

Hvor ble det av medbestemmelsen?

Foreløpig utgave – trykt utgave kommer juni 2013

Paragraf 1 i Hovedavtalen sier:

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

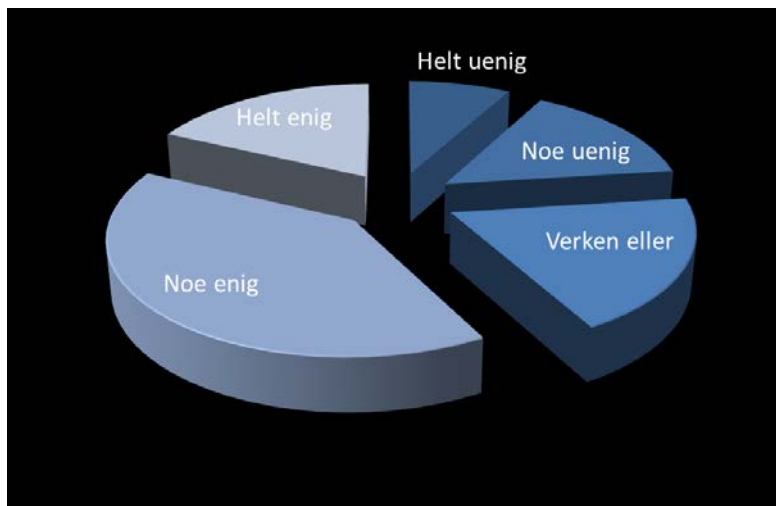
Svært mange statsansatte opplever det slett ikke slik. Denne brosjyren handler om hvorfor.



Norsk
Tjenestemannslag

NTLs medlemsundersøkelse:

Svært sprikende syn på medbestemmelsens kår



SPRIKENDE: NTLs medlemsundersøkelse viser svært sprikende syn på om «ledelsen tar hensyn til innspill fra tillitsvalgte»

NTL har gjennomført en undersøkelse blant sine medlemmer om medbestemmelsens kår i Staten. 40 prosent av medlemmene er «noe enige» i at toppledelsen tar hensyn til innspill fra fagforeninger, 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 «verken eller». Det kan bety 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.

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. Men både Arbeidsmiljøloven, Hovedavtalen i Staten og Statens personalpolitiske dokumenter *krever* at arbeidsgiver skal ta hensyn til arbeidstakerorganisasjonenes standpunkter. Da er det urovekkende 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» til innspillene.

Det er ingen viktige forskjeller i svarene etter kjønn, alder, stilling, utdanning osv. **Derfor betyr disse tallene at i deler av staten fungerer medinnflytelsen til de ansattes tilfredshet, andre steder fungerer det langt dårligere.** Det er ganske enkelt svært store variasjoner.

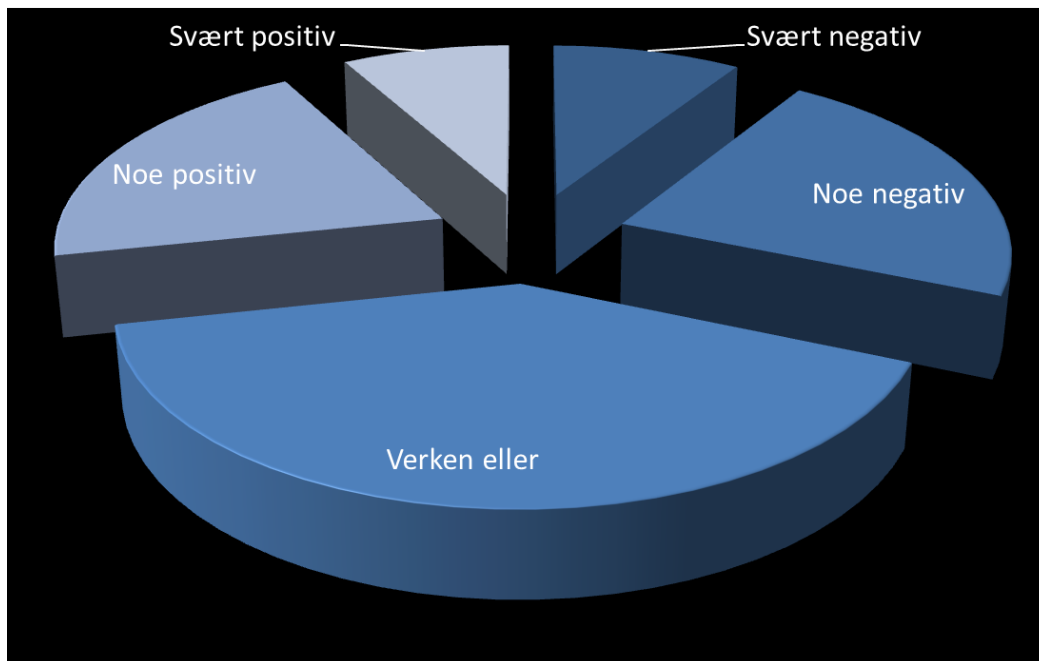
Slike forskjeller blir bekreftet i intervjuer med NTLs tillitsvalgte. Ved en virksomhet vurderte man å si opp tilpasningsavtalen på grunn av mangel på reell innflytelse. Mens andre fortalte om et godt og tillitsfullt samarbeid mellom ledelse og tillitsvalgte. **Disse resultatene betyr at det er et altfor stort handlingsrom for lederes skjønn i utøvelsen av medbestemmelse.**

Hvert tredje NTL-medlem:

«Tilliten til toppledelsen svekket»

Et sentralt spørsmål i arbeidslivet er **tillit**. Hvis de ansatte, deres fagforeninger og ledelsen har tillit til hverandre, er det normalt 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.

