

RAPPORT 8:2012



Paul Bjerke og Roar Eilertsen

Lederstyrt medbestemmelse

Om tjenestemannsorganisasjonenes innflytelse i staten

Forord

Rapporten *Lederstyrt medbestemmelse – om tjenestemannsorganisasjonens innflytelse i staten* er utarbeidet av De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte på oppdrag fra NTL. Arbeidet med rapporten har foregått gjennom store deler av 2012 og bygger videre på funnene og analysene i forprosjektet *Medbestemmelse i Skatteetaten* fra 2011.

I arbeidet med rapporten har vi gjennomført en rekke intervjuer med tillitsvalgte innenfor de fem statlige virksomhetene Nav, Forsvaret, Arbeidstilsynet, NTNU, UDI og IMDI. Vi har også snakket med ledelsen i HR-avdelingene i Nav, UDI og IMDI. Vi benytter anledningen til å takke alle tillitsvalgte og ledere som satte av tid til å møte oss og for villig hjelp med innsamling av dokumenter og oversikter.

En hoveddel av rapporten er presentasjon og analyser av to spørreundersøkelser som ble gjennomført elektronisk våren 2012. I den ene svarte et representativt utvalg av NTLs medlemmer i staten på våre spørsmål om medbestemmelsens kår, i den andre et utvalg tillitsvalgte. Takk også til alle dere som tok dere tid til å svare på undersøkelsen.

I arbeidet har vi hatt nært og godt samarbeid med en styringsgruppe ved NTLs forbundskontor, ledet av NTLs nestleder Anita K. Solhaug og forbundssekretær Thomas Sandvik. Styringsgruppas innspill og tilrettelegging har gitt prosjektet retning og fremdrift. Vi har også trukket veksler på det grundige arbeidet som er gjort i forbundets NPM-gruppe, og har hatt stor nytte av deres rapport *Markedsstyring i staten* (mai 2012). Vi fikk også mange gode og viktige innspill til spørreskjemaene fra styringsgruppa og frivillige «testpersoner».

Vi håper rapporten lever opp til vår målsetting om å gi en bredere og dypere forståelse av utviklingen av medbestemmelsens kår i staten. Rapportene fra mange NTL-tillitsvalgte om at den reelle innflytelsen i det omfattende, formelle medbestemmelsesapparatet i staten har blitt stadig mindre, må møtes med analyser og strategier som kan snu utviklingen. Når «alle» er enige om at de ansattes medbestemmelse er viktig for demokratiet, effektiviteten og kvaliteten på offentlige tjenester, kan man ikke godta at medbestemmelse gjøres om til medvirkning til å sette ledernes vedtak ut i livet.

Vi ønsker NTL lykke til med motoffensiven.

Oslo, 1. november 2012

Paul Bjerke

Roar Eilertsen

Innhold

Forord.....	3
Innhold.....	4
1 Sammendrag.....	6
1.1 Et forvitret rammeverk.....	6
1.2 Målstyring og HR gjør «alt» til politikk.....	6
2 Innledning.....	8
3 Medbestemmelse under press.....	10
4 HR-ledelse vs. «norsk ledelse».....	12
4.1 Fagforeningsfiendtlig understrøm.....	15
5 Skillet mellom politikk og administrasjon.....	17
6 Den korporative kanalen.....	19
7 Lovveien.....	27
7.1 Statlige aksjeselskaper.....	28
7.2 Statsforetak, særlovselskap osv.....	29
7.3 Forvaltningsorganer og -bedrifter.....	29
7.4 Styrers betydning for oppfatningen av medbestemmelse i dag.....	35
8 Lov om medbestemmelse i offentlig sektor.....	39
8.1 Skillet politikk - administrasjon.....	41
8.2 Willochs Høyre-regjering ville det annerledes.....	44
9 Forhandlingssystemet.....	46
9.1 Svake formelle rettigheter.....	46
9.2 Det uformelle medbestemmelsessystemet.....	47
10 Medlemsundersøkelsen: Svært stor spredning i syn.....	54
10.1 Medbestemmelse.....	54
10.2 Tilliten svekkes.....	59
10.3 Tillitseffekter av omorganisering og nedbemanning.....	63
11 Tillitsvalgtundersøkelsen: Liten reell medbestemmelse.....	73
11.1 Eksempel: Strid om forhandlingsrett: Flytting av FA-grupper fra Skattekvartalet.....	75
11.2 Hensyn og innflytelse.....	76
11.3 Omorganisering.....	87

11.4	Tillit.....	89
12	Konklusjon	91
13	Statens bruk av målstyring.....	93
13.1	Tildelingsbrevene	97
13.2	Styringsdialog.....	98
13.3	Tilpasningsavtaler.....	99
14	«Hard HR» og målstyring.....	101
14.1	HR Norge – en pådriver.....	102
14.2	Trafikklys som styringsredskap.....	103
14.3	Generell ledelseskompetanse undergraver fagkunnskap.....	104
14.4	Veien videre – Posten som eksempel	105
14.5	Inspirasjon fra USA.....	106
15	Målkrav.....	108
15.1	Individuelle målkrav	111
15.2	Positive til utviklingsmål.....	113
16	Målinger	116
16.1	Intensivering av arbeidet uten fagforeningsinnflytelse.....	118
17	Holdningsmåling	124
18	Rating.....	134
18.1	Rating av holdninger.....	139
19	Arbeidsmiljøundersøkelser.....	142
20	Fra personal til HR	144
21	Et utdatert medbestemmelsessystem.....	153
22	Endringer og forbedringer i MBA; mer demokrati – mindre direktørmakt	155
	Jevnlige møter med politisk ledelse	155
	Ny lov om representasjon	155
	Endringer i Hovedavtalen.....	156
23	Prioriteringer og styrket kompetanse	159
	Bedre offentlige tjenester	159
	Bort med måletyranni og mistillit til de ansatte.....	159
	Motoffensiv mot fagforeningsfiendtlig HR-ledelse	159
24	Metodevedlegg.....	161

1 Sammendrag

1.1 Et forvitret rammeverk

Den første delen av rapporten presenterer tre areaer for medbestemmelse i staten, den «korporative» arenaen, lov-arenaen og avtalearenaen. Vi viser hvordan forvitringen av samarbeidskanalen mellom LO og Arbeiderpartiet gjennom NPM-reformer, politiske endringer i NTLs medlemsmasse og mangelen på formelle rettigheter i det statlige styringssystemet, fører til at medbestemmelse i all hovedsak må «tas ut» i det partssammensatte medbestemmelsesapparatet (MBA). Vi viser i detalj hvordan MBA gir tjenestemannsorganisasjonene så svake rettigheter at medbestemmelsens innhold og omfang i praksis avgjøres av lederens *holdning*. Dette er etter vårt syn årsaken til undersøkelsens hovedfunn: Det er ekstremt store forskjeller mellom hvordan medbestemmelsen praktiseres og oppfattes i ulike deler av staten. Fra noen virksomheter forteller de tillitsvalgte om nært og godt samarbeid med ledelsen og tydelige gjennomslag for sine synspunkter. I andre virksomheter oppfattes medbestemmelsen som nesten fraværende. Surveyen gir det samme inntrykket. På alle spørsmål om oppfatning av innflytelse og oppfatning av tillit til ledelsen, varierer svarene fra varm ros til skarp kritikk. Også innenfor en og samme etat varierer svarene betydelig, og de varierer *ikke* etter bakgrunnskennetegn (som kjønn, utdanning, erfaring og alder) hos de som svarer. Vår konklusjon er derfor at den uvanlig store variasjonsbredden i svarene ganske enkelt skyldes at situasjonen i staten nettopp *er* så fragmentert og varierende som svarene avdekker.

1.2 Målstyring og HR gjør «alt» til politikk

I den andre delen av rapporten viser vi hvordan målstyringen i staten praktiseres på en slik måte at det tradisjonelle skillet mellom «politikk» og «administrasjon» i medbestemmelsessystemet ikke lenger gir mening. I samarbeid mellom etatsjefene og departementet fastsettes det – uten formell innflytelse fra organisasjonene – et svært høyt antall politisk bestemte mål som så fordeles nedover i organisasjonen som «politikk». Dermed blir rommet for reell medbestemmelse nesten borte, fordi disse overordnede, tallfestede målene ikke kan forhandles.

Vi viser også hvordan ulike former for HR-ledelse, også «hard HR»¹, er på frammarsj i staten. De «politiske» målene kan gjennom slike amerikanske styringssystemer i praksis bli individualisert gjennom medarbeidersamtaler og individuelle forpliktelser. I dag har hvert tredje NTL-medlem individuelle målkrav. Dermed står tjenestemannsorganisasjonene i fare for å bli gjort irrelevante, fordi helt sentrale fagforeningsoppgaver som lønn, arbeidsforhold, etter- og videreutdanning, fordeling av arbeidsoppgaver samt tilmed oppsigelser kan gjøres til et individuelt forhold mellom «nærmeste leder» og den enkelte ansatte. I tillegg er måling og evaluering av

¹ «Hard HR» er et amerikansk utviklet styringssystem der omfattende målinger og karaktersetning av ansatte er helt avgjørende for lønn og karriere. Se videre omtale i del 3 av denne rapporten.

«holdninger» og «personlighet» på vei inn i staten. Hvert tiende NTL-medlem blir målt på holdninger, noe som kan gi ledelsen et uakseptabelt kraftig maktmiddel overfor den enkelte medarbeider.

Vår undersøkelse viser på den annen side at NTL-medlemmene ønsker mål og målinger velkommen, og den viser at disse spørsmålene er helt *uavklarte* i staten i dag. NTLs politikk og praksis kan derfor få stor innflytelse på om «hard HR» blir innført i særlig grad.

1.3 Dagens medbestemmelsessystem er utdatert. Reformer er nødvendige

Rapporten viser at omfattende reformer i medbestemmelsesapparatet er nødvendige. På bakgrunn av våre undersøkelser og funn foreslår vi i siste del følgende:

Sterkere formaliserte posisjoner

Det er nødvendig å arbeide for å gi statsansatte sterkere formaliserte posisjoner både i det statlige styringssystemet og i det avtalebaserte medbestemmelsessystemet. Vi mener det bør vurderes å kreve innført styringsorganer med representasjon fra de ansatte i *hele staten* slik det ble foreslått rundt 1980. Slike organer må spille en vesentlig rolle i målfastsettingen, slik at tillitsvalgte har reell innflytelse på virksomheten innenfor de rammene den demokratiske styringen setter. Det er også all grunn til å kreve at organisasjonene kommer i posisjon til å fremme sine syn overfor Storting og regjering i politiske saker.

Vi mener også at Hovedavtalens bestemmelser om forhandlinger og drøftinger må endres slik at de tillitsvalgtes posisjon styrkes. Man bør vurdere en ankeadgang i «drøftingssaker». Man bør også vurdere å kreve «uavhengige» organer som avgjør konflikter om skillet mellom politikk og administrasjon og tar stilling til hva som kan forhandles. Det er urimelig at den ene parten kan avvise krav om medbestemmelse ved ensidig å avgjøre at en sak er «politisk» eller en «drøftingssak». Vi legger fram flere konkrete forslag til endringer av Hovedavtalen.

Stanse/bremse «hard HR»

Vår undersøkelse viser at «hard HR» er på vei inn i staten uten at dette sies i klartekst. NTLs medlemmer er i utgangspunktet positive til at det stilles målkrav til den enkelte, men våre erfaringer fra undersøkelser i statseide virksomheter der «Hard HR» er utviklet lengre (som f.eks. Statoil og Posten) gir grunnlag for å advare sterkt mot å akseptere innføring av detaljerte måle- og ratingsystemer, innføring av mål knyttet til virksomhetens «verdier» og individuelle målfastsettinger. Vi mener NTL må skolere sine medlemmer og tillitsvalgte i HR-ledelse og anbefaler at forbundet utvikler noen klare «kjøreregler» for å stanse/bremse innføring av «hard HR».

2 Innledning

Utgangspunktet for prosjektet «Medbestemmelse i staten» har vært at de tillitsvalgte i store deler av staten i en lengre periode har signalisert at *medbestemmelsen blir redusert*.

I et forprosjekt studerte De Facto i 2011 utviklingen i Skatteetaten. Studien ble publisert som rapporten *Medbestemmelse i Skatteetaten*² og hadde to hovedkonklusjoner:

Medbestemmelsen er svekket fordi omfattende omorganiseringer i etaten har fjernet svært mange arenaer der tillitsvalgte hadde medbestemmelse.

Medbestemmelsen er svekket fordi «moderne» ledelsesteorier (Human Resource Management) ikke anerkjenner fagorganisasjoner som «likeverdig part».

Disse hovedfunnene er blitt presentert for NTL-tillitsvalgte i ulike sammenhenger, og hovedresponsen er at disse funnene også synes å være treffende for andre deler av staten. Et av punktene i rapporten som vakte mest interesse, er omtalen av Human Resource Management (HR) som styrings- og personalideologi i staten. Dette er et nytt og svært lite utforsket felt som naturlig nok krever mer analyse og dokumentasjon – og ikke minst kreves utvikling av en motstrategi fra fagbevegelsens side.

NTL har derfor bestilt et hovedprosjekt der hovedproblemstillingen er å få en *bredere og dypere* forståelse av hvordan omorganisering og HR-ledelse kan undergrave medbestemmelsen i staten og dernest komme med forslag til hvilke endringer i lov- og avtaleverket som kan bidra til å forsvare og gjenopprette medbestemmelsen.

Bredden er blitt ivaretatt ved at flere nye etater ble involvert i undersøkelsen. Det gjaldt følgende etater (eller deler av dem):

Direktoratet for Arbeidstilsynet
Arbeids- og velferdsdirektoratet/Nav
Forsvaret
NTNU
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)

Flere av etatene er svært store. Det var derfor nødvendig med en betydelig avgrensning av undersøkelsene, særlig i Nav og Forsvaret. I disse etatene ble det gjennomført en rekke intervjuer og dokumentstudier

² Bjerke og Eilertsen 2011

I tillegg til disse virksomhetsstudiene gjennomførte vi to elektroniske surveys (spørreskjemaundersøkelser via epost og web). I den ene ble 1776 tilfeldig utvalgte medlemmer av Norsk Tjenestemannslag bedt om å svare på 40 spørsmål. I den andre ble samtlige ledere (hovedtillitsvalgte) og kasserere på organisasjonsledd med *forhandlingsrett* invitert til å delta og svare på 45 spørsmål. Det dreide seg i alt om 635 tillitsvalgte. Tillitsvalgtsdelen ble supplert med 70 lokale tillitsvalgte i Nav, slik at invitasjon til å delta ble sendt til i alt 705 tillitsvalgte. Svarprosentene er 50 for medlemsundersøkelsen og 65 for tillitsvalgts-undersøkelsen. Det er absolutt tilfredsstillende.³

Vi har også deltatt i en rekke andre NTL-sammenhenger der vi har fått viktig informasjon om hvordan medbestemmelse fungerer. Vi mener at vi på denne måten har skaffet oss et solid og mangesidig datagrunnlag for denne rapporten.

Dybden ble ivare tatt ved at vi i denne studien konsentrerte oss om tre avgrensede hovedspørsmål:

- a) hvordan er utviklingen av medbestemmelse i forhold til nye styringssystemer, fristillinger, omorganiseringer og omorganiseringsprosesser?
- b) hva er betydningen av HR-ideologi og HR-praksis (som er mål- og resultatstyrings ledelsesmodell) for denne utviklingen?
- c) er det på grunn av disse (og andre) endringer behov for lov- eller avtalerevisjoner?

Vi har i denne framstillingen valgt å legge vekt på felles erfaringer og brede utviklingstrekk som vi finner på tvers av ulike statlige etater og virksomheter, og vi har prioritert å komme med innspill som kan være virksomme i størst mulig deler av staten. Både nye og eksisterende regelverk, gamle og reviderte tariffavtaler og andre regler må sørge for at fagbevegelsen og tillitsvalgte skaffer seg maktposisjoner i en omorganisert stat som ledes etter helt nye ledelsesideologier.

³ Se nærmere drøfting av metodevalg og – problemer i Metodevedlegget.

Del 1 Et forvitret rammeverk

3 Medbestemmelse under press

Da medbestemmelse for ansatte ble kjempet fram av fagbevegelsen i forrige århundre var argumentasjonen at det ville *styrke demokratiet*. Denne forståelsen ble etter hver dominerende. I Stortingsmelding 28 (1976-77)⁴, som Odvar Nordlis Ap-regjering sto bak, het det for eksempel at

økt innflytelse for den enkelte arbeidstaker over avgjørelser som er av betydning for hans/hennes arbeidssituasjon, vil styrke vårt samfunns demokratiske fundament.

Slike «avgjørelser som er av betydning» kan gjelde den daglige organiseringen av arbeidet, men først og fremst handler de om fastlegging av virksomheters overordnede strategier, mål og praksiser. Denne formen for demokratisk medbestemmelse kan ikke den enkelte arbeidstaker utøve alene. Den handler derfor også om *representativ* makt over og innflytelse på virksomheters overordnede beslutninger, ikke bare om muligheten til å velge rekkefølgen på de fastsatte arbeidsoppgavene. Fagbevegelsen stilte derfor krav om - og fikk gjennomført – lovlig adgang til å streike for krav, lokale forhandlingsmuligheter, styrerepresentasjon, makt over arbeidsmiljøet gjennom arbeidsmiljøutvalg osv.

I privat sektor er slik medbestemmelse utvilsomt en utvidelse av demokratiet fordi alternativet er eiermakt. I offentlig sektor er dette noe mer problematisk fordi alternativet (kan være) politisk styring. Avgrensingen av områdene for statsansattes medbestemmelsesrett mot politiske beslutninger har derfor alltid vært problematisk og omstridt. De ansatte kan naturlig nok ikke ha medbestemmelse over de statlige virksomhetenes «overordnede» politiske mål. Derimot er det helt legitimt at de krever medbestemmelse over *hvordan* disse målene skal nås og ikke minst om hvordan statlige virksomheter *organiseres* og *drives* for å nå dem.

I 1980 ble derfor Hovedavtalen om medbestemmelse i staten inngått. Det er et forhandlingssystem der tjenestemannsorganisasjonene *representerer* de ansatte på ulike nivåer i virksomhetene. I følge Falkum m.fl.⁵ ble imidlertid forhandlingssystemet aldri særlig effektivt. Fra 1980-tallet slo nemlig den nye markedsliberalismen inn i offentlig sektor, og Trond Bergh hevder at det ble vanligere å oppfatte

⁴ Som vi omtaler nærmere i kapittel 8.

⁵ Falkum E., Hagen, I.M. og Trygstad, S.C., *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Fafo-rapport nr. 35 (2009).

medbestemmelsesordningene som en *hindring*, ikke en ressurs. Dessuten ble avtalesystemet i praksis sabotert av Kåre Willochs regjeringer som styrte fra 1981 til 1986.

Utover 1980- og -90-tallet ble på denne måten den *demokratiske* forståelsen av medbestemmelse i mange sammenhenger erstattet av et mer lederorientert syn på medbestemmelse som den «enkeltes» innflytelse på sin egen nære arbeidssituasjon. Her oppfattes medbestemmelse ensidig som «medvirkning», dvs. en måte å effektivisere arbeidet på. Arbeidstakerorganisasjonene var skeptiske til denne utviklingen, men ikke i posisjon til å hindre at den bredte seg.

Denne kampen om hva medbestemmelse faktisk skal bety og innebære, er fortsatt helt uavklart. I den offentlige utredningen om *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*⁶ «løste» man definisjonsproblemet med å gå rundt det. Utredningen viser først til Brubakken-utvalget⁷ som i 1985 sa at

Vidt definert kan en si at bedriftsdemokrati eller medbestemmelse omfatter alle tiltak som gir de ansatte innflytelse på avgjørelsesprosesser på alle plan i virksomheten, fra fastsetting av virksomhetens overordnede mål til de løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje.

Så bygde man videre på dette ved å si at:

To hovedtyper (for medbestemmelse/medvirkning, vår anm.) kan identifiseres: i) Direkte former hvor arbeidstakerne deltar som underordnede med sikte på å øke virksomhetens effektivitet. ii) Representative former hvor arbeidstakerne deltar som likeverdige parter med sikte på å få til en (mer) rettferdig fordeling av goder og ulemper i virksomheten. Hvilken form for innflytelse som foretrekkes, er igjen et spørsmål knyttet til hva man ønsker å oppnå.

Så langt er alt greit. Men Medbestemmelsesutvalgets konklusjon er altfor optimistisk. Det heter:

Brubakkenutvalgets formulering av den overordnede idé er fortsatt allmenngyldig og synes å ha bred tilslutning i norsk arbeidsliv. Også de ulike formene for deltakelse er lett gjenkjennelige i dagens arbeidsliv.

Diskusjonen om forholdet mellom individuell og representativ deltakelse var særlig kraftig på 1980- og 1990-tallet. I dag synes det å være generell enighet om at begge former for deltakelse er en selvfølge i et moderne arbeidsliv.

Denne konklusjonen bidrar til å feie helt sentrale uenigheter under teppet.

⁶ NOU 2010:1

⁷ Brubakkenutvalget ble nedsatt av den andre Willoch-regjeringen og skulle blant annet «oppsummere og vurdere erfaringene som var gjort i ulike deler av det private arbeidsliv om ulike ordninger for medbestemmelse og samarbeid». Utvalgets utredning ble publisert som NOU 1985:1 «Videreutvikling av bedriftsdemokratiet».

4 HR-ledelse vs. «norsk ledelse»

Arbeidstakerinnflytelse er i Norge et honnørord.⁸ Det er imidlertid vesentlige forskjeller i måten arbeidstakerinnflytelse begrunnes og defineres på innenfor det som kalles den «norske modellen» og det vi vil kalle «HR-modellen», etter det engelske begrepet Human Resource Management. HRM er en amerikansk-inspirert ledelsesform der vekten legges på hvordan den enkelte arbeidstaker mest effektivt kan bidra til å sette virksomhetens allerede definerte mål ut i livet.

I den norske modellen er en viktig del av «medbestemmelse» det som Brubakken-utvalget kaller innflytelse på «fastsetting av virksomhetens overordnede mål» (med de begrensninger som finnes i offentlig sektor). Innenfor NPM og HR-måten å tenke på, er slik medbestemmelse et *fremmedelement*. Det er ledelser og markeder som skal styre. De ansatte bør bare ha *medvirkning*: det betyr å ha innflytelse på hvordan virksomhetens mål mest mulig effektivt settes ut i livet dvs. den andre delen av Brubakken-utvalgets definisjon: «løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje».

Det er derfor *ikke riktig* når Medbestemmelsesutvalget i 2010 hevder at det er «generell enighet om at begge former for deltakelse er en selvfølge i et moderne arbeidsliv». Tvert i mot er det slik at dette utvalget selv er et godt eksempel på det motsatte. Utvalget delte seg i to, et flertall ønsket flere presiseringer av *medbestemmelsen* og foreslo en rekke lovendringer for å sikre det. Dette flertallet besto av arbeidslivsforskere og arbeidstakerorganisasjonenes representanter. Mindretallet, som i hovedsak besto av arbeidsgiverrepresentantene avviste *alle* forslag om å styrke og sikre medbestemmelsen. I ettertid er ingen av flertallsforslagene fulgt av den rødgrønne regjeringen, noe som et av utvalgets medlemmer, Inger Marie Hagen, tolker som et uttrykk for at den tradisjonelle oppfatningen av medbestemmelse som rett til innflytelse over virksomheters mål, er under press.⁹

Den norske modellen er utviklet gjennom drøye 100 år. Drivkraften har hele tiden vært organisasjonene i arbeidslivet. Til grunn for den norske modellen ligger det en erkjennelse om at den kapitalistiske måten å produsere varer og tjenester på kan skape interessemotsetninger, eller *konflikt*, mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Modellen har derfor blitt vurdert etter hvor godt den løser konfliktene mellom klasser i et samfunn, hvor godt den bidrar til utvikling av et politisk demokrati og et «industrielt demokrati», samt hvor godt den bidrar til økonomisk vekst. Mens systemet på tidlig 1900-tallet ble utviklet ved at viktige lover ble etablert, kom hoved- og tariffavtaler etter hvert til å spille en stadig mer sentral rolle. Etter annen verdenskrig ble arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene trukket tettere inn i et

⁸ Dette kapitlet er en sterkt forkortet utgave av kapitlene om spørsmålene i forprosjektet «Medbestemmelse i Skatteetaten» (De Facto rapport 2:2011). Vi henviser til denne

⁹ Inger Marie Hagen på YS-konferansen i Oslo 10. oktober 2012

samarbeid med staten om utvikling av en nasjonal planøkonomi og et korporativt system ble utviklet.

Den norske modellen er særlig kjennetegnet av at:

- Ansatte skal ha muligheter for påvirkning gjennom tre kanaler:
 - Påvirkning på myndigheter gjennom trepartssamarbeid
 - Påvirkning på eier ved ansattes representasjon i styret
 - Påvirkning på virksomhetsledelse ved samarbeidsutvalg, arbeidsmiljøutvalg og reelle forhandlinger
- Ledelse tilpasses nasjonale rammer
- Ansatte og ledelse har både like og ulike interesser
- Verneombud og tillitsvalgte gir «representativ» innflytelse
- Virksomheten domineres av sosialdemokratisk kultur og verdier

Det «norske» alternativet har følgelig vært at virksomheten skal ledes ut i fra at det er mange parter som har en interesse av virksomhetens verdigrunnlag. Både eiere (i staten, det politiske systemet), borgere/brukere/kunder, ansatte og lokalsamfunnet har legitime interesser i hvordan en virksomhet styres.

Mens medbestemmelse i den norske modellen altså i stor grad handler om komme frem til kompromissbaserte mål og håndtere uenighet og konflikt i tråd med lover og avtaler, har HR-ledelse *eiermakt* og en påstått *harmoni* som utgangspunkt. Det hevdes gjerne at det er enighet og ikke interessekonflikter som er utgangspunktet for samarbeidet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere.

At harmoni legges til grunn for samarbeidet må først og fremst ses i sammenheng med at HR-tenkningen er sterkt preget av amerikansk Corporate Governance (CG), der *eier* legger alle premisene for virksomheten. Ledere blir i denne tradisjonen utelukkende sett på som eiernes representanter. Eierne har derfor utviklet ulike virkemidler, eksempelvis bonusordninger, for å sikre at ledere forvalter styringsretten i tråd med eiernes interesser. I offentlig sektor gjenfinnes tankegangen i New Public Management, der politiske organer definerer *mål* som så ansatte ledere gis stor frihet til å nå. «Ledere skal lede», som det heter.¹⁰

Sissel Trygstad m.fl. hevder i sin analyse av *Den nye staten*¹¹ at det finnes to helt ulike medbestemmelsesperspektiver: På den ene siden en demokratisk fundert, rettighetsbasert forståelse, som har vært en kampsak for fagbevegelsen på hele 1900-tallet. Denne forståelsen er basert på at det er en *demokratisk rett* for ansatte å ha innflytelse på styringen av sin arbeidsplass og virksomhet. Men det finnes på den andre siden også en ledelsesorientert filosofi som ser medbestemmelse som et «virkemiddel for innovativ atferd og økonomisk effektivitet». Medbestemmelse sees

¹⁰ Se f.eks. en artikkel av en av Norges fremste NPM-talsmenn, Rune J. Sørensen: "Er det nok å la ledere lede – eller må de presses". Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 4/02

¹¹ Trygstad, S. m.fl. (2006) *Den nye Staten*. Omfang og effekter av omstillinger i Staten 1990-2004. Oslo: Fafo

altså bare som et virkemiddel for å nå virksomhetens mål, som ensidig fastsettes av ledelsen.

Trygstad m. fl. oppsummerer at «den høye organiseringsgraden og tillitsvalgtes sentrale rolle i offentlig sektor har medført at det vi kan omtale som det rettighetsbaserte medbestemmelsesperspektivet har stått sterkt».

Innenfor samtidas organisasjons- og ledelsesprinsipper framstår medbestemmelse i stor grad som strategisk ledelsesverktøy; den er nyttemotivert. Dette er gammelt nytt innenfor privat sektor, men representerer på mange måter en ny virkelighet i offentlig sektor, fordi ledelsen her først og fremst har vært forvaltere av profesjon og riktig framgangsmåte

Formulert på en annen måte: Staten har tradisjonelt vært dominert av en forståelse der medbestemmelse ble sett på som en *demokratisk rettighet* for de ansatte. I en slik forståelse er ledelsen ideologisk *forpliktet* til å ta hensyn til og innarbeide de ansattes standpunkter og innvendinger i sine beslutninger. I dag ser derimot mange ledere også i staten medbestemmelse som et *redskap for ledelsen*, som den helt uten videre kan se bort fra om den mener de tillitsvalgtes innspill ikke bidrar til effektiv oppnåelse av virksomhetens mål. Forståelsen av medbestemmelse er snudd på hodet.

Forfatterne påpeker at en konsekvens av dette skiftet er at de ansatte blir oppfattet som «bakstreverske» når de fremmer sine legitime interesser, mens blir de angrepet for å «skyve brukerne foran seg» når de henviser til brukernes interesser. Ledelsen, på sin side, mener den *alltid* og legitimt kan henvise til brukene for å begrunne sitt syn.

I virksomheter inspirert av tankegangen i CG og NPM er praksis at målene settes ensidig av eiere/myndigheter. Mål er *ikke* kompromissbaserte, det åpnes ikke for påvirkning fra arbeidstakernes side. Rektor Tom Colbjørnsen ved Bedriftsøkonomisk Institutt, som utdanner en betydelig del av norske ledere, uttrykker denne tenkningen i utvetydig klartekst i et debattinnlegg i Dagens Næringsliv:

Ansatte er naturlig nok mest opptatt av sine egne revirer og agendaer, og deres kompetanse er avgrenset til operative og lokale forhold. Siden de ikke er ansvarlige for overordnede resultater har de heller ikke samme forpliktelse til å ta hensyn til disse. Ansattes deltagelse bør derfor begrense seg til å medvirke, ikke til å bestemme. Det bør ledere gjøre.¹²

I denne sammenheng er det også viktig å minne om at både CG, NPM og HR er teorier som er utviklet innenfor en anglosaksisk kultur der det organiserte samarbeidet mellom partene har en svært begrenset status.¹³ Slik sett er det også all

¹² Dagens Næringsliv 7.2.11

¹³ "Verdens LO" (International Trade Union Confederation – ITUC 2010) kan fortelle at 82 prosent av arbeidsgiverne i USA leier inn profesjonelle konsulenter for å knuse forsøk på fagorganisering. Den årlige omsetningen i dette markedet anslås å ligge rundt 24 milliarder kroner. Mens slike holdninger og

grunn til å tro at HRs ledelsesidealer kommer i konflikt med den «norske modellen», noe som f.eks. bekreftes når interesseorganisasjonen HR Norge skriver at HR-ledelse er vanskeligere å praktisere i offentlig sektor, fordi lov og avtaleverk legger større begrensninger der enn i privat sektor:

Både HR-undersøkelsen i 2007 og 2008 viste til dels store forskjeller mellom offentlig sektor og ulike bransjer i privat sektor. Vi har tidligere forklart dette med at offentlig sektor har større begrensninger i hvordan HR kan praktiseres, med bakgrunn i for eksempel større innslag av tariffavtaler og fagforeninger samt et strengere avtale- og regelverk¹⁴

Med andre ord: Fagforeninger og norske samarbeidstradisjoner står i motstrid til og legger begrensninger på HR-ledelse.

4.1 Fagforeningsfiendtlig understrøm

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet (NOU 2010:1) bygger delvis på et Fafo-prosjekt om temaet. Både Fafo og NOU'en konkluderer med at medbestemmelsen i statlig sektor er god og at det er bred oppslutning om de formelle ordningene. Det er imidlertid grunn til å hevde at de empiriske undersøkelsene som ligger til grunn for slike optimistiske konklusjoner også kan peke i helt andre retninger. Arbeidstakere svarer stort sett at de har ganske stor innflytelse over «egne arbeidsoppgaver», «utførelsen av egne oppgaver» osv. Det er grunn til å merke seg at de statlig ansatte gjennomgående svarer at de har mindre kontroll over eget arbeid enn ansatte i privat sektor gjør.

Men når det gjelder innflytelse på *rammevilkår*, altså reell medbestemmelse over virksomhetens sentrale beslutninger, er oppfatningen ganske annerledes. Når det gjelder de overordnede beslutninger i virksomheten slik som strategier, krav til lønnsomhet, organisering og ansettelse oppfatter de ansatte i gjennomsnitt at de har *svært liten innflytelse*.

NOU'en konkluderer selv slik på dette punktet:

Bildet bekrefter tidligere forskning som sier at norske arbeidstakere først og fremst har fått økt innflytelse på det som har med individuelle forhold og egen arbeidssituasjon å gjøre, mens innflytelsen på mål, strategier, effektivitet og organisering ikke har økt tilsvarende siden 1960-tallet.¹⁵

handlingene blant arbeidsgivere i USA langt på vei er legitime vil de i Norge bli karakterisert som forholdsvis politisk ukorrekte. Det er imidlertid grunn til å tro at klimaet for partssamarbeid i de ulike kulturene har vært med å prege de respektive ledelsesteoriene.

¹⁴ HR Norge: *HR-undersøkelsen 2009*, side 4

¹⁵ NOU 2010:1

NOU'en viser også til en undersøkelse som antyder at de ansatte «i størst grad ønsker seg mer innflytelse på beslutninger om «endringer i bedriften», «arbeidsmengde», «strategier og mål» og «tidsfrister», det vil si forhold som har med virksomhetens oppbygging å gjøre.

Innflytelse på slike forhold er ment å foregå *indirekte*, altså gjennom fagforeningers og tillitsvalgtes forhandlingsrett og ansattes styrerepresentasjon. Det er derfor grunn til å hevde at disse lave scorene også avspeiler at ansatte oppfatter at deres tillitsvalgte har liten innflytelse.

I Fafos undersøkelse går det fram at de fleste, både ledere og ansatte, gir sin tilslutning til ordningene for medbestemmelse og medvirkning i norsk arbeidsliv. Men av tallene ser vi også en ganske sterk understrøm som *ikke* synes at fagforeningsinnflytelse er viktig. Hele 38 prosent av de statlige lederne synes f.eks. ikke det er viktig at tillitsvalgte har stor innflytelse på beslutninger som fattes. 32 prosent synes ikke det er viktig at tillitsvalgte har stor innflytelse på de ansattes arbeidssituasjon, og hele 66 prosent, altså *to tredeler av lederne i staten*, synes *ikke* det er viktig at tillitsvalgte har stor innflytelse på bruk av overtid. De mener med andre ord av bruk av overtid i hovedsak skal overlates til ledelsen (og muligens enkeltansatte). Vi ser også av tallene at statlige ledere er mer skeptiske til tillitsvalgtes rolle enn ledere i kommuner og privat sektor.

Fafos egen konklusjon er at disse tallene viser at «systemet har høy legitimitet også hos lederne». Det er etter vårt syn en noe optimistisk konklusjon, særlig når man vet hvor «politisk korrekt» det er å erklære sin oppslutning om den norske modellen, der fagforeningsinnflytelse er viktig. Vi ser dessuten at mens den allmenne og uforpliktende tilslutningen til fagforeningsinnflytelse er stor, synker den jo mer konkret spørsmålene blir stilt. Understrømmen av fagforeningsskepsis er betydelig, og når det gjelder et så viktig og mye omtalt spørsmål som tillitsvalgtes rett til å kontrollere overtidbruken, er det altså et klart flertall av ledere som *ikke* synes det er riktig at tillitsvalgte har slik innflytelse.

5 Skillet mellom politikk og administrasjon

Ansatte i statlige etater og virksomheter skal ha reell medbestemmelse i forhold til ”hvordan deres arbeidsplass organiseres og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles» (ref. paragraf 1 i Hovedavtalen for arbeidstakere i staten).

Medbestemmelsesordningene i staten er forankret i bestemmelser i blant annet Tjenestetvistloven, Tjenestemannsloven, Arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen med tilpasningsavtaler. Vi skal i det følgende vie mest oppmerksomhet mot bestemmelsene i Hovedavtalen (HA), som kom inn i avtaleverket så sent som i 1980. Etter det har lite skjedd med avtalebestemmelsene, mens måten statlige virksomheter er organisert og driftes på har endret seg svært mye.

Det statlige medbestemmelsessystemet bygger på at det er et skille mellom politiske og administrative saker, og at de ansatte bare skal ha innflytelse i administrative saker. Politiske beslutninger ligger innenfor ”politikernes styringsrett» over offentlig sektor. På slike beslutninger skal ikke offentlig ansatte ha større innflytelse enn vanlige borgere, og da gjennom vanlige demokratiske kanaler. Det er angjeldende fagdepartement som til en hver tid bestemmer hva som skal defineres som politiske saker. I dette ligger det mye makt. Senere skal vi se nærmere på hvordan ”administrative saker» defineres, men allerede her bør det understrekes at de ansatte også (som hovedregel) skal ha innflytelse på hvordan en politisk beslutning gjennomføres i praksis.

I Hovedavtalen for staten heter det at det ”skal legges vekt på ordninger som gir de tilsatte, gjennom deres organisasjoner, muligheter for reell medbestemmelse på de forskjellige nivåer i virksomheten og slik at de får delta så tidlig som praktisk mulig i beslutningsprosessen» (paragraf 3). Samtidig er formene for medbestemmelse delt inn i tre kategorier; i saker hvor ledelsen bare har plikt til å informere (paragraf 11), i saker som de skal drøfte (paragraf 12) og i saker hvor de må forhandle (paragraf 13).

Medbestemmelse i staten (og andre offentlige organer) må begrunnes på en annen måte enn medbestemmelse i privat sektor. Det skyldes at staten i prinsippet er styrt av fellesskapet gjennom demokratisk valgte organer. Medbestemmelse for de ansatte i offentlig sektor kan i et slikt perspektiv *begrense* demokratiet.

I Stortingsmelding 28 (76-77) som drøftet innføring av medbestemmelsesorganer i offentlig virksomhet ble det derfor slått fast at «hovedproblemet med å gi tilsatte i offentlige virksomheter medbestemmelsesrett er at dette ofte vil kunne komme i konflikt med hensynet til folkestyret.». Og konklusjonen på dilemmaet var denne: «Medbestemmelsesretten må ikke redusere de folkevalgte organers styring og

kontroll av offentlig virksomhet. Ved en eventuell konflikt må derfor hensynet til folkestyre tillegges avgjørende vekt».¹⁶

I Stortingsmeldingen drøftes derfor følgende tre kategorier avgjørelser:

Politiske avgjørelser som retter seg mot forhold utenfor den virksomhet som treffer avgjørelsen.

Administrative avgjørelser som retter seg mot forhold innad i virksomheten

Blandede avgjørelser som har virkning både innenfor og utenfor virksomheten som treffer avgjørelsen.

Det samme skillet mellom politikk og administrasjon ligger også til grunn for forståelse av medbestemmelse i Hovedavtalen i staten. Det heter i paragraf 3:

Tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til innbyggerne).

Dette prinsipielle utgangspunktet har hatt fagbevegelsens, særlig LOs, støtte. Det er demokratiske og valgte organer som skal styre offentlig sektor, ikke markedet eller virksomhetenes ansatte ledere. Også tjenstemannsorganisasjonenes medbestemmelse må derfor avgrenses mot politiske avgjørelser der offentlige organer beslutter hva slags politikk som skal føres.

Problemet er naturligvis å gå opp disse grensene i den daglige virksomheten. I praksis betyr denne forståelsen nemlig en betydelig og potensielt dramatisk reduksjon i de ansattes medbestemmelsesrett. Nesten ethvert spørsmål *kan* sies å ha betydning for «virksomhetens samfunnsmessige rolle», defineres som politikk og tas ut av medbestemmelsessystemet. I Hovedavtalen slås det fast at

Oppstår det uenighet mellom arbeidsgiverinstansen og organisasjonene i den enkelte virksomhet om en beslutning går inn under dette punkt, avgjøres dette spørsmålet av vedkommende fagdepartement.

Med andre ord: Når det er uenighet om hvorvidt et spørsmål er av politisk karakter eller ikke, avgjøres dette ensidig av departementet.

Dette innebærer etter vårt syn samlet sett en uakseptabel sterk innsnevring av medbestemmelsen. Vi drøfter dette videre under.

¹⁶ Stortingsmelding 28 (76-77), s.

6 Den korporative kanalen

Som vi antydte over,¹⁷ fins det tre kanaler for medbestemmelse i den norske modellen: Den korporative kanalen, lovverket og avtalesystemet.

Den korporative kanalen består av ulike former for forpliktende (og uforpliktende, for den saks skyld) samarbeid mellom arbeidsgiveres organisasjoner, arbeidstakeres organisasjoner og offentlige myndigheter. Kanalen er omfattende og variert. Den består av både formelle/formaliserte tiltak og uformelle strukturer.

Det var den internasjonalt kjente norske statsviteren Stein Rokkan som lanserte begrepet om den «korporative kanal».¹⁸ Han var opptatt av at det korporative systemet ga organisasjonene en så sterk innflytelse på den statlige politikktutviklingen at det blir et alternativ til parlamentarisk styring og at det styrker mangfoldet i beslutningsprosessen. Trond Nordby deler ikke vurderingene til Rokkan. Han karakteriserer systemet som en type samfunnskorporatisme hvor organisasjonene er et redskap for staten og hvor staten kontrollerer organisasjonen. Mens historikeren Jan Heiret har en tredje forklaring som plasserer seg mellom synspunktene til Rokkan og Nordby. Han vurderer systemet som en «korporativ samfunnskontrakt» hvor organisasjonene har reell innflytelse og hvor staten kan ta i bruk reguleringer.

Etter en gjennomgang av utviklingen fra 1945 til 2003 konkluderer Heiret med at:

Samlet sett er det dessuten min påstand at det norske systemet i sterkere grad har vært et reguleringsregime for statlig myndighetsutøvelse enn et forsøk på å demokratisere gjennom medbestemmelse. Og dette trekket er blitt forsterket på 1980- og 1990-tallet i takt med at styringsretten er blitt utvidet som følge av internasjonaliserings- og konserndannelsesprosessene.¹⁹

Heiret ser altså en utvikling hvor systemet, i sterkere grad, har blitt et reguleringsregime for statlig myndighetsutøvelse. Men samtidig ser han fortsatt den korporative kanalen som et potensielt vern og maktgrunnlag for fagbevegelsen.²⁰

Formelle korporative kanaler

Den formelle delen er f.eks. ulike utvalg, samarbeidsfora og «ordninger» som har til formål å samordne de tre partenes ulike interesser, avveie dem mot hverandre og fremme fellestiltak. Et aktuelt eksempel er Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-

¹⁷ Se s. 10

¹⁸ Omtalen her er hentet fra Tellef Hansens masteroppgave: «Vi skal være den beste fagorganisasjon i Norge». UiB, Bergen 2010

¹⁹ Heiret, Jan m.fl., *Arbeidsliv, historie og samfunn, Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettlig perspektiv*. Fagbokforlaget 2003, s. 244

²⁰ Heiret, Jan og Ole Johnny Olsen Revitalisering av fagbevegelsen – internasjonale impulser og norsk arbeidslivsforskning” i *Arbeiderhistorie, Årbok for arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek* 2010. s. 44

avtalen)²¹: Alle de store arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene har sammen med staten underskrevet en avtale som har til hensikt å redusere sykefraværet, inkludere yrkeshemmede i arbeidslivet og øke pensjoneringsalderen.

Partene bidrar på ulike måter. Det heter i avtalen at å være en «IA-virksomhet betyr at både arbeidsgiver og de ansatte forplikter seg til systematisk samarbeid for å oppnå mer inkluderende arbeidsplasser». Et av statens bidrag er å «frede» sykelønnsordningen.²² Alle virksomhetene i vår studie (NTNU, Nav, Forsvaret, UDI og IMDI) er såkalte «IA-virksomheter».

I praksis utøves samarbeidet gjennom formelle, standardiserte avtaler mellom enkeltvirksomheters ledelse, tillitsvalgte i de samme virksomheter og det lokale Nav-kontoret (som er myndighetenes representant i de lokale avtalene).

Et annet eksempel er Teknisk beregningsutvalg for lønnsoppgjørene (TBU)²³, der alle de store arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonen samt offentlige organer som Finansdepartementet, Arbeidsdepartementet og Statistisk Sentralbyrå kommer sammen for å bli enige om hvilke tall og størrelser som skal ligge til grunn for lønnsoppgjøret: Hvor sterk (eller svak) har lønnsveksten og prisveksten faktisk vært? En hovedgrunn til at det ble streik i statsoppgjøret våren 2012 var at statens representanter gikk bort fra tidligere omforente standpunkter om hvordan lønnsveksten i «frontfagene» (altså i eksportindustrien) skulle beregnes.²⁴

Et tredje eksempel er offentlige utvalg som gjerne avsluttes med en rapport (ofte en del av serien Norges Offentlige Utredninger) der partene i arbeidslivet og regjeringsrepresentanter kommer med mer eller mindre felles forslag til endringer av lover og/eller praksiser i arbeidslivet. Utvalget som i 2010 avga innstillingen om «Medbestemmelse og medvirkning i arbeidslivet»²⁵ er et typisk eksempel på et slikt utvalg. Der satt representanter fra blant annet LO, Unio, NHO sammen med arbeidslivsforskere og representanter fra Arbeidstilsynet og involverte departementer.²⁶

²¹ Avtalen er tilgjengelig bl.a. på Navs hjemmesider:

<http://www.nav.no/Arbeid/Inkluderende+arbeidsliv/Hva+er+IA>

²² Da den rødgrønne regjeringen ville bryte denne delen av avtalen i 2006, førte det derfor til så sterke protester fra både LO og NHO at regjeringen måtte snu.

²³ I regjeringens beskrivelse heter det at «Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) skal legge til rette for at partene i arbeidslivet og myndighetene har en best mulig felles forståelse for situasjonen i norsk økonomi.» se

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/arbeidmarkedspolitik/inntektspolitikk/tbu.html?id=439434k>

²⁴ Etter at oppgjøret var i havn oppsummerte LO Stats leder Tone Rønoldtangen: «Frontfagets legitimitet avhenger av at partene har en felles forståelse av de grunnleggende prinsippene i modellen. Derfor må vi bruke tid på å skape en felles forståelse av modellen. Det manglet i år, og det var også en av de sentrale årsakene til at det ble streik.»

²⁵ NOU 2010:1

²⁶ Dette utvalget sprakk i et flertall av fagforeninger og forskere på den ene siden og arbeidsgiverrepresentantene på den andre. Flertallet foreslo flere forbedringer av lovverket, mens mindretallet avviste alle forslagene. Etter alt å dømme er denne splittelsen nettopp et uttrykk for at det *ikke* er enighet om medbestemmelsens omfang.

Endelig fins det andre stående utvalg og organisasjoner som har samme målsetting: Å forhandle fram løsninger som alle parter kan leve med.

Iblant bidrar staten også på korporativt vis i lønnsoppgjøret (som egentlig er en avtalebasert medbestemmelsesordning (se under)). Sist skjedde dette da Avtalefestet pensjon (AFP) ble vesentlig endret ved lønnsoppgjøret i 2008. AFP er - som navnet sier – del av *tariffavtalen* mellom partene i arbeidslivet, men i 2008 var det ikke mulig å komme til enighet om en ny AFP uten at staten bidro med svært store bevilgninger for å «smøre» reformen.

Uformelle korporative kontakter

Langt mindre utforsket og kjent er de *uformelle* korporative kontaktene der representanter for arbeidsgivere, arbeidstakere og/eller myndigheter på «bakrommet» blir enige om løsninger som så senere blir formalisert gjennom de andre, formelle systemene vi omtaler under (lovveien eller avtaleveien).

Et eksempel kan illustrere metodene. I 2006 ble de tillitsvalgte i Aker gjort kjent med at eieren Kjell Inge Røkke trengte penger. Et forsøk på samarbeid med Hydro strandet fordi Hydro valgte fusjon med Statoil. Røkke ville derfor selge selskapet eller deler av det til utlandet. Røkke forsøkte først – uten hell – å gå direkte på regjeringen.²⁷ Deretter kom de tillitsvalgte i Aker på banen. Dagens Næringsliv beskriver hva som deretter skjedde:

Utover vinteren vokste uroen i regjeringen for de ansattes fremtid i Aker Kværner. Røkke solgte Aker Yards for å frigjøre kontanter. Presset på den rødgrønne regjeringen økte, først og fremst fra mektige fagforeninger.

Frem mot påsken 2007 var det en rekke møter mellom Aker-ledelsen og regjeringen. Med Atle Tranøy (konserntillitsvalgt i Aker) som mellommann fant «fiskeren» Røkke og næringsministeren, «tømmerhuggeren» Dag Terje Andersen, tonen. «Vi er to praktiske mennesker», skal Andersen ha sagt om kjemien som oppsto. Tranøy hadde på sin side lyktes som arkitekt. Men staten ønsket ikke å gå inn alene i Aker. Etter noen heftige forhandlinger i ukene før påske var det Andersen som denne gang skulle slå et telefonnummer. I andre enden var den svenske industrifamilien Wallenberg.

22. juni var det Røkkes tur til å annonsere store nyheter og gjennomslag for sin opprinnelige modell. Ved hjelp av en Ap-minister og en fagforeningsmann inngikk Røkke en avtale som sikret ham 6,4 milliarder kroner i lommen og fortsatt full kontroll over Aker Kværner.²⁸

I ettertid har mekklermiljøene på Aker Brygge forsøkt å kriminalisere at den rødgrønne regjeringen på denne måten sørget for at Aker Solutions ble beholdt i norsk eie.

²⁷ Se omtalen i Dagens Næringsliv 24.10.12

²⁸ Dagens Næringsliv 18.04.09

En avgjørende «smøringsmekanisme» i den korporative kanalen har vært/er det faglig/politiske samarbeidet mellom Arbeiderpartiet og LO.²⁹ Dette systemet har særlig hatt betydning når Arbeiderpartiet har hatt regjeringsmakta. Hver mandag er det møte i Samarbeidskomiteen mellom LO og Ap, der ledelsen i Ap møter ledelsen i LO. Når Ap har statsministeren, blir dette samtidig et møte mellom regjeringen og LO, der det gjennom årene er blitt utøvd betydelig medbestemmelse (og omvendt; der LO-ledelsen har akseptert å støtte Aps linjer i kontroversielle spørsmål).

I mange etater og i mange år var også svært mange etatsledere medlemmer av Arbeiderpartiet, og flere hadde bakgrunn i fagbevegelsen. Noen tilfeldige eksempler: Bjørn Flage Pettersen og Anders Renolen hadde begge vært ledere i LO-forbundet Den norske Postorganisasjon før de ble toppsjefer i Postverket. NSB-sjefen Tore Lindholt, Televerksdirektør Tormod Hermansen, alle kringkastingssjefer fram til Hans-Tore Bjerkaas og Ivar Leveraas i Arbeidstilsynet var alle Ap-medlemmer og hadde ofte hatt politiske verv før de ble etatsledere. Et av de siste eksemplene er vegdirektør Terje Moe Gustavsen som kommer fra NTL/LO Stat. Kontakten mellom Ap og LO var enda tettere: De aller fleste lederne i LO-forbundene i staten var også medlemmer av Ap. Dermed fantes det en uformell *partikanal* som var viktig for å fremme saker som var viktige for fagbevegelsen og for å kunne utøve medbestemmelse i staten.

Det finnes nesten ikke forskningsbasert kunnskap om disse «personalunionene» mellom Ap og LO og mellom tillitsvalgte og toppledere i de statlige virksomhetene. Derfor vet vi nokså lite konkret om denne uformelle, korporative kanalen. Men det er åpenbart at den i hele etterkrigstida har hatt stor betydning for tjenestemannsorganisasjonenes muligheter for reell medbestemmelse og gjennomslag i staten.

I dag er denne kanalen, som Heiret (se over) påpeker, betydelig svekket. Det har flere årsaker:

For det første er store deler av staten *fristilt*, slik at det politiske systemet ikke lenger har *makt* til å styre vedtakene i de utskilte delene av staten. Fristillingen har endret rammevilkårene i store og viktige statlige/statseide virksomheter som NSB, Posten, Televerket/Telenor, NRK osv. Dette er grundig behandlet i mange andre sammenhenger, blant annet i NTLs rapport om markedsretting i staten³⁰, i Makt- og demokratiutredningen fra 2003³¹ og i Fafos utredninger om Den nye staten³², og vi drøfter det ikke videre her.

²⁹ Men Aker-eksemplet over viser at kanalen kan fungere selv om aktørene ikke er medlemmer av Arbeiderpartiet.

³⁰ NTL: *Markedsstyring i staten. Utfordringer – og NTLs forslag til tiltak*. Oslo 2012

³¹ Tranøy og Østerud (2001): *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal, Trygstad, S. m.fl. (2006) *Den nye Staten. Omfang og effekter av omstillinger i Staten 1990-2004*. Oslo: Fafo

«Moderne» etatsjefer og etatstyrer er i mindre grad enn tidligere medlemmer i Arbeiderpartiet. En opptelling høsten 2012 viser at bare *fire* av 61 styrerepresentanter i statens største selskaper har bakgrunn fra Arbeiderpartiet.³³ De er også mindre lojale til politiske signaler. Det skulle her være nok å henvise til Telenors utvalg av TV2 jula 2011 og de stadige debattene om de galopperende lederlønningene i staten.

For det andre har internasjonaliseringen, WTO-avtalen, rettsliggjøring av internasjonalt samarbeid, f. eks. gjennom forpliktende tilslutning til Menneskerettighetskonvensjonen og EØS-avtalen, ført til viktige begrensinger i det politiske systemets handlingsrom. Når politikerne er (og/eller hevder at de er) bundet av stadig flere regler fra EU og andre internasjonale organer, er de oftere ute av stand til å komme fagbevegelsen i møte. Dette er også dokumentert i flere rapporter.³⁴

For det tredje er Arbeiderpartiet i dag etter alt å dømme mindre lydørt enn tidligere for LOs standpunkter i viktige saker enn partiet var tidligere. Et eksempel er den betente sykelønnssaken i 2006 da regjeringen foreslo å forlenge arbeidsgiverperioden.

Men det fins også en annen årsak til svekkingen av den korporative kanalen. Den er mindre omtalt og dokumentert: Fagbevegelsens tillitsvalgte er i dag i langt mindre grad enn tidligere *partipolitisk* aktive, spesielt er det grunn til å tro at tilbakegangen i antall NTL-tillitsvalgte som også er aktive Ap-medlemmer er betydelig.

Vi kjenner ikke til tidligere undersøkelser av partipolitisk aktivitet blant NTL-medlemmer og -tillitsvalgte. Men Statistisk Sentralbyrås levekårsundersøkelser viser en sterk nedgang i partiengasjement (utover å stemme ved valg) i befolkningen:

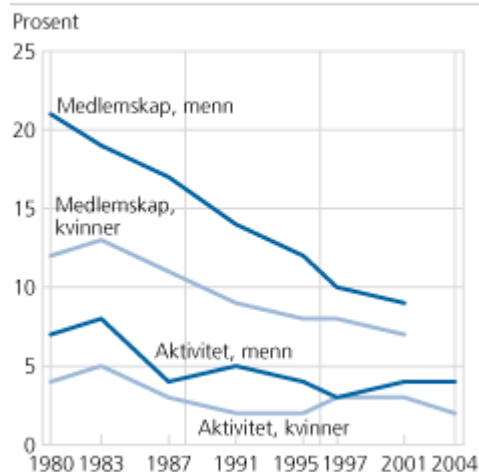
³² Trygstad, S. m.fl. (2006) *Den nye Staten*. Omfang og effekter av omstillinger i Staten 1990-2004. Oslo: Fafo

³³ Klassekampen 25.10.12

³⁴ Se f.eks. Dag Seierstad: *EØS – en kritisk analyse*. De Facto rapport 2:2012

Figur 6.1 Medlemskap og aktivitet i politiske partier etter år og kjønn.³⁵

Figur 3. Medlemskap og aktivitet i politiske partier. Menn og kvinner 16-79 år. 1980-2001. Prosent



Kilde: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Vi ser hvordan både partimedlemskap og -aktivitet har sunket de siste 25 årene. Andelen menn som oppgir at de er partimedlemmer er mer enn halvert siden 1980. Willy Martinussen oppsummerer i sitt bidrag til den siste Makt- og demokratiutredningen at det særlig er arbeiderbevegelsens deltakelse som er svekket: «Både Arbeiderpartiet og LO fungerte tidligere som viktige mekanismer for å trekke lavt utdannede med i politikken, men denne funksjonen synes å ha avtatt kraftig»³⁶

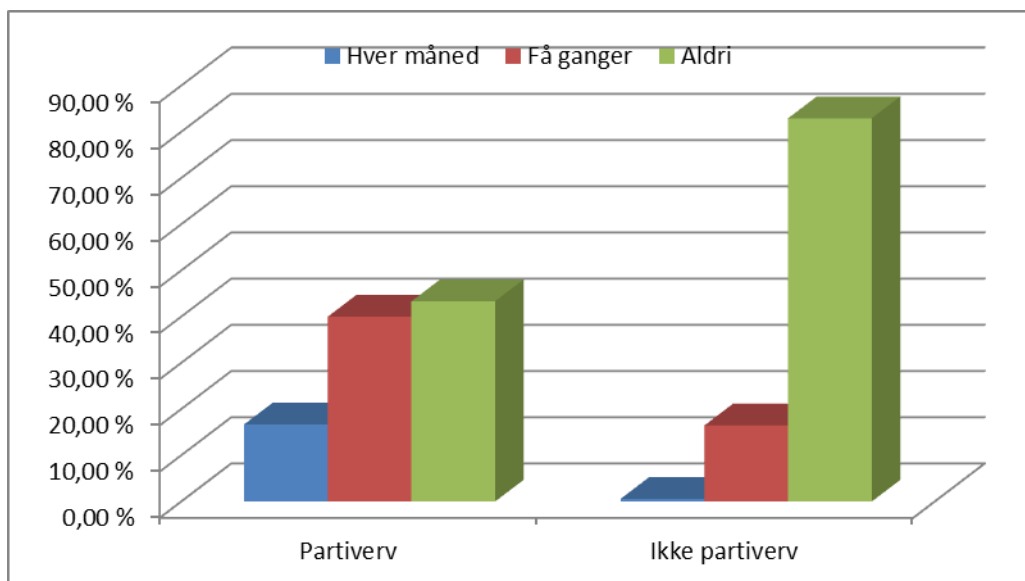
Vår undersøkelse av NTLs tillitsvalgte i staten viser det i dag bare er *åtte* prosent av de tillitsvalgte som har partipolitiske verv i organisasjon eller som folkevalgte. Det er – kanskje noe overraskende – ingen forskjell i partiaktivitet etter kjønn eller alder, derimot er det flere partiaktive blant dem med høyere utdanning og en liten forskjell etter stilling. Det er f.eks. ingen «konsulenter» som oppgir at de er partiaktive.

