



OFFENTLIG SEKTOR SOM BEREDSKAP

Lærdommer fra koronakrisen

6/2021

Sammendrag

Vinteren 2020 ble Norge rammet av en verdensomspennende pandemi. Selv om ingen land har vært uberørt, er konsekvensene i ulike land svært forskjellige. Variasjonene skyldes i stor grad ulik politisk håndtering.

De helsemessige, sosiale og økonomiske konsekvensene har vært store også i Norge, men vi har klart oss bedre enn svært mange andre land. En svært viktig årsak til det er flere fordeler vi har i møte med en krise, fordeler som også regjeringens Koronakommisjon har påpekt: et omfattende offentlig helsevesen, et sikkerhetsnett for dem som mister jobben og sterke fellesskap med høy tillit til myndighetene. Et offentlig helsevesen med koordinert innsats er avgjørende for å møte pandemien direkte, og sikkerhetsnett i form av sykelønn og trygdeordninger gjør at alle som føler seg syke kan holde seg hjemme og slik begrense videre smitte.

I en krisesituasjon må raske beslutninger fattes og mye informasjon håndteres på tvers av ulike sektorer og organisasjoner. Befolkningen skal også oppleve trygghet for og tillit til at grunnleggende helse og sikkerhet er ivaretatt. Plutselig ble et offentlig, desentralisert og gratis helsetilbud av høy kvalitet vårt viktigste forsvar, langt mer sentralt enn for eksempel forsvar og politi. Oppfølging av smittede og kontakt med dem de hadde vært i kontakt med, sammen med trygghet for at sykehus sto klare for å ta imot dem som trengte behandling, ble avgjørende.

Pandemien har også vist en rekke svakheter i vår beredskap. For eksempel har det vært store utfordringer knyttet til beholdning og innkjøp av smittevernsutstyr og legemidler. Mangler i smittevernberedskap som ble påpekt både etter SARS- og svineinfluensaepidemiene, hadde ikke blitt fulgt opp. Det er også tegn på at den sterke offentlige forvaltningen som vi trengte i krisen, kunne fungert enda bedre hadde den vært styrket i stedet for slanket og splittet opp i løpet av de siste årene.

Høsten og vinteren 2019 samarbeidet Tankesmien Agenda med flere forbund i LO om en utredning av vår felles totalberedskap. Totalberedskap vil si en helhetlig tilnærming til sikkerhet og beredskap som tar utgangspunkt i de samlede truslene og sårbarhetene – og som har som målsetning å anvende samfunnets totale ressurser best mulig for å skape god beredskap for ulike krisesituasjoner. Det norske samfunnets ressurser er store. Det er et godt utgangspunkt for totalberedskapen. Både enkeltpersoner, hushold og virksomheter er selv rustet for overlevelse en viss tid. Samfunnets struktur – både i form av bosetningsmønster og forvaltningsorganisering – er desentralisert. Det gjør at samfunnsressursene vanskeligere kan slås ut samtidig.

Rapporten ble lansert i mars 2020 og pekte på flere mangler: utilstrekkelig samvirke mellom etater, oppsplitting av kritiske oppgaver og sentralisering av blant annet helse og politi gjør oss sårbare. Kort tid etterpå traff koronakrisen oss. Vår kriseberedskap ble satt på prøve. Selv om pandemi lenge har vært en varslet krise var det få eller ingen som forutså kombinasjonen av problemer et virus kunne utløse, farten i den globale spredningen og utfordringene i vår egen beredskap.

Det er alltid vanskeligere å bruke penger på å forebygge enn å reparere, selv om det første som regel lønner seg. I møte med økt risiko for ekstremvær og ødeleggende naturhendelser viser analyser for eksempel at det er mye å spare på bedre offentlig beredskap mot flom, skred og andre naturhendelser. Innen helseberedskap i mye offentlig forvaltning er logikken den samme: innsparinger som ikke er godt gjennomtenkt kan bli dyre. I kjølvannet av utbrudd av mutert virus i Nordre Follo ble det også stilt spørsmål ved om avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE) og andre kutt i Folkehelseinstituttets budsjetter kan ha svekket deres evne til å gjøre nødvendige tester raskt nok. Det er ikke mulig å fullfinansiere alle kriser. Men kanskje kan vi bli bedre på å forebygge og sikre at offentlig sektor har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere de krisene vi kjenner til som sannsynlige.

I dette notatet undersøker vi hvordan økonomi og prioriteringer, organisering og struktur i statlige virksomheter og i kommuner påvirker beredskapsevnen, generelt og konkret i møte med pandemien.

Kort oppsummert kan vi si følgende:

Mye har gått bra: Pandemien har vist at en sterk offentlig sektor og den norske modellen i seg selv er god beredskap. Mange ansatte – og innbyggere - har også strukket seg langt for å finne gode løsninger og støtte oppunder smitteverntiltak.

Men særlig tre områder byr på problemer, både under denne krisen og vil gjøre det i neste:

- **For lite helhet:** Sektor- og målstyring gjør at ressursene ikke finner hverandre, både på sentralt og lokalt nivå. Økt privatisering og oppsplitting kan forverre situasjonen.
- **For mye deltidsarbeid og lite heltid:** Fagbevegelsen har lenge jobbet for økt heltidskultur. Denne krisen har vist at det også er viktig i et beredskapsperspektiv.
- **For dårlig finansiering:** Ostehøvelkutt og for dårlig finansiering over tid har gjort kommuner og offentlige virksomheter mindre i stand til å håndtere både daglige oppgaver, men ikke minst en krise. Dette på tross av at forebygging lønner seg.

Innholdsfortegnelse

1	En sterk offentlig sektor som beredskap	5
1.1	Den direkte totalberedskap.....	5
1.2	Indirekte beredskap.....	6
1.3	Tre problematiske områder.....	7
2	Manglende helhet kan svekke beredskapen	8
2.1	Oppsplitting og privatisering svekker helhet og åpenhet	8
2.2	Mål- og resultatstyring kan undergrave forebygging og samvirke	13
3	Heltid er bedre enn deltid i pandemi også	17
4	Flate kutt og innsparinger svekket beredskapen	19
5	Veien videre.....	23
	Kilder.....	29

1 En sterk offentlig sektor som beredskap

I Norge har vi, sammenlignet med de fleste andre land, en omfattende offentlig sektor. Offentlige og universelle helse-, utdannings-, velferds- og inntektssikringsordninger sikrer fordeling, høy produktivitet og god omstillingsevne.

Offentlige sektor er også en avgjørende del av beredskapen vår i møte med små og store kriser, både når det gjelder direkte oppgaver som brann, helse og politi, men også de mer indirekte som godt utbygde sikkerhetsnett og effektiv saksbehandling. Det har vi fått merke under den pågående koronapandemien, noe også Koronakommisjonen legger vekt på. De trekker spesielt fram høy tillit og solidaritet, den nordiske samfunnsmodellen og et godt helsevesen som faktorer som gjorde samfunnet vårt godt rustet for en krise.

I en krisesituasjon er det viktig at raske beslutninger og mye informasjon skal håndteres på tvers av ulike sektorer og organisasjoner. Befolkningen skal også oppleve trygghet for og tillit til at grunnleggende helse og sikkerhet er ivaretatt. På kort tid ble et offentlig, desentralisert og gratis helsetilbud av høy kvalitet vårt viktigste forsvar. Oppfølging av smittede og kontakt med dem de hadde vært i kontakt med, og trygghet for at sykehus sto klare for å ta imot dem som trengte behandling, ble avgjørende.

Når Norge har klart seg langt bedre enn mange andre land i møte med koronakrisen, med både færre smittede og langt færre døde enn flere andre land, handler det i stor grad altså om en sterk offentlig sektor og en organisering av samfunnet der vi løser oppgaver i fellesskap. Men problemene som har oppstått, handler samtidig om svakheter i den samme forvaltningen. Hva kan vi lære av dette for fremtidige kriser?

1.1 Den direkte totalberedskapen

Vi kan bare leve gode liv når vi er trygge. Det betyr trygghet for at om vi eller våre nærmeste blir syke, er det hjelp å få, at vi er trygge fra vold i hjemmet, fra innbrudd, overfall på gaten og at grunnleggende rettigheter er vernet. Få av oss som lever i Norge i dag, har opplevd krig, men vi har opplevd terror. Stadig flere har også fått merke mer ekstremvær og mange har fått eiendom og livsgrunnlag ødelagt av ras, brann, tørke og orkan. Vi kan ikke gå rundt og tenke på alt som kan gå galt. Derfor er myndighetenes mest grunnleggende oppgave å kjenne til, forebygge og være klare for at kriser kan inntreffe slik at de kan møte og håndtere dem og redusere skade.

Nærhetsprinsippet er sentralt i beredskapsarbeid, det vil si at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Det gjør at kommunene har en helt sentral oppgave i små og store kriser. I tillegg til sentrale etater som NVE, FHI og DSB, har kommunen et eget ansvar for både å forebygge og kunne håndtere naturhendelser som tørke, flom, storm eller ras, voldelige hendelser med alvorlig skadde eller omkomne og større forsyningskriser av strøm eller vann.

Når vi studerer trusler og vurderer hvor mye ressurser vi skal bruke på å forebygge og forberede oss på dem, er det nyttig å måle risiko som en kombinasjon av sannsynlighet og

konsekvens. I offentlige analyser av trusselbildet skiller pandemi og legemiddelmangel seg ut som eksempler på scenarier med både høy sannsynlighet og store konsekvenser. Blant tilskattede krisescenarier kan man tenke seg både politisk og hevnmotivert vold og digitale angrep med store konsekvenser. Det er også mulig å se for seg ulike sikkerhetspolitiske scenarier med store konsekvenser.

I notatet *Totalberedskap i Norge - Er vi klare for en krise* går vi gjennom viktige trusler Norge står overfor som samfunn og trender som gjør at truslene kan endre seg over tid. Vi peker også på noen sårbarheter som blir skapt av måten vi organiserer beredskapen på i dag. Kriser skal aller helst forebygges, men må også håndteres når de først skjer. Vi kan aldri være helt trygge i et fritt samfunn. Men vi kan redusere sårbarhetene og føre en politikk for totalberedskap, som ser risikoer, sårbarheter og beredskapsressurser i sammenheng. Totalberedskap favner stor bredde av trusler og oppgaver, og krever en helhetlig tilnærming til sikkerhet og beredskap som tar utgangspunkt i de samlede truslene og sårbarhetene. Vi må anvende samfunnets totale ressurser best mulig for ulike krisesituasjoner. Forebygging og krisehåndtering må involvere både en bredde av befolkningen, både på tvers av offentlige aktører i stat, region og kommune, og i sivilsamfunn og frivillighet. I notatet pekte vi på flere svakheter i vår nasjonale og lokale totalberedskap: den nære beredskapen er ikke høyt nok prioritert, dårlig samarbeid mellom offentlige etater svekker vår beredskapsevne, mål- og resultatstyring skaper nye utfordringer for beredskapen og ikke minst en privatisering som skaper nye utfordringer for beredskapen.