Tallene fra medlemsundersøkelsen er **ikke oppløftende**:



SYNKENDE: Tilliten til toppledelsen har utviklet seg i «noe negativ» eller «svært negativ» retning, svarer hvert tredje NTL-medlem.

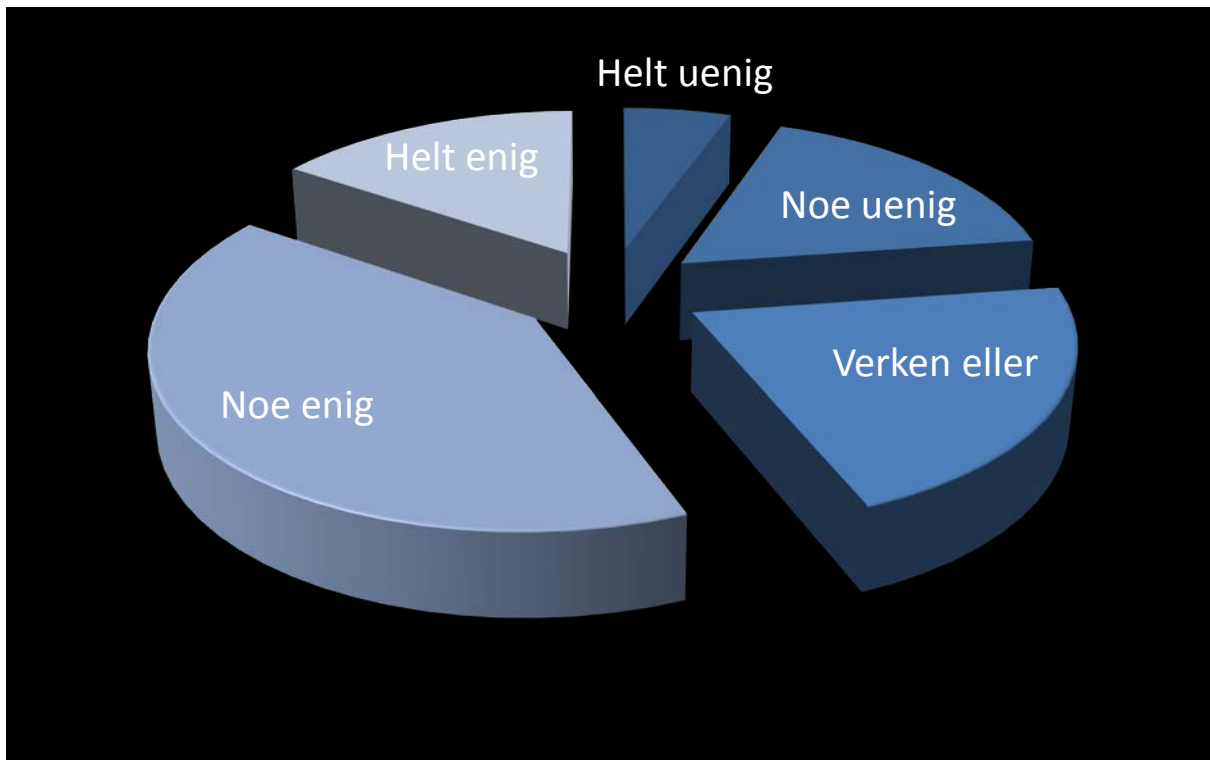
Vi ser den samme *spredningen* her. 40 prosent sier tilliten er stabil. Flertallet (60 prosent) av medlemmene erfarer en *endring* i sin tillit til toppledelsen i virksomheten. Som vi ser, er det om lag like mange som oppfatter synkende (31 prosent) som bedret tillit til toppledelsen.

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 på dette spørsmålet er det vanskelig å finne statistisk holdbare sammenhenger mellom svarene og bakgrunnskjennetegn som kjønn, alder, erfaring, stilling osv. Tvert i mot: Vi finner den samme spredningen uansett hvordan vi deler opp materialet. Med ett unntak: Tilliten er klart mest svekket i Skatteetaten og bedret i sentraladministrasjonen.

23 prosent av de NTL-tillitsvalgte:

«Ledelsen følger ikke regelverket»



HVER FJERDE TILLITSVALGTE: 23 prosent av NTLs tillitsvalgte er «uenige» i at ledelsen følger regelverket for medbestemmelse.

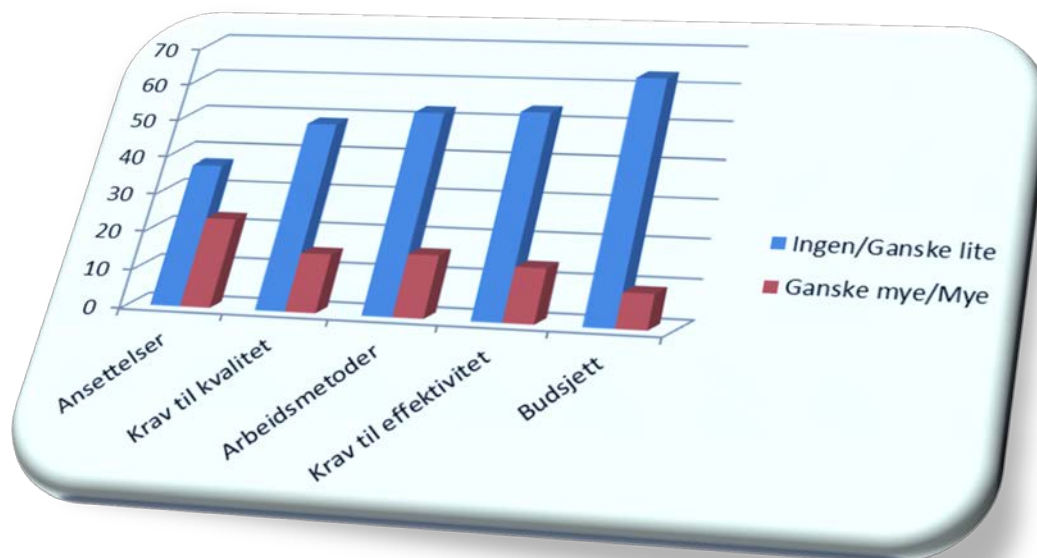
Hovedavtalen i Staten regulerer viktige sider ved fagforeningenes rett til medbestemmelse. I følge denne avtalen skal saker av betydning enten **forhandles** eller **drøftes** med representanter for de tilsatte. I saker av mindre betydning har de ansattes organisasjoner krav på god, tidlig og tilstrekkelig **informasjon**.