Vi har spurt de tillitsvalgte om deres kontakt med politikere på ulike nivåer, og svarene viser at parti-aktive i *langt større grad* enn ikke partiaktive har kontakter med politikere.

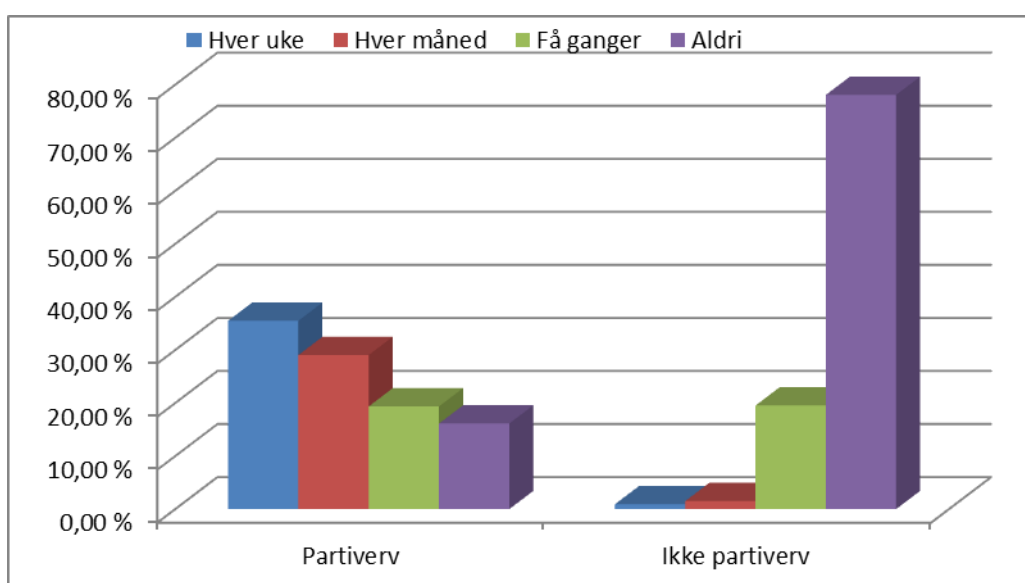
³⁵ SSB: Levekårsundersøkelser.

³⁶ Se <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapport59/index-Contents.html>

Figur 6.2 Tillitsvalgtes kontakt med stortingspolitikere etter partiaktivitet. Prosent av alle tillitsvalgte (N=377)



Figur 6.3 Tillitsvalgtes kontakt med lokalpolitikere etter partiaktivitet. Prosent av alle tillitsvalgte (N=377)



Vi ser av disse figurene at over 60 prosent av NTL-tillitsvalgte med politiske verv i løpet av et år har kontakter med stortingspolitikere. Tilsvarende tall for NTL-tillitsvalgte uten politiske verv er bare 22 prosent. Vi ser videre at over 70 prosent av NTL-tillitsvalgte uten politiske verv *aldri* har kontakt med lokalpolitikere. Det er bare 13 prosent av de partipolitiske aktive som svarer det samme.

Forskjellene er altså *svært* store. Når tillitsvalgte ikke har partipolitiske verv, er det nesten ingen kontakt mellom dem og det politiske systemet. For de som har verv, er kontakten regelmessig og den oppfattes også som virkningsfull på noen felt. De partiaktive erfarer større innflytelse enn ikke-partiaktive på ansettelse og «hvordan arbeidet skal organiseres». Men svarer samtidig i mindre grad at de har innflytelse på kravene til effektivitet og kvalitet i arbeidet og på virksomhetens budsjett.

Det er også klare forskjeller i svarene mellom partiaktive og ikke-partiaktive i synet på hvem de mener har innflytelse på virksomhetens beslutninger. De partiaktive svarer i mye større grad enn de ikke-partiaktive at departementer, Stortinget og regjeringen er avgjørende «når sentrale beslutninger treffes av ledelsen i min virksomhet». De er også noe mindre enige i at tillitsvalgte kommer for sent inn i beslutningsprosesser.

Dette er interessante funn som eventuelt må undersøkes grundigere. Men det kan være en foreløpig forklaring at de partiaktive tydeligere ser at de blir avvist på de feltene der «moderne» ledelse gjerne henviser til styringsretten, mens de i større grad opplever å bli lyttet til i saker som gjelder ansettelse (der avtaleverket gir statsansatte formelle rettigheter) og arbeidsorganisering, et felt der «Hard HR»-teoriene anbefaler medvirkning for ansatte.

Det store flertallet av dem som er partiaktive sier også at de mener vervene er «nyttige for å fremme medlemmenes interesser» (65 %) og at de *ikke* oppfatter noen endring i sin «innflytelse gjennom partipolitiske verv».

Men når 92 prosent av de tillitsvalgte sier de ikke har partipolitiske verv, er det åpenbart at kontaktflaten mellom NTL og det politiske systemet i dag er svært begrenset.

Det har skjedd et *gjensidig* brudd mellom det faglige og politiske systemet.

7 Lovveien

Den norske fagbevegelsen har på en rekke felter oppnådd medbestemmelse gjennom *lovfestede* ordninger. Blant de viktigste lovene som regulerer medbestemmelse er

Aksjeloven, som gir ansatte i norske aksjeselskaper med mer enn 30 ansatte rett til representasjon i bedriftens styrende organer.

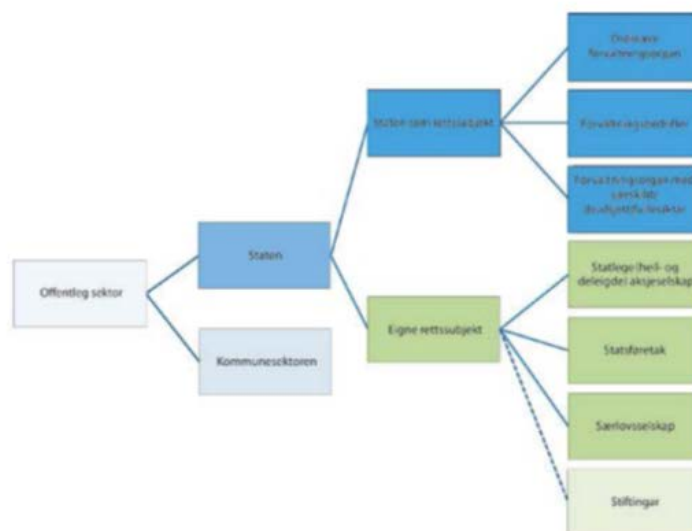
Arbeidsmiljøloven, som gir norske arbeidstakere en helt sentral posisjon og makt i arbeidet med å sikre et godt fysisk og psykisk arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøloven er (nesten) identisk for arbeidstakere i privat og offentlig sektor.

Tjenestetvistloven (i staten) og **Arbeidstvistloven** (i privat og kommunal sektor) som regulerer det omfattende, i prinsippet frivillige avtaleverket i arbeidslivet.

For statsansatte er også **Tjenestemannsloven**, som lovregulerer rettigheter og plikter for ansatte i staten, en viktig reguleringsmekanisme for medbestemmelse, først og fremst når det gjelder ansettelse og oppsigelser. I ansettelsessaker har statsansatte sterkere formell medbestemmelse enn privatansatte er sikret gjennom arbeidsmiljøloven.

Den store forskjellen mellom offentlig og privat sektor er at de rettighetene til medbestemmelse gjennom styrerepresentasjon som finnes i Aksjeloven, ikke nødvendigvis finnes i viktige deler av offentlig sektor. Offentlig sektor er nemlig i hovedsak *ikke* organisert som aksjeselskaper eller på annen måte som sikrer formell medbestemmelse i styrer. De ulike «tilknytningsformene» for statlige virksomheter går fram av denne figuren fra Stoltenberg-regjeringens forvaltningsmelding:

Figur 7.1 Oversikt over ulike tilknytningsformer for statlige/statseide virksomheter³⁷



Kilde: St.meld. nr.19 (2008-2009) s.17.

Som det går fram av denne figuren, går det et (juridisk) hovedskille mellom virksomheter som er egne rettssubjekter og de som ikke er det. Alle virksomheter som er «egne rettssubjekter» har styrer med ansatterepresentasjon. I virksomheter som juridisk er en del av staten fins det tre hovedformer for tilknytning: Ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsbedrifter og «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter». I alle disse tre siste typene statlige virksomheter fins det mange eksempler på at det fins styrer. Men de fleste og største virksomheter som er en del av staten har *ikke* styrer.

7.1 Statlige aksjeselskaper

Aksjeloven gjelder i alle aksjeselskaper, uavhengig av eiere. Følgelig gjelder loven også i aksjeselskaper som det offentlige eier helt eller delvis. Det finnes en rekke slike. De aller største er selskaper som staten er største deleier i som Statoil, Norsk Hydro, Yara og Telenor. Disse selskapene er i dag formelt (og reelt) en del av privat sektor; og alle disse bedriftene er i dag medlemmer av NHO og dermed underlagt avtaleverket for private bedrifter. NTL har heller ingen organisasjonsrett i disse bedriftene. De inngår altså ikke på noen måte i vår undersøkelse. Det samme gjelder NSB, Entra eiendom og Posten/Bring, som er heleid av staten.

Det finnes i tillegg en rekke mer spesielle aksjeselskaper med særegne statlige føringer der alle aksjene er eid av staten. En rekke statlige kulturinstitusjoner er f.eks. organisert som aksjeselskap. Et eksempel er Den Norske Opera og Ballett AS som har et styre med sju medlemmer, av dem er to ansattevalgte, en representerer de kunstneriske og en de «øvrige». Det er Fagforbundet som organiserer LO-medlemmene ved de statsstøttede teatrene og Operaen. Men NTL har i dag (LOs)

³⁷ Hentet fra Stortingsmelding 19 (2008-2009) Forvaltningsmeldingen. S. 17

organisasjonsrett i flere liknende virksomheter, og i aksjeselskapene NRK, Avinor og Norsk Tipping sitter det høsten 2012 NTL-medlemmer i styret.

7.2 Statsforetak, særlovselskap osv

I den langvarige prosessen med utskilling og oppsplitting og fristilling av statlige virksomheter³⁸ er det også laget helt særegne selskapskonstruksjoner. De viktigste av disse er foretaksmodellen (helseforetak og statsforetak). Foretakene er regulert av egne lover. I følge disse lovene skal de ansatte være representert i styret. Helseforetakene er størst, og Statkraft rikest, men her er NTL ikke representert. Derimot har NTL organisasjonsretten i LO for en del grupper i statsforetakene Statnett og Statskog.

En rekke virksomheter som er organisert som foretak samt en del heleide statsaksjeselskaper er i dag medlem av arbeidsgiverforeningen Spekter og utgjør et eget tariffområde «mellom» staten og privat sektor.

AS-ifiseringen har svekket den politiske styringen av selskapene og dermed svekket effekten av den korporative kanalen. Men de ansattes medbestemmelsesmuligheter er delvis kompensert ved at de har fått formelle rettigheter i selskapenes styre. En viktig begrensning i innflytelse gjennom styrerepresentasjonen er at de ansattes representanter alltid er i mindretall i styrene. Likevel er erfaringen fra privat sektor at slike posisjoner kan ha stor betydning.³⁹

Flere av tidligere statlige forskingsinstituttene, der NTL organiserer mange av de ansatte i en egen landsforening, er i dag organisert som uavhengige stiftelser med egne styre, der de ansatte er representerte. Det gjelder f.eks. relativt store institusjoner som Sintef, Institutt for samfunnsforskning og Nova.

7.3 Forvaltningsorganer og -bedrifter

Alle statlige virksomheter som ikke er selvstendige rettssubjekter er en *del av forvaltningen*, enten de kalles forvaltningsorganer, forvaltningsbedrifter eller forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Spørsmålet om styre i forvaltningsorganer er behandlet både i en offentlig utredning på 1990-tallet og i den rødgrønne regjeringens forvaltningsmelding i 2008.

I utredningen⁴⁰ er en rekke sider ved spørsmålet drøftet, men lite står om de ansattes medbestemmelsesrett. På den annen side viser NOU'en til at de fleste virksomheter

³⁸ Se bl.a. NTL: *Markedsstyring i staten. utfordringer – og NTLs forslag til tiltak*. Oslo 2012

³⁹ Fafo har undersøkt ansattes styremedlemmers oppfatning av innflytelse og gir et svært positivt bilde (Inger Marie Hagen (2008): *Ansatte i styret. Status 2007*. Oslo: Fafo). Stein Stugu har en mer nøktern analyse av maktmulighetene i *Orkla – bedriftskultur og bedriftsdemokrati 1991-2004*. Oslo: De Facto (2006).

⁴⁰ NOU 1991:26 «Om bruk av styre i statlig virksomhet»

med styre «befinner seg vel til rette med denne ledelsesform». Det kommer også fram av undersøkelsen «at såvel styremedlemmer som daglig ledelse i det store flertall av tilfeller anser at ordningen med styre bør opprettholdes».

Likevel konkluderer utvalget med at styre ikke bør brukes, unntatt i enkelte spesielle tilfeller som er skissert slik:

- på områder der kulturelle, forskningsmessige, etiske eller komplekse allmenne problemstillinger med sterke faglige elementer preger virksomheten, og der det samtidig er akseptert at løpende politisk styring ikke er hensiktsmessig,
- i tjenesteytende virksomheter som sykehus og utdanningsinstitusjoner,
- for statlige forretningsvirksomheter

Med dette som retningslinje, er det f.eks. etablert styre for forskningsinstitusjoner som Bioforsk og Statistisk Sentralbyrå og «forretningsvirksomhet» som Statens lånekasse for utdanning. Andre eksempler på forvaltningsvirksomheter med styre er Forbrukerrådet, studentsamskipnadene, Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå. Byrået er et ordinært forvaltningsorgan, underlagt Finansdepartementet, men har et styre på sju personer, som

behandler og fastsetter SSBs langtidsprogram (strategi og budsjettforslag) og årlig arbeidsprogram (virksomhetsplan) etter forslag fra administrerende direktør, og legger disse sakene og årsmeldingen fram for Finansdepartementet. Styret fører ellers alminnelig tilsyn med utviklingen i offisiell statistikk og med SSBs virksomhet. Styret ansetter avdelingsledere, og har rett til å uttale seg ved ansettelse av administrerende direktør.⁴¹

Finansdepartementet oppnevner styrets leder og medlemmer for en fireårsperiode. Styret består av leder, nestleder og fem medlemmer, hvorav ett er de ansattes representant. Også direktøren ansettes av departementet.

Statens lånekasse for utdanning er et forvaltningsorgan. Lånekassen har likevel et styre der de ansatte er representert med fulle rettigheter. Bondevikregjeringen foreslo i 2005 å ta kravet om styre ut av lovteksten. Lovendringen fikk støtte av stortingsflertallet som likevel ga uttrykk for at man ønsket å videreføre styret som en ikke lovfestet ordning. Begrunnelsen for å opprettholde styret var *ikke* først og fremst knyttet til medbestemmelse for de ansatte, men til representasjon for Lånekassens brukere, altså elever og studenter, særlig i en omstillingsfase.

Lånekassens styre ansetter direktør. I tillegg skal det «på vegne av KD følge opp virksomheten, og kontrollere at ledelsen utfører oppgavene sine i samsvar med de styringssignalene og retningslinjene departementet har gitt.»

Videre skal styret:

⁴¹ Hentet fra SSBs web-side

- behandle strategiplan for å oppnå framtidige mål
- følge opp den løpende virksomheten
- legge fram årsrapport og årsregnskap
- behandle budsjettforslag og virksomhetsplan
- gi nærmere regler til forskriftene
- behandle viktige saker som gjelder organisasjonen og personalet ⁴²

Vi ser at Lånekassens styre har betydelige fullmakter, og gjennom styrerepresentasjonen har de ansatte direkte innflytelse både på direktøransettelser, strategivalg og budsjett.

Universiteter og høyskoler er «forvaltningsorgan med spesielle fullmakter». De er regulert av en egen lov. Den angir som «normalordning» at virksomhetene skal ha et styre med «internt flertall» av representanter for de ansatte og studentene.⁴³ Dette er organisert slik at de ulike interne gruppene velger sine egne representanter. Normalt velger de vitenskapelig ansatte tre (rektor og to andre), de teknisk-vitenskapelige en (ofte et NTL-medlem), de midlertidig ansatte en og studentene to. I tillegg er det fire eksterne representanter, utpekt av Kunnskapsdepartementet, gjerne etter forslag fra virksomhetene selv. Dette «interne flertallet» er en rest fra det tradisjonelle autonome Universitetet, der de vitenskapelig ansatte (gjennom sine valgte representanter i Kollegiet) styrte institusjonene innenfor de stillingsrammene Stortinget satte.⁴⁴

Det er et vesentlig problem for medbestemmelsen i sektoren at Universitetsloven gir «styret selv» fullmakt til å avgjøre den interne organiseringen. Det betyr at forhandlingsretten ved omorganisering blir betydelig svekket. Organisasjonene har rett til forhandlinger, men styret kan overprøve forhandlingsresultatet.

De erfaringene De Facto har fra ulike sammenhenger, gir grunn til å antyde at de ansattevalgte styremedlemmene, særlig de som velges av de vitenskapelig ansatte, av mange grunner i svært liten grad oppfatter seg bundet av de ansattes syn slik det uttrykkes gjennom tjenestemannsorganisasjonene. Vårt inntrykk er tvert i mot at det er nokså *liten* kontakt mellom styrerepresentantene og fagforeningene på universiteter og høyskoler.

Husbanken hadde eget politisk oppnevnt «hovedstyre» fram til en lovendring i 2010 gjorde virksomheten til et forvaltningsorgan direkte underlagt Kommunaldepartementet. Omorganiseringen ble ikke vurdert i lys av medbestemmelse for de ansatte. Spørsmålet ble ikke berørt i stortingsmeldingen som forberedte saken og LO var ikke høringsinstans. Nå var riktignok ikke de ansatte

⁴² Hentet fra Lånekassens webside. www.lanekassen.no

⁴³ Lov om universiteter og høyskoler, paragraf 9.3

⁴⁴ Ved NTNU, som er en av virksomhetene i vår studie, er det eksternt styreflertall. Det vil si at departementet oppnevner flertallet av styremedlemmene. Dette ble vedtatt av styret selv – mot NTLs sterke motstand.

representert i «Hovedstyret», men mangelen på diskusjon av de ansattes medbestemmelse ved denne typen omorganiseringer, er interessant.

Heller ikke de mange *tilsynene* (som er ordinære forvaltningsorganer) har styrer med ansatterepresentasjon. Arbeidstilsynet hadde tidligere et eget styre der de tilsatte var representert, men styret ble avviklet av BondevikII-regjeringen i 2003⁴⁵. Også arbeidslivssentret Vox hadde tidligere et styre. Det ble avviklet etter forslag fra den rødgrønne regjeringen i 2006.

Eksempelene viser at det er *mulig å* lage konstruksjoner der statlige forvaltningsorgan av ulik art har egne styrer med ansatte-representasjon og at det er ganske utbredt med styrer i statlig sektor. I alt er det 67 av de tillitsvalgte som har svart på vår undersøkelse som er ansatt i virksomheter vi vet har egne styrer med representasjon fra de ansatte. Styrer finnes i en svært variert gruppe institusjoner. Vi har i denne studien ikke gjort særskilte undersøkelser i etater med styrer.

Den øvrige staten er organisert som ordinære forvaltningsorgan uten styrer. De aller fleste av disse er nå organisert som *direktorater*. Direktoratene er ikke en *del av* departementene, men underlagt dem. Både Nav, Skatteetaten, Politiet, Bufetat, Vegdirektoratet, og UDI er i dag organisert på denne måten. For de tillitsvalgte betyr denne organisasjonsformen at de ikke har representasjon der avgjørelsene tas og at det er en lengre vei for å nå sjefen via politisk/korporative styringsveier. Det har vært mye diskusjon om direktoratsorganiseringen av staten, men denne diskusjonen har i liten grad handlet om de ansattes medbestemmelse.

Som det framgår av tabellen under er det store flertallet av «statlige» medlemmer i NTL ansatt i virksomheter uten styrer:

⁴⁵ Se f.eks. Arbeidstilsynets årsrapport for 2002.

Tabell 7.1. Ansatte i statlige etater per mars 2012⁴⁶

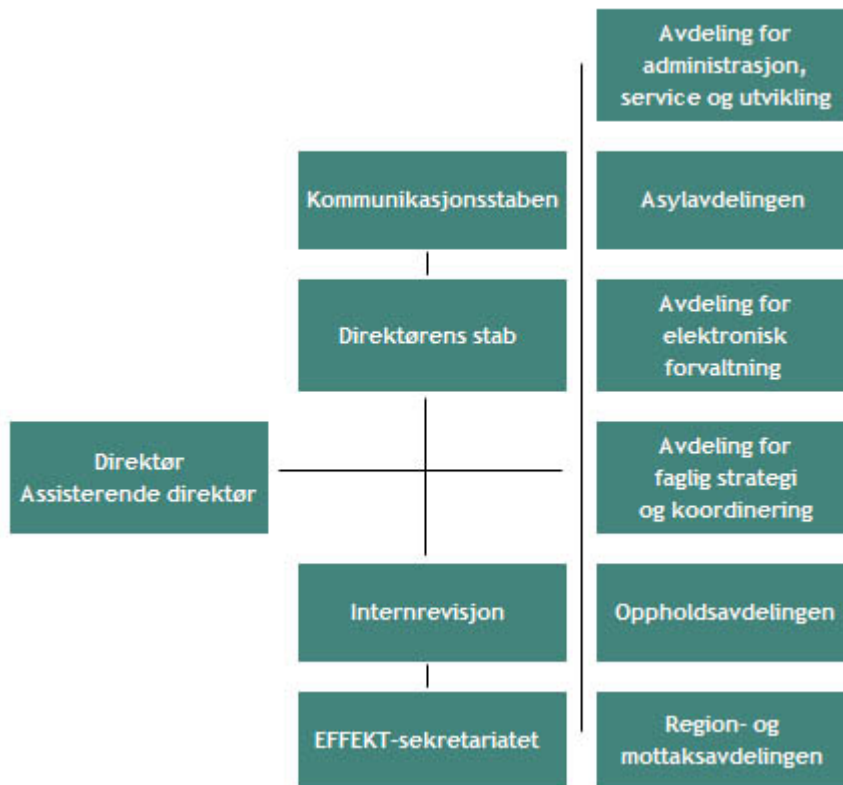
Virksomhet	Antall ansatte	Styre?
Universiteter og høyskoler	35746	Styrer
Forsvaret	16324	Ikke styre
Politietater	14552	Ikke styre
Arbeids- og velferdsetaten	13825	Ikke styre
Statens Vegvesen	6405	Ikke styre
Skatteetaten	6279	Ikke styre
Barne-, ungdoms- og familieetaten	4959	Ikke styre
Kriminalomsorgen	4538	Ikke styre
Jernbaneverket	3790	Ikke styre
Fylkesmannsembetene	2410	Ikke styre
Toll- og avgiftsetaten	1910	Ikke styre
Utlendingsdirektoratet	1058	Ikke styre
Statistisk Sentralbyrå	996	Styre
Arbeidstilsynet	578	Ikke styre
Registerenheten i Brønnøysund	548	Ikke styre
Husbanken	347	Ikke styre

Vi ser altså at med unntak av universiteter og høyskolesektoren er de aller fleste som er ansatt i statlige forvaltningsvirksomheter uten styrerepresentasjon.

I etater uten styre har de ansatte ikke noen form for formell representasjon i de styrende organene. Det vil si: Formelt har ikke disse virksomhetene styrende organer i det hele tatt. De har en *direktør* som er direkte underlagt departementet (eller de *er* departementer). I alle saker som ikke entydig er avgjort gjennom departementets tildelingsbrev eller andre instruksjoner og der det ikke er forhandlingsrett gjennom Hovedavtalen, har direktøren alle rettigheter. Det framgår også av organisasjonskartet, se f.eks. UDIs organisasjonskart:

⁴⁶ Hentet fra regjeringen.no:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/aktuelt/nyheter/2012/oversikt-over-ansatte-i-staten.html?id=697040>

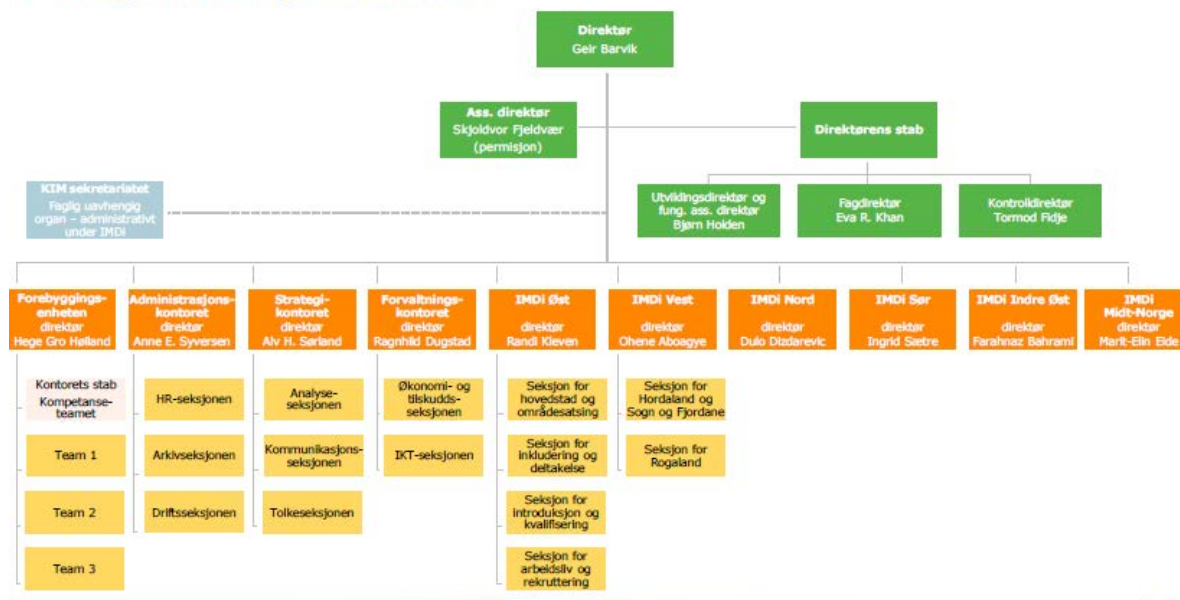
Figur 7.2 Organisasjonskart for Utlendingsdirektoratet⁴⁷

Eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (Imdis) organisasjonskart:

⁴⁷ Hentet fra UDIs hjemmeside

Figur 7.3. Organisasjonskart for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet⁴⁸

Organisasjonskart



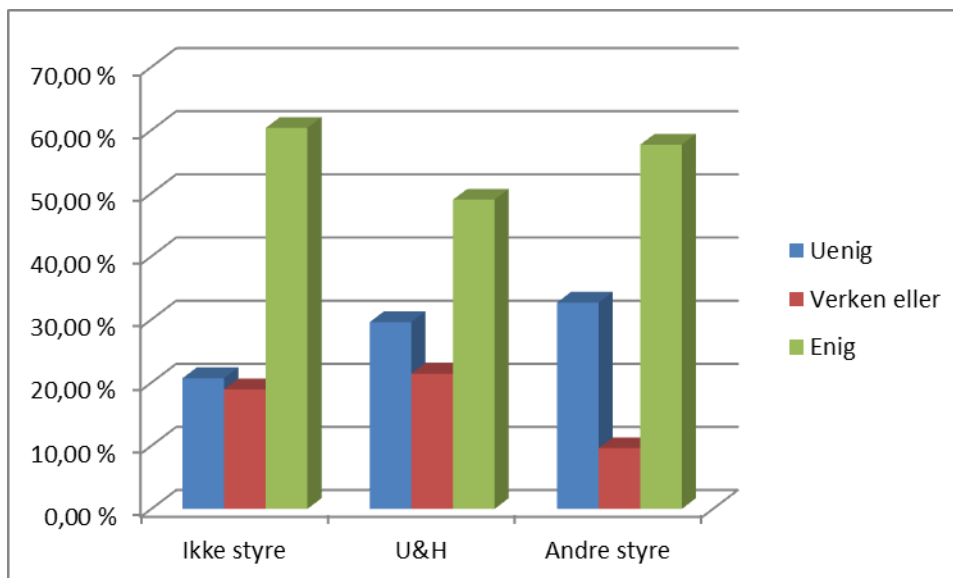
Av begge disse organisasjonskartene framgår at direktøren er øverste leder i organisasjonen – han eller hun har ikke noe styre eller noen annen instans over seg. Det er heller ingen kollegiale organer som styrer de ulike etatene, men direktøren personlig. I praksis vil likevel mange avgjørelser bli tatt i ulike formelle eller uformelle organer som det er opp til lederen å opprette og/eller nedlegge. I Skatteetaten fant vi f.eks. at Skattedirektørens ledergruppe var et helt sentralt organ for å fatte beslutninger. I IMDI tas avgjørelser i Direktørmøtet (DM).

7.4 Styrers betydning for oppfatningen av medbestemmelse i dag

Vi har sett på om det er forskjeller mellom svarene fra medlemmer og tillitsvalgte i virksomheter med og uten styre når det gjelder medbestemmelse og tillit til ledelsen.

⁴⁸ Hentet fra IMDIS web-side

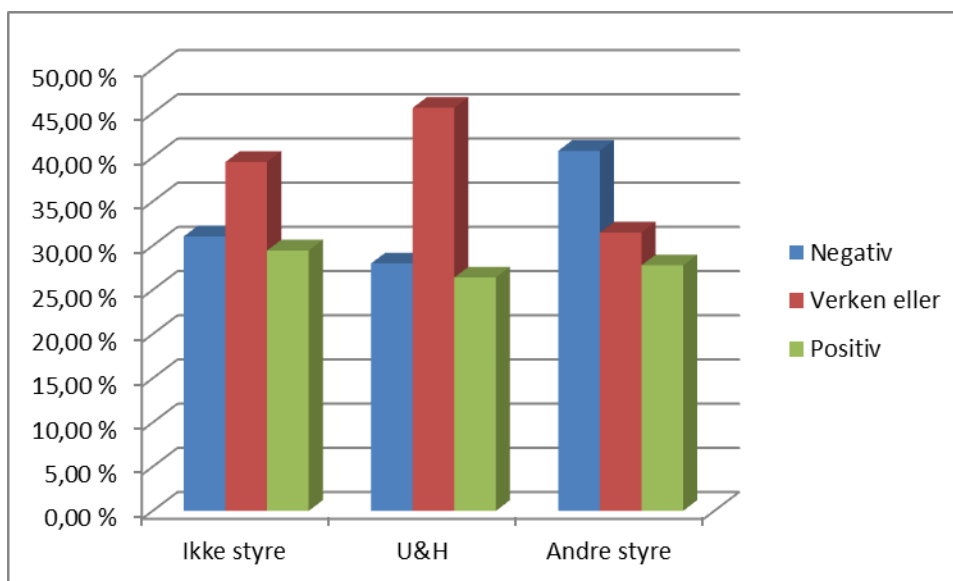
Figur 7.4. Medlemmenes holdning til påstanden «Den øverste ledelsen i min virksomhet tar hensyn til innspill fra fagforeninger når det foreligger uenighet» etter om virksomheten har styre. Prosent av medlemmer i staten. (N=614)



Det er om lag ti prosentpoeng flere av medlemmene i virksomheter med styre som er uenig i påstanden enn det er blant medlemmer i virksomheter uten styre. Men på den annen side er det nesten like mange som er enige i påstanden i styrestyrte virksomheter utenom universitets- og høyskolesektoren. Det er altså færre som ikke har en mening, noe som kan bety at det i virksomheter med styre er tydeligere om tillitsvalgte blir hørt eller ikke, fordi styrene er en åpen arena.

Vi har også analysert endringer i tillit til toppledelsen etter om virksomhetene har styre:

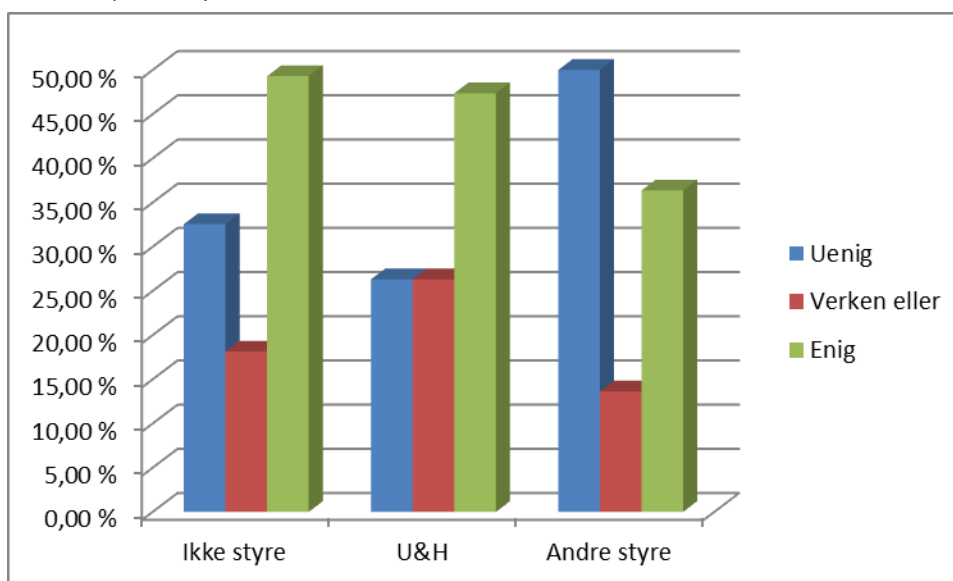
Figur 7.5. Medlemmenes syn på utvikling av tillit til virksomhetens øverste ledelse etter om virksomheten har styre. Prosent av alle medlemmer. (N=614)



Vi ser den samme tendensen her. Det er flere som melder om synkende tillit, om lag like mange som erfarer økende tillit og færre som svarer at tilliten ikke har endret seg blant medlemmer i virksomheter med styre enn blant medlemmer i styre-løse virksomheter.

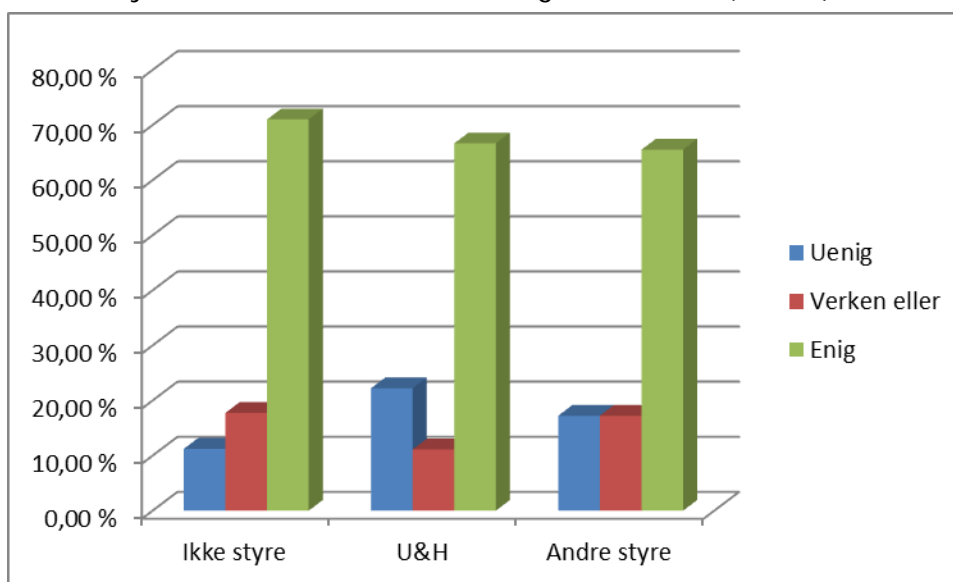
Svarene fra de tillitsvalgte har samme tendens. Vi har f.eks. spurt om deres syn på NTLs innflytelse ved omorganisering/nedbemanning.

Figur 7.6. Tillitsvalgtes syn på påstanden «NTL hadde tilstrekkelig innflytelse i omorganisering/nedbemanningsprosessen» etter om virksomheten har styre. Prosent av alle tillitsvalgte i staten. (N=381)



Som vi ser, er det blant de tillitsvalgte i styrevirksomheter flere som er uenige i påstanden, færre som er enige og færre som ikke har noen mening enn blant tillitsvalgte i virksomheter uten styrer. Men på ett viktig punkt er svarene noe mer positive i styre-virksomheter

Figur 7.7. Tillitsvalgtes syn på påstanden «Tillitsvalgte kommer for sent inn i beslutningsprosesser» etter om virksomheten har styre. Prosent av alle tillitsvalgte i staten. (N=381)



Vi ser altså at tillitsvalgte i virksomheter med styrer i noe mindre grad oppfatter at de kommer for sent inn i beslutningsprosessen. Det kan tyde på at styrer bedrer involveringen.

Det er altså ikke noe i vår undersøkelse som tyder på at styrer og styrerepresentasjon *i seg selv* fører til at tillitsvalgte rapporterer om bedre medbestemmelse. Derimot kan tallene tyde på at styrer bidrar til synliggjøring og involvering. Det kan etter vårt syn bidra til å bedre *mulighetene* for å utøve medbestemmelse formelt og ved å kjempe for de ansattes syn i offentligheten. Den økte synliggjøringen kan i seg selv være en årsak til at tillitsvalgte er mer misfornøyde med innflytelsen – fordi de ser at den er liten.

8 Lov om medbestemmelse i offentlig sektor

Vi har vist at i medbestemmelsen i staten i dag er svært avhengig av den enkelte toppleders *holdning* til medbestemmelse. Årsaken til denne situasjonen er historisk. Medbestemmelsen i offentlig sektor ble rammet av Høyrebølgen på 1980-tallet.

I dag er det ikke så mange som vet at vi i mer enn 20 år hadde en egen "sovende» lov om tilsattes representasjon i offentlige virksomheters styrende organer. Loven ble vedtatt av Stortinget våren 1981, men aldri gjort gjeldende. Og i 2003 vedtok Stortinget, etter forslag fra Bondevik II-regjeringen, å oppheve hele loven. Hva skjedde?

I kjølvannet av den store bedriftsdemokratireformen på 1970-tallet i privat sektor, som blant annet introduserte ansattes representanter i aksjeselskapenes styrever, var det også en diskusjon om tilsvarende ordninger for ansattes medbestemmelse i offentlig sektor. Holler-utvalget (NOU 1974:60) ble nedsatt i 1972 for å utrede slike ordninger. I utredningen ble det lagt til grunn at "diskusjonen om de prinsipielle sidene ved medbestemmelse og medinnflytelse ansees som avsluttet i og med at de grunnleggende reformene er gjennomført i privat sektor".

På bakgrunn av utredningen ble det laget en stortingsmelding (St,m 28 (76-77)). Den påfølgende behandlingen av meldingen (med høringer og komitebehandling) resulterte til slutt i at Gro Harlem Brundtlands første regjering fremmet forslag til en egen «Lov om tilsattes representasjon i offentlige virksomheters styrende organer m.v.».

I Ot.prp. nr. 49 (1980-81) het det om bakgrunnen for lovutkastet:

De tilsattes representasjon i offentlige virksomheters styrende organer har vært gjenstand for utredning og forberedelse gjennom flere år. I Ot. Prp. nr. 7 for 1971-72 hvor Regjeringen la fram forslag til representasjon for tilsatte i aksjeselskapers styrende organer, ble det uttalt at spørsmålet om de tilsattes medbestemmelsesrett i offentlig virksomhet måtte gjøres til gjenstand for særskilt utredning» (s. 5).

Departementet beskriver så prosessen som ledet frem til det endelige forslaget, som ble fremmet for Stortinget våren 1981. Forslaget konkluderte med at loven skulle omfatte alle deler av offentlig sektor: "Loven omfatter således ikke bare offentlig forvaltning, men omfatter også skoler, sykehus, institusjoner og bedrifter m.v. Etter lovteksten vil slike virksomheter generelt falle inn under loven, dersom det offentlige enten er eier eller driver virksomheten» (s.9).

Begrunnelsen for reformen og den tenkningen som kommer til syne, kan i dag være av betydelig interesse. Proposisjonen er nemlig svært tydelig på at hensikten med

loven er at de ansattes reelle og faktiske medbestemmelse over alle sentrale administrative beslutninger skal styrkes.

Innledningsvis slås det fast at «det er det samme idegrunnlag som ligger bak arbeidet med å lovfeste offentlig tilsattes representasjonsrett om det Regjeringen la til grunn for» representasjonen i privat sektor. Det vises derfor til Ot.prp. nr. 7 (71-72) der departementet den gang skrev

Den viktigste begrunnelsen for forslagene i denne proposisjonen ligger imidlertid i det idegrunnlag som den nåværende Regjering bygger sitt arbeid på. Den ønsker å forme et samfunn slik at alle mennesker i den grad det er praktisk mulig skal få innflytelse på de avgjørelser som gjelder dem selv (s.5)

Det heter videre i en merknad til paragraf 1 i loven

Paragraf 1 lovfester en rett for de tilsatte til å være representert i offentlig virksomhets styrende organer. Hensikten med å gi de tilsatte representasjonsrett i slike organer er å gi dem mulighet til gjennom sine representanter å ta del i og påvirke den *overordnede styring* (departementets utheving, vår anm.) av virksomheten. Loven vil dermed bli en parallell til aksjelovens bestemmelser om representasjon i styre og bedriftsforsamling i aksjeselskaper. (s.26)

Det ble ikke foreslått i loven at alle offentlige virksomheter som den gangen ikke hadde styrer skulle få det. Men en vurdering av dette var forutsatt både i stortingsmeldingen og i innstillingen fra Kommunal- og miljøkomiteen på Stortinget (Innst. S. nr. 285 76-77) om denne meldingen.

I proposisjonen ble det slått fast at «spørsmålet om å etablere styringsorganer bør vurderes konkret i de aktuelle virksomheter i drøftinger med de tilsattes organisasjoner. Ved en slik vurdering må imidlertid også andre hensyn enn hensynet til de tilsattes representasjonsrett tas i betraktning.» (s.22) Hva dette siste skulle bety, går ikke klart fram. Men det er et viktig poeng at direktorater den gangen normalt hadde styrer og at proposisjonen omtaler ansatte-representasjon i direktoratenes styrer som selvfølgelig.

I et tidligere høringsutkast hadde departementet foreslått at loven bare skulle omfatte virksomheter med mer enn 50 ansatte. På bakgrunn av en lang rekke innvendinger, både fra departementer, fylker, kommuner og fagorganisasjoner, ble grensen i loven redusert til 20 ansatte.

I Ot.prp. nr. 49 drøftes det også hvordan virksomhetenes styrende organer skal defineres. Det argumenteres for at man har gitt begrepet et nokså vidt innhold, som både omfatter styringsorganer, utvalg, styrer og råd.

De tilsatte gis rett til å bli representert i «styrende organer». Uttrykket «styrende organer» må i denne forbindelse tolkes vidt (s. 26)

Og videre:

”Med styringsorganer tenkes det på de organer på virksomhetens toppnivå som treffer de fleste, eller i alle fall de viktigste administrative avgjørelser innenfor virksomheten. Et styringsorgan kan for det første kjennetegnes ved at det har organisasjonsmyndighet innad i virksomheten. ... For det andre kan styringsorgan kjennetegnes ved at det har instruksjonsmyndighet innenfor virksomheten. Et tredje kjennetegn er at det kontrollerer, og kan overprøve beslutninger truffet av andre organer innenfor virksomheten. ... De tilsatte har rett til å være representert i alle styringsorganer i en virksomhet, så sant lovens øvrige krav er oppfylt. Begrepet styrende organer omfatter som nevnt også utvalg, styrer og råd» (s. 11).

8.1 Skillet politikk - administrasjon

Også i loven om tilsattes representasjon i offentlige virksomheters styrende organer m.v. gjøres det et skille mellom politiske og administrative saker. Medbestemmelsen skal kun gjelde i administrative saker, og i paragraf 2 gis det en nærmere definisjon av dette. Det heter:

Etter første ledd punkt a regnes saker som i det vesentlige angår virksomhetens interne forhold som administrative saker. Disse sakene vil vanligvis ha vesentlig betydning for de tilsattes arbeidsforhold. ... Spesielt nevnt er: personal- og tilsettingssaker. Andre eksempler på saker under punkt a vil være:

Bemanningsspørsmål, herunder omplasseringer, permitteringer, oppsigelser, mv.
 Arbeidstid, ferier, mv.
 Arbeidsmetoder, anvendelse av lokaler for virksomheten, valg av utstyr og hjelpemidler, mv.
 Etatsopplæring
 Utforming av arbeidsoppgaver og tilrettelegging av arbeidet i den enkelte virksomhet
 Rasjonaliserings- og effektiviseringsaker. Herunder utforming av planer / analyser av situasjoner innen ulike deler av virksomheten. Prioritering av rasjonaliseringsprosjekter, valg av løsningsmodeller, mv.
 Organisasjonsendringer
 Utforming av interne instruksjoner og reglementer
 Behandling av vedtekter
 Avtaler med arbeidstakerorganisasjoner
 Henvendelser fra samarbeidsutvalg, arbeidsmiljøutvalg, mv.
 Saker vedrørende planlegging og utvikling av virksomheten når dette har betydning for de tilsattes arbeidsforhold, for eksempel utforming av langtids- og korttidsplaner, forslag til nye arbeidsoppgaver, oppfølging, eventuell korrigerende av løpende planer
 Budsjetter som har administrative konsekvenser eller setter rammer for administrativ virksomhet. Årsmelding, årsregnskap, mv.
 Saker i forbindelse med teknisk og administrativ utvikling mv. (s. 28)

Vi ser at listen er omfattende, og ganske uttømmende i forhold til alt som har med administrative saker å gjøre.

Det er også verdt å merke seg hva slags eksempler stortingsproposisjonen gir på saker som skal regnes som *politiske* og dermed unntatt fra medbestemmelsen:

Hovedtrekkene ved utformingen av departements- og direktorats-strukturen.
Fastsetting av billettpriser på offentlige kommunikasjonsmidler og fastsetting av strømtariffer
Tilsetting i høyere administrative stillinger

Vi ser altså at avgrensningen av «politikk» er langt smalere enn det som i dag er praksis. Dette dreier seg om saker som er av helt vesentlig betydning for at et stortingsflertall eller en regjering skal kunne få sette sin politikk ut i livet. Det er nokså åpenbart at oppretting eller nedlegging av departementer og tilsetting av f.eks. politidirektør er helt sentrale spørsmål av politisk art. Det er også av interesse i dag at Gro Harlem Brundtlands regjering i 1981 mente at fastsetting av strømpriser var et spørsmål «som på grunn av sin samfunnsmessige betydning må regnes som politiske(e)». Markedsrettingen av staten har – paradoksalt nok – ført til at strømtariffer i dag bestemmes av styret i private selskaper der de ansatte er representert.

De offentlige styringsorganene skulle på denne bakgrunn deles inn i tre grupper, de som i alt vesentlig driver med «politiske saker» der de ansatte ikke skulle være representert, de som i hovedsak behandler «administrative saker», der de ansatte skulle være representert med fulle rettigheter og organer som behandler «blandede saker» der de ansatte skulle ha full tale- og forslagsrett, men stemmerett bare i «administrative saker». Skillet mellom ulike typer saker skulle klargjøres i et reglement.

Avgrensningen av «politiske organer» var også ganske smal. Departementet viste først til de folkevalgte organer, dernest til «departementer, fylkesutvalg, formannskap, finansutvalg osv». Dernest pekte man på styret og utvalg som «utøver forvaltningsmyndighet» av typen likningsvesenets og rettsvesenets organer, helseråd, husleienemnder, generalplanutvalg osv.». Som «blandede organer» nevnes blant annet direktoratsstyret, styrene for Distriktenes utbyggingsfond, Norad og NAVF (det daværende Forskningsrådet) samt skolestyret, teknisk utvalg, skogstyret osv. i kommunene.

Gjennomgangen viser at «politiske organer» er definert som organer som i all hovedsak utøver myndighetsutøvelse overfor befolkningen og fatter forvaltningsvedtak. Politikk handler i denne forståelsen ikke om f.eks. ethvert måltall for saksbehandling som i dag nokså konsekvent oppfattes som politiske beslutninger (se kapittel 13).

Hvis det oppsto uenighet mellom tjenestemannsorganisasjonene og ledelsen om et organ eller en sakstype var å regne som politisk eller ikke, skulle dette avgjøres av en nemnd (se under), altså *ikke* av arbeidsgiver.

Det fins også andre formuleringer i dokumentet som viser hvor sterk vekt som ble lagt på at medbestemmelsen skulle være reell. Det argumenteres f.eks. kraftfullt mot et forslag om at de ansattes representanter ikke skal ha stemmerett i «blandede organer», altså organer som behandler både politiske og administrative saker, i kommunene (bare i staten):

En modell uten stemmerett i administrative saker vil etter departementets oppfatning være et vesentlig svakere utgangspunkt når reell medbestemmelse skal gjennomføres. En slik modell vil innebære at tilsatte innen kommunal og fylkeskommunal virksomhet får en langt dårligere ordning enn øvrige tilsatte i det offentlige.

Det at de tilsattes representanter ikke får stemme i *alle* saker i organer med blandede funksjoner på linje med de øvrige medlemmer av organet, kan lett gi de tilsattes representanter et preg av mindreverd som kan virke diskriminerende. Dersom stemmeretten skal tas helt bort, må en anta at dette preg av mindreverd vil kunne bli ytterligere forsterket. (s.14)

Departementet polemiserer dessuten mot ideen om at de ansattes representanter i mange saker kan være inhabile fordi «avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til» som det het om habilitet i Forvaltningsloven:

Det er en konkret skjønnsmessig vurdering som må foretas etter denne bestemmelsen. Intensjonen bak arbeidstakerrepresentasjonen tilsier at en ikke kan gjøre representasjonsretten illusorisk ved ustrakt bruk av inhabilitetsreglene. Ved den vurdering som må foretas...må hensyn til reell medbestemmelsesrett og det forhold at arbeidstakerrepresentantene nettopp er valgt for å ivareta de tilsattes interesser tillegges avgjørende vekt

En arbeidstakerrepresentant vil således ikke være inhabil etter annet ledd av den grunn at saken gjelder interesser vedkommende skal representere i organet.

Departementet laget på denne bakgrunn en egen paragraf om de ansattes habilitet i de styrende organer som i praksis betydde et unntak fra Forvaltningslovens bestemmelse.

Kommunaldepartementet antok at det kunne oppstå uenigheter og tvister om gjennomføringen av representasjonsretten. For å løse slike tvister skulle det opprettes en sentral nemnd som hadde avgjørelsesmyndigheten. Nemnda skulle bestå av 15 representanter med to avdelinger, en for staten og en for kommunene. Nemndas leder skulle være felles og uavhengig av arbeidstaker og arbeidsgiverinteresser i statlig

virksomhet. Seks øvrige nemndmedlemmer skulle også være felles og oppnevnes av folkevalgte representanter.

Nemndas sammensetning avspeiler dermed at en ikke bare står overfor en tradisjonell motsetning mellom arbeidsgivers og arbeidstakers interesser, men at avveiningen mellom hensynet til folkestyret og en reell medbestemmelse for de tilsatte vil bli et vesentlig arbeidsområde for nemnda. (18)

Lovens intensjon var altså svært klar: De ansatte skal ha medbestemmelse i alle saker som har betydning for deres arbeidsforhold. Det er også verdt å merke seg at lovforslaget ble utformet etter at Hovedavtalen i staten i 1980 hadde fått en ny, egen del om medbestemmelse (Del I – kapittel 4).

I Hovedavtalens paragrafer 11, 12 og 13 sondres det mellom hvilke saker som ledelsen er pliktig til å informere de tillitsvalgte om, hvilke det skal gjennomføres drøftinger på og hvilke det skal forhandles om. I sum dekker HAs bestemmelser grovt sagt det samme som det man listet opp i lovforslaget. Tanken var med andre ord at man både skulle ha rettigheter som tillitsvalgte iht til avtaleverket, og representasjon i styrende organer som representanter for virksomhetens tilsatte – helt likt det som var blitt ordningene i privat sektor. Det var altså ikke snakk om en enten avtalebasert eller lovregulert medbestemmelse, men begge deler.

En vesentlig forskjell kan være lovens presisering av at ”forslag til nye arbeidsoppgaver» er av de forhold som kan tas opp i styrende organer. En tilsvarende formulering finnes ikke i noen av paragrafene 11-12 i HA. I forhold til utviklingen av stillingsinnholdet for den enkelte, hvor det i vår spørreundersøkelse kommer frem at mange får nye arbeidsoppgaver som går ut over det som er avtalt i stillingsinstruksen, er dette en høyst aktuell problemstilling.

8.2 Willochs Høyre-regjering ville det annerledes

Loven ble vedtatt 5. juni 1981, i aller siste sesjon i den stortingsperioden. Ved valget høsten 1981 ble det borgerlig flertall i Stortinget, og den første Willoch-regjeringen ble dannet. Den konkluderte umiddelbart med at loven skulle legges i en skuff, og det ble dermed ikke fremmet noe forslag til vedtak om ikrafttredelse. Resonnementet var at dette ville gi offentlig ansatte for stor innflytelse over egne arbeidsforhold og at det rokket ved den politiske suvereniteten over offentlig sektor.

I Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) foreslo Bondevik I-regjeringen at loven skulle oppheves. I sin vurdering skrev man da:

... ut fra et regelforenklings synspunkt fremstår det utvilsomt som uheldig at lov om tilsattes representasjon i offentlige virksomheters styrende organer aldri ble opphevet da det ble klart at partene i arbeidslivet heller ville inngå avtaler på området. Under enhver omstendighet er det nå over 20 år siden loven ble vedtatt og

forholdene i den offentlige virksomhet har endret seg vesentlig. Blant annet er flere bransjer regulert i særlover, for eksempel helseforetakene. Det kan derfor ikke anses aktuelt å sette loven i kraft slik den er i dag.

Det er høyst tvilsom historieskriving å forklare den manglende iverksettelsen med at ”partene heller ville inngå avtaler på området”.

Bjørn Rudå, som var ansatt i departementet med ansvaret for å følge opp loven, sier i intervju med De Facto at årsaken til at loven ikke ble satt i kraft, ganske enkelt var at Willoch-regjeringen motsatte seg å innføre den.

Derimot er det ingen tvil om at ”... forholdene i den offentlige virksomhet har endret seg vesentlig”.

Senere i denne rapporten argumenterer vi for at de mange endringene som har skjedd gjør det betimelig å reise spørsmålet om tilsattes representasjon i offentlige virksomheters styrende organer på nytt.

9 Forhandlingssystemet

Vi har over vist at den korporative kanalen forvirrer og at det i de fleste virksomheter ikke finnes lovbestemt formell representasjon i styrende organer. Da gjenstår bare det avtalebaserte forhandlingsystemet (medbestemmelsesapparatet) til å ivareta de ansattes medbestemmelse.

Denne formen for medbestemmelse er regulert av Hovedavtalen i staten⁴⁹, som har en svært sterk formålsparagraf der det i paragraf 1.5 heter

«Forutsetningen for å nå Hovedavtalens mål er at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møter som **likeverdige parter**.»

9.1 Svake formelle rettigheter

Problemet med Hovedavtalen er at de konkrete spillereglene ikke gir noen garantier for at partene faktisk skal kunne være likeverdige. Hovedavtalen opererer med tre ulike «nivåer» medbestemmelse.

I noen typer saker har tjenestemannsorganisasjonene **forhandlingsrett**, i andre har de **drøftingsrett** og i ytterligere andre (de fleste) har de bare krav på **informasjon**. I forhandlingsaker kan arbeidstakerorganisasjonene kreve at tvister skal avgjøres av en partssammensatt nemnd med en nøytral leder, i siste instans utpekt av Arbeidsrettens formann.⁵⁰ I saker der det kreves drøfting gjelder arbeidsgivers styringsrett. Det betyr at hvis partene ikke blir enige i drøftingene, kan arbeidsgiver ensidig bestemme utfallet.

Hva kan så forhandles i staten? Tjenestemannsorganisasjonene har forhandlingsrett i et antall saker som er listet opp i Hovedavtalens paragraf 13:

a. interne organisasjonsendringer der følgende tre vilkår er oppfylt **samtidig** (vår utheving):

Organisasjonskartet endres

Endringen er ment å vare over seks måneder.

Endringen medfører omdisponering av personale og/eller utstyr.

b. opprettelse av ny stilling (bemanningsøking)

Merknad til b:

Punktet gjelder fordeling av nye stillinger hvor dette ikke allerede er avgjort gjennom budsjettbehandlingen, alternativt av den som har budsjettdisponeringsmyndigheten.

c. velferdstiltak og fordeling av velferdsmidler som er satt av i henhold til retningslinjer fra Departementet.

⁴⁹ Hovedavtalen i Staten fra 2010-2012. Avtalen utløper ved årsskiftet 2012/2013 og er under reforhandling når dette skrives.