1.2 Indirekte beredskap

Det er ikke bare den direkte beredskapen som er viktig under en krise som den vi har stått i det siste året. En godt utbygget velferdsstat, der vi løser oppgavene i fellesskap, er også en del av den utvidede beredskapen.

Sikkerhetsnett og sykelønn kan bidra til å dempe smittespredning fordi det er mulig for den enkelte å holde seg hjemme ved sykdom. I Norge får ansatte full inntektskompensasjon fra første dag av sykefraværet, og det kan ha gjort det lettere å følge rådet om å bli hjemme om vi føler oss syke, skrev forskere Elisabeth Fevang ved Frisch-senteret og Sverre Erik Mamelund ved Arbeidsforskningsinstituttet i en kronikk i Aftenposten i mai 2020.ⁱ Dessuten har vi et høyt tillitsnivå i Norge. Det har også vært viktig under krisen, ettersom befolkningen i stor grad har fulgt rådene fra myndighetene. Befolkningen følger rådene fra myndigheter de har tillit til, og kostnaden av smittevernstiltak bæres delvis av fellesskapet.

I land uten sikkerhetsnett og velferdsstat rammer kriser mye hardere. Ifølge The New York Times sto for eksempel 32 millioner amerikanere uten sykelønn i begynnelsen av pandemien.ⁱⁱ Når folk går på jobb selv om de ikke føler seg friske fordi de ikke har råd til å la være, er det lett å forstå at smitten sprer seg raskere. I Sverige opphevet man reglene om karensdag på grunn av koronautbruddet, og begynte å heller utbetale sykelønn fra første dag, fordi man ville bidra til at syke holdt seg hjemme fra arbeidsplassen.ⁱⁱⁱ I tillegg til strenge smittevernstiltak som etter hvert ble innført i Norge, kom gradvis økonomiske krisepakker og motkonjunkturpolitikk på plass. Tradisjonen for sterk motkonjunkturpolitikk, krisepakker utarbeidet i dialog med arbeidslivets parter og en sterk økonomi med penger på bok, har

med stor sannsynlighet bidratt til å dempe effektene av koronapandemien på norsk økonomi, selv om kostnadene vil bli store og konsekvensene alvorlige.

1.3 Tre problematiske områder

Mye har gått bra i Norge. Vi har et samfunn med høy tillit til myndighetene, mange flinke ledere, en sterk offentlig sektor og ansatte med høy kompetanse. Likevel ser vi både når vi vurderer den direkte og den indirekte beredskapen at det er flere områder som kan by på problemer i møte med en sannsynlig neste krise og utfordring.

Vi vet lite om hva framtida bringer, men vi kan være sikre på at den vil by på nye kriser. Derfor er det viktig at vi lærer av denne krisen og beholder og forsterker det som har gjort oss mer robuste i møte med krise enn mange andre land. I dette notatet viser vi hvordan kriseberedskap også handler om å snu noen utviklingstrekk som har preget norsk offentlig sektor de siste årene, og som skapte problemer i møte med pandemien.

Helt konkret skal vi utforske tre områder: helhet i forvaltningen, heltid i arbeidslivet og finansiering og prioritering av oppgaver i offentlig sektor.

2 Manglende helhet kan svekke beredskapen

Koronakommisjonen påpeker hvordan regjeringen ikke var forberedt på konsekvensene av covid-19, til tross for «(...) at en pandemi var den nasjonale krisen som var mest sannsynlig, og som ville ha de mest negative konsekvensene». Det var ikke laget scenarioer, planer eller gjennomført øvelser som tok høyde for å stenge ned skoler eller virksomheter og kunne gitt kommunene og samfunnet forøvrig muligheten til å forberede seg på dette, til tross for at smittevernloven åpner for dette. Kommisjonen kritiserer også regjeringen for å i beredskapsarbeidet ikke ta hensyn til «hvordan risiko i én sektor avhenger av risikoen i en andre sektorer», og mener det er behov for å utvikle et sektorovergripende system som fanger opp dette, noe de mener er «(...) et læringspunkt for beredskapen generelt».^{iv}

Disse utfordringene har Tankesmien Agenda analysert grundig tidligere. I rapporten *Totalberedskap – er vi klare for en krise som* ble lansert i forkant av pandemiutbruddet vinteren 2020, viser vi hvordan helheten i beredskapen blir svekket av at styringen består av mange, detaljerte mål som ikke lar seg prioritere. Detaljstyring er en utfordring for Beredskaps-Norge i bredt. Omfattende kontrollsystemer tar tid fra det operative arbeidet, og gjør med begrensede ressurser at det som måles er det som prioriteres – ikke nødvendigvis det som er beredskapsfaglig viktigst. Sektor- og målstyring gjør at ressursene ikke finner hverandre – også på lokalt nivå. Når oppgaver splittes opp og settes ut på anbud til flere aktører, blir det mer krevende å sørge for helhet.

2.1 Oppsplitting og privatisering svekker helhet og åpenhet

Fragmentering og oppsplitting av offentlige tjenester, med økt innslag av private leverandører på avgrensede oppgaver, er en internasjonal trend. I Norge har en større andel av helse og utdanning forblitt under offentlig kontroll og utøvelse, men også her har også helse og omsorg et stadig mer komplekst aktørbilde og kontraktsforhold, og er preget av mye deltid og vikarer uten fast tilknytning og formalkompetanse.

Som Nasjonal sikkerhetsmyndighet skriver i Risiko 2019: «En kompleks verdikjede med sviktende sikkerhetsstyring øker den samlede risikoen viktige samfunnsfunksjoner utsettes for».^v Når du stykker opp, omorganiserer og privatiserer, stykker du også opp de gamle relasjonene. Mangel på helhet i arbeidet med beredskap var sentral også i 22. juli-kommisjonens rapport. I Koronakommisjonens rapport ti år etter er fremdeles mangel på et sektorovergripende system trukket fram som en sentral svakhet.

Anbudsprosesser gjør dessuten at samarbeidsrelasjoner splittes opp og at beredskapen i overgang mellom ulike tilbydere blir dårligere. Dette har blitt godt illustrert av luftambulansekrisen i Nord-Norge. Det er også særlige utfordringer knyttet til kommersiell støtte til militære i en krigssituasjon, blant annet knyttet til om disse er å regne som sivile og dermed under beskyttelse av folkeretten.

Det betyr selvsagt ikke at alt må være i offentlig regi. Private og ideelle aktører spiller en nødvendig og viktig rolle i beredskapsarbeid. Det har vi for eksempel sett når bønder stiller utstyr til rådighet i slukking av branner og da helikoptre fra oljenæringa spilte en viktig rolle

under Viking Sky-krise i 2019. Et problem i dag er likevel at private aktører i økende grad premissgiver for beredskapen.^{vi} Som Victor Norman og Christine Meyer påpeker i sin bok «Ikke for å konkurrere», er komplekse offentlige oppgaver ikke alltid godt egnet til konkurranse og bedriftsøkonomisk logikk. Det er forsket lite på hvorvidt disse (og andre) ulemper ved privatisering av beredskap oppveies av fordelene – som typisk argumenteres for å være kostnadsbesparelser.

Det er også et viktig skille mellom de tilfellene hvor private aktører og frivillighet som komplementerer beredskap i offentlig regi, og de tilfellene hvor oppgaver som tidligere var offentlige settes ut til private. Det siste er hva vi kan kalle privatisering.

Innenfor Forsvaret har det for eksempel siden 90-tallet det skjedd en organisatorisk og økonomisk nedskalering, med økt vekt på anbud, outsourcing og offentlig-privat samarbeid.^{vii} Kommersiell avtaler har fått større plass, der det tidligere var større vekt på rekvisisjon. Begrunnelsen er typisk kostnadseffektivisering. Spørsmålet er hvor store fordelene av eventuell kostnadseffektivisering faktisk er, og hvordan de eventuelle besparelsene står seg opp mot utfordringene økt bruk av private aktører kan medføre. Dette er det forsket lite på, men det finnes flere eksempler på betydelige negative konsekvenser.

I noen tilfeller kan privatisering av tjenester tett knyttet til avgjørende beredskapsfunksjoner føre til økt sårbarhet, fordi man har mindre kontroll. Renhold kan være et eksempel på det. Et annet tydelig eksempel er privatisering av IKT-systemer. Nasjonal sikkerhetsmyndighet peker på at i tilfeller hvor dette betyr at informasjon forlater landet, kan man miste kontroll over hvor informasjonen befinner seg både juridisk og fysisk, og dessuten miste oversikt over hvem som har tilgang til informasjonen.^{viii} For eksempel konkurranseutsatte Forsvaret i 2014 renholdstjenestene sine basert på en begrunnelse om at midler måtte frigjøres til «spisse oppdrag». ISS tok over ansvaret for renholdet og 200 ansatte fikk ny arbeidsgiver etter virksomhetsoverdragelsen. I en Fafo-rapport kommer det fram at arbeidsoppgavene har økt betydelig og at arbeidshverdagen for de ansatte oppleves som krevende.^{ix} Det er imidlertid lite drøftet hvorvidt konkurranseutsettingen av renholdstjenestene også kan påvirke vår sårbarhet beredskapsmessig. Det har imidlertid vært flere saker som tyder på at det har gått på sikkerheten løs. I 2019 måtte en leir på Skjold stenges på grunn av helsefare knyttet til mangelfullt renhold.^x

Innenfor kritisk infrastruktur som vann, strøm og telekommunikasjon har forskningen vist at oppsplitting av offentlig virksomhet og fragmentering av ansvar har ført til svekket evne til å håndtere ekstreme situasjoner på lang sikt.^{xi} Oppdeling av organisasjoner i bestiller- og utfører-enheter med fokus på sine enkeltdeler, med mindre fokus på helheten, gjør at det blir mer uoversiktlig hvem som har ansvaret. Fragmenteringen svekker de uformelle nettverkene som er nødvendig for at beredskapsorganisasjonene skal kunne improvisere i en kritesituasjon.

At dette bildet, med oppsplitting, fragmentering og privatisering, har skapt problemer også under koronakrisen, er blitt vektlagt både i nasjonal og internasjonal debatt.