Oppfatter så NTL-medlemmenes tillitsvalgte at dette regelverket følges? Det varierer sterkt. Nesten **hver fjerde tillitsvalgte er «helt» eller «noe» uenige** i at virksomhetsledelsen «følger regelverket i Medbestemmelsesapparatet». Det store flertallet er som vi ser «noe» eller «helt» enig.

Men det er neppe et godt resultat at bare 15 prosent av de tillitsvalgte er «helt enige» i at deres virksomhetsledelse følger regelverket i Medbestemmelsesapparatet.

Flertallet av NTLs tillitsvalgte mener:

«Vi har liten innflytelse på ledelsens beslutninger»



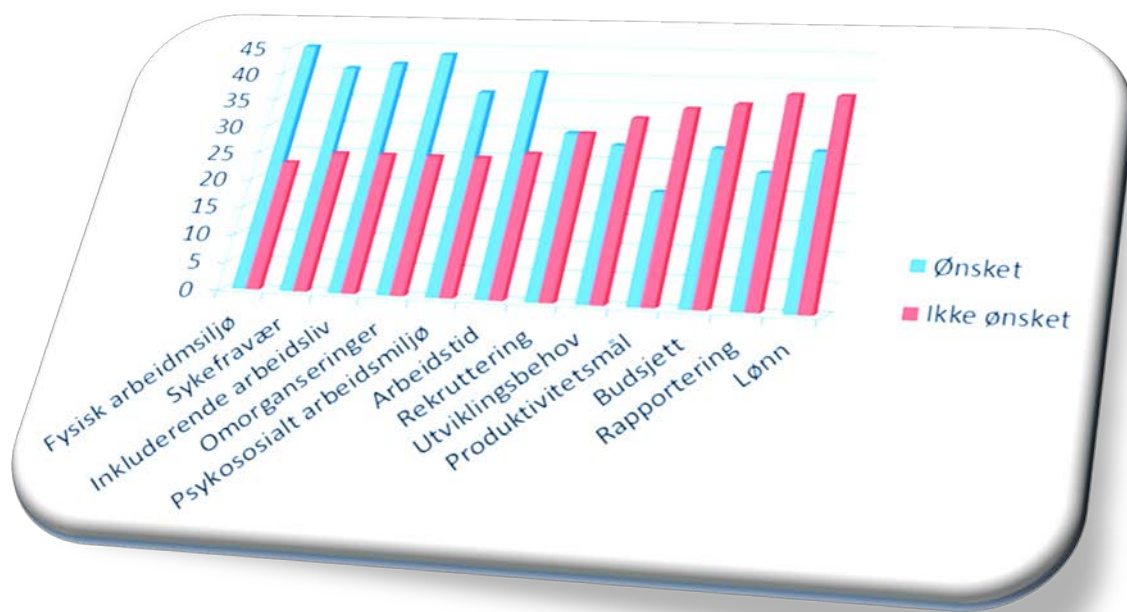
LITE INNFLYTELSE: NTL-tillitsvalgtes vurdering av egen innflytelse på ledelsens beslutninger i ulike typer saker (Prosent).

NTLs tillitsvalgte er spurt om hvordan de vurderer sin innflytelse i viktige saker i sin virksomhet. 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 «budsjett», «krav til kvalitet», «arbeidsmetoder» og «krav til effektivitet». Dette betyr at tjenestemannsorganisasjonene har svært liten innflytelse på sentrale styringsmål i virksomhetene, særlig de som fastlegges gjennom såkalte styringsdialoger og tildelingsbrev (se mer om dette på side 17 i denne brosjyren).

Tillitsvalgte sier at stort sett at de blir behandlet skikkelig og at ledelsen hører på deres innspill. Men når vi spør hva slags *konkret innflytelse de har og gjennomslag de får* i viktige saker, er bildet langt mer negativt.

Flertallet av NTLs tillitsvalgte mener:

«Ledelsen ønsker ikke innspill om viktige spørsmål»



ØNSKER IKKE INNSPILL: Tillitsvalgtes vurdering av om ledelsen «reelle ønsker innspill» om ulike saker. Prosent

Enda verre er inntrykket når de tillitsvalgte blir spurt om de oppfatter at ledelsen «**reelt ønsker deres innspill**» i viktige saker.

Når det gjelder felt som produktivitetsmål, budsjett og rapportering, ser vi at **flere tillitsvalgte er uenige enn enige** i at ledelsen reelt ønsker å få innspill fra de ansattes organisasjoner. Dette er områder der det vanligvis ikke er avtalefestet medbestemmelse, og vi ser at det gir negative utslag.