⁵⁰ Jf. Hovedavtalens paragraf 17

- d. (utgår)
 - e. personalreglement, jf. tjenestemannsloven paragraf 23. Se også merknad til paragraf 9.
 - f. disponering av arealer til arbeidslokaler, stillerom, hvilerom, spiserom, også i nye, leide eller ombygde lokaler
- Merknad til f: Plasseringen av avdelinger eller hvilket kontor/arbeidsplass som skal benyttes av den enkelte arbeidstaker, er et drøftingsspørsmål. Det samme gjelder spørsmålet om et kontorareal skal være åpent eller inndelt i kontorer.*

Det presiseres videre at listen er «uttømmende». Dermed er det, som vi ser, snakk om forhandlinger i få tilfeller.

Forhandlingsretten er dessuten blitt innsnevret gjennom årene. Det går tydelig fram hvis vi sammenlikner med den første Hovedavtalen i staten (fra 1980) der det også var forhandlingsrett ved «**rasjonalisering** (vår utheving.) og innføring eller endring av teknologi som har innvirkning på de tilsattes arbeidssituasjon, eller andre vesentlige endringer av arbeidsprosessen». Denne formuleringen gir rett til forhandlinger i flere saker enn dagens avtaletekst, der det verken er snakk om rasjonaliseringstiltak eller ny teknologi.

I en merknad i 1980-avtalen het det riktignok at «partene er enige om at saker som den politiske ledelse definerer som politiske ikke er gjenstand for forhandlinger». Men her snakkes det for det første om den «politiske ledelse», altså statsråden selv, ikke om «departementet», slik det gjør i dag. Og punktet kunne neppe forstås slik at *alle* rasjonaliseringstiltak kunne kalles politiske hvis den «politiske ledelse» fant det for godt. Anvendt på dagens situasjon kunne en slik formulering bety at økning av produktivitet gjennom økende måltall ville være gjenstand for forhandlinger.

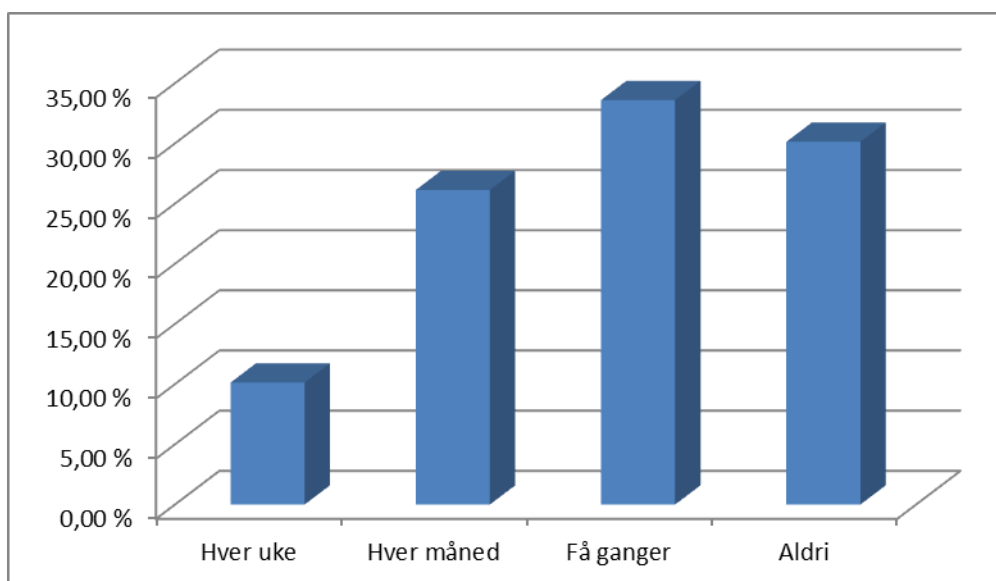
I 1980-avtalen var det ikke presisert at de tre elementene i punkt a måtte gjelde samtidig, og det fantes også et punkt som ga forhandlingsrett ved «valg av anskaffelse av utstyr og hjelpemidler når det ikke er tale om bygg eller betydelige kapitalvarer» og «tiltak som stimulerer de tilsatte til å legge fram forslag til forbedringer, herunder premiering av forslag».

Samlet sett ga altså hovedavtalen fra 1980 mer omfattende forhandlingsrett enn dagens hovedavtale i staten.

9.2 Det uformelle medbestemmelsessystemet

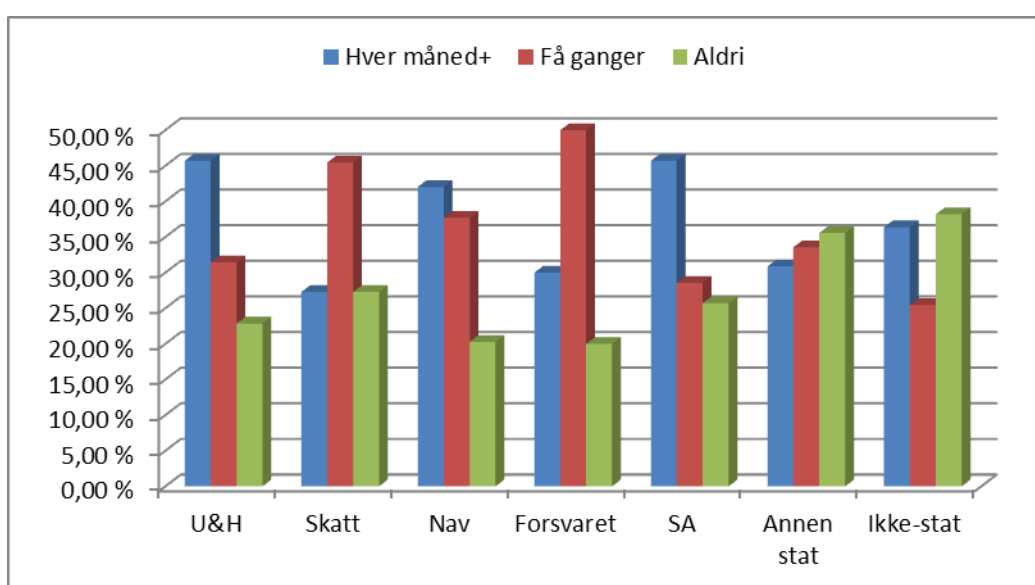
Medbestemmelsessystemet i staten har også en uformell side, der tillitsvalgte og ledelse samarbeider utenom de formelle strukturene om løsninger. Vi har kartlagt i hvor stor grad de tillitsvalgte har slike kontakter og hvordan de vurderer dem.

Figur 9.1. Tillitsvalgtes deltakelse i «uformelle samtaler som angår dine oppgaver som tillitsvalgt med ledelsen på ditt nivå». Prosentandel. (N=375)



Som det framgår av figuren, har over 70 prosent av de tillitsvalgte «noen få» eller flere uformelle samtaler med ledelsen i løpet av et år. 10 prosent har slike samtaler minst hver uke og en drøy tredel (36 prosent) svarer at de har slike uformelle kontakter en gang i måneden eller mer. Det eksisterer altså et ganske utbredt system for slike uformelle samtaler.

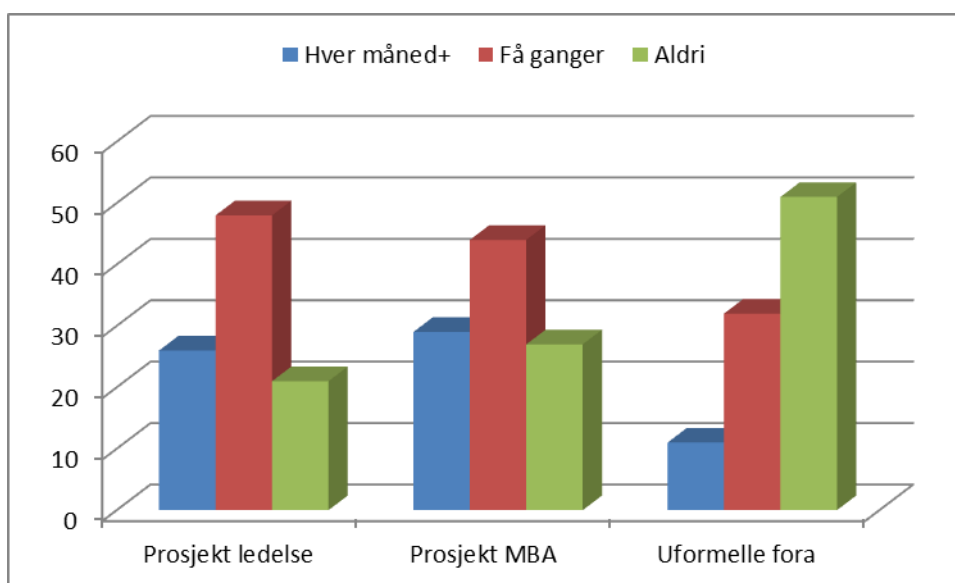
Figur 9.2 Tillitsvalgtes deltakelse i «uformelle samtaler som angår dine oppgaver som tillitsvalgt med ledelsen på ditt nivå». Prosentandel etter etat. (N=375)



Det framgår av figuren at det er visse forskjeller mellom etatene. U&H, Nav og sentraladministrasjonens tillitsvalgte har hyppigere uformelle samtaler enn man har i skatt, annen statlig virksomhet og i virksomheter utenfor staten.⁵¹

Vi har også spurt hvor ofte tillitsvalgte deltar i ulike typer prosjektgrupper og uformelle samarbeidsorganer. Svarene går fram av figuren under:

Figur 9.3 Tillitsvalgtes deltakelse i «prosjektgrupper nedsatt av ledelsen», «prosjektgrupper nedsatt i MBA⁵²» og «ledelsesfora utenfor MBA». Prosent av alle tillitsvalgte (N=375)



Som vi ser er det ganske bred deltakelse i prosjektgrupper, både i grupper nedsatt av ledelsen og i grupper nedsatt i medbestemmelsesapparatet (som er en del av det formelle MBA), mens uformell deltakelse i ledelsesfora er mindre vanlige. Nærmere 30 prosent sier at de hver måned eller mer deltar i prosjektgrupper, mens om lag halvparten deltar i uformelle lederfora i løpet av ett år.

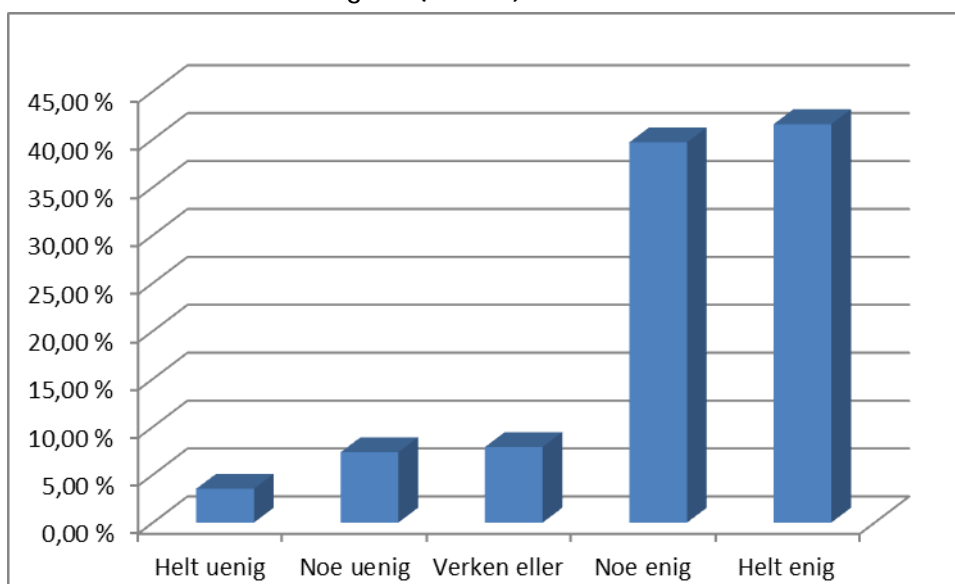
Også her har finner vi forskjeller mellom etatene. Tillitsvalgte i U&H-sektoren, i skatt og til dels i Nav deltar i høyere grad enn andre i uformelle ledelsesfora.

Et spørsmål er hva de tillitsvalgte faktisk gjør, noe annet hva de mener om slike samarbeidsfora. Vi har derfor spurt om de tillitsvalgtes syn på om de bør delta i slike uformelle organer. Svarene er nokså entydige:

⁵¹ Merk at utvalget av Nav-tillitsvalgte er bredere enn av andre tillitsvalgte, se Metodevedlegget. Det kan gi systematiske skjevheter i svarene

⁵² MBA = Medbestemmelsesapparatet

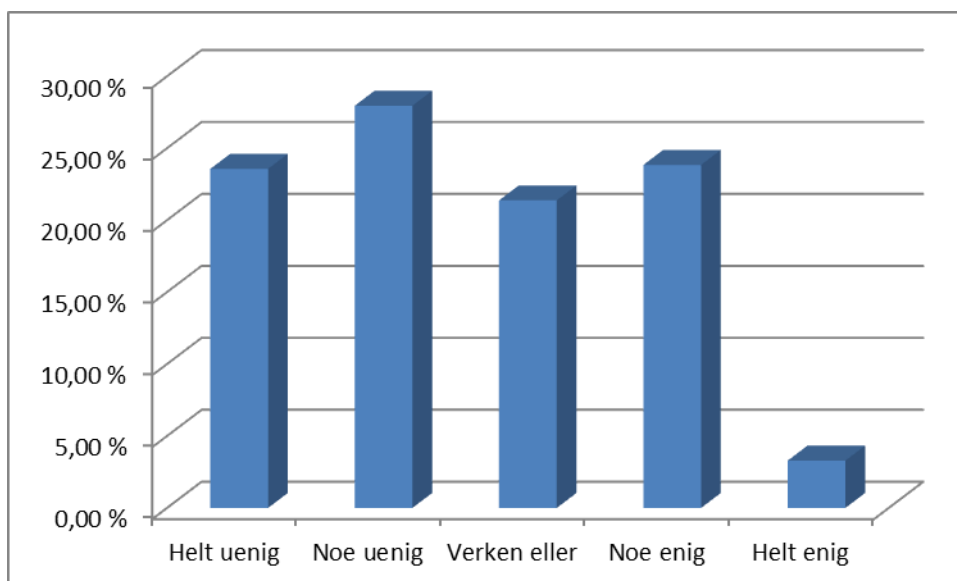
Figur 9.4 Tillitsvalgtes syn på deltakelse i «uformelle samarbeidsfora». Prosent av alle tillitsvalgte. (N=375)



Vi ser at et klart flertall av de tillitsvalgte er noe eller helt enig at man bør delta i slike fora. Men man bør også merke seg at under halvparten er «helt enig». Det er altså en viss avventende holdning til slik deltakelse blant mange tillitsvalgte. Det kan kanskje forklares med svarene på et nærliggende spørsmål, om tillitsvalgte blir «bundet på en uheldig måte» hvis de deltar i slike fora.⁵³

⁵³ Det er en betydelig sammenheng mellom svarene på disse to variablene. Av dem som mener tillitsvalgte ikke bør delta i uformelle samarbeidsfora er det 70 prosent som mener de blir bundet på en uheldig måte.

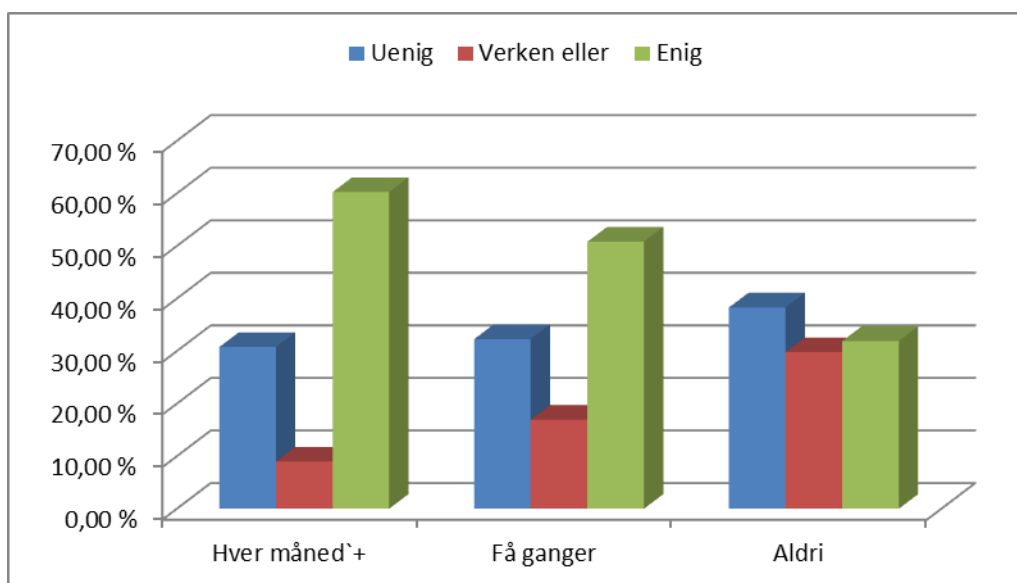
Figur 9.5 Tillitsvalgtes holdning til påstanden «tillitsvalgte blir bundet på en uheldig måte hvis de deltar i uformelle samarbeidsfora med ledelsen». Prosent av alle tillitsvalgte (N=375)



Her ser vi en noe større spredning. En drøy fjerdedel mener at tillitsvalgte blir bundet på en uheldig måte ved å delta i slike fora. Men et klart flertall synes at deltakelse i hovedsak er greit.

Det er også slik at det er en positiv sammenheng mellom uformell involvering og oppfatningen av NTLs gjennomslag i omorganiseringer. Det ser vi av denne figuren:

Figur 9.6. Tillitsvalgtes oppfatning av påstanden «NTL hadde tilstrekkelig innflytelse i omorganiseringen» etter deltakelse i prosjektgrupper nedsatt av ledelsen. Prosent av alle tillitsvalgte. (N=251)



Vi ser altså at de tillitsvalgte som deltar ofte i prosjektgrupper nedsatt av ledelsen, er langt mer fornøyd med NTLs innflytelse i omorganiseringen enn de som ikke har deltatt (60 prosent mot 22 prosent).

Liknende, men litt svakere sammenhenger, er det mellom deltakelse i uformelle prosjektgrupper og synet på ledelsens kompromissvilje og vilje til å ta hensyn til innspill fra tillitsvalgte.

Et noe kontroversielt tilfelle av uformell medbestemmelse finner vi i Nav. I oktober 2011 skrev direktør Joakim Lystad i NAV og lederne for NTL Nav, YS-forbundet AVYO, Unio og Akademikerne under en «Felleserklæring om medbestemmelse i Arbeids- og velferdsetaten». I erklæringen heter det blant annet at «en forutsetning for felles forståelse er «tidlig, åpen og reell involvering av de tillitsvalgte, respekt for hverandres ulike roller og meninger» og at arbeidsgiver skal «legge til rette for at de tillitsvalgte kan ivareta sine oppgaver på en god måte».

Lystad og de sentrale organisasjonene er enige om at det er særlig viktig at medbestemmelse i etaten «øker og trykker etatens endrings- og omstillingskraft». Videre heter det at ledelsen og de tillitsvalgte har «felles forståelse av behov, målsetting og gjennomføring av nødvendige endringsprosesser og utviklingstiltak, selv om man ikke alltid oppnår enighet», og at «det øker evne til gjensidig formidling ut i virksomheten om hva som er besluttet og hvorfor».

Denne avtalen bygger på samarbeidskulturen i den gamle Trygdeetaten.⁵⁴ Men den kan også tolkes som - og er blitt tolket som - at ledelsen tilbyr tjenestemannsorganisasjonene «tidlig, åpen og reell involvering» mot at de tillitsvalgte binder seg til å støtte ledelsens vedtak ut i Nav-systemet selv om organisasjonene ikke får gjennomslag for sitt syn. I diskusjonen er det blitt hevdet at de tillitsvalgte på denne måten binder seg for sterkt til å støtte ledelsen.

I intervju med De Facto avviser daværende leder i NTL Nav, Jarle Berge, at avtalen kan tolkes slik. Han mener denne avtalen ikke erstatter eller setter til side det formelle medbestemmelsesapparatet. De tillitsvalgte beholder sine rettigheter til å si nei og/eller markere uenighet i saker som har vært behandlet i mer uformelle fora.

Felleserklæringen kom i følge HR-direktør Inger Johanne Stokke til etter initiativ fra Joakim Lystad, som hadde tiltrådt som ny Arbeids- og velferdirektør etter Tor Sagli og som ønsket seg et sterkere og tettere samarbeid med de tillitsvalgte og organisasjonene. Berge mener at det har lyktes. Han viser til at avtalen bidrar til et fruktbart samarbeidsklima på toppen av Nav. Et eksempel er løsningen på en langvarig strid i Nav Hordaland: Etter mye misnøye med den lokale ledelsen, ble saken drøftet mellom tillitsvalgte sentralt og Lystad. Resultatet var at det ble

⁵⁴ Se f.eks. Dag Runar Jacobsen: *Striden som seierherrene nesten tapte: Tjenestemannsorganisasjonene og organiseringen av Nav*. Working paper 10/2010. Bergen: UiB

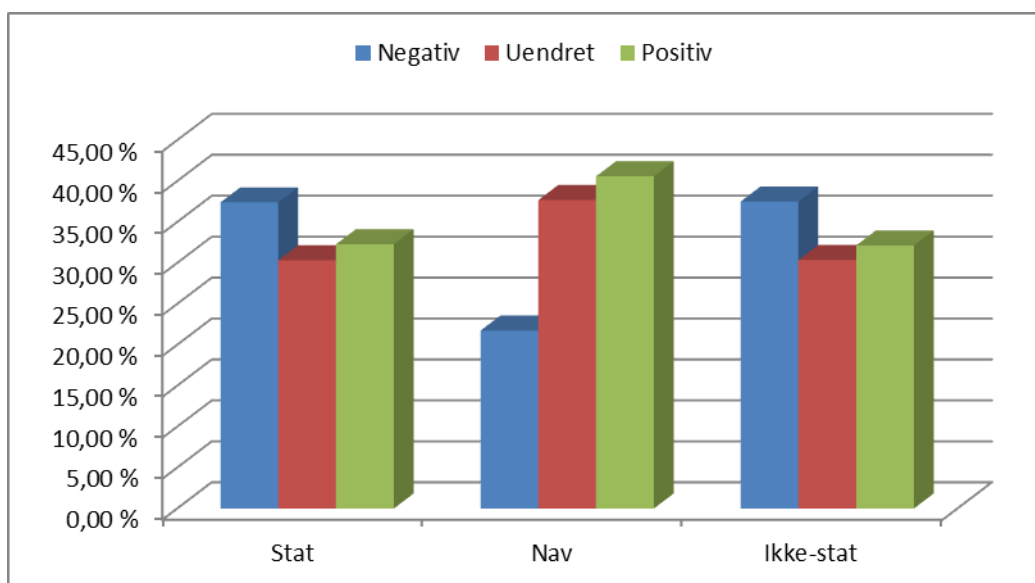
opprettet en stilling for en «mekler» i stridighetene. Denne stillingen ble gitt til en sentral tillitsvalgt i NTL.

Berge viser også til at det ble oppfattet som helt nødvendig å «samle nav» på grunn av den omfattende eksterne misnøyen med etaten som kom fram i den offentlige debatten. Denne negative støyen var svært slitsom for alle ansatte i etaten.

Det er også slik at ledelsen i Nav nå inviterer de tillitsvalgte til diskusjoner på et tidlig tidspunkt. I 2012 er f.eks. planene om «nye satsinger i Nav» drøftet med organisasjonene parallelt med at de sendes ut på ordinær behandling internt i etaten. Ledelsen i Nav oppfatter at det er mye viktigere at organisasjonene involveres i denne typen diskusjoner enn i enkeltsaker.

Vi har ikke spurt direkte om de Nav-tillitsvalgtes syn på felleserklæringa, men vår undersøkelse tyder ikke på noen annen holdning til deltakelse i uformelle organer blant Nav-tillitsvalgte enn blant andre. Derimot synes det som om de tillitsvalgte i Nav i større grad enn øvrige tillitsvalgte har fått en mer positiv holdning til den øverste ledelsen i løpet av det siste året. Det framgår av figuren under:

Figur 9.7 Tillitsvalgtes erfarte utvikling i tilliten til virksomhetens øverste ledelse. Etter etat. (N=375)



Vi ser at dobbelt så mange oppgir at de har opplevd en positiv som en negativ utvikling i tilliten til ledelsen i Nav (40-20). Mens tilsvarende fordeling i resten av staten og utenfor staten er slik at 32 prosent erfarer bedret tillit til toppledelsen, mens 37 erfarer at tilliten er svekket. Vi vet ikke om dette har noen sammenheng med felleserklæringen. Derimot vet vi at det er en utbredt oppfatning at det omsider er blitt en viss arbeidsro i Nav etter «historiens største omorganisering».

10 Medlemsundersøkelsen: Svært stor spredning i syn

Vi har vist t både den korporative kanalen, det lovstyrte styringssystemet og det formelle medbestemmelsesapparatet gir begrensede formelle rettigheter til medbestemmelse. Men det betyr ikke at bredere medbestemmelse er utelukket. Ledelsen kan jo høre de ansatte og deres tillitsvalgte selv om den ikke *må*. I de neste kapitlene vil vi derfor beskrive hvordan medlemmer og tillitsvalgte i NTL *opplever* medbestemmelsen i 2012. Vi vil forsøke å finne ut hvordan medbestemmelsen oppleves? Hvor går grensene mellom politikk, informasjon, drøfting og (formelle og/eller uformelle) forhandlinger i den virkelige statlige verden? Dataene er i hovedsak de to elektroniske spørreskjemaundersøkelsene. I tillegg vil vi bruke informasjon fra intervjuer som er gjennomført.⁵⁵

10.1 Medbestemmelse

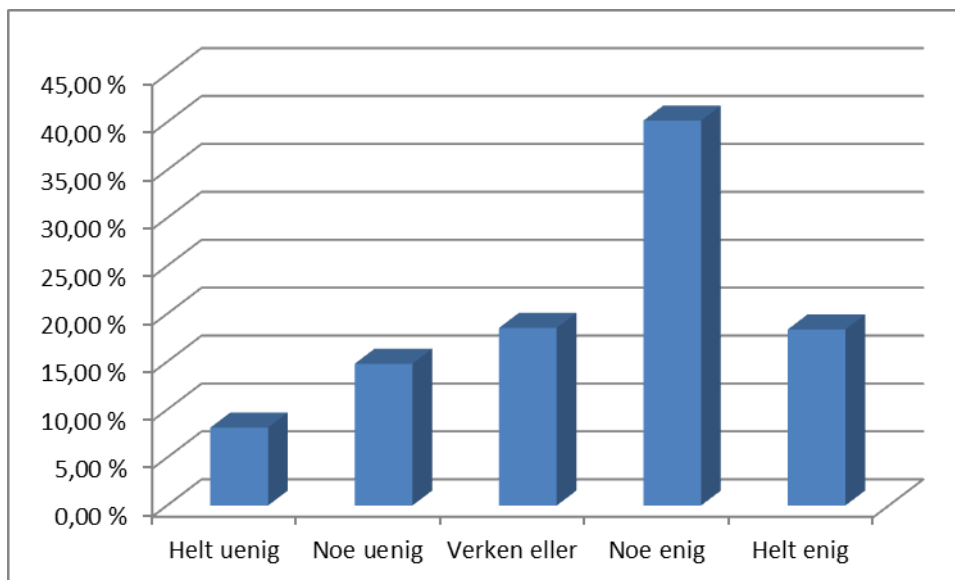
Vi har stilt medlemmene flere spørsmål om synet på ledelsen og synet på fagforeningenes medbestemmelsesmuligheter. Det er jevnt over ganske stort samsvar mellom svarene på de ulike spørsmålene.⁵⁶ I det følgende vil vi presentere svarene på disse utvalgte spørsmålene.

Vi stilte først et ganske direkte spørsmål om medlemmenes syn på medbestemmelse: «I hvor stor grad er du enig i påstanden: «Den øverste ledelsen i min virksomhet tar hensyn til innspill fra fagforeninger når det foreligger uenighet». Totalsvarene var slik:

⁵⁵ Se ellers Metodevedlegget

⁵⁶ De som finner at ledelsen er demokratisk er oftere av den oppfatning av at de blir tatt hensyn til enn de som synes ledelsen er autoritær. Vi har derfor valgt ut noen få av spørsmålene som vi oppfatter som *representative* for de standpunkter og holdninger vi er interessert i å kartlegge. FI hovedsak har vi benytte svarene på spørsmålet om «ledelsen tar hensyn til innspill fra fagforeninger ved uenighet» og på spørsmålet om medlemmenes oppfatning av tillit til ledere på ulike nivåer.

Figur 10.1. NTL-medlemmenes holdning til påstanden «Den øverste ledelsen i min virksomhet tar hensyn til innspill fra fagforeninger ved uenighet». Prosent av alle medlemmer. (N=817)



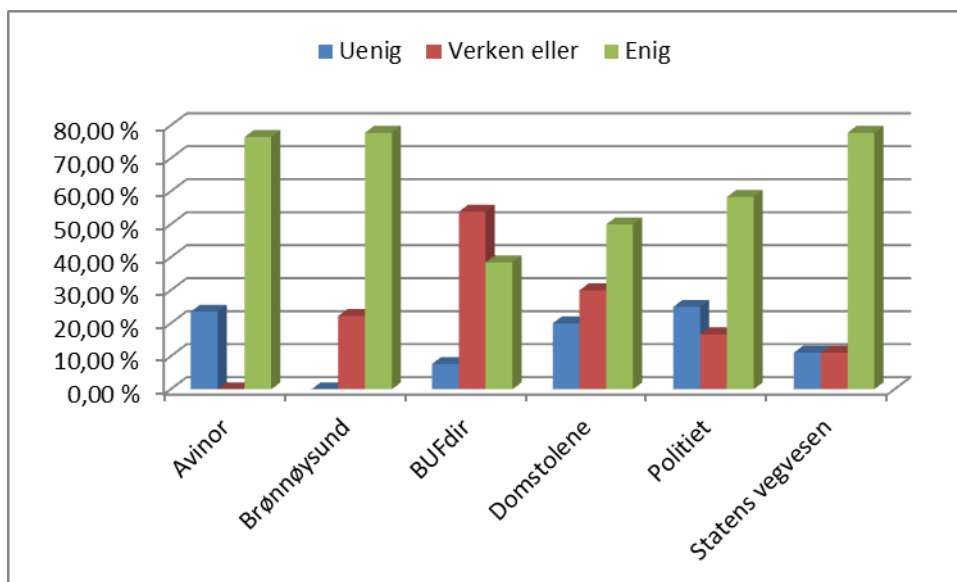
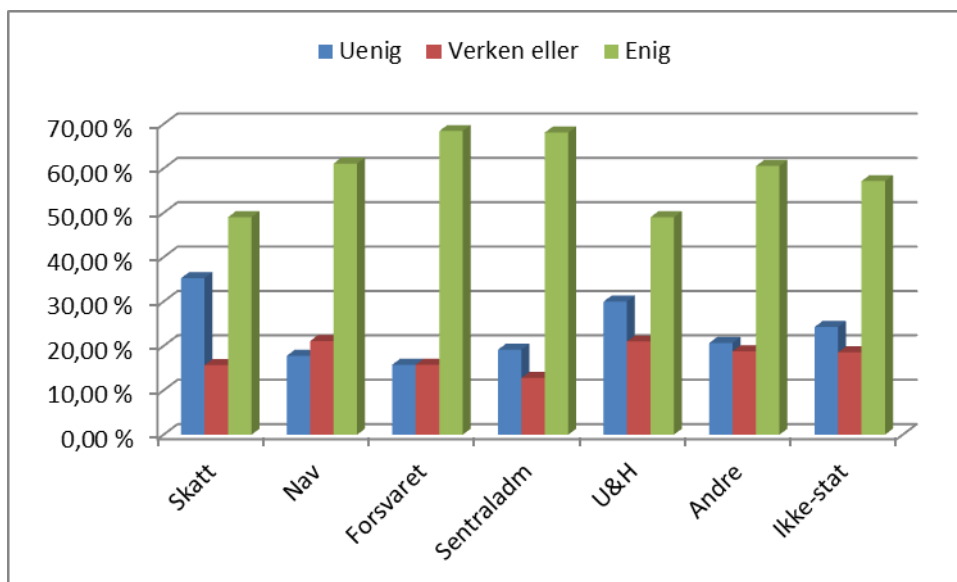
Det framgår at 40 prosent av medlemmene er «noe enige», mens 18 prosent er «helt enige» i en slik påstand. 15 prosent er «noe uenige» mens åtte prosent er helt uenige. De øvrige 19 prosentene velger midtkategorien, noe som etter alt å dømme delvis uttrykker usikkerhet og delvis uttrykker at de ganske enkelt ikke vet hvordan toppledelsen reagerer på innspill fra fagforeninger. Den store oppslutningen om det mest «uforpliktende» svaret «noe enig» kan være et resultat av det samme.

Spørsmålet er om dette er tall som viser at medbestemmelsen i det statlige arbeidslivet er tilfredsstillende. Det er naturligvis positivt at litt over halvparten av NTLs medlemmer er «noe» eller «helt» enige i at ledelsen i virksomhetene de arbeider i tar hensyn til innspill fra fagforeningene. På den andre siden: Når både Arbeidsmiljøloven, Hovedavtalen i staten og statens personalpolitiske dokumenter slår fast som et *krav* at arbeidsgiver skal ta hensyn til arbeidstakerorganisasjonenes standpunkter, er det grunn til å merke seg at ett av fire NTL-medlemmer mener at toppledelsen i deres virksomhet ikke bryr seg særlig om innspill fra fagbevegelsen og at bare en av fem er «helt enige» i en påstand om at toppledelsen «tar hensyn».

Vi finner ikke vesentlige systematiske forskjeller i svaret på dette spørsmålet etter kjønn, alder, stilling, utdanning osv. Dette funnet understøtter andre funn i denne studien: Det er rom for svært store variasjoner når det gjelder medbestemmelse i staten. *Det er et (altfor) stort handlingsrom for ledes skjønn i utøvelsen av medbestemmelse.* I noen etater/avdelinger/kontorer eller institutter fungerer medinnflytelsen til de ansattes tilfredshet, andre steder fungerer det langt dårligere. Fordi vi har anonymisert våre data, er det bare mulig å peke ut *hele*

virksomheter/etater der medbestemmelsen i gjennomsnitt synes dårligere enn andre. Forskjellene går fram av denne figuren:

Figur 10.2. Holdning til påstanden: «Den øverste ledelsen i min virksomhet tar hensyn til innspill fra fagforeninger når det foreligger uenighet» etter etat. Prosent av alle medlemmer. (N=817)



Vi ser at det er en klart større andel misfornøyde i Skatteetaten, i høyere utdanning, i domstolene og i politiet enn i de øvrige etater. Men vi ser også at det finnes et (relativt betydelig) antall medlemmer i *alle etater* (unntatt Brønnøysund) som er uenige i at den øverste ledelsen hører på innspill. Den laveste andelen misnøyde blant

de store etatene finner vi i Forsvaret, men også her er det 15 prosent som er uenige i påstanden om at ledelsen tar hensyn til innspill fra de ansatte. Forskjellene bekreftes av våre kvalitative intervjuer. De tillitsvalgte ved en virksomhet vurderte å si opp tilpasningsavtalen på grunn av manglende reell innflytelse. Mens – på den andre siden – noen av våre informanter i Forsvaret i all hovedsak forteller om helt andre forhold, der det er et godt samarbeid mellom ledelse og tillitsvalgte, særlig nedover i organisasjonen.

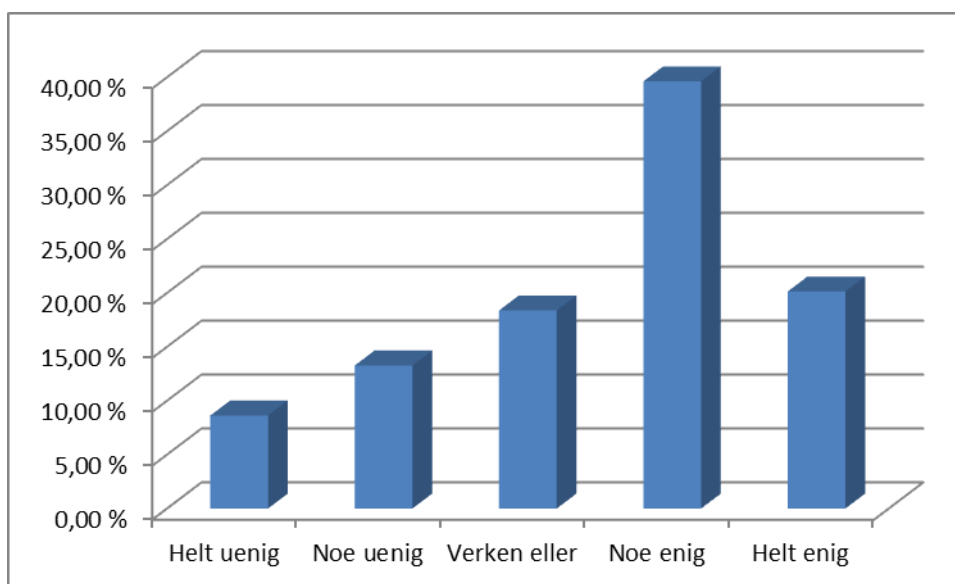
En av våre informanter fra Forsvaret oppfattet seg som såpass «alene» i gruppeintervjuet med sitt positive syn på hvordan medbestemmelsen fungerte at vedkommende presiserte sitt syn i en epost.

Våre informanter i IMDI gir også positive tilbakemeldinger på hvordan de tillitsvalgte blir trukket inn i sentrale avgjørelsesprosesser. De viser til hvordan et lederskifte endret situasjonen. Tidligere møtte de tillitsvalgte administrasjonssjefen og ble mest orientert om hva ledelsen hadde bestemt. En ny direktør tok ansvaret for møtene med de tillitsvalgte selv. Saker som skal forhandles blir ikke behandlet i direktørmøtet før de er forhandlet, og i drøftingssaker oppfattes medbestemmelsen som reell.

I UDI har de tillitsvalgte nokså ulike erfaringer fra ulike prosesser. I noen har medbestemmelsen fungert absolutt tilfredsstillende, i andre heller dårlig.⁵⁷

Vi har stilt tilsvarende spørsmål om medlemmenes syn på sin ledelse på lavere, mer utøvende nivå (avdeling, kontor, institutt). Hovedsvarene er følgende:

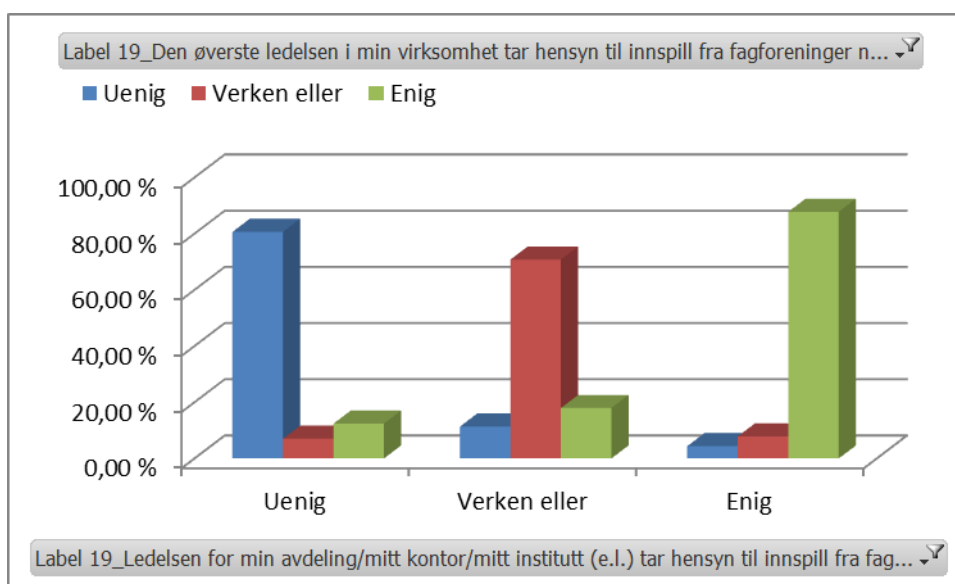
Figur 10.3. Medlemmenes holdning til påstanden «avdelingsledelsen tar hensyn til innspill fra fagforeningen når det foreligger uenighet». Prosent av alle medlemmer. (N=677)



⁵⁷ Se også NTL: *Markedsstyring i Staten*, s. 47f

Det er noen flere som svarer at avdelingsledelsen tar hensyn til innspill fra fagbevegelsen enn som mener virksomhetsledelsen gjør det. Men forskjellene er svært små og korrelasjonen mellom svarene på spørsmålene om ledelsen er svært høy. Det er altså slik at NTL-medlemmer som mener at avdelingsledelsen er åpen for medbestemmelse også mener at virksomhetslederne er det, og omvendt. Det går fram av denne figuren_

Figur 10.4. Medlemmenes oppfatning av om «den øverste ledelsen tar hensyn til innspill fra fagforeninger» etter syn på om «ledelsen for min avdeling tar hensyn til innspill fra fagforeninger» Prosent av alle medlemmer. (N=677)



Som vi ser er det bare fire prosent av dem som mener at avdelingsledelsen tar hensyn til fagforeningsinnspill som mener at toppledelsen *ikke* gjør det. Det er altså ikke slik at medlemmene oppfatter mer gjennomslag og medbestemmelse lokalt enn sentralt. Den omvendte tendensen er faktisk en anelse sterkere. Det er 12 prosent av dem som mener virksomhetslederen er lydhør, som samtidig mener avdelingsledelsen ikke er det.

Men i all hovedsak oppfatter medlemmene at avdelingsleder og virksomhetsledelse har *samme holdning* til medbestemmelse.

Det er stor spredning i synet på virksomhetsledelsens holdning til medbestemmelse i f.eks. Nav. Men det kan jo ikke være slik at ledelsen i Nav er både er god og dårlig på medbestemmelse samtidig. Den mest naturlige forklaringen på dette er at mange «vanlige NTL-medlemmer» oppfatter avdelingsledelsens holdning som *virksomhetens* holdning selv om det ikke nødvendigvis er korrekt.

10.2 Tilliten svekkes

Et sentralt spørsmål i arbeidslivet er *tillit*. En gruppe danske arbeidslivsforskere anvender begrepet virksomheters «sosiale kapital» som de definerer som:

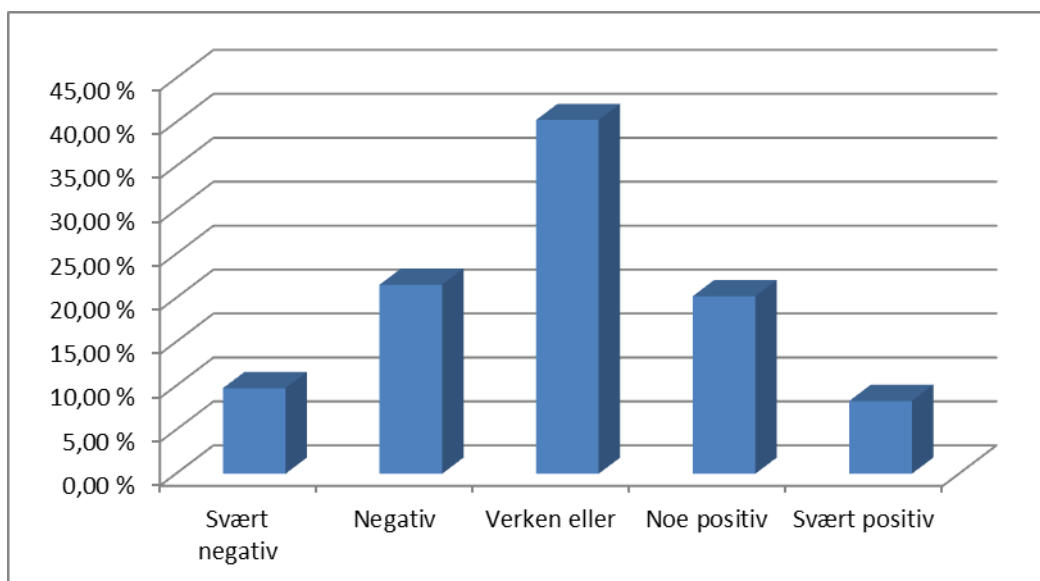
... den egenskap som setter organisasjonens medlemmer i stand til i fellesskap å løse dens kjerneoppgave. For å kunne løse denne kjerneoppgave er det nødvendig at medlemmene evner å samarbeide og at samarbeidet er basert på et høyt nivå av tillit og rettferdighet⁵⁸

Når det gjelder *tillit* i en virksomhet presiseres det at den både omfatter tilliten mellom medarbeiderne innbyrdes og mellom ledelse og medarbeidere, samt i ledelsen innbyrdes. I tillegg til mellommenneskelig tillit er også tillit til virksomheten som institusjon – såkalt institusjonell tillit - viktig. I en godt fungerende virksomhet har de ansatte tillit til at de fleste arbeider mot felles mål og overholder nødvendige regler og normer for å nå de målene og til at virksomhetsledelsens strategiske beslutninger, f.eks. om omstillinger og systemer, er gode.

Hvis de ansatte, deres fagforeninger og ledelsen har tillit til hverandre er det følgelig både en årsak til og en følge av et godt samarbeidsklima og reell medbestemmelse. Vi mener derfor at utviklingen i *tillit* er en viktig indikator på medbestemmelse. Ideelt sett burde man hatt data fra ulike tidspunkter for å sammenlikne utvikling i tillit, men vi må i denne undersøkelsen nøye oss med medlemmenes eget syn på hvordan utviklingen har vært. Slike svar er imidlertid en viktig indikator i seg selv, fordi ansattes *oppfatning* av utvikling har selvstendig betydning, uansett hvordan utviklingen rent faktisk har vært.

⁵⁸ Olesen, K. G, E.Thoft, P Hasle og T. Søndergård Kristensen(2008) *Virksomhedens sociale kapital – hvitebok* Det nasjonale Forskningscenter for Arbeidsmiljø (NFA), København

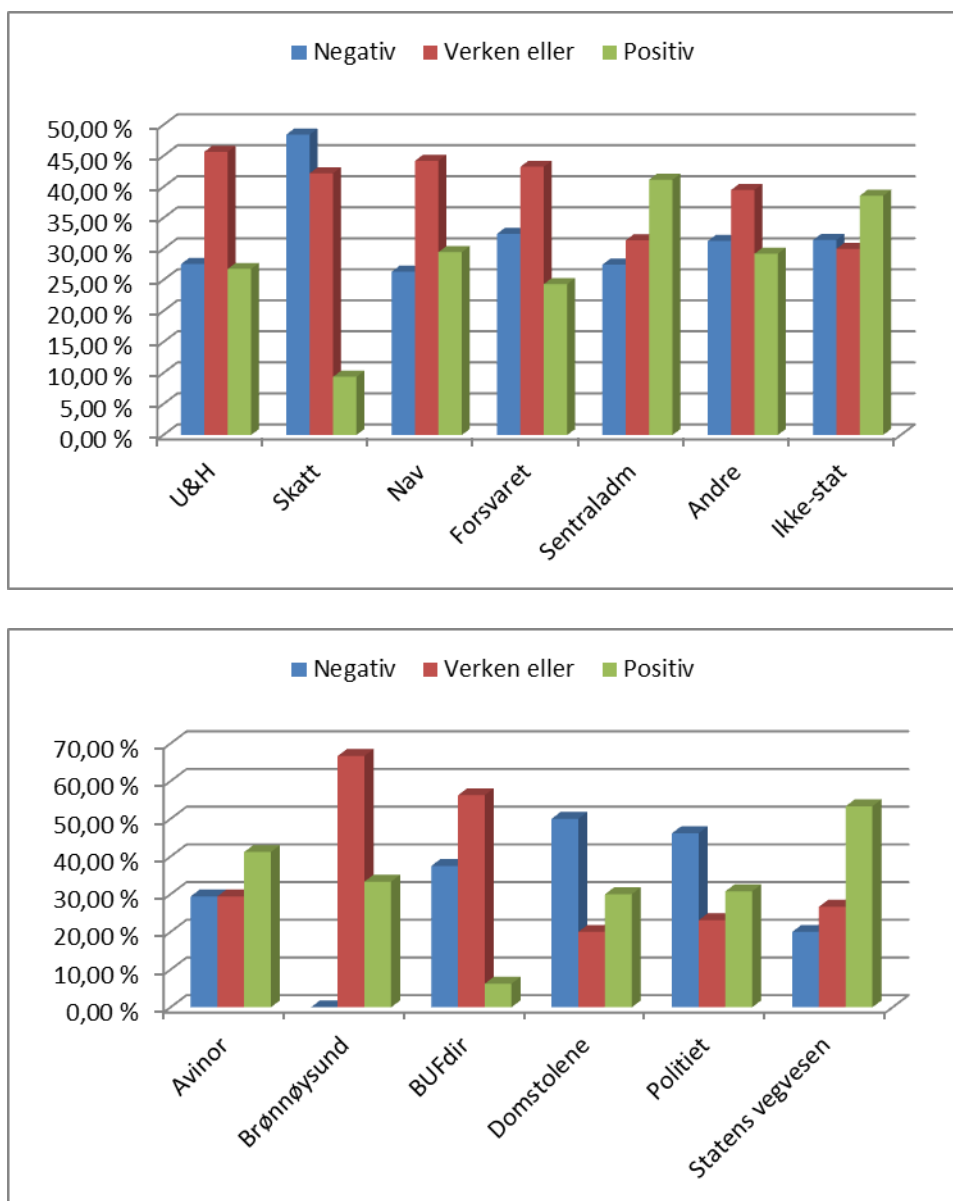
Figur 10.5 Medlemmenes oppfatning av om tilliten til virksomhetens øverste ledelse har utviklet seg i negativ eller positiv retning de siste to årene. Prosent av alle medlemmer. (N=688)



Vi ser den samme *spredningen* her. 40 prosent sier tilliten er stabil mens flertallet (60 prosent) av medlemmene erfarer en *endring* i sin tillit til toppledelsen i virksomheten. Som vi ser, er det om lag like mange som oppfatter synkende (31 prosent) og bedret tillit til toppledelsen. Det bør være et tankekors for en rødgrønn regjering at om lag hvert tredje medlem i NTL melder om synkende tillit til toppledelsen i sin (statlige) virksomhet.

Også når det gjelder dette spørsmålet, er det vanskelig å finne statistisk holdbare sammenhenger mellom tillitsutviklingen og bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, erfaring, stilling osv. Vi finner om lag den samme spredningen i de fleste undergrupper uansett hvordan vi deler opp materialet. Med ett unntak: Også her er det forskjeller mellom etatene.

Figur 10.6. Medlemmenes oppfatning av om tilliten til virksomhetens øverste ledelse har utviklet seg i negativ eller positiv retning de siste to årene etter etat. Prosent av alle medlemmer. (N=688)

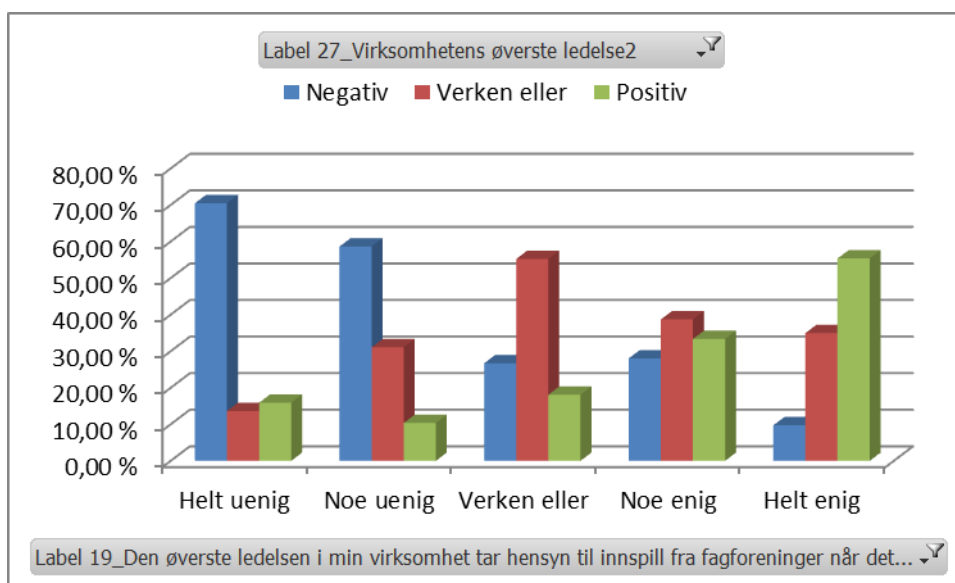


I alle etater er det en betydelig spredning. I de fleste sektorer er det, som vi ser, om lag en tredel som erfarer bedret tillit, en tredel som oppgir ingen endring og en tredel som mener de har fått svekket tilliten til virksomhetens topledelse det siste året.

Som det framgår er tilliten klart mest svekket i Skatteetaten, der nesten halvparten oppgir at tilliten har utviklet seg i «negativ retning» de to siste årene, mens utviklingen totalt er mest positiv i sentraladministrasjonen. I de mindre etatene ser vi en utvikling i retning mer tillit i Avinor, Brønnøysundregistrene og Vegvesenet mens et flertall oppfatter synkende tillit i BUFeetat, domstolene og i politiet. Det er altså de samme tendenser som vi så når det gjelder medlemmenes syn på medbestemmelse.

Dette skyldes at det er en svært tett sammenheng mellom medlemmenes uttrykte tillit til ledelsen og hvordan medlemmene oppfatter at den samme toppledelsen behandler fagforeningene. Det framgår av denne tabellen

Figur 10.7. Medlemmenes oppfatning av om tilliten til virksomhetens øverste ledelse har utviklet seg i negativ eller positiv retning de siste to årene etter om ledelsen tar hensyn til fagforening. Prosent. (N=564)

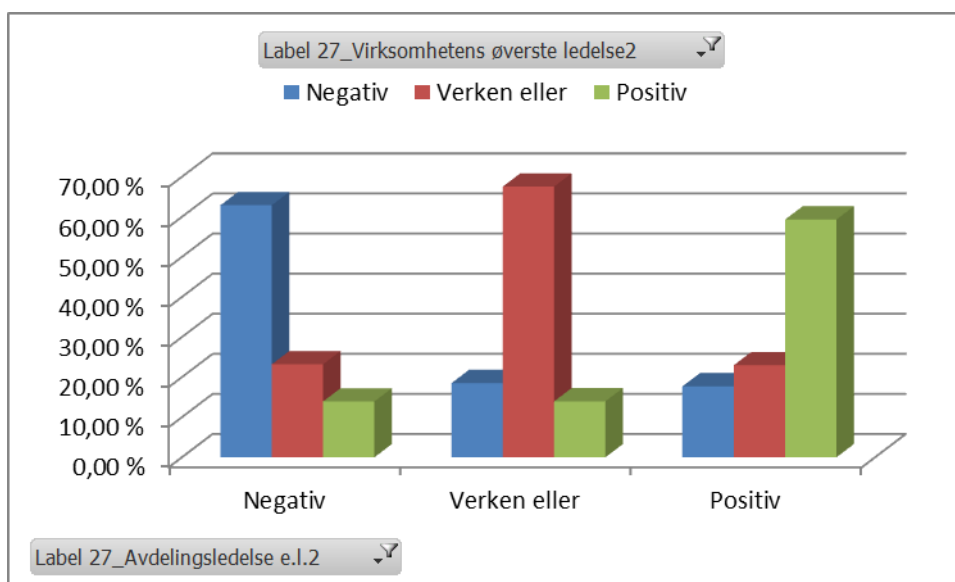


Som det går fram av den grønne stolpen, ser vi at jo mer medlemmene oppfatter at den øverste ledelsen tar hensyn til innspill fra fagforeninger, jo større er sannsynligheten for at medlemmene oppfatter at tilliten til toppledelsen øker. Det er en *svært* tett sammenheng mellom tillit og medbestemmelse. Hva som er årsak og virkning her, er ikke åpenbart. Man kan jo tenke seg at ansatte som har tillit til ledelsen, regner med at den hører på de tillitsvalgte, men man kan først og fremst tenke seg det omvendte, at medlemmer som føler at deres fagforeninger blir tatt på alvor, utvikler tillit til ledelsen.

Undersøkelsen er helt entydig på denne sammenhengen: Statsansatte som oppfatter at deres fagforeninger blitt lyttet til, har mer tillit til toppledelsen. Og omvendt: Mistilliten er økende når medlemmene oppfatter at ledelsen ser bort fra fagforeningens standpunkter når det er uenighet. Dette er etter vårt syn et uhyre viktig funn: De ledere som ikke tar fagbevegelsen seriøst, vil bli møtt med mistillit fra sine underordnede.

Det er også en nær sammenheng mellom utvikling i tillit til avdelingsledelsen og tilliten til toppledelsen. Vi har sett på i hvor stor grad medlemmer som har fått endret tillit til avdelingsledelsen også har fått endret tillit til toppledelsen.

