

Avslutning

Ideologi og interessekamp, eller tjenesteutvikling og likeverd?

Velferd og vinning krever ledelse

Trusselen mot velferdstjenestene kommer ikke fra private produsenter, den kommer innenfra. Når politiske og administrative mål går i flere og ulike retninger, får vi, som nevnt, en tivolistyring der ledere kan velge og vrake i prioriteringer. Hva som er god måloppnåelse blir uklart. Ressursprioritering blir opp til den enkelte. Men fordi vi aldri mangler penger, slipper vi å gjøre krevende endringer. Virksomhetene kan bruke krefter på interne prioriteringer heller enn på mer effektive leveranser til brukere og samfunn utenfor. Ansattes motivasjon og arbeidsglede svikter, og folk søker seg bort fra yrket de valgte å utdanne seg til. Vi bruker mer og mer penger, men mister flere og flere motiverte fagfolk. Brukerne står lengre og lengre i kø, mens barn og unge demotiveres av lave læringsambisjoner og svekket læringsmiljø. Utenforskap blir landets største kostnad i tapt verdighet og tapt deltakelse.

Utfordringene diskuteres i makro, men de skapes i mikro. Det er ikke mangel på penger eller fagfolk som gjør at barn blir skolevegrere, eller at en ung lærer ikke takler flere dager med ungdom fra de beste hjem. Problemene skapes

når ledere ikke står imot ressurssterke foreldre med bortskjemte barn som heller vil henge med venner enn å gjøre lekser. Aller mest oppstår problemene når læreren ikke tør å være sjef i klasserommet av frykt for konsekvenser av å trå feil.

Problemene i makro må også løses i mikro. Læreren må settes i stand til å gå ut av det klasserommet hver dag og glede seg til å gå inn igjen. Det er bare landets rektorer og skoleledere som kan skape den endringen. Topplederes jobb er å styrke de som skaper resultatene. Men det er bare landets statsråd med ansvar for lærere og elever som kan sørge for at departement og direktorat ikke tillates en eneste dag uten stadig bedre tiltak for å styrke den læreren. Tjenesten skapes i skolebygget, med tavle og bøker og gjennom møtet mellom lærer og elev. Læreren er det utsatte leddet. Det samme gjelder i helsesektoren, barnehager og barnevern, selvsagt.

Politikerne må peke ut de prioriterte problemene og sette retning. Men de må også selv yte og kreve ledelse. De må bestemme hvilket mål som er viktigst og hvilke som er nummer to. En politiker må sette mål som er målbare og forpliktende. De må deretter måle endring for å sjekke at politikken får effekt. Forvaltningen må stilles til ansvar for kvalitet og kostnader. Ledere som ikke leverer forbedringer må ta samfunnsansvar og gjøre noe annet.

Kvalitet kan selvsagt måles, og det må måles. Kostnader må styres, og derfor må de måles. Men aldri i penger. Kostnader må måles i arbeidstid og særlig tapt arbeidstid. De ansattes motivasjon og arbeidsglede må måles. Evne til forbedring må måles, og brøken kvalitet over arbeidstid må bli velferdsstatens viktigste KPI.

Målingene må selvsagt offentliggjøres. De som leder an og lykkes, må hjelpe andre. De som ikke lykkes, må støttes og heies frem. De som sliter, skal slett ikke ta samfunnsansvar og slutte. De må ta samfunnsansvar og stå i det til pilene går i riktig retning. Ledelse ute i produsentleddet er en vanskelig jobb, og den departementstoppleder som ikke føler ansvar for ledere og tjenesteskaper i by og bygd, må ta en periode i praksistjeneste.

Kall det for all del New public management, eller markedsorientering. Eller kall det ledelse, ansvarliggjøring og samfunnsansvar. Profesjonsrepresentanter og politikere som ikke tør å publisere hvordan det går med samfunnets viktigste tjenester, må ut på kirkebakken og forklare seg for vanlige folk, for å fortjene tillit.

Det normative budskapet her er at det å gå fra ord til handling må starte på toppen. Men det må ha førstelinjen som mål og måleenhet. Det blir ikke noen pasientenes helsetjeneste uten motiverte fagfolk, og vi får ikke motivasjon med ledere som tillates å sløse med de ansattes tid og kompetanse.

