

Inger Marie Hagen

Kompetanse og omstilling – to sider av samme sak eller en umulig kombinasjon?

Et diskusjonsnotat

Inger Marie Hagen

**Kompetanse og omstilling – to sider av
samme sak eller en umulig kombinasjon?**

Et diskusjonsnotat

Fafo-notat 2019:19

© Fafo 2019
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
1 Organisasjoner og endringer	6
1.1 Notatets innhold	7
1.2 Fremgangsmåte	8
2 Sentrale avklaringer	9
2.1 Hvorfor omstilling?	9
2.2 Omstilling og kompetanse – hva er kompetanse?	11
2.3 Hvordan studere omstilling og endringsprosesser?	12
2.4 Hvem – eller hva – skal omstilles?	13
2.5 Omstilling og kvalitet	16
2.6 Oppsummering: Organisasjonsendring og kompetansebehov	19
3 Fra borger til kunde og fra kunde til bruker	21
3.1 Post-NPM?	23
3.2 Dagens reformbilde	26
3.3 Samordning og samstyring som den røde tråden?	28
3.4 Nye brukere – nye kompetansekrav?	33
3.5 Oppsummering: Omorganisering og kompetansebehov	36
4 Ansattes muligheter til å utnytte og utvikle egen kompetanse	37
4.1 En mengde kontinuerlige omstillinger	37
4.2 Omstilling og kompetanse	40
4.3 Omstilling og direktekontakt med brukere	46
4.4 Kvantitative konklusjoner	47
4.5 Kompetanse og ansattes muligheter til å gi gode tjenester	48
5 Innspill til en debatt	50
5.1 En kortfattet oppsummering	50
5.2 Sentrale spørsmål i en debatt	51
5.3 Kompetansen må utnyttes og utvikles – av de ansatte	54
Referanser	57

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Statped. Utgangspunktet er de mange omstillingsprosesser som finner sted i offentlig sektor og en bekymring for de tjenester og tilbud som blir brukerne til del. 'Bruker' er en velkjent forstavelse når store reformer presenteres i dag; brukerorientering, brukermedvirkning, brukerinvolvering og brukernettsverk er noen eksempler. Men hva slags kompetanse er nødvendig når brukeren settes i sentrum? Hvilke tiltak kan og bør settes inn slik at de ansattes kompetanse kommer på plass? Gis de ansatte anledning til å bruke og utvikle den kompetansen de har? Får kompetanse tilstrekkelig plass i de omstillingsprosessene som foregår? Regionalisering og samordning av tjenester mellom ulike forvaltningsområder er andre viktige stikkord, og det er viktig å spørre om man har tilstrekkelig og riktig kompetanse til å gjennomføre slike endringer.

Hensikten med notatet er å bidra med noen innspill til en debatt om kompetansebehov ved omstillinger, derav uttrykket diskusjonsnotat. Takk til Statped som ga meg sjansen til et fire ukers 'sommerstunt' om kompetanse og omstilling i staten. Fordelen med trange rammer er at man kan tillate seg å være overdrevent prinsipiell og stille de enkle, men forhåpentligvis grunnleggende spørsmålene. Takk til Bente Bakken i Fafos informasjonsavdeling for ferdigstillelse, og takk til kvalitetssikrer Sissel Trygstad. Hele notatet er selvsagt forfatterens ansvar.

Oslo, juli 2019
Inger Marie Hagen

1 Organisasjoner og endringer

«Det er eit paradoks at mange reformer i offentlig sektor har som mål å skape betre resultat, betre effektivitet, måloppnåing og servicekvalitet samtidig som kunnskapen om effektar av slike reformer er usikre og omdiskuterte. Det finst få samanliknande studiar, og dei studiane som finst er ofte meir opptekne av prosessar og kva forhold som driv fram reformene enn av å undersøke om og korleis dei verkar. Dei som tar opp spørsmålet om effektar av reformene er likevel ofte kritiske, sjølv om verken dei mest negative eller dei mest positive postulata om NPM-reformene får støtte i empirien.» (Læg Reid & Rykkja 2016:46)

Difi – eller Direktoratet for Forvaltning og IKT – forteller oss at 21 statlige etater er under omstilling våren 2019.¹ Noen er svært store, som NAV eller Skatteetaten, andre er små og kanskje ukjent for de fleste, som Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) eller Direktoratet for e-helse. 21 etater gir muligens inntrykk av lite aktivitet i en stor stat, men bruker vi Statsansatteundersøkelsen (SAU, se neste avsnitt) som kilde, svarer tre av fire at de har gjennomgått endringsprosesser de siste tre årene. I en undersøkelse blant LO Stats medlemmer fant Trygstad og Jordfald (2017) at 72 prosent har vært gjennom endringsprosesser de siste to årene. 81 prosent forventer større endringer de neste to årene.

Samtidig mangler det ikke på politiske ambisjoner om å fortsette omstillingen av offentlig sektor. Fra Granavollen-erklæringen² kan vi lese at

«Regjeringen vil fortsatt modernisere offentlige virksomheter med utgangspunkt i et best mulig tjenestetilbud til den enkelte innbygger på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer [...] Gjennom omfattende reformer og strukturiltak har regjeringen de siste årene lagt grunnlaget for å få bedre tjenester og mer ut av ressursene i årene som kommer. Regjeringen vil fortsette dette arbeidet».

Men, i) hva bør gjøres for å gjennomføre disse målsettingene, og ii) hvordan bør det gjøres? Begge spørsmålene fører til store politiske debatter og til ulike forskningstradisjoner.

Christopher Pollitt (i *Stat & Styring* 2014:8) en internasjonalt kjent forvaltningsforsker, peker på tre kjennetegn ved reformarbeidet i vestlige land de siste tiårene:

- Reform i offentlig styring er blitt et politisk tema i seg selv
- New Public Management har hatt stor innflytelse, men ideene er blitt brukt i veldig varierende grad i ulike land
- Det er et betydelig gap mellom det som er reformenes målsettinger og faktiske resultater.

¹ <https://arbeidsgiver.Difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/omstilling-og-endring/statlige-virksomheter-i-omstilling>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>

Pollitts konklusjoner støttes av en stor undersøkelse av reformer i ti europeiske land³. Den konkluderte med at omtrent halvparten av reformene var vellykkede. Tidsskriftet *Stat & Styring* kom til samme konklusjon i sin gjennomgang av evalueringene av 16 store norske reformer siden 1990. 50 prosent av reformene betegnes som stort sett positive, mens 19 prosent får negative evalueringer (Aspøy 2015b:1).

Lægneid og Rykkja (2016) er inne på noe av det samme i sine studier av mønstrene i reformer i alle de nordiske land. Det har vært mye aktivitet, men lite har endret seg. Og det som har endret seg, har ikke nødvendigvis vært en suksess:

«Det var ingen eintydig samheng mellom innhaldet i reformene og om dei vart opplevt som vellukka. Dette indikerer at reformer ikkje kan sjåast som ei sikker suksess og at å vurdera deira faktiske effektar er problematisk.» (Lægneid & Rykkja (2016:49)

1.1 Notatets innhold

I dette notatet er ambisjonene beskjedne. Notatet er ment å stimulerer til debatt knyttet til kompetanse og kompetansebehov i 'det ytterste leddet', i møtet mellom den ansatte og brukeren. Hvordan påvirker omstillingene tjenestene til innbyggerne, eksempelvis brukere i skranken på NAV, foreldre i barnevernet, pass-søkere hos politiet eller andre som har større eller mindre behov for velferdsstatens tilbud og tjenester? Ambisjonen har vært å danne grunnlag for en debatt om hvordan endringer i offentlig sektor genererer nye kompetansebehov snarere enn kompetansen eller omstillingen i seg selv. Hvordan kan og bør man diskutere når det gjelder spørsmål som:

- Hva er riktig å gjøre når brukeren settes i sentrum, og hvordan bør brukeren prioriteres?
- Hva slags kompetanse trenger de ansatte?
- Hva må gjøres for å sikre nok og riktig kompetanse?

Slike formuleringer bringer oss videre til hva brukeren er. Forståelser av brukeren og brukerne er en rød tråd i de store omstillingene i staten. I 2007 skrev vi:

«Situasjonen er på mange måter snudd på hodet siden 1980. Mens offentlig sektor hang etter befolkningens ønske om økt individualisering, frihet og tilgjengelighet ved inngangen til 1980-tallet, kan vi spørre om offentlig sektor nå løper foran og krever at en mer eller mindre ambivalent befolkning tilpasser seg kunderollen, en rolle som krever en markedsorientering der man aktivt innhenter informasjon og velger den beste og billigste løsningen?» (Hagen & Trygstad 2007:193)

Men som vi vil vise i dette notatet; brukerrollen har endret seg. Mer enn ti år etter bør vi kanskje spørre om kunderollen er forlatt til fordel for den ansvarliggjorte brukeren som sammen med tjenesteyterne skal ta ansvar? Denne ansvarliggjøringen av brukerne henger også sammen med det som på mange måter er de viktigste spørsmålet i offentlig sektor i dag: hvem skal gjøre hva og hvor skal de gjøre det? Samstyring er et viktig stikkord.

Notatet har fem kapitler. Etter dette innledningskapitlet presenterer vi den tilnærmingen vi har valgt for å kunne studere omstillingsprosesser og hvordan slike prosesser påvirker kompetansebehovet hos de ansatte. Kapittel 2 kan dermed leses som en huskeliste over forhold som en fruktbar debatt må ta hensyn til: forståelser av hvorfor det må omstilles, hvem, eller hva, er det som omstilles? Når det argumenteres for at behovet for

³ COCOPS-undersøkelsen.

økt kompetanse vil innebære omstillinger, hva slags kompetanse snakkes det om? Når omstillinger skal evalueres, hvordan blir kompetanse definert, og hvordan ser man på endring? Hva legges det vekt på når kvaliteten settes i sentrum? Her er vi særlig opptatt av at kvalitet og legitimitet må ses i sammenheng.

Med dette som bakteppe studerer vi i kapittel 3 endringer i offentlig sektor. Gjennomgangen er ikke fullstendig. Vi har hentet eksempler på hvordan brukerrollen tegnes i ulike offentlige dokumenter og er opptatt av hvilke utfordringer dette innebærer. Hva slags kompetanse trenger denne nye brukeren? Hva trenger den ansatte i møtet med brukeren? Det er stor enighet om at kompetanse er en nøkkelfaktor for god omstilling, men vår gjennomgang viser at kompetanse i liten grad problematiseres. Fordeling av kompetanse – enten det skyldes regionalisering eller samordning mellom ulike forvaltningsnivåer – er et viktig spørsmål. Det samme gjelder det enkle spørsmålet om det finnes nok kompetanse til nye desentraliserte strukturer. Notatet inneholder ingen svar på disse spørsmålene, vi har vært opptatt av finne frem til forhold som kan legge grunnlaget for en slik debatt.

I kapittel 4 rettes søkelyset mot de ansatte og hvordan omstilling påvirker deres muligheter til å bruke sin kompetanse. Legges grunnlaget for at dagens brukere får et bedre tilbud enn gårsdagens kunder eller klientene fra i forgårs? Hva er dette grunnlaget? Ansattes muligheter til å bruke og tilegne seg ny kompetanse er stikkordet her; gis de ansatte forutsetninger for å gjøre en god jobb? De data vi har tilgjengelig har en kort tidshorison og kan derfor bare tjene som et øyeblikksbilde. Utgangspunktet er en enkelt påstand: Mye tyder på at det er vanskelig å ivareta hensynet til god faglig tjenestekvalitet til brukerne i omstillingsprosjekter, samtidig som økt kvalitet og kompetanseutvikling settes opp som et hovedmål i omstillingsprosessene.

I kapittel 5 forsøker vi å trekke opp en debatt gjennom å liste opp noen sentrale spørsmål knyttet til tilbudet til brukerne. Eller mer presist: Hvilke tema må på bordet når målsettingen er å gi et bedre tilbud? Hva bør diskuteres for å sikre at tilstrekkelig kompetanse – kvalitativt og kvantitativt – er på plass når omstillinger planlegges, gjennomføres og revideres?

1.2 Fremgangsmåte

De begrensede ressursene i dette prosjektet har satt klare rammer for arbeidet. I kapittel 3 trekkes det i stor grad på tidligere Fafo-prosjekter, samt at vi har gjennomgått offentlige dokumenter, rapporter fra Difi og gjort en rekke søk i Idunn. Gjennomgangen er ikke fullstendig.

Når det gjelder kapittel 4 har vi i hovedsak brukt to ulike datasett: Levekårsundersøkelsen til SSB fra 2016 (LKU 2016) og Statsansatteundersøkelsen fra 2018 (SAU). SAU ble tidligere kalt Medarbeiderundersøkelsen i staten, og den gjennomføres hvert tredje år. Siste utgave ligger fritt tilgjengelig hos Difi⁴. Antall respondenter er 5232 og svarprosenten 64.

Leserveiledning

Kapittel 5 oppsummerer notatet gjennom å liste opp spørsmål vi mener hører hjemme i en debatt om kompetanse og gode tjenester. Dette kapitlet kan derfor leses isolert.

⁴ <https://www.Difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2018>
Undersøkelsen ligger ute både som en Excel- og en SPSS-fil, og vi benytter begge deler i dette notatet.

2 Sentrale avklaringer

2.1 Hvorfor omstilling?

«Oppgavedeling og organisering av tjenestene vil også i fremtiden bli endret. Det er likevel ingen klare trender i hvilken retning utviklingen går, men det er en politisk ambisjon (Meld St. 27 2015–2016) at offentlige tjenester skal oppleves som sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem [...] (vil) stille nye krav til politikkutvikling, samhandling og deling av data mellom etater.» (NAV 2019b71)

Behovet for omstilling i offentlig sektor er grundig presentert: flere eldre og mindre økonomisk handlingsrom etter oljealderen koblet med nødvendigheten av et grønt skifte går igjen i de fleste offentlige dokumenter om temaet. I Jeløya-erklæringen, eller «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre»⁵ kan vi lese om pågående og kommende reformer: barnevernsreform, eldrereform («leve hele livet»), nærpolitireform, pensjonsreform, rusreform, kommunereform, regionsreform, kompetansereform, veireform og jernbanereform. I tillegg kommer «strukture reformer som styrker næringslivets vekstmuligheter og tiltak for å effektivisere offentlig sektor» og «Øke produktiviteten gjennom strukture reformer» eller «Sørge for forpliktende gevinstrealisering i digitaliseringsprosjekter og strukture reformer som besluttes». Etter Granavollen-plattformen kan vi vi også legge til en likeverdsreform for å gjøre det enklere for familier som har barn med spesielle behov, og en barnereform der et hovedmål er å gi alle barn like muligheter og styrke økonomien til familier med lav inntekt. Oppramsingen er ikke utfyllende, vi har lett etter reformer som retter seg inn mot offentlig sektor eller statlig drift. I lys av regjeringens ønsker om en kombinasjon av offentlige, private og ideelle tilbydere, av noen omtalt som velferds miks, tar vi også med ambisjonen om å «gjennomføre en forenkling sreform for frivilligheten».

I NAVs omverdensanalyse «som tar for seg de viktigste samfunnstrendene som vil påvirke arbeids- og velferdsområdet frem til 2030» (NAV 2019:5), er man opptatt av tre forhold: i) demografi – det blir flere eldre, og befolkningen samler seg i bysentra, ii) omstilling stakten i arbeidslivet øker på grunn av digitalisering, globalisering og klimautfordringer, og iii) som særlig retter seg inn mot NAV; nye forventninger fra brukerne og nye muligheter, her står særlig digitalisering sentralt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet la frem *Scenarier for offentlig sektor* i juni 2019. Rapporten er en del av grunnlaget for den bebudede Stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor. Her opereres det med seks drivkrefter for utviklingen, seks sikre og to usikre (KMD 2019a:10):

«Følgende drivkrefter er ansett som å ha størst påvirkning på offentlig sektor og å være relativt sikre, dvs. at utviklingen går i én retning:

- Moderat befolkningsvekst og flere eldre
- Mindre økonomisk handlingsrom i offentlig sektor
- Rask teknologisk utvikling

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf>

- Klimaendringer, klimarisiko og miljøspørsmål som påvirker samfunnet
- Grunnleggende menneskelige behov for trygghet og tilknytning
- Mangel på kompetent arbeidskraft»

Rapporten understreker at drivkreftene må ses i sammenheng og at de påvirker hverandre. Et eksempel som er svært relevant for tjenesteproduksjon kan eksempelvis være at mindre økonomisk handlingsrom tvinger frem økt bruk av digitale tjenester til eldre, en gruppe som ofte har lav teknologisk kompetanse, noe som igjen vil kunne svekke deres trygghet og tilknytning til velferdstjenestene. De to siste drivkreftene, eller det departementet kaller «usikre, kritiske drivkrefter som påvirker utviklingen» (KMDa 2019:13) er «tillit i samfunnet» og «endringer i offentlig sektor».

Inndelingen i sikre og usikre drivere minner oss om at endring handler både om å respondere på hendelser i omverdenen og om å utnytte det handlingsrommet som eksisterer. Difi skriver (2019b:8) at de vanligste formålene med omstilling er å effektivisere ressursbruken (kostnadseffektivitet), å forbedre måloppnåelsen (formåls effektivitet) og å imøtekomme brukerbehov (brukereffekter). Alle disse tre formålene kan lett knyttes sammen med kompetansebehov.

Moter og endringsønsker

«Moderne organisasjoner må forholde seg til stadig nye bølger av populære oppskrifter for 'riktige' måter å organisere og lede på», skrev Røvik i 1998 (Røvik 1998:1). I 2007 var Olberg og Trygstad (2007) opptatt av konseptenes inntog og de nye organisasjonsoppskriftene. I 2016 skriver Byrkjeflot (2016) om hvordan omdømme er blitt en sentral faktor innen offentlig sektor: «Mange organisasjoner har de siste årene gjort bruk av populære oppskrifter for hvordan man forbedrer sitt omdømme, gjerne av den type som presenteres i internasjonale lærebøker og som viderefremmes av lokale konsulenter» (Byrkjeflot 2016: 17). Disse tre bidragene kan tjene som eksempler på hvordan organisasjonsmoter spres seg. Innen nyinstitusjonell teori kan virksomhetenes ønske om å følge moten kobles til behovet for legitimitet. Ved å endre seg, viser organisasjonene handlekraft og at de er i stand til å tilpasse seg endringer i omverdenen. Organisatoriske trender spiller derfor en viktig rolle både for hvorfor og hvordan organisasjoner endrer seg.

Røvik (2012) legger vekt på to ulike forklaringer bak spredningen av felles organisasjonsmodeller: en tilbudsforklaring og en politisk-ideologisk forklaring. Tilbudsforklaringen viser til den industrien som er vokst opp; konsulentselskaper, handelshøyskoler, forlag og tidsskrifter som «til sammen har meget stor kapasitet til å utvikle og formidle ulike organisasjonsoppskrifter» (Røvik 2012:1). Den politisk-ideologiske forklaringen viser til ønsket om å bruke privat sektor som forbilde for god organisering av offentlig sektor, eller det som også kan omtales som NPM-inspirerte reformer. Til sammen har dette, ifølge Røvik, ført til «en av de mest vellykkede sosiale konstruksjoner fra det forrige århundre» (Røvik 2012:10), nemlig forestillingen om at alle virksomheter er organisasjoner som bør bygges opp på samme måte – enten målsettingen er industriproduksjon eller hjemmehjelp.

Organisasjonsmoter er ikke tema for dette notatet, men det er viktig at man i en diskusjon om kompetansebehov og gode tjenester er oppmerksom på hvor ønsket om omstilling kommer fra, og at valg av løsninger kanskje ikke er tilfeldig – heller ikke når ulike metoder og tiltak for økt kompetanse står på dagsorden.

2.2 Omstilling og kompetanse – hva er kompetanse?

«Kompetanse er evne eller kvalifikasjoner, for eksempel til å uttale seg, inneha en stilling eller treffe en beslutning» (Store norske leksikon).

I likhet med omstilling er kompetanse et mye brukt begrep som kan være vanskelig å definere. Hilsen og Tønder (2013:8) skriver at NOU 1991: 4 definerer handlingskompetanse som de «kunnskaper, ferdigheter og holdninger som er nødvendige for å løse problemer eller oppgaver». I denne definisjonen består handlingskompetanse av læringskompetanse (ferdigheter i å tilegne seg nye kunnskaper), fagkompetanse (innsikt i enkeltfag eller emneområder), sosial kompetanse (evnen til samarbeid, konfliktløsning og å håndtere mellommenneskelige forhold) og metodekompetanse (evnen til å analysere en situasjon og kunnskap om fremgangsmåter og bruk av faktisk og praktisk kunnskap til å løse oppgavene).

I vår sammenheng innebærer det dermed at ansatte må i) ha grunnkompetanse (utdanning), ii) kunne lære seg nye ting og iii) evne å forholde seg til brukere også i nye situasjoner. Dette gjelder både når arbeidsorganiseringen er under endring og når den ikke er det.

Kompetanse må ses i sammenheng med hva organisasjonene skal gjøre (se avsnitt 2.4). Et annet viktig skille er distinksjonen mellom kompetente medarbeidere og kompetente organisasjoner. Dette skillet er viktig for å forstå hvordan læring – økning i kompetansen – kan forstås. Den klassiske definisjonen på læring i organisasjoner er «å oppdage og korrigere feil» (Eriksson-Zetterquist et al. 2012:254). Læring fordrer at informasjon kommer tilbake til den ansatte og at informasjonen er relevant og effektiv. Videre skilles det ofte mellom det som kalles enkelkretslæring og dobbelkretslæring. Enkelkretslæring viser ganske enkelt til feilretting – informasjon kommer og arbeidsoppgaven endres, men uten at det reflekteres nærmere over hvorfor feilen oppsto og hvordan feilen passer inn i arbeidsprosessen som et hele. Dobbeltkretslæring viser til at feilen nettopp settes inn i en større sammenheng, og det må reflekteres over hvorfor og hvordan man gjør ting. I kapittel 3 er et av temaene hvorvidt statsansatte gjør oppgaver de selv mener burde vært gjort annerledes. Dette spørsmålet, som vi har hentet fra Levekårsundersøkelsen til SSB, viser dermed til begge typer læring: de ansatte har observert at noe er feil, og vi kan dermed spørre om de har anledning til å sette den konkrete oppgaven inn i en helhet og reflektere og gjennomføre større endringer.

Nærpolitireformens vekt på kompetanse kan forstås i lys av dette, vi siterer:

«Departementet bemerker at et velfungerende politi må arbeide kunnskapsbasert. Det innebærer at politiets arbeid skal ha sin basis i tilgjengelig kunnskap om forebygging og etterforskning. Kunnskapsinnhenting er vesentlig for en kunnskapsbasert utvikling [...] Det skal innføres mekanismer for systematisk læring av hendelser for å sikre at hele organisasjonen tilegner seg og videreutvikler relevant kompetanse. Politiet skal sikre effektive systemer gjennom IKT-verktøy og andre relevante mekanismer, slik at kunnskap deles mellom alle i organisasjonen som har nytte av den. Det er videre avgjørende at politiet innfører strukturerte metoder for erfaringslæring, slik at etaten høyner kvaliteten på sitt arbeid. Ved å evaluere hendelser vil man finne ut hva som ikke har gått bra og hvilke faktorer som har gitt suksess. Dette gir større bevissthet om hvordan man skal forholde seg til hendelser i fremtiden legger til rette for kunnskapsoverføring» (Prop. 61 LS 2014–2015:32 (nærpolitireformen)).