Figur 10.8 Utvikling i medlemmenes i tillit til virksomhetens øverste ledelse etter utvikling i tillit til avdelingsledelse e.l. Prosent av alle medlemmer. (N=677)

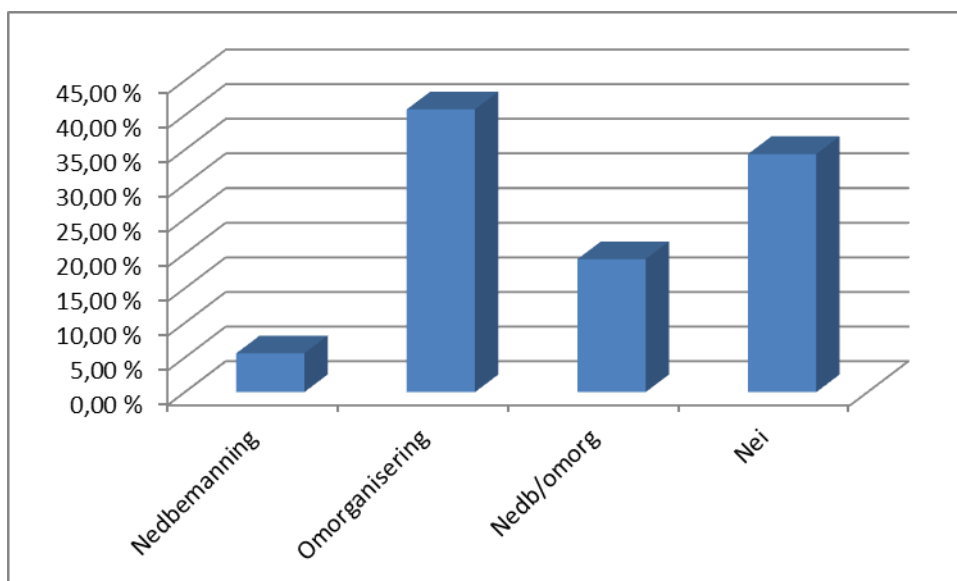


Som det framgår av denne figuren, er det slik at de som har fått et mer negativt syn på avdelingsledelsen også har fått mindre tillit til toppledelsen. Men unntakene fins. For eksempel har 18 prosent av dem som har fått et mer positivt syn på avdelingsledelsen samtidig fått mindre tillit til toppsjefene. I denne gruppa er NTL-medlemmer i Skatteetaten klart overrepresentert, mens medlemmer i Sentraladministrasjonen er underrepresentert. Det kan altså synes som om den øverste ledelsen i Skatteetaten i særlig grad har lagt seg ut med medlemmene de siste årene.

10.3 Tillitseffekter av omorganisering og nedbemanning

Det er en utbredt oppfatning at det foregår svært mye omorganisering og/eller nedbemanning i staten. For å finne ut i hvor stor utrekning disse prosessene rammer/angår NTLs medlemmer, stilte vi spørsmål om virksomheten hadde gjennomført omorganisering/nedbemanning og om prosessene direkte berørte medlemmets kontor/avdeling. Svarene var slik

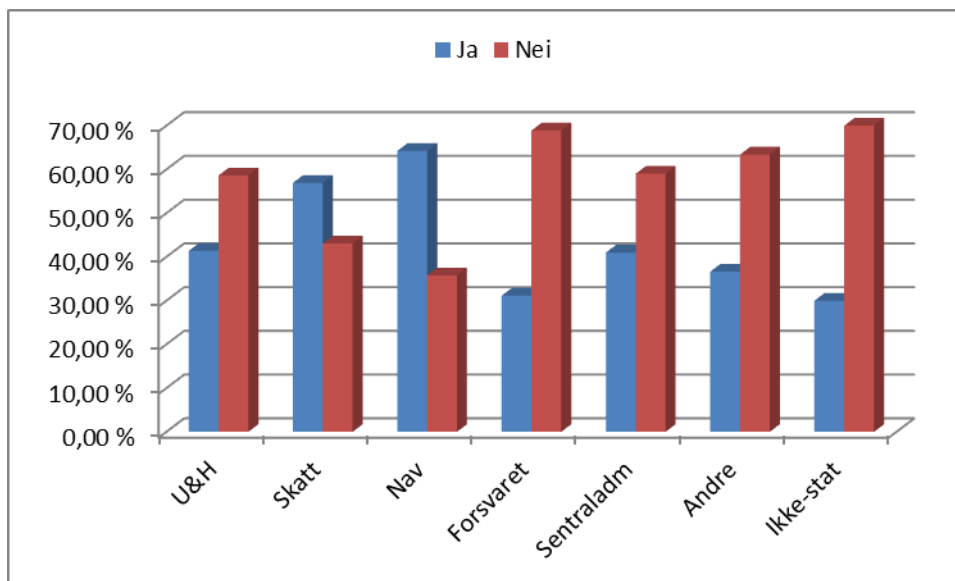
Figur 10.9. Andel medlemmer som er ansatt i etater som har gjennomført nedbemanning/omorganisering siste to år. Prosent av alle medlemmer (N=698)



To tredeler av de som har svart, sier altså at de arbeider i etater som har gjennomført en form for nedbemanning og/eller omorganisering i løpet av de to siste årene. Av dem som arbeider i virksomheter som har omorganisert, er det 75 prosent som svarer at de selv arbeider i avdelinger som har vært gjenstand for slike prosesser. I alt betyr det at nokså nøyaktig halvparten av NTLs medlemmer er ansatt i avdelinger som har vært gjennom omorganiseringer eller nedbemanninger de siste to årene. Det uttrykker en svært høy endringstakt i statlig sektor.

Hvilke etater er mest berørt av omorganisering? Vi viser dette ved hjelp av tall for hvor mange medlemmer som sier at deres avdeling/kontor har vært direkte berørt av omorganisering eller nedbemanning.

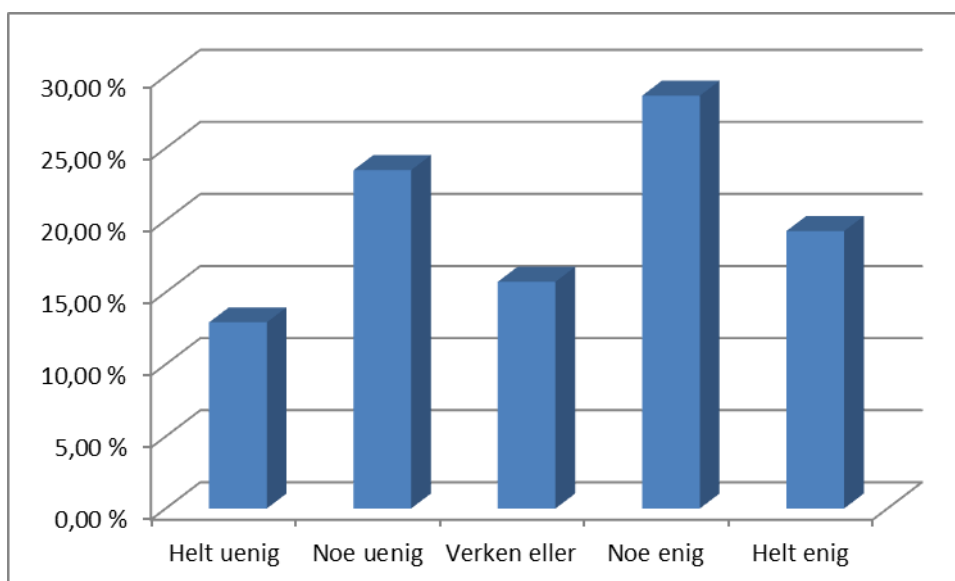
Figur 10.10. Andel medlemmer som er ansatt i avdelinger e.l. som har gjennomført nedbemanning/omorganisering siste to år. Etter etat. Prosent av alle medlemmer (N=698)



Som vi ser, er det noen forskjeller mellom etatene. Mens klare flertall blant medlemmene i Nav og Skatt svarer at deres avdeling er direkte berørt, synes endringstakten å være lavere i de andre store sektorene. Mer vi ser også at NTLs medlemmer utenfor staten er mindre utsatt for omorganisering og nedbemanning enn medlemmer som er ansatt i staten. Det står i klar motstrid til en populær oppfatning i den mediale offentligheten om at statsansatte er «vernet» mot omorganiseringer og nedbemanninger.

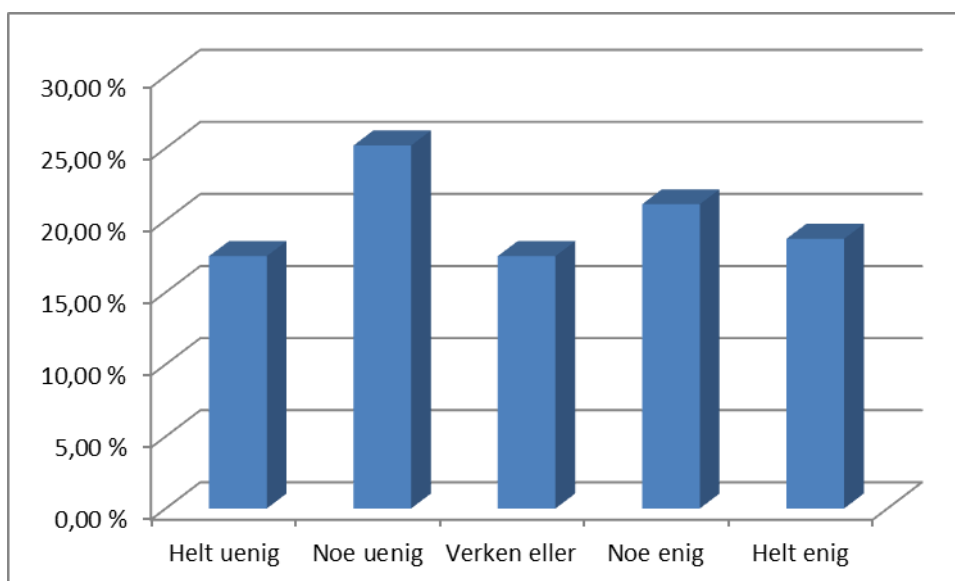
Vi har spurt medlemmene som har vært gjennom omorganiseringer og nedbemanninger om hvordan de oppfatter begrunnelsen, informasjonen og innflytelsen i prosessen. Også på dette punktet er det svært stor spredning av oppfatningene.

Figur 10.11. Standpunkt til påstanden «Informasjonen fra ledelsen om omorganiseringen var god». Prosent av alle medlemmer som har vært direkte berørt av omorganisering. (N=426)



Vi ser en nokså jevn spredning av svarene på alle kategoriene, der noen flere er enige enn uenige i at informasjonen var god. Noe mindre fornøyd er medlemmene med begrunnelsen. Det ser vi av figuren under:

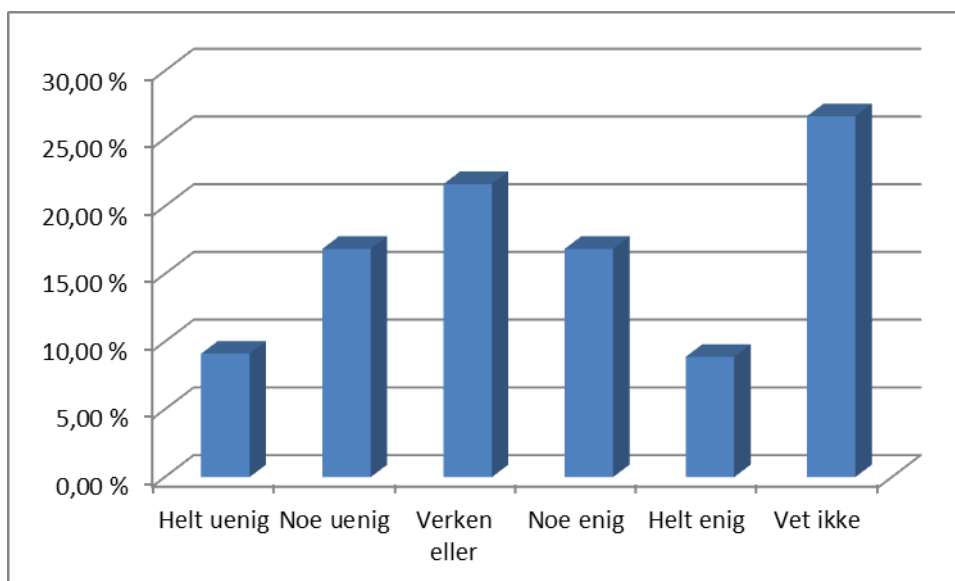
Figur 10.12. Standpunkt til påstanden «Begrunnelsen fra ledelsen om omorganiseringen var god». Prosent av alle medlemmer som har vært direkte berørt av omorganisering. (N=417)



Også her ser vi en nokså stor spredning over alle svaralternativene, men noen flere er uenige enn enige i at «begrunnelsen fra ledelsen var god».

Hvordan ser så medlemmene på NTLs og sin egen innflytelse på prosessen. Det ser vi at de følgende figurene:

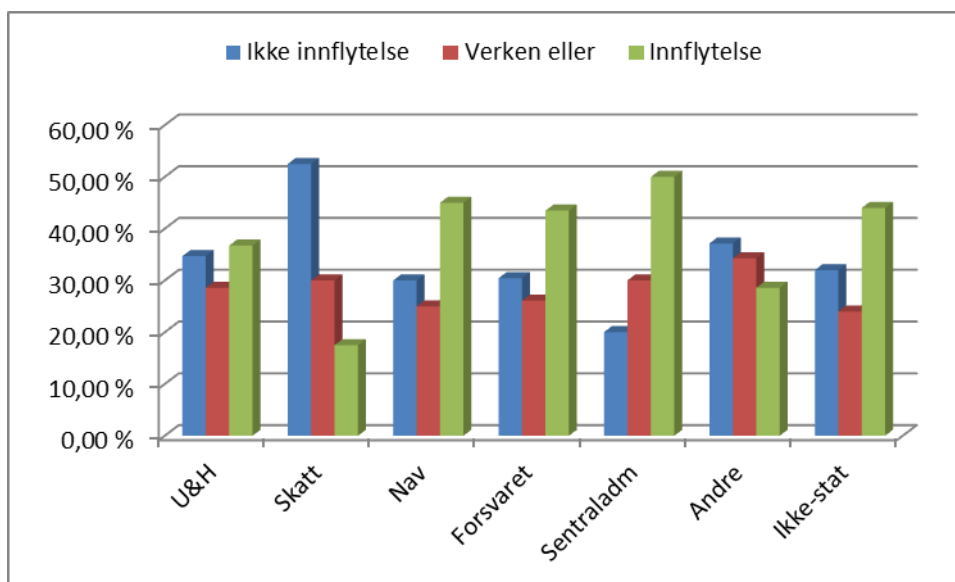
Figur 10.13. Standpunkt til påstanden «NTL hadde tilstrekkelig innflytelse i omorganiseringen». Prosent av alle medlemmer som har vært direkte berørt av omorganisering. (N=322⁵⁹)



25 prosent svarer at de «ikke vet». Også blant dem som har en mening, ser vi en fordeling som kan tyde på at medlemmene ikke har en altfor klar oppfatning av NTLs innflytelse. Det kan tolkes på ulike måter. Dels at det er naturlig at en god del medlemmer ikke kjenner til hvordan prosessen foregikk, dels at NTL ikke har klart å formidle til alle medlemmer hva slags innflytelse (eller manglende innflytelse) organisasjonen hadde i prosessene. Uansett ser vi også her den betydelige *spredningen* som vi finner på nesten alle spørsmål i denne undersøkelsen.

⁵⁹ Vet ikke-gruppa er utelatt

Figur 10.14. Medlemmenes syn på om «NTL har hatt tilstrekkelig innflytelse i prosessen. Prosent av «omorganiserte» etter etat. (N=322⁶⁰)

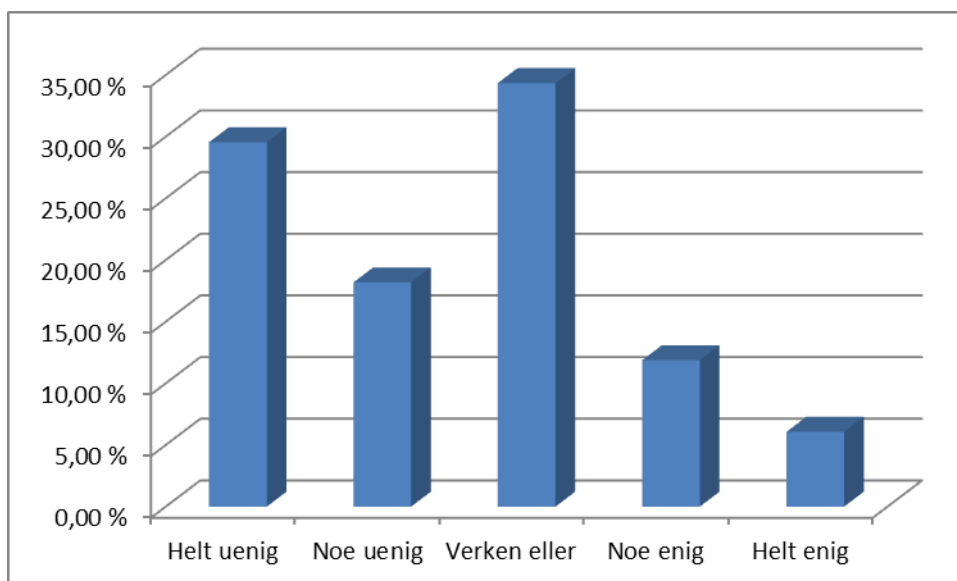


Vi ser igjen at Skatteetaten skiller seg negativt ut. Det ser dermed ut til en viktig forklaring på den negative utviklingen i Skatteetaten er at NTL-medlemmene oppfatter at etaten har gjennomført omorganiseringer kan være NTLs syn ikke er tatt hensyn til.

Hvordan oppfatter medlemmene sin egen innflytelse i prosessen.

⁶⁰ Vet ikke-gruppa er utelatt

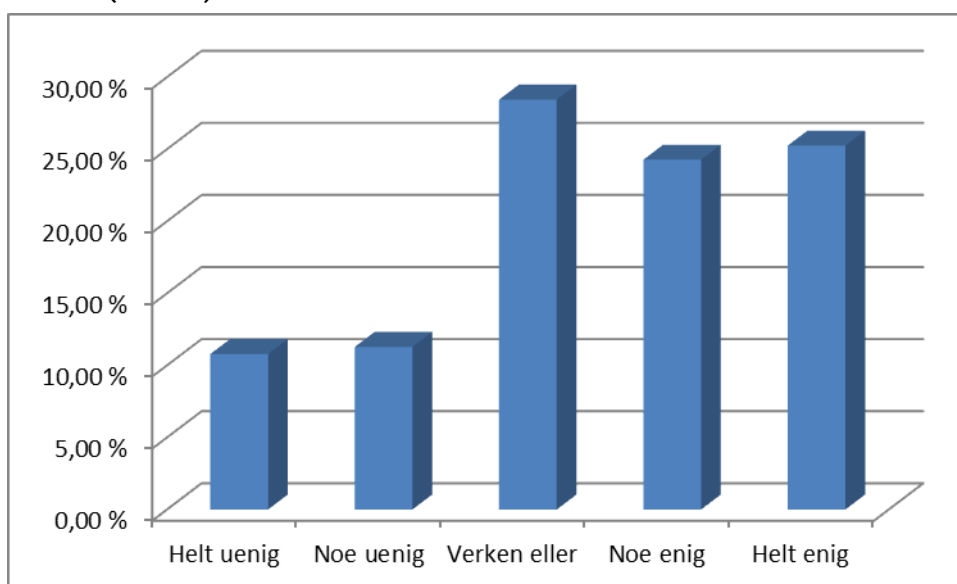
Figur 10.15. Standpunkt til påstanden «Jeg hadde tilstrekkelig innflytelse i omorganiseringen». Prosent av alle medlemmer som har vært direkte berørt av omorganisering. (N=396)



Her er svarene tydeligere. Om lag halvparten av medlemmene (48 prosent) er uenige i at de selv hadde tilstrekkelig innflytelse i prosessen, mens bare 18 prosent er enige.

Til slutt har vi spurt medlemmene som har vært gjennom omstillinger, om de synes det er for hyppige omorganiseringer i virksomheten og svarene var da slik:

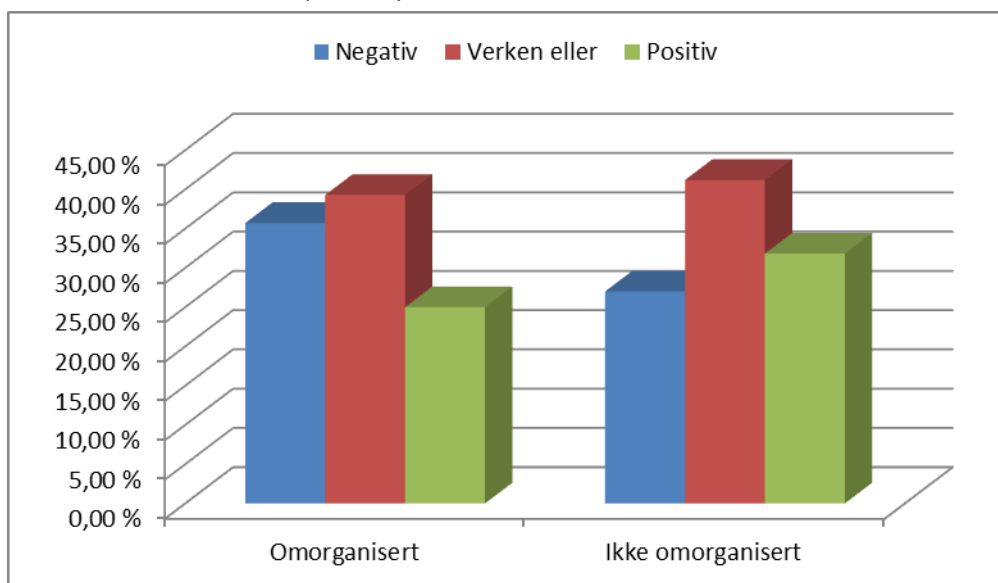
Figur 10.16. Medlemmenes standpunkt til påstanden. «Det er for hyppige omorganiseringer i min virksomhet». Prosent av alle medlemmer som har vært direkte berørt av omorganisering. (N=408)



Nokså nøyaktig 50 prosent av medlemmene er noe eller helt enig i en slik påstand, mens 22 prosent er uenige.

Hvordan slår omorganiseringsprosesser ut på tilliten til ledelsen. Generelt får vi dette svaret

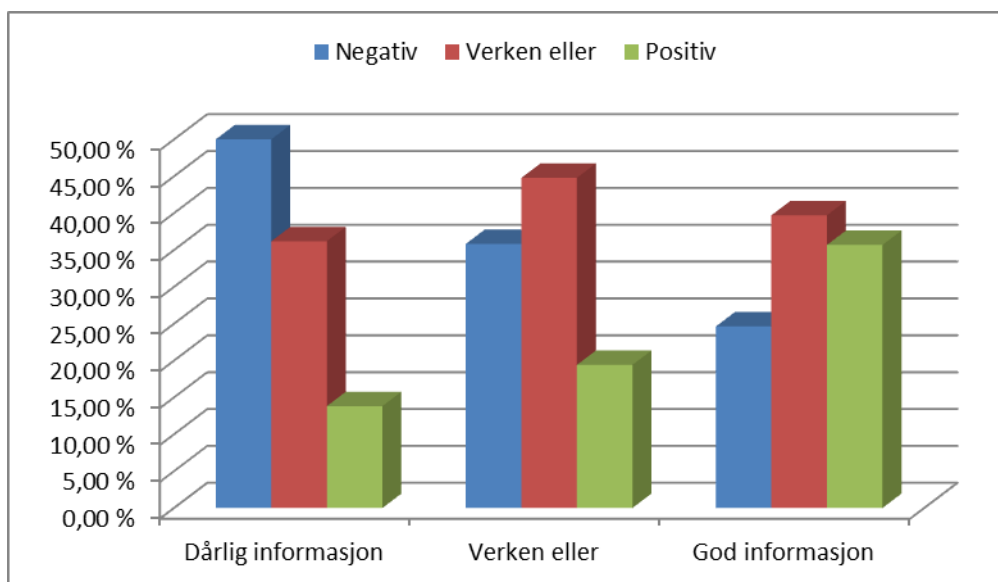
Figur 10.17. Medlemmenes oppfatning av om tilliten til virksomhetens øverste ledelse har utviklet seg i positiv eller negativ retning etter om respondenten arbeider i avdeling som har nedbemannet/omorganisert eller ikke. Prosent av alle medlemmer. (N=688)



Vi ser altså en viss effekt. Medlemmer som har vært gjennom omorganiseringer og nedbemanninger svarer i noe større grad at tilliten til ledelsen har utviklet seg i negativ retning. Mens 36 prosent av de «omorganiserte» rapporterer om synkende tillit, er tilsvarende for ikke-«omorganiserte» 27 prosent.

Men forskjellene er ikke store, og en nærmere studie av svarene viser at informasjonen fra ledelsen og opplevelsen av medbestemmelse har langt større betydning enn selve omorganiseringen i seg selv.

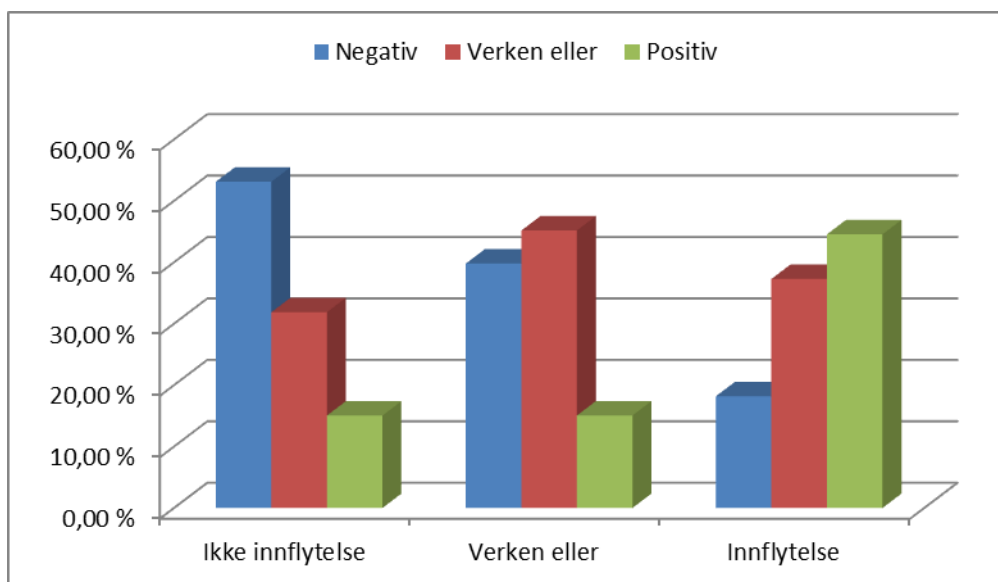
Figur 10.18. Medlemmenes oppfatning av om tilliten til virksomhetens øverste ledelse har utviklet seg i positiv eller negativ retning etter om respondenten har fått god informasjon eller ikke. Prosent av «omorganiserte». (N=458)



Blant dem som har fått dårlig informasjon erfarer – som vi ser – halvparten (50 prosent) svekket tillit til toppledelsen, mens svarene til dem som er omorganisert, men har fått god informasjon, er nokså nøyaktig de samme som blant medlemmer som ikke er omorganisert.

Enda mer utslag gir oppfatningene av ledelsens forhold til NTL. Når vi kopleter svaret på spørsmålet om NTL hadde «tilstrekkelig innflytelse» på omorganiseringsprosessen til svaret på om medlemmenes tillit er svekket eller styrket, får vi følgende figur:

Figur 10.19. Medlemmenes oppfatning av om tilliten til virksomhetens øverste ledelse har utviklet seg i positiv eller negativ retning etter synet på om «NTL har hatt tilstrekkelig innflytelse i prosessen». Prosent av «omorganiserte». (N=316⁶¹)



Her ser vi altså at 53 prosent av medlemmene som oppfatter at NTL ikke hadde tilstrekkelig innflytelse, har mistet tillit til ledelsen. Mens det store flertallet (73 prosent) av medlemmer som har vært gjennom omorganisering/nedbemanning, men samtidig oppfatter at NTLs syn ble ivaretatt i prosessen, svarer at tilliten til ledelsen er uendret eller økt. Dette er svært tydelig tale.

Det avgjørende for ansattes tillit til ledelsen i samband med omorganisering eller nedbemanning er altså ikke omorganiseringen/nedbemanningen i seg selv, men i hvilken grad det informeres godt om prosessene og – ikke minst – i hvilken grad tjenestemannsorganisasjonene reelt involveres og lyttes til.

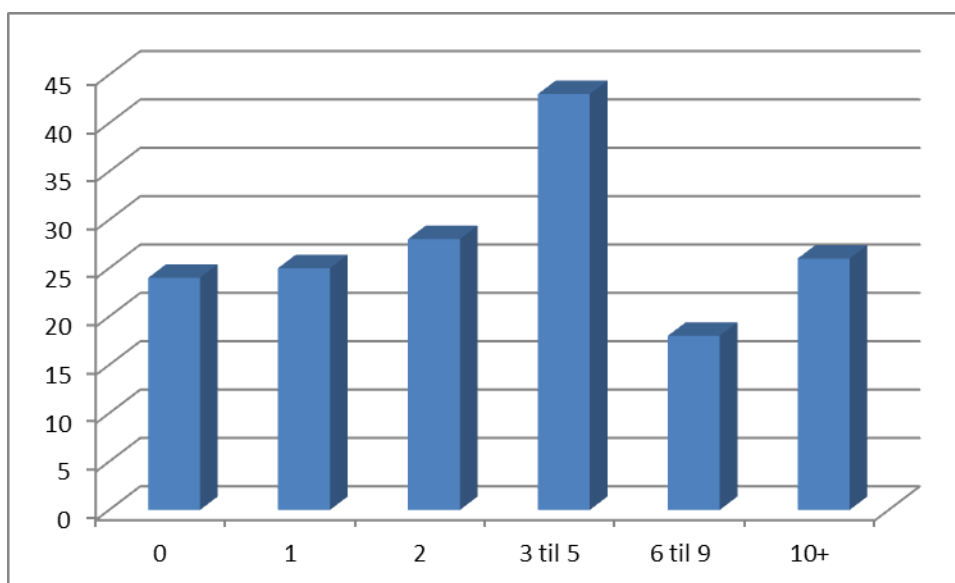
⁶¹ Her er de som svarte «vet ikke» utelatt fra tabellen.

11 Tillitsvalgtundersøkelsen: Liten reell medbestemmelse

Spørsmål som defineres som administrative skal være gjenstand for formell behandling i det formelle partssammensatte medbestemmelsesapparatet. Apparatet og møtene som er knyttet til det har ulike navn i ulike deler av staten. MBA (medbestemmelsesapparatet) eller IDF-møter (Informasjon, drøfting, forhandling) er mest vanlig.

Som vi har vist i drøftingen av Hovedavtalens bestemmelser foran, er det få spørsmål som gir rett til forhandlinger. Det avspeiles også i surveyen.

Figur 11.1 Antall forhandlingsprotokoller tillitsvalgte oppgir å ha satt opp siste år. Prosent av alle tillitsvalgte som svarer. (N=164)⁶²



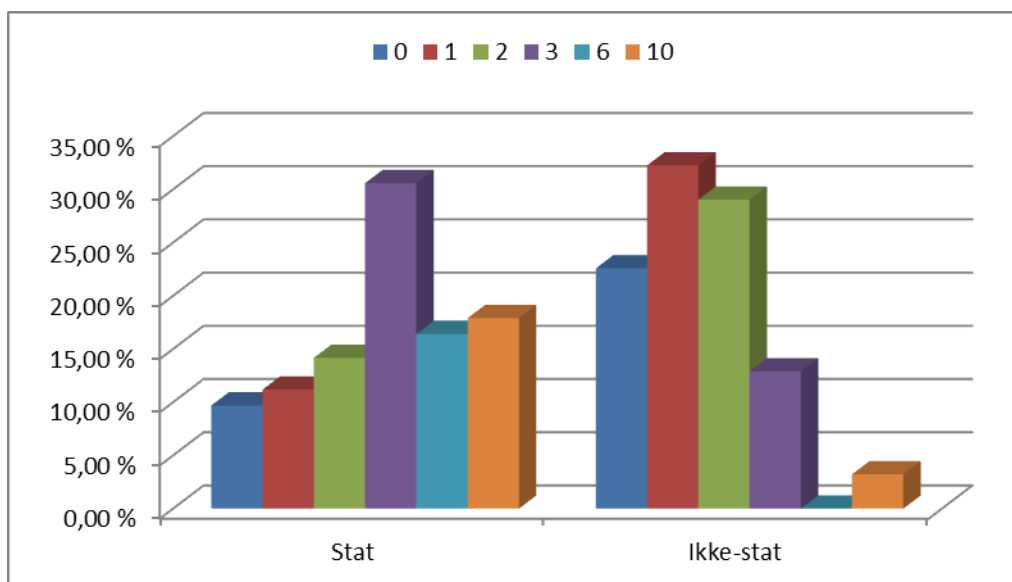
Også på dette temaet er spredningen i svarene stor.⁶³ Om lag halvparten (47 prosent) av de tillitsvalgte sier at de er med på å sette opp to eller færre forhandlingsprotokoller i løpet av ett år, Men det er også tillitsvalgte (16 prosent av dem som kan svare) som sier at de setter opp mer enn ti slike protokoller i løpet av ett år.

⁶² Fordi utvalget av Nav-tillitsvalgte skiller seg ut, er de ikke tatt med her. Se metodevedlegget.

⁶³ Disse tallene må tas med forbehold. Mange av de tillitsvalgte har hatt problemer med å svare på spørsmålet. Det avspeiler dels at det er noe uklart hva «forhandlinger» skal bety, dels at noen har tatt med lønnsforhandlinger, andre har det ikke.

Vi har sett på fordelingen på dette spørsmålet etter om de tillitsvalgte er ansatt i staten eller ikke. Da får vi følgende figur:

Figur 11.2. Antall forhandlingsprotokoller tillitsvalgte oppgir å ha satt opp siste år. Statlige og ikke-statlige. Prosent av alle tillitsvalgte som oppgir de ulike antall. (N=164)⁶⁴



Vi ser tydelige forskjeller. Av de tillitsvalgte i staten er det vesentlig færre som setter opp få forhandlingsprotokoller enn blant tillitsvalgte utenfor staten. Blant de ikke-statlige er det 74 prosent som har satt opp to eller færre protokoller siste år. Blant de statsansatte er det bare 35 prosent, altså mindre enn halvparten så mange, som svarer det samme.

I staten ser vi en svært sterk *spredning* i tallet på forhandlingsprotokoller. Majoriteten oppgir 3-5, men en betydelig andel har både færre og flere protokoller i løpet av ett år. Også her synes altså praksis å variere i svært stor grad mellom ulike deler av staten.

Det oppstår i iblant strid mellom ledelsen og tjenstemannsorganisasjonen om hvorvidt en sak er forhandlingstema. I undersøkelsene er vi gjort kjent med flere saker der NTL mente at forhandlingsretten gjaldt mens ledelsen mente det var snakk om et drøftingsspørsmål. Et illustrerende eksempel er fra Skatteetaten:

⁶⁴ Fordi utvalget av Nav-tillitsvalgte skiller seg ut, er de ikke tatt med her. Se metodevedlegget.

11.1 Eksempel: Strid om forhandlingsrett: Flytting av FA-grupper fra Skattekvartalet

Skattedirektoratet vedtok sommeren 2010 å flytte ansatte ved Fastsettingsavdelingen⁶⁵ (FA) fra Skattekvartalet i Oslo til etatens lokaler i Sandvika, 20 kilometer vest for hovedstaden. Både selve flyttingen og prosessen rundt den skapte svært mye misnøye blant de ansatte det gjelder. Mange mente at utflyttingen ”egentlig» var et uttrykk for en nedprioritering av fastsettingsavdelingen og styrt av behovene til en annen og høyere prioritert del av skatteetaten, nemlig Kontroll og Rettsanvendelses-avdelingen (KR).

NTLs syn var at flyttingen var en *organisasjonsendring* og at den derfor utløste forhandlingsrett etter Hovedavtalens paragraf 13,2. Ledelsen viste på sin side til at bakgrunnen var plassmangel fordi Skatt Øst måtte flytte ut av en etasje i Skattekvartalet og at overføringen til Sandvika lå under styringsretten.

I et notat fra NTL Skatt Øst het det at «vi finner grunn å påpeke at vi sjelden har mottatt så klare og unisone tilbakemeldinger fra våre medlemmer som i denne saken... Bakteppet for den utbredte misnøyen er en oppfatning om at FA i Skatt Øst helt siden ROS⁶⁶ ved nærmest enhver anledning plasseres på sidelinjen som følge av at man ikke er del av regionens såkalte «satsingsområder».

I et brev til ledelsen i Skattedirektoratet ba NTL Skatts leder Stein Thorvaldsen derfor om at beslutningen om flytting ble revurdert. Han påpekte at «flere medarbeidere føler seg urettmessig behandlet av Skatteetaten som arbeidsgiver. Likeledes føler mange at dette er uttrykk for en sterk nedprioritering av Fastsetting i Skatt Øst».

I sitt svar skrev regiondirektør Øyvind Strømme i Skattedirektoratet at flyttingen er innenfor det arbeidsforhold som er inngått: «Stillingsbetegnelsen er den samme og medarbeiderne har de samme arbeidsoppgavene». Strømme konkluderer med at «*organisasjonskartet ikke er endret*» og at flyttingen ikke medfører at medarbeiderne «må flytte eller påføres vesentlige ulemper».

En *tvist om forhandlingsrett* kan i følge Hovedavtalen paragraf 47 bringes inn for Arbeidsretten. Hvis ikke avgjøres slike tvister endelig av etatsledelsen. I dette tilfellet ble saken «løftet» fra regionnivå i Skatt Øst til Skattedirektoratet sentralt og endelig avgjort av ledelsen der. Når løsningen av slike tvister ikke er avtalefestet, vil det selvfølgelig løsningen i større grad være avhengig av maktforholdet mellom ledelse og fagforeningene.

⁶⁵ Avdelingen som fastsetter hva skattyterne skal betale i skatt.

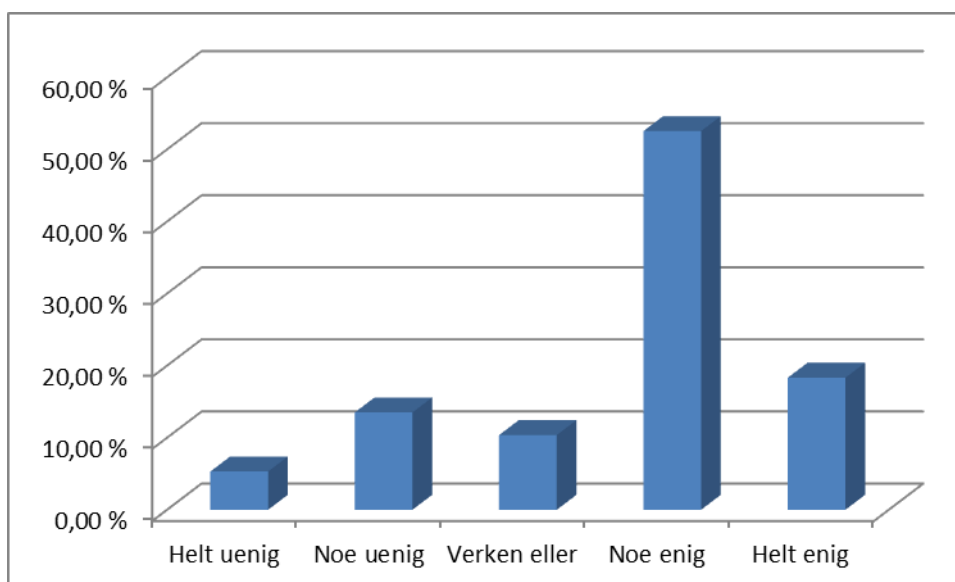
⁶⁶ ROS er forkortelsesnavnet for den store omorganiseringen og regionaliseringen av Skatteetaten i årene 2008-2010

Drøftingssaker skal i følge Hovedavtalen ikke protokolleres.⁶⁷ Det skal bare skrives *referat* fra møtene. I følge mange av våre informanter kan det være vanskelig å få gode og presise referater fra drøftingssaker.

11.2 Hensyn og innflytelse

Hva svarer de tillitsvalgte på spørsmål om hvordan de blir behandlet og tatt imot av ledelsen. Vi har stilt de samme spørsmålene som vi stilte medlemmene. Den første figuren viser oppfatningen av om ledelsen «tar hensyn»

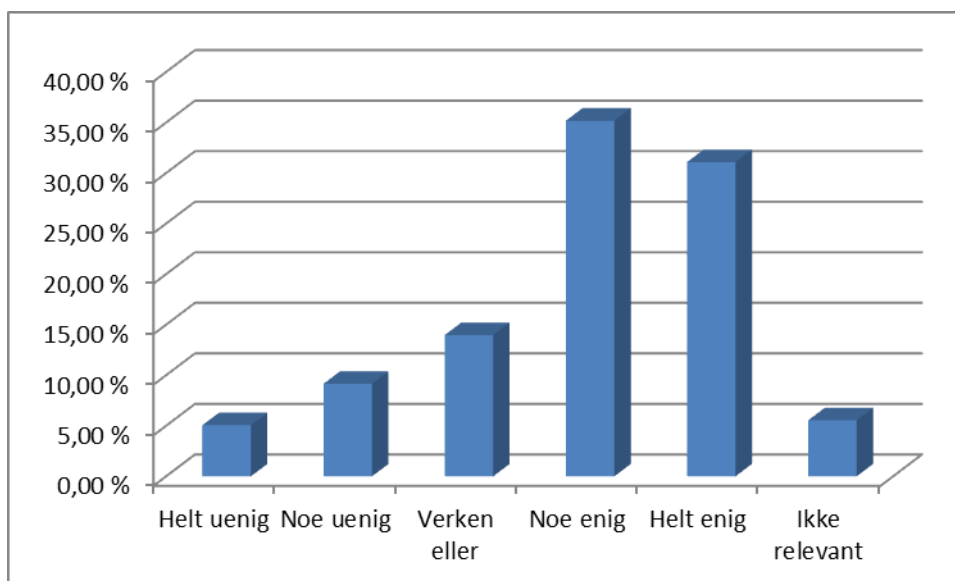
Figur 11.3 Tillitsvalgtes syn på påstanden «Den øverste ledelsen i min virksomhet tar hensyn til innspill fra fagforeninger når det foreligger uenighet». Prosent av alle tillitsvalgte (N=415)



Som vi ser, er flertallet (53 prosent) «noe enig» i påstanden, mens 18 prosent er «helt enig». Vi tolker dette som om tillitsvalgte i hovedsak oppfatter at det tas hensyn på toppledelsesnivå. Men hvis vi ser på svarene på samme spørsmål om «nærmeste leder» ser vi en klar forskjell:

⁶⁷ Hovedavtalens paragraf 16.2

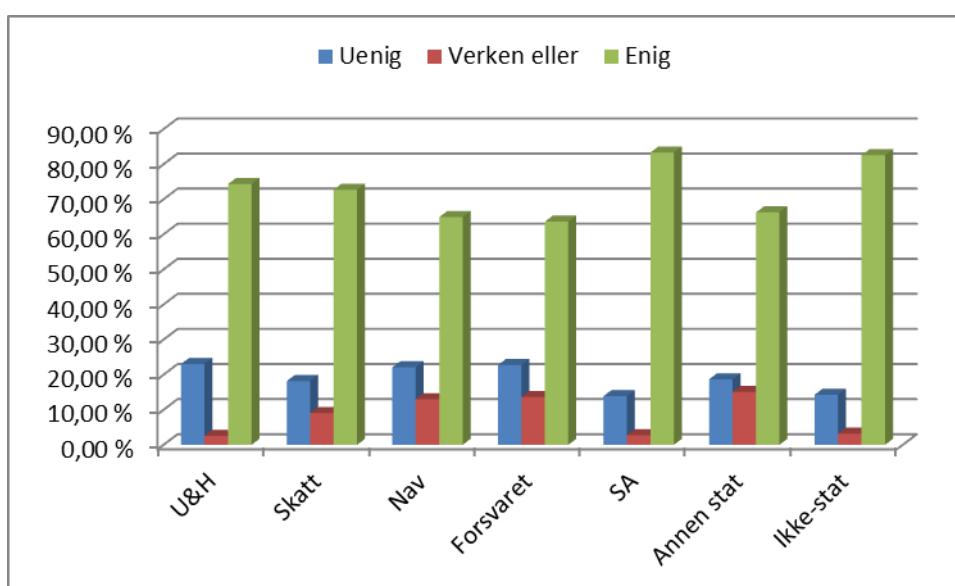
Figur 11.4 Tillitsvalgtes syn på påstanden «Min nærmeste leder tar hensyn til innspill fra fagforeninger når det foreligger uenighet». Prosent av alle tillitsvalgte (N=415)



Vi ser at det er klart flere som er «helt enige» i at nærmeste leder tar hensyn til innspill.

Det er ikke store forskjeller mellom etatene. Det går fram av figuren under:

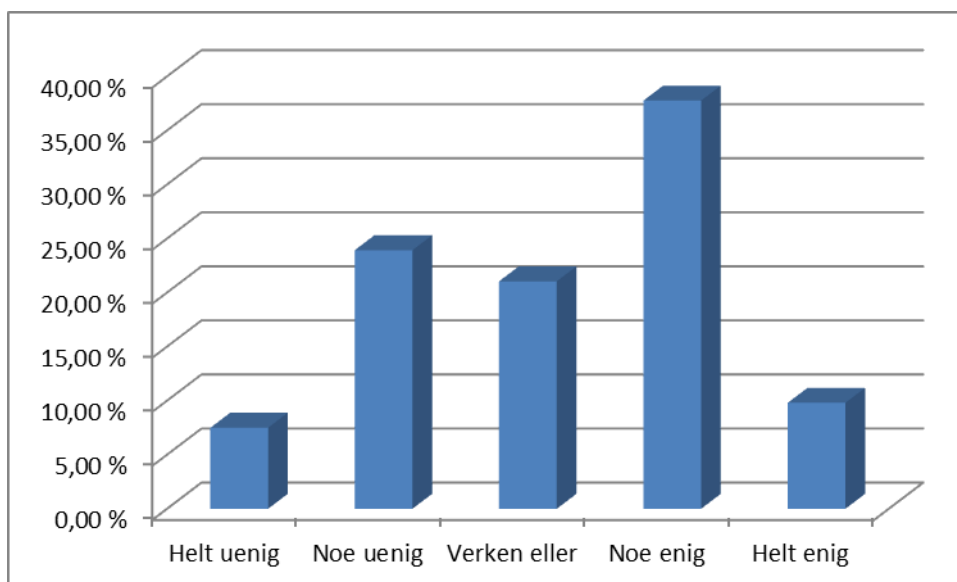
Figur 11.5. Tillitsvalgtes syn på påstanden «Den øverste ledelsen i min virksomhet tar hensyn til innspill fra fagforeninger når det foreligger uenighet» etter etat. Prosent av alle tillitsvalgte (N=415)



Vi ser altså at det er høyest andel i sentraladministrasjonen og utenfor staten som er enige i en påstand om at toppledelsen tar hensyn til innspill. Lavest andel er det i Forsvaret, noe som står i motsetning til svarene fra NTLs *medlemmer* i Forsvaret. Der er det nemlig klart flest «enige» på samme spørsmål. Forklaringen på dette kan være at det er forskjeller på erfaringene i ulike nivåer i etaten.

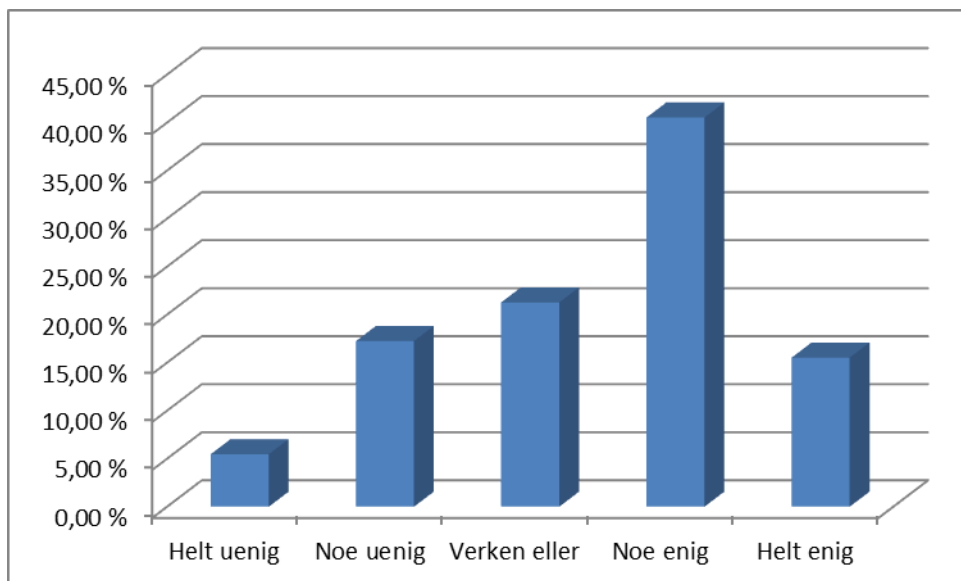
Vi har også spurt om de tillitsvalgte oppfatter at «medbestemmelsesapparatet fungerer godt». Her er svarene langt mer blandet:

Figur 11.6 Tillitsvalgtes syn på påstanden «MBA fungerer godt i vår virksomhet». Prosent av alle tillitsvalgte (N=347)



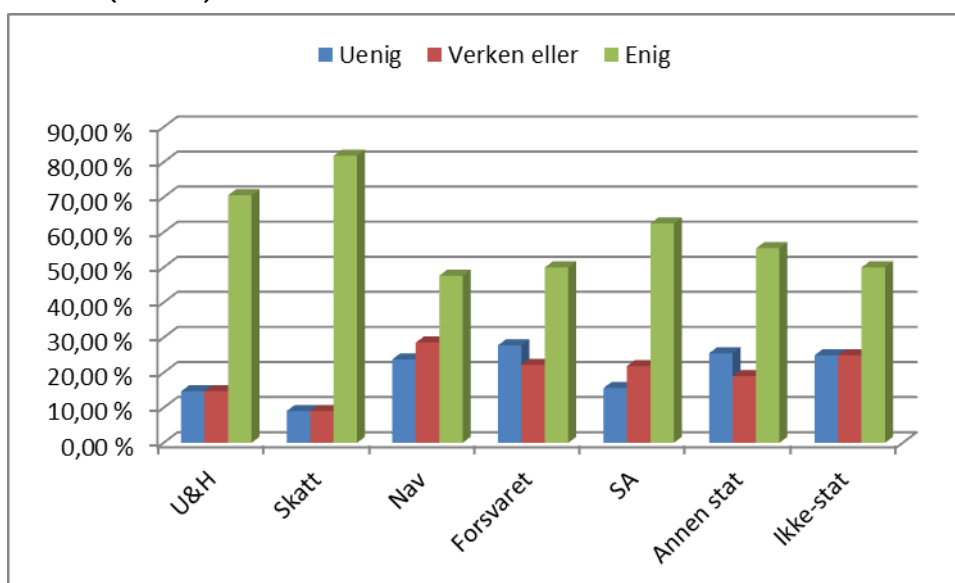
Det er klart flere (31 prosent) som mener MBA ikke fungerer godt enn de som mener at den øverste ledelsen ikke tar hensyn. Noe av grunnen til det siste er at et ikke helt lite antall NTL-tillitsvalgte mener at virksomhetsledelsen ikke følger regelverket.

Figur 11.7 Tillitsvalgtes syn på påstanden «Virksomhetsledelsen følger regelverket i MBA». Prosent av alle tillitsvalgte (N=347)



Det framgår av figuren at 23 prosent, altså nesten hver fjerde tillitsvalgte er «helt» eller «noe» uenige i at virksomhetsledelsen «følger regelverket i MBA». Men det store flertallet er som vi ser «noe» eller «helt» enig. Det kan diskuteres om det er et «godt» resultat at bare 15 prosent av de tillitsvalgte er «helt enige» i at virksomhetsledelsen følger regelverket.

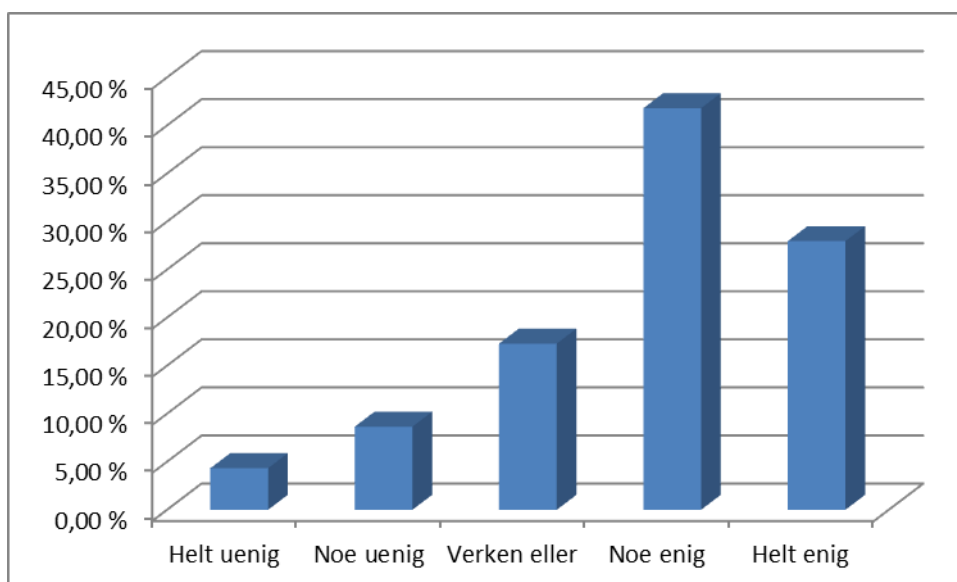
Figur 11.8 Tillitsvalgtes syn på påstanden «Virksomhetsledelsen følger regelverket i MBA» etter etat. Prosent av alle tillitsvalgte (N=347)



Her ser vi at det er visse forskjeller mellom etatene. Mens tillitsvalgte i Skatteetaten og i U&H er mest enige i påstanden om at ledelsen følger regelverket i MBA, er de tillitsvalgte i Forsvaret, Nav og annen statlig virksomhet i størst grad uenige.

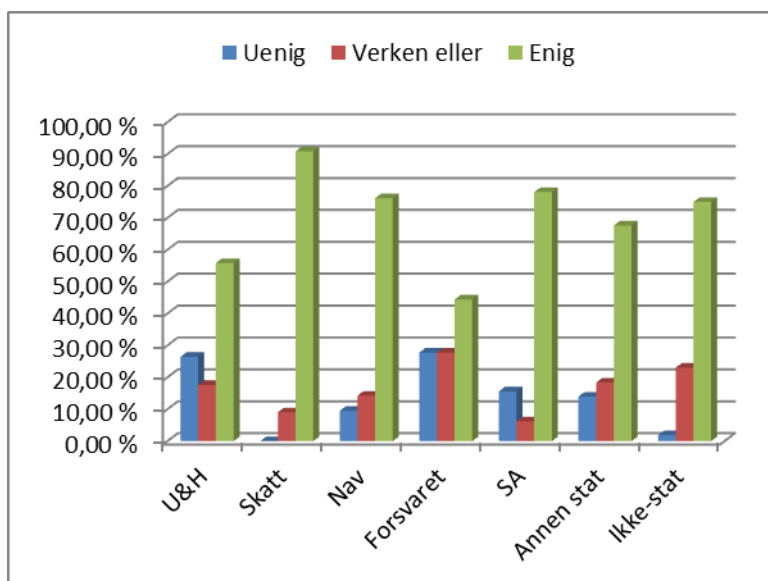
Vi har også spurt de tillitsvalgte om to forhold som gjerne nevnes når NTL-tillitsvalgte er samlet, at de ansattes representanter kommer for sent inn i vedtaksprosesser og at ledelsen oppfatter «drøfting» som «informasjon», selv om dette i følge Hovedavtalen skal være to helt ulike prosesser. På det første spørsmålet er svarene entydige:

Figur 11.9. Tillitsvalgtes syn på påstanden «tillitsvalgte kommer for sent inn i beslutningsprosesser». Prosent av alle tillitsvalgte. (N=347)



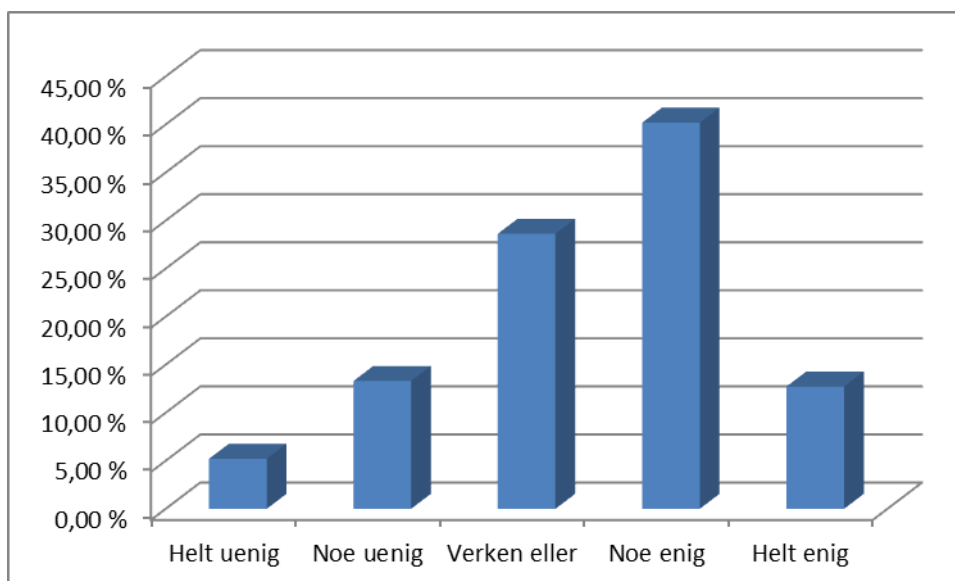
Som det framgår er det store flertallet (69 prosent av alle) enten noe eller helt enig i påstanden om at de tillitsvalgte kommer for sent inn i prosessen. Det er her verdt å merke seg at det *ikke* er færre som «uenige» i dette blant dem som har mye uformelle samtaler med ledelsen.