På områder der ledelsen er bundet av lov eller avtaler til å høre de ansattes syn, som f.eks. arbeidsmiljø, sykefravær/inkluderende arbeidsliv og omorganiseringer, er resultatet bedre. Men det er overraskende at en knapp fjerdedel av de tillitsvalgte svarer at ledelsen reelt **ikke ønsker deres innspill** på felt der ansattes rettigheter er lov- eller avtalefestet.

Også disse svarene støtter hovedfunnet i undersøkelsen blant NTLs medlemmer og tillitsvalgte: Det er svært store forskjeller på hvordan medbestemmelsen i Staten oppleves. Det er i stor grad opp til og avhengig av virksomhetens ledere om medbestemmelsen er reell. Slik kan det ikke fortsette.

Hvorfor er det slik?

En forklaring på den lederstyrte medbestemmelsen i Staten er at **det formelle regelverket for medbestemmelse er for svakt**. Det åpner for at ledere kan la være å gi de tillitsvalgte og NTL medbestemmelse hvis de ønsker det. Dette er naturligvis ikke akseptabelt.

En forklaring på problemet er historisk: På 1970-tallet fikk de ansatte i privat sektor økt medbestemmelse i sine virksomheter, blant annet gjennom endringer i aksjeloven som ga de ansattes representanter rett til å sitte i styret for sine virksomheter med fulle rettigheter for å ivareta sine interesser.

Dette ble oppfattet som et vesentlig demokratisk framskritt. Ansattes medbestemmelserett på arbeidsplassene handlet ikke først og fremst om effektivitet. Det var *et ideologisk veivalg*. Våren 1981 vedtok Stortinget en ny lov om ansattes rett til representasjon i statlige og kommunale styringsorganer. Slik begrunnet Gro Harlem Brundtlands regjering forslaget:

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....** 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* av virksomheten.

Med styrende organer mente loven «de organer på virksomhetens toppnivå som treffer de fleste, eller i alle fall de viktigste, administrative avgjørelser innenfor virksomheten.»

Loven ble imidlertid aldri satt ut i livet. Høsten 1981 vant høyresiden stortingsvalget, og Kåre Willoch overtok som statsminister for en ren Høyre-regjering. En av denne regjeringens aller første embetsgjerninger var å slå fast at den ikke ville iverksette loven. Resultatet var at de ansatte i Staten fikk en mye svakere medbestemmelserordning enn ansatte i privat sektor. Det er derfor på tide å hente fram dette lovforslaget igjen.

Brudd i det faglig-politiske samarbeidet

I mange år ble den svake formelle medbestemmelsen kompensert med et tett faglig/politisk samarbeid. Selv om Willochs to regjeringer fikk plassert noen av sine egne i sentrale posisjoner, var Staten i stor grad ledet av personer med medlemskap eller bakgrunn i Arbeiderpartiet og/eller fagbevegelsen.

I dag er dette faglig/politiske samarbeidet betydelig svekket. Det har minst tre grunner. For det første er store deler av Staten *fristilt*. Politiske organer kan ikke lenger i særlig grad styre Posten, Telenor eller helseforetakene (sykehusene). Det hjelper ikke om fagforeningene har tette kontakt med stortingsrepresentanter eller statsråder når avgjørelsene tas i «fristilte» selskapsstyrer uten politisk ansvar.

For det andre blir statlige ledere i mye mindre grad ansatt etter partibok og etter karrierer i etatene. De kommer oftere utenfra, gjerne fra privat næringsliv og normalt utdannet på BI eller Handelshøyskolen. De har ofte påfallende liten kunnskap om fagbevegelsen og «den norske modellen» som nettopp bygger på at de ansattes fagorganisasjoner har reell medbestemmelse.

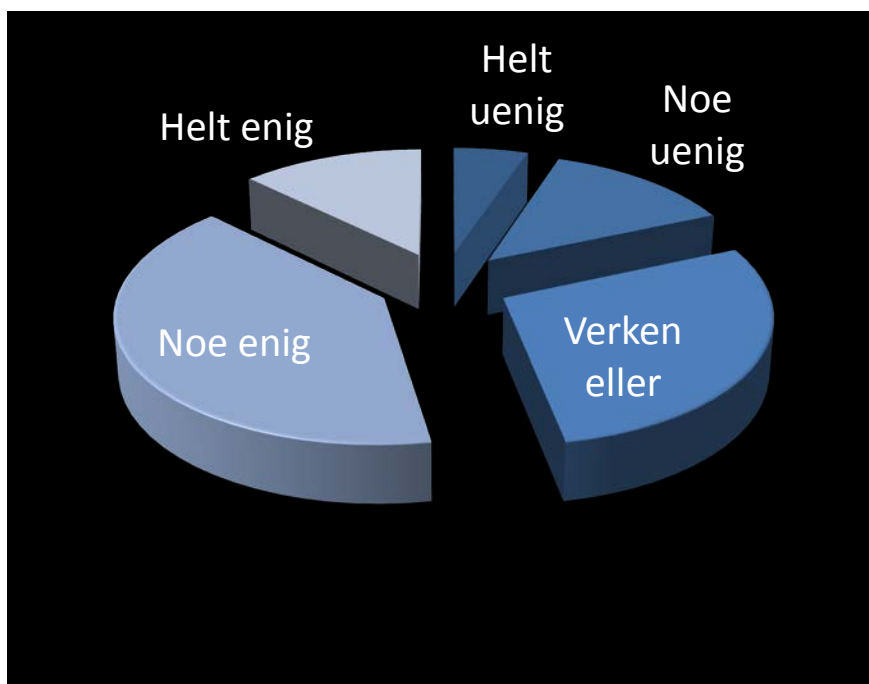
For det tredje er de tillitsvalgte (i alle fall i NTL) i mindre grad aktive i politiske partier. Undersøkelsen viser at **bare åtte prosent av de tillitsvalgte har partipolitiske verv**. Undersøkelsen viser også at NTL-ledere med politiske verv i langt større grad enn andre har kontakt med politikere. Dermed har tillitsvalgte sannsynligvis mindre innflytelse på politiske partier enn tidligere.