I Sverige har mange blitt smittet og dødd av viruset, også i den institusjonaliserte eldreomsorgen. Den svenske koronakommisjonen beskriver hvordan eldreomsorgen i

nabolandet vårt preges av strukturelle brister. De viser hvordan det ikke fantes noen nasjonal oversikt over kommunenes beredskap. Den offentlige utfredningen peker på at beredskapen er fragmentert og at jo flere som deler på ansvaret, desto vanskeligere blir det å få helheten til å fungere i praksis. Ansvaret for pleie og omsorg av eldre er oppdelt i 21 regioner og 290 kommuner. I mange regioner og kommuner finnes det også et stort antall av private utførere (Coronakommisjonen, 2020, s. 14).^{xii}

Til Aktuelltt uttalte en mangeårig ansatt i hjemmetjenesten i Stockholm at: «Jeg kan ikke helt forstå overraskelsen over at det sprer seg. Vi har så dårlig utdannet personale uten smittevernutstyr, som dessuten er timeansatte. De har ingen sykelønn, de kan ikke være hjemme om de hoster, da har de ikke råd til å betale husleien.»^{xiii} Tre svenske forskere på sosialt arbeid ved Stockholms universitet gir Lindberg mye rett. De har pekt på at den lave kapasiteten til å håndtere smitte i eldreomsorgen må forstås i lys av sektorens over tid lave status og ressursituasjon. Manglende formell kompetanse, lav bemanningstetthet, små stillingsbrøker og midlertidige kontraktsforhold bidro til dårligere håndtering og også økt smitte mellom institusjoner og inn i hjemmetjenesten, hevder de.^{xiv}

Heller ikke i Norge har kommunene hatt en helhetlig strategi for smittevernhåndtering, noe som ble påpekt av DSB allerede i 2009 etter svineinfluensaen: «Håndteringen av pandemien viste at det kan være ulike oppfatninger om bruken av smittevernlovens fullmaktsbestemmelser hos de mest sentrale aktørene. DSB mener at pandemisk influensa er en hendelse som i størst mulig grad bør møtes med ensartede smitteverntiltak over hele landet eller i det minste regionalt, og at smittevernlovens fullmaktsbestemmelser derfor i dette tilfellet kan fremstå som noe uhensiktsmessige.»^{xv} Likevel tok det tid før norske myndigheter kom på banen med tydelige nasjonale råd. Forslag om nasjonale smittevernplaner ble nedstemt i Stortinget da forslaget ble fremmet av Arbeiderpartiet i 2019.^{xvi} Regjeringspartiene mente at det allerede forelå tilstrekkelig lover og planverk. Likevel viste det seg og kommunenes planer var av svært ulik kvalitet. I Sandefjord for eksempel var det ingen ekstra rutiner eller tiltak mot Torp flyplass, der passasjerer fra Nord-Italia fikk lande 9. mars uten smitteverntiltak, mens passasjerene på et fly som landet på Gardermoen dagen før ble møtt av helsepersonell og politi i smitteverndrakter. Allerede 13. mars etterlyste mange kommuner nasjonale reguleringer av for eksempel hyttebesøk. Den lokale helseberedskapen i mange hyttekommuner er langt fra tilstrekkelig til å dekke flere enn de fastboende.

I Norge har Senter for omsorgsforskning kartlagt norske sykehjem under koronapandemien i en underlagsrapport for Coronakommisjonen. De anbefaler at sykehjemmene tar flere tjenester på egenkjøl: som kjøkkendrift og ikke minst at renholdsdrift blir en del av den integrerte sykehjemstjenesten. Det fordrer en mer «helhetlig forståelse av smittevernsituasjonen». Forfatterne av kartleggingen anbefaler at tjenestene får en tydeligere plass i smittevernsstrategier på kommunalt – så vel som enhetsnivå. Dessuten peker de på at byggetekniske forhold kan ha hatt stor betydning for smittespredning. Det er med andre ord mye å spare på god kvalitet i omsorgen.^{xvii} Fagforbundet er blant dem som har påpekt dette over tid. Nestleder Sissel M. Skoghaug har påpekt at oppsplitting gjennom konkurranseutsetting av kjøkken, renhold og vaskeri er lite smart, særlig i krisetid: «Da har ikke sykehusets ledelse kontroll over ressurser og kompetanse. Dette blir tilleggstenester de

må kjøpe, og det blir fort veldig dyrt. Du har heller ikke fleksibiliteten til å bruke folk der de trengs». ^{xviii}

I et innlegg skrevet av nåværende og tidligere spesialutsendinger fra FN konkluderer forfatterne med at koronakrisen har eksponert de katastrofale påvirkningen av å privatisere vitale tjenester. De viser til at da pandemien traff oss så vi raskt overfylte sykehus, helsepersonell tvunget til å jobbe uten adekvat beskyttelsesutstyr, pleiehjem som ble likhus, lange køer for å få tester og skoler som slet med å komme i kontakt med barn som måtte være hjemme. De viser til at offentlige goder og tjenester i mange år jevnt har blitt outsourcet til private selskaper, og mener det har resultert i ineffektivitet, korrupsjon, fallende kvalitet, økte kostnader og økt husholdningsgjeld som ytterligere har marginalisert fattige folk og underminert den sosiale verdien av helt basale behov som bolig og vann. De viser til at selv Emmanuel Macron har sagt at koronapandemien har vist at det er tjenester og goder som må holdes utenfor markedet. ^{xix}

Forsker ved Universitetet i Chicago og forfatter av boka «The Privatized state» Chiara Cordelli mener for eksempel en av hovedgrunnene til at Storbritannia har klart seg dårligere i møte med pandemien enn land som for eksempel New Zealand og Taiwan handler om at de har outsourcet store deler av sin pandemihåndtering til privat sektor. Hun viser blant annet til et den gradvise massive privatiseringen av helsetjenestene (NHS) og den mer nylige outsourcingen av både testing og sporing, kontrakter verdt millioner pund med «fiasko som resultat». ^{xx} Avisen The Guardian beskriver i en artikkel hvordan informasjon på tvers av etater og geografi ble svekket og fagkunnskap i flere ledd ble svak når oppgavene ble spredt på ulike private leverandører. For eksempel manglet regionale helsemyndigheter informasjon om spredning av virus på sine områder. ^{xxi} Jason Strelitz er folkehelsedirektør i bydelen Newham i London, det hardest rammede området i hele Storbritannia. Strelitz fortalte avisen The Guardian at han ikke hadde informasjon om hvem som ble testet av private leverandører på oppdrag fra sentrale myndigheter, og hvordan smittetallene utviklet seg. Nedskjæringer i offentlige budsjetter har gjort at lokale ansatte helsefagarbeidere med kunnskap om risikogrupper, smittefare og med kunnskap om sårbare grupper i lokalsamfunnet. Dette var medarbeidere som utgjorde viktige fotsoldater under svineinfluensaen i 2009, men som i dag ikke finnes, uttalte Dominic Harwen, helsedirektør i Blackburn and Darwen. I stedet skulle smitten spores og bremses av ufaglært og dårlig betalt innleid arbeidskraft uten lokal tilknytning. ^{xxii}

En artikkel i The New York Times setter det harde koronautbruddet i Italia i sammenheng med privatiseringen av helsetjenester i Lombardia-regionen i Italia. Regionen har bare 20 prosent av innbyggerne i Italia, men over halvparten av dødsfallene. De viser til at private selskaper over tid har fokusert på spesialiserte tjenester som genererte høy profitt, slik at primæromsorg og forebyggende helsetjenester var lite prioritert. I motsetning har naboregionen Veneto en helt annen modell, der private aktører utgjør en mindre andel. Etter pandemien klarte de å gjennomføre stor grad av testing, tilby primæromsorg og sette opp spesialiserte sykehus. ^{xxiii}

Flere forskningsartikler studerer forholdet mellom covid-19 og privatisering. Forskerne Jacob Assa og Cecilia Calderon konkluderer i en artikkel med at antallet koronasmittede og sjansen

for koronadødsfall har klar sammenheng med nivået på utgifter til private helsetjenester. Forholdet er helt tydelig og statistisk signifikant og er basert på en studie av 147 land som dekker 93 prosent av verdens befolkning. Forskerne understreker at de også finner signifikant forhold mellom andelen eldre i befolkningen og korona-dødsfall, men at relasjonen her er mindre tydelig. Dessuten påpeker de at: «Mens politikerne ikke kan endre den demografiske strukturen i befolkningen veldig raskt, *har* de kontroll over tiltak som kostnadsutt og privatisering, som også påvirker sykehuskapasitet». Disse funnene viser at kortsiktig fortjeneste fra privatisering av helsetilbud må veies mot langsiktig risiko ved lavere kapasitet, mindre rettferdig dekning og dårligere kvalitet. De trekker spesielt fram at problemet med skjev fordeling av helsetjenester i befolkningen under korona kan ha spilt en spesielt stor rolle, ettersom uforsikrede mennesker som føler seg syke vil unngå dyr testing eller behandling og dessuten i mindre grad kan jobbe hjemmefra. En annen studie viser også til at det er klare indikasjoner på at privatisering førte til et forverret korona-utfall. Den konkluderer med at privatisering har gjennomsyret sykehjem på mange ulike synlige og usynlige måter, og gitt grobunn for leve- og arbeidsforhold som har blitt dødelige for både sykehjemsbeboere og ansatte gjennom pandemien. De viser til at det er viktig å rydde opp for å kunne håndtere kriser i framtida.^{xxiv xxv}

I en artikkel drøfter to kanadiske forskere kommersiell eldreomsorg i lys av koronakrisen. Krisen der mange land har hatt trøbbel med å beskytte sine eldre på institusjon og i pleiesituasjoner, har ytterligere vist behov for et enormt oppryddingsarbeid i eldreomsorgen, argumenterer de, og viser til hva egen og andres forskning i mange år har vist: kommersiell eldreomsorg har ofte færre ansatte, flere klager og flere overføringer til sykehus. Når bedriftsøkonomiske hensyn ligger til grunn for driften, får det som resultat at lønningene er lave, deltid og løse tilknyttede arbeidsforhold er normalt for å unngå å betale goder (sykepenger, betalt ferie osv.) eller gi annen sosial sikkerhet. Under koronakrisen har dette resultatet i at ansatte ikke har hatt råd til å bli hjemme når de er syke og kan spre smitte fra sted til sted. I tillegg outsources tjenester som vasking, klesvask, mat og sikkerhet, noe som gir enda mer folk inn og ut av institusjoner.^{xxvi}

Cordelli ved Universitetet i Chicago mener utviklingen i retning økt privatisering har problematiske sider rent utover svekkede tjenester, som kommer til syne på lengre sikt: «Når folk ikke ser egen regjering som hovedtilbyderen for tjenestene de mottar, sitter de igjen med liten grunn til å bry seg med *government* i det hele tatt».^{xxvii}

Investeringer i egne IT-folk var god beredskap

I 2014 ble det kjent at Nav hadde kastet bort flere hundre millioner kroner i forsøket på å bytte ut utdaterte IT-løsninger. Det gjorde at strategien ble byttet ut. I 2015 hadde ikke Nav en eneste IT-utvikler. I dag har de 287. Andelen innleide IT-konsulenter er kuttet fra 29 til 12 prosent de siste fem årene. I en sak i Aftenposten peker IT-direktør Jonas Slørdahl Skjærpe på at det har vært helt avgjørende å bygge opp et sterkt utviklingsmiljø: «En utfordring med stor bruk av eksterne ressurser, er at man i for stor grad kan komme i en situasjon der leverandørene får sitte i førersetet. Med et sterkt internt fagmiljø kan vi i større grad ta eierskap til teknologien». Han sier i et intervju med VG at Nav ikke ville vært rustet til å tåle en pågang de opplevde under koronapandemien for noen år siden: «Vi ville ikke hatt den nødvendige tekniske infrastrukturen, og vi ville ikke hatt nok teknologikompetanse til å lage løsninger så raskt som vi har gjort nå».