Figur 11.10. Tillitsvalgtes syn på påstanden «Tillitsvalgte kommer for sent inn i beslutningsprosesser» etter etat. Prosent av alle tillitsvalgte (N=347)



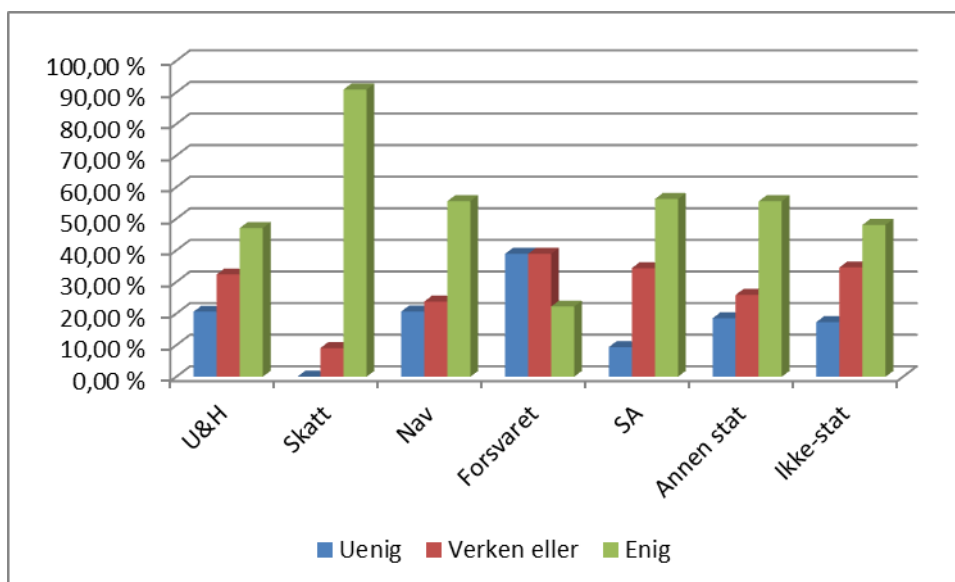
Tillitsvalgte i Forsvaret og UH-sektoren er som vi ser minst enige i påstanden om at de kommer for sent inn i beslutningsprosesser. I de øvrige etatene er minst sju av ti enige i en slik påstand.

Figur 11.11 Tillitsvalgtes syn på påstanden «Ledelsen oppfatter drøfting som informasjon». Prosent av alle tillitsvalgte (N=347)



Vi ser at flertallet (53 prosent) er enige i en slik påstand og at bare 19 prosent er uenige. Det er altså en utbredt oppfatning at ledelsen ikke tar drøftingsregelen på alvor. Hvis vi ser på hvordan dette fordeler seg på etater, finner vi visse forskjeller:

Figur 11.12 Tillitsvalgtes syn på påstanden «Ledelsen oppfatter drøfting som informasjon» etter etat. Prosent av alle tillitsvalgte (N=347)



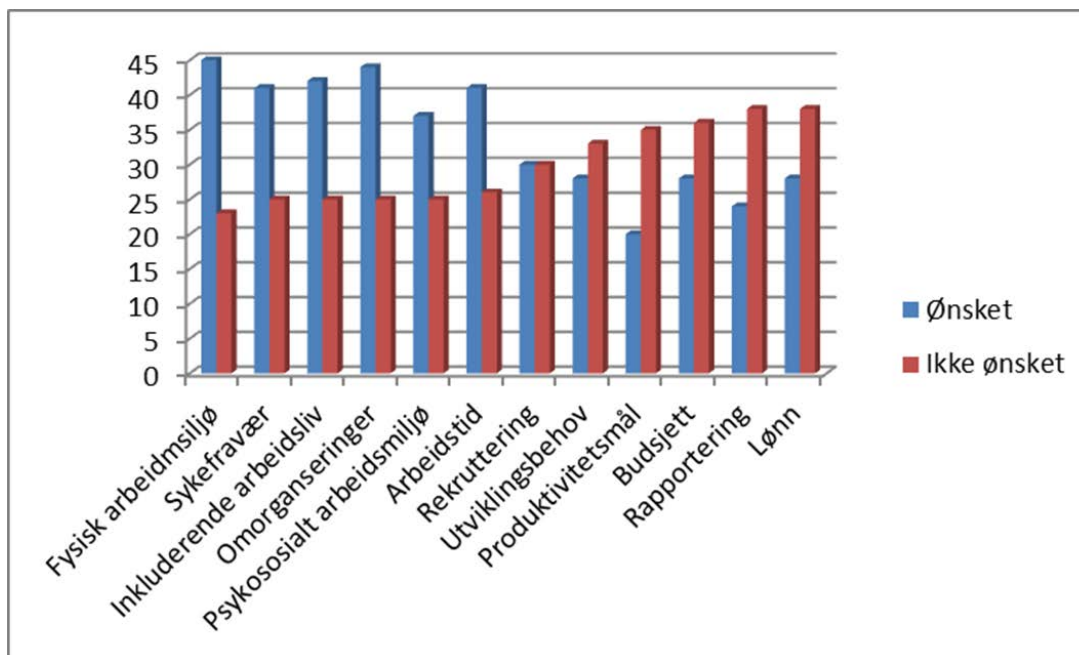
Mens skatteetaten er nesten helt unisont enig, er det er flertall av de tillitsvalgte i Forsvaret som er *uenige*. Ellers er det jevnt over rundt halvparten av de tillitsvalgte i alle etater som er enige i en slik påstand, ganske få er uenige. Tallene viser altså at svært mange tillitsvalgte i alle etater mener at ledelsen oppfatter drøfting som informasjon.

Vi ser altså at det er stor spredning, men at flertallet av de tillitsvalgte oppfatter på generelt grunnlag at ledelsen på ulike nivåer tar hensyn til innspill fra tillitsvalgte.

11.3 Liten reell innflytelse

Men hvis vi går mer detaljert inn i spørsmålene, ser vi også andre tendenser. Vi har først spurt om «i hvilken grad du som tillitsvalgt opplever at ledelsen «reelt ønsker dine innspill» i ulike. Meningen med spørsmålet er å kartlegge om de tillitsvalgte oppfatter at ledelsen faktisk *ønsker seg* deltakelse og medbestemmelse fra organisasjonene. Svarene her er mer nedslående

Figur 11.13 Tillitsvalgtes syn på om «ledelsen reelt ønsker dine innspill» etter områder. Prosent av alle tillitsvalgte som svarer «enig» og «uenig»⁶⁸ (N=360)



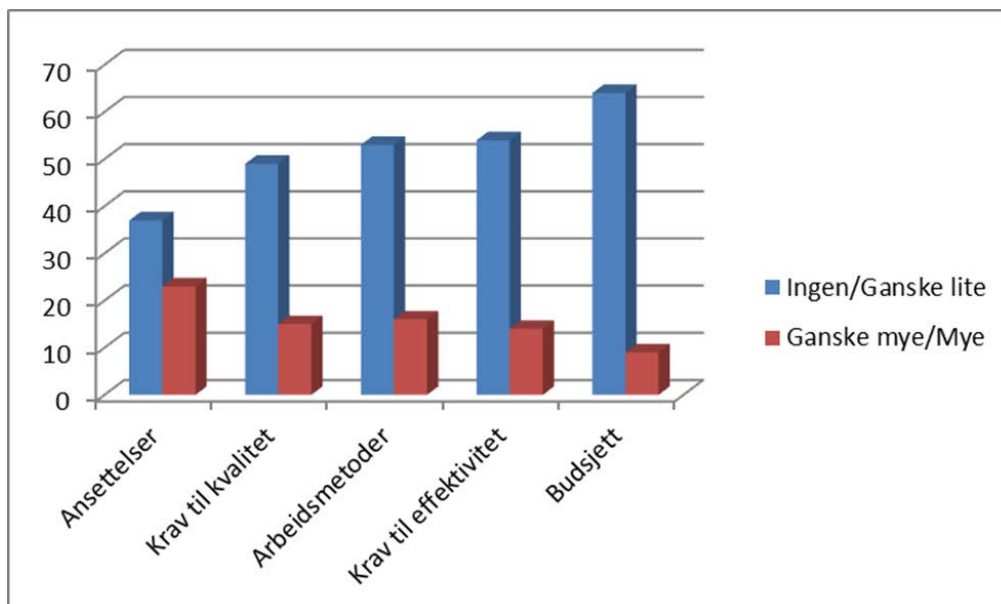
Her ser vi det klare forskjeller mellom ulike områder. Flere er enige enn uenige i at ledelsen «reelt ønsker» innspill på områder som fysisk arbeidsmiljø, sykefravær, inkluderende arbeidsliv, omorganiseringer og psykososialt arbeidsmiljø. Alt dette er områder der ledelsen er bundet av lov eller avtaler til å høre de ansattes syn. Det er derfor et viktig funn at en knapp fjerdedel av de tillitsvalgte svarer at ledelsen reelt ikke ønsker deres innspill på slike områder.

Når det gjelder forhold som produktivitetsmål, budsjett og rapportering er det vanligvis ikke avtalefestet medbestemmelse. Vi ser at flere de tillitsvalgte er uenige enn enige i en påstand om at ledelsen reelt ønsker å få innspill fra de ansattes organisasjoner på disse feltene. Men svarene støtter denne studiens hovedfunn; at det er svært store forskjeller på erfart medbestemmelse og at det i stor grad er opp til og avhengig av lederen. Når såpass mange mener at ledelsen ikke ønsker innspill om lønn handler dette muligens om at lønnsforhandlinger er en slags arena for institusjonalisert uenighet.

Vi har også spurt konkret om oppfatningen av innflytelse på ledelsens beslutninger på en del områder, og får da også noe nedslående svar:

⁶⁸ «Verken eller»-svarene er utekatt fra grafen. Derfor summerer ikke svarene til 100.

Figur 11.14. Tillitsvalgtes syn på om «hvor mye innflytelse du har på ledelsens beslutninger om følgende forhold» etter forhold. Prosent av alle tillitsvalgte som svarer «lite» og «mye»⁶⁹ (N=360)



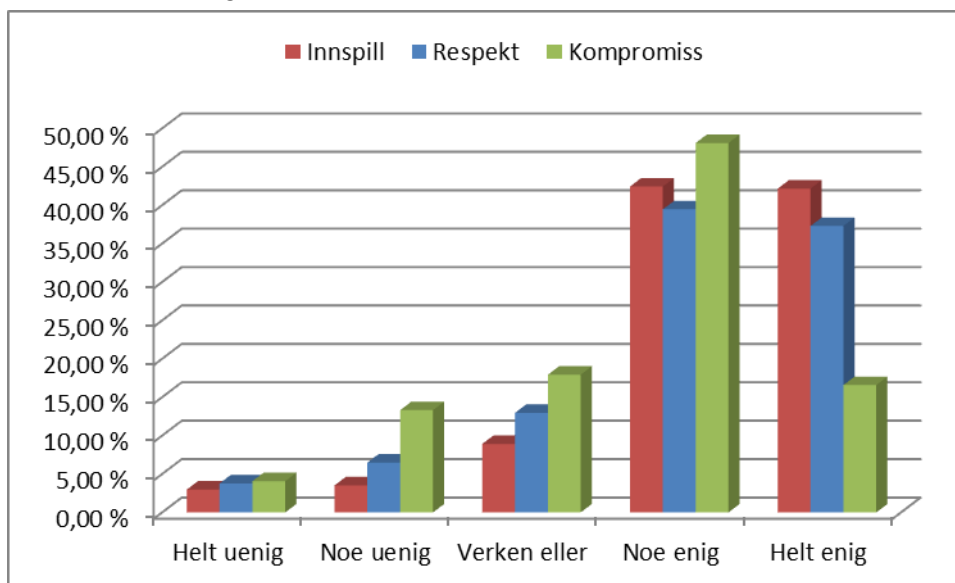
Med unntak av ansettelse (der det fins et regelverk som gir organisasjonene formelle rettigheter) ser vi at de tillitsvalgte opplever lite reell innflytelse på beslutninger om helt sentrale forhold som «krav til kvalitet», «arbeidsmetoder», «krav til effektivitet» og «budsjett». Dette betyr at tjenestemannsorganisasjonene har svært liten innflytelse på sentrale styringsparametere som budsjett, effektivitet, kvalitet og arbeidsmetoder, altså mye av det som fastlegges gjennom styringsdialoger og tildelingsbrev og som vi drøfter under.

Vi ser altså at når vi spør de tillitsvalgte hva slags *konkret innflytelse og gjennomslag* de har, er bildet mer nyansert og negativt enn når vi spør om ledelsen tar hensyn til innspill. Det kan indikere at medbestemmelsen er mer formell enn reell og/eller at den oppfattes som nokså begrenset.

Hvis vi til slutt kopleer noen av svarene om innflytelse i samme figur, får vi følgende:

⁶⁹ «Verken eller»-svarene er utekatt fra grafen. Derfor summerer ikke svarene til 100.

Figur 11.15 Tillitsvalgte syn på om ledelsen lar de tillitsvalgte komme med innspill, om den behandler tillitsvalgte med respekt og om den prøver å komme til kompromisser. Prosent av alle tillitsvalgte. (N=368)

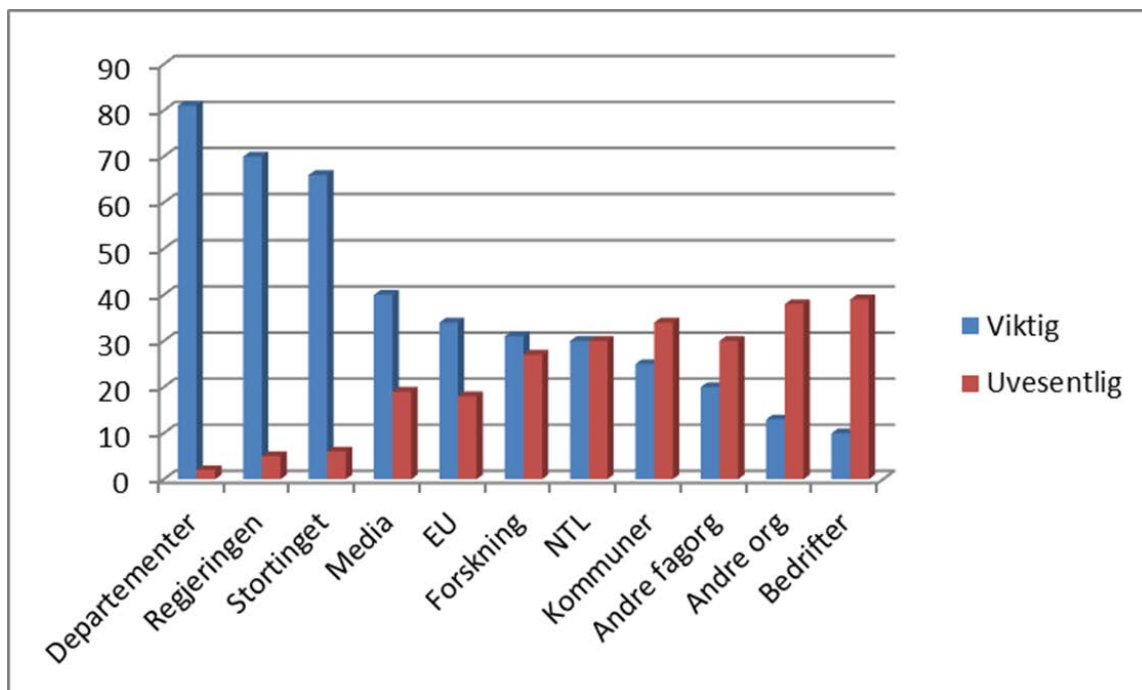


Vi ser at de tillitsvalgte er mest enig i at de får komme med innspill, noe mindre enige i at de blir behandlet med respekt og klart mindre enige i at ledelsen forsøker å komme fram til kompromiss. Disse forskjellene underbygger svarene på spørsmålene over om ledelsen oppfatter drøfting som informasjon og om tillitsvalgte kommer for sent inn i prosesser. Alle peker i retning av ordninger der ledelsen ofte først har tatt sine avgjørelser og deretter legger saka fram i medbestemmelsesorganene til sandpåstrøing.

Når tillitsvalgte har såpass begrenset innflytelse på avgjørelsene, hvem er det da som har innflytelse på ledelsens beslutninger. Vi har bedt de tillitsvalgte ta stilling til hvor viktige noen utvalgte instanser eller grupperinger er når sentrale beslutninger treffes av ledelsen i din virksomhet»

Svarene er slik:

Figur 11.16 Tillitsvalgtes syn på «hvor viktig de oppfatter at følgende instanser eller grupperinger er når sentrale beslutninger treffes av ledelsen i din virksomhet». Prosent av alle tillitsvalgte som svarer «viktig» og «uvesentlig»⁷⁰ (N=360)



Vi ser altså at det er det politiske systemet som tillegges mest vekt. Nesten alle svarer at departementets syn er «meget viktig» (58 prosent) eller «nokså viktig» (20 prosent) viktig for beslutningene, mens regjering og Stortinget følger som gode nummer to og tre. Deretter kommer media og EU-systemet, som henholdsvis 40 og 30 prosent av de tillitsvalgte mener er viktige for sine leders beslutninger.

De tillitsvalgte er delt nokså nøyaktig i to i synet på om NTL syn er «viktig» eller «uvesentlig» for ledelsens beslutninger. Det er interessant at NTLs tillitsvalgte oppfatter at både massemedia og EU-systemet har større betydning for virksomhetsledelsens beslutninger enn tjenestemannsorganisasjonene.

Andre fagorganisasjoner tillegges noe mindre vekt enn NTL, mens «andre organisasjoner» og bedrifter oppfattes å ha minst innflytelse.

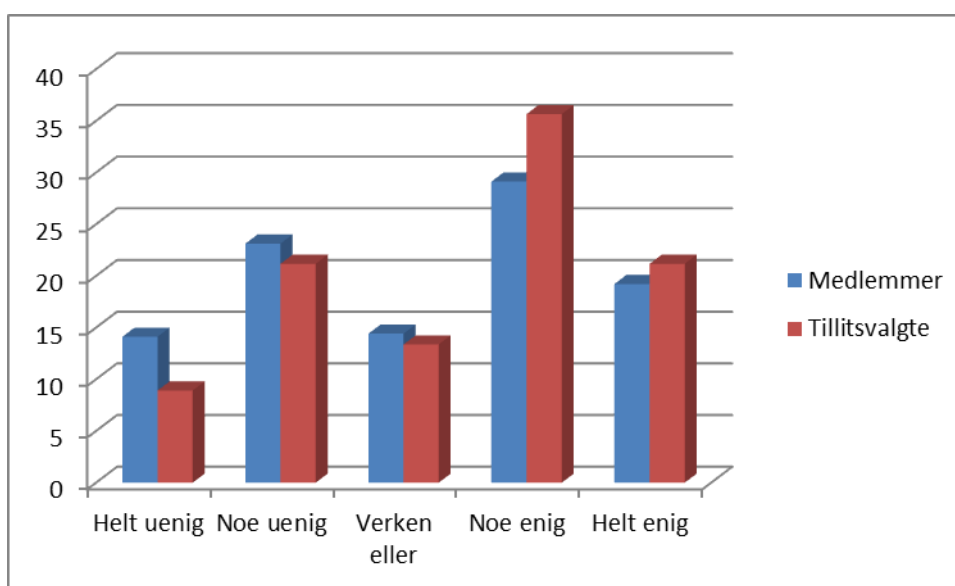
⁷⁰ «Både og»-svarene er utelatt fra grafen. Derfor summerer ikke svarene til 100.

11.4 Omorganisering

I kapitlet foran har vi gjort rede for medlemmenes syn på omorganiseringer og nedbemanning. Vi har stilt de tillitsvalgte de samme spørsmålene, og svarene er nokså sammenfallende.⁷¹

Vi viser først svarene på spørsmålet om de «omorganiserte» tillitsvalgte oppfattet informasjonen om omorganiseringen som god

Figur 11.17. Standpunkt til påstanden «Informasjonen fra ledelsen om omorganiseringen var god». Prosent av alle medlemmer og tillitsvalgte som har vært berørt av omorganisering (N=693)

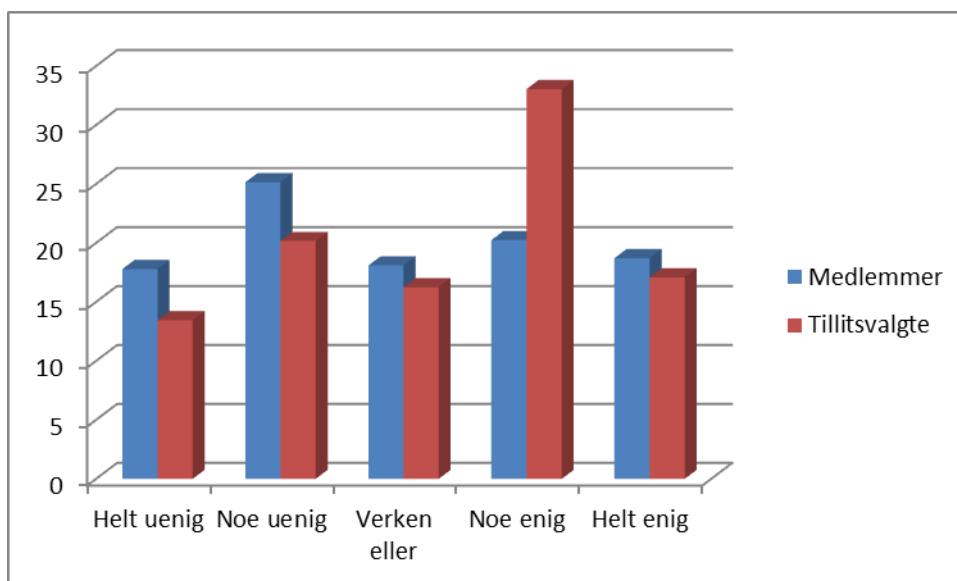


Vi ser at fordelingen er om lag den samme., men de tillitsvalgte er noe mer enige i at informasjonen var god. Det er nokså vanlig at tillitsvalgte får mer og bedre informasjon enn vanlige medlemmer.

Ser vi på hvordan henholdsvis medlemmer og tillitsvalgte svarer på om begrunnelsen var god, får vi en noe tydeligere forskjell:

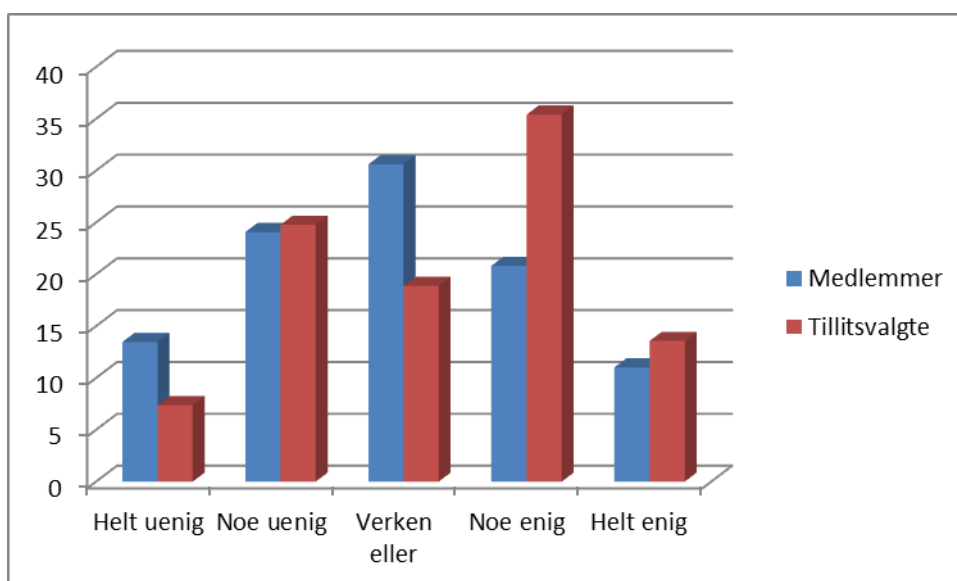
⁷¹ Utvalget av medlemmer var slik at vi også fikk med en rekke tillitsvalgte blant dem. 18 prosent av de som har svart i medlemsundersøkelsen har tillitsverv. Det dreier seg i all hovedsak om tillitsvalgte på «lavere» nivå enn de som er med i tillitsvalgt-undersøkelsen, men vi har i disse tabellene slått sammen de tillitsvalgte som har svart i medlemsundersøkelsen med de som er spurt i den separate surveyen blant tillitsvalgte.

Figur 11.18. Standpunkt til påstanden «Begrunnelsen fra ledelsen om omorganiseringen var god». Prosent av alle medlemmer og tillitsvalgte som har vært berørt av omorganisering (N=663)



De tillitsvalgte er altså i noe større grad enig i at begrunnelsen for omorganiseringen var god. Hva så med oppfatningen av NTLs innflytelse? Det ser vi her:

Figur 11.19. Standpunkt til påstanden «NTL hadde tilstrekkelig innflytelse i omorganiseringen». Prosent av alle medlemmer og tillitsvalgte som har vært berørt av omorganisering. «Vet ikke»-gruppa utelatt. (N=584)

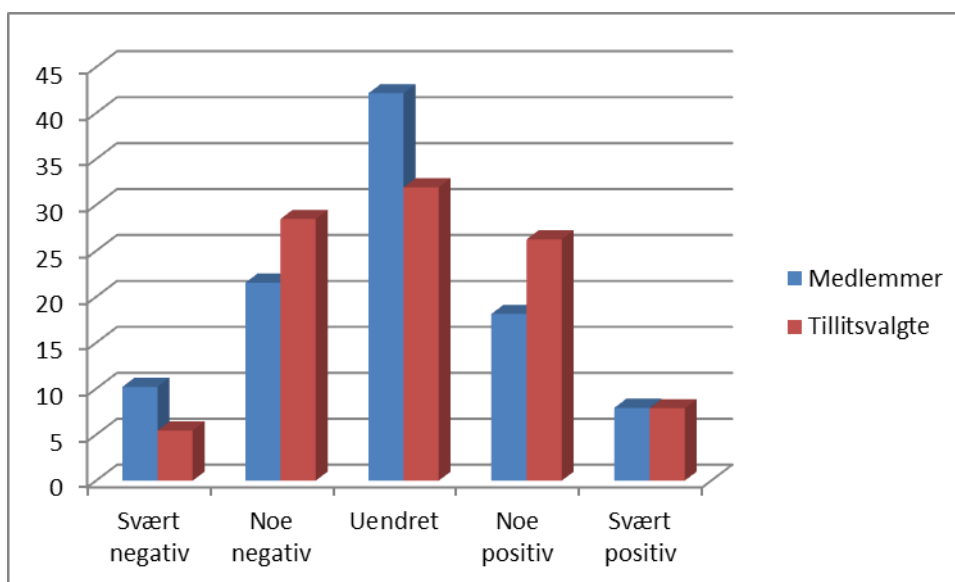


Forskjellene her er om lag de samme. De tillitsvalgte er noe mer fornøyde med NTLs innflytelse i prosessene enn medlemmene.

11.5 Tillit

De tillitsvalgte er også spurt om hvordan tilliten til virksomhetens øverste ledelse har endret seg de siste årene. Vi sammenlikner også her svarene med medlemmenes svar og får følgende:

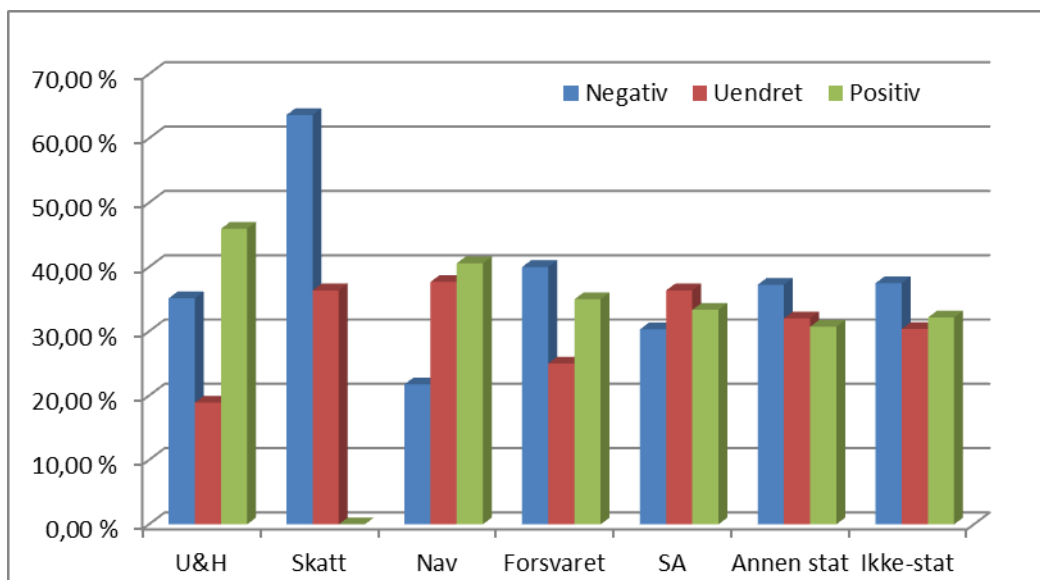
Figur 11.20. Medlemmers og tillitsvalgtes syn på hvordan tilliten til virksomhetens øverste ledelse har endret seg de siste årene. Prosent av alle medlemmer og tillitsvalgte. (N=823)



Vi ser de samme spredninger i oppfatningene som vi har sett på en rekke andre spørsmål. 34 prosent av de tillitsvalgte sier at de har mistet tillit til toppledelsen, 32 prosent sier den er uendret mens 34 prosent sier tilliten er bedret. Det er slik at tillitsvalgte i noe høyere grad enn vanlige medlemmer opplever endret tillit. Det er kanskje naturlig, ettersom de ofte har mer med ledelsen å gjøre.

Vi har endelig sett på om det er ulikheter mellom tillitsvalgte i de forskjellige etatene

Figur 11.21. Tillitsvalgtes syn på hvordan tilliten til virksomhetens øverste ledelse har endret seg de siste årene. Etter etat. Prosent av alle medlemmer og tillitsvalgte. (N=823)

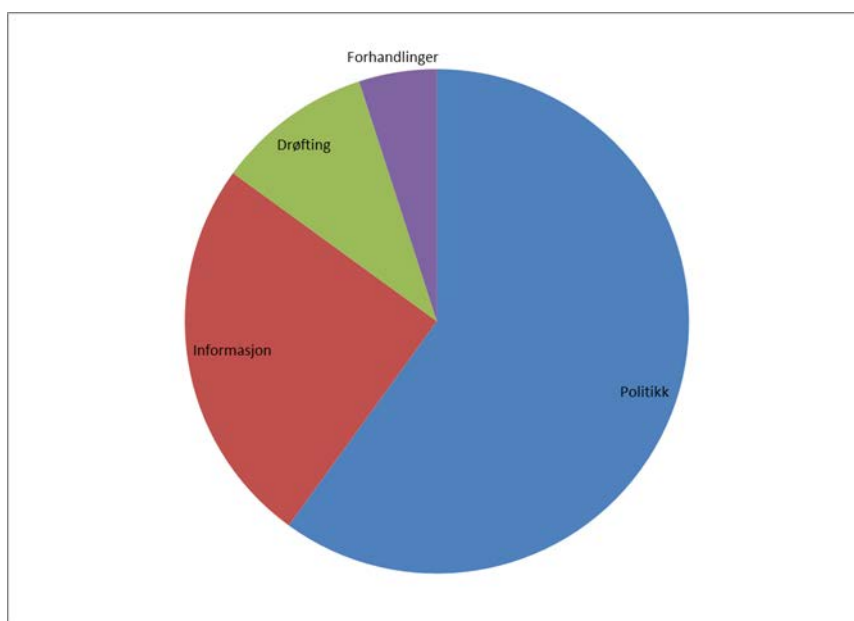


Vi ser en spesielt negativ utvikling i skatteetaten og en mer positiv utvikling i Nav, men ellers er det en nokså lik deling blant de tillitsvalgte i en tredel som har fått bedret tillit til ledelsen, en tredel som har fått svekket tillit og en tredel som ikke synes det har vært noen endring.

12 Konklusjon

Samlet sett gir dette en medbestemmelsessituasjon som kan illustreres med denne sirkelen.

Figur 12.1 Skjematisk framstilling av områder for formell medbestemmelse



Svært mange (og mange av de viktigste) avgjørelsene i en etat defineres i dag som *politiske* og er dermed unntatt fra enhver medbestemmelse. Og det er ledelsen som ensidig bestemmer hva som skal defineres som politikk, dvs. det avgjøres av departementet hvis det er uenighet.

Det er på denne måten formelt mulig for ledere som ønsker det, å gi tjenestemannsorganisasjonene reell innflytelse og/eller medbestemmelse i mange saker, men det er også mulig å avgrense medbestemmelsen til den begrensede, lilla delen av sirkelen, det som er definert som forhandlingssaker.

Et hovedfunn i surveyen er at det er svært stor variasjon i medlemmers og tillitsvalgte oppfatning av medbestemmelsens kår. Disse variasjonene kan ikke forklares av bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, stilling e.l. Det er noen systematiske forskjeller mellom etater, men innenfor *alle* etater finner vi svært store variasjoner i oppfatninger.

I intervjuundersøkelsen finner vi samme tendens. Det rapporteres om alt fra godt, «tradisjonelt» samarbeid der de tillitsvalgte oppfatter at de har betydelig innflytelse (særlig avdelinger i Forsvaret) til situasjoner der de tillitsvalgte oppfatter at de knapt blir hørt. Våre casestudier tyder på at «klimaet» nokså ensidig kan avgjøres av lederens, gjerne topplederens personlige holdning til partssamarbeidet. Et lederskifte i Imdi og Nav førte f.eks. til nye og bedre samarbeidsforhold.

Det er viktig å få fram at våre surveyundersøkelser viser at mange medlemmer og tillitsvalgte er godt fornøyd med sin ledelse, både lokalt og sentralt. Og de aller fleste svarer at de oppfatter at ledelsen opptre korrekt og «tar hensyn til innspill» fra tillitsvalgte.

På den annen side: Vi har i surveyen til tillitsvalgte spurt om hvor stor innflytelse de oppfatter å ha på utfallet av ulike saker, og svarene er nokså nedslående: de aller fleste tillitsvalgte oppfatter at de har ingen eller ganske lite innflytelse på helt sentrale spørsmål som lønn, effektivitet og arbeidsmetoder. Den betyr at de oppfatter at medbestemmelsen i viktige spørsmål reelt sett er liten. Men et mindretall sier de har «ganske mye» eller «mye» innflytelse.

Vi oppfatter at dette er et uttrykk for at det formelle samarbeidsapparatet gir ansatte for liten rett til medbestemmelse. Dermed blir den faktiske medbestemmelsen altfor avhengig av den enkelte statlige leders syn på medbestemmelse. Ledere som ønsker å ta tjenestemannsorganisasjonene på alvor, kan gi de ansattes og deres organisasjoner betydelig medbestemmelse. Mens ledere som *ikke* ønsker det, også har full formell adgang til å se bort de ansattes krav og innspill.

Årsaken til dette er historisk. Da medbestemmelsen skulle innføres i staten rundt 1980 etter modell av de ordninger som var etablert i privat sektor, ble reformen stanset av den nye Høyre-regjeringen. LO-forbundene (særlig Kommuneforbundet) valgte i denne politiske situasjonen å satse på forhandlingsregimet framfor representasjon.

I staten har det uformelle faglig-politiske samarbeidet hatt svært stor betydning for ivaretagelsen av de ansattes medbestemmelse. Direktøren og fagforeningslederen var ofte medlem i samme fagforening og i samme parti, og mange problemer ble løst i denne *uformelle* kanalen. Den er i dag til dels brutt sammen. Det har flere årsaker. Ledere i staten blir i mindre grad rekruttert gjennom Arbeiderpartiet/fagbevegelsen. LOs innflytelse over Arbeiderpartiet på ulike nivåer er klart svekket. Vår undersøkelse viser også at den partipolitiske deltakelsen blant NTLs tillitsvalgte er svært lav.

Dette fører til at medbestemmelsen som tidligere ble tatt ut i uformelle kanaler nå må føres inn i det formelle medbestemmelsessystemet som er for svakt til å kunne ivareta de ansattes rettigheter.

Del 2 Målstyring og HR gjør «alt» til politikk

13 Statens bruk av målstyring

Som vi har pekt på i de foregående kapitlene, bygger medbestemmelsessystemet i staten på kollektiv, representativ medbestemmelse fra de ansattes side. Det er gjennom møter og avtaler med de ansattes organisasjoner og deres tillitsvalgte at medbestemmelsen skal tas ut. I paragraf 2 beskrives medbestemmelsesordningens virkeområde. Der understrekes skillet mellom politiske og administrative saker, og det presiseres at organisasjonene og deres tillitsvalgte ikke skal ha innflytelse på politiske beslutninger mv. (paragraf 2-3). I siste setning i paragraf 2-3 heter det:

Oppstår det uenighet mellom arbeidsgiverinstansen og organisasjonene i den enkelte virksomhet om en beslutning går inn under dette punkt (er politisk, vår anm.), avgjøres dette av vedkommende fagdepartement.

I dette tildeles arbeidsgiver uforholdsmessig mye makt. I paragraf 13 redegjøres det for hvilke typer saker, og hvilke vilkår som må være oppfylt, for at det kan kreves forhandlinger i en sak. Rammene er ganske snevre. En avgjørende forutsetning er blant annet at en aktuell avgjørelse ligger innenfor arbeidsgiverinstansens myndighetsområde (paragraf 13.1-a) og at den ikke er kategorisert som politisk. Dersom ledelsen i en virksomhet kan henviser til at en sak er et pålegg fra overordnet organ (for eksempel departementet), og departementet i sin tur definerer saken som politisk, er forhandlingsretten i praksis suspendert.

Utviklingen i retning stadig flere og mer detaljerte mål og resultatkrav fra departementene til underliggende etater og virksomheter, gjør at ledelsen på virksomhetsnivå kan avvise forhandlinger oftere enn før. På denne måten fører NPM-basert mål- og resultatstyring i staten til at de ansattes muligheter til medbestemmelse svekkes. De utallige kvantitative målene som settes i departementenes tildelingsbrev for etater og virksomheter blir dessuten gjennom systemer og teknikker i «hard HR» oversatt til individuelle mål som den enkelte ansatte *forplikter seg til å nå* og som han eller hun deretter måles på. Målingene kan brukes til å gi hver enkelt medarbeider en karakter/rating som så legger grunnlaget for individuelle lønnsstillegg og videre karriere. I sin ekstreme form betyr «medbestemmelse» i denne tenkningen utelukkende «medvirkning», og «medvirkning» betyr igjen i all hovedsak at den enkelte får bidra til å *effektivisere sitt eget arbeid*.

I denne delen av rapporten vil vi vise hvordan kombinasjonen av NPM og HR kan underminere medbestemmelsen.

Det er slått fast i en rekke statlige styringsdokumenter at mål- og resultatstyring er Statens styringsform i dag. Mål- og resultatstyringen er i liten grad problematisert av den rødgrønne regjeringen. I Forvaltningsmeldingen fra 2009 heter det f.eks.:

Mål- og resultatstyring har vore det overordna styringsprinsippet i staten sidan slutten av 1980-talet. Mål- og resultatstyring skal sikre at ressursane vert brukte til aktivitetar som gir gode resultat, og at verksemda når dei måla som er sette. Alle statlege verksemdar skal analysere resultatane sine og vurdere om det trengst andre prioriteringar.⁷²

I et avsnitt på noen få linjer om «utfordringar for mål- og resultatstyringa» skriver Fornyingsdepartementet at:

Sjølv om det er vanskeleg å setje mål og måle presist verknadene av tiltaka, har offentlege organ ansvar for å vise dei politiske styresmaktene at dei ressursane dei bruker, og dei tiltaka dei set i verk, har positiv innverknad på måla som er sette for verksemda.⁷³

Eller med andre ord: Selv om det ikke går an å måle, skal det måles.

Et viktig resultat av 22. juli-kommisjonens arbeid⁷⁴ er at vi nå har fått rettet et langt sterkere kritisk søkelys mot konsekvensene av et styringssystem basert på omfattende måltall. Kommisjonens rapport illustrerer hvordan omfanget av detaljerte, kvantitative mål i politiet har vært så stort at det vanskeliggjør oppnåelse av de overordnede målene.

Premissene for styringen av statlige etater er det årlige tildelingsbrevet. Overfor politidirektoratet og andre direktorat trekker departementene i dette brevet opp hvilke mål det skal styres etter. 22. juli-kommisjonen beskriver dette slik:

De senere år er tildelingsbrevene blitt stadig mer detaljerte, med flere og spesifikke målsettinger. I 2011 var det over 100 ulike mål det skulle rapporteres på. Enkelte ledere i politiet har i møter med kommisjonen pekt på at antallet mål nå vanskeliggjør god ledelse og dermed utvikling av etaten, og at det er usikkerhet knyttet til om målene er de rette.⁷⁵

Målene Politidirektoratet styres etter er svært detaljerte. 5 hovedmål er delt opp i 10 delmål med 18 styringsparametre. I tillegg følger 44 konkrete tiltak, 41 konkrete føringer og 4 andre mål og oppgaver. De 150 heltidsansatte i direktoratet må løse 122

⁷² St.m. nr. 19 (2008-2009), s. 78

⁷³ St.m. nr. 19 (2008-2009), s. 80

⁷⁴ NOU 2012:14 «Rapport fra 22.juli-kommisjonen»

⁷⁵ NOU 2012:14 «Rapport fra 22.juli-kommisjonen», kpt.14.2, side 311

mål og oppgaver og skrive 136 hel- og halvårsrapporter.⁷⁶ Dette er ikke på noen måte enestående for politiet. Tilsvarende føringer finnes i mange etater. For eksempel er NAV-ansatte underlagt et tilsvarende styringsregime, og selv i Arbeidstilsynet styres det etter samme mal. Avdekkes det svakheter i arbeidet, er svaret at det utformes flere mål.

Da målstyringen ble innført i staten på 1990-tallet var begrunnelsen at etater og medarbeidere skulle få større frihet til selv å finne fram til effektive metoder for å nå politisk fastsatte mål. Under dagens omfattende og detaljerte måleregimer blir dette snudd helt på hodet. Med så omfattende bruk av mål som styringsparameter, blir det nødvendigvis slik at oppgaver som ikke er målsatt blir skjøvet til side. 22.juli-kommisjonen beskriver dette under overskriften «Få konkrete mål og uklare forventninger på beredskapsområdet»:

... Det framstår derfor for kommisjonen som politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle – ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst.⁷⁷

Det har vært rettet svært mye kritikk mot den detaljerte mål(e)styringen gjennom årene. I «handlingsromutvalget» samlet hele universitets- og høyskolesektoren seg om følgende formuleringer:

Arbeidsgruppen ser at det fra departementets side kan være hensiktsmessig å spesifisere enkeltoppdrag gjennom tildelingsbrev. Imidlertid kan dette svekke intensjonen med nettobudsjettering, som er at politiske myndigheter skal gi overordnede rammer og sette resultatkrav, mens universitetene og høyskolene selv skal kunne utforme strategier og sette prioriteringer innenfor disse rammene. Dagens svært omfattende instruksjoner og mange krav til administrative rutiner og rapportering er unødvendige og uhensiktsmessige. Rapportering kan også være en tidstyv, som kan medføre for mye byråkrati og binding av ressurser.⁷⁸

Utvalget konkluderte med å be departementet «reducere rapporteringskravene».

Også i Nav har den detaljerte mål- og resultatstyringen blitt stadig mer kontroversiell. I april 2012 sendte NTL NAV et brev til arbeidsministeren og til direktøren i Nav om mål- og resultatstyringen i etaten. I brevet til departementet heter det blant annet:

⁷⁶ Alle tall fra Klassekampen 23/8 – 12

⁷⁷ NOU 2012:14 : Rapport fra 22.juli-kommisjonen, kpt.14.2, side 313

⁷⁸ Handlingsrom for kvalitet. Rapport fra en arbeidsgruppe som har vurdert handlingsrommet for universitets- og høyskolesektoren. Oslo 2010

NTL NAV opplever at NAV i altfor stor grad styres etter kvantitative mål og interne konkurranser.

... Vi har forståelse for at departementet har behov for å holdes underrettet om utviklingen i NAV, og at etaten kontinuerlig må vurdere kvalitets- og produktivetsforbedringer. Det er nødvendig med målstyring av NAV, men vi mener at både omfanget og formen på mål- og resultatstyringen er mer til hinder enn til nytte for å utvikle gode og effektive tjenester tilpasset våre brukeres behov.

... Det brukes unødvendig mye ressurser på telling. Ressurser som i stedet burde vært brukt på andre viktige oppgaver som bl.a. saksbehandling og oppfølging. I tillegg fører statistikkfokuset til dårligere arbeidsmiljø, dårlig kommunikasjon, dårlig samarbeidsklima og stor frustrasjon blant medarbeiderne.

... NAVs interne mål- og resultatstyring har vært lagt opp med en sterk grad av intern konkurranse. ... Det må legges opp til mer samarbeid og erfaringsutveksling, framfor konkurranse mellom fylker og enheter. NAVs samfunnsoppdrag er ikke å drive idrettsaktivitet, men å levere gode velferdstjenester.

... departementets mål- og resultatstyring kan oppleves mer som kontroll og informasjon til politisk ledelse, enn et middel til å vurdere om de overordnede målene blir innfridd. Vi mener at styringsparameterne i liten grad evner å gi svar på om resultatmålene er nådd, og at informasjonen er lite egnet til å legge fremtidig strategi for etaten.

... Det er viktig at både arbeids- og velferdsdirektoratet og etatens medarbeidere opplever autonomi. Vi mener en ansvarliggjøring på alle nivå i etaten vil føre til en større evne til å løse NAV sitt samfunnsoppdrag.

I brevet til direktøren i Nav heter det:

Gjennom bl.a. målekort, kontinuerlig forbedring (Lean), ledertrøyer og produksjonsmål (individuelle og teambasert) har NAV utviklet mål- og resultatstyringsverktøy som vi mener er mer til hinder enn nytte ift å utvikle gode og effektive tjenester tilpasset våre brukeres behov.

... Gode resultater på målekort betyr ikke nødvendigvis gode totalresultater, for eksempel når det gjelder brukeroppfølging. Mange steder blir oppgaveløsningen tilpasset målekortet, slik at oppgavene som blir målt, blir prioritert. Oppgaver som allerede har blitt telt negativt på målekortet nedprioriteres videre. Det kan for eksempel slå ut i at søknader om dagpenger som ikke blir behandlet innen 16 dager legges tilbake og behandles på et langt senere tidspunkt, dette da det ikke gir noen positiv gevinst på målekortet å behandle saken etter 17 dager framfor for eksempel 30 dager. Dette innebærer målefokus fremfor brukerfokus. Det er også en fare for statistikkjuks. Det meldes om registrerte saksbehandlingstider som det er fysisk "umulig" å klare, dvs en mistanke om at saker "ligger på vent" før de blir registrert.

... NTL NAV mener det må foretas vesentlige endringer i statens mål- og resultatstyring. Etaten må ha en grunnleggende tro på at medarbeiderne ønsker å gjøre en god jobb, uten å bli kontrollert gjennom produksjonsmål og målekort.

NTL-foreningen konkluderer med at målekortene må fjernes, at konkurranse mellom fylker og NAV-kontor opphører, at ledertrøyer og andre premieringer fjernes på alle nivå i etaten, at kontinuerlig forbedring (Lean) erstattes med medarbeiderstyrte kvalitetsforbedringer, og at resultatmål på individ og teamnivå fjernes.

Snart har et år gått siden brevene ble sendt. Så langt har verken departementet eller direktøren i Nav kommet NTL Nav i møte på en skikkelig måte. Målekortene er der fortsatt, og produksjonsmål for enkeltpersoner og team brukes ennå. Det eneste som er fjernet, er ledertrøyene fra konkurransen om å være «beste» fylke. I noen grad er de ansatte trukket mer med i kvalitetsforbedringsarbeidet, men de NTL-tillitsvalgte er ikke sikre på at alle eksterne lean-konsulenter er ute.

Den samme typen kritikk er rettet mot målstyringsregimet i NTLs rapport om markedsstyring i staten. Her heter det blant annet:

En av hensiktene med et slikt regime er at det skal kunne brukes til å se om ressursinnsatsen i virksomheten gir de resultatene som er tenkt, noe som kan være fornuftig i komplekse organisasjoner. Imidlertid viser gjennomgangen i kapittel 4.1 at slike regimer har flere svakheter.

For det første vis r ressursinnsatsen fra det som ikke kan måles til det som kan måles eller blir målt i systemet. Med andre ord vil selve mål- og resultatstyringssystemet påvirke ressursinnsatsen og dermed måloppnåelsen. Ofte innebærer dette blant annet at det blir et større fokus på kvantitet enn på kvalitet, og det finnes også eksempler på at systemet kan gi helt motsatte resultater enn det som er målsettingen.

For det andre kan mål- og resultatstyringssystemet være svært ressurskrevende, og det er mer ressurskrevende jo flere indikatorer man måler på.⁷⁹

13.1 Tildelingsbrevene

Men denne detaljerte mål(e)styringen har også en annen, mindre påaktet effekt. Gjennom den kan ledelsen i virksomheter selv bidra til at beslutninger kamoufleres som «politiske», og dermed utenfor deres myndighetsområde. Det skjer gjennom prosessene frem mot de årlige tildelingsbrevene fra departementene til underliggende etater og virksomheter.

For tiden kommer departementenes årlige instruksjoner til underliggende etater og virksomheter i et dokument som benevnes som *tildelingsbrev*. Tidligere har de hatt andre navn, som styringsbrev, styringsdokument, oppdragsdokument og lignende. I tildelingsbrevene, som oftest oversendes i januar måned, formuleres hovedmål og prioriterte oppgaver for kommende år. Departementene sender sine tildelingsbrev til underliggende direktorater, etater og organer. Ledelsen på neste nivå bryter så ned mål og oppgaver for ulike områder, regioner eller avdelinger innen sin enhet. Slik kan det fortsette, inntil vi er nede på laveste organisasjonsnivå, kontor, eller - i noen tilfeller – på individnivå. Tildelingsbrevet er det mest sentrale verktøyet i statens mål- og resultatstyring. Her pålegges virksomhetene bestemte mål og prioriteringer i sitt

⁷⁹ NTL: *Markedsstyring i Staten – utfordringer og NTLs forslag til tiltak*. Oslo 2012

arbeid, og de får opplyst hvilke styringsparametre de skal måles på og hvilke rapporter de skal utarbeide i løpet av året.

Til tross for en stadig mer kritisk oppmerksomhet rundt de dysfunksjonelle sidene ved mål- og resultatstyringen i staten, har utviklingen de siste årene gått i retning enda flere og mer detaljerte mål og krav om rapportering. I vårt arbeid har vi sett på en håndfull små og store etater (IMDI, UDI, NTNU, Arbeidstilsynet og Nav).

En gjennomgang av tildelingsbrevene til Nav fra 2007 til 2012 viser at antall overordnede mål (fokusområder) har økt fra seks til ni, antall styringsparametere har gått ned fra 19 til 16, mens antall saker/områder det skal rapporteres på har økt fra 36 til 58. I tillegg ble det i 2012 gitt i oppdrag å utarbeide oversikter og forslag til departementet på ytterligere 10 områder, og å gjennomføre evalueringer av tre saksområder. Slike oppdrag og evalueringer fantes ikke i tildelingsbrevet for 2007.

For de fleste styringsparametere og rapporteringsområder skal det utarbeides rapporter hver tertial. Det betyr at Nav på årsbasis skal utarbeide og oversende til departementet rundt 200 rapporter.

Omfanget i de andre etatene er noe mindre, men utviklingstrenden er den samme. Det skal rapporteres på flere mål i 2012 i alle de undersøkte etater og organer enn tidligere år.

13.2 Styringsdialog

I forkant av departementenes utarbeiding av tildelingsbrevet for hvert år foregår det en såkalt styringsdialog mellom departementet og ledelsen i de etater og organer som skal instrueres. Delvis er denne dialogen klart formalisert gjennom en oppsatt møteplan (oversendes som et vedlegg til tildelingsbrevet), og delvis har den nok form av en løpende, uformell kontakt. I styringsdialogen blir ledelsen i virksomhetene blant annet oppfordret til å komme med innspill til budsjetter, prioriteringer og innhold i neste års tildelingsbrev. Dette betyr at alle styringsparametere og rapporteringskravene ikke pønskes ut i et vakuum i departementene. Det er også unntaket at de kommer som konkrete bestillinger fra politikerne. De som er mest opptatt av hva som kan og bør gjøres, og som er de viktigste premissleverandørene, er *toppledelsen i virksomhetene*.

Når tildelingsbrevene så kommer fra departementet, foregår det et omfattende arbeid i toppledelsen i direktorater og etater med å omgjøre disse til konkrete prioriteringer og mål for underliggende organisasjonsledd i form av såkalte disponeringsskriv. Slik fortsetter prosessen, helt til den ender som et konkret produksjonsmål for den enkelte medarbeider, team eller kontorenhet.

I vår undersøkelse er regelen at de tillitsvalgte holdes utenfor toppledelsens arbeid med og forberedelser til styringsdialogen med departementet. Dialogmøtene

forberedes i den øverste ledergruppen, og de tillitsvalgte blir i høyden informert om at prosessen pågår. Ledelsen informerer selvfølgelig slik man til enhver tid synes er hensiktsmessig. I neste omgang kan deres egne forslag komme tilbake i tildelingsbrevet som pålegg fra departementet, og det kan hevdes at de i seg selv er unntatt fra plikten til drøftinger og forhandlinger.

De tillitsvalgte trekkes som regel heller ikke med i arbeidet med disponeringsskrivene - i prosessen med å bryte ned målene og formulere krav og prioriteringer nedover i organisasjonen. På hvert nivå er det en prosess som i praksis kun involverer ledelsen på de aktuelle nivåene. Til slutt kan målene enten bli kommunisert til den enkelte medarbeider, til et team eller et kontor, som noe som er satt av ledelsen høyere opp.

Fra flere virksomheter (blant annet Nav) rapporteres det om en slik praksis. Riktignok viser vår spørreundersøkelse at konkrete mål for den enkelte medarbeider oftest blir diskutert mellom medarbeideren og nærmeste leder (se under), men det er ingen praksis for å involvere tillitsvalgte i dette. På denne måten er mål- og resultatstyringsprosessen med på å øke ledelsens makt over prioriteringer, organisering og arbeidsoppgaver på alle nivåer, mens organisasjonenes medbestemmelse svekkes. I den grad medarbeiderne har innflytelse på fastsetting av prioriteringer og mål for seg selv, er det som enkeltindivider i diskusjon med en leder som har makt til å påvirke både karriereløp og lønnsbetingelser.

Gitt den måten statlige virksomheter styres på i dag, er det derfor et rimelig krav at de tillitsvalgte involveres i styringsdialogen. De bør også involveres i arbeidet med å formulere mål og prioriteringer for underliggende organisasjonsledd (disponeringsskrivene).

13.3 Tilpasningsavtaler

I følge Hovedavtalens del 2 om medbestemmelse (paragraf 3 og 4) skal det opprettes en tilpasningsavtale i alle virksomheter, som fastlegger hvordan medbestemmelsen skal organiseres og tas ut lokalt. I paragraf 4-2 heter det:

Tilpasningsavtalen skal omfatte hele virksomheten og skal inneholde nærmere regler om hvordan Hovedavtalens Del 1 skal tilpasses. I avtalen skal det beskrives hva som skal regnes som virksomheten, samt inndelingen av denne i ulike driftsenheter og arbeidsområder som medbestemmelsen skal utøves, jf. paragraf 40.

Vår gjennomgang av et utvalg tilpasningsavtaler viser at det er stor variasjon i utformingen av dem. Særlig når det kommer til tilpasningene i kapittel 4 Om former for medbestemmelse (paragraf 10-14), er graden av presiseringer, av hvilke prosesser de tillitsvalgte skal involveres i, ulik.

En hovedkonklusjon i vår gjennomgang av medbestemmelsens vilkår i staten er at det formelle apparatet (MBA – MedBestemmelsesApparatet) er intakt og iht

Hovedavtalens bestemmelser. Spørsmålet er om deltakelse innenfor det formelle apparatet gir mer eller mindre reell medbestemmelse med de nye organisasjons- og ledelsesformene som i dag dominerer i staten?

Som nevnt omhandler kap 4 i HA "Former for medbestemmelse". Vår gjennomgang av noen tilpasningsavtaler viser at det er forskjeller også på det formelle området. Som eksempel er konkretiseringene i tilknytning til paragraf 12 (drøftinger) ganske ulike i avtalene. I paragraf 12 punkt a og d heter det at budsjetter og virksomhetsplaner skal drøftes med de tillitsvalgte. I tilpasningsavtalene i Nav, Arbeidstilsynet, Forsvaret og NTNU konsentrerer man seg om å definere hvilke nivåer i organisasjonen slike saker skal behandles på, hvilke organer det skal skje i, at det skal settes opp årlige/halvårlige møteplaner for de ulike arenaene, og at sakspapirer skal foreligge i rimelig tid før møtene, og lignende. Dette er grovt sagt presiseringer som HA selv sier skal skje.

Tilpasningsavtalen i UDI⁸⁰ går lengre i å konkretisere hvilke prosesser de tillitsvalgte skal trekkes inn i, og hvordan det skal skje. I UDIs tillegg til paragraf 12 har man for eksempel tatt med følgende:

Direktørens forslag til disponeringsskriv sendes i kopi til de tillitsvalgte samtidig som det sendes til avdelingene... Forslag til avdelingsvise disponeringsskriv som avdelingene sender i svar til direktøren sendes i kopi til de tillitsvalgte. Møte mellom partene gjennomføres før budsjett for neste år behandles i DM⁸¹ i november/desember. Etter behandling i DM skal saken behandles i SU. Alle møtetidspunkter legges inn i styringskalenderen.

Budsjettsaker forutsetter en innsikt av budsjetteknisk art. Arbeidsgiver må sørge for at de tillitsvalgte får en hensiktsmessig faglig innføring. Opplæringen legges inn som et fast punkt i budsjettkalenderen.

Vi har ikke grunnlag for å si om den reelle medbestemmelsen er bedre i UDI enn i de andre etatene, men det er opplagt at de konkretiseringene man her har fått inn, bedrer vilkårene for innflytelse. Det bør derfor diskuteres om det skal reises krav om tilsvarende og lignende formuleringer i andre tilpasningsavtaler.

Det er også verdt å merke seg at ingen tilpasningsavtaler legger opp til at de tillitsvalgte skal delta i, eller involveres i, styringsdialogen mellom ledelsen og overordnet organ. Sannsynligvis bør det komme inn bestemmelser i Hovedavtalen som eksplisitt ivaretar dette.