Ny kunnskap og ny teknologi må gi bedre organisering og drift

Nobelprisvinner i økonomi Paul Krugman sa at i det lange løp handler økonomisk vekst nesten bare om forbedret produktivitet. Det samme gjelder for velferdstjenestene. Norge har overflod av penger, men underskudd på folk. Putter vi bare mer penger inn i tjenestene, får vi ingen virkning utover at alt blir dyrere. Dagens kurs under skiftende regjeringer er ikke bærekraftig. Vi bruker mer og mer penger, men ansatte demotiveres. Den politiske debatten handler om hvilke produsenter som skal ut. Den må heller handle om hva politikere og ledere må gjøre nå for å sikre at velferdstjenestene fortsatt er limet i det norske samfunnet 50–100 år fra nå.

Det er ikke vanskelig å tenke seg et alternativ. Hva om det ble et politisk mål at lærerne skal ha ledere og rammevilkår som motiverer? Hva om man satte et politisk mål for hvor mange sykepleiere som søker seg tilbake til sykehjem eller hjemmetjeneste? Hva om regjeringen rapporterte til Stortinget hvert år om hvordan det står til med arbeidsglede og motivasjon hos de ansatte i velferdstjenestene? Og hva om det ble et politisk mål å sikre at læring og inspirasjon flyter på tvers mellom ulike produsenter for å sikre rask spredning av beste praksis?

Det normative budskapet er at debatten må handle om å definere en politikk for utvikling og forbedring. Tiltak og mål må tilpasses både til ny og stadig bedre teknologi, men også til en ny realitet i arbeidsmarkedet.

For å skape endring må politikere og byråkrater definere tydeligere utviklingsmål. Men de må tenke klart rundt hva og hvem som er innovasjonsfremmere, og hva og hvem som er innovasjonshemmere. De siste er enklest å peke på: etablerte regler, eksisterende organisering og eksisterende finansiering. Systemet vi har er godt, og det virker, men det er kanskje nettopp av den grunn også et hinder for endring. Yrkeskulturer og faginteresser som har makt og innflytelse i dagens strukturer hindrer ikke innovasjon av vrangvilje, men for å forsvare det de tror på. Det er derfor endringen er vanskelig, og det er derfor endringen ikke skapes med enkle grep. Stiavhengigheten kommer fra velferdstjenestenes suksess. Endring krever politikere og ledere som klarer å bli gode stifinnere, som vi var innom i kapittel 9.

Innovasjonsfremmerne kan være teknologibedrifter og kunnskapsmiljøer innen forskning og rådgivningsbransjen. De har en fagekspertise som har

potensial til å gjøre konkrete, målbare og gjennomførbare forbedringer. Noen eksempler på bruk av kunstig intelligens er nevnt. Et annet eksempel vi har sett er betydningen av optimal utforming av bygg. Utfordringen for innovasjonsfremmerne er at ideene de kommer med er nye. De er ikke ferdig utprøvd og har ikke blitt en del av systemet som allerede virker. Mange av de nye ideene kan vise seg å være dårlige eller skape nye problemer. Innovasjon innebærer risiko, og det skal man være litt forsiktig med, særlig i tjenester som er livsviktige.

Dette er den aller viktigste grunnen til at vi trenger private og profittmotiverte bedrifter i produksjonsleddet av velferdstjenestene. De som vinner et anbud eller får et offentlig tilskudd, er innenfor det systemet som virker og som man ikke må tulle med. Men de har også ett bein utenfor. De vil være litt mer motiverte til å hente nye ideer, teste, feile, lære og utvikle i kontrollerte omgivelser for å vinne neste kontrakt. Når de skaper en nyvinning, vil åpen konkurranse om offentlige oppdrag sikre at nyvinningen tas i bruk. Dyktige ledere hos konkurrenter eller hos offentlige produsenter vil lære. De vil forbedre seg selv ved å bli inspirert av nyvinningen den private bedriften gjorde. Med en politisk styring som forventer forbedring, er det ingen grunn til at innovasjonen ikke også skal gå fra offentlige produsenter til private. Konkurranse må bli en kappestrid om god utvikling, som i et godt idrettslag.

For å få dette til, må det bygges en ledelseskultur for trygg utvikling i alle produsentvirksomheter og i alle tjenester. Norge kan få både velferd og vinning for alle.

Konkurranse kan skape innovasjon også i velferdstjenestene

Den grunnleggende tesen i denne boken er at velferdstjenestene er gjort om fra markedstjenester til offentlige tjenester gjennom regulering. Dette begrenser potensialet for konkurranse og innovasjon. Motsatsen er at gjennom å regulere og styre på en måte som fremmer konkurranse og innovasjon, kan underverker skapes.