Det er mye å si om det faglig/politiske samarbeidet, som også har vært omstridt i NTL. Men det er grunn til å tro at mye medbestemmelse tidligere ble tatt ut gjennom formelle og uformelle kanaler mellom faglige tillitsvalgte og offentlige ledere som ofte var medlemmer av samme parti og som ofte hadde samme bakgrunn.

I dag fungerer ikke dette systemet lenger, og det finnes ikke noe annet formelt system som har erstattet det. Dermed har medbestemmelsen krympet.

Halvparten av NTLs tillitsvalgte:

Svært sjelden «likeverdige parter»



OPPSIKTSVEKKENDE: Halvparten av de tillitsvalgte i NTL er «noe» eller «helt» enige i påstanden: «Ledelsen oppfatter drøfting som informasjon».

Når den uformelle kanalen er borte og når styrepresentasjonen aldri er blitt noe av, gjenstår bare medbestemmelsen som er fastlagt i Hovedavtalen i Staten. Denne avtalen er sterk i formålsparagrafen. Der heter det nemlig at «forutsetningen for å nå Hovedavtalens mål er at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter **møter som likeverdige parter.**»

Reglene gir de tillitsvalgte forhandlings- eller drøftingsrett i viktige saker. I forhandlingssaker blir uenighet avgjort av en nemnd, ikke av ledelsen ensidig. Problemet er at **de tillitsvalgte har forhandlingsrett bare i noen svært få saker.** Og de er blitt stadig færre siden Hovedavtalen ble etablert i 1980. For eksempel er forhandlingsretten knyttet til «rasjonaliseringstiltak» og «innføring av ny teknologi» forsvunnet. Nå gjelder forhandlingsretten i hovedsak bare formelle varige omorganiseringer.

Det er derfor vanligst med **drøfting** i saker av en viss betydning. I følge Hovedavtalen skal drøftingene være relle. Det forutsettes at partene i drøftinger skal komme fram til en felles løsning. Dessverre synes dette mange steder å være langt fra virkeligheten. **Flertallet** av NTLs tillitsvalgte (53 prosent) er helt eller noe enige i at «ledelsen oppfatter drøfting som informasjon». Bare 19 prosent er uenige.

Men Hovedavtalens intensjon var at partene i såkalte drøftingssaker **skulle bli enige.** Tanken var ledelsen skulle tilstrebe enighet, ikke insistere på styringsretten. Når ledelsen går i drøftinger skal målet være å komme til enighet med de tillitsvalgte. Det betyr at ledelsen ikke skal kjøre over motparten, men inngå kompromisser. **Slik er det i dag i hovedsak ikke.** Det er tvert i mot en utbredt oppfatning i Staten at ledelsen ikke tar drøftingsregelen på alvor.

Alt blir «politikk»

Medbestemmelse for ansatte i privat sektor er et demokratisk framskritt fordi det begrenser den snevre eiermakten og dermed øker makten for det store flertallet – arbeidstakerne – i et samfunn.

I offentlig sektor stiller det seg noe annerledes fordi «eierne» er folkevalgte organer som Storting, fylkesting eller kommunestyre og organer/personer som har fått delegert politisk makt av de folkevalgte. Offentlig ansattes medbestemmelse er derfor på et vis en begrensning i demokratiet. I lovforslaget fra 1981 ble denne motsetningen mellom medbestemmelse og det representative demokratiet løst ved å opprette et skille mellom «politikk» og «administrasjon». Men «politikk» ble i utgangspunktet definert ganske snevert. Det dreide seg om to forhold: **Overordnede politiske avgjørelser** (som antall departementer, tilsetting av toppledere osv.) og **myndighetsutøvelse** overfor befolkningen. Tillitsvalgte for tilsatte skal naturlig nok ikke ha innflytelse på ilegging av straffeskatt eller omsorgsovertakelse.

Men på alle områder som angikk de ansattes arbeidshverdag, skulle de tilsatte i Staten og kommunene ha reell medbestemmelsesrett. I lovutkastet ble det listet opp en hel rekke med saker som var omfattet av medbestemmelsen:

- Personal- og tilsettingssaker.
- 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 effektiviseringssaker. 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.

Denne lista ligner mye på den som opprinnelig regulerte forholdet mellom politikk og administrasjon i Hovedavtalen i Staten. Men tendensen siden 1980 har vært at ulike ledere i Staten definerer stadig mer som politikk og/eller som politiske pålegg ovenfra som ikke kan forhandles. Dermed blir stadig flere saker unntatt fra medbestemmelsesordningen.