Spørsmålet er selvsagt hvordan man kommer fra gode målsetninger og over til det systematiske arbeidet. I en evaluering av politireformen fra 2019 skriver Difi (2019a:3) at «Det gis uttrykk for at særlig kvalitetsdelen av reformen er bra, men at trange ressursrammer begrenser mulighetene for å gjennomføre tiltakene slik de skal.»

Vi er, som det fremgår nedenfor, opptatt av møtet mellom bruker og tjenestetilbyder og av at tilbudet må være tilpasset behovene til den enkelte bruker. Evnen til å tilpasse seg skiftende behov og tilpasse tilbudet til brukerne kan derfor betraktes om sentrale elementer i kompetanse. Difi (2019b:4) sier det på denne måten:

«Når en virksomhet skal iverksette en reform og arbeide for å nå målene, er det to faktorer som erfaringsvis er særlig kritiske for omstillingen, nemlig organisasjonskultur ('vilje til endring') og kapasitet og kompetanse ('evne til endring')».

2.3 Hvordan studere omstilling og endringsprosesser?

«Det er viktig å vere klar over at reformer ikkje berre dreiar seg om kapasitet og effektivitet, men også om legitimitet og tillit.» (Læg Reid i Aspøy 2015b:4)

I dette notatet skal vi bruke en institusjonell tilnærming til endring. Institusjoner kan defineres som stabile mønstre av regulative (lover og regler), normative (verdier) og kulturell-kognitive bindinger (oppfatninger av normalen) som både muliggjør og begrenser handling (Scott 2014). Velferdsstaten og skolen kan betraktes som slike institusjoner, men også konkrete virksomheter som NAV og politiet. Disse organisasjonene er innvevd i regelverk, de gjenspeiler gitte verdier, og både ansatte og brukere har oppfatninger om hvordan organisasjonen er, og hva som er normal eller passende adferd.

Organisasjonene, eller institusjonene, er både stabile og under endring. Ofte skiller man mellom plutselige endringer og små skrittvis endringer. Hvorvidt plutselige endringer er mulig, analyseres ofte i lys av teorien om stivhengighet (Pierson 2004). Stivhengighet viser til at ulike samfunn preges av ulike mønstre – stier – som det er vanskelig å avvike fra. I norsk sammenheng kan Hovedavtalen bli betraktet som en slik fastlagt sti – alle endringer i lov- og avtaleverket knyttet til ansattes medbestemmelse må – og blir – begrenset, eller muliggjort, av Hovedavtalens prinsipper. Hovedavtalen blir et likevektpunkt – i dette tilfellet likevekt i maktforholdet mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden – og stien blir lagt. Endringer blir altså knyttet til eksterne sjokk. Store begivenheter åpner en mulighet – a window of opportunity – for en ny retning. Krig og økonomiske kriser brukes ofte som eksempel.

Teorien om stivhengighet er blitt kritisert for å overse at endring også skjer skrittvis – og at mange skritt til slutt kan resultere i store endringer i institusjonene. Slike skrittvis endringer er tema for et oppsett for endring (Mahoney & Thelen 2009) som har fått stor betydning også for norsk forskning (se eks. Engelstad og Hagelund (2015) for en rekke endringer i norsk arbeidsliv). Mahoney og Thelen prøver å imøtegå kritikken om at institusjonell teori med sin vekt på stabile institusjoner har oversett aktørenes maktressurser. Makt, interesser, konflikt og endring henger i stor grad sammen.

Mahoney og Thelens rammeverk gir oss et utgangspunkt for å studere de små endringene og forstå hvordan de kan endre institusjonene uten at det kan betegnes som et plutselig sjokk. Fire former for endring står sentralt, og i tabell 2.1 har vi også satt inn noen eksempler.

Tabell 2.1 Endringstypologier

Type endring	Hva skjer	Eksempel
Displacement (erstatninger ⁶)	Nye regler erstatter gamle	Større endringer: <i>Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)</i> vedtas Mindre: Nye regler for refusjon
Layering (tillegg)	Nye regler legges på toppen av eller ved siden av de gamle, revisjoner, utdypinger og tillegg	Endringer i <i>Lov om pasient- og brukerrettigheter</i> (styrking av pasient- og brukerombudsordningen mv. fra 1/7/19)
Drift (tilpasning)	Eksisterende regler får en ny betydning fordi omverdenen endres	Brukerne blir eldre og brukermedvirkning må praktiseres på nye måter
Conversion (utnyttelse)	Eksisterende regler tolkes og praktiseres på nye måter – ikke av endringer i miljøet, men av aktører som aktivt utnytter tveetydigheten i reglene	Brukermedvirkning går fra å være tuftet på profesjonsetikk til å bli en økonomisk allokeringmekanisme

Mahoney og Thelens (2009:19) typologier er nyttig som analyseverktøy når vi skal diskutere hva omstillingene kan bety for kompetansebehov og brukernes tilbud. Hva slags institusjoner eller organisasjoner er det som skal omstilles, og hva slags endringer er det rimelig å forvente? En rekke ulike aktører (beslutningstakere, ledere, tillitsvalgte, ansatte, bruker, pårørende) kan, dersom de har makt til det, påvirke og endre organisasjonene. Det henger selvsagt også sammen med hva eller hvem som skal omstilles.

2.4 Hvem – eller hva – skal omstilles?

Omstilling i offentlig sektor er en kontinuerlig prosess, og blant de 21 virksomhetene vi var opptatt av innledningsvis finner vi både departementer, tilsyn og «produksjonsvirksomheter» – det vil si statlige virksomheter som gir tjenester og tilbud direkte til brukerne. Det er disse virksomhetene, som Vabø og Vabo (2014:14) kaller «velferdsstatens tjenesteytende organisasjoner» vi er interessert i, hvor gode tjenester leveres i det ytterste leddet – i møtet mellom den ansatte og brukeren når det gjelder klassiske sosial- og velferdstjenester, men også eksempelvis pedagogiske tjenester. Dette dekker dermed også kommunale virksomheter, noe som i utgangspunktet faller utenfor notatets rammer, men samordning mellom forvaltningsnivåer er en sentral del av dagens reformbilde.

Slike tjenesteytende organisasjoner som Vabø og Vabo (2014) kaller «human service organisasjoner», kjennetegnes av at deres viktigste råvare er mennesker, samtidig som deres viktigste produkt også handler om mennesker, å forbedre eller opprettholde menneskers evne, helse eller livsbetingelser. Vabø og Vabo 2014:14 er opptatt av at slike organisasjoner har særlige kjennetegn som skiller dem fra privat sektor. Det er snakk om komplekse organisasjoner som har til hensikt å forbedre innbyggernes livsvilkår (å gjøre noe med mennesker – ikke levere noe til mennesker (Vabø og Vabo (2014). Denne målsettingen byr ofte på svært sammensatte utfordringer. Tilbudet, eller løsningen på brukerens utfordring, er underlagt strenge legitimitetskrav, krav som også kan stå i motstrid til hverandre og stamme fra ulike aktørgrupper. Og nettopp fordi produktet er livsvilkår, er kvantifiserbare målinger av resultater svært vanskelig. Subjektive vurderinger av kvalitet blir viktig. Slike subjektive vurderinger vil i stor grad bygge på tillit og dermed blir legitimitet viktig (se nedenfor).

⁶ Til tross for at Mahoney og Thelens teorier er mye brukt i norsk forskning, er det ikke etablert noen fast oversettelse av begrepene, dette er derfor mitt eget forsøk, og jeg beholder også de engelske betegnelse.

Komplekse utfordringer kalles ofte «wicked problems» (Grint 2010:15). Et viktig kjenne-tegn ved slike oppgaver er at de ofte overskrider etablerte inndelinger i kompetansefelt. De ansatte skal foreta vanskelige avgrensninger av ulike behov, og dette er ofte behov som har flere årsaker. Det finnes som regel verken en objektiv løsning eller et fast punkt som sier at problemet er løst. 'Bakkebyråkrater', et begrep hentet fra Lipsky (1980), blir ofte brukt for å karakterisere de ansatte i slike organisasjoner; de skal tolke reglene (derav byråkrater), og dette skal gjøres ansikt til ansikt med brukerne (på bakken). Brukene har gjerne komplekse utfordringer, de kan være krevende og irrasjonelle, og de ansatte har knappe ressurser. De ansatte ender dermed opp med å foreta skjønnsmessige vurderinger hele tiden, hvordan skal regel A og rettighet B forstås i akkurat denne situasjonen? Vabø (2014) er opptatt av ansvarliggjøring av det skjønnnet som brukes; som hun skriver: «Gitt av yrkesutøverens autonomi er en strukturell nødvendighet for velferdsorganisasjonene, hvordan skal en sikre at skjønnnet forvaltes ansvarlig?» (Vabø og Vabo 2014:33). Vabø og Vabo (2014) svarer ved å vise til fagkunnskap og ferdigheter, samt profesjonsetikk.

Det siste kjennetegnet vi er opptatt av er at dette er «Organisasjoner som er bundet av mandat til om å tjene allmennhetens interesser og som dermed underlegges sammensatte legitimitetskrav» (Vabø & Vabo 2014:20).

Organisasjonene vi er opptatt av er skattefinansiert, og dermed avhengige av å oppfattes som legitime av befolkningen, noe som påvirker både hvilke endringer som kan finne sted og hvordan de kan gjennomføres. Organisasjonene er, som vi var opptatt av ovenfor, institusjoner som møter verdikrav og oppfatninger om det normale og det passende. Vabø og Vabo (2014) gjennomgår de mest sentrale forskningsbidragene og presenteres en tredeling som kan tjene som forvaltningens normative kontekst. Alle tre verdsettene viser til legitimitet, men kan likevel stå i motsetning til hverandre:

- 1 *Sparsommelighet/kostnadseffektivitet* – eller verdien av god forvaltning av fellesskapets ressurser og å bruke pengene der de skal brukes. Hensynet til kostnadseffektivitet peker mot en mekanisk organisasjon – en organisasjon som er slank og målrasjonell som en effektiv produksjonsbedrift. Klare og entydige resultatmål er nødvendige for å kunne kontrollere at målene – prestasjonsmålinger og resultatmål – er nådd med tilgjengelige ressurser.
- 2 *Forutsigbarhet/åpenhet* – dette verdissettet viser til borgernes rettigheter. For det første, demokratiske rettigheter som statsborger tilsier muligheten for innsyn i forvaltningen, og for det andre, borgerne er rettighetshavere, noe som tilsier forutsigbarhet og likebehandling. Offentlige organisasjoner skal tuftes på verdier som sikres gjennom en byråkratisk organisasjon med klare kriterier, prosedyrer og fremgangsmåter. Hvordan ting gjøres, ikke hva, står i sentrum.
- 3 *Fleksibilitet/responsibilitet* – «dette viser til at offentlige institusjoner bør fungere etter sin hensikt, selv under ekstreme og vanskelige omstendigheter... [...] dette verdissettet dypest sett berører befolkningens tillit til offentlige institusjoner. Tilliten til velferdsstaten avhenger ikke ene og alene av hvor dyktige politikerne er til å vedta love og reguleringer (legitimitet ovenfra). Tilliten er vel så mye bestemt av de erfaringer og inntrykk som skapes der velferdsstaten møter befolkningen ansikt til ansikt (legitimitet nedenfra)» (Vabø & Vabo 2014:21.) Organisasjoner må være fleksible og tilpasset dynamiske omgivelser og være «en organisasjon bestående av ansvarlige og kyndige yrkesutøvere som samarbeider om å håndtere uregjerlige menneskelige problemer» (Vabø & Vabo 2014:22)

Legitimitet og tillit⁷

Legitimitet og tillit er nært forbundet. Vi kan ikke – som statsborgere eller brukere – til enhver tid vurdere om offentlige tjenester har høy eller lav grad av legitimitet, vi er nødt til å stole på det tilbudet som gis. Å stole på noe eller noen er kjernen i det å vise tillit. Tillit er limet i sosiale relasjoner. For at en sosial relasjon skal etableres, vedlikeholdes og videreutvikles, stilles det krav og forventninger til de ulike aktørene som deltar. Krav og forventninger springer ut av erfaringer fra tidligere praksis. Tillit kan dermed relateres til begreper som forutsigbarhet og rutine. Gulbrandsen (2001:300) definerer tillit som:

«[...] en holdning eller innstilling hos en person til en annen person (eller til et bestemt sosialt system), som rommer en forventning om at den andre en gang i nær eller fjern framtid vil utføre eller avstå fra bestemte handlinger.»

Min tillit til offentlige tjenester bygger altså på tidligere erfaringer; hvor fornøyd var jeg forrige gang og hva tror jeg vil skje nå? Samtidig er det viktig å legge til at vi her er opptatt av tillit til tilbydere i en tilnærmet monopolsituasjon, eksempelvis kan på langt nær alle foreldre velge hvilken skole de vil at barna skal gå på, fordi alternativer ikke eksisterer i deres nærmiljø. Bli man langtids sykemeldt, er kontakt med NAV eneste mulighet dersom man vil ha sykepenger. Svært mange sykdommer kan bare behandles på offentlige sykehus.

I scenarier-rapporten til KMD (KMD 2019a:15) vektlegges det sterkt at Norge er et samfunn med høy grad av tillit. Her trekkes det frem tre dimensjoner: tillit til myndigheter og offentlige tjenester, tillit og teknologi, og økonomisk ulikhet og tillit. Økonomisk ulikhet og tillit i vår sammenheng kan knyttes sammen med den andre legitimeringsdimensjonen nevnt ovenfor, forutsigbarheten som ligger i at fattig og rik skal behandles likt av det offentlige. Når det gjelder tillit og teknologi er man i rapporten opptatt av at brukerne skal kunne stole på sikkerheten i de digitale løsningene: «Digitaliseringen av samfunnet skaper nye løsninger, men også avhengigheter og sårbarheter som går på tvers av sektorer, ansvarsområder og landegrenser.» (KMD 2019a:15)

Når det gjelder tillit til myndigheter og offentlige tjenester sies det:

«Dersom det oppstår et gap mellom innbyggernes forventninger og det offentlige tjenestetilbudet, kan oppslutningen om velferdsstaten slik vi kjenner den synke. Dette kan skje dersom innbyggerne ikke opplever det offentlige tjenestetilbudet som relevant nok for deres behov eller dersom kvaliteten ikke holder mål sammenlignet med det som tilbys i det private markedet.» (KMD 2019a:15)).

Den vanskelige kvaliteten er tema i neste avsnitt.

⁷ Dette avsnittet bygger på Trygstad og Hagen (2007:100-101)).

2.5 Omstilling og kvalitet

«Pasienter og brukernes behov skal stå i sentrum. Det er et tegn på god kvalitet»
(Meld. St. 10 (2012-2013) *God kvalitet – trygge tjenester*, side 8).

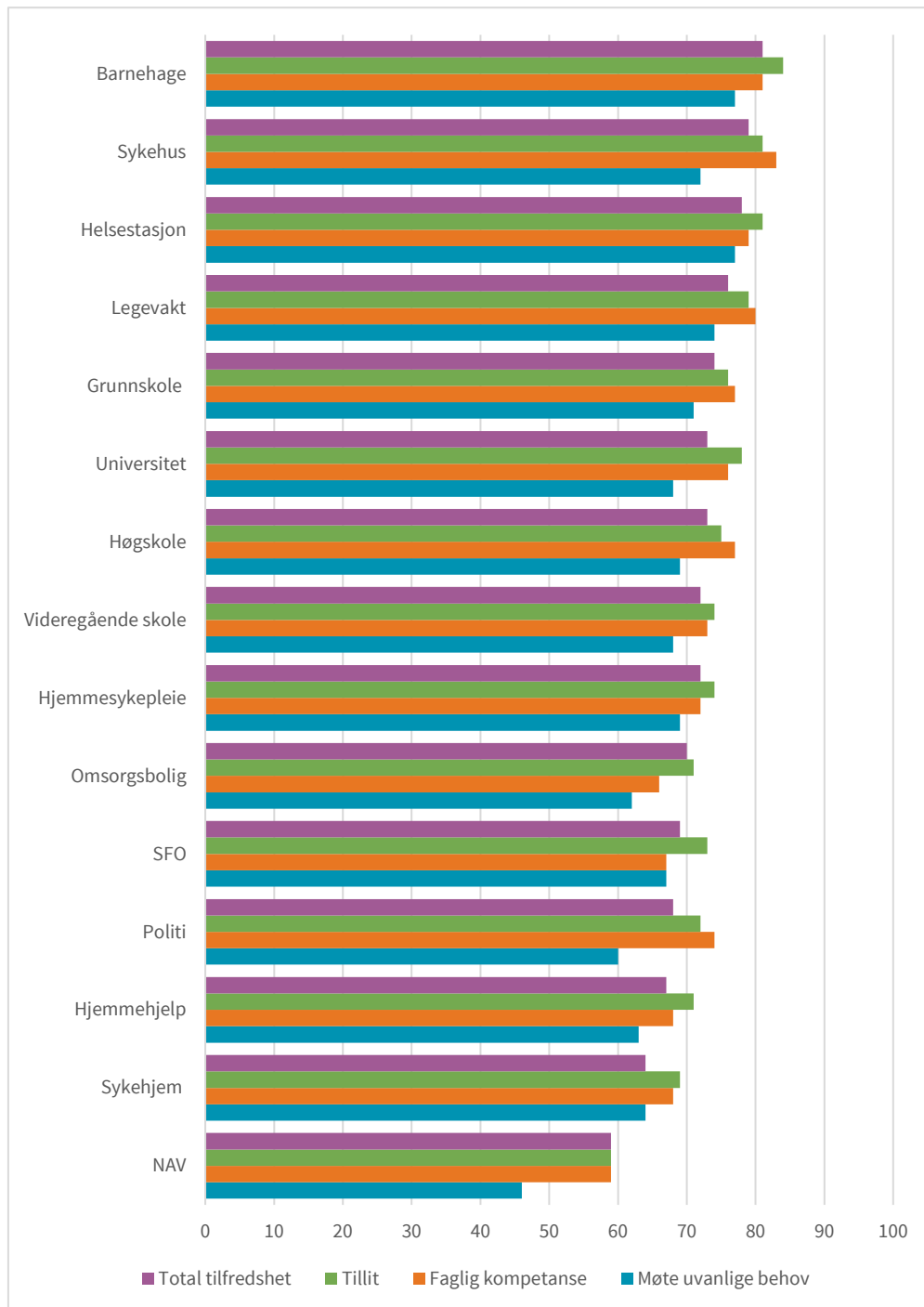
Offisielle kvalitetsstandarder kan være helt uavhengige av brukernes vurderinger av egne behov og kvalitetsvurderinger, men som sitatet over viser, er brukertilpasning en sentral bestanddel av politisk definert kvalitet. Det er altså brukerne som skal settes i sentrum. Men brukerne er ikke alene. I offentlig sektor – som har som sitt mandat å tjene allmennheten – kan vi spørre om det mulig å skille mellom legitimitet og kvalitet, siden legitimitetsvurderingene alltid vil ha overtaket. Men også kvalitet og kompetanse henger uløselig sammen. Legitimitet, kompetanse og kvalitet er dermed tett sammenbundet.

I en internasjonal sammenheng er det ingen tvil om at Norge har en omfattende og velfungerende velferdsstat. Eksempelvis viser Difi⁸ til Verdensbankens rangering av effektivitet i forvaltningen (2014, Governance Effectiveness), som ga Norge en fjerdeplass – bare slått av Nederland, Sveits og Finland. Hvorvidt brukerne er like fornøyd med norsk forvaltning kommer nok an på øynene som ser. Figuren på neste side viser resultatene fra innbyggerundersøkelsen i 2017 (Difi 2017). Verdiene i figuren går fra 0 til 100, og viser til gjennomsnittet for den enkelte tjeneste. Verdiene er kategorisert slik: 0 til 50: misfornøyd til nøytral, 51 til 70: delvis fornøyd, 71 til 80: fornøyd og 81 til 100: svært fornøyd. I figuren har vi brukt noen forkortelser:

- Faglig kompetanse = De ansattes faglige kompetanse til å løse oppgavene.
- Møte uvanlige behov = De ansattes evne til å møte dine behov når det oppstår en situasjon utenom det vanlige.
- Tillit = Hvor stor eller liten tillit har du til tjenesten?
- Total tilfredshet = Dette er en indeks som Difi har konstruert ut fra svar på spørsmålene i) Tenk tilbake på dine erfaringer med tjenesten. Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med tjenesten? ii) I hvilken grad pleier tjenesten å innfri dine forventninger? og iii) Tenk deg en ideell tjeneste. Hvor nær opptil dette idealet er tjenesten du har erfaring med? Skår på en skala fra 0 til 100.

⁸ <https://www.Difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/organisering-av-staten/verdensbankens-indikatorer-god-forvaltning>

Figur 2.1 Brukernes vurderinger av tjenestene til ulike virksomheter. Kilde: Difi 2017



Gjennomgående får tjenestene god vurdering, men figuren viser også at det er forskjeller mellom tjenesteområdene. Det er dessuten verd å legge merke til Difis oppsummering av undersøkelsen og deres anbefalinger:

«Difis stianalyser viser i stort at brukertilpasning og service er de forholdene som for de fleste tjenester er viktigst hvis man skal øke den totale brukertilfredsheten. Samtidig er det noen variasjoner innenfor de ulike tjenestetypene. Eksempelvis har

de ansattes kompetanse, tjenestenes digitale løsninger og andre forhold innvirkning på tilfredsheten for flere av tjenestene.

Hvis man skal øke tilfredsheten, er man nødt til å involvere både brukere og ansatte. Brukermedvirkning har et demokratisk element, men dreier seg like mye om å fange opp og lære av brukernes erfaringer for å lage de beste tjenestene. Det er brukerne som er eksperter på eget liv, og som vet hvor skoen trykker. Skal tjenestene bli bedre, må brukerne også involveres og forventinger avklares.

I dette arbeidet er også de ansatte helt avgjørende. Strategisk kompetanseheving er et stikkord. Involvering av ansatte i endringsprosesser og utvikling av tjenester er et annet. I flere tilfeller sitter ansatte på førstehåndskunnskap om brukerne som ikke alltid benyttes godt nok. Innbyggerundersøkelsen viser at tjenestene i mange tilfeller må gå veien via de ansatte for å øke servicenivået og brukertilpasningen og dermed også totaltilfredsheten.» (Difi 2017:2-3)

Mer om kvalitet⁹

Brukerundersøkelser når det gjelder kvaliteten av offentlige tjenester har vært gjenstand for mye kritikk. Bjurstrøm (2015:7) gir en god oppsummering av dilemmaet når han skriver at «Sammenhengen mellom kvalitet og tilfredshet er kompleks. De færreste brukere og innbyggere har faglige forutsetninger for å vurdere kvalitet. Samtidig har de aller fleste en opplevelse av kvaliteten ved tjenesten som ikke trenger å være basert på faglige kriterier».