En av dem som fant veien til Nav da den nye strategien var kjent, var utvikler Stefan Andreas Engelién. Han beskriver i et innlegg på Kode24 hvordan han fikk høre fra en tidligere konsulentkollega som nå var blitt fast ansatt hos Nav, om en visjon om en etat «fri for fossefall, med produktområder og autonome, tverrfaglige team». Han peker på at han forstod det ville bli en tung jobb å «snu dette tankskipet av en organisasjon i en smidig retning, attpåtil et tankskip hele Norge ofte har sterke meninger om», men at «det handler om velferd og sosial sikkerhet – selve grunnfjellet i samfunnet vårt», og at han ville være med på det. I dag beskriver han hvordan det han refererte til som tankskipet er på vei i en ny, raskere retning. Det var verdifullt da koronapandemien rammet og søknader om dagpenger strømmet inn: «Det ble raskt klart at dagens manuelle saksbehandling, som krever at saksbehandleren tolker skannede permitteringsvarsler i et av våre ærverdige systemer fra 90-tallet, ikke ville komme i mål med dette arbeidet før langt utpå sommeren. I mellomtiden ville ikke folk ha penger til mat og bolig, noe som igjen ville forplantet seg i resten av økonomien. Og alt ville være vårt ansvar», beskriver han.

Navs egne utviklere klarte å lage en ny løsning på tre dager. Engelién beskriver det slik: «For å få til en raskere behandling uten å bryte loven, så måtte endringer skje raskt på tre nivåer: Regjeringen og Stortinget jobbet på lovverket, Arbeids- og sosialdepartementet arbeidet med nye forskrifter, og vi opprettet en tverrfaglig innsatsgruppe. En jurist, en dagpengeekspert, en produkteier, en data scientist og en håndfull erfarne teknologer skulle sammen designe og lage en automatisert løsning som kunne få penger ut raskt og korrekt».

2.2 Mål- og resultatstyring kan undergrave forebygging og samvirke

I Norge er alle offentlige enheter styrt etter mål- og resultatstyringsprinsippet, som skal sikre at vi har øye på målet og kan justere underveis, og at de ansvarlige holdes ansvarlig. Mye av utfordringen ligger ikke nødvendigvis i hvordan det var tenkt, men hvordan det ble. Når målstyring ikke nødvendigvis gir handlingsrom i praksis, handler det blant annet om at de

Hva er MRS?

Mål- og resultatstyring (MRS) er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter i Norge. Overordnede mål skal fastsettes politisk og konkretiseres slik at de kan følges opp med nødvendige utviklings- og forbedringstiltak – og dessuten ansvarliggjøre den som er ansvarlig. Gjennom nittitallet ble grepet om stadig flere offentlige etater løsnet – og beslutninger desentralisert. Staten skulle ikke detaljstyre, men sette mål og delegere til ansvarlig enhet å nå dem. For å være sikker på at skattepengene likevel ble brukt til å løse samfunnsoppgavene satte man mål og avkrevde rapport. I mange tilfeller ble også ressurser knyttet til måloppnåelse – og til aktiviteter man anså som ønskelige. Staten ga på den måten fra seg kontroll. Og tok den tilbake.

Åtti- og nittitallet var også inspirert av New Public Management (NPM) i offentlig forvaltning. Mål- og resultatstyring kan sies å være ett av elementene i NPM og handler om å delegere en oppgave med et klart resultatmål, og med store frihetsgrader i utøvelsen av virkemidlene. New Public Management er bredere og knytter i tillegg til seg en vektlegging av insentiver og markedsmekanismer innad i og mellom offentlige enheter. Grunnleggende handler NPM om å låne etablerte mekanismer fra markedet for å drive frem nødvendig effektivisering i offentlig sektor.

Dagens mål- og resultatstyring springer likevel ut av samme tradisjon som NPM, og er i praksis ofte knyttet til forutsetninger om at prinsipper fra markedet kan anvendes i offentlig forvaltning. Mål- og resultatstyring (MRS) er godt ment. Alle vil ha bedre resultater for pengene. Likevel blir det stadig tydeligere at MRS ikke nødvendigvis oppfyller sitt løfte om en bedre stat. Tvert imot kan styring etter måling pervertere egentlige mål, stjele tid fra kjerneoppgaver til rapportering – og i verste fall redusere måloppnåelse. En av innvendingene har vært at prinsippene i for stor grad ser på arbeidskraft som bare summen av enkeltprestasjoner og undergraver tillit og sosial kapital – nettopp mye av styrken i den norske modellen. Mange peker på behovet for nye modeller og løsninger som kan avløse instrumentell styring inspirert av NPM uten å gå tilbake til detaljert sentralstyring fra gamle dager.

Endringer i statlige styringsprinsipper over tid er analysert av mange forskere. Benington og Hartley (2001) beskriver tre paradigmer som de kaller Traditional Public Administration, New Public Management og New Public Governance. Det samme gjør Osborne (2010) som i sin bok «The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance» påpeker at hverken gamle eller gjeldende modeller har lyktes med å fange opp «the complex reality of the design, delivery and management of public services in the twentyfirst century». Gudmund Hernes stilte liknende spørsmål i 2007 og minnet om betydningen av tillit og sosial kapital i den norske modellens høye produktivitet. Jan Erik Støstad har etterlyst en «fjerde vei for velferden» som kan avløse Tradisjonsveien, Markedsveien og New Public Management-veien. Støstad peker særlig på det problematiske med å etablere kvasi-markeder der det ikke er et marked, måle det som kan måles istedenfor det vi lurer på og som ikke kan måles, og tendensene i dagens forvaltning til å undergrave de lokale faglige vurderingene. Blant mulige navn på en slik fjerde vei lanserer Støstad begrepet *Samskapsmodellen*.

regler, slik vi viser i notatet *Tillit og Styring*. Mål- og resultatstyring har gitt oss uløste utfordringer. Vi måler for mye og ikke de riktige tingene, vi tenker for lite nytt og vi skaper unødige byråkrati, er blant innvendingene.

Det er et paradoks at mens både ledelsesfaget og internasjonal forskning på offentlig forvaltning ser til nye løsninger, er norsk forvaltning påfallende lojal til hierarkiske strukturer og tanken om det rasjonelle økonomiske individ.

Vi har tidligere vist at helheten i beredskapen blir undergravet av at styringen består av mange, detaljerte mål som ikke lar seg prioritere. Omfattende kontrollsystemer tar tid fra det operative arbeidet, og gjør med begrensede ressurser at det som måles er det som prioriteres – ikke nødvendigvis det som er beredskapsfaglig viktigst.

Det er to overordnede problemer med hvordan mål- og resultatstyringen påvirker arbeidet med beredskap.

- **Det første er at helheten blir undergravd av at det er for mange mål som ikke lar seg prioritere.** Det var denne typen kritikk 22. juli-kommisjonen kom med da de pekte på mål- og resultatstyringen i Politiet som en årsak til at beredskapen sviktet denne fatale dagen.
- **Det andre overordnede problemet med mål- og resultatstyringen er at det som ikke lar seg måle gjør at vi måler noe annet.** Også dette ble adressert av 22. juli-kommisjonen som et problem i Politiets arbeid med beredskap. Målene hadde blitt satt på områder som er enkle å måle, og ikke nødvendigvis de viktigste områdene. For eksempel var «målsettingen om økt samfunnsikkerhet [...] ikke uttrykt i konkrete tiltak, mål, eller andre indikatorer for beredskap.» Beredskap er vanskelig å måle på en god måte, fordi resultatene først kommer på lang sikt, hvor hendelsene man skal ha beredskap for gjerne er sjeldne. Målforskyvningen i retning av det som er enklere å måle, fører i verste fall til det en informant i rapporten om totalberedskap formulerte slik: «Med begrensede ressurser gjør vi det vi blir målt på, ikke det som er viktigst».

Da pandemien rammet Norge i mars 2020, utløste det merarbeid for svært mange offentlige virksomheter. De har samtidig forsøkt å ivareta sine normale, løpende oppgaver. I rapporten *Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon*, utarbeidet av Rambøll Management Consulting våren 2021^{xxviii}, beskriver de hvordan endrede arbeidsformer har tvunget seg frem under pandemien, hvordan arbeidsressurser har blitt omdisponert, og at virksomheter har vært nødt til å tenke nytt med hensyn til hvordan de skal løse samfunnsoppdraget. Kartleggingen har sett på utfordringer som virksomhetene har møtt knyttet til eksempelvis ledelse, omstilling og arbeidsmiljø samt hvordan statens rammeverk har lagt til rette for arbeidet. I tillegg peker den på hvilke forbedringspunkter statlige virksomheter kan være bevisste på når det oppstår en krise, og ikke minst læringspunkter som virksomhetene kan ta med seg videre til en ny normalsituasjon.

Rapporten konkluderer med at krisen har skapt mange ulike utfordringer for de statlige arbeidsgiverne, men også muligheter som «utgjør verdifulle erfaringer og læring for fremtiden». Overordnet konkluderer rapporten med at evnen til omstilling i virksomhetene

har vært god. Den viser imidlertid at beredskapsplanene utarbeidet i forkant av krisen raskt viste seg å ikke være «særlig egnet eller tilstrekkelige for denne krisen». Nye planer og organisering av beredskapsarbeidet måtte etableres på nytt. Rapporten viser at det har vært store forskjeller, blant annet i «digital modenhet». Noen hadde allerede implementert digitale løsninger og samhandlingsplattformer som lettet overgangen, mens andre opplevde mangler i tilgang til løsninger og plattformer som en hemmer for å kunne løse oppgaver på en hensiktsmessig måte.

Som avgjørende for god krisehåndtering utpekes kommunikasjon, og særskilt ivaretagelse av internkommunikasjon. Også samarbeid mellom ledelse og tillitsvalgte løftes fram som en viktig forutsetning. Det fremheves også at krisen har hatt stor innvirkning på lederrollen i de særlig berørte virksomhetene. På grunn av fjernledelse og fysisk avstand til de ansatte, har noen lederegenskaper og -kompetanser blitt mer fremtredende. Relasjonskompetanse og tillitsbasert ledelse er eksempler på dette. Dette indikerer altså at det er større sjanse for å lykkes når ansatte har stor grad av tillit til grunn for utførelsen av arbeidet.

I notatet *Den norske lederen* beskriver vi hvordan flere ledere og tillitsvalgte uttrykker en viss uro for framtida.^{xxix} AFIs Medbestemmelsesbarometer (2020) viser noe av det samme: Hele 4 av 10 arbeidstakere mener arbeidslivet beveger seg i en mer autoritær retning. Kun 16 prosent mener det beveger seg i en mer demokratisk retning.^{xxx}

Slik AFIs Medbestemmelsesbarometer tar opp, gir arbeidstakernes sterke innflytelse på mengde og kvalitet i arbeid ansatte opplevelsen av å være en del av en rettferdig organisasjon hvor de har grunn til å vise lederne tillit: «Jo mer medbestemmelse og medvirkning som arbeidstakere oppgir å ha, jo høyere tillit mellom ledere og ansatte rapporterer de å ha» (s.9)

Denne tilliten har også betydning for produktivitet, finner AFI. Samtlige av målene på tillit i undersøkelsen er positivt assosiert med den egenrapporterte produktiviteten ved den ansattes avdeling eller seksjon. Formelle medbestemmelsesorgan, som informasjon, drøfting og forhandling (IDF), arbeidsmiljøutvalg (AMU) og ansattes styrerepresentasjon er etablert i mange av de norske virksomhetene i offentlig sektor for å ivareta dette. Derfor er det bekymringsfullt at ordningene er ukjent for en stor andel av de ansatte.