I siste setning i paragraf 2-3 i Hovedavtalen heter det også:

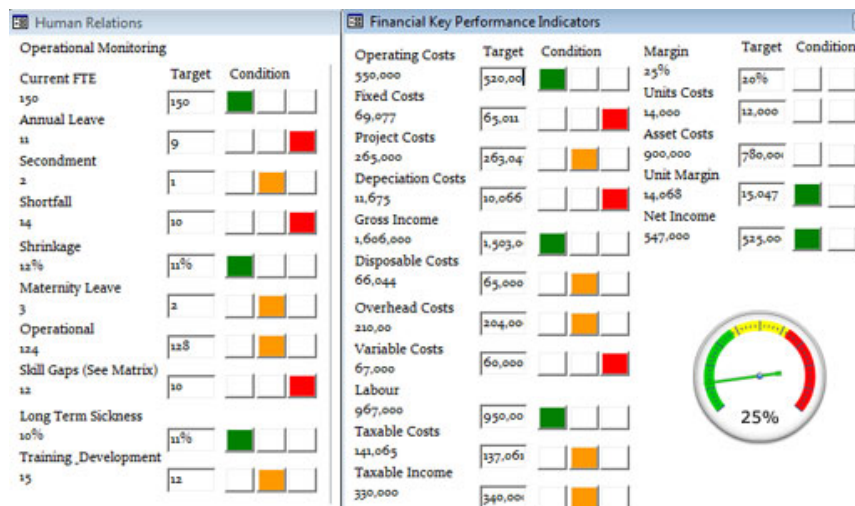
Oppstår det uenighet mellom arbeidsgiverinstansen og organisasjonene i den enkelte virksomhet om en beslutning går inn under dette punkt (er politisk, vår anm.), avgjøres dette av vedkommende fagdepartement.

Dette gir arbeidsgiver uforholdsmessig mye makt. Dersom ledelsen i en virksomhet kan hen vise til at en sak er et pålegg fra departementet, og departementet i sin tur definerer saken som politisk, er forhandlingsretten i praksis suspendert.

Særlig stor betydning for å svekke medbestemmelsen har kombinasjonen av New Public Management og framveksten av såkalt HR-ledelse hatt. NPM fører til at det blir fastsatt en lang rekke tallfestede mål som regnes som politikk og dermed ensidig kan bestemmes av ledelsen. Deretter blir disse målene, i tråd med HR-ideologien fordelt nedover i organisasjonen, ofte helt ned på individnivå – fortsatt uten innflytelse fra fagforeningene.

For å forklare denne mekanismen, må vi først si noen ord om HR-ledelse

Framvekst av amerikansk ledelse i den norske staten



BALANCED SCORECARD: Slik kan HR-måleverktøyet se ut.

De siste ti årene har en amerikansk ledelsesfilosofi kalt Human Resource Management raskt vunnet innpass i Staten. I januar 2013 samlet f.eks. organisasjonen HR Norge statlige ledere til «personalkonferanse for offentlig sektor» på Lillehammer. De fleste innleiderne var fra private konsultantselskaper og advokatfirmaer som tjener store summer på å omforme offentlig sektor i sitt bilde. HR Norge ser det som sitt mål å spre ledelseskultur fra privateid amerikansk næringsliv til norsk offentlig sektor.

HR-ledelse skiller seg på ett helt avgjørende punkt fra ledelse basert på den norske modellen. **HR aksepterer ikke at fagforeninger og tillitsvalgte skal ha innflytelse over virksomhetens mål og overordnede beslutninger.** Et talende sitat er følgende:

I de tilfeller det er interessekonflikt mellom de behovene virksomheten har og det som er ansattes interesser, vil det være ødeleggende om ledelsen nærmest abdiserer og overlater utformingen av premisser og tiltak til de ansatte. Selv om norske tillitsvalgte åpenbart har en plass i cockpit, er det viktig at det aldri hersker noen tvil om hvem som er kaptein.

Sitatet stammer fra Sirine Fodstad i Ernst&Young, konsultantselskapet som samarbeider tettest med HR Norge om å spre dette amerikanske tankegodset i norsk offentlig sektor. Som vi ser representerer dette sitatet det motsatte av den ideologien som det forrige århundrets medbestemmelse var bygget på.

Sentrale trekk ved HR-ledelse er ellers disse:

Hyppig rapportering av måloppnåelse på svært mange mål

Krav til lojalitet til ledelsen og de mål som er satt
Mål brekkes 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

HR-systemene innføres gjerne trinnvis. Det er svært sjelden hele denne «pakka» presenteres samtidig. Konsulentselskapene anbefaler normalt sterkt at de innføres skrittvis.

De første trinnene er normalt populære. De ansatte inviteres til samtale med ledelsen der deres arbeidsinnsats diskuteres og deres mål fastsettes. Dette oppfattes normalt som positivt. Alle liker å bli sett. Alle liker å diskutere sin innsats og få den evaluert. De aller fleste setter pris på å bli satt krav til.

Spørreundersøkelsen blant NTLs medlemmer bekrefter dette. Det store flertallet av dem som har tallfestede mål i sitt arbeid synes dette er positivt og at målene er inspirerende. Men senere blir det verre. For det første skjerpes de tallfestede målene gjerne år for år – og den som ikke vil være med på enda tøffere (eller «hårete», som de i blant kalles) mål neste år, blir lett sett på som bremseklosser.

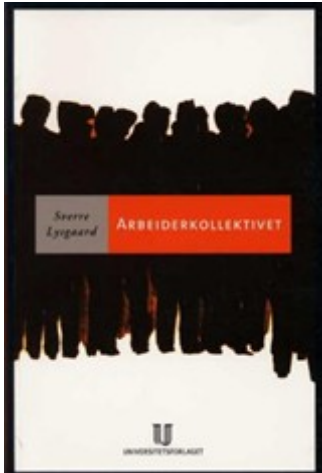
Deretter innføres **karakterer på den enkelte**. Alle ansatte blir målt mot en norm som er satt av ledelsen. Ofte benyttes en såkalt normalfordelingskurve, der de ti «beste» prosentene skilles ut og får tilbud om videreopplæring, lønnsopprykk og blir skjermet ved nedbemanning. De 80 prosentene i midten regnes som «normalpresterende» og glemmes, mens de ti prosentene som i minst grad når ledelsens oppsatte mål, får beskjed om å skjerpe seg eller bli oppsagt (eller «avviklet» som det heter i HR-ideologiens nytale). Slike prosesser er i strid med både Tjenestemannsloven, Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen i Staten og foregår derfor sjelden åpent.