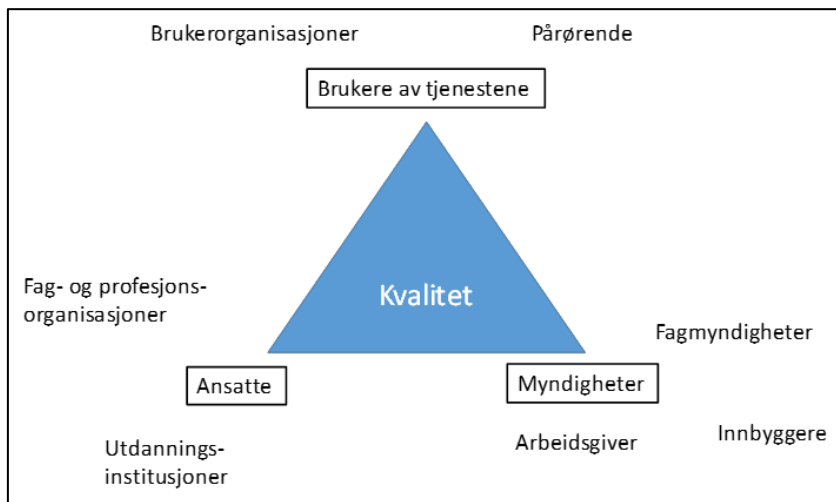
I Fafos rapport om kvalitet og effektivitet i pleie- og omsorgstjenestene fra 2016 er vi opptatt av kvalitetsens to sider (Brevik et al. 2016). Vi tok utgangspunkt i *Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene* (2004:17), som definerer kvalitet som «helheten av egenskaper en enhet har (i) og som vedrører dens evne til å tilfredsstillte uttalte og underforståtte behov (ii)». Norsk Standard definerer kvalitet slik: «Kvalitet er i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav».

Definisjonen er altså todelt: fenomenet i seg selv (produktet eller tjenesten, altså i) ovenfor) og deretter fenomenets evne til å frembringe den effekt man er ute etter (altså (ii) ovenfor). Dette vil gjelde både for når den ansatte vurderer kvaliteten i tjenesten og når brukeren som mottar tjenesten gjør sin vurdering. Jo mer effekten er i tråd med aktørens ønsker, jo bedre kvalitet. Dette innebærer også at dersom effekten ikke er i tråd med aktørens ønsker, jo dårligere er kvaliteten. Det er dermed ingen klar eller automatisk sammenheng mellom ressursbruk og kvalitet, eller mellom kvalitet og tilbyderens kompetanse. Eksempelvis vil en bruker uansett antall besøk fra hjemmetjenesten mene at kvaliteten på kommunens omsorgstilbud er dårlig fordi vedkommende ønsker seg en sykehjemsplass. Hvorvidt hjemmetjenesten i seg selv er god eller dårlig, blir irrelevant. Eksemplet viser at hva man måler kvaliteten etter, her hvordan tjenesten defineres, blir avgjørende.

Tjenesten i seg selv og tjenestens effekt – enten det er omsorgstjenester eller undervisning – er et sentralt skille. Spørsmålet om hvem som har legitimitet til å definere god kvalitet, blir svært viktig. Kvalitetsdefinisjoner innen velferdstjenester er særlig utfordrende, fordi kvaliteten måles opp mot minst tre ulike standarder: brukers preferanser, faglige krav og politiske målsettinger. Dette betyr at en tjeneste i henhold til faglige kriterier og lovverket kan defineres som god, selv om bruker ikke oppfatter det slik. I figur 2.1 skisserer vi hvilke aktører som kan inngå i en kvalitetsvurdering.

⁹ Mesteparten av dette avsnittet er hentet fra forfatterens bidrag i Brevik et al. (2016:18-25)).

Figur 2.1 Hvem bestemmer god kvalitet? Kilde: Brevik et al. (2016:19)



Brukere, ansatte og myndighetene er de tre grupper av aktører vi er opptatt av. Hver aktørgruppe har fått sitt «bakland»; brukernes pårørende og brukernes organisasjoner er viktige. De ansatte har i utgangspunktet to roller; som arbeidstaker (den som utfører tjenestene på oppdrag fra arbeidsgiver) og profesjon (med profesjonsetiske normer om en god tjeneste). Dette innebærer at vi må ta hensyn til utdanningsinstitusjonene som utviklere og bærere av faglig kvalitet, og vi må ta hensyn til de ansattes fagorganisasjoner. Et særtrekk ved fagorganisasjonene i offentlig sektor er nettopp forankringen i både et faglig eller profesjonsbasert fellesskap og et interessefellesskap som arbeidstaker.

Hvilken myndighet som utgjør det siste hjørnet i trekanten, kommer selvsagt an på hvilken tjeneste vi er opptatt av. I vårt tilfelle er vi opptatt av staten som fagmyndighet og arbeidsgiver. Og ikke minst – til sjuende og sist er man avhengig av innbyggernes oppfatninger av og tillit til at tjenestene utføres på en kvalitativt god måte, og at tjenstedekningen er god nok. Innbyggere er både potensielle brukere og statsborgere.

Inndelingen i ulike aktørgrupper er nødvendig fordi kvalitet er et subjektivt mål. En ytterligere utfordring ved definisjoner og måling av kvalitet er at de ulike gruppene endrer sine oppfatninger av kvalitet i takt med økt kunnskap og nye muligheter. En politisk lovnad om enerom senker i seg selv kvaliteten på et tilbud i dobbeltrom.

Vi er opptatt av at kvalitet og kompetanse henger sammen. Figur 2.1 kan derfor også brukes som et utgangspunkt for en diskusjon om hvilke aktører og aktørgrupper som bør delta i en debatt om hvilken, og hvor mye, kompetanse som er nødvendig for å sikre forsvarelig kvalitet i tjenestene.

2.6 Oppsummering: Organisasjonsendring og kompetansebehov

I dette kapitlet har vi vært opptatt av å avklare noen sentrale begreper. Hensikten er i) å minne om at enhver god diskusjon må starte med å etablere et felles ståsted og ii) å minne om at et slikt ståsted er avhengig av debatt deltakernes maktressurser. Kort sagt: *Hva snakkes det om nå? Hvilken informasjon er relevant i situasjonen? Hvem er legitime deltakere i debatten? Hvilken rolle er grunnlaget for deltakelse? Hvorfor må det omstilles? Hva er omstilling, og hvem er det som skal omstilles? Hva slags kompetanse settes det pris på? Hvilket perspektiv skal velges når omstillingen evalueres? Hvilket legitimitetsgrunnlag blir valgt? Hvem bestemmer hva som er god kvalitet?*

Dette er noen av de spørsmål vi har søkt å trekke inn i dette notatet. I vår sammenheng er det viktig å la kompetansebehov spille en sentral rolle.

Hvorfor omstilling?

KMD er, som vi har sett, opptatt av mangel på kompetent arbeidskraft. Hvilke konsekvenser kan slik mangel få når omstillingene planlegges og gjennomføres? Er utfordringen mangel på kompetanse eller mangel på arbeidskraft? Er man tilstrekkelig opptatt av å legge til rette for å bruke den kompetansen man har, eller domineres debatten av å skaffe ny kompetanse?

Hvordan studere omstilling?

Hvordan sikre at ivaretagelse av kompetansebehov er en selvfølgelig del av enhver evaluering? Behovet for ny kompetanse kommer sjelden som et plutselig sjokk, men er snarere resultatet av en rekke små endringer. Fokusering på institusjonell endring kan hjelpe oss til å forstå slike små skrittvis endringer. Kommer kompetansekrav under omstilling som erstatning for gamle krav eller er det snakk om utdypinger? Hvilke aktører kan utnytte kompetansekrav til sin fordel?

Offentlige organisasjoner og legitimitet

Offentlige organisasjoner må ha legitimitet og tillit hos befolkningen. Et sentralt spørsmål er da: Har organisasjonene og deres ansatte god nok kompetanse når det gjelder å være sparsommelig, forutsigbar og fleksibel? Har man den riktige kompetansen? Og som Vabø og Vabo (2014) minner om, legitimitetskravene kan stå i motstrid til hverandre, vet vi nok om hvilken kompetanse som trengs for å håndtere en slik situasjon? Tillit og kompetanse henger uløselig sammen, uten tillit til ansattes kompetanse er det ikke mulig å ha tillit til tjenesten.

Omstilling og kvalitet

Kvalitet er et vanskelig begrep både å definere og å måle. Samtidig er det umulig å diskutere offentlige tjenester uten å ha et begrep om hva en god tjeneste er, og det er umulig å diskutere kvalitet uten å være opptatt av de ansattes kompetanse. I dette kapitlet har vi vært opptatt av kvaliteten på tjenestene i seg selv og kvaliteten på virkningen. Her blir det viktig å spørre om den riktige kompetansen er på plass, slik at begge formene for kvalitet kan dekkes opp.

Det *riktige* perspektivet er brukerens, enten det er omstillingsbehov eller tjenestekvalitet som står på agendaen. Det er brukerens behov som skal settes i sentrum. Brukeren må dermed også være utgangspunktet for en diskusjon om hva slags og hvor mye kompetanse som er nødvendig eller ønskelig. Utfordringen er bare at brukeren er et begrep som åpner, snarere enn definerer, debatten. I neste kapittel er det endringer i brukerrollen som står i sentrum.

3 Fra borger til kunde og fra kunde til bruker

I Hagen og Trygstad (2007b) viser vi hvordan borgernes forhold til staten ble endret i løpet av 1990-tallet, vi fikk i større grad en todelt rolle; statsborger og bruker. Statsborgere har sivile, økonomiske, politiske, kulturelle og sosiale rettigheter bygget på prinsipper om universalisme, egalitet og statlig garanti (Marshall 1965). Som statsborger er mitt viktigste bidrag til endringer stemmeseddel og politisk engasjement i ulike organisasjoner. Velferdsstatens utvikling har gitt tre nye relasjoner: kunde, klient og bruker (Eriksen & Weigård 1993). Samhandlingsrelasjonen til staten står i sentrum, som kunder har vi en betalingsrelasjon, vi kjøper tjenester. Klient viser til en avhengighetsrelasjon, vi har behov for hjelp og støtte. For brukeren er medvirkningsrelasjonen det sentrale. Endringene i offentlig sektor gjorde at vi i økende grad ble kunder, klienter og brukere. Hel- og delprivatisering av offentlige virksomheter var en sentral del av reformarbeidet på 1990-tallet, med Televerket som det kanskje mest prominente eksempel. Fristilling og utskilling var et sentralt uttrykk og dekket foruten privatisering, også etableringen av egne juridiske enheter eid av staten (statsforetak, særlovsselskap (som Helseforetakene) eller statlige aksjeselskap). Disse endringene gjorde kunderelasjonen til staten viktigere.

New Public Management (NMP)-inspirerte endringer satte brukeren i sentrum. Konkurransen om å være mest mulig brukervennlig må imidlertid ses i lys av hvilken legitimitetsdimensjon som ble vektlagt. *Brukeren i sentrum* kan på den ene siden vise til faglig begrunnet omsorgsrasjonalitet, og på den andre til et økonomisk allokeringssprinsipp.

Hagen og Trygstad (2007a:86) vektlegger fire forhold for å forstå den økte vekten på brukere og klienter:

«For det første; brukerens interesser og brukernes vurderinger har et moralsk overtak i 'individualiseringens tidsalder'. Til syvende og siste er det folk selv som vet hva som er best for dem. Øke kunnskap om brukernes ønsker skal gi bedre tjenester. For det andre; ved inngangen til 1980-tallet var offentlig sektor i langt større grad enn ønskelig innrettet etter profesjonsinteresser, fagforeningsinteresser og byråkratiske prosedyrer. I tillegg kom en uheldig sammenblanding av politikk, administrasjon og tillitsvalgte som på mange måter førte til udemokratiske beslutningsprosedyrer, særlig i kommunene. Veien ut av uføret ble å sette brukernes behov og interesser foran alle andre aktører. For det tredje: Uhemmet vekst og økt byråkratisering av virksomhetene hadde bevist av politikernes evne til effektiv styring og kontroll var mangelfull. Markedet er alternativet til politisk styring. På markedet er kundene, altså brukerne, den endelige kontrollør av tjenestens kvalitet. Dette innebar at offentlig sektor ble satt på skolebenken med privat sektor bak kateteret. For det fjerde; Slik bruk og introduksjon av nye styrings og organisasjonskonsepter viser tegn på handlekraft hos de ansvarlige, å være moderne er en verdi i seg selv».

I Hagen og Trygstad (2007b) er vi også opptatt av å skille mellom ytre og indre fristilling:

«Fristilling innebærer at tett og direkte politisk kontroll i økende grad blir erstatt et med indirekte styring, både gjennom ulike former for mål- og resultatstyring (intern fristilling) og gjennom ulike eierorganer og tilknytningsformer (ekstern fristilling). Vi bruker også uttrykkene intern og ekstern selskapsdannelse for å understreke inspirasjonen fra det private selskapet som konstruksjon. En av de utfordringene dette skaper er hvorvidt en forsterkning av bruker (eller kunderollen) svekker individenes statsborgerrolle og fører til mindre politisk deltakelse. Kort sagt; som statsborger har jeg rett til å påvirke tjenester og tjenesteutforming selv om jeg ikke er bruker av tjenestene, eksempelvis har barnløse også rett til å mene noe om skolen. Og tilsvarende; som vi skrev i 2007; «prinsippene bak den universalistiske velferdsstatsmodellen har holdt stand, til tross for store organisatoriske endringer de siste 25 årene. Markedsdreining har først og fremst vært et virkemiddel for å effektivisere sektoren. Brukerne fikk brukerrollen fordi denne ble betraktet som mer virksom og krevende. Folket skulle få bedre tjenester. Brukeren ble et nyttig redskap, der brukerens egeninnsats skulle forenkle allokeringssprosessene. Internt ble virksomhetene (om)organisert etter prinsippet om å skille politikk og administrasjon og å etablere kvasimarkeder og kvasikonkurranse.» (Hagen & Trygstad 2007b:192)

Spørsmålet vi stiller er hvorvidt likhetstanken kan opprettholdes samtidig som markeds mekanismer skal danne grunnlaget for styring av offentlig sektor. Likhetstanken er grunnnet i fellesskap, mens markedet har en individuell nyttemaksimerende aktør som rasjonale. Og vi spissformulerer; er velferdsstaten normativ sterk nok til å bygge på en kundeorientert markedsmodell for produksjon av forvaltnings- og velferdstjenester? Kan samfunnsborgerne behandles som kunder, men likevel oppfatte seg og oppføre seg som borgere?

Hensynet til brukeren er lett gjenkjennelig i de to moderniseringsprogrammene (Hagen & Trygstad 2007a:88) som ble lagt frem av henholdsvis Stoltenberg I- og Bondevik II-regjeringene på begynnelsen av 2000-tallet. Fire viktige fellestrekk kan identifiseres: i) brukerens behov skal stå i sentrum, ii) ressursbruken skal effektiviseres og det skal gis økt handlingsrom på alle nivåer, iii) ressursbruken skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon, og iv) økt lokal og individuell frihet. Virkemidlene som settes opp er blant annet: økende fristilling og autonomi, myndighetsdelegering, opprustning av lederrollen, bruk av mål- og resultatstyring, og økt brukermedvirkning og brukerevaluering av offentlige tjenester.

En viktig forskjell på Stoltenberg- og Bondevik-regjeringenes moderniseringsprogram var sistnevntes ønske om en grenseoppgang mellom offentlig og privat sektor. Dette spørsmålet er todelt; hva bør offentlig sektor ta ansvar for, og ii) hva bør offentlig sektor gjøre *selv*? Det er det siste spørsmålet som er mest relevant i vår sammenheng. Større valgfrihet for brukerne ('pengene følger brukeren') fører til økt konkurranse og gjør det lettere å tilrettelegge for private aktører.

I 2007 fant vi langt mindre oppmerksomhet omkring det som i dag er et av de store spørsmålene i debatten, nemlig hvilken del av offentlig sektor som skal gjøre hva. I dag er spørsmålet om ansvarfordeling, samordning og regionalisering blant de mest sentrale delene av debatten. Også for ti år siden var trangere økonomiske rammer en sentral begrunnelse, men vekten på digitalisering var langt svakere.

3.1 Post-NPM?

De NPM-inspirerte reformene bygget på kritikken om at offentlig sektor umyndiggjorde innbyggeren og omdefinerte offentlig sektors rolle fra «å være et sentrum for makt og autoritet til å bli en serviceleverandør» (Torfing et al. 2016:12). I en artikkel i *Stat og styring* (2015/04) oppsummerer Aspøy de siste 25 årene med reformer i offentlig sektor (Aspøy 2015a). Han deler inn i tre ulike bølger: New Public Management – eller, som han lister opp, fristilling av statlige virksomheter, nedbygging av sentral kontroll, og innføring av styringsprinsipper basert på markedsinspirerte metoder som konkurranse, prestasjoner og resultater. Den neste bølgen – av noen kalt post-NPM, av andre «whole-of-government». Og som det siste uttrykket indikerer, mens NPM virket fragmenterende, rettes nå oppmerksomheten mot helheten. Snarere enn mange selvstyrende enheter må staten betraktes som en helhet, og styring og samordning trekkes frem. Norge var sent ute i begge disse bølgene, mener Aspøy. Andre forskere, som Vabo (i Aspøy 2015b), understreker at dette først og fremst gjelder staten og ikke kommunene.

Den tredje bølgen kaller Aspøy (2015a) for hybride organisasjoner, her er poenget kompleksitet og reaksjon mot tidligere reformer, det kommer ingen reformer som erstatter de gamle, stikkordet er tillegg og modifikasjon (se nedenfor).

Også Læg Reid legger vekt på at dagens reformer ikke innebærer nye store endringer, men tillegg eller modifisering av tidligere reformer. NPM lever i beste velgående, hevder han, men «har mist litt av glansen og blitt supplert med reformer som i større grad prøver å knyta saman eit fragmentert styringsverk» (Læg Reid i Aspøy 2015a:4). At omstilling er en kontinuerlig prosess er ikke bare et slagord, men som Johnsen (i Aspøy 2015a) peker på, mange av omstillingene som nå foregår handler fortsatt om å iverksette de store reformene som ble satt i gang på 1980-tallet. Som vist over, disse tidlige reformene handlet i stor grad om rammestyring, fristilling og desentralisering, mens i dag er det også klare tegn til en reaksjon; sentralisering og samordning.

Med dette som bakteppe ser Aspøy (2015b) på den nye runden med reformer: samhandlingsreform, jernbanereform, kommunereform, vegreform, effektiviseringsreformer (tidstyvkartlegging, regelråd og produktivitetsjusteringer av budsjetter). Han finner at noen av reformene peker i retning av økt samhandling, mens andre har søkelys på kompetanse. Vabo tolker reformene som et uttrykk for tiltakende spesialisering og nødvendig profesjonalisering av virksomheten i offentlig sektor og bruker uttrykket «kompetansebølgen» som stikkord for dagens reformer. Styrking av kompetanse er en fellesnevner i flere av de store reformene: «Løsningen som er valgt i alle disse tilfellene er sammenslåing til større organisatoriske enheter i den hensikt å samle fagmiljøer som derigjennom styrkes, og som derfor antas å levere kvalitetsmessig bedre tjenester» (Vabo i Aspøy 2015a:4).

I en artikkel to år etter (Aspøy 2017) ser Aspøy på de reformer og endringer som ble satt i gang i løpet av Solberg I-regjeringen, og hvorvidt (og hvordan) disse er forskjellige fra de reformene som ble satt i gang i Stoltenberg-regjeringens første år. «Fokusert på brukerne, effektivitet og strukturer» er Aspøys oppsummering.

«Felles for de siste norske reformene er både en overgripende vilje til å presentere alle reformer som noe som skal forbedre tjenestene for brukerne og som skal spare penger for staten og for skattebetalerne. Virkemidlene er nye organisasjoner, kampanjer, og såkalte fellesføringer fra regjeringen om hva alle departementer skal utføre. Blant virkemidlene er:

- utskilling og spesialisering av kontrolloppgaver (regelråd, digitaliseringsråd og statlig innkjøpscenter)

- sentralisering og rasjonalisering av institusjoner (kommune, politi, skatt, toll, økonomistyring)
- kontinuerlig forbedring av forholdet til brukerne (tidstyvjakt og bedre språk)
- nedskjæring på driftsbudsjetter ved osthøvelkutt (avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen)
- konkurranseutsetting av infrastrukturoppgaver (Nye Veier, BaneNor)» (Aspøy 2017:2).

Aspøy hevder at det er i synet på medarbeidernes rolle Høyre og Arbeiderpartiet skiller lag: «Høyre mener at staten er til for brukerne, mens Arbeiderpartiet understreker de ansattes betydning» (Aspøy 2017:4). Tradisjonelt har reformprosessene i Norge, Lægredid og Rykkja (2016:47) viser til, «vært mindre drivne fram av politikarar, dei er meir planlagt, meir omfattande, meir akseptert av tenestemannsorganisasjonar og det er gjennomgåande større offentleg involvering i reformprosessane.» Aspøy hevder at dette sitatet viser til mønstre som mange vil si står i sterk kontrast til det reformmønsteret vi har sett i Norge de siste tre årene, og for så vidt også tilbake til Stoltenberg-regjeringen. Reformene har i mange tilfeller vært sterkt politikerstyrte (Lægredid & Rykkje 2016:47).

Utviklingen de siste årene har altså ikke representert noe brudd med tidligere reformer. Aspøy (2017) bruker NAV-reformen som eksempel og ser på hvordan ledere og medarbeidere tilpasset seg de ulike kravene som reformen innebar. Han skriver:

«Forskere som har studert reformen konkluderte med at reformen ikke ble implementert i tråd med politikernes reformvisjoner, men: «i stedet ble reformen omformet i iverksettingen, slik at organiseringen ble mer i tråd med den institusjonaliserte arbeidsdelingen mellom de tidligere etatene. Slik tyder NAV-reformet på at radikal reform er krevende å få til innenfor et sterkt institusjonalisert felt som den norske arbeids- og velferdsforvaltningen.» (Aspøy 2017:3)

Mangel på brudd, eller for å si det med Mahoney og Thelen (2009), mangel på store endringer, betyr likevel ikke at endringer ikke finner sted. Ovenfor var vi opptatt av at kjernen i debatten om offentlig sektor i dag handler om «hvem som skal gjøre hva og hvor det (også geografisk) skal gjøres». Regionreform med tilhørende gjennomgang av statens regionale organisering, kommunereformen og også digitalisering handler i stor grad om dette spørsmålet. Offentlige organisasjoner må samarbeide med hverandre, med privat sektor og med sivilsamfunnet. Vabø og Vabo (2014:19) finner en slik styringsideologisk dreining blant annet i NAV-reformen (NOU 2004:13) og Samhandlingsreformen (St.meld. nr. 24 (2008–2009)). Samarbeidet krever en felles forståelse av problemene og en leder som legger til rette for gjensidig lytting mellom partene. Gjensidig læring er viktig.

