

---

# NTL-UNDERSØKELSEN 2015

ET OPPSPILL TIL DEBATTEN OM  
PRODUKTIVITET OG KVALITET I STATEN

---



Norsk  
Tjenestemannslag

Spørsmål om undersøkelsen, kontakt Hallvard Berge, [hb@ntl.no](mailto:hb@ntl.no)



# NTL-UNDERSØKELSEN OG DEBATTEN OM PRODUKTIVITET OG KVALITET I STATEN

---

NTL-konferansen 2015 diskuterer produktivitet og kvalitet i staten. Til grunn for denne diskusjonen ligger produktivitetskommisjonens arbeid og den første rapporten som ble lagt fram i februar 2015. Produktivitetskommisjonens leder Jørn Rattsø gjorde i sin innledning til kommisjonens seminar om produktivitet i offentlig sektor 21. august 2014 oppmerksom på mulige fallgruber i arbeidet for økt produktivitet<sup>1</sup>. Rattsø stilte blant annet spørsmålet; - Måler vi det vi er interessert i? Denne rapporten tar blant annet utgangspunkt i dette spørsmålet og ser på NTL-medlemmenes opplevelse av måling av arbeidsinnsatsen og de konsekvensene det har.

<sup>1</sup> [http://produktivitetskommisjonen.no/files/2014/08/1\\_jorn\\_rattso\\_seminar21aug2014.pdf](http://produktivitetskommisjonen.no/files/2014/08/1_jorn_rattso_seminar21aug2014.pdf)

NTL ønsker at de ansattes erfaring og kunnskap skal bli en del av grunnlaget for debatten om produktivitet og kvalitet i statsforvaltningen, og har derfor gjennomført en undersøkelse blant medlemmer i ni utvalgte statlige virksomheter. Spørsmålene er knyttet til opplevelsen av arbeidssituasjonen, med vekt på forhold som hindrer eller legger til rette for kvalitet og etterrettelighet. Dette notatet tar for seg noen av resultatene fra undersøkelsen knyttet til måling av arbeidsinnsats og kanaler for tilbakemeldinger. Notatet er ment som et oppspill til debatten om produktivitetskommisjonens anbefalinger.

## UNDERSØKELSENS OMFANG OG BEGRENSNINGER

Undersøkelsen ble gjennomført i februar 2015 blant NTL-medlemmer i KMD, KD, UiA, UiS HelseDirektoratet, IMDI, Statens kartverk, Brønnøysundregistrene og Mattilsynet. Svarene som presenteres her stammer altså kun fra ni utvalgte statlige

virksomheter, og kun fra NTL-medlemmer. De sier ikke noe om staten som helhet. Notatet er ment å peke på noen forhold som kan være verdt å debattere eller undersøke nærmere ved en senere anledning.

## METODE

Vi sendte ut 1119 henvendelser. 97 e-postadresser var ugyldige. Av de 1022 henvendelsene som nådde fram fikk vi 502 svar.

Alle krysstabeller i notatet er signifikante på 1%-nivå.