Medbestemmelsesbarometeret for 2020 viser at bare henholdsvis 58 og 42 prosent svarer bekreftende på at de formelle medbestemmelsesorganene er etablert på arbeidsplassen/virksomheten i statlig og kommunal sektor.

Mye tyder også på at vi rapporterer mer fordi vi *kan*. Teknologi gjør rapportering lettere, men i det ligger også risiko for at rapporteringskravene øker. I en undersøkelse gjennomført av Tankesmien Agenda blant 30 000 ansatte i offentlig sektor oppga halvparten at ny teknologi gjør dokumentasjon og rapportering enklere og mer effektiv. Men en (ikke helt overlappende) halvpart svarte også at teknologien *øker* omfanget av rapportering og dokumentasjon.^{xxxi}

3 Heltid er bedre enn deltid i pandemi også

Arbeidsstyrken er den viktigste ressursen i samfunnet, slik Perspektivmeldingen blant annet gjentatte ganger har slått fast: «Arbeidskraften utgjør den største delen av nasjonalformuen, tre ganger mer enn summen av fremtidige oljeinntekter, finanskapitalen i Statens pensjonsfond og realkapitalen». Derfor er jobben med å inkludere flere i arbeidsstyrken, få eldre til å stå lenger i jobb, og ikke minst er det å få flere til å jobbe heltid essensielt for å opprettholde finansieringen av velferdsstaten i framtida. Dersom hver fjerde som i dag jobber deltid kom over i heltidsstilling, ville det tilsvart en økning i sysselsettingen på om lag 70 000 personer kommende tiårsperiode. Det ville ha styrket handlingsrommet i budsjettet med 30 milliarder kroner om ti år.

Stor grad av deltid har også konsekvenser for den det gjelder, i form av lavere lønn, dårligere pensjon, uforutsigbar hverdag, for å nevne noe. Men det er også et problem på samfunnsnivå. Fagforbundet peker blant annet på at hele stillinger gir kvalitet og kompetanse.

Spesielt høy er deltidsandelen innen helse og omsorg. I en kartlegging viser Fafo at syv av ti helsefagarbeidere jobber deltid, og at hele en av fire jobber vakter i annen virksomhet, som i barnehage eller SFO for å få en inntekt å leve av. 20 prosent av utlyste stillinger i pleie- og omsorg har 20 prosent arbeidstid eller mindre. Det kan for eksempel bety helgevakt annenhver helg. Bare 15 prosent av utlyste stillinger i pleie- og omsorgssektoren er hele stillinger.^{xxxii}

Det skilles ofte mellom såkalt frivillig og ufrivillig deltid. I Perspektivmeldingen anslås det for eksempel at om lag en femtedel av deltidsysselsatte er det ufrivillig. I en rapport fra Fafo anslås det derimot at dette gjelder omtrent to tredjedeler prosent når vi ser på helsesektoren. De viser til at arbeidsgiver og arbeidstaker kan ha ulik oppfatning over hvor «frivillig» et ansettelsesforhold i lav stillingsbrøk er, for eksempel fordi ledelsen vil definere et avslag om å øke stillingsbrøk ved å jobbe ved flere poster eller flere helger, som frivillig deltid, mens den ansatte kanskje vil si det er ufrivillig fordi de ønsker seg full stilling på én post.^{xxxiii}

Koronakrisen har imidlertid også vist at høy deltidsandel er et problem for smittevern. «Folk har hatt stillinger over kommunegrensene, småstillinger på flere sykehjem. Noen har kanskje jobbet både i restaurantbransjen og på sykehjem. Det har gjort sykehjemmene veldig sårbare og har vært et hyppig tema når vi har intervjuet folk».^{xxxiv} Dette uttalte Frode F. Jacobsen, en av forskerne som på oppdrag fra Koronakommisjonen gransket hvordan viruset rammet de eldste og mest sårbare i Norge. I studien gir de klar anbefaling om at det er god beredskap med større grad av heltidsansatte. Av de nordiske landene er det Norge som har flest deltidsansatte. I rapporten skriver de at:

Det at pleiepersonell arbeider ved flere pleie- og omsorgsinstitusjoner fremstår som en generell utfordring for god behandling, pleie og omsorg, men er spesielt krevende i en smittesituasjon. Tiltak bør innføres og gjennomføres for å sikre større og faste stillinger på én institusjon, samt styrket satsing på formell kompetanse og på kursing av personale, sett i lys av hvor viktige og samtidig sårbare disse institusjonene har vist seg under pandemien.

Utfordringene når det gjelder midlertidighet og deltidsstillinger innenfor andre yrkesgrupper tilknyttet sykehjemmet, slik som drift, renhold og kantine, er generelt underkommunisert i det offentlige rom og bør også tas tak i.^{xxxv}

Det er altså uheldig når et titalls ansatte er innom samme pasient i løpet av noen dager, mens vi andre skulle ha få nærkontakter. Som nestleder i Fagforbundet, Sissel M. Skoghaug, har påpekt, måtte mange ansatte «fly fra sted til sted, fra hjem til hjem, fra sykehjem til sykehjem, mellom hjemmene og sykehjem, og mellom andre bransjer og helsesektoren (...) Hele faste stilinger vil kunne forebygge fremtidig årlige dødsfall, da det nok er særlig ansatte som smitter de eldre i sykehjem og hjemmetjeneste. Problemstillingen med deltid gjelder både hjemmetjeneste og sykehjem».^{xxxvi}

Fagforbundet er blant dem som viser til at denne konklusjonen bør få konsekvenser for hvordan vi organiserer arbeidsdagen for ansatte i helse- og omsorg, og at det kan forhindre mange sykehusinnleggelse og dødsfall i framtida, også når det gjelder mer normale omstendigheter som sesonginfluensaen. Mellom 5-10 prosent av befolkningen smittes hvert år av influensa. Omtrent 900 dødsfall kan hvert år knyttes til influensa. Det er alt overveiende eldre og personer med alvorlig bakenforliggende sykdom som dør av sykdommen.^{xxxvii}

4 Flate kutt og innsparinger svekket beredskapen

Tidlig i pandemien ble det klart at norske sykehus og kommuner manglet nødvendig smittevernsutstyr, til tross for at slike mangler var en godt dokumentert lærdom fra for eksempel svineinfluensaen i 2009. Det kan være mange grunner til dette, men en av dem henger sammen med hvor vanskelig det er å finne plass til forebyggende tiltak i trange offentlige budsjetter. Det er problematisk, for vi vet at forebygging på lang sikt ofte koster mindre enn reparasjon. For eksempel viste en analyse gjort for Stavanger kommune at kommunen fikk tilbake pengene åtte ganger gjennom reduserte skader og kostnader, om de valgte å investere i klimatilpasning gjennom bygging av diker og murer.^{xxxviii} Å investere i forebygging og vedlikehold blir imidlertid vanskeligere å prioritere når trange budsjetter presser prioriteringene i retning av det som gir mer kortsiktig gevinst, og når det skal rapporteres på mer synlige resultater enn avverget krise.

Offentlige virksomheter har over tid opplevd stadig reduserte budsjetter. Ressursene satt av til beredskap i kommunene stemmer ikke overens med forpliktelsene som ligger på kommunene. Politiet er etter politireformen mindre til stede lokalt. Sivilforsvaret, en viktig del av den nære beredskapen, har blitt systematisk underprioritert over mange år og er i dag i en situasjon hvor det blant annet øves mindre enn det som er definert som «kritisk behov» og hvor man har operative kjøretøy i dårlig forfatning og ellers gammelt utstyr og lite øving. I en rapport til Justisdepartementet i 2019 advarte Direktorat for sikkerhet og beredskap (DSB) om at Sivilforsvaret ikke er i stand til å evakuere befolkningen i tilfelle krig, atomulykker eller lignende.^{xxxix}

Det er nødvendig å prioritere offentlige midler. Som Tankesmien Agenda tidligere har påpekt i notatet *Ikke så effektiv effektivisering*, viser vi imidlertid at effektivisering og kostnadsbesparelser gjøre spå en måte som kan svekke både tjenester og digitaliseringen av dem, og påføre samfunnet større kostnader på sikt. Det skjer fordi Regjeringen gjennom den såkalte avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE), innført i 2015, hvert år reduserer alle offentlige etaters budsjetter flatt, uten prioriteringer og differensiering.

Gjennom ABE skal offentlige virksomheter få redusert sine tildelinger med 0,5 prosent hvert år. Gjennom forhandlinger i Stortinget har kuttene økt litt hvert år, fra 0,6, 0,7 og til 0,8 prosent. Bakgrunnen for tiltaket er internasjonale erfaringer og anbefalinger. Målet er at flate og forutsigbare kutt skal sørge for at virksomhetene driver kontinuerlig effektiviseringsarbeid. Hvordan man løser oppgaven delegeres til virksomhetene som faktisk skal gjennomføre effektiviseringen.

Innvendingene er mange. For det første fritar slike flate kutt politikere og myndighet for ansvar for hva som skal prioriteres av fellesskapets oppgaver. For det andre er det etter noen år lite igjen å kutte. Det kan i enkelte tilfeller derfor også forsinke planlagt omstillings- og digitaliseringsarbeid. For det tredje ble reformen innført i alle statlige virksomheter uavhengig av tilstand: om de allerede stod i store omstillinger, om de var godt drevet eller ikke og uavhengig av oppgaveomfang framover. Det er ikke alltid mulig for offentlige tjenester, særlig for arbeidsintensive omsorgstjenester og brukernære tjenester, å gjøre oppgavene sine raskere eller med mindre menneskelige ressurser enn før. Tvert imot vil vi

på flere områder, som eldreomsorg, opplæring, kriminalomsorg og arbeidstrening, se en økende etterspørsel etter ansatte i årene som kommer. I tillegg kommer økt kompleksitet og folks stadig høyere forventninger og behov.

Mange av tjenestene vi snakker om her, er dessuten nødvendige investeringer for å redusere kostnader og øke inntekter i framtida. Det er viktig å prioritere knappe offentlige ressurser, men ofte er det de ikke-lovpålagte og forebyggende oppgavene som blir skadelidende. I notatet *Ostehøvelkutt – Ikke så effektiv effektivisering* viser vi for eksempel hvordan flate kutt har gått ut over forebyggende og sosiale tjenester i kriminalomsorgen og forsinket saker i domstolene. Årlige og flate kutt uten endring i lovpålagte oppgaver eller prioriteringer blir i praksis oftere til stillingsstopp eller fravær av vikarer, og jevnt over dårligere oppgaveløsning mer enn smartere løsninger. Noen ganger kan det også være mulig å gjøre store innsparinger på lengre sikt, for eksempel som følge av digitalisering, men først etter at en investering er gjort i utstyr og opplæring. Mer differensierte og langsiktige planer for prioritering og bemanning kunne i større grad tatt høyde for slike variasjoner.