⁸⁰ Denne avtalen ble underskrevet i 2012 og så vidt vi forstår, er både ledelsen og organisasjonen fornøyd med resultatet.

⁸¹ DM = Direktørmøte, SU = samarbeidsutvalg

14 «Hard HR» og målstyring

Et hovedfunn i forprosjektet⁸² var at ledelsesideologi og -tenkning som er inspirert av amerikansk Human Resources Management, raskt var på vei inn i Skatteetaten. Vår påstand var at denne formen for ledelse reduserer de ansattes «medbestemmelse» til «medvirkning til effektivisering». En viktig del av denne hovedundersøkelsen er å se på om dette også gjelder øvrige deler av staten.

«Hard HR» er en systematisert ledelsesfilosofi som henger nær sammen med Corporate Governance i privat sektor og med New Public Management i offentlig sektor. I kortform kan vi si at i offentlig sektor er *hard HR NPMs ledelsesteknikk*.

Dette er en autoritær styringsform der makt flyttes oppover i organisasjonen. Ledelse reduseres til å gjennomføre mål som er gitt ovenfra. «Hard HR» er ledelsesformen i sterkt målstyrte virksomheter, der mål anvendes både for å gi retning på det som skal gjøres, men særlig for å utvikle rapporteringsrutiner som i alle fall tilsynelatende vil gi en god oversikt over hvordan organisasjonen arbeider. Det er derfor et svært nært samband mellom den stadig mer detaljerte målstyringen i offentlig sektor som følge av NPM og at disse målene individualiseres og systematiseres på stadig lavere nivåer som følge av Human Resource Managements framvekst.

«Hard HR» eller en amerikanisert ledelse innebærer i sin mest tydelige form følgende:⁸³

- Hyppig rapportering av måloppnåelse på svært mange mål
- Krav til lojalitet til ledelsen og de mål som er satt
- Mål brykkes ned på individnivå
- Mål skal være noe å strekke seg etter
- HR-avdelingen skal lage systemer som forplikter ansatte til å nå sine mål
- Ansatte skal få karakterer
- Karakterene er et av elementene som legges til grunn for både stillingsopprykk og lønnstillegg
- Ansatte skal «normalfordeles»
- Det stilles ikke bare produksjonsmål, men også krav til *hvordan* det skal jobbes - med sterk vektlegging av holdninger, gjerne i form av verdiorientering

Et sentralt kjennetegn ved slike systemer er at de innføres *trinnsvis*. De ulike elementene på denne lista innføres svært sjelden samtidig.

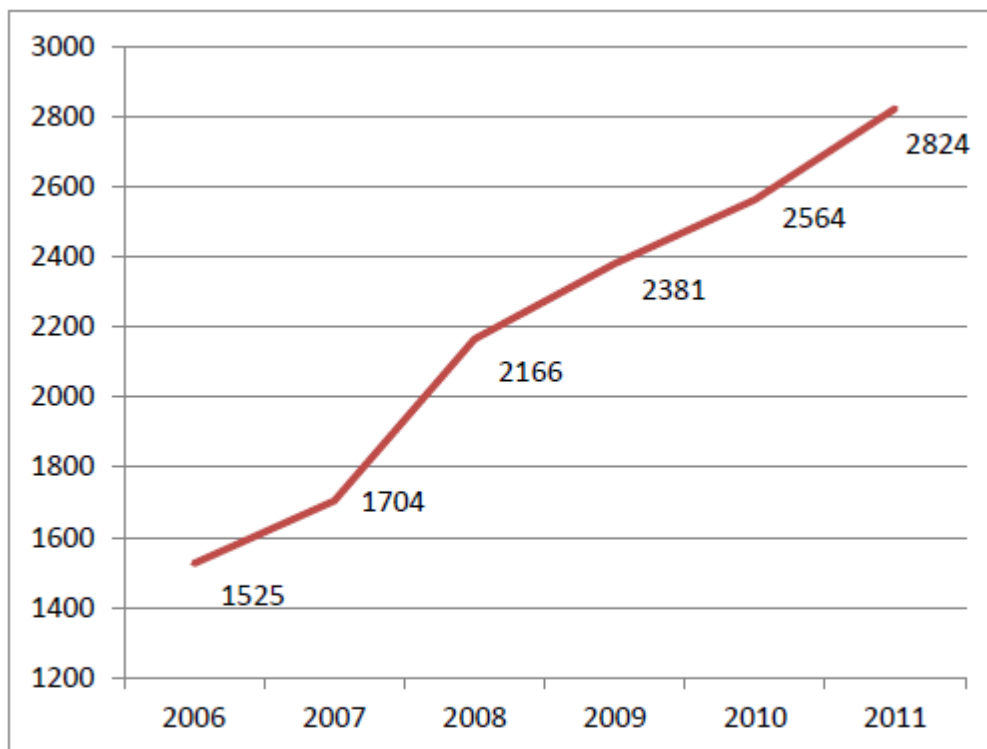
⁸² Bjerke og Eilertsen: *Medbestemmelse i Skatteetaten*. De Facto rapport 2: 2102

⁸³ For en mer detaljert og omfattende versjon av innholdet i dette avsnittet og de følgende, se Stugu og Nordrik: «Mye styring, lite ledelse», Manifest tidsskrift; http://www.manifesttidsskrift.no/mye-styring-lite-ledelse/#_edn2

14.1 HR Norge - en pådriver

En viktig pådriver for etablering av en mer amerikansk-inspirert ledelsesform i Norge er HR Norge. Organisasjonen har de siste årene vokst raskt og har i dag ca. 2 800 medlemmer fra privat og offentlig sektor.

Figur 14.1 Medlemmer i HR Norge etter år.⁸⁴



De fleste større norske virksomheter er medlemmer i HR Norge, både i privat og offentlig sektor. I *styret* for HR Norge sitter f.eks. de statlige lederne Anita Sandberg (HR-direktør ved Universitetet i Oslo) og Gunnar Marius Bjelke (Utenriksdepartementet).

Organisasjonen arbeider tett sammen med store internasjonale konsultantselskaper som Ernst&Young, Ennova, BCG og RBL-group. HR Norge er tydelig på at det vi ser av målstyring i staten bare er et skritt på veien mot detaljerte prestasjons- og resultatvurderinger av hver enkelt ansatt. Man mener f.eks. at detaljerte individualiserte mål er en forutsetning for å kunne iverksette målrettede tiltak for «..forbedring av adferd og prestasjon, kompetanseutvikling og avvikling»⁸⁵. Utviklingen i dette arbeidet er kommet lenger i privat enn i offentlig sektor, noe man i

⁸⁴ Kilde: HR Norge

⁸⁵ HR Norges medlemsundersøkelse 2009

HR Norge forklarer med at færre avtalemessige reguleringer «..gjør det lettere å slippe unna med slike prosesser i privat sektor»:

Både HR-undersøkelsen 2007 og 2008 viste til dels store forskjeller mellom offentlig sektor og ulike bransjer i privat sektor. Vi har tidligere forklart dette med at offentlig sektor har større begrensninger i hvordan HR kan praktiseres, med bakgrunn i for eksempel større innslag av tariffavtaler og fagforeninger samt et strengere avtale- og regelverk.⁸⁶

Behovet for måltall i bunn illustreres når HR Norge skriver «vi mener at en form for balansert målstyring og bruk av måltall innen HR-feltet er det mest hensiktsmessige for å oppnå best mulig resultater».⁸⁷

14.2 Trafikklys som styringsredskap

Skal målstyring fungere som ledelsesverktøy, er det også helt sentralt med rapportering. Helst i en så enkel og oversiktlig form som mulig. Det kan gjøres ved bruk av røde, grønne og gule lys, noe som tilsynelatende gir både toppledelse og resten av organisasjonen rask oversikt over hvordan det står til. Om det gir mye innsikt i det som eventuelt er problemet er et annet spørsmål. Prinsippet om trafikklys brukes for eksempel i Nav⁸⁸ og i Forsvarsbygg⁸⁹. Hensikten med trafikklys og hvordan det fungerer, beskrives godt av sosiologen Egil Skorstad, som er professor både ved Høgskolen i Østfold og ved NTNU:

Grønt lys betyr at ingen har problemer, og at alle mestrer det de holder på med, innenfor trygge marginer. Gult lys betyr at noen er i vansker, for eksempel fordi de er i ferd med å bli hengende etter. Rødt lys betyr at det er noen som må ha hjelp. Den optimale situasjonen sier Schonberger, er å ha en blanding av grønne og gule lys. En situasjon med bare grønne lys er ikke bra, sier han, for det er jo et signal til ledelsen om at ingen er i trøbbel, og at tempoet ligger på et nivå som alle kan håndtere. Røde lys er heller ikke ønskelig, fordi det betyr at deler av produksjonen har gått i stå. En blanding av grønne og gule lys, derimot, er å foretrekke, fordi det er et uttrykk for at noen beveger seg på kanten av det de tåler; de må anstrenge seg litt ekstra for å opprettholde flyten. På den måten kan altså lysene brukes i en systematisk jakt på å finne fram til et optimalt tempo, et tempo som bør ligge noe høyere enn det alle kan mestre uten å få problemer.⁹⁰

⁸⁶ HR Norges medlemsundersøkelse 2009

⁸⁷ HR-undersøkelsen 2010. HR Norge

⁸⁸ Klassekampen 24/8 – 2012

⁸⁹ Dagens Næringsliv 21/11 – 2011

⁹⁰ Skorstad, Egil. J: *Omstillinger i arbeidslivet. Importerte moter og nasjonale tradisjoner*. Gyldendal Akademiske 2011. side 76.

Hvis en da oppnår en slik idealtilstand og det alltid lyser gult for måloppnåelsen på noen områder, vil konsekvensen være at det aldri blir tid til å konsentrere seg om områder som ikke er målsatt. Innenfor et slikt system vil svaret når problemer avdekkes, være å utarbeide flere mål. Det blir dermed stadig vanskeligere å nå over områder som ikke er målsatt. Og som vi påpekte foran; I alle våre undersøkte etater har antallet målkrav *økt* de siste årene.

14.3 Generell ledelseskompetanse undergraver fagkunnskap

En trend med å erstatte faglig ledelse med såkalt generell lederkompetanse, som oftest økonomer, forsterker problemene. Hvordan det tenkes, beskrives godt av BIs rektor Tom Colbjørnsen: «Lederes autoritet trues ikke bare av tjenerrollen, men også av at bedriftsledelse underkjennes som et eget fag som krever relevant utdanning og praksis.»⁹¹ Nettopp mangelen på politifaglig kompetanse i politiets toppledelse kritiseres av Politiforbundets leder Arne Johannessen⁹² og trekkes fram som en av årsakene til politiets problemer. Faglig kompetanse fra det området en skal lede sies ikke å være viktig – eller i hvert fall av underordnet betydning. Mantraet blir: En dyktig leder kan lede hva som helst.

Våre informanter bekrefter at det i staten tidligere var vanlig å utdanne sine egne ledere ved opprykk gjennom organisasjonen og gjennom egne etatskoler. I dag er denne typen ledere ofte erstattet av personer som rekrutteres utenfra, ofte fra privat næringsliv eller fra BI og Norges Handelshøyskole, der HR-teoriene er dominerende.⁹³

Når en leder ikke har faglig kompetanse på det området vedkommende skal lede, øker verdien av mål- og rapporteringsrutiner. I stedet for å gå inn i en faglig debatt, er det enkelt å argumentere med at en ikke har nådd et eller annet fastsatt mål. Mangler en faglig tyngde, vil en lettere henfalle til autoritær målstyring. Faglige innvendinger tillegges mindre vekt, også fordi lederen ikke har nødvendig kompetanse til å gå inn i reelle diskusjoner. Når prioriteringene skal selges nedover i organisasjonen vil mangelen på faglig basert kunnskap gjøre det lett å henfalle til bruk av organisatoriske grep, som krav til lojalitet og disiplin både til organisasjonen og fastsatte mål. Mellomledelse reduseres til å gjennomføre de pålegg en får fra toppen. Verken offentlig eller intern kritikk aksepteres. Motforestillinger overlates som regel til

⁹¹ Dagens Næringsliv 7/2 – 2011

⁹² Dagbladet 16/8 – 2012

⁹³ Selv om det særlig på BI er klare motsetninger mellom ulike miljøer. Professor Bård Kuvås har for eksempel i flere sammenhenger gitt uttrykk for sterk skepsis til «Hard HR». Han mener at det fins svært tungt forskningsbelegg for å konkludere med at systemene virker mot sin hensikt.

tillitsvalgte. Konsekvensen kan være at fagbevegelsen framstår som mer negativ enn den ofte er. Det som sjelden eller aldri kommer fram er at tillitsvalgtes kritikk ofte blir framsatt i samråd med ledere som selv ikke tør stå fram.

Dressuren beskrives godt av tidligere påtaleleder ved Arendal politistasjon, Jon Hermansen:

Hele politisystemet er bygd opp slik at man kan slå beina under karrieren sin ved å være for kritisk. Mange av dem som mente noe om hvor galt det sto til med politietaten, turde ikke si ifra. Problemene ble kun diskutert i skjul over en kaffekopp fordi folk var redde. De var redde for hva som ville skje dersom de gikk ut med kritikken.

I motsetning til det Hermansen sier, er dette ikke et problem med røtter i endringer i politiet, det er en helt naturlig konsekvens av de ledelses- og styringsprinsippene en nå benytter seg av i staten.⁹⁴

Trolig har tidligere statsråd for Høyre, Victor Norman sett noen av problemene som detaljert målestyring skaper i offentlig sektor:

På en eller annen måte må kompetansen slippes fri. ... Næringslivet vil sikkert klare det etterhvert. Det er verre med det offentlige, der 60 prosent av de høyt utdannede jobber. Der har vi glemt at standardisering og regelstyring ikke ble innført av dyd, men av nødvendighet. Når det nå ikke lenger er nødvendig, er det på tide å «avfordisere» velferdsstaten.⁹⁵

Selv om dette er riktig, bommer han grovt når han indirekte frikjenner næringslivet og vil gjøre «avfordisering» til en kampsak for de borgerlige partiene. Trenden i mange kommuner er en videreutvikling av de problemene som nå er synliggjort i staten. Ser vi på styringen av Oslo Kommune, som nå har hatt et borgerlig byråd i mange år, benyttes de samme ledelsesprinsippene som i deler av staten, om mulig i en enda mer gjennomført form.⁹⁶

14.4 Veien videre - Posten som eksempel

Hvis en ønsker å se på hvordan disse styringsprinsippene kan videreutvikles, er et godt eksempel Posten. Posten er som et aksjeselskap heleid av staten og underlagt en viss form for politisk styring.

Posten har gått vesentlig lenger enn offentlig administrasjon ved å anvende alle prinsippene i «hard HR». Med utgangspunkt i stortingsmeldinger som redegjør for

⁹⁴ En helt parallell debatt er nå startet i Sverige. Se f.eks. Dagens Nyheter 26.10.12 <http://www.dn.se/debatt/professionalism-nedvarderas-i-den-marknadsstyrda-staten>

⁹⁵ Dagens Næringsliv 19/5 – 2012: Modern times

⁹⁶ Se f.eks. omtalen av Osloskolen i Aftenposten 11.11.2011

det ideologiske grunnlaget, beskrives Posten i Norsk Ledelsesbarometer 2012, som De Facto har laget for Lederne.⁹⁷ I Posten anvendes både målstyring, karakterer, samt krav til holdninger og ekstrem lojalitet som en del av styringsredskapene.

«Alle målene er sentralbestemt, de er gitt, og stiller du spørsmål ved disse blir du sagt å være i opposisjon til ledelsen» – «ledelsen misbruker ordet lojalitet for å få lydighet»⁹⁸ er bare to utsagn fra mellomledere som etter hvert forklarer at lederrollen mer og mer består i å oversette det toppledelsen har bestemt for de ansatte.

Da Stortingsmelding 18 (2011-12) om Posten ble behandlet i Stortinget i juni 2012 var det ingen av partiene som hadde noen merknader til Postens ledelsesprinsipper, på tross av at disse er grundig redegjort for i dokumentet. I praksis har et samlet Storting gått god for styringsprinsipper som går vesentlig lenger enn det vi har sett i de delene av staten som NTL organiserer og som denne undersøkelsen omfatter.

14.5 Inspirasjon fra USA

Målstyring, forpliktelse både til kvantifiserbare mål og virksomhetens *verdier*, lojalitet til organisasjonenes ledelse, individualisering og karakterer til de ansatte er sentrale elementer i hard HR (Human Resources). Teoriene er utviklet i USA og gjenspeiler ideologier og sider ved amerikansk ledelseskultur som fram til i dag har vært relativt fremmed i Norge. I de fleste bedrifter er det bare noen elementer som foreløpig anvendes. Men nå brer disse styrings- og ledelsesstrategiene om seg også her selv om det etter hvert finnes materiale som avdekker hvordan det fungerer og hvilke skadevirkninger denne type ledelse kan få.

Hvordan makt sentraliseres til toppen av organisasjonen gir daværende direktør i Hewlett Packard Norge, Eivind Roald, oss et innblikk i:

«Og de [ansatte] vet jo at det er jeg som følger dem opp, setter karakter på dem og gjennomfører ratingsamtalene.

- *Du setter karakter på dem?*

- Ja, det er en del av den prestasjonsbaserte tenkningen vi følger som bunner ut i en årlig medarbeidersamtale. Karakteren fungerer godt for evaluering og er styrende for om man får høyere lønn, bonus, opsjoner og videre karriereutvikling.»⁹⁹

For å få en god rating er det ikke nok å gjøre en god jobb, den må også være relativt god sammenliknet med det alle konsernets ansatte gjør. Karaktersystemet er globalt, og omfatter alle HPs 320 000 ansatte.¹⁰⁰ For å få en god rating er det ikke nok å gjøre

⁹⁷ Bitten Nordrik og Stein Stugu: *Norsk Ledelsesbarometer 2012* www.lederne.no

⁹⁸ Bitten Nordrik og Stein Stugu: *Norsk Ledelsesbarometer 2012* www.lederne.no, side 61 – 94

⁹⁹ Dagens Næringsliv 30/1 – 2012

¹⁰⁰ Asker og Bærums Budstikke, 17/3 – 2012

en god jobb, den må også være relativt god sammenliknet med det alle konsernets ansatte gjør.¹⁰¹

En av begrunnelsene for karaktergivning og normalfordeling er for øvrig at det skal motivere de ansatte. I De Facto¹⁰² har vi i flere år arbeidet for en fagforening i en større amerikansk bedrift som bruker samme ratingsystem som Microsoft. På spørsmålet «i hvilken grad erfarer du at dagens ratingsystem er motiverende?» svarer 48 prosent i «svært liten grad» og 32 prosent i «liten grad». For 80 prosent fungerer altså ratingsystemet demotiverende. Det viser seg også at bruk over tid øker misnøyen.

Utviklingen av individuelle mål, med etterfølgende evaluering og sammenlikning av hva de ansatte presterer, utvikler en kultur der det er viktigere å klare seg i den interne konkurransen enn å jobbe til det beste for virksomheten. Og skal en dele erfaringer, er det viktig å gjøre det i en slik form at andre ikke blir for gode.

¹⁰¹ Dagens Næringsliv, 22/8 – 2012

¹⁰² Bitten Nordrik: Psykososial arbeidsmiljøkartlegging – en trojansk hest? Gyldendal Arbeidsliv 2012. Side 82

15 Målkrav

I sin HR-undersøkelse for 2010 skriver HR Norge og konsultentselskapet Ernst & Young, som står bak, at man håper og tror at «hard HR»-tenkningen vil spre seg i staten der den til nå har vært hemmet av rigide avtaleverk og strikse fagforeninger. Har HR Norge hatt suksess? Hvor langt er bruken av Hard HR kommet i staten i 2012? Hvilke konsekvenser har dette for de ansatte og for medbestemmelsen. Det har vi forsøkt å kartlegge gjennom våre undersøkelser i Nav, UDI, Imdi, Forsvaret og Arbeidstilsynet og gjennom våre surveyundersøkelser blant medlemmer og tillitsvalgte i NTL.

Som påpekt foran, har regjeringen slått fast at mål- og resultatstyring er statens styringsform i dag. Vi må derfor forutsette at alle statlige virksomheter på overordnet nivå har flere eller færre kvantitative mål som skal nås. En helt sentral del av HR-ledelse er at disse mål skal *individualiseres*. Vi er derfor her interessert i å kartlegge hvordan denne statlige mål- og resultatstyringen på virksomhetsnivå arter seg for den enkelte statsansatte. I hvor stor grad er målkravene desentralisert og individualisert, og i hvilken grad blir medarbeidernes ytelser og holdninger målt og overvåket?

Hovedfunnet er også på dette punktet at det er *svært store variasjoner*. I noen virksomheter og i noen avdelinger har man åpenbart nærmet seg en slags klassisk «hard HR» der også holdninger og personlighet måles, der de ansatte gis karakterer på individnivå og der det er svært nær sammenheng mellom rating, lønnsutvikling og karriere. I noen etater er det innført mer systematiske medarbeidersamtaler og mer generelle mål. Mens i andre avdelinger ledes arbeidstakerne som de alltid har gjort, og personalavdelingen driver med lønnsutbetalinger og permisjonsrettigheter. Man har fortsatt en personalfunksjon av den gamle typen. Arbeidsprestasjoner måles ikke, og medlemmene etterlyser medarbeidersamtaler og annen mer kontakt med ledelsen. I våre intervjuer med HR-ledere i staten, blir det ofte understreket at man verken har innført eller ønsker å innføre «hard HR». Samtidig finner vi svært mye av tankegodset fra HR-tenkningen i de dokumentene om personalstyring som publiseres.

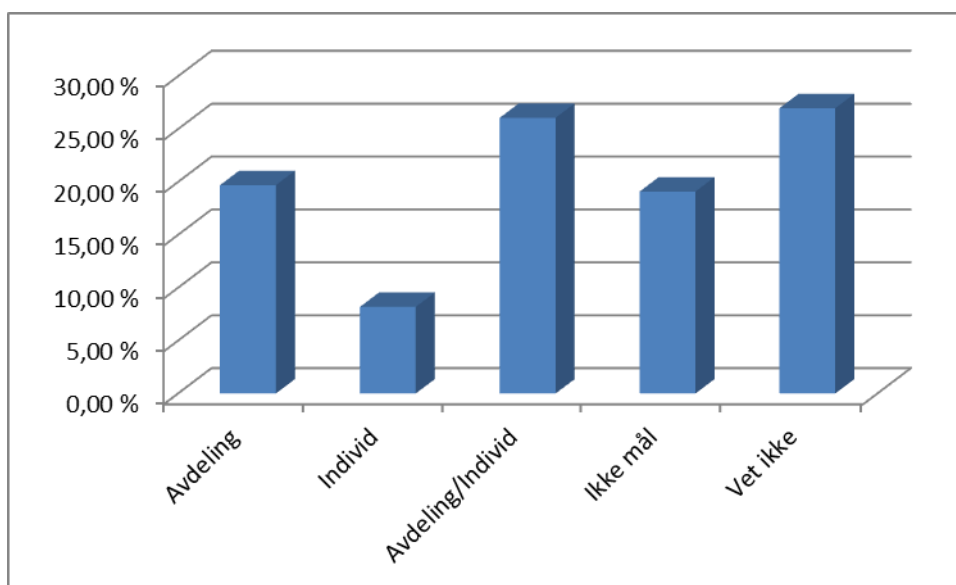
Det går derfor ikke an å si noe om hvordan HR-utviklingen «er» «i staten». Hver virksomhet og hver avdeling må studeres for seg for å se hvordan tilstanden er. Det er naturligvis en altfor stor oppgave for vår undersøkelse. Vi vil derfor i stedet gi en totaloversikt som sier noe om hvordan det overordnede, men svært varierte bildet ser ut.

Det er først viktig å skille mellom «målkrav» og «måling». Det første, «målkrav», betyr at det stilles mer eller mindre klart definerte krav/forventninger om at avdelingen og/eller den enkelte arbeidstaker skal nå visse mål i løpet av en viss periode. «Måling» betyr at den enkelte ansattes arbeidsprestasjoner deretter

systematisk måles/vurderes/evalueres. Det er flere som melder om at de har «målkraft» på individ.- eller avdelingsnivå enn de som svarer at de faktisk blir *målt*.

Vi har først spurt NTLs medlemmer i staten om de har arbeidskrav i sin stilling «stilt som periodiske arbeidsmål på avdelings/gruppenivå eller individuelt nivå». Spørsmålet var bevisst noe uklart formulert for å fange opp flest mulig av dem som oppfattet å ha en form for målstyring i jobben. Svarene er fordelt slik:

Figur 15.1 Medlemmenes svar på spørsmål om arbeidskravene stilles som «periodiske (f.eks. årlige) arbeidsmål på avdelings/gruppenivå eller individuelt nivå». Prosent av alle medlemmer (N=660)



Som vi ser melder medlemmene også her om stor *spredning* av praksis. Vi finner dessuten en ganske stor andel (27 prosent) som svarer «vet ikke/ikke relevant». Vi tolker dette som om de *ikke* har slike mål. Vi vil tro at medlemmene kjenner til om de har «periodiske arbeidsmål» i sin stilling. Vi slår derfor sammen de som svarer at de ikke har slike mål og de som svarer at de «ikke vet» til en gruppe som *ikke* har slike mål. Denne gruppa utgjør i alt 46 prosent.¹⁰³

Det betyr at litt over halvparten (54 prosent) av NTL-medlemmene svarer at de har «periodiske arbeidsmål» i sin stilling.

Vi ser videre at av de medlemmene som rapporterer om slike mål, har den store majoriteten *individuelle mål*.

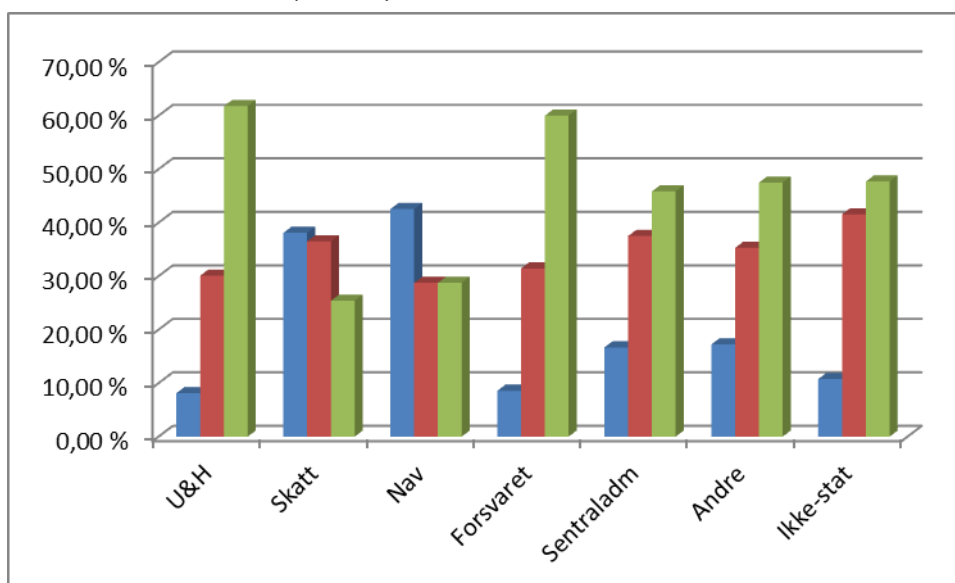
Samlet sett er det nokså nøyaktig en tredel (34 prosent) av NTLs medlemmer i som oppgir at de har tidsbestemte individuelle målkraft i jobben.

¹⁰³ Denne manøveren er diskutabel. Det er sannsynligvis slik at noen som svarer «vet ikke» likevel *har* mål. Men denne beregningen betyr at vi i alle fall ikke overvurderer andelen NTL-medlemmer med målkraft

Individuell målstyring er altså i betydelig grad innført blant NTLs medlemmer.

Vi har sett på sammenhengen mellom etat og målkrav. Er det slik at noen medlemsgrupper (f.eks. utenfor staten) i større grad enn andre har individuelle målkrav? Svaret ser vi under:

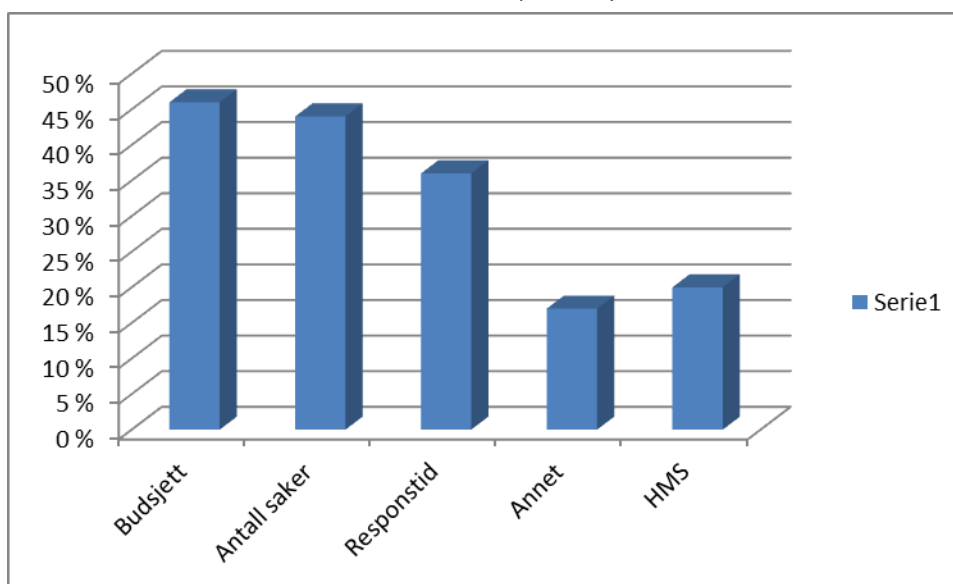
Figur 15.2 Medlemmenes svar på spørsmål om arbeidskravene stilles som «periodiske (f.eks. årlige) arbeidsmål på avdelings/gruppenivå eller individuelt nivå». Etter etat. Prosent av alle medlemmer (N=660)



Vi ser for det første at NTLs medlemmer utenfor staten i noe større grad enn medlemmene i statlige virksomheter har individuelle målkrav. Innenfor statlig sektor er det ganske store variasjoner mellom de ulike etatene. Mens rundt 60 prosent av medlemmene i universitets- og høyskolesektoren svarer at de *ikke* har periodiske arbeidsmål overhodet, er tilsvarende i Skatteetaten bare om lag 25 prosent. Høyest andel medlemmer med mål finner vi i skatt (75 prosent) og Nav (70 prosent). Vi finner den største andelen medlemmer med *individuelle mål* i skatt, i sentraladministrasjonen og blant NTLs medlemmer utenfor statlig sektor. Men vi ser altså store variasjoner innenfor alle etater.

Det stilles målkrav på mange ulike områder. Det går fram av figuren som er vist under:

Figur 15.3. Medlemmer som rapporterer at virksomheten stiller målkrav på avdelings- og/eller individnivå om ulike forhold. Prosent av alle medlemmer. (N=660)

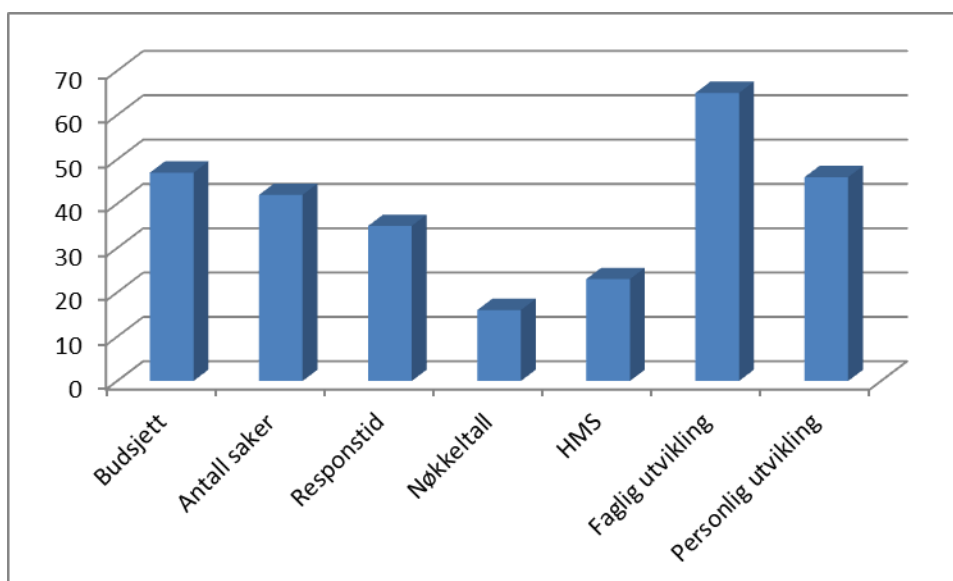


Det er altså vanligst med målkrav knyttet til budsjett (45%). Men mellom en tredjedel og en halvpart av NTL-medlemmene har også målkrav på individ- eller avdelingsnivå knyttet til antall behandlede saker/henvendelser og responstid.

15.1 Individuelle målkrav

Mest omstridt er mål på individnivå. Vi har derfor sett nærmere på hva slags mål som stilles til *enkelt*medarbeidere. Det framgår av denne figuren:

Figur 15.4. Andel medlemmer med målkrav på ulike områder. Prosent av alle medlemmer med individuelle målkrav (N=226)



Det mest utbredte individuelle målkravet blant den tredjedelen av NTLs medlemmer som har slike, er mål for *faglig og personlig utvikling*. Over 60 prosent av dem svarer at det stilles «individuelle arbeidsmål» for faglig utvikling. 46 prosent svarer at de har krav om personlig utvikling, mens noen færre har tallfestede arbeidsmål for «budsjett», «antall saker» og «responstid» e.l. Det stilles altså ikke bare krav om å nå visse konkrete arbeidsmål. Det stilles i *større grad* krav om at arbeidstakerne skal utvikle seg faglig og personlig.

Et viktig trekk i HR-ledede virksomheter er at målkrav erstatter stillingsinstruks. Even Bolstad i HR Norge formulerer seg slik;

Min erfaring er at stillingsbeskrivelser ofte er stive, rigide og ikke på noen måte fremstår som et aktivt dokument som oppdateres i forhold til endringer i handlingsmiljøet eller personen som sitter i stillingen. De kan ofte hemme mer enn fremme utviklingen. ... Jeg har lyst til å slå et slag for rollebeskrivelsen en kontinuerlig vurdering og tydeliggjøring av hvilken rolle man er forventet å ta. En kort stillingsbeskrivelse kan godt være en del av rollebeskrivelsen. Men for meg er roller dynamiske og fremtidsrettede – mens stillinger er formelle, statiske og ofte historiske.¹⁰⁴

Derfor har vi også sett på hvor mange som er underlagt de ulike formelle formene for styring og ledelse.

Tabell 15.1. Andel medlemmer som svarer at arbeidskravene stilles i stillingsinstruks og/eller som målkrav. Prosent av alle medlemmer. (N=660)

	Målkrav	Ikke målkrav
Stillingsinstruks	33 %	23 %
Ikke stillingsinstruks	23 %	21 %

Som det framgår av tabellen er det blant NTLs medlemmer 33 prosent som svarer at de *både* har stillingsinstruks og årlige mål, det er 21 prosent som ikke har noen av delene, mens 23 prosent bare har målkrav og like mange (23 prosent) bare har stillingsinstruks.

Tabellen viser også at nesten halvparten av NTLs medlemmer i staten svarer at de ikke har stillingsinstruks. Vi antar at respondentene har tolket «stillingsinstruks» som en mer omfattende og presis beskrivelse av arbeidsoppgaver enn «arbeidsavtale», som vi må tro at de aller fleste arbeidstakere i staten har, ettersom det er obligatorisk etter Arbeidsmiljølovens paragraf 14.6. Etter loven kreves det i en slik arbeidsavtale bare en redegjørelse for helt sentrale rammer for stillingen. Vi har i

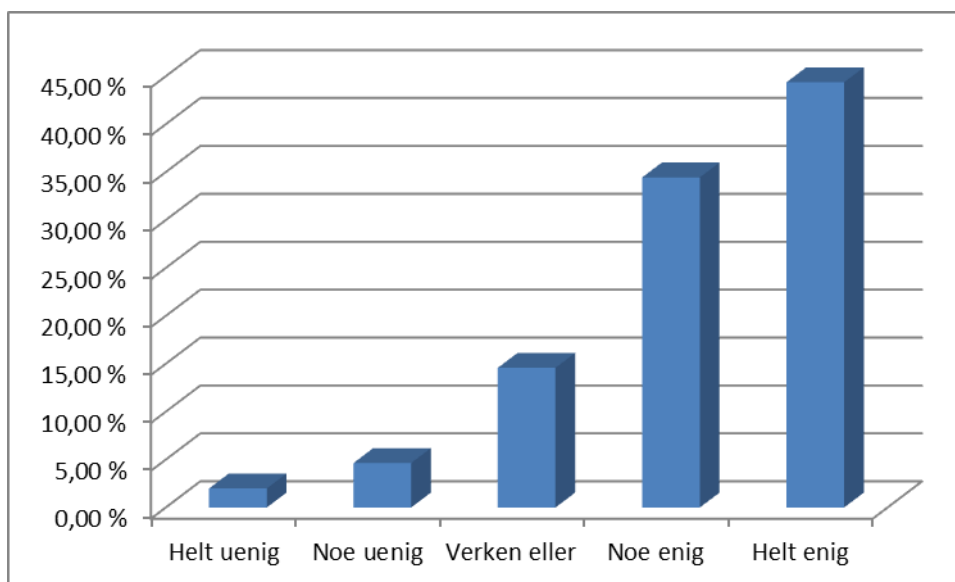
¹⁰⁴ Even Bolstads blogg Evenbolstad.net

arbeidet med denne rapporten fått mange tilbakemeldinger om at arbeidsgiver ikke lenger ønsker presise stillingsbeskrivelser eller –instrukser. Flere av informantene i våre kvalitative intervjuer (og mange andre NTL-tillitsvalgte vi har snakket med i andre sammenhenger) sier at det blir stadig vanskeligere å få ledelsen til å lage formelle oversikter over organisasjonen, stillingsplaner, stillingsinstrukser osv.

15.2 Positive til utviklingsmål

Et viktig funn i surveyundersøkelsen er at NTL-medlemmer som blir stilt overfor personlige og faglige utviklingsmål i all hovedsak oppfatter dem som *positive*. Det framgår av denne figuren:

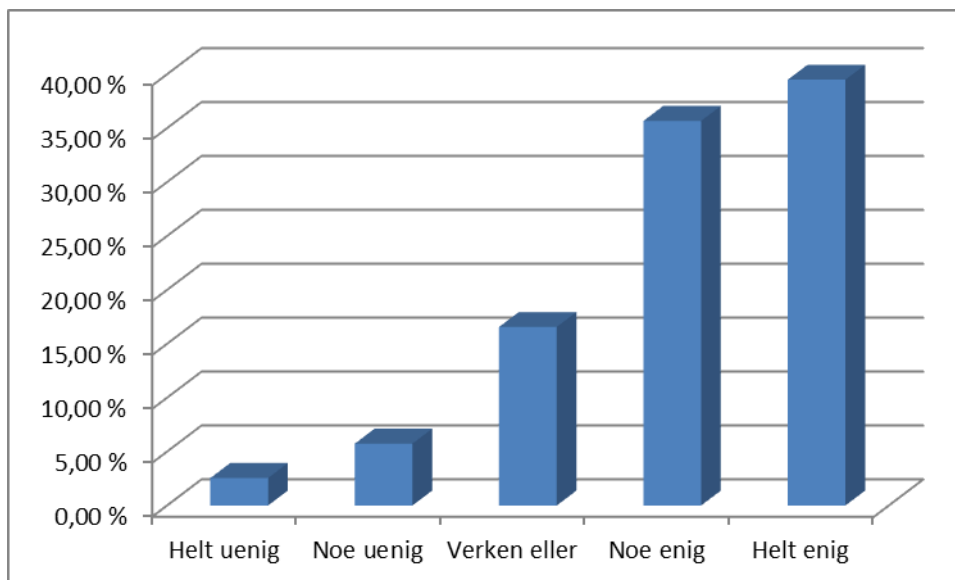
Figur 15.5. Medlemmene holdning til påstanden «Utviklingsmålene er et gode for meg». Prosent av medlemmer som har individuelle utviklingsmål. (N=151)



Svarene er som vi ser entydige. Et betydelig flertall av medlemmer med slike mål synes denne typen krav er positive for dem selv. 35 prosent er «noe» enige og hele 45 prosent er «helt enige» i en slik påstand. Holdningene til en påstand om at utviklingsmålene er et «gode for virksomheten» er nesten identiske.

Vi har også spurt medlemmer med individuelle krav til faglig og personlig utvikling om de finner dem «motiverende». Svarene er slik:

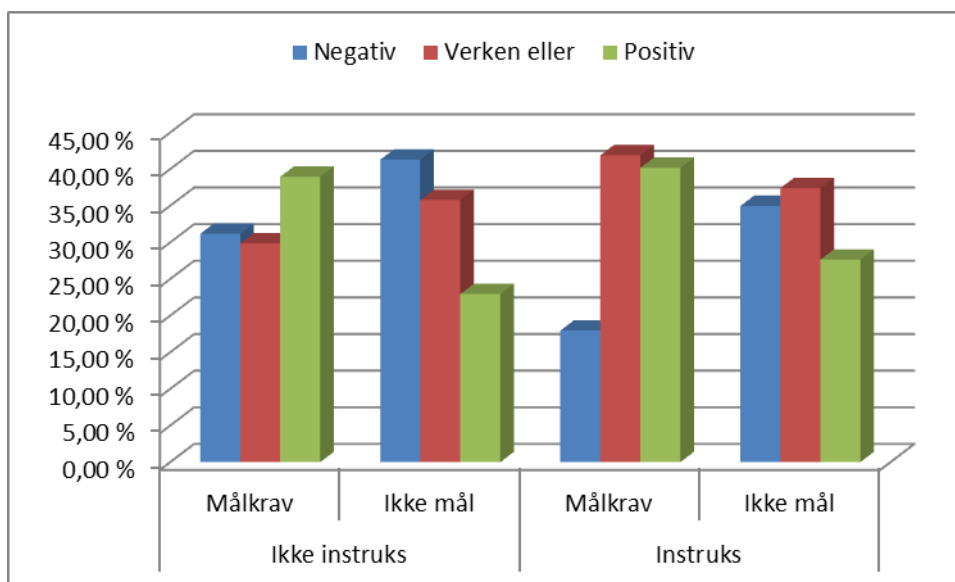
Figur 15.6. Medlemmenes holdning til påstanden om «kravene som stilles til kontinuerlig utvikling er motiverende for meg». Prosent av medlemmer som har individuelle utviklingsmål. (N=157)



Det store flertallet (75 prosent) oppfatter, som vi ser, også at kravene til kontinuerlig utvikling er «motiverende». Det er knapt noen, færre enn fem prosent, som er uenige i en slik påstand.

Vi finner også mer indirekte tegn på den samme positive holdningen til målkrav. Det er f.eks. en sammenheng mellom hvordan medlemmene får sine mål/arbeidsoppgaver satt og deres generelle tillit til virksomhetens øverste ledelse. Medlemmer med målkrav svarer i større grad at de opplever økt tillit til toppledelsen enn medlemmer uten slike mål. Enda tydeligere er sammenhengen for synet på avdelingsledelsen. Det ser vi av figuren under:

Figur 15.7. Medlemmens syn på om tilliten til avdelingsledelsen har utviklet seg i positiv eller negativ retning etter om de har stillingsinstruks og/eller målkrav. Prosent av alle medlemmer. (N=426)¹⁰⁵



Mens 40 prosent av arbeidstakerne som har både stillingsinstruks og målstyring melder at tilliten til avdelingsledelsen er endret i positiv retning de siste to årene, er tilsvarende tall for arbeidstakere som verken har stillingsinstruks eller målstyring bare 22 prosent.

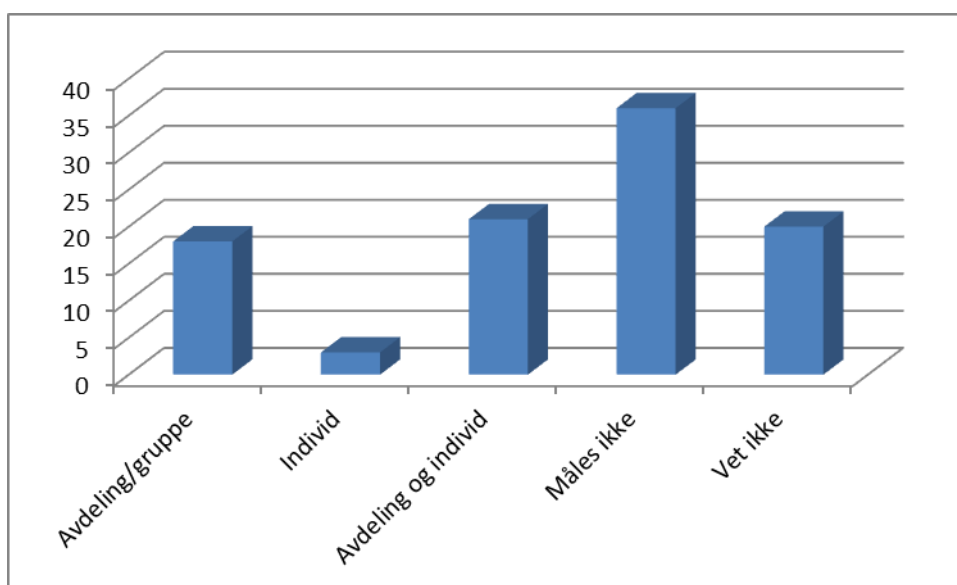
Vi ser altså en klar tendens i vår undersøkelse som tyder på at NTLs medlemmer ser positivt på å få utlevert mål og bli stilt krav til.

¹⁰⁵ De som svarer «vet ikke» eller som har målkrav på avdelingsnivå er tatt ut av beregningene.

16 Målinger

Vi har hittil gjort rede for omfanget av «målkrav» som stilles til NTLs medlemmer i staten. Neste spørsmål er i hvor stor grad det faktisk blir *målt* om arbeidskravene nås. Omfanget av måling/vurdering går fram av denne figuren:

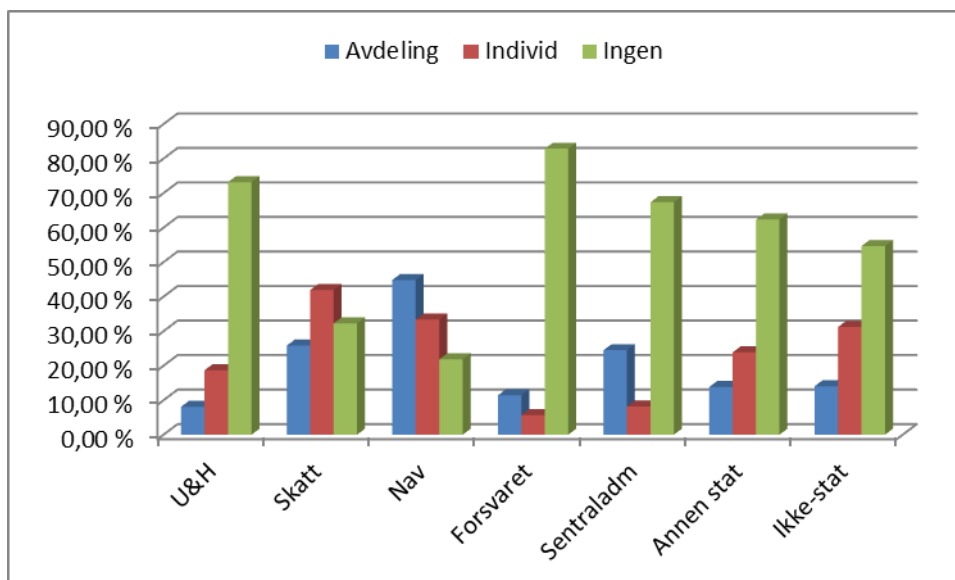
Figur 16.1. Medlemmer som svarer at det «i min avdeling finnes systemer som måler/vurderer min eller avdelingens/gruppens arbeidprestasjon». Prosent av alle medlemmer (N=660)



Vi antar at det også her er grunn til å slå sammen «vet ikke»-gruppen og de som svarer at de ikke blir målt. Vi vil nemlig tro at arbeidstakere som måles, faktisk er klar over det. Det betyr samlet blir 24 prosent av NTLs medlemmer i dag målt på individnivå, 18 prosent måles på avdelings/gruppenivå, mens 58 prosent ikke måles i det hele tatt.

Vi antok at det også her ville være store forskjeller mellom etatene. Og det var korrekt:

Figur 16.2. Medlemmer som svarer at det «i min avdeling finnes systemer som måler/vurderer min eller avdelingens/gruppens arbeidsprestasjon» etter etat. Prosent av alle medlemmer (N=660)



Vi ser at målesystemer er klart mest utbredt i Skatteetaten og Nav. I Nav er det bare 21 prosent av medlemmene som svarer at de *ikke* har målesystemer på gruppe- eller individnivå. I Forsvaret er det hele 83 prosent som svarer at de ikke har slike systemer.

Det er ikke slik at de som måles, nødvendigvis har målkrav. I undersøkelsen er det 28 prosent av dem som svarer at de *ikke* har målkrav i stillingen, som likevel sier at det i «min avdeling» finnes systemer som måler/vurderer arbeidsinnsatsen. Det kan ha flere ulike årsaker: Dels at det stilles målkrav til *andre* ansatte i avdelingen, dels at man måles uten at det på forhånd er stilt krav, slik f.eks. praksis normalt er for vitenskapelig ansatte i universitets- og høyskolesektoren som måles på forskningspøeng.

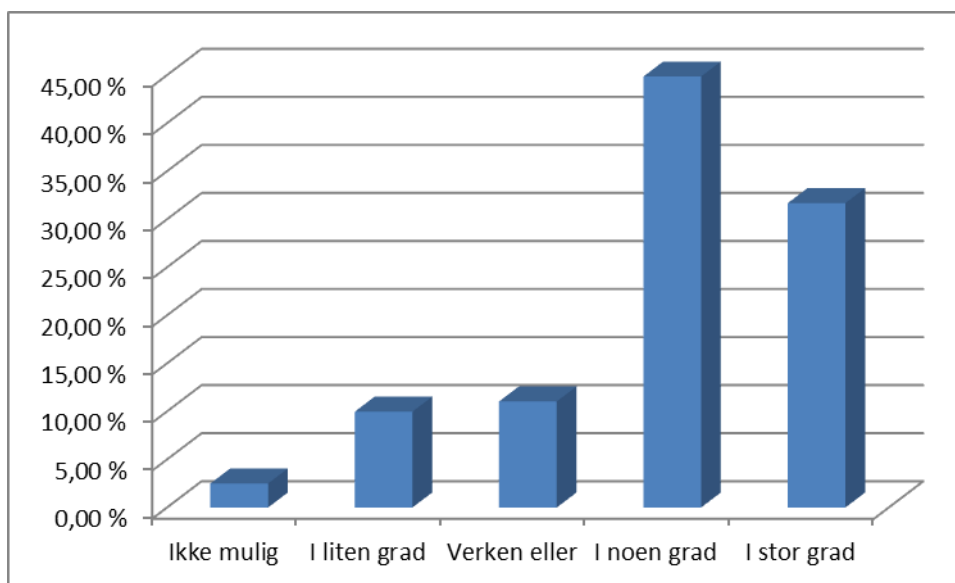
Det finnes mange ulike målesystemer. Blant de mest «avanserte» er såkalt 360 graders evalueringer der både ledere, kolleger på samme nivå og underordnede blir bedt om å evaluere medarbeideren (i blant anonymt). Våre undersøkelser viser at slike målemetoder har vært i bruk på alle medarbeidere i Imdi og vurderes brukt på ledere i andre. Flere HR-medarbeidere oppfatter det som «naturlig» at individuell lønnsutvikling bør koples til ulike typer individuelle målinger på en måte som i dag strider mot det statlige lønssystemet.

Det er særlig oppnåelsen av konkrete arbeidsmål som måles. Nesten alle (92 prosent) av dem som har målesystemer svarer at de måles på «oppnådde arbeidsmål».

Disse funnene bekrefter at det finnes tydelige (og etter alt å dømme voksende) elementer av «Hard HR» i staten i dag.

Medlemmene som blir målt har stor tro på at det er mulig å måle ulike sider ved arbeidsprestasjonene på en objektiv måte. Slik svarer de f.eks. når de blir spurt om det er mulig å måle oppnådde arbeidsmål på en objektiv måte:

Figur 16.3. Medlemmenes syn på om det er mulig å måle «oppnådde arbeidsmål på en objektiv måte». Prosent av alle medlemmer som har målesystemer. (N=281)

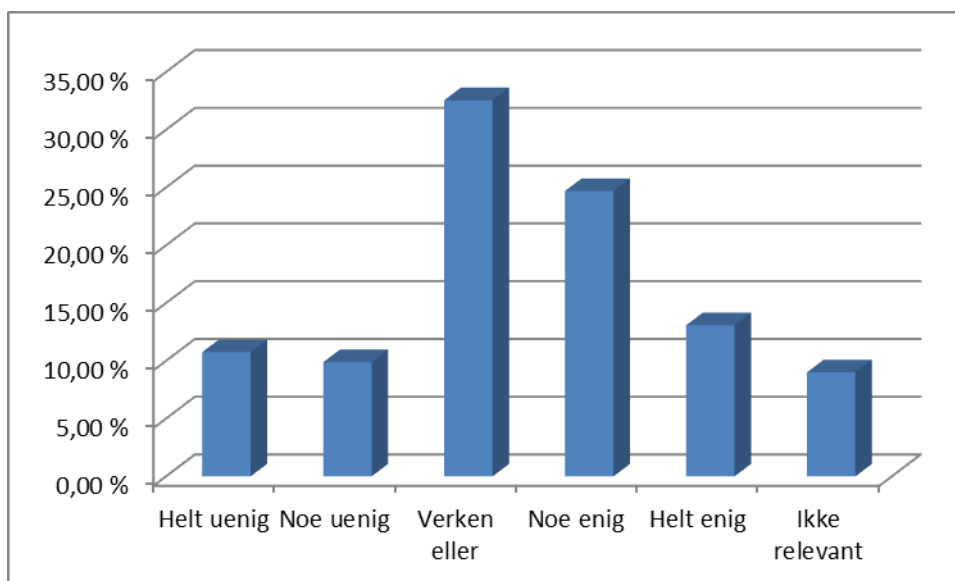


Som vi ser, er det rundt tre firedele av medlemmene som mener det i noen eller stor grad er «mulig å måle/vurdere oppnådde arbeidsmål på en objektiv måte».

16.1 Intensivering av arbeidet uten fagforeningsinnflytelse

Tradisjonelt har arbeidstakeres arbeidskrav gått fram av ansettelseskontrakten og/eller stillingsinstruksen. Vi har derfor forsøkt å kartlegge hvordan de nyere målkravene henger sammen med kravene i ansettelseskontrakten. Her får vi tydelige svar:

Figur 16.4. Medlemmenes syn på påstanden «Mål er krav som kommer i tillegg til de som står i ansettelseskontrakten». Prosent av alle medlemmer med målkrav. (N=344)

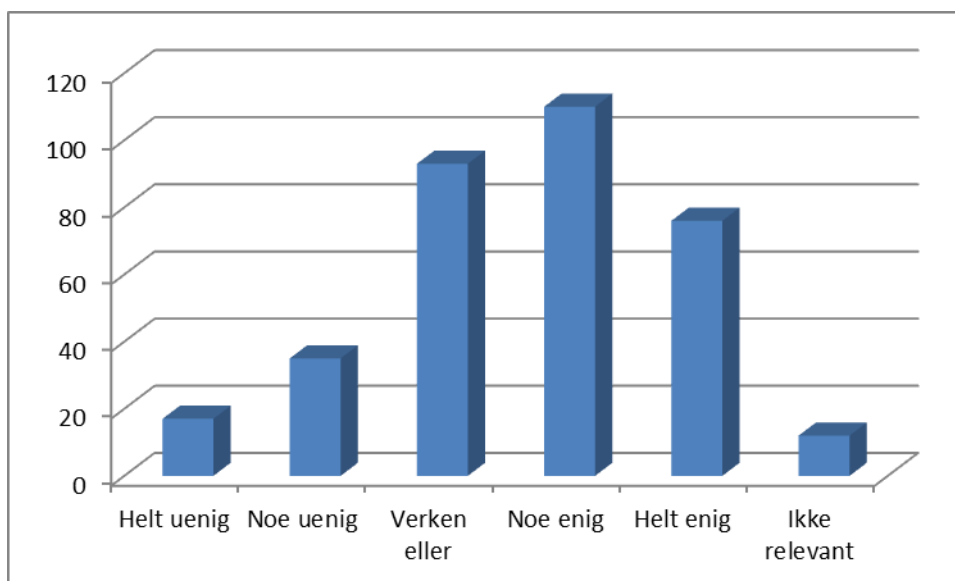


Det går fram av figuren at medlemmene har ulike syn, men som vi ser er det et flertall av dem som har målkrav og som har en oppfatning, mener at målkravene kommer *i tillegg til* kravene i ansettelseskontrakten (42 prosent mot 20). Denne tendensen er sterkere blant dem som har individuelle mål enn blant dem som har mål bare på avdelingsnivå (47 mot 33 prosent er helt eller noe enige).

Videre er det bare *åtte prosent* som svarer at når målene øker kravene, blir de forhandlet inn i ansettelseskontrakten. Her er det minimale forskjeller mellom de som har mål på individnivå og de som har mål bare på avdelingsnivå.