Tjenestene er svært ulike og har en rekke egenskaper som gjør dem komplekse. Noen tjenester er universelle, mens andre er behovsprøvd. Private

produsenter brukes på veldig ulike måter innenfor det offentlige tjenestetilbudet. Måten de brukes på, styres av den grunnleggende organiseringen og regjeringen av den enkelte tjenesten. Dette betyr noe for hvilke effekter man kan vente å få gjennom konkurranse. Men så lenge summen av styring er høy, blir forskjellen mellom ulike metoder antagelig mindre.

De økonomiske incentivene til forbedring og egennytte blir imidlertid ikke borte, selv om styringen er omfattende. Det gjør heller ikke andre drivere av innovasjon, som ønsket om å gjøre jobben man har stadig bedre, eller ønsket om å sikre et bedre tilbud til grupper eller til sosiale formål.

Vi kan dermed legge til grunn at potensialet for konkurranse og innovasjon ikke er borte, bare fordi det er dempet gjennom regulering. Vi kan fastslå at det er opp til den politiske styringen å avgjøre hvor store muligheter for konkurranse vi vil ha, og i hvilken retning vi vil at effektene av konkurransen skal komme.

Det normative budskapet blir at politikere og ledere må sette tydelige utviklingsmål og utløse den kappestriden om å lykkes med forbedringer. Dette er vanskeligere enn det kan høres ut som, og krever endring i måten politikk og ledelse utøves på i velferdstjenestene. Gode grep for effektiv utnyttelse av realkapital og bemanning må møtes med lærelyst og forbedringsvilje. Ledere må gjøres ansvarlige for å sikre kontinuerlig forbedring. Velferdsmiks er ikke et mål, det bør bli en metode for kontinuerlig forbedring.

Alle virksomheter har individuelle særtrekk og egeninteresser

Hvis vi studerer ulike produsenter med et strategifaglig begrepsapparat, blir det fort tydelig at forskjellene er like store innenfor kategoriene privat og offentlig som mellom dem. Vi forstår også lett hvorfor det er slik; de har ulike ressurser, ulike eiere, ulike strategiske mål og ulik kultur. Det er ikke en kultur som er offentlig og en som er privat, men mange forskjellige.

Dette bevises egentlig av seg selv. Forklaringen på at ett sykehus har kø og et annet har ledig kapasitet, vil forklares med ulike fysiske rammer, ulike fagmiljøer og forskjeller i ledelsesprioriteringer. Når et barn kan bytte skole

og enten øke eller miste motivasjon, ligger nok forklaringen i de samme elementene.

Innenfor kommunal sektor er slike forskjeller til og med forutsatt og etterspurt, gjennom den sterke vektleggingen av det kommunale selvstyret. Ideelle organisasjoner har forutsetningsvis helt ulike, kanskje til og med motstridende, sosiale formål. Verdien av ideelle kommer fra at målene de forfølger utfordrer etablerte statlige mål.

Men, kan man si, offentlige aktører har vel samme mål! De er jo opptatt av den offentlige interessen, og vi har ingen målkonflikt innenfor de offentlige målene. Alle som har stiftet bekjentskap med den sektoriserede staten vet at dette er galt. To skoler i samme kommune vil kjempe mot hverandre om budsjetter. Men de kjemper sammen for høyere budsjetter til skole og lavere til noe annet. To regjeringsmedlemmer er i samme situasjon. De står sammen mot opposisjonspartiene utad, men de slåss mot hverandre om budsjettmidler i budsjettkonferansene. Slik kan vi fortsette. Offentlig sektor er skapt gjennom politikk, og utvikles gjennom politikk. Det ligger i sakens natur at det ikke er ett mål for offentlig virksomhet. Snarere bør vi se offentlig sektor som en stor prioriteringsarena der faginteresser og politiske forskjeller brynes mot hverandre hele tiden.

Det normative budskapet er at det er feil å tro at virksomheter har samme mål fordi de har samme kategori eier. Det riktige er å anerkjenne at selv innenfor en av våre velferdstjenester vil det finnes divergerende mål og uenigheter, både i det offentlige og mellom de private produsentene. Dette er ikke et styringsproblem; det er en potensiell driver av innovasjon og utvikling. Om potensialet realiseres, avhenger av politikere og lederes evne til å omdanne ulikhetene til utvikling.