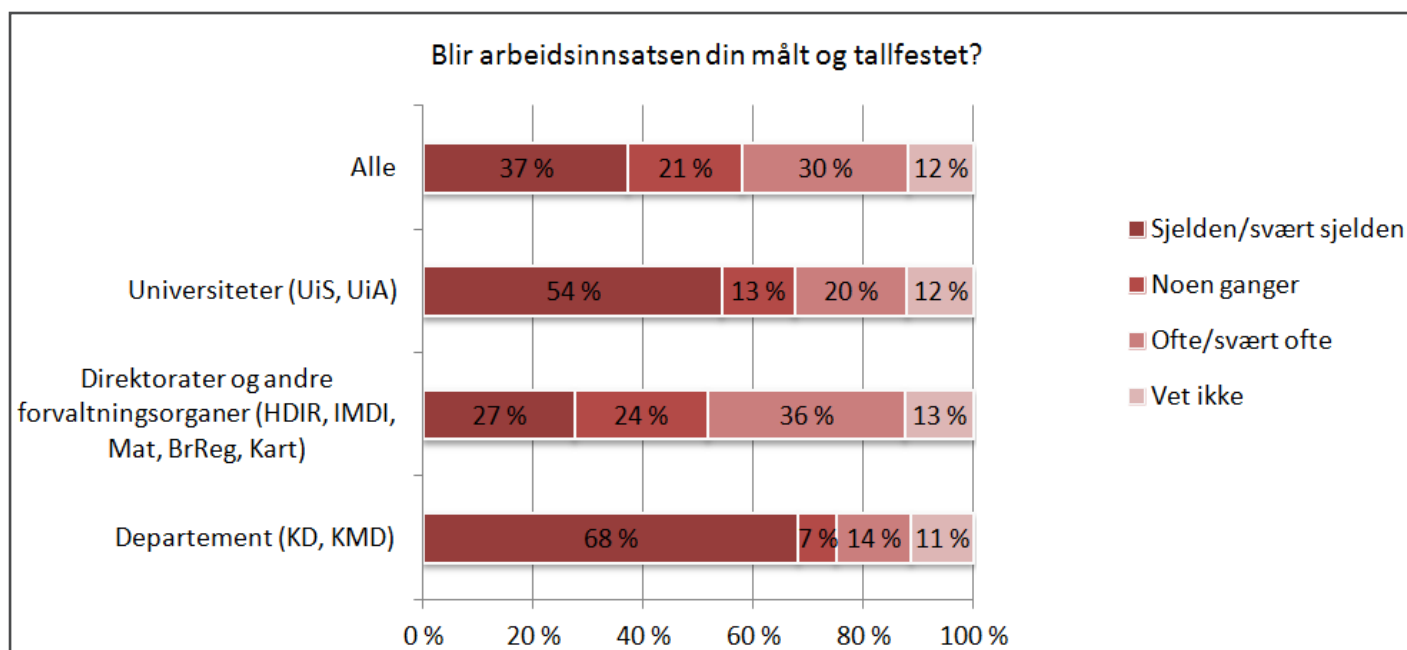
Surveyverktøy: Enalyzer <http://www.enalyzer.no>

Analyseverktøy GNU PSPPIRE 0.8.4 <http://www.gnu.org/software/pspp/>

## MÅLING OG TALLFESTING AV ARBEIDSINNSATS

Mange offentlige virksomheter har tatt i bruk systemer som måler de ansattes arbeidsinnsats. Måling av arbeidsinnsats som kontrollmekanisme kan påvirke arbeidssituasjonen dramatisk. Undersøkelsen gir noen eksempler på hvordan NTL-medlemmer i de undersøkte virksomhetene opplever dette.

Måling av arbeidsinnsats har ført til mye diskusjon både i fagbevegelsen og i akademien. For eksempel skriver YS Arbeidslivsbarometer 2014 om måling og overvåking i arbeidslivet: *Bekymringsmeldinger er blant annet knyttet til hvorvidt resultatmål er med på å intensivere arbeidet, om rigide mål fratrukker de ansatte kontrollen over arbeidsutførelse og prioriteringer på jobb, eller at opplevde urett-*



Figur 1. Blir arbeidsinnsatsen din målt og tallfestet? Fordeling per type virksomhet.

ferdige målesystemer kan være belastende for de ansatte<sup>1</sup>. Forfatterne setter måling av arbeidsinnsats i sammenheng med at arbeidsdagen i mange yrker i økende grad er oppgavestyrte i tillegg til eller i stedet for klokkestyrt. Arbeidslivsbarometeret viser at en oppgavestyrte arbeidsdag bidrar til å flytte ansvaret for ferdigstilling av arbeidet nedover til den enkelte ansatte, og at det derfor er assosiert med intensivering av arbeidet, høyt tempo, utstrakt bruk av overtid og vansker med å kombinere jobb og privatliv.