I en rapport fra Fafo om ABE-reformen oppga hele 75 prosent av virksomhetene at både aktivitetsnivå og tjenestetilbud var blitt redusert. Over 60 prosent svarte at ABE-reformen har hatt negativ effekt på tjenestekvalitet.^{xi} En spørreundersøkelse fra Dagens Perspektiv viser også at mange ledere i norske direktorater og tilsyn mener regjeringens effektivitetsreform vil gå utover deres evne til å utføre det samfunnsoppdraget Stortinget har pålagt dem.^{xii}

Disse flate kuttene treffer mange helt sentrale beredskapsaktører. At politiet, forsvaret og sivilforsvaret spiller en viktig rolle i beredskapen er åpenbart for alle – men også mange andre av etatene som har fått kutt spiller en viktig beredskapsrolle: Kystverket, Mattilsynet, NVE, Statens vegvesen blant mange andre. Når flate kutt treffer alle offentlige virksomheter slik tilfellet har vært de siste årene påvirker de også det vi kan regne som den indirekte beredskapen. For eksempel har en offentlig etat som NAV mistet om lag en halv milliard kroner i inntekter siden ABE-reformen ble innført.^{xiii} Under pandemien har de var enormt viktige i å håndtere det ekstraordinære massive behovet knyttet til blant annet en enorm økning i antall permitterte og ledige. Hovedtillitsvalgt Elisabeth Steen forteller at de allerede var «underbemannet blant dem som jobber med dagpengeordningen før pandemien slo inn, og at de hadde vært langt bedre rustet dersom grunnbemanningen hadde vært større». For å få alt til å gå opp har man lent seg på at ansatte har jobbet svært mye overtid. I tillegg har Nav hentet inn flere midlertidig ansatte og omdisponert ansatte internt.

Også domstolene har opplevd økt belastning under pandemien, blant annet knyttet til endrede regler for smittevern som påvirket måten rettsaker skulle gjennomføres, forteller hovedtillitsvalgt Kristin Tollefsen: «Det var skrappt inn til beinet før denne krisen, og det ble merkbart da pandemien traff oss. Det var utfordrende å kaste oss rundt med det økte arbeidet krisen medførte når vi hadde så få og spille på. At det har gått bra skyldes ansatte som har strukket seg langt, så langt at vi nå over et år etter landet ble stengt ned er bekymret for helsemessige konsekvenser denne belastningen har medført».

Også Skatteetaten har vært en viktig del av det apparatet som har ivaretatt ordningene som skulle dempe krisens konsekvenser, for eksempel i håndtering av en ny kontantstøtteordning

for næringslivet. Hovedtillitsvalgt for NTL Ingrid Wormdahl Sølberg forteller at «det også for Skatteetaten er merkbart at vi over flere år har blitt rammet av ABE-kutt. Når Skatteetaten fikk ansvar for å utvikle og forvalte en del av koronatiltakene førte det til at andre oppgaver måtte settes til side». Hun peker imidlertid på at Skatteetaten sammenlignet med flere andre offentlige virksomheter er «heldige» fordi de har fått øremerkede midler til IT-utvikling og sånn sett var godt rustet for å utvikle og gjennomføre digitale raske ordninger.

Folkehelseinstituttet har i tillegg til ABE vært pålagt ytterligere store budsjettkutt. I perioden 2016 til 2018 ble 140 årsverk kuttet fra Folkehelseinstituttet. «FHI er hardere rammet enn andre, og vi forstår ikke hvorfor», uttalte Folkehelseledelse Camilla Stoltenberg til Dagens Medisin i 2018. Hun anslo en nedbemanning på 200 årsverk i perioden 2015 til 2019. Blant annet har instituttet funnet penger til ABE-reformen ved å kutte antall smittevernansatte i årene fram til koronapandemien traff landet. Hovedtillitsvalgt for NTL Mark Gayorfar har vært svært tydelig i beskrivelsen av hvordan det har svekket landets beredskapsevne i møte med pandemien (se boks).

Også i Helsedirektoratet er mange stillinger blitt borte. De siste årene har 110 årsverk blitt kuttet. NTL-tillitsvalgt Erlend Bø har pekt på hvordan det øker belastningen på den enkelte, som under koronakrisen for mange har medført en enorm belastning: «Det er jo ikke sånn at alle i Helsedirektoratet er involvert i beredskapsarbeidet. Men uten disse kuttene kunne den ekstraordinære belastningen ha vært fordelt på flere».^{xliii}

I rapporten Senter for omsorgsforskning har utarbeidet som grunnlag for Koronakommisjonen refererer de også en sterk oppfordring til helseministeren fra flere ansatte som ble intervjuet, om «å anerkjenne at arbeidet de utfører ved sykehjemmet ikke er en dugnad, men deres faktiske og daglige profesjonelle arbeid». I tråd med dette fremhever de som er intervjuet at det bør legges bedre til rette for opplæring og utdanning for å sikre faglært arbeidskraft og utdannede sykepleiere og spesialsykepleiere i faste, store stillinger samt bedre lønn i spesialiseringsløp og utsikter til høyere inntekt etter endt utdanning. Flere gir også uttrykk for at sykehjemmene har vært underprioritert sett i forhold til spesialisthelsetjenesten i perioden før covid-19, og at denne underprioriteringen også kom til syne når smittevern- og prøvetakingsutstyr skulle fordeles tidlig i pandemien, samt når helsepersonell ønsket å teste seg. De gir videre uttrykk for at det bør satses mer ressurser på sykehjemmene enn tidligere, både økonomisk og personmessig – sett i lys av hvor viktige og samtidig sårbare disse institusjonene har vist seg å være i en pandemisituasjon.

Under koronakrisen har mange offentlige etater på toppen av allerede trange budsjetter fått økte utgifter som følge av tilpasninger til nødvendig smittevern. KS har beregnet at kommunene får økte utgifter og inntektsbortfall tilsvarende et sted mellom 12 og 20 milliarder kroner, også iberegnet innsparinger av samme grunn, som følge av koronakrisen. Staten vil også få et betydelig inntektsbortfall, og allerede har enkelte tatt til orde for stramme innsparinger når den mer akutte krisen er over. Det kan skape krevende budsjettsituasjoner for en rekke offentlige tjenesteleverandører, og det er viktig at det gjøres på en måte som hverken svekker førstelinjen av tjenester til innbyggerne, øker forskjellene eller svekker vår beredskap mot neste krise.

Presset situasjon i FHI

«Vi har ikke nok ressurser, selv med de avtalene som vi har inngått. Vi er ikke i nærheten av å være der vi burde, og det handler om dårlig beredskap», uttalte hovedtillitsvalgt Marc Gayorfar i Norsk Tjenestemannslag (NTL) i et intervju med VG.¹ Saken handlet om at Norge lå langt etter land som for eksempel Danmark i å sekvensere prøver i jakt på muterte virus. *Sekvensering* betyr enkelt forklart at man gjør en analyse av viruset som blir brukt til å påvise de mer smittsomme virusvariantene. Mutantvirusene førte til en enorm økning i smitten i Norge vinteren 2020.

FHI har totalt kuttet 223 årsverk siden ABE-reformen ble innført i 2015. Beredskap prioriteres høyt, men likevel er 22 stillinger kuttet også fra smittevern.

«Når budsjettene er trange og noe skal prioriteres høyt, som vår beredskap, må noe annet prioriteres ned. Problemet er at vi har vært så lenge i den situasjonen at vi ikke sitter igjen med noe som kan prioriteres ned lenger», har Gayorfar uttalt.¹ Han uttrykket under pandemien også bekymring for FHIs evne til å bistå norske kommuner med smittesporing i tilfeller der antallet smittede ble veldig høyt, selv med ansatte som «står på døgnnet rundt med overtid og ekstra vakter».¹

I en situasjonsbeskrivelse av smittevernberedskapen i Norge i 2018 skriver FHI at «Land med tilsvarende befolkningstall, som Danmark og Skottland, har betydelig flere årsverk innen smittevern ved sine nasjonale institutter enn det Norge har».¹

Gayorfar har vist til hvordan den sittende regjeringen har satt i gang diverse effektiviseringstiltak, blant annet den såkalte ABE-reformen, ikke bare i helseforvaltningen, men i store deler av helsevesenet, og spør seg om de ville gjort det samme dersom de hadde visst at det kom en slik utbruddssituasjon. «Det tror jeg ikke at de ville. Systemene skal fungere uansett, også når det kommer en krisesituasjon som vi opplever i dag», sier Gayorfar.¹

5 Veien videre

Mye har gått bra, men mye kunne også vært bedre. For å være bedre forberedt på neste krise, og dessuten sørge for gode tjenester med høy kvalitet i en normalsituasjon, trengs forbedringer og endringer på alle tre områdene vi har tatt for oss i dette notatet. Følgende grep kan gjøre offentlig forvaltning bedre rustet i møte med neste krise.

1. Mer helhet i forvaltningen

Norge hadde et lagt bedre utgangspunkt enn mange andre land da krisen rammet fordi vi har en sterk offentlig sektor og mindre grad av privatisering enn mange andre land. Krisen har med andre ord synliggjort verdien av våre felles ordninger.

Regjeringen ønsker nå flere private innslag også i eldreomsorgen, og har våren 2021 sendt på høring et forslag til en egen kommunal godkjenningsmodell som gir fri etableringsrett for alle som vil drive hjemmetjeneste. Modellen likner løsningen som praktiseres i Sverige, og har fellestrekk med fritt brukervalg i spesialisthelsetjenesten. Alle som oppfyller kravene kommunen velger å stille, skal godkjennes. På samme måte som for barnehager i dag vil en slik godkjenning tillatelse kan kun kalles tilbake dersom lover eller krav er brutt. Legeforeningen, Norsk Sykepleierforbund og Fagforbundet er blant dem som har uttalt seg svært kritisk til forslaget. Blant innvendingene er at denne løsningen vil svekke kontinuitet og den enkelte leverandørs kjennskap til pasientenes tidligere sykehistorie, familiesituasjon og nærmiljø, faktorer som har stor betydning for kvaliteten i tilbudet. En slik modell vil på samme måte som i barnehagesektoren også svekke mulighetene for samhandling på tvers av kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten, intensjoner som lå til grunn for Samhandlingsreformen da den ble innført.

Fagforbundet har også påpekt at det i en slik logikk også ligger risiko for økende todeling, i hvert fall hvis man skal følge i svenske fotspor. En betydelig fortjenestemulighet for selskaper i hjemmetjeneste er å tilby tilleggstjenester. I Sverige gis det skattefradrag for slike egenbetalte tilleggstjenester, og dermed subsidieres bedre hjemmetjenester for de som har mest penger, med sterke insentiver for leverandørene til å prioritere de betalingssterke høyere enn andre.