De Factos tidligere undersøkelser i privat sektor viser at mange ansatte opplever krav om at målene skal øke fra år til år. Vi har derfor spurt NTLs medlemmer om dette. Svarene er slik:

Figur 16.5 Medlemmenes syn på påstanden at «det forventes at mål skal øke fra år til år». Prosent av alle medlemmer med målkrav. (N=344)

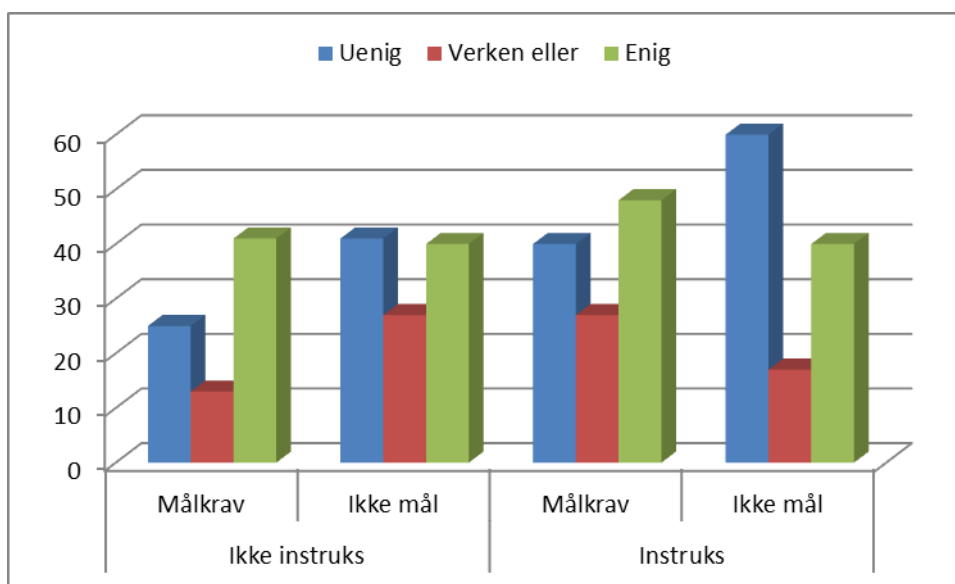


56 prosent av de medlemmene som har målkrav i sin stilling, oppfatter helt eller delvis at målene skal øke fra år til år. Her er det minimale forskjeller mellom de som har individuelle mål og de som har gruppemål.

Kombinasjonen av disse svarene viser altså at en stor del av medlemmene oppfatter at målkravene kommer i tillegg til ansettelseskontrakten, at de ikke forhandles inn i den og at de øker fra år til år. Det betyr at det forutsettes at medlemmenes *arbeidsmengde* skal økes fra år til år uten at dette avspeiles i den formelle ansettelseskontrakten.

Hvis vi ser på sammenhengen mellom styringsform og svar på spørsmålet om effektivitetspress, finner vi følgende:

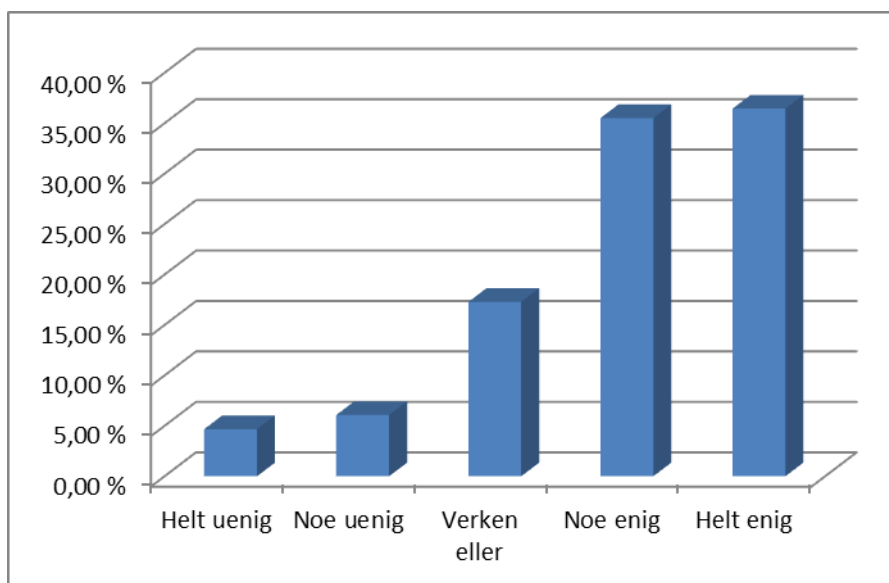
Figur 16.6. Medlemmenes syn på påstanden «effektivitetspresset er for stort til at jeg kan utføre mitt arbeid i tråd med det jeg mener er faglig sett beste praksis» etter stillingsinstruks og målkrav. Prosent av alle medlemmer. (N=660)



Det framgår av denne figuren at ansatte som har målkrav i større grad oppfatter for sterkt arbeidspress enn ansatte uten målstyring. Det er altså slik at medlemmer som har målstyring både rapporterer om økt tillit til ledelsen og om et for sterkt arbeidspress i større grad enn medlemmer som ikke har målstyring.

Samtidig sier 93 prosent av alle medlemmer med målkrav at de individuelle arbeidsmålene settes i dialog med nærmeste leder og det store flertallet av dem svarer at det legges til grunn at «du og din leder skal være enige om målene». Det ser vi av denne figuren:

Figur 16.7. Medlemmer som er enig i påstanden at «du og din leder skal være enige om målene». Prosent av alle medlemmer med målkrav. (N=214)



Vi ser at 36 prosent er «noe enig» og om lag like mange «helt enig» i at man skal være enig med leder om målene. Dette betyr at arbeidstakerne ved individuelt å akseptere de årlige målene i stor grad formelt aksepterer at kravene stadig øker. Men denne systematiske intensivering av arbeidet er *ikke gjenstand for diskusjon eller forhandlinger* mellom partene i arbeidslivet.

Ifølge arbeidsmiljøloven skal endringer av arbeidsforholdet følges opp av endringer i arbeidsavtalen og i slike tilfeller har arbeidstakeren rett til å være bistått av tillitsvalgt. Ved å intensivere arbeidsforholdet gjennom individuelle målavtaler år etter år uten at dette innarbeides i arbeidsavtalen, blir det over tid snakk om en systematisk undergraving av arbeidsmiljølovens forutsetninger og tillitsvalgtes innflytelse og medbestemmelse.

Denne individualiseringen av arbeidskravene, vanskeliggjør de uformelle motmaktstrategiene i arbeidslivet, slik sosiologen Sverre Lysgaards beskriver dem i sin klassiske studie *Arbeiderkollektivet*. Lysgaard hevder at arbeidstakerne «forskanser seg mot bedriftens umettelige effektiviseringskrav».

Lysgaard gjennomførte i 1950-årene en undersøkelse blant arbeiderne i en treforedlingsbedrift. Han fant at det blant arbeiderne eksisterte et beskyttende kollektiv, et "forskansningssystem", overfor bedriften. Lysgaard kalte dette for arbeiderkollektivet. Den viktigste regelen var at ingen skulle arbeide verken mindre eller hardere enn de andre, "innynde» seg hos ledelsen, mm. De som satte seg utover dette ble utsatt for reaksjoner fra arbeidskameratene, som oftest i form av utfrysing.

Ingen skal stikke seg frem, og det skal ikke gjøres forskjell innen kollektivet når det gjelder den enkeltes forhold til bedriften og de overordnede. Kollektivet kan ses på som en benektelse av den enkelte arbeidstakers adgang til å ordne seg med bedriften etter eget forgodtbefinnende.¹⁰⁶

Lysgaard forklarer framveksten av arbeiderkollektivet med at arbeiderne på den ene siden er avhengig av jobben og derfor må akseptere ledelsens krav om ytelse. Men på den andre siden framstår disse kravene som "umettelige, ubønhørlig og ensidige". Arbeiderne er dessuten mennesker med andre behov og verdier. I spenningen mellom disse menneskelige verdier og bedriftens krav om innsats fungerer arbeiderkollektivet som et "forskansningssystem" mellom de ansatte og bedriften. Arbeiderkollektivet er et svar på en maktstruktur der eierne/ledelsen kontrollerer beslutningssystemet, informasjons- og kommunikasjonssystemet og teknologien.

Det er naturligvis store forskjeller mellom en treforedlingsbedrift på 1950-tallet og en statlig virksomhet 60 år senere. Men det er også viktige likhetstrekk. Også i staten i dag er det arbeidsgiver som «kontrollerer beslutningssystemet, informasjons- og kommunikasjonssystemet og teknologien». Derfor er det fortsatt behov for «forskansningssystemer» mellom de ansatte og virksomheten. «Moderne» HR-systemer, der arbeidsmålene individualiseres og den enkelte arbeidstaker forplikter seg individuelt på målene, vil svekke muligheten for å danne uformelle forskansningssystemer. Samtidig vil fagforeningenes posisjon svekkes.

I intervjuene med tillitsvalgte ble vi gitt eksempler på at ansatte som ikke nådde målene, hadde problemer med å få lokale lønnstillegg selv om de ikke kunne lastes for at målet ikke ble nådd.

Som vi viser andre steder i denne rapporten, er avdelingsmålene og de individuelle målene ofte avledet av de «politiske mål» som ensidig og uten innflytelse fra fagforeningene er satt av departementet. Dermed svekkes fagforeningenes og de tillitsvalgtes innflytelse både «oppe» og «nede» i organisasjonen.

¹⁰⁶ Sverre Lysgaard (1961): *Arbeiderkollektivet*. Oslo: Universitetsforlaget

17 Holdningsmåling

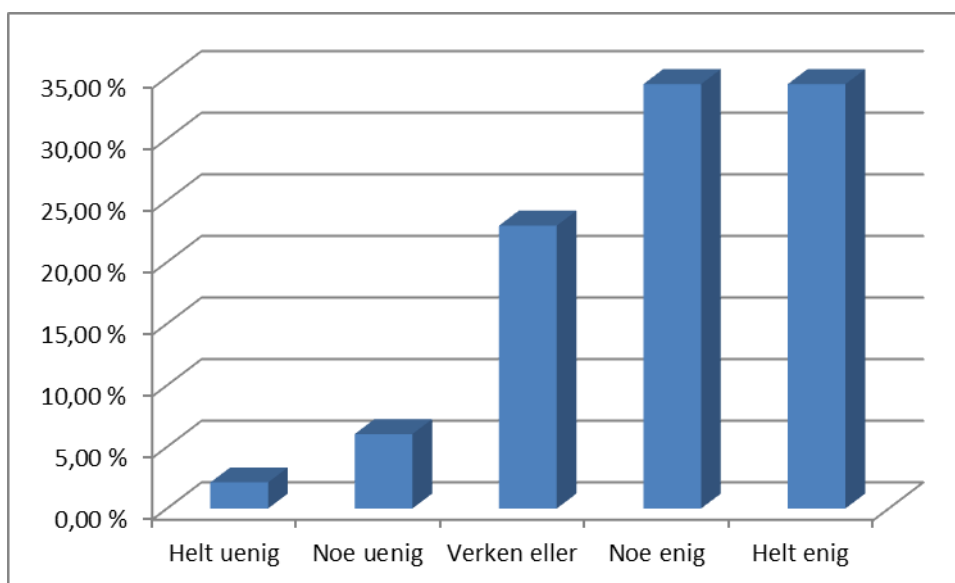
Et kjennetegn ved HR-ledelse er innføring av såkalt Balansert Målstyring (BMS), gjerne i form av et målekort (Balanced Score Card). Et sentralt punkt i BMS er at arbeidstakerne ikke bare skal måles på om de når sine arbeidsmål (antall tilsyn, antall oppklarte forbrytelser, antall produserte forskningspoeng osv.), men også på sine holdninger, sin atferd og sin personlighet. Måten du leverer på er like viktig som hva du leverer. «Det holder ikke lenger å levere. Like viktig er *hvordan* du leverer», skriver Sigurd Vik i sin bok om «prestasjonsledelse», et sentralt HR-begrep.¹⁰⁷

Begrunnelsen er at arbeidstakerens holdninger, atferd og personlighet på lengre sikt er like viktig for virksomheten som evnen til å nå konkrete mål på et gitt tidspunkt. Særlig viktig for HR-ideologene er det at virksomhetens *verdier* skal spres nedover i organisasjonen og internaliseres hos den enkelte medarbeider.

Organisasjonsforskeren Kjell Arne Røvik¹⁰⁸ (2007: 178) hevder at Balansert Målstyring (BMS) er en av dette tiårets tyngste trender. Vi har derfor målt utbredelsen av BMS i staten ved å stille to sett spørsmål, ett om verdienes plass i de stilte målkravene og ett om i hvilken grad «myke» faktorer som holdninger, atferd og personlighet faktisk *måles*.

På spørsmål om medlemmene opplever krav om at målene som settes skal gjenspeile bedriftens verdier får vi følgende nokså tydelige svar:

Figur 17.1. Medlemmenes syn på om «målene som settes skal gjenspeile virksomhetens verdier». Prosent av alle medlemmer med målkrav. (N=331)



¹⁰⁷ Vik Sigurd 2007. *Prestasjonskultur og prestasjonsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget

¹⁰⁸ Røvik, Kjell Arne 2007. *Trender og translasjoner*. Oslo

Det framgår at et svært stort flertall (69 prosent) er noe eller helt enig i dette utsagnet. Bare åtte prosent er uenige i at praksis i deres virksomhet er at målene skal avspeile virksomhetens verdier. Det er ikke vesentlige forskjeller mellom etatene, men i Forsvaret og universitets- og høyskolesektoren er det en større andel som svarer «verken eller», noe som antyder at problemstillingen er mindre aktuell her.

Hva slags «verdier» snakker vi her om? Noen eksempler fra våre undersøkte etater. Navs verdier er «tydelig», «til stede» og «løsningsdyktig».¹⁰⁹ NTNUs «grunnverdier» er «kritisk», «kreativ» og «konstruktiv». Utlendingsdirektoratets «kjerneverdier» er «menneskeverd», «profesjonalitet» og «helhet». Og så videre. Fellestrekket ved disse «verdiene» er at de er positive honnørord som det er umulig å være uenig i og som er så allmenne og upresise at man kan legge omtrent hva som helst i dem. Derfor er slike verdier svært lette å latterliggjøre. Hvorfor er det f.eks. UDI som har «menneskeverd» som verdi, ikke Nav. Og hvorfor i all verden skal bare Nav, ikke UDI og NTNU være «løsningsdyktige»?

På et mer seriøst nivå er problemet et helt annet. Vår undersøkelse demonstrerer nemlig at slike verdier kan bli «oversatt» til konkrete holdnings- og atferdsmål for den enkelte arbeidstaker. Ofte handler det om nokså diffuse og utydelige krav eller slik som skattedirektør Sven Kristiansen formulerer seg:

Det er lett å sette mål om åpenhet, å være i forkant, å bidra til en brukervennlig offentlig sektor, kvalitetskultur og kompetansemiljø – i tillegg til det å opptre forutsigbart overfor skattyterne og fremstå som én etat. Det er når vi skal omsette strategiene i konkret handling vi merker hvordan det utfordrer oss som ledere og medarbeidere. Derfor konkretiserer vi strategiene i en rekke initiativ og tiltak som målsettes og følges opp på en systematisk måte. Det gjelder også verdiene våre: profesjonelle, imøtekommende og nytenkende.¹¹⁰

Kristiansen har naturligvis rett i at det er lett å være for «åpenhet». Det han ikke sier noe om er at det er ledelsen som så definerer hvordan «åpenhet» skal «målsettes» og «følges opp på en systematisk måte». Eller som det heter videre i Skatteetatens «strategier 2010-2015»:

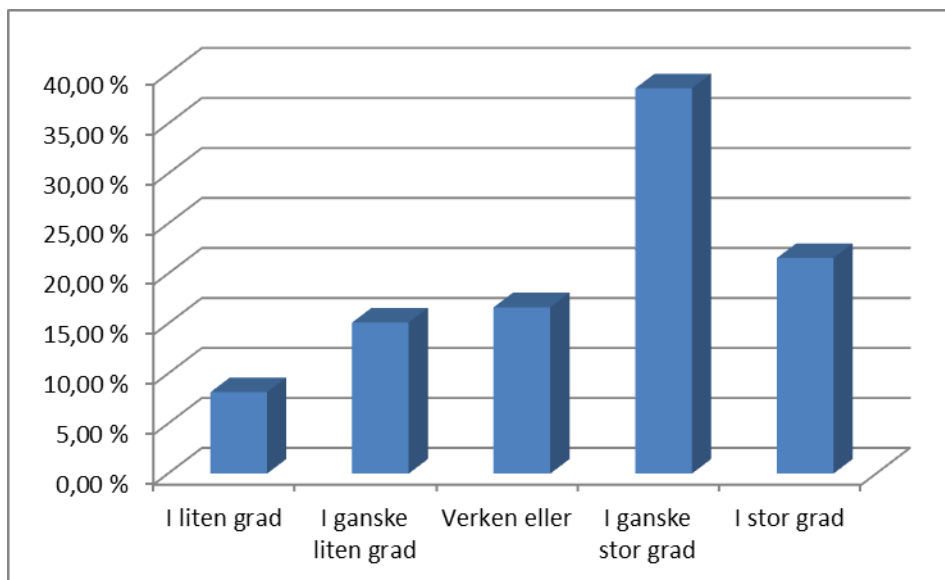
Skatteetatens nye HR-strategi vil stille klare krav til systematikk. Prestasjoner skal vurderes mot verdiene og strategiene, både i forhold til hva vi leverer, og hvordan vi leverer.

Gjennom medarbeidersamtaler (som nå ofte kalles Mål- og utviklingssamtaler) og målsettinger må arbeidstakere ofte *forplikte* seg på verdier – som de deretter kan bli målt på bakgrunn av. Vi har spurt om NTLs medlemmer diskuterte sine «personlige utviklingsmål (holdninger, verdier e.l.) i siste medarbeidersamtale». Svarene er slik:

¹⁰⁹ Merk at det nesten alltid er *tre* verdier, ikke f.eks. to eller fire.

¹¹⁰ Henvising

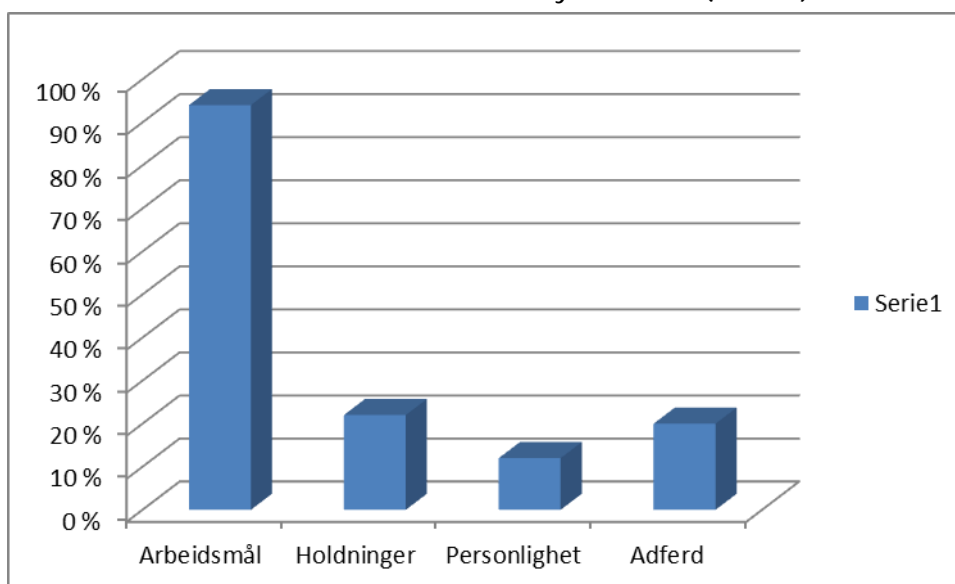
Figur 17.2. Medlemmenes oppfatning i «i hvilken grad ble dine personlige utviklingsmål (holdninger, verdier e.l.) diskutert i siste medarbeidersamtale. Prosent av alle medlemmer som har hatt medarbeidersamtale. (N=603)



60 prosent svarer at personlige utviklingsmål (holdninger, verdier e.l.) i ganske stor eller stor grad ble diskutert i siste medarbeidersamtale». Det er noen mindre variasjoner mellom etatene. De ansatte i skatt svarer i større grad og de ansatte i universitets- og høyskolesektoren i mindre grad enn de øvrige at holdninger og verdier ble tatt opp i medarbeidersamtalen.

En sak er at holdninger diskuteres i medarbeidersamtale, et nytt skritt er å *måle* medarbeiderne på holdningene deres. Vi har derfor spurt om NTLs medlemmer blir målt/vurdert etter holdninger, personlighet og atferd. Da får vi følgende svar:

Figur 17.3. Medlemmer som blir målt på ulike variabler. Prosent av alle medlemmer som har målesystemer. (N=296)

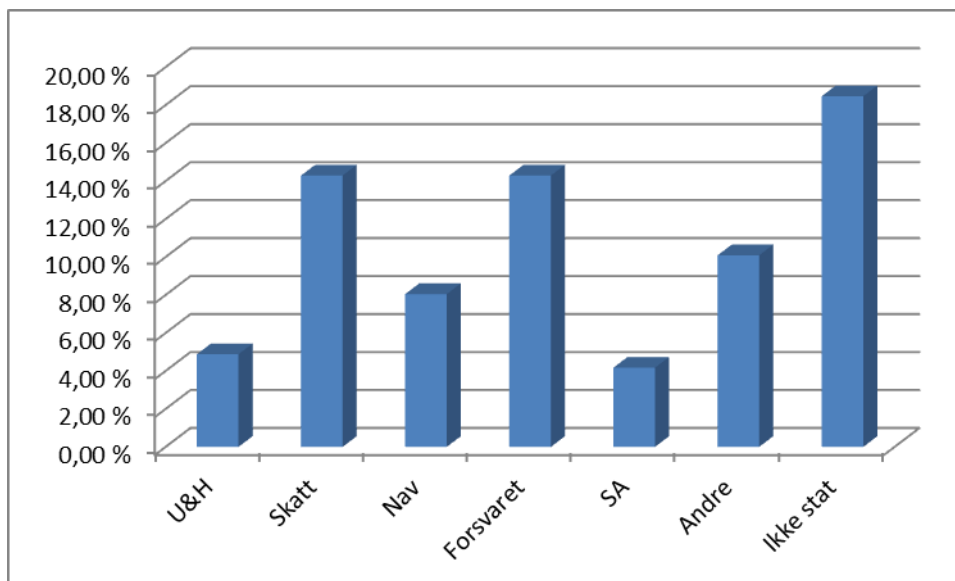


Vi ser altså (som nevnt foran) at nesten samtlige virksomheter som har en form for systematisk måling, måler «oppnådde arbeidsmål». Måling av personlighet, atferd og sine holdninger målt er betydelig mindre utbredt. Men det er et slett ikke ubetydelig antall NTL-medlemmer som i dag måles både på «holdninger» (22 prosent av alle med målesystemer), «personlighet» (12 prosent) og «atferd» (20 prosent).

Av alle NTLs medlemmer er det i dag nokså nøyaktig en av ti som måles på holdninger.

Hvis man skal se i hvilke etater holdningsmåling har størst utbredelse må man ta utgangspunkt i alle som har svart i hver etat. Da får vi følgende figur:

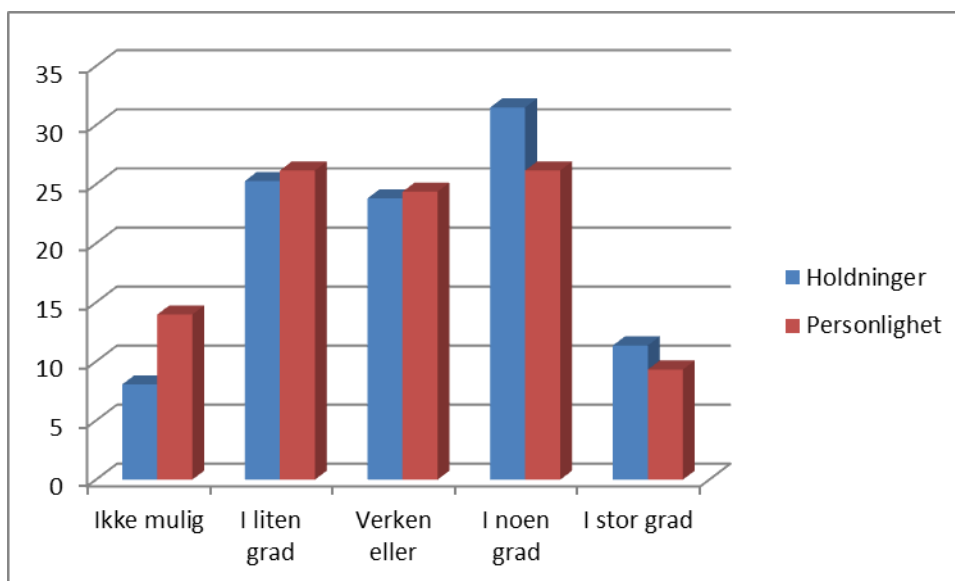
Figur 17.4. Medlemmer som blir målt på holdninger. Etter etat.
Prosent av alle medlemmer. (N=296)



Vi ser her at alle etater har medlemmer som måles på holdninger, men at andelen som måles på holdninger er forholdsvis lav. Den er størst utenfor staten, innenfor er det Forsvaret og Skatteetaten som skiller seg ut med høye andeler som måles på holdninger.

Vår undersøkelse viser at medlemmene også er mer skeptiske til om det er mulig å måle «holdninger» og «personlighet» på en «objektiv måte». Det framgår av denne figuren:

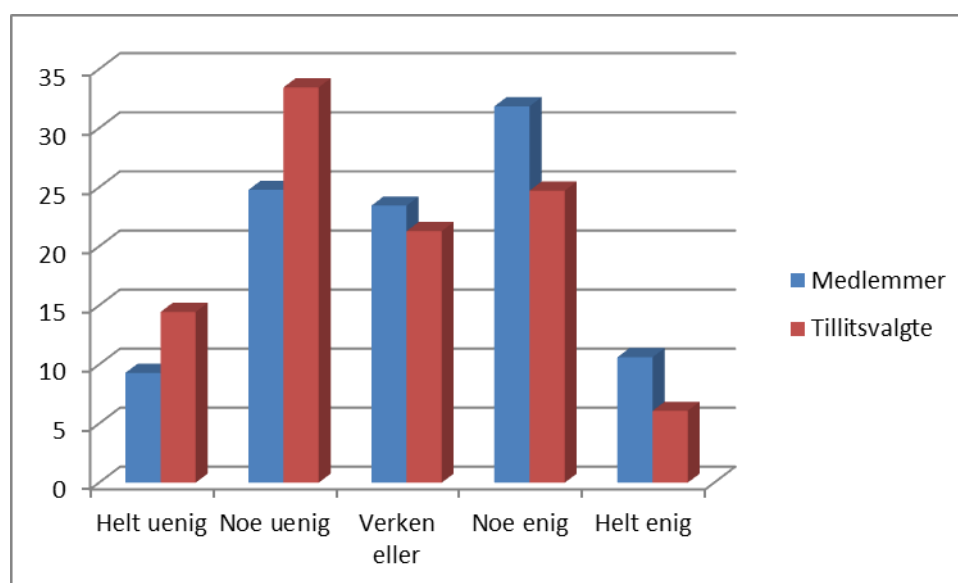
Figur 17.5. Svar på i hvilken grad det er mulig å måle «holdninger» og «personlighet» på en objektiv måte. Prosent av alle medlemmer som har målesystemer (N=279)



Vi ser at medlemmene har svært delte oppfatninger om dette spørsmålet. Om lag like mange mener det er umulig eller i liten grad mulig som de som antar at det i noen eller stor grad er mulig å måle holdninger og personlighet på en «objektiv» måte.

Vi har også sett på de *tillitsvalgte*s syn på om det er mulig å måle holdninger. Sammenliknet med medlemmene ser resultatet slik ut:

Figur 17.6. Medlemmer og tillitsvalgte syn på i hvilken grad det er mulig å måle «holdninger» på en objektiv måte. Prosent av alle medlemmer og alle tillitsvalgte som har målesystemer (N=307)



Vi ser at de tillitsvalgte er mer skeptiske til om slike målinger er mulige. 48 prosent av de tillitsvalgte mener det ikke er mulig eller i liten grad mulig å måle holdninger, mot 34 prosent av medlemmene. Tilsvarende, men enda sterkere forskjeller er det i synet på måling av «personlighet».

Holdningsmåling er altså foreløpig ikke særlig utbredt i staten. Men som NTLs rapport påpeker: Vekt på «holdninger» er økende.¹¹¹ Vår studie påviser en liknende tendens, f.eks. at flertallet sier at mål skal avspeile verdier og ved den svært høye andelen som melder at holdninger e.l. diskuteres i medarbeidersamtalen.

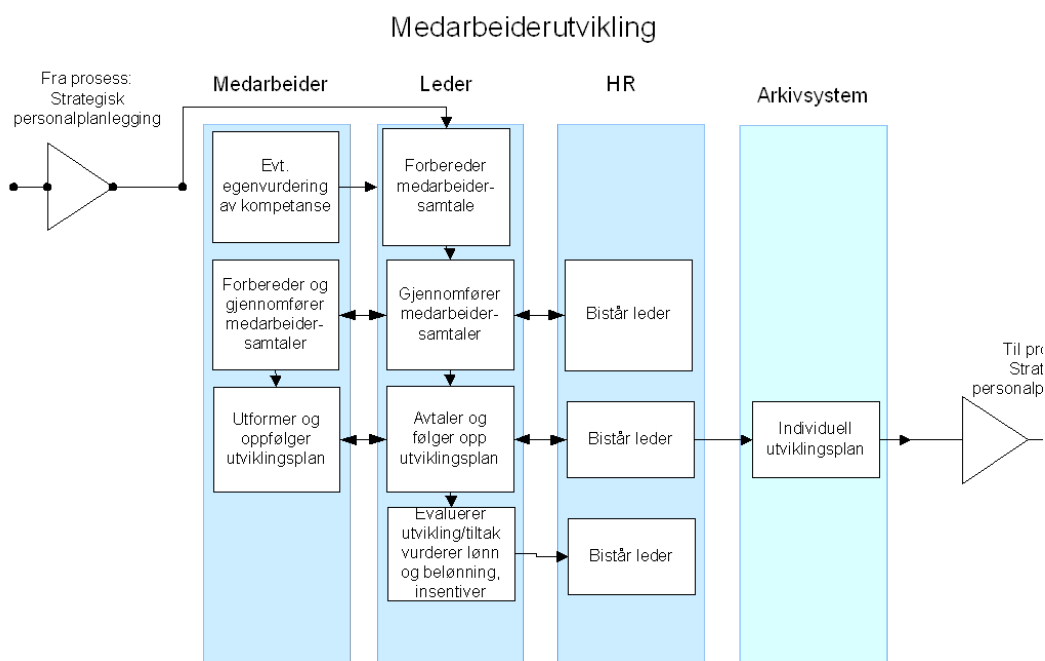
Vi ser også av dokumenter som inngår i denne studien at flere etater nå definerer «holdninger» som *kompetanse*, et sentralt trekk ved Balansert målstyring. I NTNU's notat om «medarbeiderutvikling» heter det f.eks. at «kompetanse kan defineres som de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og **holdninger** (vår utheving) som gjør medarbeideren i stand til å nå definerte krav og mål».

¹¹¹ NTL: Markedsstyring i Staten. Utfordringer og NTLs forlag til tiltak, Oslo 2012, s.44f

Og deretter heter det at medarbeidersamtalen skal nyttes til å «evaluere medarbeiderens innsats, resultatoppnåelse og atferd i forhold til tidligere avtalte mål». På bakgrunn av en slik evaluering skal leder «vurdere og initiere tiltak for lønn (vår utheving), belønning og incentiver».

I notatet finnes følgende figur som skal illustrere «medarbeiderutvikling»:

Figur 17.7 NTNUs skjema for «medarbeiderutvikling»



Det er verdt å merke seg at hvordan HR her entydig «bistår leder», ikke medarbeideren og at det i denne figuren ikke finnes spor av fagforeninger.

I «Bakgrunnsdokument for kompetansestrategi i Nav» defineres «kompetanse» på følgende måte:

- Kunnskap
- Ferdigheter
- Evner
- Holdninger** («den enkeltes grunnsyn eller innstilling»)

Og i Navs «personalpolitiske føringer for perioden 2010-2012» heter det at «etaten er avhengig av kompetente, motiverte og engasjerte medarbeidere med et positivt menneskesyn og en god serviceholdning». Dette er det naturligvis vanskelig å være direkte uenig i. Problemet er hvem som skal avgjøre hva en «god serviceholdning» er og hva som blir konsekvensene hvis en Nav-medarbeider etter ledelsens oppfatning mangler «god serviceholdning» eller «et positivt menneskesyn».

Det heter videre at «det skal lages årlige kompetanseplaner for den enkelte ansatte og enheten.». Her inneholder de personalpolitiske føringene i Nav et svært viktig punkt om at «Kompetanseplaner for enheten utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte». Faren er ellers at det kan stilles urimelige *krav* om kompetansehevingstiltak for å få fortsette i jobben.

Men dette er foreløpig ikke noe stort problem. I vår undersøkelse har vi spurt om medlemmene er blitt *pålagt* faglige eller personlig utviklingstiltak. 12 prosent svarer at de er blitt pålagt obligatoriske faglige tiltak, mens bare to prosent sier at de er blitt pålagt «personlige utviklingstiltak». Alt i alt er det bare ti medlemmer som svarer at de er blitt pålagte personlige utviklingstiltak. Det gjelder da :

Etikk og ledelse

HR-studiet.

Kompetanseheving.

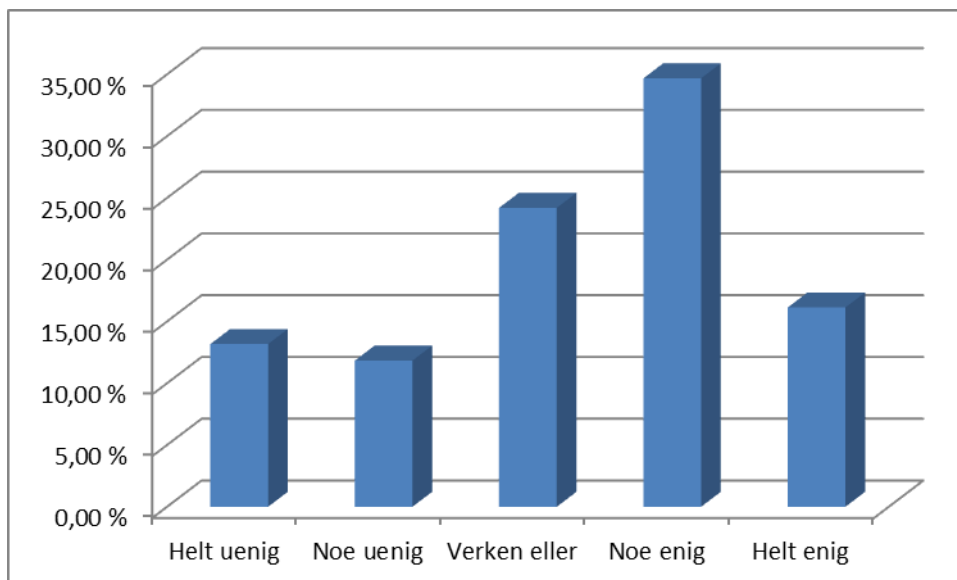
Obligatorisk kundebehandlingskurs

Kurs i gruppedynamikk og ledelse, med fokus på egen rolle i grupper og egen (potensiell) lederstil.

Personalseminar.

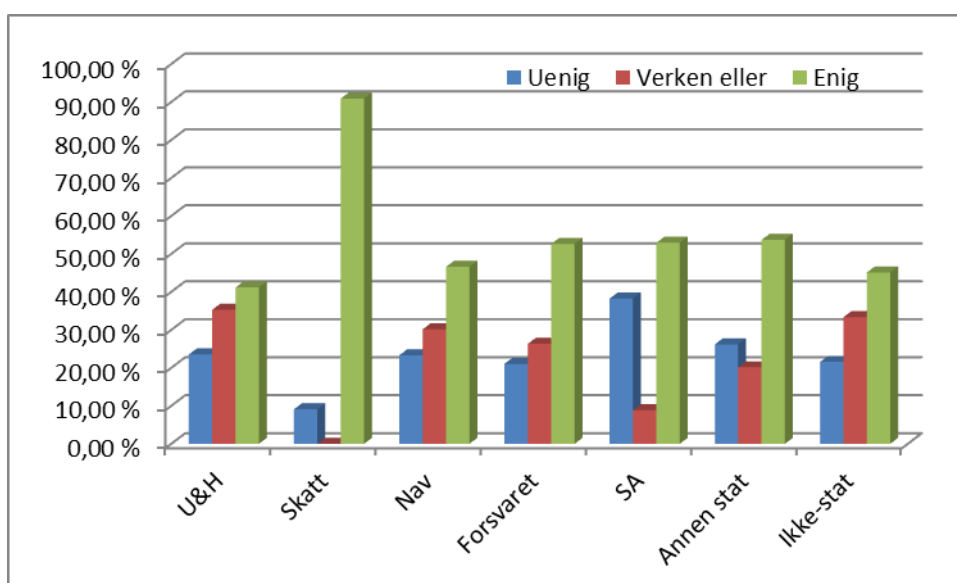
Vi opplevde som nevnt at de HR-avdelingene vi snakket med aktivt benektet at de driver med «hard HR». På den annen side vet vi at organisasjoner som HR Norge, som har svært mange medlemmer i staten, anbefaler å innføre «Hard HR» med holdningsmåling og karakterer også i det offentlige. Vi har derfor spurt de tillitsvalgte om de oppfatter at kartlegging av holdninger er «blitt en viktigere del av personalfunksjonen». Svarene er varierende:

Figur 17.8. Tillitsvalgtes syn på om «kartlegging av de ansattes holdning, engasjement, personlighet og tilfredshet er blitt en viktigere del av personalfunksjonen». Prosent av alle tillitsvalgte. (N= 372)



Tallene viser at et hver annen tillitsvalgt er noe eller helt enige (51 prosent), mens bare hver fjerde (24 prosent) er uenig i påstanden. Vi har sett på om det er forskjeller mellom etatene og finner det.

Figur 17.9. Tillitsvalgtes syn på om «kartlegging av de ansattes holdning, engasjement, personlighet og tilfredshet er blitt en viktigere del av personalfunksjonen». Etter etat. Prosent av alle tillitsvalgte. (N= 372)



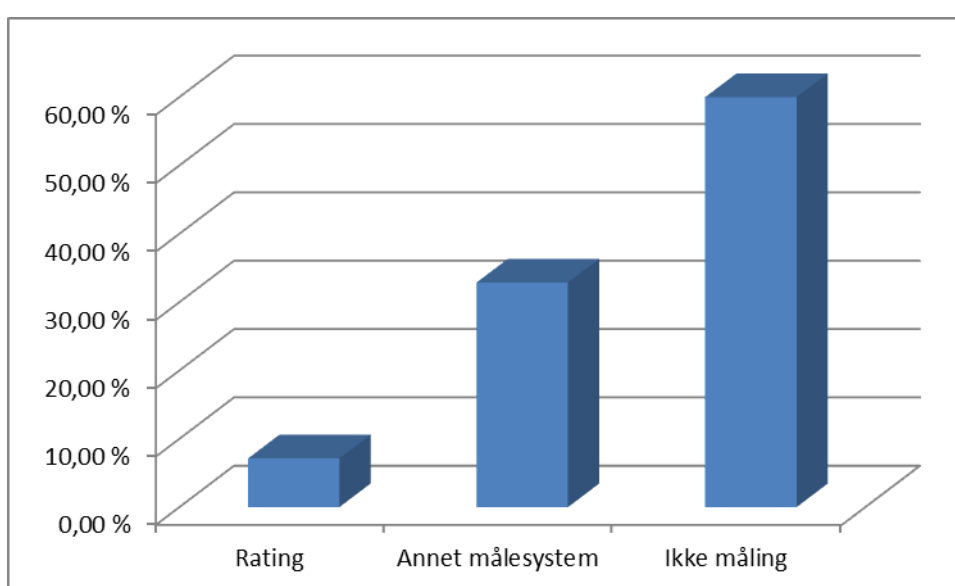
Vi ser at skatt skiller seg ut ved at nesten alle er enig i påstanden om at holdningskartlegging er blitt viktigere. Ellers er det ikke særlig store forskjeller mellom etatene. Over alt er det flere som er enige enn som er uenige i påstanden.

Gode holdninger og verdier er naturligvis i seg selv ikke noe problem. Problemet oppstår i det øyeblikk det som *ledelsen* ser som «gode holdninger» og «riktige verdier» legges til grunn for vurderingen av arbeidstakere når det gjelder lønn, karriere (og å beholde jobben ved nedbemanning og omorganisering). Da kan ledelsen lage sin egen tolkning av hva helt allmenne og utydelige begreper som «tydelig», «konstruktiv» og/eller «løsningsdyktig» skal bety. Og deretter skal de vurdere de ansatte mot *lederversjonen* av disse verdiene, som strengt tatt kan være absolutt hva som helst.

18 Rating

Vi har vist at en betydelig andel av NTLs medlemmer i staten rapporterer om at de har målkrav i jobben og at en ganske stor andel svarer at de faktisk blir målt. Men surveyundersøkelsen viser at det er bare et lite mindretall som melder om om *ratingsystemer* (eller *karakterer* på godt norsk). Det framgår av denne figuren:

Figur 18.1. NTLs medlemmer etter om de har ratingsystemer, andre målesystemer eller ingen måling. Prosent av alle medlemmer. (N=660)

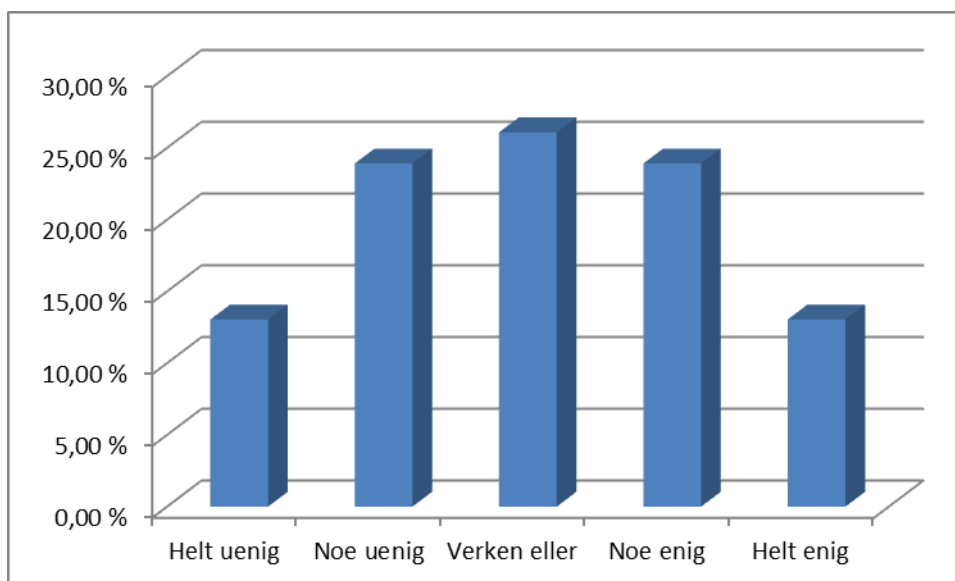


Vi ser at bare sju prosent av alle NTLs medlemmer er underlagt et ratingsystem. 33 prosent har et annet målesystem. Mens det altså er i underkant av 60 prosent som svarer at de ikke har målesystemer i sin avdeling. Av dem som blir målt utgjør medlemmer med rating eller karakterer 18 prosent.

Svaret er i hovedsak det samme i alle etater, det er bare i Nav vi finner et vesentlig avvik. 18 prosent av medlemmene i Nav svarer at de blir vurdert etter et ratingsystem.

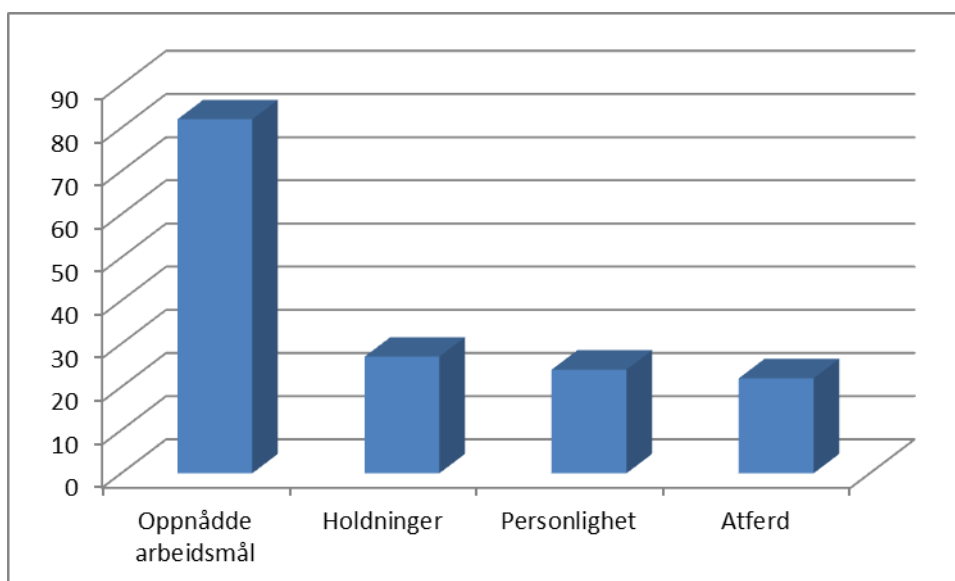
Vi har altså funnet at flertallet av NTLs medlemmer hilser målkrav velkommen og at de oppfatter det som mulig å måle «oppnådde arbeidsmål» på en objektiv måte. Hvordan er holdningen til *rating*? Vi har først spurt medlemmer med ratingsystemer om de finner at bedømmelseskriteriene er objektive slik «at trynefaktoren ikke får betydning». Her er medlemmene svært delt:

Figur 18.2. Medlemmenes syn på om «bedømmelseskriteriene er tilstrekkelig objektive slik at trynefaktoren ikke får betydning». Prosent av alle medlemmer med ratingsystemer. (N=47)¹¹²



Vi ser at medlemmene deler seg nokså jevnt på alle svarkategoriene. Nokså nøyaktig like mange er enige og uenige i påstanden om at «trynefaktoren ikke får betydning». Når vi derimot spør mer konkret om kriteriene på ulike områder får vi tydeligere svar:

Figur 18.3. Medlemmenes syn på om «kriteriene for rating er tydelige». Prosent av alle medlemmer med rating som er «helt» eller «noe enig». (N=47)

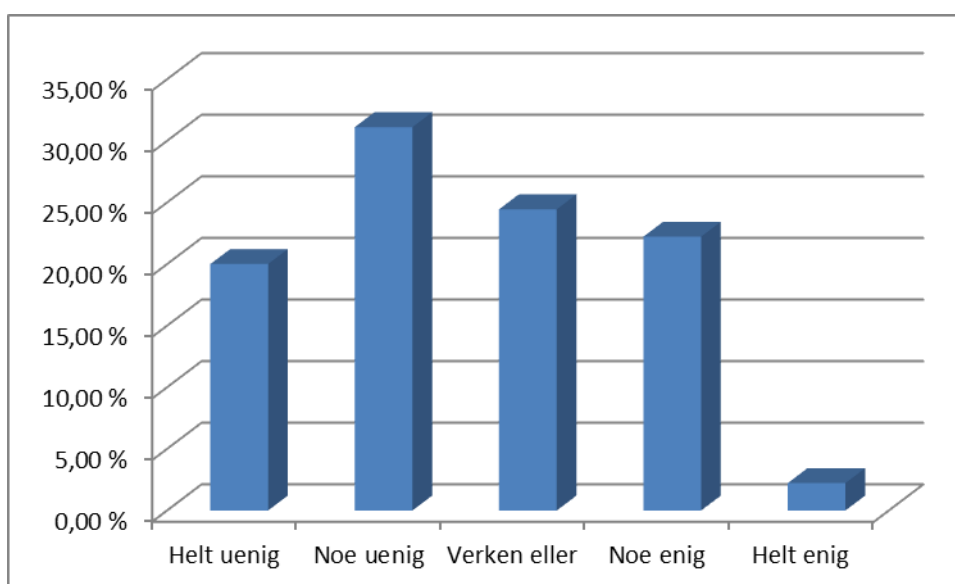


¹¹² Merk at det er nokså få medlemmer som har slike systemer, så tallgrunlaget her er lavt og må tolkes med betydelig forsiktighet.

Mens 80 prosent av de som har ratingsystemer, er helt eller noe enig i at kriteriene for rating er tydelige når det gjelder oppnådde arbeidsmål, er de langt mer skeptiske til om kriterier for holdninger, personlige og atferd er tydelige. Bare rundt 20 prosent svarer at kriteriene for rating av «holdninger», «personlighet» og «atferd» er «tydelige».

Det store flertallet oppfatter likevel at de vet hva som forventes av dem for å få gode vurderinger. Derimot mener medlemmene i hovedsak at ratingsystemet *ikke* er motiverende. Det ser vi her:

Figur 18.4. Medlemmenes syn på om ratingsystemet er motiverende. Prosent av alle medlemmer med ratingsystem. (N=45)¹¹³

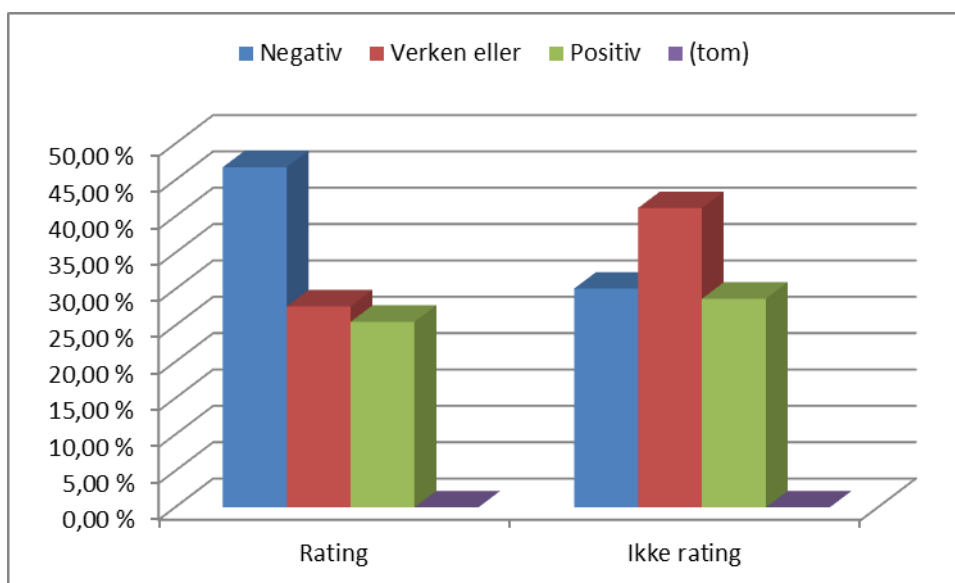


Vi ser også her en betydelig spredning. Men flertallet av dem som har mening, er uenig i påstanden. Og det er bare to prosent av alle med ratingsystemer som er «helt enige» i at de er «motiverende». Dette er viktige funn fordi ratingsystemer (og karaktersystemer generelt) gjerne innføres som et motivasjonstiltak.

Vi finner også andre tall i surveyen som tyder på at ratinger ikke er særlig populære. Vi har f.eks. sett på om det er noen sammenheng mellom ratingsystemer og tillit til ledelsen. Hvis vi ser hvordan medlemmer med karakterer vurderer sine overordnede, finner vi følgende sammenhenger:

¹¹³ Merk at det er svært få individer med i denne og de følgende figurene.

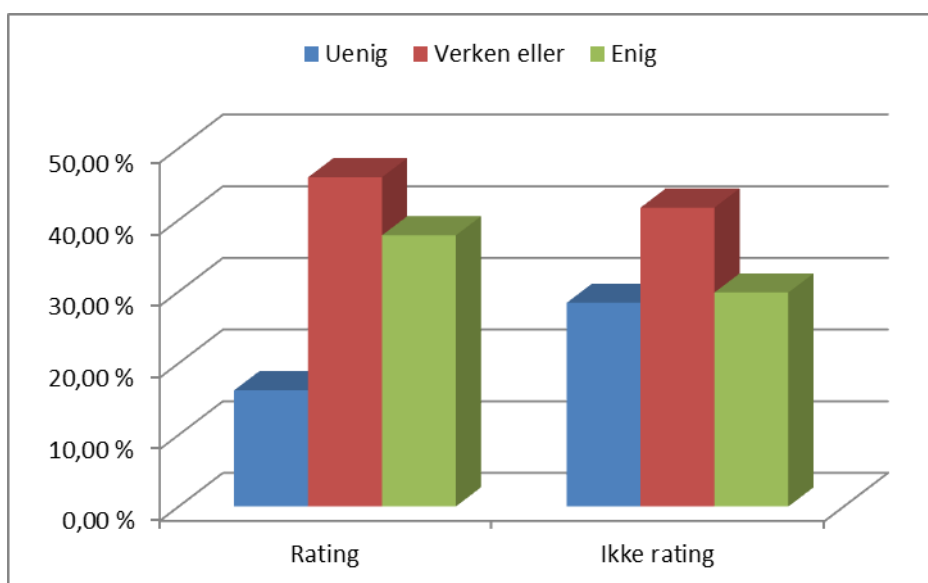
Figur 18.5. Medlemmenes syn på utvikling av tillit til øverste ledelse etter om de har ratingsystem eller ikke. Prosent av alle som har målesystemer (N=264)



Av denne figuren framgår at 47 prosent av medlemmer med rating melder om svekket tillit til ledelsen, mot 30 prosent av medlemmene uten rating. Vi finner *ikke* slike forskjeller når det gjelder tillit til avdelingsledelsen.

Vi har også sett på sammenhengen mellom ratingsystemer og synet på utviklingen av personal/HR-funksjonen. Her finner vi en klar sammenheng

Figur 18.6. Medlemmenes syn på utvikling av personal/HR-funksjonen etter om de har ratingsystem eller ikke. Prosent av alle medlemmer (N=660)



Vi ser også her en tilsvarende sammenheng. Av medlemmer med rating er det nesten tre ganger så mange som svarer at HR-funksjonen har utviklet seg i negativ retning som i positiv retning. Blant de øvrige medlemmer uten rating er gruppene om lag like store.

Det synes altså som om medlemmene gjerne ønsker målsettinger, også på det mer personlige plan. De oppfatter personlige utviklingsmål som et gode både for virksomheten og for seg selv. De mener også at krav til kontinuerlig forbedring er «motiverende». Derimot er de nokså negative til å få rating og/eller karakterer.

Vår tolkning av dette er at arbeidstakere ønsker å bli sett og satt krav til. De finner det positivt at ledelsen/lederne bryr seg om hva de bør prestere på jobben. Dette er for øvrig et av de aller første og tydeligste funn i arbeidslivsforskningen, og har tilmed fått et eget navn: Hawthorne-effekten. Navnet oppsto da noen amerikanske arbeidslivsforskere i mellomkrigstiden skulle utvikle datidas mer mekaniske scientific management-teorier videre ved å endre det fysiske arbeidsmiljøet. Det viste seg da at uansett hva slags endringer man gjorde, var resultat økt trivsel og økt produktivitet. Til slutt konkluderte forskerne med at det var *selve interessen* utenfra som førte til de positive resultatene. Arbeiderne oppfattet at deres arbeidsforhold ble tatt på alvor og forsøkt forbedret. Det skapte en mer positiv holdning til jobben, og medarbeiderne ytte mer.

Vår tolkning er at vi ser den samme effekten her. NTLs medlemmer setter pris på den oppfølgingen og den interessen som virksomhets- og avdelingsledelsen viser gjennom denne typen tiltak og målsettinger. Dette er helt i tråd med HR-konsulentenes selvforståelse. De sier nemlig selv at de bygger på nettopp den human resoursekolen i arbeidslivet som stammer fra Hawthorne-undersøkelsene. Det er ikke korrekt. «Hard HR» handler om målinger og forpliktelser.¹¹⁴

18.1 Rating av holdninger

Det siste trinnet i Hard HR er rating/karaktersetting av holdninger og verdier. Karakterene bestemmer så lønn, karriere osv. Det fins svært talende eksempler på farene ved dem i statskontrollerte virksomheter.

Hans Fjære Øvrum, som er tillitsvalgt for organisasjonen Lederne i Statoil, sto fram i Teknisk Ukeblad og fortalte at han plutselig hadde fått karakteren 2 (av 5) på verdien «modig». Bakgrunnen var at han var bekymret over utviklingen i Statoil:

Som tillitsvalgt har jeg vært kritisk til deler av driftsmodellen i bedriften, og har sammen med andre gitt uttrykk for dette skriftlig og muntlig - både overfor lokal og sentral ledelse. Jeg ble likevel overrasket og lei meg da jeg høsten 2010 sjekket hvilke karakterer jeg hadde fått. Jeg hadde fått karakteren 2 av 5 på verdien "modig» og karakteren 2 av 5 når det gjelder å være "tett på". Jeg hadde dessuten "et forbedringspotensial når det gjelder å være lojal mot driftsmodellen."¹¹⁵

En naturlig tolkning av verdien «modig» er å si fra når noe er galt. Men Statoilledelsen benyttet sin arbeidsgivermakt til å straffe den tillitsvalgte for å gjøre det hans rolle innebærer, nemlig å målbære kritikk på vegne av ansatte.

Samme år som jeg ble utropt til årets tillitsvalgt i Statoil - for 750 teknisk personell i fagforeningen Lederne, fikk jeg lave karakter som arbeidstaker i Statoil. Nå er det slik at tillitsvalgte og verneombud har plikt å ta opp uheldige forhold. Man skal påpeke uheldige virkninger av beslutningene, og de har det vært en del av i Statoil de tre siste årene. Men man er allikevel lojal mot beslutninger.