Vi spurte våre respondenter om de opplever at arbeidsinnsatsen deres blir målt og tallfestet. Svarene fordeler seg nokså jevnt. Omtrent 30% oppgir at de ofte eller svært ofte opplever at dette er tilfelle, mens ca 20% opplever at det noen ganger er slik. Nesten 12 prosent vet ikke om resultatene måles.

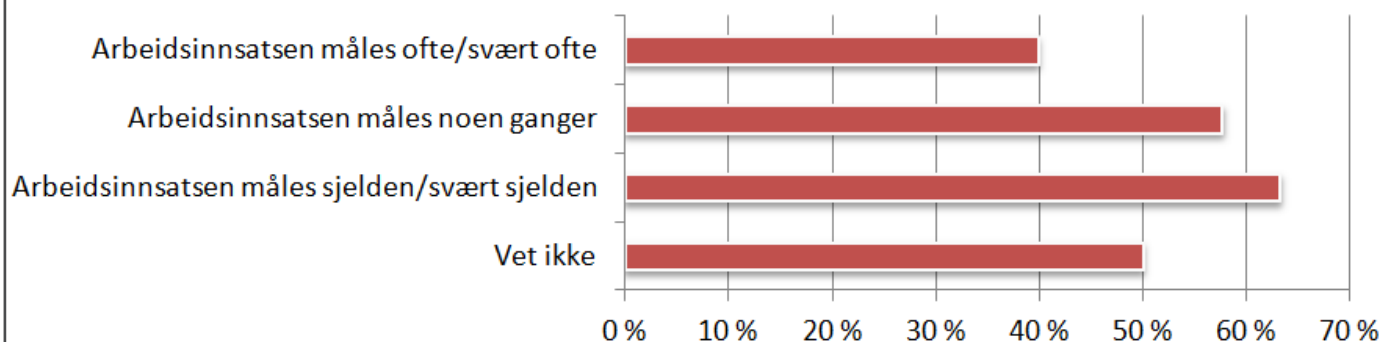
---

1 Bergene/Bernstrøm/Steen: YS Arbeidslivsbarometer 2014, s 53

Av virksomhetene vi har undersøkt er det i departementer og universiteter at de spurte i minst grad svarer at arbeidsinnsatsen blir målt og tallfestet. Som figur 1 viser, svarer rundt 20 prosent her at de ofte eller svært ofte opplever det slik. Respondentene i virksomheter med faglige forvaltningsoppgaver, som Brønnøysundregistrene, Mattilsynet og Statens Kartverk opplever i langt større grad at arbeidsinnsatsen måles og tallfestes. I Mattilsynet svarer hele 45 prosent at de ofte eller svært ofte opplever dette.

Departementene har en spesiell plass i statsforvaltningen. Departementene har ansvar for den overordnede styringen av underliggende virksomheter i form av ressurstildelingen og utformingen av målene. Det er derfor ikke overraskende at respondentene i departementene i mindre grad svarer at arbeidsinnsatsen blir målt og tallfestet.

## Hvis det finnes flere forskjellige måter å utføre arbeidet ditt på, kan du selv velge hvilken framgangsmåte du skal bruke? Andel ofte/svært ofte



Figur 2. Hvis det finnes flere forskjellige måter å utføre arbeidet ditt på, kan du selv velge hvilken framgangsmåte du skal bruke? Andeler ofte/svært ofte, fordelt etter Blir arbeidsinnsatsen din målt og tallfestet?

## MÅLING OG OPPLEVELSE AV ARBEIDSSITUASJONEN

Målingen av arbeidsresultatene har mye å si for opplevelsen av arbeidssituasjonen. YS Arbeidslivsbarometer finner for eksempel at opplevelsen av tillit og motivasjon avhenger av om målesystemene oppleves som rettferdige<sup>1</sup>. Vi har ikke spurt om opplevelsen av rettferdighet, men vi kan se på hvilken tillit de ansatte gis til selv å velge den beste framgangsmåten for å løse problemer. Som vi ser av figur 2 er det betraktelig færre som opplever å kunne velge framgangsmåte selv blant de som opplever måling. Dette kan også gi grunnlag for bekymringer tilsvarende den som er referert til over om at måling kan frata ansatte kontroll over egen arbeidsutførelse.