Johnsen (i Aspøy 2015) er også opptatt av samstyring – eller medvirkning fra ulike offentlige og private aktører. Han skiller mellom medvirkning i politikens formuleringsfase (inntakssiden) og politikens iverksettelse (uttakssiden). Samstyring, eller nettverksstyring, beskrives i dagens offentlige dokumenter på en måte som gjør at vi nok må spørre om det skjer en overgang fra deltakelse i politikutformeringen til deltakelse i iverksettelsen. Deltakelse eller ansvar for iverksettingsfasen kan studeres fra flere synsvinkler.

Hagelund (2014) understreket at samstyring – eller governance – avviker fra en tradisjonell hierarkisk styringsmodell ved å vektlegge nettverk for styring mot felles mål. Det er viktig å legge til at samstyring ikke innebærer at staten gir fra seg makten, men at den kan utøves på nye måter gjennom andre aktører. Dersom statens målsettinger ikke blir ivarettatt kan det komme ny lovgivning, aktørene handler altså i det som kalles hierarkiets skygge. «Konkrete mekanismer kan være trussel om ny lovgivning hvis ikke partene klarer å tilpasse seg lovgivernes ønsker på en bedre måte» (Hagelund 2014:37). Hagelund bruker

NAV og IA-avtalen som eksempel og viser til at staten finansierer og fastsetter rettigheter, NAV kjøper tjenester fra private aktører, arbeidslivets parter bruker sine ressurser for å promotere avtalen og, som blant annet vist i Andersen et al. (2019), det er et utstrakt samarbeid mellom IA-sentrene (NAV) og kommunene i arbeidet for å redusere sykefraværet. Som Hagelund (2014:37) understreker: «Noe av poenget med NAV-reformen var nettopp å legge til rette for at velferdsmyndighetene skulle spille en annen rolle i iverksettingen av velferdspolitikken. De skulle bli tjenesteytere, veiledere og partnere. Kontrollfunksjonen er nedtonet til fordel for veilederrollen».

Samstyring kan også studeres i et perspektiv som fokuserer på det Hagelund kaller «politikkens mikroaktører» (2014:38) – altså de ansatte i virksomhetene og også til en viss grad brukerne selv. Hvordan kan staten bidra til å mobilisere og forme selvstyrende aktørers frie handlinger? Igjen settes dette opp som en motsetning til hierarkisk styring, men en indirekte styring gjennom forestillinger om normalitet og forventninger om at vi skal styre oss selv. Også denne typen nettverksstyring er enkel å få øye på i IA-arbeidet; både arbeidsgivere og de ansatte skal ansvarliggjøres gjennom et regelverk om dialog og tilrettelegging. Den syke selv skal bidra aktivt for å kartlegge og utnytte restarbeidsevne. Andersen et al. (2019) gir eksempler på hvordan dette praktiseres i et utvalg kommuner, samarbeid mellom ulike nivåer og aktører sto i sentrum:

Fafo undersøkte sykefraværarbeidet i fire kommuner. Samarbeid mellom IA-sentrene (NAV, altså staten) og kommunenes HR-avdelinger sto sentralt. IA-sentrene bidro med kompetanse og rådgivning. I flere var også (privat) bedriftshelsetjeneste en viktig samarbeidspartner. Ledelsen i de ulike virksomhetene ble kurset i det som ofte ble kalt «den vanskelige samtalen». Dette viste til samtalen ledelsen skulle ha med sine ansatte for å kartlegge hva som kunne gjøres for å begrense sykefraværet, primært dreide dette seg om forhold ved arbeidet, men også privatlivet kunne trekkes inn dersom arbeidstakeren ønsket dette. Ansvarliggjøring var et sentralt poeng, ansatte ble bedt om å vurdere hvor mye de kunne jobbe og hva de kunne gjøre for å jobbe mer. Vi fant altså fem ulike aktører: stat, private, kommunen, virksomhetsledelsen og den ansatte selv. Vi kan også legge til arbeidslivets parter, som jo sammen med staten står bak IA-avtalen. Samarbeidet ble legitimert gjennom at kommunen sparte penger, brukerne fikk et bedre tilbud fordi bemanningen var mer stabil, kolleger ble spart for ekstra-belastninger og den ansatte kunne selv i større grad ta grep over eget liv.

Hagelund (2014:38) påpeker at typen styringsteknikker er sårbare for motstand: «Pålegg om dialog og oppfølging kan ignoreres eller gjennomføres som byråkratiske ritualer, der skjemaer fylles ut og sendes inn uten håp eller ambisjon om atferdsendring».

Et slikt perspektiv kan i stor grad brukes til å forstå hvordan lederens rolle blir tegnet og hvordan lederrollen «ikkje handler om å tvinge gjennom framlegga, men meir om å skape mening slik at medarbeiderar oppfatter, forstår og aksepterer avgjerda på tvers av organisasjonen», slik det heter i en rapport om endringsprosesser og ivnvolving av ansatte og brukere (Difi 2014:4). Eller som vi kan lese i Prop. 61 LS 3:31(nærpolitireformen)

«Ledelse skal vektlegges som eget fag og egen karrierevei. Lederne må se sin betydning som rollemodeller og kulturbærere [...] Vektleggingen av ledelse som et eget fag er nødvendig for å bevisstgjøre den enkelte leder om det ansvaret vedkommende har, og for å sikre at ledelsesbeslutninger treffes på grunnlag av kompetente og kvalifiserte avveininger. God ledelse vil sikre riktig prioritering av oppgaver,

som igjen fører til at de ansatte lettere treffer de riktige valgene i pressede situasjon.»

Ledelse som eget fag og karrierevei er ingen nøytral beskrivelse av ledelse, men er et av flere prinsipper for god ledelse. Lederen som rollemodell og kulturbærer knyttes til verbibasert ledelse, lederen skal overbevise de ansatte om hva som er de viktigste verdiene for organisasjonen. Dette ledelsesidealet står i motsetning til den faglige lederen som legitimerer sin rolle i fag- eller profesjonskunnskap, og også den byråkratiske lederen som har sin myndighet forankret i lover og regler (Byrkjeflot 2015).

3.2 Dagens reformbilde

Dagens reformbilde kan beskrives som en blanding av nye og pågående reformer. Eksempelvis har regionalisering av statlige virksomheter vært et sentralt trekk siden midten av 2000-tallet, dagens organisering preges av at de ulike virksomhetene i stor grad har geografisk ulike regioner. Videre preges bildet til en viss grad av to motstridende logikker. For det første, og nevnt flere ganger, det foregår et stort arbeid for å fordele oppgavene mellom ulike forvaltningsnivåer – her står regionreformen (med tilhørende revisjon av statens regionale nett), kommunereformen og samhandlingsreformen sentralt. Også politireformen har klare geografiske trekk (jf. nærpolitireform og større politidistrikter), det samme gjelder reformen i barnevernet hvor et viktig grep er overføring av oppgaver til kommunene. I disse reformene har politikerne vært i førersetet ved vedtak sak for sak i Stortinget. For det andre finner vi avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) og de tiltak vi refererte til overfor – i Aspøys (2017) språkdrakt «fellesføringer fra regjeringen om hva alle departementer skal gjøre».

ABE-reformen

Denne reformen, som ble innført fra budsjettåret 2015, innebærer at statlige etater og virksomheter har fått årlige budsjettkutt fra 0,5 til 0,8 prosent. Kuttene er ment å gi «et desentralt ansvar for å effektivisere og et viktig insentiv for statlige virksomheter og virksomhetsledere til å gjennomføre systematisk effektiviseringsarbeid.»¹⁰

Reformen er omstridt og har blitt betegnet som politisk ansvarsfraskrivelse. Politikerne 'bestiller' kutt, men overlater prioriteringene til virksomhetene. Kritikken har kommet både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, her ved Spekter¹¹ og NTL¹²:

«Vi konstaterer at regjeringen viderefører ABE-reformen og anslår at den bidrar til å frigjøre 1,7 milliarder kroner, men vi er usikre på om den bidrar til å optimalisere og effektivisere offentlig sektor. Gjennom slike flate ostehøvelkutt treffes virksomhetene vilkårlig. Den straffer virksomhetene som har lavt effektiviseringspotensial

¹⁰ Finansdepartementet. (2018). «Prop. 1 S (2018 –2019) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) Prop. 1 S (2018–2019) FOR BUDSJETTÅRET 2019 Statsbudsjettet», s. 78. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/content-assets/2ca333109d1e4211b68d79e57df3200f/no/pdfs/prp201820190001gulddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2ca333109d1e4211b68d79e57df3200f/no/pdfs/prp201820190001gulddpdfs.pdf).

¹¹ <http://www.spekter.no/Nyheter/Nyheter-2018/Statsbudsjett-2019---ABE-reformen-ma-evalueres/>.

¹² https://frifagbevegelse.no/ntlmagasinet/her-er-regjeringens-nye-ostehovelkutt-i-staten-6.158.582893.b73315ba5f?utm_campaign=NTL%20Nyhetsbrev%20081018&utm_content=NTL%20Nyhetsbrev%20081018%20CID_ecd4c95b544866f121abe59b7a5af7e9&utm_medium=email&utm_source=Nyhetsbrev&utm_term=Ostehovelkuttene%20i%20staten%20fortsetter%20i%20budsjettforslaget%20for%202019%20NTL-tillitsvalgte%20mener%20at%20det%20frer%20til%20rovdraft%20p%20ansatte

og kan bli en sovepute for virksomheter hvor effektiviseringspotensialet er høyere.» (Spekter)

«Ingen signaler om hvilke oppgaver som skal bort. DSBs andel av regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform er på 3,8 millioner kroner i budsjettet for neste år. Regjeringen gir derimot ingen signaler om hvilke oppgaver som ikke skal videreføres for å få budsjettet til å gå i hop [...] – Osthøvelkuttene fører til at det må strammes inn på områder som investering og rekruttering, og fører dermed til mer byråkrati i stedet for mindre. Når man ikke erstatter folk som slutter, så blir det mer å gjøre på de fagpersoner som er igjen, påpeker han (den tillitsvalgte, vår tilføyelse). – Virksomhetene kalkulerer inn ABE-kuttene, og handlingsrommet blir mindre og mindre. Det kan være grunn til å spørre regjeringen om hvor stort rom de egentlig tenker det er for en avbyråkratisering som aldri tar slutt. (Tillitsvalgte fra NTL, Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) og Folkehelsa)

Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) undersøkte i 2018 ABE-reformens betydning for domstolene (SØA 2018). Her pekes det på at en allerede presset kapasitet fører til at reformen forsterker utfordringene med å levere god kvalitet i tjenestene. Det pekes på at utgiftene i domstolene i all hovedsak er lønnskostnader og at reformen fører til færre ansatte. En pågående digital satsing har ennå ikke fått de forventede effektiviseringsgevinstene og forskutteres.

Foruten rapporten fra SØA har vi ikke funnet noen større evalueringer av ABE-reformen¹⁵. Reformen er imidlertid ikke noe særnorsk fenomen, den er sterkt inspirert av OECDs «Strategic agility» (OECD 015). Strategic agility er et konsept hentet fra privat sektor, og har tre hovedkomponenter: strategisk sensitivitet, enhetlig ledelse og ressursfleksibilitet. Budsjettering er en sentral komponent i konseptet, og det å innføre toppstyrte budsjettkutt betraktes som ett av flere viktig virkemidler for å oppnå større grad av fleksibilitet og omstillingsevne. Dette vil ifølge OECD gjøre offentlig sektor bedre i stand til å tilpasse seg fremtidige behov og utfordringer, samt muliggjøre omdisponering av ressurser etter skiftende behov. Vi finner ulike varianter av ABE-reformen i flere OECD-land. OECD (2015:56) betegner dette som «Automatic cuts of productivity dividends», (ACPD), som kjennetegnes av følgende trekk:

- Kuttene er del av den regulære budsjettprosessen og gjennomføres uten at det foreligger noen særskilt beslutning fra et år til et annet
- Kuttene er basert på antatt produktivitetsøkning i den offentlige tjenesteproduksjonen
- Kuttene er blant annet benyttet til å dekke statens driftsutgifter.

Danmark har siden 1980-tallet gjennomført en ACPD-ordning, kalt omprioriteringsbidraget. I 2015 ble ordningen utvidet til å omfatte kommuner og regioner. Omprioriteringsbidraget er svært omstridt og har møtt stor motstand, særlig fra utdanningssektoren og kultursektoren, og har senere blitt redusert for enkelte områder. Finland innførte ACPD fra 2003, i form av Statens produktivetsprogram. Dette programmet ble revidert av den finske riksrevisjonen i 2010. Da hadde staten kuttet 8000 årsverk, uten at dette hadde ført til økt produktivitet, ifølge den finske riksrevisjonen – som anbefalte nedleggelse av programmet. Programmet ble kritisert for at den primære målsettingen om å øke effektiviteten i praksis kun dreide seg om å kutte i statlige stillinger. Fra 2011 kom et nytt program på plass, Program for effektivitet og produktivitet. Sverige har siden krisen på 1990-tallet

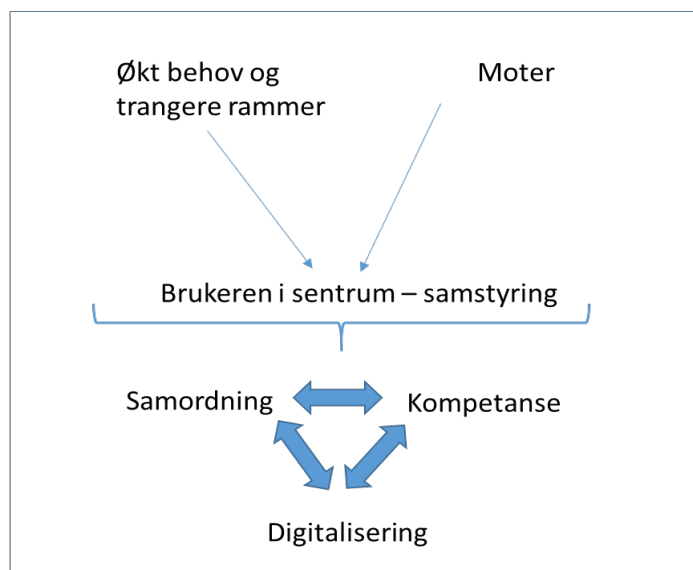
¹⁵ Dette avsnittet er hentet fra arbeidet med en kommende rapport fra Fafo om ABE-reformen.

brukt ACPD – Överskottsmålet – og gjennomført kutt på mellom 1-2 prosent. I dag omfatter Överskottsmålet staten, kommunesektoren og pensjonssystemet. Den seneste evalueringen kom i 2016 (SOU 2016:67). Her foreslås det mindre endringer i rammeverket, blant annet at nivået på overskuddsmålet blir endret til en tredjedel prosent av BNP, at oppfølgingen av overskuddsmålet skjerpes og at rammeverket kompletteres med et gjeldsanker. Ifølge SOUen er det imidlertid fremdeles bred politisk enighet om og tillit til Överskottsmålet som virkemiddel.

3.3 Samordning og samstyring som den røde tråden?

Bedre samordning mellom ulike forvaltningsnivåer kan ses på som en rød tråd i dagens reformbilde. I figuren nedenfor har vi forsøkt å sette opp et stilisert bilde. To grupper av drivkrefter er satt opp: økt behov og trangere rammer viser til de drivkreftene vi var opp-tatt av i avsnitt 2.1, mens 'moter' minner oss om at det nok ikke er tilfeldig hvilke organisasjonsendringer og virkemidler som velges i norsk forvaltning. Fra begge drivkrefter henter vi ønsket om å sette brukeren i sentrum. Dette valget fører videre til det vi har forsøkt å illustrere som et gjensidig forhold mellom samordning, kompetansebehov og digitalisering. Samordning mellom ulike nivåer og aktører er nødvendig for å sette brukers (ofte komplekse) behov i sentrum, alternativt: samordning er nødvendig for kostnadseffektiv behandling av brukers behov. Samordning er ikke mulig uten økt kompetanse, økt vekt på kompetanse er ikke mulig uten digitalisering. Eller sagt på en annen måte: digitalisering muliggjør både økt kompetanse og økt samordning. Kompetansen viser til både sak-, digital og samordningskompetanse.

Figur 3.1 Stilisert reformprosess



I de to neste avsnittene skal vi se litt ekstra på to av hjørnene i trekanten og trekke inn noen pågående og planlagte reformer.

Samstyring og samordning

Da samhandlingsreformen ble presentert i 2009 (St.meld. nr. 47 (2008–2009)), hadde samstyring ennå ikke funnet veien inn i det offentlige dokumentet. Kjernen i reformen var en ny oppgavefordeling mellom stat og kommune, hvor kommunene i større grad skal ta ansvar for et helhetlig pasientforløp.

I meldingen brukes tre ulike argumenter for å støtte oppgaveoverføring til kommunene: i) Vekt på forebygging, understøttelse av pasientens egenmestring, tidlig intervensjon og lavterskeltilbud – som allerede var kommunale oppgaver, her handler det dermed om å utnytte eksisterende kapasitet. Argumentet bygger dermed på et dobbelt legitimitetsgrunnlag: gode tjenester og effektiv drift. ii) Effektivitet som legitimering direkte: kommunale tjenester er billigere enn tjenester i spesialisthelsetjenesten. iii) «Når pasientenes mestring av eget liv er den sentrale målsettingen på mange av helse- og omsorgssektorens områder (for eksempel rehabilitering, psykisk helse, rus og kroniske sykdommer) vil det ofte være samspillet mellom helsetjenestene og de ulike kommunale tjenestene som kan legge til rette for mestring. Det kreves en god kommunal helsetjeneste for å være bidragsyter og ofte er kommunene den sentrale koordinatoren i dette arbeidet.» (St.meld. nr. 47 (2008–2009), side 27.) Avsnittet er interessant på flere måter. For det første, begge sider av samstyring og governance kommer til syne – behovet for at ulike forvaltningsnivåer samhandler og vekten på mestring. Og for det andre, legitimiteten kan knyttes direkte til fleksibilitet/responsibilitet.

Videre pekes det i stortingsmeldingen på kommunereformen: «Det er flere årsaker til at det hittil ikke er utviklet en sterkere kommunal rolle på helse- og omsorgsområdet. Hovedårsaken vurderes å være at kommunene ikke har hatt forutsetninger for å utvikle tilstrekkelig robuste faglige og organisatoriske miljøer og virksomheter, slik at de har slitt med å rekruttere og beholde fagpersonell. Bak dette ligger flere samvirkende årsaker. I en kommunestruktur med små kommuner har det erfaringsmessig vært problematisk å kunne tilby fagfolk stabile og gode utviklingsopplegg, med derav følgende rekrutteringsvanskeligheter».

I et samstyringsperspektiv kan vi legge til at Difi i sin nyeste evaluering av politireformen anbefaler at «Kommuner og politiet bør bli mer omforent om hvordan de sammen kan møte kriminalitetsutfordringer lokalt» (Difi 2019a:2). Nok en gang er det brukerne som er i sentrum når de fortsetter: «Også mindre kommuner uten eget politi/lensmannskontor må oppleve at de får tilfredsstillende polititjenester».

Kommune- og regionreformen kan ikke ses uavhengig av digitalisering. Ønsket om bedre tilbud til innbyggerne innebærer økt kompetansebehov, noe som virker sentraliserende. Samtidig – og som det ofte sies – ny teknologi gjør at folk kan jobbe hvor om helst, det kan virke desentraliserende: «De senere årene har ny teknologi og digitalisering gjort at oppgaveløsning (funksjon) og lokalisering av arbeidsplasser i større grad kan sees uavhengig av hverandre» (Difi 2019b:24).

Regionalisering og kommunesammenslåing innebærer at oppgaver skal fordeles, dette er kanskje det mest sentrale pågående reformarbeidet i offentlig sektor i dag. Dermed skal to ting gjøres på en gang – digitaliseringsstrategien understreker samarbeid og felles tjenester ut til borgerne, regionaliseringen innebærer at en ny ansvarsfordeling skal trekkes opp.

Når det gjelder statens tjenester viser Difis kartlegging fra 2019 en utvikling fra «geografibasert til funksjonsbasert oppgavefordeling» (Difi 2019b:13), de statlige virksomhetene følger ikke lenger fylkesgrensene, men er inndelt i regioner. Difi skriver at «Krav om effektivisering, digitalisering, kompetanse og kvalitet fører til en desentralisert konsentrasjon» (Difi 2019b:3). Og de utdyper:

«Vår kartlegging viser at det over tid skjer en endring hvor det blir færre enheter og hvor enhetene blir større. De minste kontorene legges ned. Tilsvarende ser vi også en tendens mot færre og større regionskontor. Digitalisering og nye kompetansebehov setter fart i denne utviklingen ved at brukerbehov endres og at publikumstjenester ikke lengre er stedlige. I tillegg kommer effektivisering og krav om innsparinger i budsjettet.

Oppsummert kan vi si at det skjer en desentral konsentrasjon og endringene er nødvendige for å imøtekomme nye brukerbehov og krav, krav om kvalitet og likebehandling, kompetansebehov og effektivitetskrav.»

Difi oppsummerer videre at «Regjeringens retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og politiske beslutningsprosesser bidrar til at konsentrasjonen først og fremst skjer lokalt og regionalt. Det er slik sett mulig å unngå til en viss grad sentralisering av statlige arbeidsplasser til de største byene.» (Difi 2019b:33)

Samstyring og digitaliseringsstrategi

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la i juni 2019 frem sin «Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor.» Hensikten med strategien er å

«understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i offentlig sektor som helhet. Digital transformasjon betyr å endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgavene på ved hjelp av teknologi. Det innebærer at virksomhetene gjennomgår radikale endringer med mål om bedre bruker opplevelser og smartere og mer effektiv oppgaveløsning. En slik tilnærming kan føre til at organisasjonen må endres, ansvar flyttes, regelverket skrives om, eller prosesser designes på nytt. Dette handler like mye om endringsledelse, kompetanse- og organisasjonsutvikling, forvaltningspolitikk og forvaltningsutvikling som teknologi» (KMD 2019b:7-8).

Samarbeid og samordning er gjennomgående stikkord i strategien. Til tross for at uttrykket *samsyring* bare brukes én gang, er teksten gjennomsyret av behovet for – og ønsket om – at ulike aktører samarbeider og tar ansvar for digitaliseringen. Illustrerende nok er strategien i seg selv et samarbeid mellom departementet og KS.

Det overordnede hovedmålet er «Enklere hverdag for innbyggere og næringsliv». 2025-målene settes opp slik:

1. offentlig sektor digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte
2. flere oppgaver løses digitalt, og som sammenhengende tjenester
3. alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor
4. offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskaping for næringslivet
5. kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling
6. kommunale og statlige virksomheter henter gevinster fra digitalisering på en systematisert måte.