Men på HR Norges «personalkonferanse for offentlig sektor» på Lillehammer i 2013 var det to foredrag fra advokater om hvordan arbeidsgiver «lovlig» kan kvitte seg med «omstillingsudyktige» arbeidstakere.

Slik knekkes

«arbeiderkollektivet»



Sosiologen Sverre Lysgaard gjennomførte i 1950-årene en undersøkelse blant arbeiderne i en treforedlingsbedrift. I studien, som er blitt en klassiker, avdekket Lysgaard et "forskansningssystem" overfor bedriften. Lysgaard kalte dette for «arbeiderkollektivet». To av de viktigste reglene var at ingen skulle arbeide vesentlig mindre eller vesentlig hardere enn de andre og at ingen skulle «innynde» seg hos ledelsen. De som satte seg utover dette, ble utsatt for reaksjoner fra arbeidskameratene:

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 forgdttbefinnende.**

Lysgaard forklarer framveksten av arbeiderkollektivet med at arbeiderne på den ene siden er avhengig av jobben og derfor må akseptere ledelsens krav om ytelse. På den andre siden framstår disse kravene som «umettelige, ubønnhørlig og ensidige» fordi arbeiderne også er mennesker med andre behov og verdier. I spenningen mellom disse menneskelige verdiene 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». «Moderne» HR-systemer, der arbeidsmålene individualiseres og den enkelte arbeidstaker forplikter seg individuelt på målene, vil undergrave muligheten for å danne slike uformelle beskyttelsessystemer.

Samtidig vil fagforeningenes posisjon svekkes. Det skjer slik:

En stor del av NTLs medlemmer med målkrav oppfatter at de 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 *arbeidsmengden* skal økes fra år til år uten at dette avspeiles i den formelle ansettelseskontrakten.

Samtidig sier nesten alle (*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». 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** 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 intensjoner og tillitsvalgtes innflytelse og medbestemmelse.

Uten «riktige holdninger» kan du få sparken

Det siste trinnet i utviklingen av HR-ledelse er at de ansattes verdier og holdninger blir kartlagt og målt eller retttere sagt: **De ansattes holdninger til ledelsens verdier kartlegges og måles.**

Det er en utbredt mote at virksomheter skaffer seg «verdier». De skal gjerne være tre, og disse verdiene er uten unntak honnørord som det er umulig å være uenige i. Noen tilfeldig valgte eksempler.

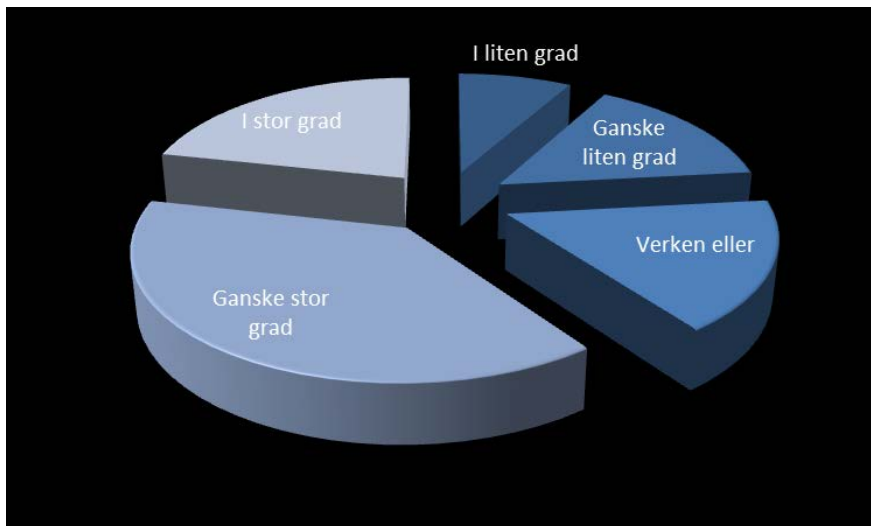
Navs verdier er «**tydelig**», «**til stede**» og «**løsningsdyktig**».

NTNUs «grunnverdier» er «**kritisk**», « **kreativ**» og «**konstruktiv**».

Utlendingsdirektoratets «kjerneverdier» er «**menneskeverd**», «**profesjonalitet**» og «**helhet**».

Det er nokså komisk at alle virksomheter skal skaffe seg tre svært tolkbare ord å vifte med. Men det er slett ikke bare latterlig. Det er direkte farlig. Neste skritt er nemlig at de ansatte må **forplikte seg på disse verdiene**. Og hvis en Nav-ansatt har forpliktet seg til å være «løsningsdyktig», kan det i verste fall være oppsigelsesgrunn hvis ledelsen mener at vedkommende ikke er «løsningsdyktig», f.eks. krever sine rettigheter eller påpeker arbeidsmiljøproblemer. For som vi viste på side 13 i denne brosjyren: «Omstillingsudyktighet» kan i følge HR-advokatene føre til oppsigelse.

NTLs medlemsundersøkelse tyder på at interessen for holdninger og verdier er på rask frammarsj i Staten. Hele 60 prosent av medlemmene svarer at verdier og holdninger i stor eller ganske stor grad ble diskutert i siste medarbeidersamtale:



HOLDNINGER GRANSKES: 60 prosent av NTLs medlemmer diskuterte verdier og holdninger i «stor» eller «ganske stor» grad i siste medarbeidersamtale.

Undersøkelsen viser også at allerede nå blir **en av ti NTL-medlemmer målt på holdninger**. Dette er en skremmende utvikling fordi disse holdningsmålingene kan være fullstendig styrt av arbeidsgiver og dermed brukes til hva som helst.