## MÅLING OG KVALITET I ARBEIDET

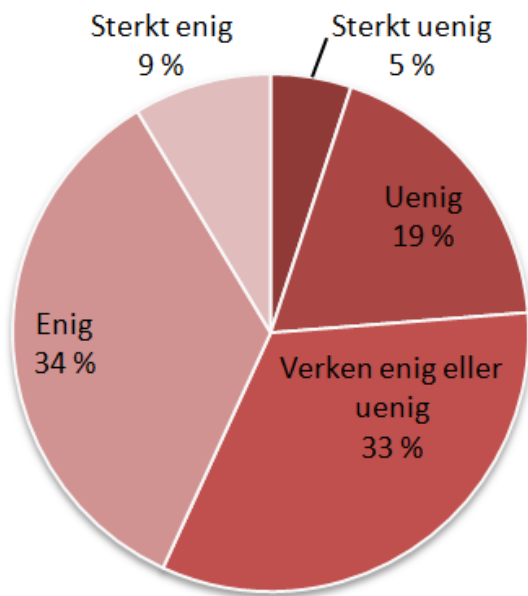
Måten arbeidsresultatene måles på kan ha uheldige konsekvenser for kvaliteten på arbeidet. I NTLs Markedsstyringsrapport kan vi lese om eksempelet fra Skatteetatens måte å telle bokettersyn, som ikke tok hensyn til kompleksiteten i sakene:

*Måltall om bokettersyn kan medføre at de ansatte velger å gjennomføre mange «enkle» tilsyn, framfor å prioritere kompliserte tilsyn som vil ta lenger tid. Det kan medføre at økonomisk kriminalitet ikke oppdages, men målene om antall bokettersyn nås, og i et slikt system vil det være viktigere.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Markedsstyring i staten. utfordringer – og NTLs forslag til tiltak. 2010. Side 32

<sup>1</sup> Bergene/Bernstrøm/Steen: YS Arbeidslivsbarometer 2014, s 73

### Prioriterer annerledes på grunn av måling



Figur 3. Arbeidsresultatene mine måles på en måte som gjør at jeg prioriterer annerledes enn jeg ellers ville gjort. Fordeling blant de som opplever at arbeidsinnsatsen måles og tallfestes ofte/svært ofte.

Vi ba respondentene ta stilling til påstanden “Arbeidsresultatene mine måles på en måte som gjør at jeg prioriterer annerledes enn jeg ellers ville gjort”. Blant de som opplever måling ofte eller svært ofte er hele 40 prosent enig eller sterkt enig i denne påstanden.

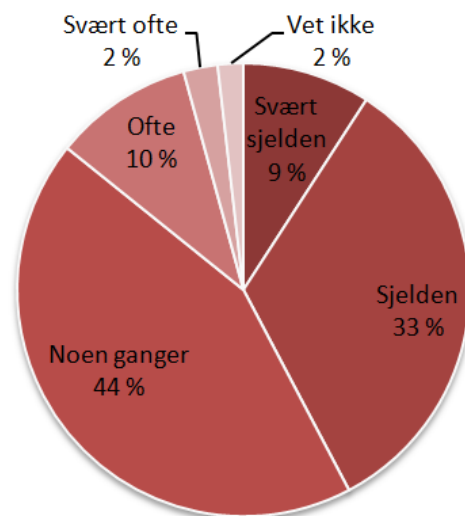
I arbeidssituasjoner der måling og tallfesting av arbeidsresultater er vanlig ser det med andre ord ut til at de ansatte legger opp arbeidet på en suboptimal måte for å tekkes målesystemet. Det som er nyttig for virksomheten og for samfunnet kan stå i fare for å bli nedprioritert til fordel for målbare kriterier med lavere reell relevans.