For å oppnå disse målene og understøtte digital transformasjon, fokuserer strategien på følgende innsatsområder:

- A. Brukerne skal settes i sentrum gjennom utvikling av mer sammenhengende tjenester basert på viktige livshendelser
- B. Offentlig sektor skal samhandle bedre om digitale tjenester og effektivisere ressursbruken gjennom styrket samordning på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, og systematisk uthenting av gevinster fra digitalisering
- C. Data skal i større grad deles og gjenbrukes i offentlig sektor, og åpne data skal publiseres for innovasjon og verdiskaping i næringslivet
- D. Nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling, fellesløsninger og felles arkitekturer, skal etableres i et helhetlig og overordnet styrt og koordinert økosystem
- E. Samarbeid med privat sektor på digitaliseringsområdet skal styrkes for å oppnå bedre og mer effektive tjenester og for å legge til rette for innovasjon. (KMD 2019b:8)

Brukerorienteringen er lett gjenkjennelig – brukerne skal ta ansvar (punkt 3), tjeneste skal tilpasses brukerne (punkt 4) og brukerne skal settes i sentrum (punkt A). Samordning står også sentralt i punkt A (sammenhengende tjenester) og i punkt 2 (sammenhengende tjenester), punkt 4 (deling og bruk av data over sektorgrenser), punkt 5 (felles digitalt økosystem for samhandling), punkt B (samhandle bedre) og punkt C (data deles). Samordning med privat sektor finner vi i punkt E.

Strategien legger vekt på at trangere økonomisk handlingsrom og økte forventninger krever at offentlig sektor jobber på nye måter. For å kunne ta ut gevinster ved hjelp av ny teknologi er det nødvendig med samordning og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Her ligger det altså et effektivitetsargument; nye krevende brukere kan bare tilfredsstilles ved at teknologien bidrar til innsparinger – som igjen dermed kan komme brukerne til gode. Ny teknologi blir dermed i seg selv et argument for at offentlig sektor i større grad må samarbeide med private aktører.

Samstyring, brukerorientering og kompetanse

Samstyring gir brukerne en viktig rolle. Brukerens rolle i organiseringen av velferdstjenestene kan studeres fra tre synsvinkler: i) som en del av statsborgerens demokratiske rettigheter, ii) som et redskap for å forbedre og effektivisere offentlige tjenester gjennom å innhente kunnskap om hva brukerne har behov for, og endelig iii) som et redskap for å ansvarliggjøre brukeren overfor sin egen situasjon, slik vi ga eksempel på ovenfor, fra Fafos forskning. Det er viktig å skille mellom individuell og representativ brukerdeltakelse og spørre om tilstrekkelig kompetanse er på plass for å ivareta begge former for deltakelse.

I en Difi-rapport fra 2014, som blant annet evaluerer NAV-reformen og barnevernsreformen, er man mellom andre ting opptatt av hvordan brukerne trekkes inn i reformarbeidet. I NAV-reformen ble brukermedvirkning som verktøy og viktig arbeidsmetode vedtatt av Stortinget, og dermed lovfestet både på system- og individnivå. Rapporten viser til at brukerorganisasjonene var fornøyd med det formelle rammeverket for brukerundersøkelser, men at det ble satt av for lite ressurser. De fremhever imidlertid at kompetansen om brukermedvirkning var for svak, dette gjaldt både aktører fra NAV og brukerrepresentantene selv, her var det eksempelvis nødvendig med god forvaltningskompetanse.

Fra sin evaluering av barnevernsreformen viser Difi en annen historie. Mens NAV-reformen kunne støtte seg til etablerte brukerorganisasjoner, var brukerne av barnevernet lite organisert på det tidspunkt hvor reformen ble etablert, og brukerne spilte dermed en liten rolle. Etter hvert har dette endret seg og «brukarane er blitt meir og meir involverte

i videreutvikling av etaten; både på individnivå og på systemnivå» (Difi 2014:37). Difi konkluderer slik: «Det vart sagt at auka involvering av brukarane og utvida definisjon av kunnskapsbasert barnevern har hatt mykje å seie for utviklinga i barnevernet. Kunnskapen byggjer både på forskning og erfaringar frå tilsette og brukarar. Dette har gjeve auka tryggleik i organisasjonen.» (Difi 2014:37).

Disse funnene reiser viktige spørsmål knyttet ikke bare til brukermedvirkning, men også til samstyring som prinsipp. Ikke bare kreves det kompetanse for å kunne ta avgjørelser i nettverk og i samarbeid, det må også finnes en eller annen form for representative brukerrepresentanter.

Ansatteinvolvering

Erfaringene som Difi-rapporten fra 2014 viser til, bekrefter mye av det som er skrevet om verdien av ansattes medvirkning i endringsprosesser: jo mer man involverer de ansatte, jo større er sjansen for et vellykket resultat:

«I kunnskapsorganisasjonar vil tilsette sitje med ein unik erfaringsbasert kompetanse om korleis verksemda fungerer, kva som er utfordringar og ha god informasjon om brukarane og forventningane deira. Denne kompetansen vil ofte vere meir spesialisert og djuptgåande enn det meir heilskaplege perspektivet leiinga har. Tilsette bør involverast tidlegare enn dei ofte blir gjort i endringsprosessar. Dei bør inviterast til dialog om grunnlag og mål for ei omstilling når leiinga har formulert dei fyrste tankane om behovet for fornying. Tidleg involvering gjev prosessar auka legitimitet og sterkare oppslutning om mål og visjonar.» (Difi 2014:4).

Også ansattemedvirkning kan analyseres fra flere synsvinkler; medvirkning er en demokratisk rettighet og medvirkning er et middel til å forbedre og effektivisere tjenestene. Medvirkning er sentralt i alle de tre legitimitetsdimensjonene til Vabø og Vabo (2014), men gis noe ulik tyngde: Uten kompetanse er det ikke mulig å etablere *kostnadseffektive* tjenester. Kompetansen i form av arbeidsmetoder og kunnskap trenger likevel ikke å komme fra utførerne av den aktuelle tjenesten, den kan komme i form av manualer og oppskrifter, som gir lite rom for medvirkning fra den enkelte ansatte. I den andre legitimitetsdimensjonen (*forutsigbarhet/åpenhet*) står innsyn og likebehandling sentralt, og de ansatte trenger å ha kompetanse både når det gjelder rettighetene i seg selv og i håndteringen av dem. Her er rommet for medvirkning fra de ansatte mindre. Når det gjelder tjenestens evne til å imøtekomme kravet om *fleksibilitet/responsibilitet* (den tredje legitimitetsdimensjonen), kommer behovet for medvirkning langt sterkere inn igjen, det er de ansattes kompetanse som er grunnlaget for å tilpasse tjenesten til situasjonen. Her vil manualer og oppskrifter aldri kunne være fullt ut dekkende for alle situasjoner. Individuell tilpasning og ikke likebehandling står sentralt.

Også ansattes deltakelse kan ses i lys av nettverksstyring. Difi (2014:14) setter opp «bruker/ansatte-styring – ansvar delegert» som det høyeste nivået for bruker-/ansattemedvirkning. Her kan vi spørre om dette skal forstås som en styringsmekanisme eller som ansvarliggjøring. Hvorvidt ansvar kan forstås som medvirkning, blir et sentralt spørsmål. Forholdet mellom ansvar og medvirkning/medbestemmelse hører hjemme i den demokratiske diskursen, mens involvering av de ansatte for å kunne nyttiggjøre seg deres kompetanse kan ses på fra flere synsvinkler. Alle ansatte har rett til å bruke sine evner og oppleve personlig utvikling, det ligger i kravene i arbeidsmiljølovens §4-2. Ansatte har dermed rett til å bruke sin kompetanse til beste for brukerne, brukernes posisjon handler her ikke bare om velferdsstatens ansvar, det handler i stor grad også om profesjonsnormer

og profesjonsetikk. På den andre siden, ansattes kompetanse som et redskap for arbeidsgiver til å gi og videreutvikle gode tjenester, handler i mindre grad om medvirkning.

3.4 Nye brukere – nye kompetansekrav?

Hensynet til brukerne er et sentralt trekk i den gjennomgangen vi har foretatt. Økte behov og økte krav krever at de ulike forvaltningsnivåene samordner seg, det er mulig fordi digitaliseringen gir anledning til å jobbe på kryss og tvers. Regionalisering er nødvendig for å etablere fagmiljøer med tilstrekkelig kompetanse. Samordning og regionalisering utfordrer gamle geografiske skillelinjer, debatter vi av erfaring vet at kan bli vanskelige og langdryge i Norge. Den diskusjonen lar vi fare i denne sammenhengen.

Det vi kan si er at vi finner tegn til en endret brukerrolle – en rolle hvor kravene til den enkelte om å delta eller bidra øker. I dette avsnittet ser vi på de utfordringene en slik rolleendring innebærer.

I scenariene fra KMD listes det opp to ulike alternativer for offentlig sektor i 2040 (KMD 2019a:18). Scenariene blir beskrevet som apolitiske, men – sett på bakgrunn av de reformønsker og planer vi har vært innom i dette notatet – det synes rimelig å oppfatte dem som henholdsvis uønskede og ønskede ytterpunkt. Under alternativet «begrenset endring» sies det blant annet at offentlig sektor er preget av

- at den viderefører dagens rolle og ansvar som forvalter, bestiller, spesifiserer, kjøper og utfører
- at frivillige og private aktører leverer tjenester på vegne av det offentlige
- sektorbaserte mål og organisering, som gjør det krevende å få til samarbeid på tvers
- brukersentrering og effektivisering av enkelttjenester
- At innbyggerne er mottakere av tjenester/ytelser

I den andre enden finner vi «redesign og transformasjon», og her heter det:

- Det offentlige, private aktører og innbyggerne samspiller på nye måter
- Det offentlige tilrettelegger og muliggjør endring
- Eksperimentering med ny teknologi og nye modeller
- Organisering og teknologi kobler behov og ressurser til samfunns mål
- Innbyggerne er deltakere: de mottar tjenester og leverer tjenester

Innbyggerne skal altså gå fra å være mottakere av tjenester/ytelser til å bli deltakere som mottar og leverer tjenester. Dette skal foregå i en situasjon hvor rollen til virksomhetene er endret og samspill settes i sentrum, et samspill mellom alle forvaltningsnivåer, sektororer og også brukerne selv.

Nye (organisasjons)modeller skal prøves ut med det offentlige som tilrettelegger. Hvordan kan vi så forstå denne deltakerrollen brukerne skal ha? En annen sannhet er at fremtidens brukere vil være mer krevende. Her bruker vi NAV som eksempel. NAV er, som vi var inne på innledningsvis, opptatt av nye forventninger fra brukerne. Hvilket bilde av brukeren er det så som tegnes? Vi skal trekke frem noen eksempler.

«NAVs brukere vil få mer innsyn og innflytelse, samtidig som de vil ha en mer aktiv rolle i sin egen sak [...] Brukernes behov og forventninger må være utgangspunktet for utvikling av offentlig sektor. Styrket brukermedvirkning og brukerorientering i NAV er nødvendig for å skape bedre brukeropplevelser og utnytte brukernes kom-

petanse best mulig. Digitalisering og økt brukermedvirkning vil endre arbeidsdelingen mellom den enkelte og det offentlige og gi brukerne mer makt og styring i egen sak.» (NAV 2019:8)

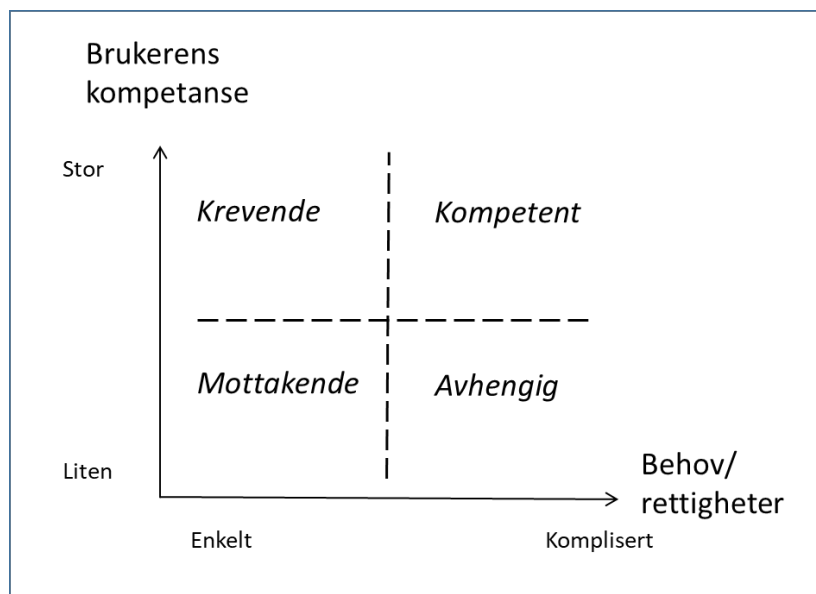
«Høsten 2018 ble det etablert en strategi for brukermedvirkning i NAV på system- og tjenestenivå [...] Strategien vektlegger også økt brukerdrevet tjenesteutvikling og samskaping. [...] Designtenkning er et satsingsområde i offentlig sektor og i NAV. Grunntanken er å sette brukeren i sentrum for utviklingsprosessen og se hele tjenestetilbudet fra brukernes perspektiv [...] Ett av fire innsatsområder i NAVs nye virksomhetsstrategi er nettopp «Brukerdrevet utvikling» [...] . Prinsippet om brukeren i sentrum vil også kunne medføre endret oppgavefordeling både internt i NAV og mellom ulike aktører i offentlig sektor.» (NAV 2019:28)

«Det er nødvendig for NAV å være åpen og samhandlende. I tillegg til omfattende samarbeid med andre offentlige instanser, samarbeider NAV med mange private aktører.» (NAV 2019:71)

Brukerne blir både mer krevende og kompetente, noe som skal utnyttes. Ny teknologi fører til ny arbeidsdeling. Brukerne skal få mer makt og styring. I figuren nedenfor setter vi opp fire kundetyper; den mottakende, krevende, kompetente og avhengige brukeren. Utgangspunktet er en antagelse om at brukerens kompetanse vil variere, her tenker vi både på i) kunnskap om rettigheter og egen situasjon og behov, ii) evnen til å samarbeide og kommunisere sine behov til de ansatte, og iii) en kvalitetsvurdering som også inngår, noen brukere vil ha uklare oppfatninger om god kvalitet, mens andre vet hva de ønsker seg og hvordan det bør gjøres. Behov og rettigheter vil dessuten variere, eksempelvis fra de enkle, som rett til skoleplass, til kompliserte «wicked problems» (se avsnitt 2.4) knyttet til lærevansker eller særlige utfordringer.

De ansatte står altså overfor to vurderinger; hva slags behov/rettighet har denne brukeren, og hva slags kompetanse har hun?

Figur 3.2 Ulike brukerroller.



Den *mottakende brukeren* har lav kompetanse, men også et enkelt behov. Rett til barnehageplass kan tjene som eksempel, tildeling av barnehageplass er en enkel og rutinemessig oppgave, men den mottakende brukeren kan trenge hjelp til å finne ut hvordan man skal søke. Den *krevende brukeren* har høy kompetanse om sitt (enkle) behov – han har oversikt over sine rettigheter og sørger selv for å overholde alle frister og fyller ut riktig søknadskjema om barnehageplass. Den *avhengige brukeren* har et barn med særlig behov, men vet lite om hvilke tilbud som finnes og hvilke rettigheter eventuelle diagnoser utløser for små barn. Den *kompetente brukeren* søker informasjon, har mulighet til å sortere tilbud og kommer selv med forslag til hvordan helsevesen, barnehage og foreldrene kan samarbeide til beste for barnet.

Brukere og legitimitet

Hvordan slår så forestillingen om den aktive brukeren inn i de ulike idealtypene vi har satt opp i figur 3.2?

Med utgangspunkt i *kostnadseffektivitet* som legitimeringsform kan vi spørre om det blir et A- og B-lag av brukere? De ansvarlige, de som vi kaller krevende og kompetente i figuren, bidrar selv til tjenestekvaliteten gjennom å ta ansvar for egen situasjon og kommunisere sine behov på en effektiv måte. De andre, de kostbare med lav kompetanse, blir dyrere og bidrar ikke til at tilbudet de får blir optimalt. Ønsker om økt digitalisering byr på enkle eksempler.

Som kompetent bruker øker åpenbart kvaliteten på mitt tilbud gjennom digitalisering av kontakt med det offentlige – enten det er skattemelding eller sykepenger. Men like åpenbar – uten digital kompetanse svekker digitaliseringen kvaliteten på tilbudet. Her kan vi dermed spørre: hvor går grensen for hvor mye digital kompetanse vi kan kreve at brukere?

Grensen for hva vi andre vil betale for de mottakende og avhengige brukerne er et politisk spørsmål. Og det er et politisk spørsmål som bringer oss til neste legitimitetsgrunnlag: *forutsigbarhet*, eller tilliten til at likebehandling og innsyn er på plass. Påstander om at bare de ressurssterke får tilgang til tjenester er ikke ny, men kravet om deltakelse gjør at forholdet mellom brukerens kompetanse og tjenestens innhold får en ny dimensjon, kompetanse blir ikke bare nødvendig for tilgang til, men også for innholdet i tjenesten. Her synes det dessuten rimelig å anta at mange avhengige brukerne har komplekse behov. Og dermed er vi over i den tredje legitimitetsformen; *fleksibilitet* eller min tillit til at tjenestetilbudet kan tilpasses min situasjon, at endrede behov oppfattes og ivaretas.

Alle tre legitimeringsdimensjonene bringer oss til de ansatte; brukeren må kunne stole på at de ansatte ikke gir henne ansvar for forhold hun ikke har kompetanse til å mestre, at de ansatte er lydhøre og hjelper henne å kommunisere behovene, at de bruker et faglig utgangspunkt for å bestemme hva slags behov hun har, og at brukerens (manglende) selvinnsett ikke stempler henne som en dyr og vanskelig bruker.

Det sentrale spørsmålet er kanskje hvilken av disse brukerne som oppfattes som *normalen* når omstillinger står på dagsorden. Hagelund (2014) viser, som vi var opptatt av i avsnitt 3.1, til forestillinger om normalitet og forventninger om at vi skal styre oss selv; spissformulert: må man oppføre seg normalt for å få et godt tilbud? Hva er en normal evne til selvrefleksjon, egen innsats og kunnskap om egne behov?

Forholdet mellom brukerens innflytelse på tilbudet og brukerens ansvar for resultatet blir sentralt. I kapittel 2 skilte vi mellom kvalitet på tjenesten i seg selv (fenomenet) og kvaliteten på virkningen (eller effekten av tjenesten). Med en spissformulering: får brukerne innflytelse på fenomenet, men ansvaret for effekten? Her er tanken at brukeren kan selv velge *hvilket* tiltak som kan iverksettes (brukeren vurderer kvaliteten på selve tilbudet), og at brukeren selv må ta ansvar for at dette tiltaket virker.

Kunnskap om tjenesten og refleksjon over egne behov og også bruk av billigste tjenesteform (eksempelvis digitalisering) kan innfris på to måter; enten av brukeren selv eller av brukerens pårørende. Foreldre til mindreårige vil, etter evne, alltid ta dette ansvaret. I andre livsfaser vil foreldre være avhengige av hjelp fra barna eller andre pårørende for å kunne ta det ansvaret. I utgangspunktet er velferdsstaten innrettet mot individuelle rettigheter, men økt vekt på samstyring og samordning gir de pårørende en viktigere rolle. For eldre er det åpenbart lettere å være en krevende eller kompetent bruker om man er omgitt av en frisk ektefelle og/eller aktive voksne barn. Hvilken rolle pårørende skal spille i en utvikling som peker mot flere enslige og flere barnløse, er et sentralt spørsmål.

3.5 Oppsummering: Omorganisering og kompetansebehov

Hvilke kompetansebehov oppstår som følge av en ny brukerrolle? Dette er kanskje det viktigste spørsmålet gjennomgangen i dette kapitlet genererer. Hva slags kompetanse kreves for å gi gode tjenester til henholdsvis den krevende, den kompetente, den mottakende og den avhengige brukeren? Hvilken brukertype er best tilpasset den kompetansen de ansatte har i dag?

Det neste spørsmålet retter seg mot forholdet mellom faglig kompetanse og det vi kan kalle samordningskompetanse. Er det tilstrekkelig oppmerksomhet om disse to formene for kompetanse, og hva er egentlig forskjellen mellom dem? Er det mulig med økt grad av samordning uten å sette faglig kompetanse høyt på dagsorden? Hva er forskjellen mellom den kompetansen man trenger for å samordne seg med andre etater og den man trenger for å samordne seg med brukeren? Jo mer brukeren skal ta ansvar for, jo viktigere blir den ansattes evne til å forklare brukeren hva han/hun bør gjøre. Dette krever pedagogisk kompetanse.

I forlengelsen av dette dukker det opp et nytt spørsmål. Samordning mellom forvaltningsnivåene handler i stor grad også om regionalisering og/eller ny lokalisering av virksomhet. Det aktualiserer spørsmål om det finnes nok og riktig kompetanse til å gjennomføre slike prosesser.

Det fjerde spørsmålet tar utgangspunkt i den totale enigheten om at økt kompetanse er nøkkelen. Her er det grunn til å spørre om denne enigheten bidrar til å tildekke de mange spørsmålene som bør stilles. Hvor er uenighetene knyttet til hvordan økt kompetansebehov skal oversettes til praktisk handling? Det synes urimelig å anta at slik uenighet ikke eksisterer, men vi har i svært liten grad møtt på den i de dokumenter og rapporter vi har gjennomgått.

Det femte hovedspørsmålet vi anbefaler viser tilbake til skillet mellom enkel- og dobbelkretslæring, eller med et litt enklere språk: settes det av tid i omstillingsprosessene til at ansatte kan reflektere over arbeidsmåter og metoder, eller rettes oppmerksomheten i for stor grad mot å tilføre noe nytt? Utnyttes de ansattes kompetanse godt nok, slik at man ikke ender i en situasjon hvor feilretting og rapportering settes i sentrum?

I den gjennomgangen av offentlige dokumenter og rapporter vi har foretatt, som altså på langt nær er utfyllende, er det ikke lett å finne bidrag som fokuserer på *hvordan* økningen i kompetansen skal skje. Kompetanse er et nøkkelord og helt nødvendig for vellykket omstilling, men det kan være grunn til å etterlyse planer for hvordan kompetansen skal *brukes*, ikke bare hvordan man skal få tak i den. Ansattes mulighet til å bruke og utvikle sin kompetanse er tema for neste kapittel.

4 Ansattes muligheter til å utnytte og utvikle egen kompetanse

Utgangspunktet for dette kapitlet er en enkel forventning: *Med så mye endring forventer vi at kvaliteten på offentlige tjenester har blitt bedre.* Dette er selvsagt på mange måter en naiv og forenklet forventning. For det første, økt behov kan spise opp enhver rasjonell forbedringsprosess. Og for det andre, og som vi var innom innledningsvis, både nasjonale og internasjonale undersøkelser tyder på en begrenset suksessrate.