Våre samlede funn kan tyde på at staten er i *innføringsfasen* av Hard HR og at vi får se mer av det. Det betyr at NTL kan få en sentral posisjon i å påvirke og bremse innføring av slike systemer. Det er all grunn til å advare mot individuell forpliktelse på et sett tilfeldige «verdier» eller operasjonaliseringen av dem. Det er faktisk grunn til å vurdere om fagforeninger konsekvent bør motsette at medlemmer påtar seg noen slik forpliktelse.

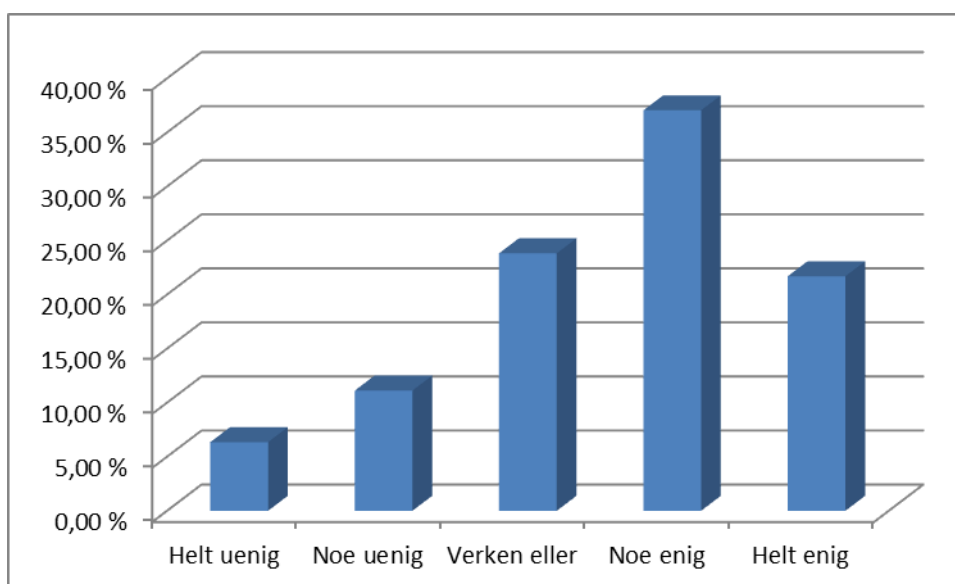
¹¹⁴ Se drøfting i Nordrik og Stugu: *Norsk Ledelsesbarometer 2012*. www.lederne.no

¹¹⁵ Teknisk Ukeblad 19.08.2011

Det er nemlig ikke rart at arbeidstakere reagerer negativt når og hvis virksomheten setter i gang rating-ordninger eller andre former for karaktersetting. Det er et kjent funn at karakterer er motiverende for dem som får gode karakteren, men et nødvendig onde for andre. Det er demotiverende å få karakterer hvis de er dårligere enn forventet. Det er demotiverende at arbeidstakerne selv ikke har noen som helst innflytelse på ratingen. Og det er et skremmende faktum at en lav rating deretter kan få konsekvenser i lokale lønnsforhandlinger eller ved nedbemanninger.

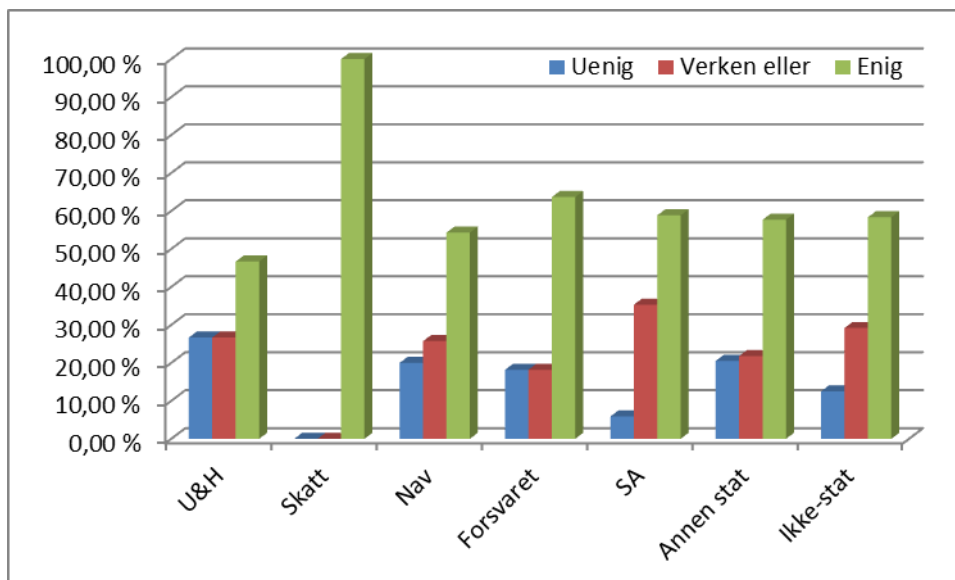
For å kartlegge hvor langt staten er kommet i en slik retning, spurte vi de tillitsvalgte som opplever at holdningskartlegging er blitt viktigere (om lag halvparten av alle tillitsvalgte), om de også finner at «ledelsens evaluering av arbeidstakernes verdier og holdninger får økt betydning for lønn, karriere osv». Svarene er ganske tydelige:

Figur 18.7. Tillitsvalgtes syn på om ledelsens evaluering av verdier og holdninger får økt betydning for lønn/karriere osv. Prosent av alle tillitsvalgte som svarer at holdningskartlegging er blitt viktigere. (N=189)



Vi ser altså at nokså få (bare 17 prosent) av disse tillitsvalgte er uenige i en slik påstand. En vesentlig større andel (59 prosent) er noe eller helt enig. Også her finner vi ulikheter mellom etatene

Figur 18.8. Tillitsvalgtes syn på om ledelsens evaluering av verdier og holdninger får økt betydning for lønn/karriere osv. Etter etat. Prosent av alle tillitsvalgte som svarer at holdningskartlegging er blitt viktigere. (N=189)



Skatt er samlet enig, mens de tillitsvalgte ellers deler seg slik at det stort sett er halvparten eller mer som er enig i påstanden mens et mindretall på under 20 prosent er uenige.

Når NTL skal ta fatt i HR-systemene er det viktig at forbundet legger til grunn at medlemmene i dag er positive til deler av «HR»-praksis. Men det betyr ikke nødvendigvis at man ukritisk bør hilse hard HR-styring velkommen. De Facto har gjennomført flere undersøkelser i virksomheter/sektorer der praksis med rating og karaktersetting har fungert i lengre tid og der de ansattes opplevelse av systemet er entydig negativ.

Disse reaksjonene har sammenheng med hva målesystemene brukes til og hvordan de etter hvert utvikles. Det er nemlig vanlig – og i tråd med konsulentenes anbefaling - at systemene innføres trinnvis, slik at holdningsmålinger, karaktersetting og koplingen mellom karakterer og lønn/karriere kommer til sist.

19 Arbeidsmiljøundersøkelser

Psykososiale arbeidsmiljøundersøkelser, tilfredshetsundersøkelser eller liknende teknikker er et sentralt virkemiddel i HR-ledelse. I utgangspunktet er det naturligvis ikke noe galt i at arbeidsmiljøet undersøkes. Snarere tvert i mot.

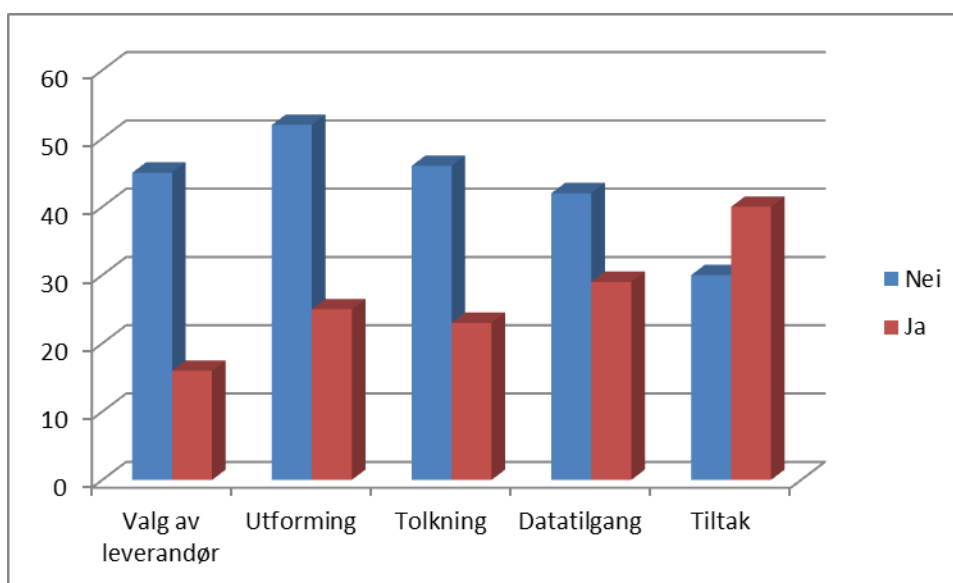
Men det er grunn til advare mot ureflektert bruk av arbeidsmiljøundersøkelser - av to helt motsatte grunner. For det første kan de svært ofte brukes til å «trylle vekk» åpenbare problemer. For det andre kan de brukes til å kvitte seg med folk, særlig mellomledere, som toppladelsen ikke ønsker.

Vi har derfor stilt spørsmål om praksis rundt arbeidsmiljøundersøkelser. Først finner vi at 75 prosent av de tillitsvalgte sier at virksomheten har gjennomført en slik i løpet av 2011 eller 2012. Det er altså en utbredt fenomen i staten. Det er en klar sammenheng mellom virksomhetens bruk av målesystemer og bruken av arbeidsmiljøundersøkelser. Mens det er 83 prosent av tillitsvalgte i virksomheter med målesystem som har hatt arbeidsmiljøundersøkelse de siste to årene er tilsvarende tall i virksomheter uten målesystemer 63.

41 prosent svarer at virksomheten laget spørsmålene selv, mens 59 prosent sier at det ble leid inn firmaer/konsulenter til å gjøre jobben.

Hva slags innflytelse hadde så de tillitsvalgte på utforming, gjennomføring og bruk av arbeidsmiljøundersøkelsen. Det ser vi av figuren under:

Figur 19.1. Tillitsvalgtes syn på om «tillitsvalgte hadde reell innflytelse» på ulike avgjørelser knyttet til arbeidsmiljøundersøkelser mv. Prosent av alle tillitsvalgte i virksomheter som har gjennomført slik undersøkelse. (N=260)



Flertallet av dem som har en mening, svarer at de tillitsvalgte hadde begrenset reell innflytelse på valg av leverandør, på utforming av spørsmål og på tolkningen av undersøkelsen. De mener også at de ikke hadde tilgang til datamaterialet i samme omfang som ledelsen. Derimot er det et flertall som hadde innflytelse på tiltakene etter undersøkelsen.

I casestudiene ble vi fortalt at organisasjonen både i UDI og Nav er involvert i utforming av arbeidsmiljøkartleggingene.

Men tallene gir en viss grunn til bekymring. De tyder på at tillitsvalgte i for liten grad er involvert i arbeidet med denne typen målinger der spørsmålsstillingen og tolkningen av dem kan ha betydelige konsekvenser.¹¹⁶

¹¹⁶ Se Bitten Nordrik (2012): *Psykososial arbeidsmiljøkartlegging – en trojansk hest?* Oslo: Gyldendal

20 Fra personal til HR

Hvor mange statlige virksomheter har omdøpt personalavdelingen til HR-avdeling. Vi spurte «Hva kalles avdelingen ved din virksomhet som har ansvar for personaloppgavene?»¹¹⁷ Av de store etatene har Skatteetaten omdøpt personalavdelingene til «HR-avdelinger». Begrunnelsen var at «avdelingen skal ta seg av mer enn formaliteter og lønnsutbetalinger». I Forsvaret er det varierende praksis. Av de som har svart i vår survey svarer åtte at avdelingen heter «HR» mens 12 svarer «personal» eller «annet»,

Universitets- og høyskolesektoren består av en rekke selvstendige institusjoner med ulik praksis. De fleste virksomhetene opererer fortsatt med en «personalavdeling». Universitetet i Oslo har en organisasjons- og personalavdeling (OPA), men likevel en HR-direktør. Også Universitetet i Bergen har en personal- og organisasjonsavdeling. Mens NTNU i 2011 omdøpte personalavdelingen til HR-avdeling etter en omfattende prosess. I instituttsektoren ser vi samme varierte mønster.

Nav opprettet en «HR-avdeling» da den nye etaten ble etablert i 2006. Høsten 2012 skjedde en ny endring. Fra 1. oktober heter den sentrale avdelingen i direktoratet med ansvar for personal og organisasjon «Organisasjonsavdelingen». Men den er fortsatt ledet av en HR-direktør.

I de øvrige statlige etatene som vi har kartlagt, finner vi følgende navn på avdelingen som driver med personalsaker:

¹¹⁷ Dette er jo egentlig ikke et spørsmål som er egnet for en survey. Dette er et faktaspørsmål, der det spiller liten rolle om et medlem svarer at avdelingen heter HR-avdeling hvis det faktisk heter personal. Vi må derfor kontrollere de opplysningene som gis i surveyen med andre kunnskaper vi har.

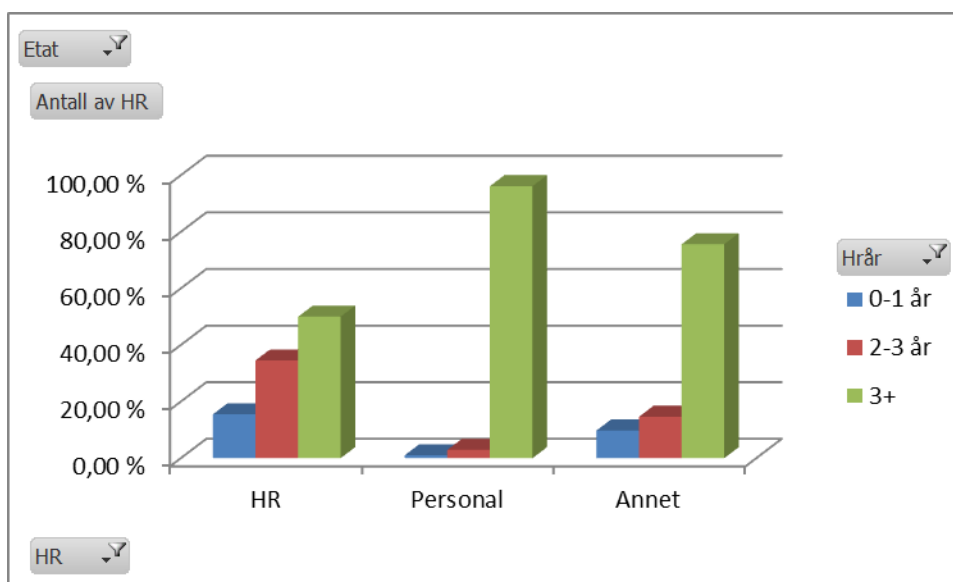
Tabell 20.1. Navn på avdeling som driver personalarbeid mv

HR-avdeling	Personalavdeling e.l.	
Avinor	Klif	Difi
Direktoratet for Sivilt Beredskap	Konkurransetilsynet	Kystverket
Helseøkonomiforvaltningen (Helfo)	Lotteritilsynet	Lånekassen
Husbanken	Mattilsynet	DNMI
Norges Bank	Nifes	Pasientskadeerstatningen
Norges Forskningsråd	NRK	NVE
Norsk Tipping	Statens arbeidsmiljøinstitutt	Riksrevisjonen
NGI	Sametinget	Sjøfartsdirektoratet
Statens vegvesen	Statistisk Sentralbyrå	Økokrim
Statsbygg	Samskipnaden	Stortinget
	Tollvesenet	

Det er vanskelig å finne noen klar systematikk her. Det er kanskje slik at mer markedsutsatte virksomheter i noe større grad bruker HR-betegnelsen. Men blant HR-virksomhetene er også noen av de aller minst markedsutsatte virksomhetene som Skatteetaten, Norges Bank og DSB, mens en av de mest konkurranseeksponerte, NRK, fortsatt har personalavdeling.

Hovedkonklusjonen synes å være at navnevalget er tilfeldig og derfor avhengig av ledelsen i hver enkelt virksomhet. Men utviklingstendensen er det ingen tvil om, til tross for snuoperasjonen i Nav. Det går fram av figuren under:¹¹⁸

Figur 20.1. Tillitsvalgtes svar på «Hvor lenge avdelingen som har personalfunksjon har hatt dagens navn». Etter dagens navn. Prosent av alle tillitsvalgte som husker. (N=265)



¹¹⁸ I de videre tabellene er nav-tillitsvalgte tatt ut, fordi de (bevisst) er sterkt overrepresentert. (Se metodevedlegget)

Av figuren framgår at mens det knapt er kommet nye personalavdelinger de siste tre årene, er antallet tillitsvalgte som jobber i virksomheter med «HR-avdelinger» fordoblet i løpet av de siste tre årene. 15 prosent svarer at virksomhetens avdeling for personaloppgaver er omdøpt til «HR-avdeling» i løpet av det siste året.

Betyr dette noe mer enn en navneendring? Det varierer. Mange steder oppfattes navneskiftet som nettopp det, et navneskifte. Og i intervjuene vi har gjort med HR-ledere i flere virksomheter svarer de nokså entydig at det ikke er snakk om store endringer og at det i alle fall ikke er snakk om å innføre «Hard HR».

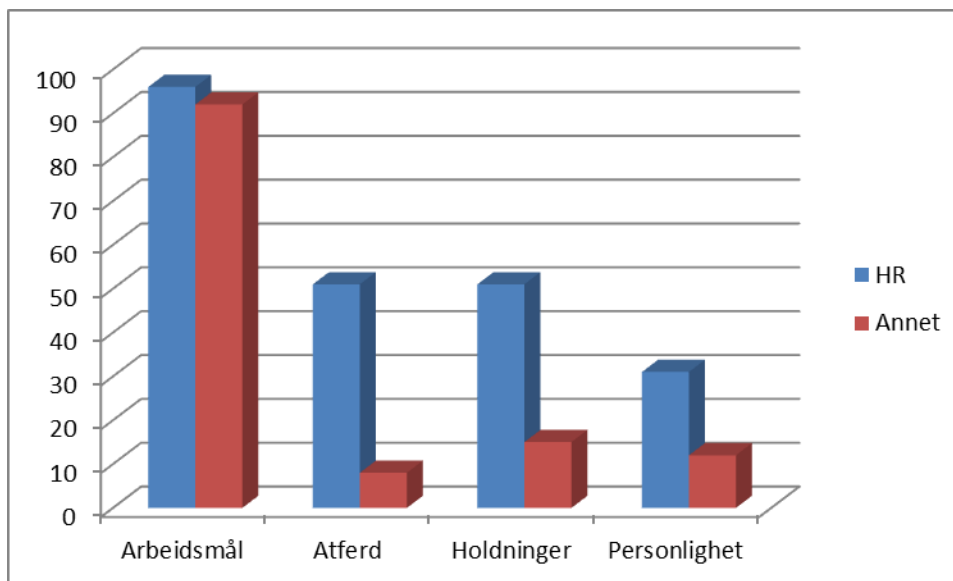
HR-avdelingen i UDI sier f.eks. at man ikke har opplevd noen endring, men understreker at HR-avdelingen er «arbeidsgivers rådgiver». Mens Nav ikke var bevisst på at det skulle ha noen betydning da man byttet navn fra «HR» til «organisasjon», men oppfatter at «HR» normalt legger mer vekt på utvikling. Imdi oppfatter at «HR» har endret seg fra administrative støttefunksjoner til «pådrivere for å folk med på omorganisering».

Vårt materiale tyder på at navneskiftet ikke bare er av interesse for filologer. Det går sammen med andre endringer også. Imdi har f.eks. gjennomført såkalt 360-graders evaluering av alle sine ansatte, et svært avansert «Hard HR»-tiltak (se under). Nav har innført målekort for kontorene med røde gule og grønne «trafikklys» og vil ikke trekke det tilbake selv om NTL har påpekt at det virker mot sin hensikt. I enkelte UDI-avdelinger blir medarbeideres daglige «produksjon» i form av vedtak hengt opp på veggen. Og i de personalpolitiske styringsdokumentene i både Nav og NTNU gjenfinner vi svært mye av «hard hr»-konsulentenes språkbruk. (Se over).

Surveyen viser at de som har HR-avdelinger i større grad enn andre har både målesystemer og ratingsystemer. Mens 74 prosent av de tillitsvalgte med HR-systemer melder at de har målesystemer for arbeidsprestasjoner gjelder dette 60 prosent av de andre.

Systemene er også ulike. De aller fleste virksomheter måler «oppnådde arbeidsmål», mens måling av holdninger og personlighet er klart mer utbredt i «HR-virksomhetene». Det framgår av denne figuren:

Figur 20.2. Tillitsvalgte som oppgir måling av ulike faktorer etter navnet på avdelingen med personalansvar. Prosent av alle tillitsvalgte med målesystemer. (N=226)



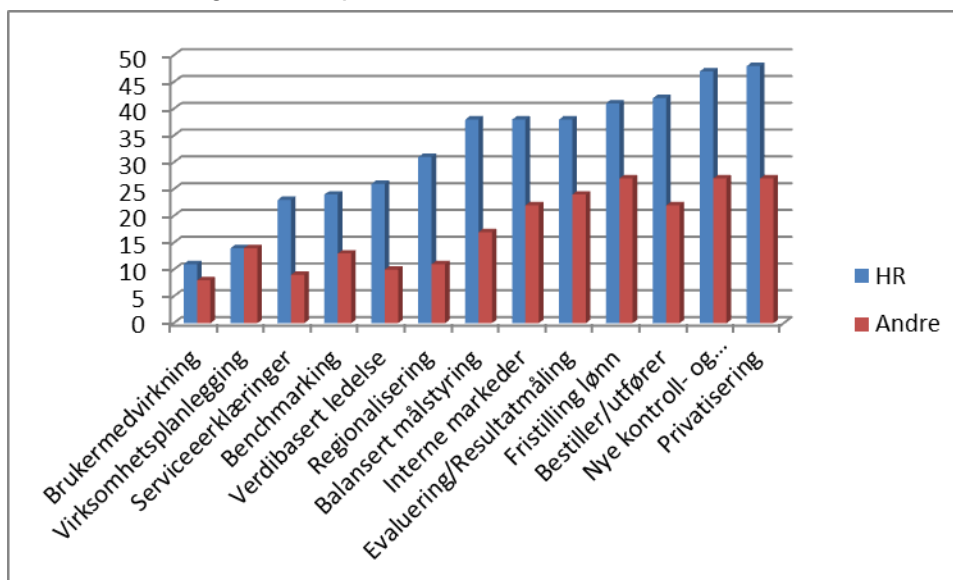
Vi ser at mens om lag halvparten av HR-virksomhetene måler holdninger, er tilsvarende for personalavdelinger bare 15 prosent. Måling av personlighet gjøres i 31 prosent av HR-virksomhetene og bare i 11 prosent av de andre. Mens nesten ingen av personalavdelingene måler atferd, er det mer enn halvparten av HR-tillitsvalgte som melder om slik måling.

Sammenhengen mellom navnet på avdelingen og bruken av metoder fra «Hard HR» er altså svært tydelig.

Det er også klart mer *karaktergivning* i HR-virksomheter. Som tidligere vist, er det nokså få virksomheter som har innført karaktersystemer (rateringer). Men det er også her klare forskjeller mellom virksomheter som kaller personalfunksjonen for «HR» og andre: 24 prosent av de tillitsvalgte i HR-virksomhetene med målesystem melder om karaktersystemer mot 12 prosent av de øvrige.

Det er også en tydelig sammenheng mellom «HR»-navnet og de tillitsvalgtes oppfatninger av effekter av «moderniserings» forsøk:

Figur 20.3. Tillitsvalgtes syn på hvilken betydning «nye reformer og tiltak har hatt for din rolle/arbeid som tillitsvalgt». Andel som svarer «svært negativ» eller «noe negativ» etter navnet på avdelingen med personalansvar. (N=226)

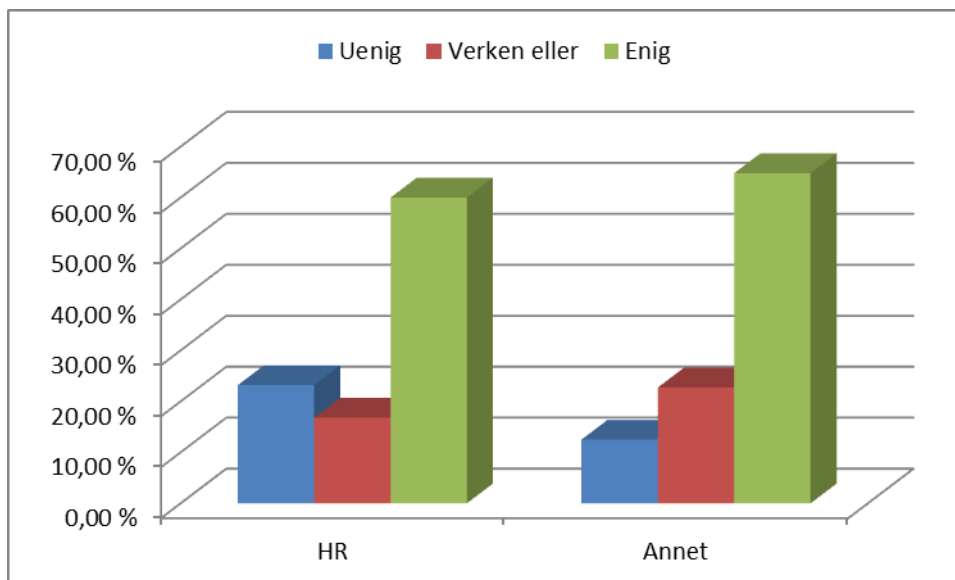


Av denne figuren ser vi at tillitsvalgte i HR-virksomheter på alle spørsmålene (unntatt virksomhetsplanlegging) svarer mer negativt på «Hvilken betydning har følgende moderniseringsreformer hatt for din rolle/arbeid som tillitsvalgt?» Det synes altså å være slik at reformer som evaluering/resultatmåling, bestiller/utfører-modell, interne markeder osv. skaper mer problemer for de tillitsvalgte i HR-virksomheter enn i andre.

Disse funnene kan tyde på at det blir vanskeligere å være tillitsvalgt når de opplever en kombinasjon av HR-ledelse og moderniseringstiltak. Det kan naturligvis skyldes at det er *mer* av slikt i HR-bedrifter enn andre steder. Men det kan også ha andre forklaringer. Vi kommer tilbake til det under.

Det er ingen forskjell mellom tillitsvalgte i HR-virksomheter og andre når de besvarer spørsmål om «innspill tas hensyn til». Men på ett punkt er det avvik:

Figur 20.4. Tillitsvalgtes syn på om «virksomhetsledelsen forsøker å komme fram til kompromisser ved uenighet». Andel som svarer «helt uenig» eller «noe uenig» etter navnet på «personalavdelingen». (N=304)

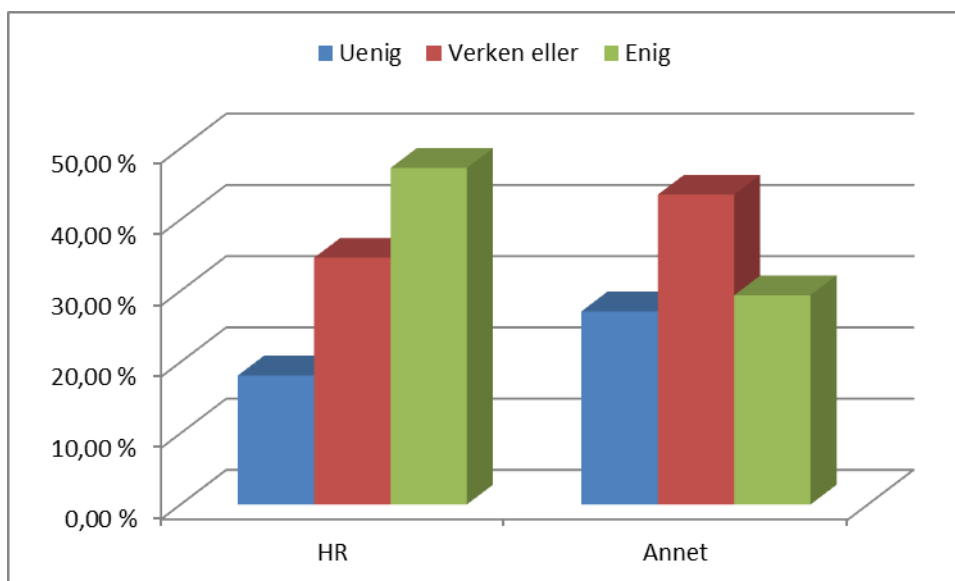


Vi ser altså at en høyere andel av HR-tillitsvalgte (24 prosent mot 12 prosent) er uenige i at ledelsen forsøker å inngå kompromisser med tillitsvalgte når det oppstår uenighet.

Et annet sentralt aspekt ved hard HR-ledelse er at det ofte er mer snakk om styring enn ledelse¹¹⁹. Det betyr blant annet at mellomlederes oppgave i større grad blir å sette sentralt bestemte tiltak ut i livet, mens det legges mindre vekt på at informasjon kommer opp gjennom systemet. Dette ser vi av følgende svar:

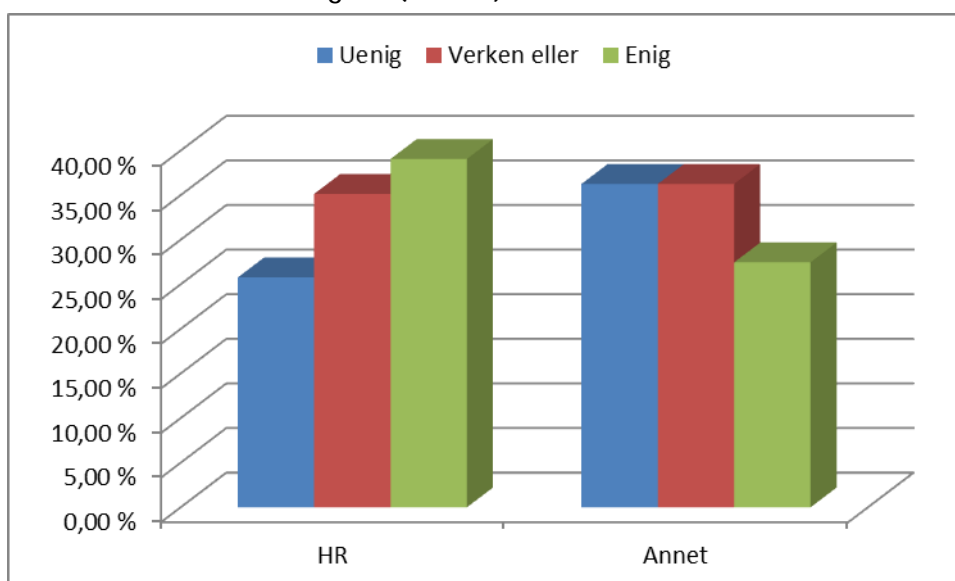
¹¹⁹ Se f.eks. Nordrik og Stugu: *Norsk Ledelsesbarometer 2012*. Oslo: De Facto og Lederne

Figur 20.5. Tillitsvalgtes syn på påstanden «ledere i linjen får stadig mindre innflytelse på toppledelsen» etter navn på «personalavdelingen». Prosent av alle tillitsvalgte. (N=304)



Vi ser at i HR-virksomheter er det flere (47 mot 29 prosent) som sier at ledere i linje får stadig mindre innflytelse over toppledelsen. Og det er en tendens til negativ utvikling i personal/HR-funksjonen

Figur 20.4. Tillitsvalgtes syn på påstanden «personalfunksjonen/Hr-funksjonen har de siste årene endret seg i negativ retning for arbeidstakerne» etter navn på «personalavdelingen». Prosent av alle tillitsvalgte. (N=304)



39 prosent av de med HR-avdeling mot 27 prosent av de andre svarer at «Personal/HR-avdelingen har de siste årene endret seg i negativ retning for arbeidstakerne». Noe av grunnen til denne oppfatningen kan være at de tillitsvalgte i HR-virksomheter i større grad enn andre har opplevd at «forhold/ordninger som var fastsatt i avtale og/eller stillingsinstruks er blitt ensidig endret av avdelingen. Mens 45 prosent av HR-tillitsvalgte svarte ja, er det bare 27 av de andre som har opplevd at HR ensidig har endret avtaler.

Vi ba respondentene gi eksempler på hva de mente med at «HR griper inn», og da fikk vi blant annet følgende svar:

Ansattgoder fjernes, innhold i stillingsinstruks fjernes for å frata ansvar og myndighet i saker, selv om fortsatt utfører samme arbeidsoppgaver

I ansettelsesprosesser har HR tatt over. Vi hadde ikke avtale men det var nedfelt i personalhåndboka medbestemmelsen

Stillinger med personalansvar SKAL utlyses. Dette blir ikke gjort bestandig. Alt etter hva som passer ledelsen.

Endring av organisasjonen internt uten forhandling med tjenestemannsorganisasjonene.

Endring av stillingsinstruks. Endring av forsikringsordninger.

Vi har hatt liten innflytelse på hvordan vi er organisert. Dette besluttes på toppen i organisasjonen

I forbindelse med omorganisering har mange fått endrede arbeidsoppgaver.

Man har sendt ut en "omforent" lønnspolitikk i organisasjonen uten at partene var enige i innholdet. Notater om ansettelse har vært direkte avtalestridig.

Noen er blitt flyttet over i annen seksjon mot sin vilje og uten egentlig å blitt tatt med på drøftinger, heller ikke vedkommendes tillitsvalgte. Endringer av org.kartet er bestemt på forhånd og forhandlinger om dette er bare «pro-forma»

Små endringer. som grunnlag for permisjoner m/lønn etc.

Siste hendelse var at virksomhetsledelsen v/HR-direktøren drøftet med organisasjonene en fjerning av muligheten for å få seniordager godtgjort med lønn.

Utlysninger med innhold kan endres i intervju og ved ansettelse. Ansatt til oppgave får andre oppgaver. Vi har ønsket endring for å spisse utlysninger men ledelsen vil ha full fleksibilitet.

Velferdspermisjoner er strammet inn..

Justerte prosent i bruk av tid på arbeidsoppgaver.

En mulig tolkning av disse funnene kan være at HR-virksomhetene (under dekke av vakre ord om medvirkning) faktisk gjennomfører «moderniseringstiltak» mer konsekvent og omfattende og mindre i samarbeid med de ansattes organisasjoner og tillitsvalgte enn andre. Eller som en informant ved NTNU sa om HR-avdelingens holdninger: «Innblanding fra tillitsvalgte er noe herk – HR vet best uansett». I så fall er dette helt i tråd med ideologien bak Hard HR og helt i tråd med funn De Facto har gjort i mer amerikaniserte deler av arbeidslivet, som olje- og it-bransjene.

Vi må understreke at noen av disse tendensene er nokså svake. Prosentforskjellene i svarene mellom de ulike gruppene er små og bør ikke overtolkes. Det vi finner interessant er at alle tendenser går i samme retning, dvs. den retningen vi ville ventet hvis vår analyse av HR-ledelses effekter er korrekt.

Del 3: Hva kan gjøres

21 Et utdatert medbestemmelsessystem

På det retoriske planet er alle enige om at medbestemmelse for de ansatte styrker demokratiet, effektiviteten og kvaliteten i de offentlige tjenestene. I praksis viser det seg ofte at det ikke er like stor enighet om hva denne medbestemmelsen skal omfatte, av hvem og hvor den skal utøves. En sentral del av den norske modellen er at de ansattes innflytelse i hovedsak tas ut gjennom representasjon - via organisasjonene og deres tillitsvalgte. Det anerkjennes også at den enkelte skal ha innflytelse på sin egen arbeidssituasjon, men som kollektiv skal de ansatte ha innflytelse på mål, strategier, prioriteringer og organisering av virksomhetene. Det skal skje gjennom det formelle medbestemmelsesapparatet (MBA), slik det er beskrevet i en rekke lover og avtaler. I offentlig sektor opereres det med et skille mellom politiske og administrative saker.

Det er allment akseptert at offentlig ansatte ikke skal ha medbestemmelse i rent politiske saker; om hva som skal være virksomhetenes rolle og oppgave i samfunnet. I Hovedavtalen for staten er dette videre definert slik i paragraf 2.3: «De tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger; beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til innbyggerne)». De tillitsvalgte skal derimot ha innflytelse på hvordan samfunnsoppdraget løses i praksis, hvordan arbeidsplassen organiseres, hvilke arbeidsmål som settes og hvordan den daglige driften legges opp. Dette er definert som administrative saker.

Våre undersøkelser viser at et mange NTL-medlemmer i staten er fornøyde med hvordan medbestemmelsen praktiseres i dag, og at det formelle medbestemmelsesapparatet stort sett er på plass i virksomhetene. Likevel er rapportene om at den reelle innflytelsen blir stadig mindre så mange, at de ikke kan ignoreres.

Vår studie konkluderer med at den negative utviklingen i reell medbestemmelse kan knyttes til innføringen av nye organisasjons- og ledelsesformer i de statlige virksomhetene. En økende grad av fristilling, en stadig mer detalj- og kontrollfokuset mål- og resultatstyring, innføring av konkurranse mellom individer og enheter, mm., konsentrerer mer makt hos en elite av byråkrater og ledere. De nye ledelsesformene baseres på en grunnleggende mistillit til de ansatte (de må instrueres, kontrolleres, belønnes, osv. i detalj for at de skal yte noe), samtidig som både politikerne og de ansattes organisasjoner sjelden er til stede på de arenaene hvor viktige beslutninger tas.

NTLs egen New Public Management-gruppe har i sin rapport (mai 2012) karakterisert dette som mer markedsstyring i staten¹²⁰. Det påvises der at utviklingen har pågått over mange år og at den trenger inn i stadig nye deler av de offentlige virksomhetene. Gjennom hele denne prosessen har det formelle systemet for medbestemmelse (lov- og avtaleverket) i hovedsak vært det samme. I dag er ikke systemet godt nok til å ivareta de ansattes rett til medbestemmelse.

Dersom de ansattes medbestemmelse i statlige virksomheter skal bli mer reell, er det nødvendig med en rekke tiltak fra fagbevegelsens side. Grovt sagt kan tiltakene deles i to kategorier; den ene handler om endringer og forbedringer i det formelle MBA og det andre om faglig-politiske prioriteringer og styrking av de tillitsvalgtes kompetanse i NTL.

¹²⁰ NTL: *Markedsstyring i Staten – utfordringer og NTLs forslag til tiltak*. Oslo 2012

22 Endringer og forbedringer i MBA; mer demokrati - mindre direktørmakt

Siden den rødgrønne regjeringen og fagbevegelsen er enige om at de ansattes rett til medbestemmelse er et gode, burde det være et godt grunnlag for å gjøre endringer og grep som gjør medbestemmelsen mer reell. Uthulingen av medbestemmelsen skjer først og fremst ved at sentrale og viktige beslutninger i realiteten er fattet før de kommer til behandling i det formelle medbestemmelsesapparatet. Det er derfor nødvendig å bringe både politikere og tillitsvalgte inn på de arenaer hvor viktige beslutninger fattes. I det følgende skal vi komme med innspill til noen tiltak som i denne sammenheng kan være aktuelle.

Jevnlige møter med politisk ledelse

Det bør kreves innført en ordning hvor den politiske ledelsen i aktuelle departementer jevnlig møter ledelsen i NTL (for eksempel en gang pr kvartal) for å diskutere situasjonen og aktuelle problemstillinger i underliggende etater og virksomheter.

Ny lov om representasjon

NTL/LO bør stille krav om at Lov om tilsattes representasjon i offentlige virksomheters styrende organer m.v. hentes frem igjen og innføres. En representasjonsordning vil tydeliggjøre hvilke organer som har ansvar for hva i virksomhetene, og det vil bringe de tillitsvalgte tettere på ledelsen i arbeidet med å utvikle mål, strategier, prioriteringer og organisering i virksomheten. Man vil dermed få samme, parallelle system for medbestemmelse i offentlig som i privat sektor; både gjennom representasjon i styrende organer og gjennom dagens medbestemmelsesapparat.

Endringer i Hovedavtalen

I Hovedavtalens del 1 om Medbestemmelse bør bygges ut / endres for å bringe de tillitsvalgte inn på flere arenaer hvor det utøves makt og for å styrke de tillitsvalgtes posisjon i forhold til ledelsen. Dagens bestemmelser gir ledelsen for stor makt til å definere hvilke saker som er politiske og til å bestemme hva som skal bli utfallet der hvor en er uenige.

I dagens paragraf 2.3 i HA heter det at uenighet mellom partene om en sak er politisk eller administrativ skal avgjøres av vedkommende fagdepartement. Dette gir arbeidsgiver uforholdsmessig mye makt. I andre spørsmål som det er uenighet om (inngåelse av tilpasningsavtaler, paragraf 5, og uenighet i forhandlingssaker, paragraf 17), legges det opp til at uenighetene kan bringes inn for en partssammensatt nemnd med nøytral leder. Det samme bør gjelde her. NTL bør derfor kreve at

HAs paragraf 2.3 1 ledd avsluttes slik: ”... avgjøres av en nemnd, jf. paragraf 5”.

Mange premisser for virksomhetenes arbeid legges i tildelingsbrevene fra departementene til underliggende etater og organer, og i den videre bearbeidingen av disse til såkalte disponeringsskriv til underliggende organisasjonsledd i etatene. I arbeidet med disse oppdragsdokumentene er den såkalte styringsdialogen mellom overordnet og underordnet nivå helt sentral. Dersom de tillitsvalgte skal ha medbestemmelse i forhold til prioritering av oppgaver og organisering av arbeidet med dem og dersom de ansattes syn på politiske spørsmål skal bli kjent for departement og politisk ledelse, bør de involveres i styringsdialogen og i arbeidet med av oppdragsdokumenter til egen og underliggende virksomhet. NTL bør derfor kreve at

Det føyes til en ny setning i HAAs paragraf 3: ”De tillitsvalgte skal involveres i virksomhetens styringsdialog med overordnet organ, og i utviklingen av oppdragsdokumenter til egen og underliggende virksomheter”.

Hovedavtalens kanskje svakeste punkt i forhold til medbestemmelse er den uklare statusen til paragraf 12 om Drøftinger. Mange tillitsvalgte rapporterer om at ledelsen i praksis har bestemt seg før de kommer til drøftinger, og at møtet i realiteten har status som informasjon. ”Vi er nødt til å høre på hva dere sier, men vi kommer ikke til å ta hensyn til det”, oppfattes av mange å være det reelle innholdet i ledelsen syn på drøftinger i noen virksomheter. Fra andre rapporteres det om at ledelsen møter uten fastlåste standpunkter, og har en genuin interesse av å komme frem til gode løsninger sammen med de ansattes representanter. En slik situasjon, hvor det er opp til den

enkelte leders syn og for godt befinnende å gi begrepet drøftinger innhold, er uholdbar. Det blir særlig ille, når det i HAs paragraf 18.1 slås fast at ”På det nivå saken skal avgjøres, tar arbeidsgiver den endelige beslutning”. For å tvinge frem mer reelle drøftinger, foreslår vi at NTL krever at

Det tas inn et nytt ledd i paragraf 12 (paragraf 12.3) / eventuelt en ny paragraf 18 med formuleringen: ”Formålet med drøftinger er å komme frem til omforente løsninger. Dersom det ikke oppnås enighet, kan saken bringes inn for overordnet organ for virksomheten, evt. for en nemnd, jf. paragraf 5, dersom virksomheten er et departement”.

Hovedavtalen i staten har i dag meget snevre definisjoner av hva som kan forhandles (paragraf 13). Det bør derfor settes i gang et eget arbeid for å utrede hvilke saker som bør inn for å styrke forhandlingsrommet i avtalen. I forprosjektet i Skatteetaten (Medbestemmelse i Skatteetaten, De Facto 2011) tok vi til ordet for at presiseringer ift outsourcing er nødvendig. Dersom ny teknologi eller nye ledelsesteorier fører til at «gamle» organisasjonsløsninger forsvinner fra egen etat, mens «nye» løsninger settes ut til eksterne, bør dette utløse forhandlingsrett. I samband med hovedavtalerevisjonen høsten 2012 bør NTL kreve at

Det tas inn et tillegg i HAs paragraf 13.2-a etter de to innledende ordene *interne organisasjonsendringer* ”... - herunder rasjonalisering og innføring av ny teknologi som har innvirkning på de tilsattes arbeidssituasjon, eller andre varige endringer av produksjonsprosessen”.

Dette er samme formulering som stod i Hovedavtalen for staten i 1980 og i noen år fremover.

Innføringen av HR-ledelse i offentlige virksomheter møter i dag begrensninger i tariffavtalenes bestemmelser og det etablerte systemet for lønnsdannelse i staten. Tariffavtalen stenger for å bruke individuelle belønningsordninger, basert på direkte avtaler mellom ledere og ansatte. Men også Hovedavtalen bør forsterkes, for å bygge skranker mot en overdrevet individualisering av forholdet mellom ledere og ansatte, som målfastsetting, karriere- og kompetanseutvikling, mv. På denne bakgrunn bør NTL kreve

At det i HAs paragraf 13.2 kommer inn en ny bokstav h, hvor det heter: ”Utforming og bruk av arbeidsmiljø/medarbeiderundersøkelser eller lignende skal avtales mellom partene, og det skal sikres at kartlegginger ikke kan identifiseres på individnivå”.

At det kommer inn en ny paragraf 19.4 hvor det heter: ”Arbeidsmål og plan for kompetanseutvikling skal fastsettes gjennom avtale mellom

arbeidstaker og representant for arbeidsgiver. I møter om dette har arbeidstaker rett til å ha med seg tillitsvalgt”.

At det føyes til en ny, siste setning i paragraf 22.3, hvor det heter at Arbeidstaker har rett til å ha med seg tillitsvalgt i medarbeider- og utviklingssamtaler”.

Våre erfaringer viser at de overfor nevnte ordninger i større og mindre grad praktiseres i mange virksomheter, men ikke i alle. Eksplisitte avtalebestemmelser vil gjøre at dette ikke overlates til ledelsens forgodtbefinnende.

23 Prioriteringer og styrket kompetanse

Det er ikke mulig å oppnå mer reell medbestemmelse for de ansatte i statlige virksomheter gjennom styrking av det formelle MBA alene. Dette handler også om viljen og evnen til å kreve medbestemmelse fra organisasjonens side.

Bedre offentlige tjenester

De politiske myndigheter har ansvar for at offentlige virksomheter leverer tjenester i det omfang og med den kvalitet som samfunnet er forespeilet og kan forvente. Det er bare mulig dersom de ansatte har ressurser, kompetanse og motivasjon til å gjøre en god jobb. Dersom virksomhetene organiseres og ledes dårlig, med vekt på kontroll og pisk i stedet for organisatorisk og faglig autonomi og tillit, vil resultatene bli dårlige. De ansattes organisasjoner har både ansvar og makt, dersom de klarer å kanalisere frustrasjon og misnøye med dårlig ledelse og liten medbestemmelse inn i konkrete krav til alternative løsninger og forbedringer. Modellkommune-prosjektet til Fagforbundet er et eksempel på at det kan jobbes med kvalitet og utvikling av offentlige tjenester nedenfra. Da kan de ansatte og fagbevegelsens bidrag og mobilisering "veksles inn» i rettigheter og trygge, gode arbeidsforhold. NTL bør ta initiativer til slik "nedenfra og opp"-forbedringer av offentlige tjenester, og skolere sine tillitsvalgte til å delta i slike prosesser på en god måte.

Bort med måletyranni og mistillit til de ansatte

Motstanden mot dagens perverterte utgave av mål- og resultatstyring i offentlig sektor vokser nå i alle deler av samfunnet. Stadig flere ser at 22. juli-kommisjonens ramsalte oppgjør med lammende detaljstyring og ansvarspulverisering ikke bare gjelder for politi- og beredskapssektoren. Dette handler om hvordan hele offentlig sektor skal styres og utvikles, og i denne prosessen bør NTL spille en aktiv pådriverrolle i. Det bør jobbes med å bygge brede allianser, både i fagbevegelsen og ut i samfunnet, som kan samles bak krav om at markedsstyringen av offentlig sektor skal opphøre. Det er både behov for konkrete forslag til alternative løsninger, men også et press for å ansvarliggjøre politikerne i forhold til hvilken offentlig sektor de vil ha. Et slikt arbeid vil kunne bringe frem tydeligere skillelinjer i politikken.

Motoffensiv mot fagforeningsfiendtlig HR-ledelse

Arbeidet med å bevisstgjøre og skolere medlemmer og tillitsvalgte om nye ledelsesformer (NPM, HR, mv.) bør fortsatt ha høy prioritet. Det bør utarbeides en "sjekkliste» for tillitsvalgte over fremstøt fra HR-avdelinger som undergraver fagforeningenes stilling. "Hard HR", med kartlegging av holdninger, individuelle mål

med tilhørende belønning og straff, mv. må møte konsekvent motstand i alle virksomheter. Det krever godt skolerte tilsitsvalgte, som vet hva de skal se etter og når foten må settes ned.

24 Metodevedlegg

Vi gjennomførte i denne undersøkelsen to parallelle elektroniske surveyer (spørreskjemaundersøkelser via epost og web).

I «medlemsundersøkelsen» ble 1955 medlemmer av Norsk Tjenestemannslag bedt om å svare på 40 spørsmål. Utvalget ble gjort på tilfeldig vis fra NTLs medlemsregister og oversendt til De Facto som en liste med epostadresser.

Selve undersøkelsen ble gjort ved hjelp av Beetreive, et norskutviklet web-basert surveysystem. I epostene som blir sendt til hver enkelt deltaker, er det en (individuell) link til surveyundersøkelsen, slik at når deltakerne trykker på linken kommer de inn på sitt individuelle, elektroniske spørreskjema. Epostene ble sendt ut 30. mai 2012. Det ble purret to ganger (8.6 og 19.6). Undersøkelsen ble stengt for svar 29. juni. (Med unntak for medlemmer i Nav. Se under)

Av de 1955 utsendte e-postene kom 160 i retur som feilsendte. Dette dreier seg i all hovedsak om epostadresser som ikke lenger er i bruk. Ni av mottakerne ba om å bli tatt ut av undersøkelsen fordi de ikke lenger var medlemmer av NTL eller var pensjonister e.l.

Dermed sto vi igjen med 1776 mailer som nådde fram til riktig mottaker.¹²¹ Av disse ble 893 (50%) åpnet av mottakeren, 809 (45%) svarte på det første spørsmålet, mens 670 fullførte skjemaet (38%).

I «tillitsvalgtundersøkelsen» ble samtlige ledere (hovedtillitsvalgte) og kasserere på organisasjonsledd med *forhandlingsrett* invitert til å delta og svare på 45 spørsmål. Det dreide seg i alt om 659 tillitsvalgte. Listene over tillitsvalgte ble oversendt fra NTL sentralt- Tillitsvalgt delen ble supplert med 70 lokale tillitsvalgte i Nav, som vi fikk adressene til fra NTL Navs fylkestillitsvalgte. Invitasjon til å delta ble dermed sendt til i alt 729 tillitsvalgte. Purrerutinene var de samme som i medlemsundersøkelsen.

11 mailer kom i retur som feilsendte, mens sju respondenter ba om å bli strøket fra listene fordi de ikke lenger var tillitsvalgte e.l.. Dermed var det 711 eposter som kom fram til rette vedkommende.¹²² Av disse var det 458 som åpnet skjemaet (65%), 422 (60%) som svarte på det første spørsmålet og 366 (52 prosent) som fullførte hele skjemaet.

¹²¹ Det vil si: En del epostsystemer sender ikke melding til sender om at sendingen ikke er nådd fram.

¹²² Se noten over. Dette betyr at den reelle svarprosenten på begge undersøkelser er noe høyere enn den vi oppgir.

Undersøkelsene var designet slik at det var mulig å hoppe over spørsmål. Det var også en del spørsmål som var «rutet» slik at de bare skulle besvares av noen (f.eks. bare av de som hadde målesystemer). Det er derfor et sterkt varierende antall som har svart på de ulike spørsmålene i undersøkelsen. Antall respondenter framgår av enkelttabellene i framstillingen i rapporten. Vi har valgt å bruke alle svarene vi har fått. Det vil si at de som har svart på deler av skjemaet, teller i vår analyse av de spørsmålene de har svart på.

For å ivareta anonymiseringen ble koplingen mellom epostadresser og svar fjernet da datasettet ble overført fra Beetreive-systemet til Da Facto.

Vi møtte et problem i vår undersøkelse. Det gjaldt Nav. Det viste seg nemlig at Navs datasystem er konstruert slik at det ikke er mulig å åpne web-linker i eposter. Det er heller ikke mulig å kopiere web-adresser fra eposten. Det var vi ikke klar over. Medlemmer og tillitsvalgte i Nav var derfor avskåret fra å svare (hvis de ikke videresendte mailen til sin private adresse og åpnet linken derfra, noe bare en håndfull gjorde).

Etter søknad fra Nav NTL fikk vi åpnet linken. Forespørslene ble sendt ut på nytt 17. og 18. juni. Det oppsto da et nytt problem fordi respondentene måtte passere en side med spørsmål om dere vil "fortsette på denne web-siden (anbefales ikke)". Det var i følge Navs teknikere ikke mulig å fjerne denne advarselen.

Som det framgår av datoene, nærmet vi oss også sommerferien. Samlet førte dette til at svarprosenten fra både medlemmer og tillitsvalgte i Nav ble lavere enn for gjennomsnittet (henholdsvis 55 prosent for tillitsvalgte og 35 prosent for medlemmer) og noe lavere enn ønskelig, særlig for medlemsundersøkelsen.

Det finnes ingen etablert praksis for å angi svarprosent i websurveyer. Årsaken er blant annet at det er en sterk, generell tendens til at respondentene «hopper av» underveis. Er «svarprosenten» den andelen som har begynt, andelen som har besvart mer enn halvparten av spørsmålene, eller andelen som har avsluttet spørreskjemaet?

Det vanligste er å oppgi svarprosenten basert på dem som har besvart ett eller fleste spørsmål. I så fall er svarprosenten for medlemsundersøkelsen 45 prosent og for tillitsvalgdelen 60 prosent.

Det er rimelig bra på denne typen undersøkelser. Steeh m.fl. dokumenterer¹²³ at det er et generelt økende problem med å få folk til å svare på spørreskjemaundersøkelser i det hele tatt. Det har sammenheng med bl.a. sterk vekst i bruken av dem, slik at folk blir lei.

¹²³ Charlotte Steeh, Nicole Kirgis, Brian Cannon and Jeff DeWitt Are They Really as Bad as They Seem? Nonresponse Rates'at the End of the Twentieth Century Journal of Official Statistics, Vol.17, No.2, 2001. pp. 227-247

Svarprosenten i web-baserte undersøkelser er i tillegg også normalt lavere enn ved andre metoder som telefonintervjuer, postbaserte spørreskjemaer og særlig oppsøkende intervjuing. Vehovar m.fl. (2002) konkluderer etter en gjennomgang med at ”svarprosenten i undersøkelser basert på e-post og web er under femti i et betydelig flertall av de tilgjengelige studier» (Vehovar 2002:232). I 2003 skrev Dorine Andrews m.fl. at ”i mange tilfeller lykkes epost og web-baserte surveyer ikke i å nå samme svarprosent som postundersøkelser gjør. Det kan true bruken av elektroniske surveys. Epost responsrater på 20 prosent eller mindre er ikke uvanlige (vår overs.)”.¹²⁴

Ettersom web surveys fram til 2002 var ”nytt» og hadde en del tekniske problemer, kunne man tenke seg at svarprosentene hadde økt de senere årene. Slik synes det ikke å være. Den kommersielle websurvey-leverandøren SuperSurvey har i 2009 offentliggjort en analyse av 199 av sine web-baserte undersøkelser og rapporterer en gjennomsnittlig responsrate for undersøkelsene på 32 prosent.¹²⁵

Norske tall tyder i samme retning. I en redegjørelse fra bruk av web-surveys ved UiO skriver Per H. Jacobsen ved USIT, it-tjenesten ved Universitetet i Oslo at ”det er en allmenn oppfatning at elektroniske undersøkelser har en noe lavere svarprosent enn ved papirbaserte opplegg”.¹²⁶ Og da Universitetet i Oslo selv gjennomførte en web-undersøkelse blant sine ansatte om UiOs IT-tjenester var en svarprosent på 41 regnet som ”tilfredsstillende”.¹²⁷ Mens Arbeidsforskningsinstituttets undersøkelse av arbeidstida for vitenskapelig ansatte på universiteter og høyskoler vinteren 2012¹²⁸ hadde en svarprosent på 35 for første spørsmål. Det var bare 24 prosent som fullførte.

Medlemsundersøkelser får normalt noe høyere svarandel. Fafo fikk 48 prosent i sin medlemsundersøkelse for Utdanningsforbundet i 2010, fagforbundene i sjøfart fikk 35 prosent svar på sin undersøkelse i 2008, mens Skuespillerforbundet oppnådde 45 prosent samme år og kontoransatte i Handel og Kontor 46,5 prosent ved en intervjuundersøkelse i 2009. Forskerforbundets egen arbeidstidsundersøkelse hadde en svarprosent på 43.

Av dette kan vi konkludere med at svarprosenten i vår undersøkelse er minst på linje med parallelle medlemsundersøkelser i andre fagforeninger i Norge. Og absolutt tilfredsstillende.

¹²⁴ http://www.ifsm.umbc.edu/~preece/Papers/Online_survey_design_IJHCI04.pdf

¹²⁵ http://www.supersurvey.com/papers/supersurvey_white_paper_response_rates.pdf

¹²⁶ <http://it-avisa.uio.no/nyheter/2004/suit-survey-om-it-tjenestene.html>

¹²⁷ <http://www2.usit.uio.no/suf/vd/survey.pdf>

¹²⁸ Egeland og Bergene: Tidsbruk arbeidstid og tidskonflikter i den norske universitets- og høyskolesektoren. AFT rapport 1:2012