Dette funnet bør undersøkes nærmere i fremtidige, mer omfattende undersøkelser. Dersom målesystemer fører til suboptimale prioriteringer i store deler av staten vil det være verdt å sette et spørsmålstegn ved mål- og resultatstyringen slik den praktiseres.

## REGELVERK OG KVALITET I ARBEIDET

Regjeringen Solbergs slagord om å fornye, forenkle og forbedre har av Kommunal- og regionalminister Jan Tore Sanner blitt operasjonalisert til å innebære et mindre byråkratisk byråkrati. Vi spurte respondentene om de opplever at regler eller etablerte rutiner hindrer dem i å utføre jobben slik de selv mener er best. Kun 12 prosent opplever dette ofte eller svært ofte. Det ser med andre ord ikke ut til at regelverk og rutiner er det som står i veien for at de ansatte kan løse arbeidsoppgavene på den måten de mener er best.

### Hindret av regler og rutiner



Figur 4. Opplever du at regler eller etablerte rutiner hindrer deg i å utføre jobben slik du selv mener er best?

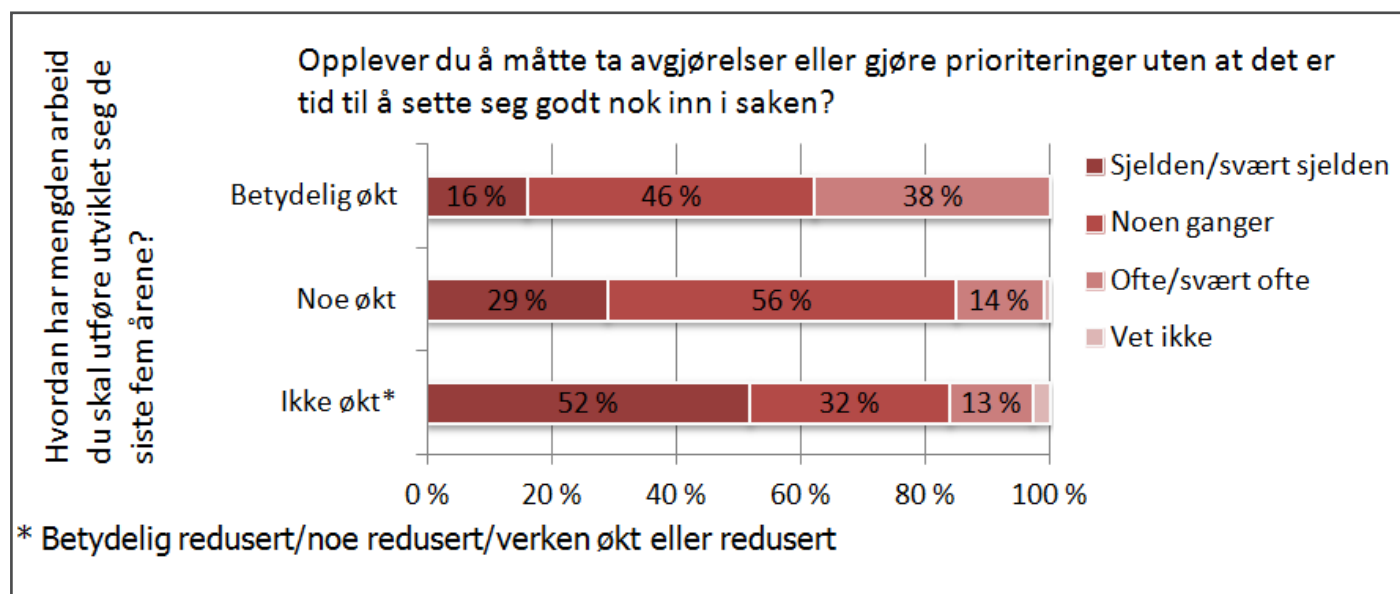
## ARBEIDSBELASTNING OG KVALITET I ARBEIDET

Vi spurte respondentene om hvordan mengden arbeid de skal utføre har utviklet seg de siste fem årene. Tre av fire mener arbeidsbelastningen har økt; 39 prosent svarer at mengden har økt noe, og ytterligere 36 prosent mener mengden har økt betydelig. Respondentene opplever med andre ord at de utfører mer arbeid per årsværk enn de gjorde tidligere.