Vi skal likevel presentere funn knyttet til de ansattes vurderinger av endringsprosessene. Fevolden (2015:2) skriver at

«Skjebnen til politiske reformer avgjøres av iverksetterne på gateplan. Likevel er det få systematiske analyser av utfordringene som nye reformer byr på for dette nivået». Og han fortsetter: «Hvorfor er det så vanskelig å få reformer til å skje? Er vi for besnæret av nye ideer til å kunne få opp gode motforestillinger? Er vi for opptatt av kroner og øre, mens de menneskelige ressursene som skal drifte reformene og som til syvende og sist er bestemmende for om vi skal oppnå reformens intensjoner, får liten oppmerksomhet?»

Det er disse iverksetterne vi er opptatt av. Gjennomgangen bygger på en antagelse om at ansattes muligheter til å bruke og utnytte sin kompetanse er avgjørende for et godt tilbud til brukerne. Dette er selvsagt ikke en selvfølgelighet, ansatte og brukere kan ha forskjellig oppfatning av hva som fører til god kvalitet.

4.1 En mengde kontinuerlige omstillinger

Et klart flertall – eller ca. tre fjerdedeler av de ansatte i staten – har opplevd en større endringsprosess de siste tre årene. Og som tabell 4.1 viser, blant dem som svarer bekrefte på at de har opplevd slik omstilling, er hele to tredjedeler omfattet av en pågående prosess.

I Levekårsundersøkelsen i 2016 (LKU 2016) er det ca. 40 prosent av de statlig ansatte som svarer at de har vært omfattet av «omorganisering som har berørt din arbeidssituasjon». Forskjellen mellom LKU 2016 og SAU kan nok delvis skyldes at LKU plasserer helseforetakene i statlig sektor og dels noe forskjellig spørsmålsstilling. Vi må også legge til at det er to år mellom målingene.

Tabell 4.1 Spørsmål: Når var den siste endringsprosessen du har vært en del av som ansatt i staten? Prosent. Kilde: Statsansatteundersøkelsen (SAU)¹⁴.

	Andel som har bekreftet endring	Alle
Er i en pågående endringsprosess	65	50
For ca. 1 år siden	19	14
For ca. 2–3 år siden	16	12
Ikke omstilling		23
Total	100	100
N	4008	5232

I tabell 4.2 spørres det mer konkret om hva endringene har bestått av. Halvparten har opplevd omorganiseringer eksemplifisert med «sammenslåing, oppsplitting, utskilling av virksomheter/enheter, omgjøring til AS, nyetablering», deretter finner vi virksomhetsinterne organisasjonsendringer (44 prosent). En av fem har opplevd nedbemanning. En av to har opplevd at arbeidsplassen har fått ny geografisk lokalisering.

Tabell 4.2 Spørsmål: Har du opplevd en større endringsprosess som ansatt i staten i løpet av de siste 3 årene? Flere svar mulig. Etter departementsområde. Prosent. Kilde: SAU¹⁵.

Vi	Ingen	Geo-flytting	Ned-bemanning	Opp-bemanning	Ned-legging	Om-organisering	V-org*	Tekno-endring	Annet
Den sivile ytre etat	20	13	22	7	8	57	40	23	9
Departementene	38	9	12	2	1	26	45	7	5
Offentlig næringsdrift og anlegg	22	9	29	5	5	49	44	22	8
Sentraladm. utenfor departementene	20	12	29	10	3	44	54	24	8
Undervisning og forskning m.m (ikke medregnet skoleverket)	31	6	12	6	1	52	35	22	7
Total	25	10	20	7	4	52	41	22	8

*= virksomhetsinterne organisasjonsendringer

Vi er opptatt av hvordan endringsprosessene påvirker muligheten til å gi kvalitativt gode tjenester i det ytterste leddet. Endringer i det som omtales som «den sivile ytre etat» er derfor spesielt interessant. Men som tabellen viser, det er liten forskjell mellom de ulike etatsgruppene, dette gjelder både type endringer og hvorvidt det er gjennomført endringer som sådan.

Neste tabell (4.3) viser hvor mange endringer den enkelte rapporterer om.

¹⁴ Difi har lagt ut både en Excel-fil og en SPSS-fil. Det er noen flere spørsmål i Excel-filen, noe som reduserer vår mulighet for statiske analyser av disse variablene. Alle analyser av signifikansnivå er foretatt i SPSS, men fra Excel-filen har vi utelukkende kopiert funn.

¹⁵ Tabeller/figurer som bygger på Excel-filen fra Difi gir ikke mulighet til å oppgi N på enkeltspørsmål

Tabell 4.3 Antall endringer i ulike etatsgrupper. Prosent. Kilde: SAU.

	Ingen endring	1 endring	2 endringer	3 eller flere	Total	N
Den sivile ytre etat	20	28	24	29	100	2248
Departementene	39	34	16	11	100	187
Offentlig næringsdrift og anlegg	22	24	28	26	100	333
Sentraladm. utenfor departementene	20	27	22	31	100	691
Undervisning og forskning m.m (ikke medregnet skoleverket)	31	28	20	21	100	1711
Total	24	28	22	26	100	5170

De statsansatte deler seg her i fire omtrent like store grupper: ingen endring (24 prosent), én endring (28 prosent), to endringer (22 prosent) og endelig tre eller flere endringer (26 prosent).

Heller ikke her viser våre analyser at det er noen forskjell mellom ytre sivile etat og de andre gruppene.

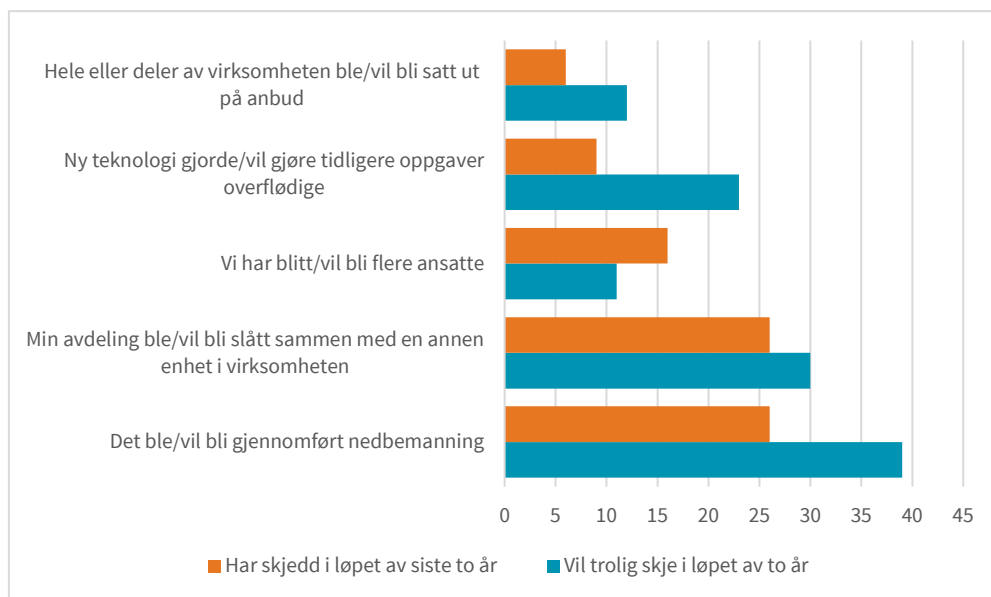
Det er liten tvil om at statsansatte har gjennomgått og gjennomgår mange endringsprosesser. Og det er heller ingen tvil om at de forventer ytterligere omstillinger. Fafo (Trygstad & Jordfald 2017) gjennomførte høsten 2017 to undersøkelser hvor blant annet omstilling var et av temaene: en undersøkelse blant medlemmer i LO Stat (N=3500) og en befolkningsundersøkelse (N=1000). Her fikk respondentene også spørsmål om hva de tror vil skje fremover.

Totalt svarte 72 prosent av de spurte at de har vært gjennom endringsprosesser de siste to årene, mens 81 prosent forventet større endringer de neste to årene. Hva slags endringer det er snakk om, er vist i figur 4.1 på neste side.

Størst endring i omstillingstakten ser vi på området ny teknologi, mens nesten en av ti svarer at endringer har funnet sted, er det nesten en av fire som tror det kommer endringer de neste to årene. Nesten en av tre tror at ytterligere nedbemanning vil finne sted.

I SSBs levekårsundersøkelse 2016 (LKU 2016) svarer totalt 37 prosent av ansatte i staten (N=1877) at de har opplevd omorganiseringer som har berørt arbeidssituasjonen de tre siste årene – 30 prosent i egen avdeling og 7 prosent i en annen avdeling i virksomheten. Blant dem som svarte bekreftende på dette spørsmål, mener 42 prosent at omstillingen hadde svært stor eller stor betydning, mens 57 prosent valgte å svare «liten» eller «svært liten betydning». I LKU 2016 spørres det også om hvorvidt de ansatte har opplevd nedbemanning de tre siste årene; her svarer 26 prosent at dette har skjedd enten i egen avdeling (14 prosent) eller i en annen avdeling (12 prosent). 33 prosent svarer at nedbemanningen hadde svært stor eller stor betydning, mens 37 prosent velger liten eller svært liten.

Figur 4.1 Omstillinger i staten. N=3500 medlemmer i LO Stat. Prosent. Kilde: Jordfald og Trygstad 2017: 21.

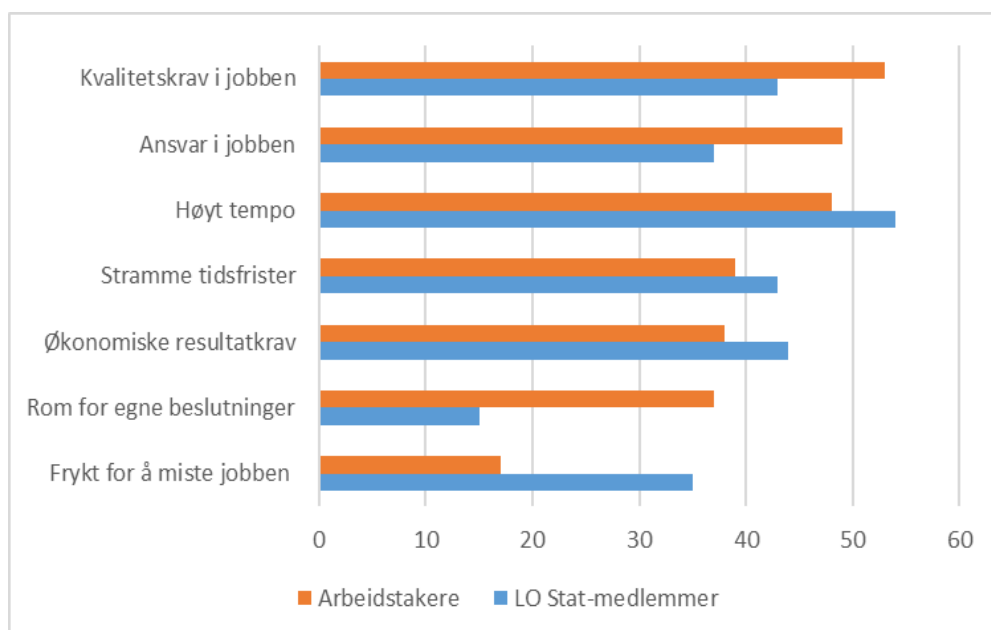


4.2 Omstilling og kompetanse

Hva har disse omstillingene betydd for brukerne – eller sagt med litt andre ord: hva betyr omstillingene for de ansattes muligheter til å gjøre en god jobb overfor brukene? Dette er tema for dette avsnittet.

Fafos undersøkelse er nyttig fordi vi kan sammenligne LO Stats medlemmer med et tilfeldig utvalg arbeidstakere.

Figur 4.2 Spørsmål: Sammenlignet med tre år tilbake i tid, har din arbeidssituasjon endret seg? Andel som svarer at det er blitt mer/større N=735 (arbeidstakere hentet fra befolkningsundersøkelsen) og 3500 (LO Stat-medlemmer). Prosent. Kilde: Jordfald og Trygstad 2017:25.



Figuren viser til to ulike områder; positive endringer knyttet til kvalitetskrav, økt ansvar og økt rom egne beslutninger og negative endring: tempo, tidsfrister, økonomiske rammer og frykt for å miste jobben. Resultatene er slående: Andelen LO Stat-medlemmer er lavere på de positive endringene og høyere på de negative. Størst forskjell finner vi når det gjelder frykt for å miste jobben og rom for egne beslutninger.

Resultatene fra Fafos undersøkelse blant LO Stats medlemmer kan ikke umiddelbart overføres til hele statlig sektor. For det første omfatter undersøkelsen kun svar fra arbeidstakere organisert i LO. For det ande arbeider mange av LO Stats medlemmer i virksomheter hvor konkurranseutsetting har stått på dagsorden. To av ti svarer at tjenester i virksomheten der de jobber har blitt konkurranseutsatt de siste to årene (Trygstad & Jordfald 2017:11).

Innvendinger til tross, undersøkelsen gir et noe dystert bilde når målsettingen er at endringer skal føre til økt kompetanse og dermed bedre tilbud til brukerne. I resten av kapitlet går vi mer systematisk til verks. I gjennomgangen skal vi ta utgangspunkt i de tre dimensjonene ved legitimitet og bruker ulike variabler fra SAU og LKU 2016. Hele veien er vi opptatt av om omorganiseringer (LKU) og endringer (SAU) påvirker svarene. Vi tar utgangspunkt i de tre dimensjonene ved legitimitet. Kulepunktene viser hvilke spørsmål vi har valgt ut.

1. Sparsommelighet/kostnadseffektivitet:

- I vår virksomhet løser vi våre oppgaver med effektiv ressursbruk

2. Forutsigbarhet/åpenhet

- Tid til å gjøre jobben skikkelig

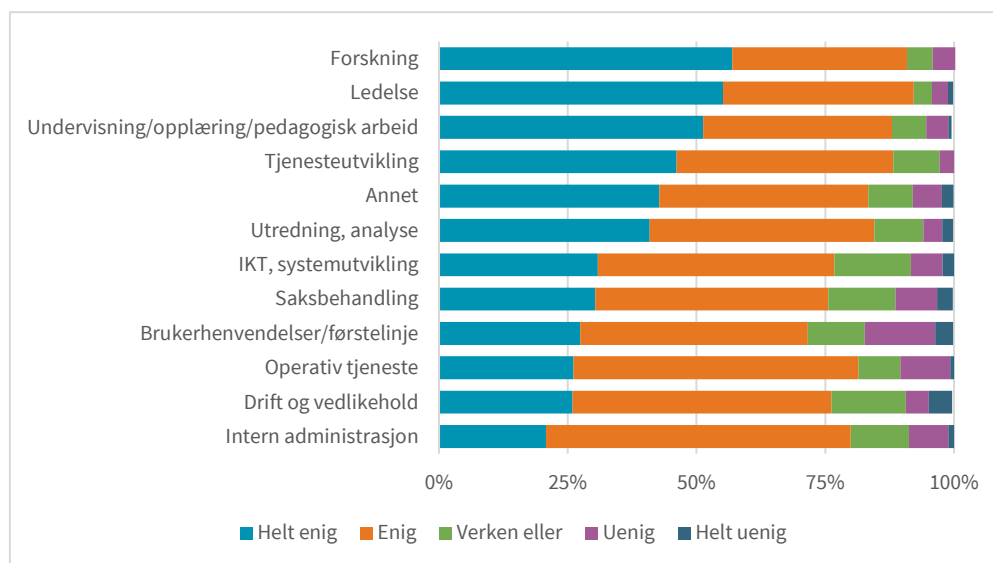
3. Fleksibilitet/responsibilitet:

- Videreutvikle deg faglig
- Gjøre jobben annerledes

Her må det legges til at slik datagjenbruk gir lavere validitet enn hva som er ønskelig, fordi vi ikke selv har bestemt spørsmålstillingene. Særlig gjelder dette operasjonaliseringen av forutsigbarhet/åpenhet. Variabelen ble valgt med utgangspunkt i at vi som brukere må ha tillit til at offentlige tjenester gjøres på en skikkelig måte og at mangel på tid ikke skal svekke en slik skikkelighet. Ideelt sett skulle vi helst kombinert de tre legitimitetsformene med den todelte kvalitetsvurderingen, altså skille mellom tjenesten i seg selv og effekten av den.

Til slutt i kapitlet forsøker vi å rendyrke tilbudet til brukerne ved å fokusere på ansatte med direktekontakt med brukerne. Aller først skal vi imidlertid se på hvordan de ansatte vurderer sine muligheter til å utnytte sin kompetanse. I 2018 svarte åtte av ti statsansatte at de er enige eller helt enige i påstanden «Jeg har gode muligheter til å utnytte min faglige og personlige kompetanse».

Figur 4.3 Påstand: Jeg har gode muligheter til å utnytte min kompetanse (kunnskap, erfaring og ferdigheter) i jobben min. Bare ansatte¹⁶. Prosent. Kilde: SAU.



Figur 4.3 viser at andelen som svar «helt enig» varierer nokså mye. Type oppgave er ikke inkludert i den tilgjengelige SPSS-filen, og vi får dermed ikke testet hvorvidt forskjellen mellom gruppene er signifikant. Figuren viser imidlertid at de gruppene vi er mest interessert i (brukerhenvendelser/førstelinje og operativ tjeneste) ligger i den nedre delen av figuren.

I tabell 4.4 er vi opptatt av om endringer påvirker muligheten til å utnytte kompetansen.

Tabell 4.4 Påstand: Jeg har gode muligheter til å utnytte min kompetanse (kunnskap, erfaring og ferdigheter) i jobben min. Bare ansatte. N=4886. Prosent. Kilde: SAU

			Antall endringer			Total
	Ingen endring	Endring (alle)	1	2	3 eller flere	
Helt uenig	2	2	2	2	2	2
Uenig	6	7	6	8	8	7
Verken eller	9	10	8	9	13	10
Enig	39	46	47	48	44	44
Helt enig	45	35	37	33	33	37
Total	100	100	100	100	100	100

Tabell 4.4 viser at andelen som er «helt enig» i dette spørsmålet varierer fra 45 prosent (ansatte som ikke har gjennomgått noen endringsprosesser) til 35 prosent (ansatte som har gjennomgått endringer). Vi ser imidlertid at forskjellene nærmest forsvinner dersom vi slår sammen kategoriene helt enig og enig, og forskjellene er ikke statistisk signifikante. Heller ikke antall endringer gir signifikante utslag.

¹⁶ Vi har tatt ut lederne og fokuserer utelukkende på de ansatte på de fleste spørsmålene hentet fra SAU (se fortløpende i tabell/figurtekstene). Antall respondenter i LKU 2016 er imidlertid langt lavere og vi har derfor beholdt lederne. For å kunne teste resultatene statistisk har vi tatt ut vet-ikke-alternativene.

Med utgangspunkt i vår interesse knyttet til brukernes tilbud, har vi sett spesielt på tre av etatsgruppene; sivile ytre etat, sentraladministrasjonen utenfor departementene og undervisning og forskning (ikke vist). Det er en nedgang i «helt enig» i alle tre gruppene når vi sammenligner ansatte som har og som ikke har gjennomgått endringer, men forskjellen er ikke signifikant.

Vi har også sett på om hvorvidt det er en pågående endringsprosess eller ikke, og hvor lenge det er siden endringen. Igjen finner vi ingen sammenheng mellom disse spørsmålene og muligheten for å utnytte egne kompetanse.

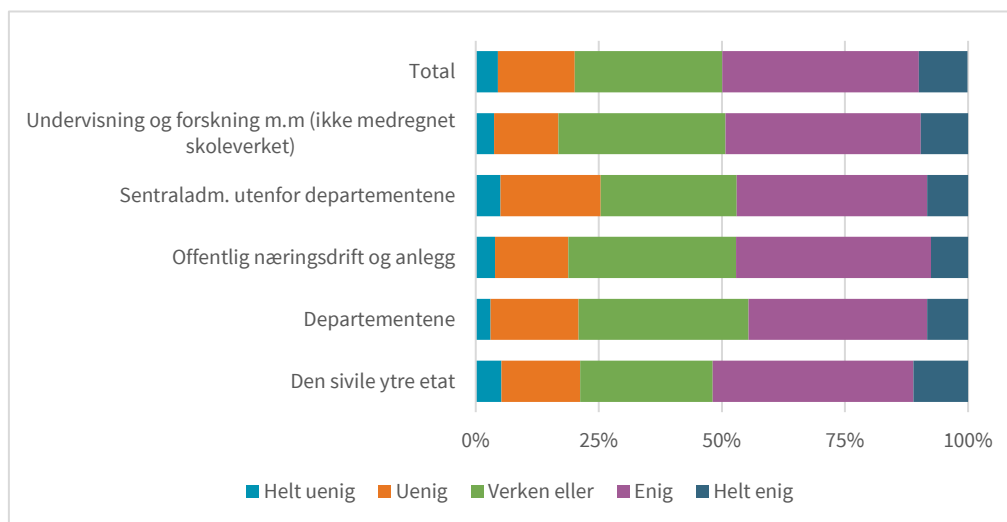
Konklusjonen blir dermed at vi ikke finner noen sammenheng mellom endringer og ansattes muligheter til å utnytte sin kompetanse. Dersom man forventer økt mulighet blir man altså skuffet, men på den annen side; vi finner ikke tegn til at endring i seg selv svekker denne muligheten.

Sparsommelighet/kostnadseffektivitet

Vi har en altså en antagelse om at brukernes kvalitetsvurdering henger sammen med de ulike legitimitetsdimensjonene. Sløsing med offentlige midler vil kunne svekke brukernes opplevelse av kvalitet dersom dette er kjent. Sløsing må ses i sammenheng med at det er snakk om oppgaver som ikke har noen klar avgrensning. Mangel på kostnadseffektivitet vil forhindre at man gjør *mer*. Potensial for å gjøre mer vil i seg selv kunne svekke legitimiteten i den opprinnelig tjenesten.

I figur 4.4 viser vi hvordan de statsansatte reagerer på påstanden om at «I vår virksomhet løser vi våre oppgaver med effektiv ressursbruk».

Figur 4.4 Påstand: I vår virksomhet løser vi våre oppgaver med effektiv ressursbruk. Etter etatsgruppe. N=4623. Bare ansatte. Prosent. Kilde: SAU



Det er forholdsvis få som svarer at de er helt uenig i påstanden, og forskjellen mellom de ulike etatsområdene er ikke så stor. Andelen som svarer «verken eller» er imidlertid forholdsvis stor, dette kan tyde på at spørsmålet oppfattes som vanskelig. Nærmere analyser (ikke vist) viser at effektiviteten går ned under omstilling, men også at den tar seg opp igjen når det har gått en tid. Vi har også sett på om ansatte i gruppen «siste omstilling for 2–3 år side» skiller seg ut, men heller ikke her mener man at ressursbruken er mer effektiv enn i gruppen som ikke har opplevd noen endringsprosesser.

Forutsigbarhet/åpenhet

Dette viser altså til borgernes rettigheter, med andre ord vi må kunne forvente at offentlig ansatte gjør en skikkelig jobb, og vi må kunne forvente at det offentlige sørger for ressurser som gjør dette mulig. Her henter vi et spørsmål fra LKU 2016 og ser på hvordan ansatte i staten vurderer en påstand om at det ikke er tid til å gjøre jobben skikkelig, påstanden er altså negativt formulert.