Alle trenger overskudd

Ingen organisasjon kan drive med tap over tid. Kommersielle og ideelle har det til felles at selve driften over tid må gå med overskudd. Det trengs for å ha evne til å tiltrekke gode folk, finansiere og utvikle eiendom, eller investere i nytt og bedre utstyr. Og det trengs for at kapitaleiere skal ville investere, heller enn å trekke seg ut.

For statlig eller kommunal drift er dette organisert annerledes både juridisk og regnskapsmessig. Den økonomiske realiteten er imidlertid den samme. Kommunen må også tiltrekke gode folk, bygge og vedlikeholde eiendom, og investere i tidsmessig utstyr. Hvis en kommune ikke hensyntar slitasje på bygg, lever den på forskudd og over evne. Regningen blir ikke borte; den må bare tas når forfallet er blitt påtrengende nok. Pengene kommer ikke fra en investor, men fra banklån eller fra skatteinntekter og statlige overføringer som ikke kan gå til nytt kulturhus. Kommuner kan lene seg på en rik stat for en stund, men over tid må de også drives slik at de kan reinvestere og utvikle seg selv.

De fundamentale økonomiske realitetene er egentlig helt like i privat, kommersiell drift som i offentlig drift. En barnehage slites av barns lek på samme måte i en privat og en kommunal barnehage. Denne kostnaden må håndteres så effektivt som mulig i begge sektorer. Kostnader må styres mot lønnsomhet, enten lønnsomheten skal skape utbytte eller utgiftskontroll.

Det normative her er at debatten om ulike produsenter i velferdstjenester må vris fra hvem de er, til hvilke realøkonomiske utfordringer de har. Utforming av styringsvirkemidler må ta utgangspunkt i at det er like kvalitetskrav til de viktigste kostnadsdriverne: bygg, utstyr og personell. Finansieringen må sikre at brukerne får samme rettighet og samme tjeneste, uansett hvem som produserer den.

Strengere regulering som politisk kvelningstaktikk?

Dagens velferdspolitiske debatt har blitt en skyttergravskrig mellom ytterfløyene. Det tvinger politikere mot midten til å jakte på problemer som de kan løse for å stilne stormen fra venstresiden, men uten å vekke for sterk kritikk fra høyresiden. Resultatet blir det som var Arbeiderpartiets mål med mandatet til Avkommersialiseringsutvalget: bevare dagens markedsaktører, men underlegge de kommersielle aktørene strengere regulering. Problemet er at strengere regulering blir et mål i seg selv, uten annen politisk retning enn det. Resultatet av en slik politikk er sakte kvelning av de private produ-

sentene. Det skaper verken konkurranse eller innovasjon, og det reduserer ingen kostnader. Det avslører også mangel på politisk strategi. Heldigvis har Arbeiderpartiet fått et mer balansert syn på private produsenter, men troen på strengere regulering virker å ha overlevd.

Denne kvelningspolitikken er dessverre forankret hos en bred allianse. Byråkrater er fornuftig nok opptatt av at private ikke skal tjene for mye. Borgerlige og sosialdemokratiske politikere er positive til private, men ønsker heller ikke at de skal få urimelige fordeler. Forslag om strengere regulering blir vanskelig å stå imot når man er bekymret for «velferdsprofitt».

Det er også stor forskjell på å øke krav til strukturkvalitet eller til forbedrede prosesser, og det å finne på reguleringer som øker kostnadene uten å øke kvaliteten. Et eksempel på det første er bemanningsnormer i barnehage, som er dyrt, men som kanskje gir barna et litt bedre tilbud. Et eksempel på det andre er krav om at hver barnehage skal være eget rettssubjekt, bare for å sikre det offentlige den informasjonen som normalt ligger i regnskapet for en virksomhet. Det siste kunne lett ivaretas gjennom et lovkrav til økonomisk rapportering for hver barnehageenhet.

Det normative budskapet er at politikkenes metoder må utvikles. Tiltak som har som hovedmål å redusere overskudd, vil normalt øke kostnadene, men uten å øke samfunnets nytte. Er man bekymret for produsentenes overskudd, kan man øke kravene til struktur- eller prosesskvalitet. Da får samfunnet en bedre tjeneste. Ulempen er at kravene også må gjelde for de offentlige produsentene, så samfunnet må også betale. Et alternativ er alltid å stramme inn på finansieringen av de private produsentene. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at det skal kunne gjøres uten at brukerne over tid får dårligere rettigheter hos private produsenter som direkte følge av statens politikk.