Vi kan se for oss at det går en grense for hvor mange arbeidsoppgaver man kan ha før det går ut over kvaliteten. Å oppleve å måtte ta avgjørelser på sviktende grunnlag er belastende for den enkelte. Det går ut over mestringsfølelsen og en feilvurdering kan ha store konsekvenser for virksomheten og innbyggerne.

Vi stilte derfor spørsmålet “Opplever du å måtte ta avgjørelser eller gjøre prioriteringer uten at det er tid til å sette seg godt nok inn i saken?”. Totalt svarer 22 prosent at de opplever dette ofte eller svært ofte, og som vi ser av figur 5, er andelen betydelig høyere blant dem som mener arbeidsmengden har økt betydelig de siste fem årene.

Sammenhengen viser at arbeidsbelastningen i statsforvaltningen må gis oppmerksomhet. Ikke bare kan avgjørelser tatt på feil grunnlag kan gi store konsekvenser for samfunnet på kort og lang sikt; ansatte med for mye å gjøre vil også i mindre grad kunne bidra til utvikling av arbeidsprosessene og de offentlige tjenestene.



Figur 5. Opplever du å måtte ta avgjørelser eller gjøre prioriteringer uten at det er tid til å sette seg godt nok inn i saken? Krysset med Hvordan har mengden arbeid du skal utføre utviklet seg de siste fem årene?



## BLIR FORSLAG TIL FORBEDRINGER LYTTET TIL?

En av tankene som ligger til grunn for lokalt partssamarbeid og medbestemmelse er at det er medarbeiderne selv og deres tillitsvalgte som kjenner organisasjonen og arbeidssituasjonen best og som derfor har de beste forutsetningene for å komme opp med gode ideer til forbedringer. Gudmund Hernes har beskrevet evnen til en tillitsbasert samhandling mellom ledelse og de ansatte som en av de fremste styrkene til det norske arbeidslivet, og kaller det for den norske mikromodellen.<sup>1</sup>

NTLs markedsstyringsrapport deler denne oppfatningen: *Offentlig sektor må være åpen for videreutvikling og forbedringer*

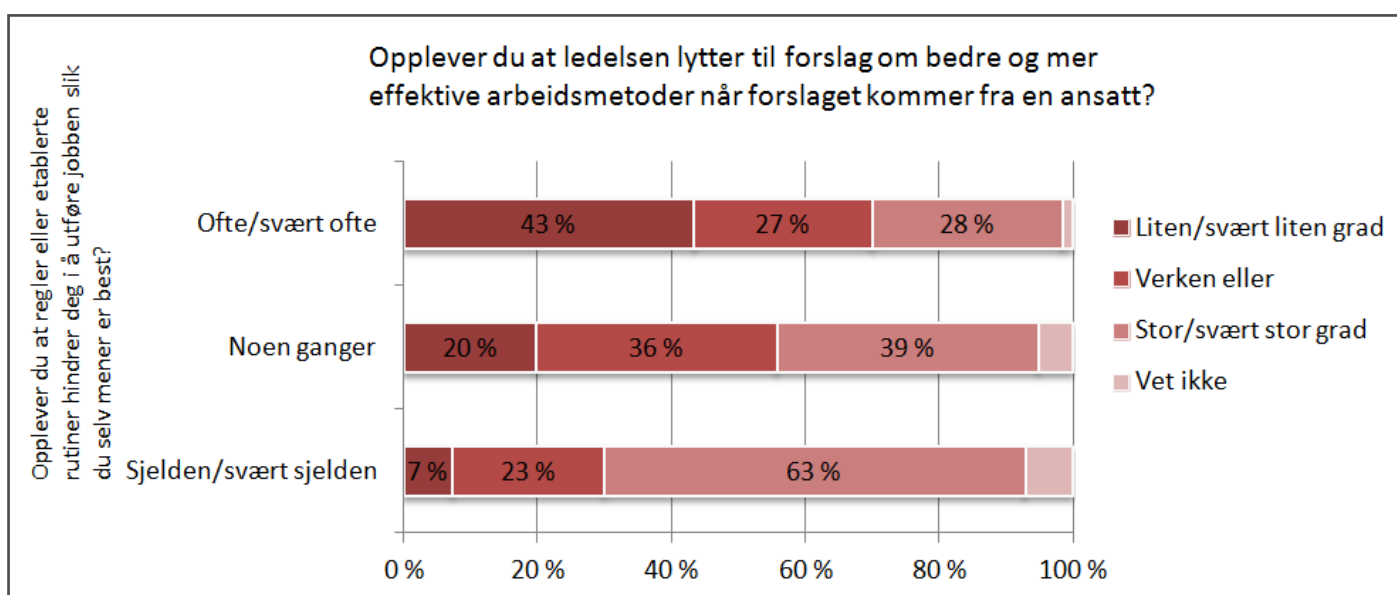
1 Hernes 2006. Den norske mikromodellen. Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital. Fafo-notat 2006:25