Tabell 4.5 Påstand: Det er vanligvis ikke tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte. Etter omorganiseringssvar. N=1867. Både ledere og ansatte. Prosent. Kilde: LKU 2016.

Omorganisering som har berørt arbeidssituasjonen de tre siste år				
	Ja, i egen avdeling	Ja, i andre avdelinger i virksomheten	Nei	Total
Svært godt	7	0	3	4
Godt	13	0	8	9
Verken godt eller dårlig	34	35	24	29
Dårlig	26	30	41	35
Svært dårlig	21	35	24	24
Total	100	100	100	100
Andel	36	9	55	100

Målet på omorganisering er formulert noe annerledes i LKU 2016 enn i SAU. Respondentene blir spurt om de har opplevd omorganisasjoner som har berørt arbeidssituasjonen de tre siste årene. Svaralternativene er «ja, i egen avdeling», «ja, i andre avdelinger i bedriften» og «nei». Respondenter som har opplevd begge typer er bedt om å velge de første alternativet.

Blant dem (55 prosentene) som ikke har opplevd omorganiseringer, svarer 64 prosent at påstanden passer dårlig eller svært dårlig, man er altså uenig i at det ikke er nok tid. Tilsvarende andel blant dem som har opplevd omorganiseringer i egen avdeling (36 prosent) er 50 prosent. Vi finner svake, men signifikante forskjeller i svarene. Dersom vi sammenligner dem som har opplevd omorganiseringer i egen avdeling med resten av respondentene, finner vi en svak, men signifikant sammenheng,¹⁷ og dersom vi sammenligner de som har opplevd omorganisering i annen del av virksomheten med resten av respondentene, finner vi tilsvarende¹⁸. Konklusjonen er altså at omorganisering kan føre til at flere svarer at de ikke har nok tid til å gjøre jobben skikkelig, men vi understreker at det er snakk om svake sammenhenger. SAU har ikke et tilsvarende spørsmål.

Fleksibilitet/responsibilitet

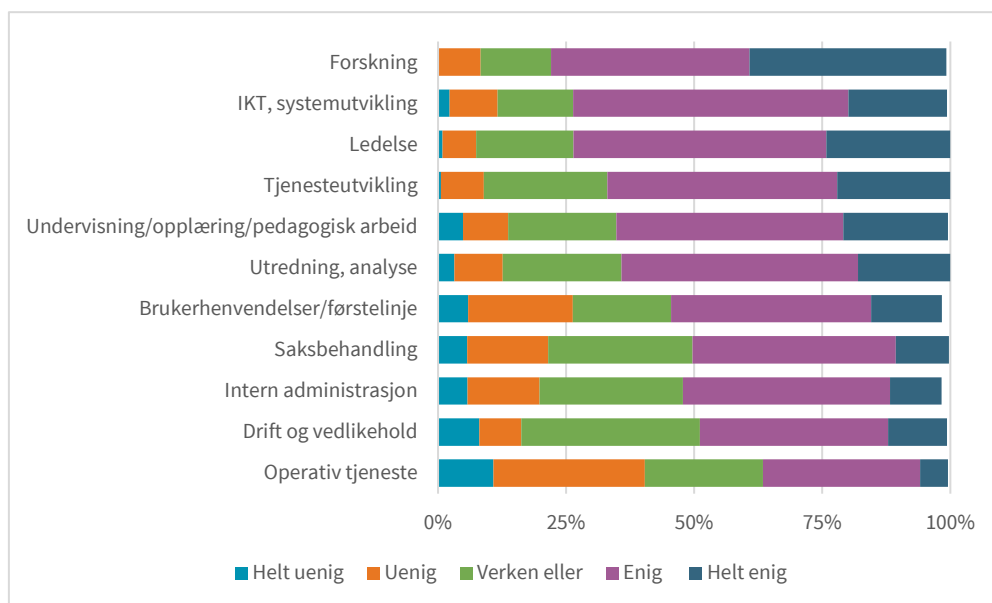
De to første legitimitetsdimensjonene viser i stor grad til borgerrollen, mens det siste viser til innholdet i tjenestene og brukernes tillit. Kan de ansatte tilby gode tjenester i en situasjon hvor man skal gjøre noe med mennesker (jf. side x) og hvor det som skal gjøres endres både fra bruker til bruker og også for den enkelte bruker over tid. Vi spør altså: Får de ansatte faglig påfyll, har de frihet til å gjøre jobben slik de vurderer det som best, og hvordan blir dette påvirket av endrings- og omstillingsprosesser? Når det gjelder spørsmålet om faglig utvikling har vi data både fra SAU og LKU 2016 (se nedenfor).

¹⁷ Uttrykket svak, men signifikant viser til en Spearman-korrelasjonskoeffisient på 0.14**

¹⁸ Spearman=0.123**

Totalt svarer nesten seks av ti at de er enige eller svært enige i at de har gode muligheter til å utvikle sin faglige og personlige kompetanse. Forskjellen mellom de ulike departementsområdene er ikke særlig stor. I neste figur ser vi på faglig utvikling innenfor ulike oppgaver.

Figur 4.5 Påstand: Jeg har gode muligheter til å utvikle min faglige og personlige kompetanse. Både ledere og ansatte. Prosent. Kilde: SAU



Figur 4.5 viser at det er ganske store forskjeller mellom de ulike gruppene, og det er verd å legge merke til at grupper med mye brukerkontakt ligger i nedre halvdel av figuren; blant respondenter fra gruppen «brukerhenvendelser/førstelinje» er det 14 prosent som er enige i at de har gode muligheter og 39 prosent som er nokså enige, i gruppen «operativ tjeneste» er andelen henholdsvis 5 og 31 prosent.

Vi finner at mulighetene til å utvikle sin kompetanse (jf figur 4.3) synes å svekkes noe dersom man har gjennomgått endringer – en svak, men signifikant sammenheng¹⁹. Muligheten svekkes også jo flere endringsprosesser man har vært en del av. Men vi finner ingen effekt av hvorvidt det er en pågående prosess eller om prosessen fant sted for 2–3 år siden. Disse funnene gjelder også når vi fokuserer utelukkende på den sivile ytre etat. Konklusjonen synes å være at vi finner tegn til en negativ effekt av omstilling. Eller sagt på en annen måte: vi finner ingen positiv effekt av endringene.

Det neste spørsmålet er hentet fra LKU 2016 og dreier seg om hvorvidt de ansatte mener at de jobber på den riktige måten.

Blant dem som ikke har opplevd omorganiseringer, svarer 9 prosent av de nokså ofte eller meget ofte eller alltid må gjøre ting de mener burde vært gjort annerledes. Blant dem som har opplevd omorganisering i egen avdeling, er andelen 20 prosent. Vi finner dermed en klar sammenheng mellom å ha gjennomgått omstilling og å mene at det er ting som burde vært gjort annerledes²⁰

¹⁹ Spearman=0.11**

²⁰ For å sjekke signifikante sammenhenger har vi kodet om til to ulike variabler; hhv i) de som har opplevd omstilling i egen avdeling (og evt også i virksomheten) versus resten, og ii) de som har opplevd omstilling i egen og/eller virksomheten versus resten. Resultatene på her er henholdsvis «omstilling i annen avdeling»: Spearman= 0,14** og «omstilling i egen avdeling»=spearman= 0,17**.

Tabell 4.6 Spørsmål: Hvor ofte må du gjøre ting som du mener burde vært gjort annerledes? Etter omorganiseringssvar. N=1867. Både ledere og ansatte. Prosent. Kilde: LKU 2016.

	Ja, i egen avdeling	Ja, i andre avdelinger i bedriften	Nei	Total
Meget sjelden eller aldri	15	28	25	22
Nokså sjelden	26	24	30	28
Av og til	39	35	36	37
Nokså ofte	17	9	7	10
Meget ofte eller alltid	3	5	2	3
Total	100	100	100	100

4.3 Omstilling og direktekontakt med brukere

Disse to siste variablene (figur 4.4 og tabell 4.6) var ment å vise til at brukernes oppfatning av tjenesten står sentralt, det følger av vår fokusering på legitimitet. Og det er altså her vi finner de klareste tegnene til at omstilling virker negativt, eller igjen – vi er sikrest på at vi ikke finner noen positive effekter av omstilling. Igjen må vi imidlertid minne om at dette er et spinkelt grunnlag med lav validitet. Det er også viktig å legge til at dette utelukkende er de ansattes oppfatninger, eksempelvis kan brukerne være godt fornøyd selv om de ansatte mener at ting burde gjøres på andre måter.

I LKU 2016 er det et spørsmål som dreier seg om hvorvidt respondentene har direktekontakt med kunder/klienter ansikt til ansikt eller over telefon. Spørsmålet viser til hvor stor deler av dagen man bruker til dette. Vi er, som nevnt flere ganger, særlig opptatt av det siste leddet, og har derfor sett grundigere på den gruppen som oppgir at store deler av arbeidsdagen består i å ha kontakt ansikt til ansikt eller over telefon med klienter/kunder. Grensen settes ved «minst halvparten av tiden», vi har altså inkludert alle som jobber direkte med kunder/klient minst halvparten av tiden eller mer. Dette utgjør 996 respondenter; 888 respondenter har *ikke/lite kontakt*. Både ledere og ansatte er tatt med. I gjennomgangen ser vi på henholdsvis forutsigbarhet/åpenhet og fleksibilitet/responsibilitet. Av plasshensyn har vi ikke inkludert tabeller/figurer her, men refererer direkte til resultatene. Når det gjelder muligheten til å *utnytte faglige muligheter i jobben*, har kontakt med brukerne ingen betydning, det er ingen forskjell mellom gruppen som har mye og gruppen som har lite kontakt.

Forutsigbarhet/åpenhet 2

Ovenfor (tabell 4.6) fant vi tegn til at omorganisering hadde en negativ effekt på respondentenes svar på spørsmålet om det var tid til å gjøre en god jobb. Skiller vi mellom respondenter med direktekontakt og lite/ingen kontakt, kommer det imidlertid frem interessante forskjeller. I gruppen med mye direktekontakt finner vi at omorganiseringen virker negativt, og her er sammenhengene forholdsvis sterke²¹. Dersom omorganisering har funnet sted i egen avdeling, svarer 30 prosent at påstanden «Det er vanligvis ikke tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte» stemmer svært godt eller godt, mens i gruppen uten omorganisering er andelen 17 prosent. Resultatene gir dermed grunn til å antyde at omorganisering slår særlig negativt ut på ansatte med mye brukerkontakt.

²¹ Hhv. Spearman=0,18** (omorganisering i egen avdeling versus resten) og 0,21** (omorganisering i egen og i annet del av virksomheten).

Fleksibilitet/responsibilitet 2

Totalt sier nesten åtte av ti at de har svært gode eller gode muligheter til å utvikle seg faglig, og igjen er det ingen forskjell av betydning mellom gruppen som har mye direktekontakt og gruppen som har lite eller ingenting. Men, igjen finner vi likevel viktige forskjeller. Det er bare i gruppen med mye kontakt at vi får signifikante utslag av omorganiseringen²². Blant dem med mye kontakt svarer 21 prosent at de har svært gode muligheter, blant dem uten omorganisering er andelen 34 prosent. Konklusjonen er dermed den samme som på forrige punkt: ansatte med mye brukerkontakt som har gjennomgått omorganiseringer, synes å være mer utsatt for negative effekter av omorganisering.

Vår andre variabel omhandler hvor ofte de ansatte må gjøre ting som de mener burde vært gjort annerledes. Ovenfor (tabell 4.6) fant vi at omstilling synes å ha en svak (men signifikant) effekt på hvorvidt de ansatte mener de gjør ting som burde vært gjort annerledes. Blant ansatte med lite/ingen direkte kontakt med brukerne, finner vi en tilsvarende svak, men signifikant²³ effekt når vi sammenligner dem som har hatt omorganisering i egen avdeling med resten. Og, ikke overraskende, på bakgrunn av funnene ovenfor: blant ansatte med mye direktekontakt finner vi sterkere sammenhenger²⁴. Blant dem som har vært gjennom omorganisering i avdelingen der de jobber, svarer 23 prosent at de ofte (meget ofte/alltid og nokså ofte) må gjøre ting som de synes burde vært gjort annerledes, mens blant dem uten omorganisering svarer 10 prosent det samme. Konklusjonen er altså den samme som over: omorganisering har størst effekt blant statsansatte med mye kontakt med klienter og brukere.

4.4 Kvantitative konklusjoner

Dette kapitlet bygger på et utvalg variabler hentet fra SAU og LKU 2016. Utvalget av variabler lar seg lett kritisere, og validiteten er lav. Analysen lider også av et kort tidsspenn. Fremgangsmåten må derfor i større grad ses på som en illustrasjon og en påminnelse om at tilbudet til brukerne avhenger av dem som jobber i det ytterste leddet.

Når det er sagt, funnene inviterer til en konklusjon som sier at til tross for all denne endringen, finner vi lite som tyder på tilbudet til brukerne er blitt bedre. Eller mer presist – våre funn tyder på at ansattes forutsetninger for å gjøre en god jobb for brukerne ikke styrkes av de endringer som har funnet sted og som fortsatt pågår. Denne konklusjonen kan selvsagt snus; vi finner bare svake tegn til at omorganiseringer går utover de ansattes muligheter til å gjøre en god jobb. Det er de ansattes oppfatninger vi var opptatt av, vi kan ikke påstå at det er samsvar mellom eksempelvis de ansattes vurderinger av sin egen kompetanse og brukernes oppfatning av kvaliteten i tilbudet. Her støtter vi oss altså på en *antagelse* om en slik sammenheng: dersom de ansatte får mulighet til å bruke og utvikle sin kompetanse, vil dette være til beste for brukerne, og videre: dersom tilbudet skal bli bedre, må de ansatte i enda større grad få mulighet til dette. I neste avsnitt støtter vi oss fortsatt til denne antagelsen.

²² Hhv 0,14** og 0,12** (samme inndeling som noten over)

²³ Spearman=0.12**

²⁴ Hhv. 0,21** og 0,19** (samme inndeling som note 20)

4.5 Kompetanse og ansattes muligheter til å gi gode tjenester

Kompetanse er det sentrale argumentet – enten det er regionalisering (enhetene må være store nok for å ha og tiltrekke seg nok kompetanse), digitalisering (økt kompetanse er nødvendig – og økt digitalisering er nødvendig for å utnytte kompetansen) eller samstyring (brukernes kompetanse må utnyttes). Vi står i utgangspunktet overfor fire sammenhengende kompetansebehov:

- 1 Få tak i ny kompetanse
- 2 Bruke den kompetansen de ansatte har
- 3 Utvikle den eksisterende kompetansen
- 4 Endre den eksisterende kompetansen

Ny kompetanse kan skaffes ved ansettelser (punkt 1) eller ved å endre den kompetansen de ansatte har (punkt 4). Dette minner oss om skillet mellom den kompetansen de ansatte har (én og én) og den kompetansen virksomheten innehar, eller altså skillet mellom læring og organisasjonslæring. Organisasjonslæring får en ny dimensjon ved målsettinger om samarbeid mellom ulike virksomheter og forvaltningsnivåer, det er ikke bare organisasjonen som skal lære, men alle virksomhetene som samarbeider må – slik vi definerte læring i avsnitt 2.2 – oppdage og korrigere feil. Jo mer omfattende nettverk og jo flere aktører, jo vanskeligere blir dobbelkretslæringen, hvor målsettingen er refleksjon, helhetstenkning og deretter feilretting. Det synes rimelig å anta at jo flere som deltar, jo vanskeligere blir refleksjoner omkring ansvarsfordelingen, og jo vanskeligere blir det å spre de gode løsningene.

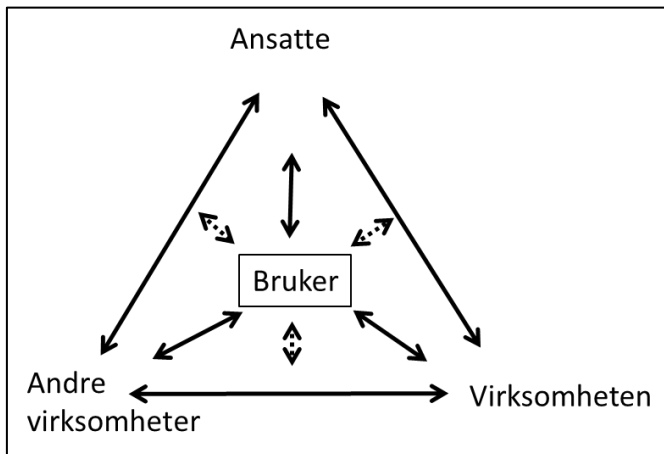
Bruke og utvikle (punkt 3 og 4) handler om hvilke muligheter de ansatte har til å gi et godt tilbud. Vårt øyeblikksbilde (kapittel 3) er alt for spinkelt til å konkludere om i hvilken retning omstillingene går. Det vi kan si er at vi ikke finner grunnlag for å hevde at forutsetningene for å gi brukerne et bedre tilbud har økt – når vi ser på hva de ansatte svarer om bruk av kompetanse og mulighet til kompetanseutvikling. Og videre – det synes som om omstilling har særlige konsekvenser blant de ansatte som har mye direktekontakt med brukerne.

Det er ingen uenighet å spore når det gjelder betydningen av de ansattes kompetanse som det sentrale virkemiddelet for gode tjenester. Og det er i utgangspunktet vanskelig å finne norske aktører som hevder at ansatte ikke bør involveres i omstillingsprosesser. Snarere tvert imot, som vi har sett, er rådet fra Difi er «å tidlig som mulig». Ansattes omstillingskompetanse kan også forstås som tilstedeværelse av tillitsvalgte. Effektive prosesser er avhengige av representasjon, noen må fremføre de ansatte erfaringer og oppfatninger. Det sentrale spørsmålet er dermed hvorfor det så ofte oppstår uenigheter mellom partene i forbindelse med omstillingsprosesser, både når det gjelder hvordan samarbeidet praktiseres og hvorvidt tillitsvalgte får det gjennomslaget de ansatte har rett til etter lov- og avtaleverk. Partssamarbeidets betydning ligger utenfor dette prosjektets område, men minner oss om at enhver omstilling og enhver velferdstjeneste handler om relasjoner. Dermed blir det et sentralt spørsmål om de ansatte har den relasjonskompetansen de trenger for å sette brukeren i sentrum.

Ansatte og brukeren i sentrum

I figur 4.6 har vi stilisert de ulike relasjonene. Hensikten er å stimulere til debatt knyttet til hvilken kompetanse, samt fordeling av innflytelse og ansvar, som trengs for at de ulike relasjonene skal virke til beste for brukeren. Eller sagt på en annen måte: *Hvilke relasjoner ønsker vi at brukeren skal måtte forholde seg til? Hva slags kompetanse trenger aktørene i de ulike relasjonene? Hvordan bygge opp gode relasjoner mellom aktørene til beste for brukerne (de stiplede pilene i figuren)?*

Figur 4.6 Relasjoner



Ansattes relasjon til brukerne – dette er kjernen i velferdstjenestene og er den relasjonen som er viktigst å opprettholde, beskytte og utvikle, både for at tjenestene som tilbys skal være gode (kvalitet som fenomen) og at tjenesten skal virke til beste for brukeren (kvalitet som effekt). Relasjonen har alltid vært den mest sentrale for brukerne, det ligger i profesjonenes grunnlag og etikk. Her må vi dermed spørre: *I hvilken grad får faglig kunnskap den plassen slik kunnskap må ha i omstillingsprosesser?*

Ansattes relasjon til virksomheten – denne relasjonen har flere elementer; ansettelsesforhold (virksomheten som arbeidsgiver), et over-underordningsforhold (virksomhetens ledelse og ledelsesformer) og et representativt forhold (partssamarbeidet). Her må vi dermed spørre: *Hvordan kan denne relasjonen innrettes slik at de ansatte får det beste grunnlaget for å dyrke sin relasjon til brukerne? Har de ansatte den nødvendige kompetansen i dag?*

Ansattes relasjon til andre virksomheter – figur 4.6 er utvidet med det vi for enkelthets skyld kaller «andre virksomheter». Dette viser til ønsket om å samordne ulike tjenester og forvaltningsnivåer. Private aktører kan også inngå her, enten som leverandør eller som samarbeidspartner. Denne relasjonen er altså på mange måter ny, og krever dermed ny relasjonskompetanse. I utgangspunktet må vi anta at denne relasjonen bør være usynlig for brukerne. Her må vi dermed spørre: *Skal de ansatte inngå i en slik relasjon? Er samordning og samstyring mulige uten at i) brukene påvirkes av relasjonen og ii) de ansatte tilføres ny kompetanse?*

Virksomhetens relasjoner til andre virksomheter – brukerne skal ikke være kasteballer mellom ulike virksomheter, men møte samordnede tjenester. Dette var en viktig målsetting (rett nok for flere) bak etableringen av NAV. I utgangspunktet vil vi igjen antyde at relasjonen bør være usynlig for brukerne. Her må vi dermed spørre: *i) Er det mulig å skjule relasjonen for brukerne? ii) Er det ønskelig? Og hvilken type kompetanse er viktig i slike relasjoner?*

5 Innspill til en debatt

Dette kapitlet kan leses som en liste over punkter som hører hjemme i debatten om kompetanse og endringsprosesser. Vi har søkt å samle sammen de spørsmålene som eksplisitt, men også implisitt, opptrer i notatet. Listen kan derfor oppfattes som noe gjentakende, men også som en oppsummering.

I utgangspunktet er dette en enkel debatt; alle vil sette brukeren i sentrum, alle vil la brukerens behov danne utgangspunktet for de endringene som bør finne sted. Alle hevder at økt kompetanse må til for å gjennomføre dette. Her dreier det seg også ofte om å ivareta kompetanse på dagens nivå, slik at alle brukere får tilgang til den samme kompetansen når oppgaver desentraliseres, og flere ansatte må inneha samme kompetansen for å kunne gi et likeverdig tilbud.

Regionalisering med tilhørende desentralisering, samordning av forvaltningsnivåer og digitalisering er blant de mest sentrale redskapene for å virkeliggjøre ønsket om et slikt likeverdig tilbud.

5.1 En kortfattet oppsummering

I notatet har vi vært opptatt av tre områder som alle genererer viktige spørsmål.

- Debattens grunnlag (kapittel 2)
- Sentrale elementer i omstillingsprosessene (kapittel 3)
- Ansattes muligheter til å utnytte og utvikle sin kompetanse (kapittel 4)

Vi er opptatt av at offentlig sektor har særlige kjennetegn som må klargjøres og som må legges premissene for debatten. Ett enkelt eksempel er: planer om digitalisering som verktøy for økt effektivitet i en statlig organisasjon må inneholde langt flere punkter enn en plan i en privat bedrift, staten kan ikke – som en bank eller et forsikringsselskap – erklære at nå skal alt foregå på nettet. Offentlige virksomheter må ha kompetanse til å ta seg av alle brukere. Offentlig sektor har større og mer komplekse behov for å legitimere sin egen virksomhet enn private bedrifter, dette er et sentralt poeng i kapittel 2. Hvilken kompetanse som trengs for å opprettholde virksomhetens legitimitet, er et svært viktig spørsmål. Som Vabø og Vabo (2014) understreker: legitimitetskravene kan stå i motsetning til hverandre, hvilken form for kompetanse er best egnet til å håndtere slike målkonflikter? Er oppmerksomheten rettet mot behovet for en slik kompetanse?