Det finnes ikke et enkelt svar på kvelningsproblemet. Private produsenter kan aldri påregne noen lett vei til vinning i norsk velferd. Det ville også være ensbetydende med svak konkurranse og svak innovasjon. Det offentlige må være en krevende kunde, på vegne av brukerne og på vegne av både arbeidsmarkedet og statskassen. Men det er alltid bedre å definere strengere krav til utvikling og prestasjon enn å bare påføre kostnader og svekke virksomhetenes økonomiske bærekraft.

Nye mål for velferdspolitikken

All debatt om privates rolle i velferdstjenestene starter der. Med å se hvor mange private vi har. Hva de tjener. Om de er store eller små, snille ideelle eller skumle kommersielle. Og enda verre, om de er deler av internasjonale konsern. Eller om vi kan fortelle en rørende gründerhistorie om en kvinne som skapte sin egen arbeidsplass og nå møter politisk motstand. To tykke offentlige utredninger har dette perspektivet. En stor haug av bøker og analyser, fra inn- og utland, gjør det samme.

Metoden er: Putt leverandøren i bokser etter eierskap og identifiser forskjeller i kvalitet, kostnader, arbeidsvilkår eller sykefravær. Svaret er alltid det samme. Der ute i andre land kan vi se noen forskjeller og tendenser, men her hjemme ser vi ingen kvalitetsforskjeller. Vi ser noen tydelige kostnadsforskjeller, men diskuterer om de skyldes arbeidsvilkår.

Vi har nå sett at forklaringen på likhet i kvalitet er at det er det som er det politiske målet. Forskjellene mellom offentlige og private produsenter er små, fordi tjenestene er offentlige tjenester. I andre land er forskjellene større. Dette kan forklares med at de politiske målene og styringsvirkemidlene er annerledes enn de vi har her.

De grunnleggende målene med velferdstjenestene må ligge fast. Det finnes ikke ett argument i denne boken for privatisering, i betydningen å løfte ansvaret for en tjeneste vekk fra det offentliges ansvar og tilbake til familiene. Mer marked, i ordets rette forstand, vil gi økt variasjon og større ulikhet. Det er ikke en tiltalende løsning. Mer privat er ikke mer marked, men det kan være et grep for å skape den kappestriden om forbedring som vi trenger.

Det viktige for tjenesteutviklingen er at politikken og reguleringene stimulerer til omstilling. Dette innebærer ny teknologibruk, stadig lavere bruk av arbeidskraft, og tjenester som best mulig treffer brukerens behov. Private bedrifter må brukes. De må stimuleres til effektiv drift og innovativ løsning av konkrete utfordringer som må løses i tjenestesektorene. Konkurransen kan være et virkemiddel, men styring og regulering kan være like effektivt. Politikere og administrative ledere må måle og vise at velferdstjenestene drives stadig mer effektivt, og at organiseringen er effektivitetsfremmende for resten av økonomien og samfunnet. Tillit må fortjenes og bygges, det kan ikke vedtas eller kreves.

Bedre styring og ledelse må til for at velferdstjenestene blir mer brukerrettede, produseres mer effektivt, og at kravene til virksomhetene kan forenkles. Da kan samfunnets kostnader gå ned i stedet for opp. Bedre ledelse må sikre at faglig nøkkelpersonell motiveres av jobben og stimuleres til kompetanseutvikling og stadig søken etter bedre måter å gjøre jobben på. Det er liten grunn til å tro at offentlig ansatte er mindre opptatt av forbedring, men det er all grunn til å være bekymret for offentlige virksomheters evne til å motivere ansatte til lange karrierer i samfunnets tjeneste. Vi kan ikke basere politikken på at flere av dagens unge vil bli helsepersonell enn tidligere generasjoners ungdom. Den gode nyheten er da også at vi trenger ikke mer helsepersonell eller flere lærere. Vi må ta bedre vare på de vi har og gi dem verktøy for å kunne jobbe bedre, uten å måtte løpe fortere eller jobbe lengre. Det er først og fremst et lederansvar, dernest et spørsmål om politisk tilrettelegging.

Tittelen på denne boken er også dens siste normative budskap. Produsentene må styres til kappestrid for å skape stadig bedre løsninger for samfunnet. Politikk og lederskap må sikre at velferd og vinning blir samvirkende mål.