Slik rapporten fra Rambøll slår fast, har lederne med mye tillit og god relasjonskompetanse lyktes best under pandemien. Det viser tydelig at også trenger strukturelle grep som bidrar til at dette er normen mer enn unntaket eller opp til de ulike lederne. Behovet for mer tillit i styringen har vært en problemstilling over tid. For eksempel har Jonas Gahr Støre slått fast at han vil bytte ut mål- og resultatstyring med en tillitsreform, en styring av offentlig sektor som er bygget på nærhet til brukerne. «Vi som er sosialdemokrater må være flinke til å forstå hvordan folk har det på jobb», sier Støre.^{xliv}

I Danmark har man lansert begrepet Tillitsreform som operasjonaliseringen av en revidert styringsform innenfor rammen av mål- og resultatstyring. Tillitsreformen har som mål øke kvalitet og trivsel i komplekse offentlige tjenester, men også å spare kostnader. Tillitsreform er hverken frislipp av kontroll eller en enhetlig modell som kan vedtas innført. Det er et sett

med prinsipper som flytter makt og kontroll. Noen endringer er konkrete og felles, andre må tilpasses den enkelte enhet.

Hvordan vi organiserer arbeidsprosessene i offentlig sektor får også betydning for trepartssamarbeidet. I Danmark har partene i arbeidslivet sammen etablert hovedprinsippene, og lokale tillitsvalgte opplever å få en viktigere rolle. Det kan styrke rekruttering og fagbevegelsens relevans lokalt. Samtidig vil mer desentraliserte beslutninger også flytte makt til mindre enheter og kan i prinsippet svekke arbeidstakernes forhandlingsposisjon. Dette kan håndteres, men de ulike rollene må vurderes nøye av alle parter, slik at verdiene i den norske modellen videreføres og styrkes.

En stor fordel med en tillitsreform er at den først og fremst krever modige ledere og politikere, og ikke nødvendigvis sentrale utredninger eller vedtak. Erfaringer og læring underveis vil være en verdifull del av slike prosesser. Tillitsbasert styring og ledelse tar utgangspunkt i samfunnsoppdraget og innbyggernes behov og gir ansatte tillit og rom for faglig skjønn. Målet er å redusere unødvendig byråkrati, detaljstyring og tidstyver i offentlig sektor.

I notatet *Tillitsreform på norsk* så vi nærmere på hvordan tillitsreform er blitt diskutert og forstått i våre to naboland Sverige og Danmark og oppsummerte noen læringspunkter på bakgrunn av dette. For det første er det viktig å (1) unngå tidkrevende og omfattende utredninger. Videre må vi (2) finne sektorvise løsninger, ikke en reform som passer alle steder. Det må (3) legges opp til følgeforskning og en systematisk evaluering av tiltak og piloter som prøver ut tillitsbasert styring og ledelse. Det er til slutt viktig å huske på at (4) tillitsreform hverken kan eller bør reduseres til et spørsmål om ledelse, men omfatter organisering og forvaltningspolitiske spørsmål, altså krever strukturelle endringer. Eksempler på mer omfattende reformer kan være å legge ned de regionale helseforetakene, begrense antall direktorater, øke de frie overføringene av midler til kommunene, eller sørge for at flere offentlige tjenester utføres i egenregi. Vi har også fremhevet tre tiltak vi mener er interessante å lene seg på i arbeidet med en norsk reform:

1. Bruk av lokale utviklingsavtaler
2. Sørge for å ha færre bindende mål
3. Prøve ut lærende tilsyn

2. Mer heltid i offentlig sektor

Får vi flere inn i heltidsstillinger har det ikke bare positive konsekvenser for den enkelte og for nasjonaløkonomien. Slik vi ser i denne rapporten er økt heltid også bra for kvaliteten i tjenestene offentlig sektor tilbyr, og ikke minst for smittevern. At vi tilrettelegger for godt smittevern innen helse- og omsorg er ikke bare viktig under en pandemi som den vi nå står i, det er også viktig i en normalsituasjon der vanligere sykdommer som sesonginfluensa også er dødelig for mange eldre.

Det er altså mange grunner til å arbeide for økt heltid der deltidsandelen er stor.

Siden 2014 har arbeidsmiljøloven sikret deltidsansatte rett til en stillingsprosent tilsvarende det de faktisk har arbeidet de siste 12 månedene. Fagbevegelsen har imidlertid ønsket seg kraftigere lut og vært en pådriver for lovfestet rett til heltid.

Noen partier går inn for dette. SV ønsker «sikre lovfestet og reell rett til heltid» og at det «offentlige skal fremme heltidskultur som arbeidsgiver». De ønsker også å opprette et nasjonalt kompetansesenter som skal bistå arbeidslivet i spørsmål om blant annet heltid. Også Rødt vil lovfeste retten til heltid. Også Arbeiderpartiet går i sitt siste program inn for endringer i lovverket for å sikre mer heltid. Partiet vil «styrke fortrinnsretten til økt stilling og styrke retten til heltid i lovverket ved at arbeidsgiver må dokumentere at det er behov for deltidsstilling». Også Senterpartiet vil «styrke lovverk som støtter opp under faste ansettelse og en heltidskultur i arbeidslivet». MDG omtaler ikke regelendringer i sitt partiprogram, men har vedtatt å «bekjempe ufrivillig deltid og øke andelen hele stillinger i helse og omsorgssektoren i samarbeid med partene i arbeidslivet». Flere av opposisjonspartiene vil også sette av offentlige midler til prosjekter og samling av erfaringer med arbeid for økt heltid, i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Det er ikke sikkert lovfesting alene vil løse problemet. Uten ytterligere tiltak risikerer lovfesting å forskyve andre prioriteringer. I arbeidet med heltidskultur er det også avgjørende å lene seg på gode erfaringer og eksempler fra steder der man har fått til økt heltidsandel. Fafo-rapporten «Mulige og umulige løsninger på veien mot en heltidskultur» viser at de siste 10-15 årene vært gjort mange forsøk på å øke andelen hele stillinger i helse- og omsorgssektoren, med en forventning om å oppnå «sterkere fagmiljøer og mer effektiv drift, bedre tjenester til brukere og pasienter og bedre arbeidsforhold for ansatte, herunder også mer forutsigbar lønn og arbeidstid»^{xlv}.

Rapporten dokumenterer at om lag to tredjedeler av norske kommuner har økt heltidsandelen *noe* de siste årene, men at det ikke finnes noen kommuner eller større kommunalt tjenesteområde innenfor pleie- og omsorg som har utviklet det man kan kalle en *heltidskultur*. Det finnes imidlertid noen enkeltteksempler på tjenestesteder som har klart en betydelig økning i heltidsandelen med 20-30 prosentpoeng, gjerne fra ca. 30 til 50 prosent. Ifølge rapporten har noen få klart å oppnå en heltidsandel på over 80 prosent.

De som har lykket har alle tatt i bruk alternative arbeidstidsordningene. I gjennomgangen av mulige (og umulige) turnusmodeller og praktiske turnustiltak som har vært prøvd ut i norske kommuner og sykehus, oppsummerer Fafo at de beste tiltakene har følgende kjennetegn:

- Godt partssamarbeid
- Rom for flere løsninger angående helgehypighet og vaktlengder.
- Bruk av årsplaner og samarbeids-/ønsketurnus for fleksibilitet og forutsigbarhet
- Vikarpooler som med fordel reduseres til mindre ressurslag

3. Økt og bedre finansiering av offentlige tjenester

Vi vet at det blir flere og større krav til velferden i tiårene som kommer. Selv om velferdstjenestene i Norge all hovedsak er gode, er også variasjonene i kvalitet og kostnader betydelige. Skal vi bevare tillit, betalingsvilje og ikke minst betalingsevne for velferd i

framtida også, må vi tenke nytt. Vi trenger en velferdsstat som er rustet til å møte mangfold, kompleksitet og uforutsigbarhet. En sterk velferdsstat har gitt oss sterk vekst, med høy produktivitet og små forskjeller. En sterk velferdsstat også i framtida er dermed ikke bare rettferdig – det er fornuftig også.

De siste hundre årene har vi i Norge utvidet det offentlige velferdstilbudet betydelig. Tilbudet omfatter barnehager, utdanning og helse- og omsorgstjenester. Utbygging av ulike inntektssikringsordninger har også vært viktig, blant annet for å sikre nødvendig omstillingsevne i næringslivet.

Alle ønsker seg en god offentlig sektor som løser oppgavene på en effektiv måte for alle innbyggerne. I framtida får vi flere eldre for hver arbeidstaker og fallende oljeinntekter, da må vi løse større offentlige oppgaver på best mulig måte med smart bruk av ressurser. Digitalisering og automatisering, sammen med god organisering, gir store muligheter for å løse offentlige oppgaver mer effektivt. Effektivisering krever investeringer, tydelige mål for besparelser, men også politiske prioriteringer. Omstilling krever dessuten langsiktige planer med klare mål. I gjennomføringen er god dialog mellom ledelse og tillitsvalgte nødvendig.

Prioritering, organisering og finansiering av offentlig sektor er en stor og krevende oppgave. Det er ofte mulig å løse oppgaver smartere og bedre, og digitale løsninger gir nye muligheter. Samtidig er offentlig sektor både mer kompleks og mer arbeidsintensiv enn mange andre deler av samfunnet. Oppgaver skal løses hver for seg, men også henge sammen. Innbyggeres rettigheter skal ivaretas på faglig komplekse områder, og forventningene til offentlige tjenester øker i takt med velstandsveksten, samtidig som befolkningen blir både stadig eldre og stadig mer heterogen.

I Norge har vi god erfaring med krevende omstillinger både i privat og offentlig sektor. Flere studier peker på at en viktig årsak til at vi i Norge har et omstillingsdyktig næringsliv, er at partssamarbeidet på den enkelte arbeidsplass fungerer godt, og at korte avstander og tillit mellom ledelse og ansatte legger til rette for stadige forbedringer i metoder og prosesser. I offentlig sektor benytter vi i mindre grad disse prinsippene, og styrer etter mål- og resultatstyring, der ledere og mellomledere er bundet av tallfestede og mange mål, standardforløp og rapporteringsrutiner. I notatene *Robotene kommer – hva gjør offentlig sektor* og *Tillit og styring* peker vi på at det kan ligge et betydelig effektivitetstap i denne måten å styre på.

Flere offentlige virksomheter har de siste årene vært gjennom et omfattende digitaliseringsarbeid, som har gjort at oppgaver kan løses smartere. I Skatteetaten har ikke nedbemanning i særlig grad fulgt av digitaliseringsprosessene, men skatteinntekter per ansatt har økt markant. Hver ansatt i Skatteetaten fikk i 2013 inn femti prosent mer skatt til fellesskapet enn hva hun gjorde i 2007. Altså har lønnsomheten for samfunnet økt, selv om antall ansatte er det samme. Et annet eksempel er SSB, som gjennom sitt moderniseringsprosjekt planlegger en betydelig nedbemanning innen 2020, i takt med at statistikkproduksjonen strømlinjeformes og digitaliseres.