Slik avviker NPM medbestemmelsen

Stadig flere og mer detaljerte mål og resultatkrav gjør at ledelsen på virksomhetsnivå kan avvise forhandlinger langt oftere enn før. De viser i stedet **til politisk bestemte mål**.

Det er slått fast i en rekke statlige styringsdokumenter at mål- og resultatstyring er Statens styringsform i dag. 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, blir det nødvendigvis slik at oppgaver som ikke er målsatt blir skjøvet til side. Kritikken av disse systemene har vært langvarig og sterk, blant annet i NTLs egen utredning om «Markedsstyring i Staten». 22.juli-kommisjonens rapport førte til nye kritiske runder om målemanien.

Men 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**.

En gjennomgang av tildelingsbrevene til Nav fra 2007 til 2012 viser f.eks. 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. **Nav skal på årsbasis utarbeide og oversende til departementet rundt 200 rapporter.**

Denne detaljerte målstyringen har også en annen, mindre påaktet effekt. Gjennom den kan ledelsen i virksomheter selv bidra til at beslutninger kamufleres som «politiske». Dermed havner de utenfor Medbestemmelsesapparatet. Det skjer gjennom prosessene fram 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 kalles **et tildelingsbrev**. Tildelingsbrevet er det mest sentrale verktøyet i statens mål- og resultatstyring. Her pålegges virksomhetene bestemte mål og prioriteringer i sitt arbeid, og de får opplyst hva de skal måles på og hvilke rapporter de skal utarbeide i løpet av året.

I forkant av departementenes arbeid med dette 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, delvis har den 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 målene 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 tvert i mot toppledelsen i virksomhetene.**

De tillitsvalgte holdes vanligvis 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. **I neste omgang kan ledelsens egne forslag komme tilbake i tildelingsbrevet som pålegg fra departementet,** og det kan hevdes at de derfor er unntatt fra plikten til drøftinger og forhandlinger.

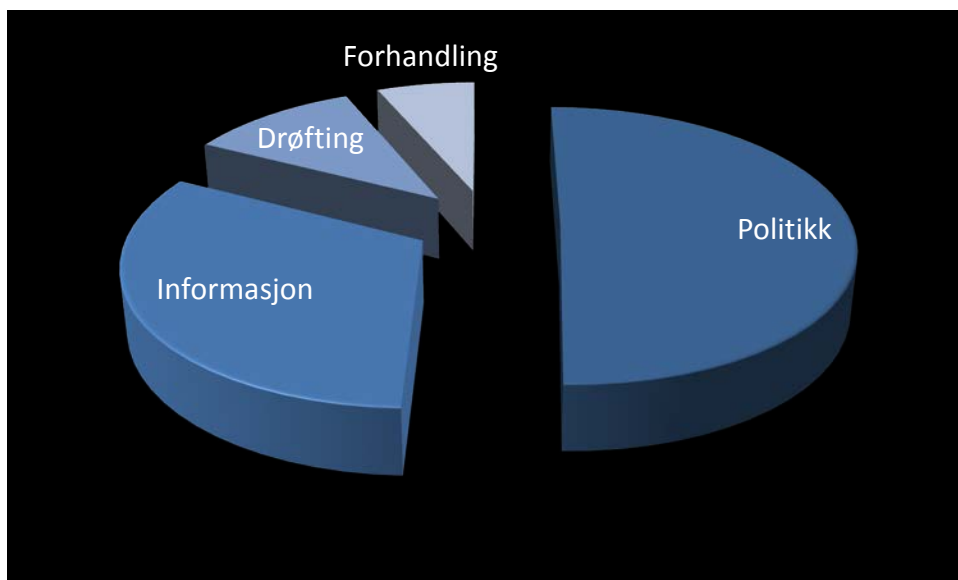
Når tildelingsbrevene så kommer fra departementet, foregår det et omfattende arbeid i toppledelsen i direktorater og etater med å omgjøre disse til konkrete prioriteringer og mål for underliggende organisasjonsledd i form av såkalte disponeringsskriv. **Slik fortsetter prosessen, helt til den ender som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

De tillitsvalgte trekkes som regel heller ikke med i dette arbeidet. På hvert nivå er det tvert i mot 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.

Riktignok viser medlemsundersøkelsen at konkrete mål for den enkelte medarbeider oftest blir diskutert mellom medarbeideren og nærmeste leder, 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.

På denne måten fører NPM-basert mål- og resultatstyring i staten til at de ansattes muligheter til medbestemmelse sterkt svekkes. **De utallige kvantitative målene som settes i departementenes tildelingsbrev for etater og virksomheter blir 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 lønnstillegg 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.**

Lite rom for medbestemmelse



Medbestemmelsen kan illustreres med denne figuren: 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 minste delen av sirkelen, det som er definert som forhandlingssaker i Hovedavtalen.

Et viktig funn i undersøkelsen blant tillitsvalgte og medlemmer i NTL er at det er svært stor variasjon i oppfatningen 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 finnes svært store variasjoner i oppfatningene.

I dybdeintervjuer rapporteres om alt fra godt, «tradisjonelt» samarbeid der de tillitsvalgte oppfatter at de har betydelig innflytelse til situasjoner der de tillitsvalgte oppfatter at de knapt blir hørt. Casestudiene tyder på at «klimaet» nokså ensidig kan avgjøres av lederens, gjerne topplederens **personlige holdning til partssamarbeidet**. Lederskifter i Imdi og Nav førte f.eks. til nye og bedre samarbeidsforhold.

Dette er et uttrykk for at det formelle samarbeidsapparatet gir ansatte for **liten rett til 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.