Videre har vi vært opptatt av hvordan endringer i offentlig sektor skaper nye kompetansebehov og dilemmaer. Igjen vist med et enkelt eksempel: økt samordning og regionalisering er et viktig trekk ved de omorganiseringene som foregår. Regionalisering krever at det er *tilgang* på kompetent arbeidskraft i regionene. Men regionalisering og nye arbeidsmetoder krever også en diskusjon om hva som er *riktig* kompetanse og behovet for *ny* kompetanse. Ansvarfordelingen mellom de ulike regionene innenfor en virksomhet reiser dessuten viktige spørsmål, det gjelder å få på plass riktig kompetanse på rett (geografisk) sted.

Et sentralt argument for å muliggjøre regionalisering, og også samarbeid mellom ulike områder og forvaltningsnivåer, er økt vekt på digitalisering. Dette krever selvsagt ansatte

med digital kompetanse, men det krever også kompetanse om hvordan man *jobber sammen* i digitale nettverk, og ikke minst hvordan man jobber sammen når oppgavene er knyttet til velferdstjenester. Et annet viktig trekk ved reformene i offentlig sektor er tegn til en endret og mer krevende brukerrolle. På den ene siden antar man at brukerne blir *mer krevende*, og på den andre siden skal det *kreves mer* av dem. Krevende brukere må møtes av stadig mer kompetente ansatte, men også økte krav til brukerne genererer viktige spørsmål knyttet til hva slags kompetanse de ansatte trenger i fremtiden: Hvordan få brukerne til å ta mer ansvar, er et spørsmål som krever et kompetansebasert svar.

I kapittel 3 refereres det til flere forskere som understreker at dagens reformer i stor grad er en fortsettelse og korleksjon av reformene som ble satt i gang på 1990-tallet. Velferdsinstitusjonene er vanskelige å endre, selv om omstillingene er mange. Det er lett å se seg blind på de enkelte omstillinger og predikere store endringer. En slik kritikk kan nok også rettes mot dette notatet. I 2007 spurte vi (Hagen & Trygstad 2007) om velferdsstaten er normativ sterk nok til å bygge på en kundeorientert markedsmodell for produksjon av forvaltnings- og velferdstjenester. Kan samfunnsborgerne behandles som kunder, men likevel oppfatte seg og oppføre seg som borgere?

I dag må spørsmålet kanskje formuleres på denne måten: Kan velferdsstaten opprettholde sin legitimitet når statsborgerne inviteres til å være *deltakende brukere*? Ønsker borgerne å ta et slikt deltakende ansvar? Bidrar brukerperspektivet til å svekke eller styrke vår oppfatning av oss som borgere? Kan forventninger om den *normale* brukeren ende med at en universalistisk velferdsstat gir oss ulike tilbud? Inviterer kravet om deltakelse til lavere betalingsvilje blant de 'normale' når det gjelder de vi i figur 3.2 kalte for mottakende og avhengige brukere?

Den kanskje viktigste utfordringen er å komme frem til det riktige forholdet mellom innflytelse og ansvar. Vektlegger forestillingen om den normale deltakende brukeren innflytelsen eller ansvaret? Innflytelse uten ansvar ved komplekse behov kan føre til overdrevne krav og ukontrollerbare behov for ressurser, mens ansvar uten innflytelse ganske sikkert gir utslitte ansatte og maktesløse brukere.

Vår tredje tilnærming til debatten setter de ansatte og ikke brukerne i sentrum. Virksomhetene må organiseres – og endres – på en måte som gjør at ansatte kan utnytte og utvikle sin kompetanse. Igjen kan vi vise til særtrekk ved den virksomheten som offentlig sektor er: man jobber med mennesker, og man jobber med komplekse problemer som ikke kan velges bort.

5.2 Sentrale spørsmål i en debatt

Grunnlaget for debatten

Her legges det vekt på to forhold:

- Hvordan etablere et felles startpunkt for debatten?
- Hvordan sikre at de relevante aktørene kan og vil delta i debatten?

Videre har vi vært opptatt av hvorfor det omstilles. Dette genererer (minst) følgende spørsmål:

- Hvordan etablere en felles forståelse av drivkreftene bak omstillingen?

En rekke forskere (se kapittel 2) har pekt på at både hvorfor og hvordan det omstilles kan kobles sammen med internasjonale organisasjonsmoter. Dette genererer noen interessante spørsmål:

- I hvilken grad finnes det også organisasjonsmoter når det gjelder arbeidet med kompetanse og kompetanseutvikling?
- Fører slike moter til at dette arbeidet ikke blir tilstrekkelig differensiert med hensyn til de ulike virksomhetenes ansvarsområder, oppgaver og virkemåter?

Definisjon og forståelse av kompetanse er også viktig. Her kan det være grunn til å spørre:

- Er man flink nok til å skille mellom ulike typer kompetanse og ta hensyn til at arbeidet med å utvikle og utnytte ulike kompetanseformer kanskje krever ulike tiltak og virkemidler?
- Kan all oppmerksomheten om digital kompetanse hindre oppmerksomhet om andre avgjørende kompetanseområder?
- Er man flink nok til å spørre hvilken kompetanse som trengs – og hvordan den kan skaffes og vedlikeholdes?

Vi har også vært opptatt av hvordan endringer kan forstås. Det er viktig å være oppmerksom på at store institusjoner også endres med små skritt og ikke bare gjennom store (plutselige) reformer. Som kapittel 2 viser, mange forskere legger vekt på at endringer skjer langsomt. Dette henger også sammen med forståelsen av at endring er den nye normalen, omstilling er en kontinuerlig prosess. Her kan vi dermed spørre:

- Hvis kontinuerlig omstilling er virkeligheten organisasjonene lever i, hvordan få etablert som like selvfølgelig at kompetanseutvikling er en kontinuerlig prosess?
- Hvordan komme fra et politisk mål om livslang læring til konkrete tiltak og virkemidler for god kompetanseutvikling i offentlige institusjoner?

Det kanskje vanskeligste temaet i diskusjonen om offentlig sektor er spørsmålet om hvordan man skal kunne måle kvaliteten i tjenestene. Kvalitet henger uløselig sammen med legitimitet og tillit. En diskusjon om kompetanse kan ikke alene løse denne utfordringen. I offentlige dokumenter finner vi, som vist, stor oppmerksomhet knyttet til brukerundersøkelser. Vi er altså tilbake til brukeren i sentrum. En god debatt må derfor også inneholde spørsmål som:

- I hvilken grad har de ansatte kompetanse til å utdanne brukerne?
- I hvilken grad har de ansatte kompetanse til å lære av brukerne?
- I hvilken grad har de ansatte kompetanse til å innhente og tolke brukernes signaler?
- I hvilken grad har man kompetanse til å bygge systemer som kombinerer dette?

Kompetanseutfordringer knyttet til utviklingen i offentlig sektor

Til syvende og sist handler det om å få den faglige kompetansen på plass der brukerne er, og etablere en helhetstenkning knyttet til kompetansehensyn i planlegging og gjennomføring av reformer. Kommunene har ikke stått i sentrum i dette notatet, men vi vil likevel presentere noen avsluttende utfordringer. Regionalisering og desentralisering av oppgaver ut til kommunene er krevende oppgaver. På den ene siden er *samlings* av kompetanse

nødvendig, siden det ikke finnes nok kompetanse til å la alle kommuner være generalistkommuner med ansatte på et høyt kunnskapsnivå. På den andre siden etableres det forventninger om at hver kommune faktisk skal klare å være kommuner med høy spisskompetanse på smale områder.

- Hvordan skal et faglig og politisk ønske om at hver kommune skal kunne inneha en faglig spisskompetanse på et langt høyere nivå enn i dag la seg virkeliggjøre?
- På hvilket nivå skal ambisjonene om *spisskompetanse* legges?

I notatet har vi dessuten vært opptatt av fem grupper av spørsmål det er viktig å diskutere:

1. Hvilke kompetansebehov oppstår som følge av en ny brukerrolle?

- Hva slags kompetanse kreves for å gi gode tjenester til ulike brukertyper?
- Har de ansatte nok og riktig kompetanse for både å håndtere krevende brukere og å utdanne brukerne slik at man kan stille større krav til dem?
- Har de ansatte nok kompetanse til å lære av brukerne og gi brukerne mulighet til å utnytte sin kompetanse?
- Er det motsetninger mellom de ansattes profesjonsbakgrunn (fagkunnskap) og det nye brukeridealet?

2. Hvordan påvirker endringene forholdet mellom faglig kompetanse og samordningskompetanse?

- Er det tilstrekkelig oppmerksomhet om disse to formene for kompetanse, og hva er egentlig forskjellen mellom dem?
- Er det mulig med økt grad av samordning uten å sette faglig kompetanse høyt på dagsorden?
- Hva er forskjellen mellom den kompetansen man trenger for å samordne seg med andre etater og den kompetansen man trenger for å samordne seg med brukeren?

3. Er det nok og riktig kompetanse ved økt samordning mellom forvaltningsnivåer og mellom (nye) regioner?

- Finnes det nok kompetanse til ambisiøse planer om desentralisering og regionalisering?
- Finnes den riktige kompetansen for nye samarbeidsmåter innad og mellom virksomhetene?
- Hvordan etablere systemer for kontinuerlig kompetanseutvikling i et regionalisert system med store avstander til andre fagmiljøer og utdanningsinstitusjoner?

4. Hvor er uenighetene?

- Bidrar den overveldende enigheten om at kompetanse er det avgjørende virkemiddelet for bedre og mer effektive tjenester til at debatten blir lite nyansert?
- Er enigheten reell eller blir sentrale spørsmål og aktører utelatt i debatten?
- Hvor går de faglige og politiske skillelinjene?
- Kan man oversette planer og målsettinger til praktisk arbeid uten at uenigheter kommer frem?
- Hvilke aktører er førende i den offentlige debatten om kompetansestrategier og kompetanseutvikling?
- Og endelig – hvis kompetansen skal samles desentralisert, hvilke andre utfordringer oppstår for de ansatte (eksempelvis jobb til ektefelle eller tap av vennekrets)? Hvilke ulemper er legitime å trekke frem i debatten?

5. Hvordan bygge systemer for brukernes tilbakemeldinger?

- Er systemene kompetansebaserte eller henter man inn standard-metoder utviklet for andre typer virkemidler?
- Er de ansatte i stand til å håndtere tilbakemeldingene på en god måte eller krever dette særlig kompetanse og kompetansepåfyll?
- Danner brukernes tilbakemelding grunnlaget for enkel- eller dobbelkretslæring?
- Utnyttes de ansattes kompetanse godt nok, slik at man ikke ender i en situasjon hvor feilretting og rapportering settes i sentrum?

Spørsmål 5 står også sentralt når vi nå går over til relevante spørsmål om de ansatte og deres rolle (neste avsnitt). Først vil vi imidlertid knytte noe spørsmål til en reform som vi har behandlet svært skjematisk i dette notatet, nemlig ABE-reformen. Økt vekt på brukernes behov er en politisk prioritering som fremgår klart av de offentlige dokumentene vi har gjennomgått. ABE-reformen bygger på et krav om kontinuerlig produktivitetsforbedring i statlig sektor, og det er opp til virksomhetene selv hvordan dette skal gjøres. Her ligger det altså i langt mindre grad en politisk prioritering bak. Vi spør:

- Kan, eller bør, endringer med ulike begrunnelser møtes med den samme kompetansestrategien?
- Hvordan kombinere langsiktig arbeid med kompetanseutvikling og årlige budsjettkutt?
- I hvilken grad stimulerer ABE-reformer til å gjøre mindre, snarere enn til å gjøre noe annerledes?
- Er det fare for at dette «mindre» er satsingen på kompetanseutvikling?

5.3 Kompetansen må utnyttes og utvikles – av de ansatte

Det er viktig å få frem at spørsmålet om de ansattes rolle bygger på noen viktige valg vi har foretatt i dette notatet. *For det første*, vi antar at det er en klar sammenheng mellom ansattes kompetanse og brukernes opplevelser av tjenesten. Kapittel 3 indikerer at de omstillingene og endringene som statlig ansatte har opplevd, i liten grad påvirker deres opplevelser. Hvorvidt man er fornøyd med dette, er et spørsmål vi ikke skal svare på. Endringer har ikke ført til bedre muligheter til å utnytte og utvikle egen kompetanse, men vi finner heller ikke at endringer gjør mulighetene dårligere. Her må det imidlertid legges til at vi finner tegn til at ansatte med mye brukerkontakt kan bli mer negativt påvirket, men sammenhengene er ikke sterke. Resultatene våre genererer noen viktige spørsmål:

- Er det nivået på kompetanseutnyttelse og kompetanseutvikling som fremkommer i kapittel 4 godt nok? Hvem skal foreta den vurderingen?
- Finnes det et ubrukt potensial som kan mobiliseres dersom organisering av virksomheten og organisering av arbeidet med kompetanseutvikling blir sett i en enda større sammenheng?

For det andre, spørsmålene ovenfor bringer oss videre til de fire inngangene til kompetansebehov som vi har vært opptatt av. Kompetanseutfordringer kan løses gjennom:

- Få tak i ny kompetanse
- Bruke den kompetansen de ansatte har
- Utvikle den eksisterende kompetansen
- Endre den eksisterende kompetansen

I utgangspunktet vil nok de fleste hevde at å utnytte og å utvikle den eksisterende kompetansen er å foretrekke, men vi bør likevel spørre:

- Er man like opptatt av å utvikle de ansatte som å bytte dem ut?
- Dersom regionalisering er en viktig bestanddel i endringene – er det mulig å få til uten at man må få inn ny kompetanse i form av nye ansatte? Hvilke erfaringer kan og bør man trekke på her?
- Hvordan endre kompetansen uten å gi de ansatte inntrykk av at de har feil kompetanse?
- Og, som vi var inne på ovenfor, hvordan kombinere økt regionalisering og økt vekt på kompetanse?

For det tredje, vi har fokusert på de ansatte som individer og har i liten grad vært opptatt av det representative systemet. Partssamarbeid og tillitsvalgtrollen er svært sentrale tema i alt arbeid med omstillinger, men rammene for prosjektet har innebåret noen strenge valg. Samtidig er dette et område som genererer noen sentrale spørsmål om partssamarbeid og kompetanseutvikling som har sin plass i en god debatt:

- Hvilken rolle skal partssamarbeid ha i arbeidet med kompetanseutvikling?
- Får kompetanse og kompetanseutvikling nok plass i partssamarbeidet?
- Hvilken rolle skal de tillitsvalgte ha i faglige spørsmål? Skal de...
 - utelukkende sikre rettigheter i forbindelse med kompetanseutvikling og etter- og videreutdanning?
 - være vaktbikkjer for at utvikling av kompetansen til dagens ansatte alltid kommer før jakt på ny kompetanse?
 - være budbringer for de ansattes kompetansebaserte bekymring knyttet til tjenestekvaliteten?

Samordning, regionalisering og digitalisering vil også kunne representere noen utfordringer for dagens samarbeid. Dersom partssamarbeid og tillitsvalgte skal være viktige bidragsyttere i arbeidet med økt kompetanse, må det settes av ressurser til å etablere hensiktsmessige strukturer i de nye inndelingene og i lokalisering av virksomhet. Vi spør derfor:

- Settes det av tid til å vurdere behovet for nye strukturer?
- Er hensynet til et velfungerende partssamarbeid en faktor i planleggingen?
- Settes det av tid i omstillingsprosessene til at ansatte kan reflektere over arbeidsmåter og metoder, eller rettes søkelyset i for stor grad mot å tilføre noe nytt?

Faglig kunnskap

I notatet har vi forsøkt å få frem at kompetanse er et komplisert område. I den grad notatet kan oppsummeres i ett spørsmål, vil vi argumentere for dette:

- I hvilken grad får *faglig kunnskap* den plassen slik kunnskap må ha i omstillingsprosesser?

I arbeidet med å endre menneskers liv må faglig kunnskap være grunnlaget for aktiviteten. Respekt for faglig kunnskap må utgjøre kjernen i debatten når produksjonen av sosiale tjenester skal planlegges og endres. Uten respekt for fagene i seg selv, er det vanskelig å gjøre flere ting på én gang: samordne forvaltningsnivåer og virksomheter, legge opp

hensiktsmessige regionale strukturer og ansvarsfordeling, og sette brukerens behov i sentrum. Ulike faggrupper må samarbeide om dette, og et slikt samarbeid må bygge på respekt for hverandres fagkunnskap og på ønsket om å utvikle både samarbeids- og fagkompetansen.

Referanser

- Andersen, R. K., Hagen, I. M. & Hilsen, A. I. (2019). *HMS og arbeidsmiljøarbeid. Hvordan kan arbeidsmiljøarbeidet i kommunal sektor styrkes?* Fafo-rapport 2018:31.
- Aspøy, A. (2017). Reformpause etter valget. *Stat & Styring*, 2/2017.
- Aspøy, A. (2015a). Hybrider, kompetanse eller samstyring? *Stat & Styring* 04/2015.
- Aspøy, A. (2015b). Reformenes virkninger og fiaskoenes årsaker? *Stat & Styring* 04/2015.
- Bjurstrøm, K. H. (2015). *Organisering, spiller det noen rolle? En flernivåanalyse av sammenhengen mellom kommunal organisering og innbyggertilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.
- Brevik, I., Djuve, A. B., Hagen, I. M., Hermansen, Å., Lien, L. & Moland, L. E. (2016). *Hjemme, borte eller uavgjort? Kvalitet & effektivitet i pleie- & omsorgstjenestene*. Fafo-rapport 2016:06.
- Byrkjeflot, H. (2016). Paradokser i omdømmeledelse. *Stat & Styring* 02/2016.
- Byrkjeflot, H. (2015). Ledelse på norsk: motstridende tradisjoner og idealer. I Einarsen, S., & Skogstad, A. (red.), *Ledelse på godt og vondt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Difi (2019a). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1.
- Difi (2019b). *Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon. Om utvikling i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser*. Difi-rapport 2019:4
- Difi (2017). *Innbyggerundersøkelsen 2017. Hva mener innbyggerne?* Difi-rapport 2017:6.
- Difi (2014). *Erfaringar frå endringsprosessar generelt og involvering av brukarar og tilsette-spesielt*. Difi-rapport 2014:1.
- Engelstad, F. & Hagelund, A., red. (2015). *Cooperation and Conflict the Nordic Way Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia*. De Gruyter.
- Eriksen, E. O. & Weigård, J. (1993). *Conzeptualizing Politics: Strategic action or rational discourse?* LOS-senter notat 9346. LOS-senteret: Bergen.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T. & Styhre, A. (2012). *Organisation och organisering*. Liber: Malmö.
- Fevolden, T. (2015). Gateplanet avgjør om reformer lykkes. *Stat & Styring* 04/2015.
- Grint, Keith (2010), *Leadership. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press
- Gulbrandsen, T. (2001). Makt og tillit. *Sosiologisk tidsskrift*, 4.
- Hagelund, A. (2014). Nye styringsformer i velferdsstaten. *Stat & Styring* 04 / 2014.
- Hagen, I. M. (2010). *Det mektige mindretallet*. Fafo-rapport 2010:02.
- Hagen, I. M. & Trygstad, S. (2007a). Ledelse, organisering og styring av offentlige virksomheter – idealer, realiteter og utfordringer. I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe, red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagen, I. M. & Trygstad, S. (2007b). *Ledelse og samarbeid i staten*. Fafo-rapport 2007:15
- Hagen, I. M., Olberg, D. & Neergaard, K. (2017). *De offentlige tariffområder – endring og praktisering*. Fafo-rapport 2017:15.
- Helsedirektoratet (2014). *Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene*.
- Hilsen, A. I. & Tønder, A. H. (2013), «Saman om» kompetanse og rekruttering – en kunnskapsstatus. Fafo-notat 2013:03.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureacracy. Dilemmas of the individual in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lukes, S. (2005). *Power, a Radical View*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan
- Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2016). Ein nordisk modell for forvaltningsreformer. *Stat & Styring* 03 / 2016.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2009). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge: University Press.

- Marshall, T. H. (1965). *Class Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday Anchor.
- NAV (2019). *NAVs omverdenanalyse*.
- OECD (2015). *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*. Paris: OECD.
- Olberg, D. & Trygstad, S. (2007). *Organisasjonsendring – om moter, myter og praksis*. I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe, red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Røvik, K. A. (2012). Organisasjonsendring som organisasjonsgjøring. *Magma* 8/2012.
- Røvik, K. A. (1998). Identitetsutvikling i moderne organisasjoner. *Magma* 1/1998.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2018). *Økonomiske konsekvenser av ABE-reformen for domstolene*. Rapport 27-2018
- SOU 2016:67. *En oversyn av overskottsmålet*.
- Stat & Styring (redaksjonelt) (2014). Halvparten av reformene lykkes. *Stat & Styring* 01/2014.
- Scott, R.W (2014), *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Los Angeles: SAGE.
- Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat & Styring* 01/2016.
- Trygstad, S. C. & Jordfald, B. (2017). *Konkurransetsetting, omstilling og innflytelse i offentlig sektor*. Fafo-notat 2017:13.
- Vabø, M. & Vabo, S. (2014). *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Zucker, L. G. (1986). Production of Trust. *Research in organizational behavior*, 9.
- Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer. Betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Universitetsforlaget.

Offentlige dokument

- KMD (2019a). *Scenarier for offentlig sektor i 2040*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2019b). *Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 10 (2012-2013) *God kvalitet – trygge tjenester*.
- Prop. 61 LS 2014–2015 *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.
- St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*.

Kompetanse og omstilling – to sider av samme sak eller en umulig kombinasjon?

Offentlig sektor er i endring. Samordning og ansvarsfordeling, regionalisering, desentralisering og digitalisering er viktige stikkord. Samtidig er det et sterkt ønske om å sette brukeren i sentrum. Brukerne er blitt mer krevende, men møtes også av flere krav om deltakelse og egeninnsats. Utviklingen krever ansatte med høy kompetanse og stor evne til kompetanseutvikling.

Hensikten med notatet er å stimulere til en debatt om hvordan ulike målsettinger kan kombineres og virkeliggjøres. Vi spør blant annet:

- Hvordan kan et faglig og politisk ønske om desentralisert oppgaveløsning gjennomføres samtidig som det er mangel på kompetent arbeidskraft?
- Hva slags kompetanse er nødvendig i møtet med nye brukere?
- Bidrar den overveldende enigheten om at kompetanse er det avgjørende virkemiddelet for bedre og mer effektive tjenester, til at debatten blir for lite nyansert?

Notatet er skrevet på oppdrag fra Statped.



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

Fafo-notat 2019:19
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10309