*hele tiden, og de ansatte må være aktive deltagere og ha reell medbestemmelse i slike prosesser.*<sup>2</sup>

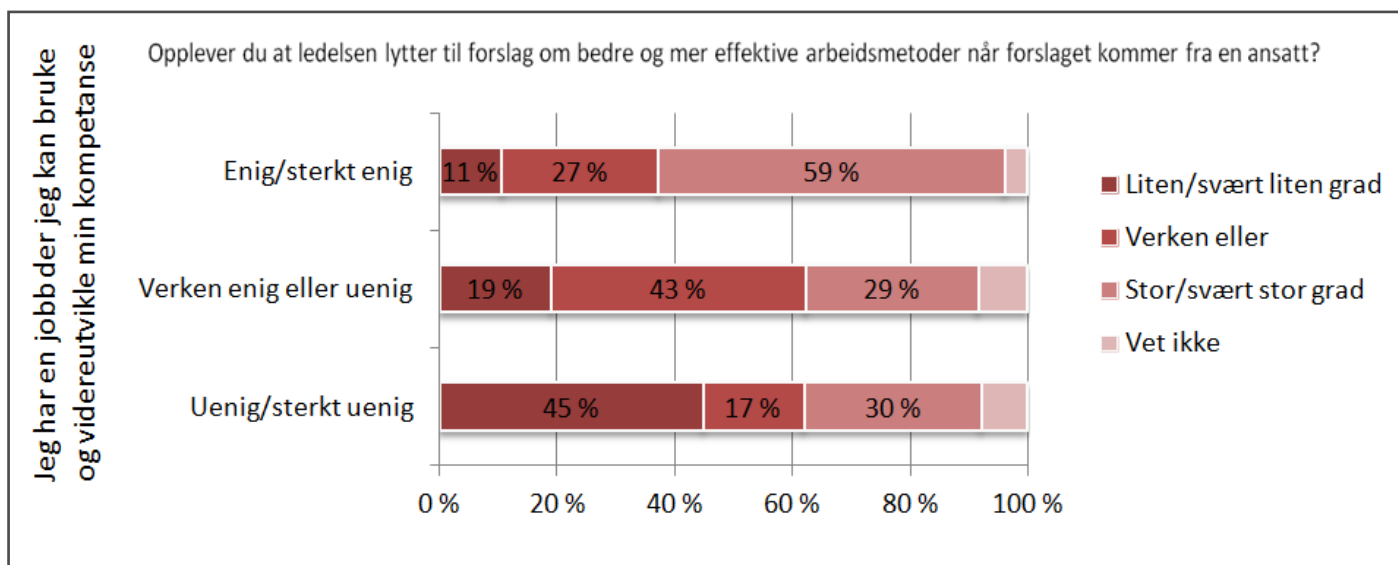
Vi spurte respondentene om de opplevde at ledelsen lytter til forslag til bedre og mer effektive arbeidsmetoder når forslaget kommer fra de ansatte. 48 prosent svarer at dette er tilfelle i stor eller svært stor grad.