Hva som kan digitaliseres og hvilke forbedringer nye løsninger kan gi, varierer mye på tvers av offentlige etater. Noen oppgaver, som statistikkproduksjon, skatt og deler av

domstolenes arbeid, kan åpenbart effektiviseres som følge av digitalisering. Det gjelder også for oppgaver vi i dag løser med stort innslag av arbeidskraft og personlig skjønn, som i domstoler, medisinske diagnoser og læring. Over tid kan også våre holdninger til hvilke oppgaver som lar seg digitalisere, endre seg. Mange oppgaver er likevel fortsatt avhengige av menneskelige relasjoner, gjerne ved at teknologiske hjelpemidler frigjør tid nettopp til det mellommenneskelige møtet. Mange nye oppgaver vil dessuten kreve andre former for kompetanse og organisasjon enn i dag. På samme måte som i privat sektor vil produktivitetsveksten dermed nødvendigvis variere mellom virksomheter. Ofte er kjerneoppgavene nettopp de som er vanskeligst å måle og erstatte, som det daglige møtet mellom fengselsbetjent og innsatt eller brukeroppfølgning fra Nav. Dette gjelder i mange omsorgsoppgaver, og særlig i møte med de mest sårbare av oss. Disse oppgavene må kunne skjermes. Ellers kan effektivisering fort bli kostbart.

I Agenda-notatet *Alternativ til ostehøvelkutt* foreslås det blant annet å som et alternativ til dagens one-size-fits-all at staten som eier inngår i mer langsiktige og forpliktende planer gjennom etatsstyringsdialogen, der for eksempel investeringer i nytt utstyr kobles til langsiktige planer om reduksjoner i antall årsverk, bedre tjenester, økte inntekter eller andre gevinster eller besparelser. Dette bør inngå i departementenes styringsdialog med sine etater. Intensjonen om etatslederens ansvar for innsparinger kan forsterkes ved at etatene får beholde deler av de innsparte midlene de kan realisere, for eksempel over et visst beløp.

Dessuten bør det i langt større grad enn i dag settes av midler til forebygging. Investeringer i for eksempel vedlikehold og forebygging kan spare mer penger enn før, samtidig som dette en er kostbart på kort sikt og ofte vanskelig å prioritere over synligere og målbare resultater.

Det er også behov for å øke ressursene til kommunene, som de siste årene har fått større ansvar for beredskap. Slik vi skriver i rapporten *Totalberedskap – er vi klare for en krise*, er det svært gode grunner for å satse på kommunen som beredskapsaktør utover de rent juridiske pliktene. Alle større og små kriser skjer i en kommune, og kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Kommunen og dens ansatte og folkevalgte har dessuten en særlig kunnskap om lokale forhold, som nasjonale beredskapsaktører har begrensede forutsetninger for å tilegne seg. Rent operativt må totalressursene samordnes «på stedet» og lokalsamfunnets ressurser er i praksis noe som bare kan samordnes lokalt

Det er imidlertid en avstand mellom hva kommunene er pålagt, og kommunenes beredskapsevne. Forskningsprosjektet NEXUS har undersøkt oppfølgingen som har blitt gjort etter 22. juli-angrepet. Et av hovedfunnene fra forskningsstudiene i dette prosjektet er at en stor del av ressursøkningen til samfunnssikkerhet og beredskap har kommet på departements- og direktoratsnivået, mens de kommunale og regionale ressursene ikke har økt tilsvarende.^{xlvi} Dette til tross for at forventningene, oppgavene og rapporteringskravene til det lokale nivået har økt gjennom innføringen av den kommunale beredskapsplikten.^{xlvii} Det er altså et gap mellom ressursituasjonen lokalt og sentralt, og dessuten mellom forventninger og ressurser lokalt. En rapport fra SINTEF og KS FoU konkluderer også med at selv om loven om kommunal beredskapsplikt har bidratt til oppmerksomhet om beredskap, mangler det ressurser i kommunene for å være i stand til

å drive beredskapsarbeid på en god måte. Særlig er dette vanskelig i små og mellomstore kommuner, hvor arbeidet er avhengig av ildsjeler og i stor grad er hendelsesdrevet.^{xlviii}

Under koronakrisen har mange offentlige etater på toppen av allerede trange budsjetter fått økte utgifter som følge av tilpasninger til nødvendig smittevern. Både kommune og stat får også inntektsbortfall. Det kan skape krevende budsjettsituasjoner for en rekke offentlige tjenesteleverandører, og det er viktig at det gjøres på en måte som hverken svekker førstelinjen av tjenester til innbyggerne, øker forskjellene, eller svekker vår beredskap mot neste krise.

6 Kilder

- ⁱ [Sjenerøse sykelønnsordninger begrenser smitte | Elisabeth Fevang og Svenn-Erik Mamelund \(aftenposten.no\)](#)
- ⁱⁱ [Opinion | We Are Ignoring One Obvious Way to Fight the Coronavirus - The New York Times \(nytimes.com\)](#)
- ⁱⁱⁱ <https://www.nrk.no/nyheter/sverige-fjerner-karensdag-1.14939038>
- ^{iv} [Rapport – Koronakommisjonen](#)
- ^v [Risikoreporter fra 2019 og tidligere - Nasjonal sikkerhetsmyndighet \(nsm.no\)](#)
- ^{vi} [Det nye totalforsvaret | Gyldendal](#)
- ^{vii} [Idem](#)
- ^{viii} https://nsm.no/getfile.php/133696-1592910347/Demo/Dokumenter/Rapporter/nsm_risiko_2019_final_enkeltside.pdf
- ^{ix} [Når jobben settes ut på anbud | Fafo-rapport 2018:32](#)
- ^x <https://www.aftenposten.no/norge/i/VbdmL4/forsvaret-faar-renhold-kritikk-etter-at-leir-maatte-stenges-paa-grunn-av>
- ^{xi} [Samforsk Open: Organizational culture and societal safety: Collaborating across boundaries \(unit.no\)](#)
- ^{xii} [Åldreomsorgen under pandemien SOU 2020:80 \(regeringen.se\)](#)
- ^{xiii} <https://www.expressen.se/kronikorer/lotta-groning/det-som-nu-hander-pa-vara-aldreboenden-arfasansfullt/>
- ^{xiv} <https://www.expressen.se/kronikorer/lotta-groning/det-som-nu-hander-pa-vara-aldreboenden-arfasansfullt/>
- ^{xv} [Analyser av krisescenarioer 2019 | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap \(dsb.no\)](#)
- ^{xvi} <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/LAxj1x/foeslo-nasjonal-smittevernplan-fikk-nei-avregjeringspartiene>
- ^{xvii} [koronakommisjonens-rapport-understotter-fagforbundets-politikk-pa-heltid-og-drift-i-egenregi](#)
- ^{xviii} [koronakommisjonens-rapport-understotter-fagforbundets-politikk-pa-heltid-og-drift-i-egenregi](#)
- ^{xix} [Covid-19 has exposed the catastrophic impact of privatising vital services | Leilani Farha, Juan Pablo Bohoslavsky, Koumbou Boly Barry, Léo Heller, Olivier De Schutter, Magdalena Sepúlveda Carmona | The Guardian](#)
- ^{xx} [The Covid crisis has shown how privatisation corrodes democracy | Chiara Cordelli | The Guardian](#)
- ^{xxi} https://www.theguardian.com/world/2020/may/31/how-a-decade-of-privatisation-and-cuts-exposedengland-to-koronavirus?fbclid=IwAR0TAil6erNfh7l6izUaRk6SFSr_ZxWvBiHYQDfQikVS-mA3VODhRytSBf
- ^{xxii} https://www.theguardian.com/world/2020/may/31/how-a-decade-of-privatisation-and-cutsexposed-england-to-koronavirus?fbclid=IwAR3xCZnK2KnOLWAKx_WSfDw_C9Yb6xWkt08ooAN5eOX1FiVuE0dTCVgOQ
- ^{xxiii} [Why Covid Caused Such Suffering in Italy's Wealthiest Region - The New York Times \(nytimes.com\) og Health care privatization linked to severity of COVID outbreak in Italy | National Union of Public and General Employees \(nupge.ca\)](#)
- ^{xxiv} [Privatization and the Pandemic – Developing Economics](#)
- ^{xxv} [\(PDF\) Privatization and COVID-19: A Deadly Combination for Nursing Homes \(researchgate.net\)](#)
- ^{xxvi} [DOCUMENT TITLE \(researchgate.net\)](#)
- ^{xxvii} <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/dec/24/covid-crisis-privatisation-democracy-outsourcing>.
- ^{xxviii} [Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon - regjeringen.no Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon - regjeringen.no](#)
- ^{xxix} [Webklar-Den-norske-lederen-korrekturlest-23.5.2018.compressed.pdf \(tankeismienagenda.no\)](#)
- ^{xxx} [Styring, ledelse og tillit. Medbestemmelsesbarometeret 2020 \(oslomet.no\)](#)
- ^{xxxi} [Robotene kommer – hva svarer offentlig sektor? - Tankeismien Agenda](#)
- ^{xxxii} [fagforbundet-loftet-frem-deltidskrisa-for-koronakommisjonen](#)
- ^{xxxiii} [10337.pdf \(fafo.no\)](#)
- ^{xxxiv} [Forskeres råd til Koronakommisjonen: Mer heltid gir bedre smittevern på sykehjem – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet](#)
- ^{xxxv} [www omsorgsforskning no](#)
- ^{xxxvi} [koronakommisjonens-rapport-understotter-fagforbundets-politikk-pa-heltid-og-drift-i-egenregi](#)

-
- xxxvii [Fakta om influensa - FHI](#)
- xxxviii [klimarelaterte naturhendelser_1603459668809.pdf \(tankesmienagenda.no\)](#)
- xxxix [Advarer om Sivilforsvaret: Kan ikke evakuere befolkningen i krig – VG](#)
- xl [ABE-reformen i staten | Fafo-rapport 2019:36](#)
- xli [Effektiviseringskrav går utover samfunnsoppdraget - Dagens Perspektiv](#)
- xlii [Høyre vil doble ABE-kutt: – Verst tenkelig medisin, svarer Arbeiderpartiet | FriFagbevegelse](#)
- xliii [Coronasmitte - Kuttet stillinger:- Nå betaler vi prisen \(dagbladet.no\)](#)
- xliv [Støre vil skape en tillitsreform i offentlig sektor - i tett dialog med tillitsvalgte | FriFagbevegelse](#)
- xlv [Mulige og umulige løsninger på veien mot heltidskultur | Fafo-notat 2021:01](#)
- xlvi [nexus-sluttrapport.pdf \(sintef.no\)](#)
- xlvii [NTNU Open: Changes in Norway's societal safety and security measures following the 2011 Oslo terror attacks](#)
- xlviii [NTNU Open: Kommunal beredskap - hva mener kommunene?](#)