Dette er et godt utgangspunkt, og kan komme til å stå sentralt i debatten om produktivitet i arbeidslivet. Men hva med den halvparten som ikke opplever å bli hørt. Hva karakteriserer dem som ikke opplever at ledelsen lytter til innspill?

2 Markedsstyring i staten. Utfordringer – og NTLs forslag til tiltak. 2010. Side 9



Figur 6. Opplever du at ledelsen lytter til forslag om bedre og mer effektive arbeidsmetoder når forslaget kommer fra en ansatt? krysset med Opplever du at regler eller etablerte rutiner hindrer deg i å utføre jobben slik du selv mener er best?



Figur 7. Opplever du at ledelsen lytter til forslag om bedre og mer effektive arbeidsmetoder når forslaget kommer fra en ansatt? krysset med Jeg har en jobb der jeg kan bruke og videreutvikle min kompetanse

Opplevelsen av å bli lyttet til ser blant annet ut til å variere med hvor regelstyrt virksomheten er. Som vi ser av figur 6 er det de som opplever å bli hindret av regler og etablerte rutiner som også i minst grad opplever at de ansatte når gjennom til ledelsen med forslag om forbedringer. Mens hele 63 prosent av de som sjelden eller svært sjelden hindres av regler og rutiner opplever at ledelsen lytter til forslag fra ansatte i stor eller svært stor grad, er dette tilfelle kun for 28 prosent av de som ofte eller svært ofte opplever tilsvarende hindre.

Et lignende bilde tegner seg når vi ser på opplevelsen av å ha en jobb der man kan bruke og videreutvikle kompetansen sin. Figur 7 viser at 59 prosent av de som er enig eller sterkt enig i at de kan bruke og videreutvikle kompetansen sin opplever at ledelsen lytter til forslag fra de ansatte om bedre og mer effektive arbeidsmetoder. Dette er dobbelt så stor andel som blant de øvrige. Dette kan tolkes på flere måter. Er dette en gruppe som på grunn av sin stilling blir lyttet til i større grad enn andre? Er det en gruppe som når fram med forslagene sine av andre grunner og som derfor føler de får brukt kompetansen? Framstår beslutningsprosessene i virksomhetene ulikt for ulike stillingsgrupper?

## OPPSUMMERING

Denne rapporten har tatt for seg de viktigste funnene fra en undersøkelse NTL har gjort blant egne medlemmer i ni statlige virksomheter. Funnene viser at målstyringen i staten kan ha negative effekter på opplevelsen av arbeidssituasjonen og kvaliteten i arbeidet som utføres. 40 prosent av de som opplever at arbeidsinnsatsen måles og tallfestes svarer at måten arbeidet måles på fører til at de prioriterer annerledes enn de ellers ville gjort.

Funnene gir ikke støtte til antagelsen om at arbeidet i statsforvaltningen hemmes i særlig grad av regler og etablerte rutiner. De som likevel opplever en slik effekt

er også de som i minst grad opplever at ledelsen lytter til innspill fra ansatte om bedre og mer effektive arbeidsmetoder. Dette kan tolkes som at arbeidsgivere i statlige virksomheter har mye å hente på å lytte til de ansatte og deres organisasjoner.

Undersøkelsen viser også at arbeidsbelastningen i statsforvaltningen er noe det er verdt å se nærmere på. Tre av fire respondenter svarer at arbeidsmengden har økt de siste fem årene. De som mener arbeidsmengden har økt betydelig er også de som i størst grad svarer at de må ta avgjørelser eller gjøre prioriteringer uten at det er tid til å sette seg godt nok inn i saken.



Norsk  
Tjenestemannslag