



Roar Eilertsen og Paul Bjerke

Tillit og med- bestemmelse i Staten

Innhold

Forord	3
2 Innledning	4
Sammendrag	9
Erfaringer fra tillitsreformer	9
Organisasjon	10
Styring og finansiering	11
Medbestemmelse	12
Hovedkonklusjoner	13
2 Erfaringer fra tillitsreformer	14
Danmark	14
Sverige	18
Oslo	22
Modellkommuneforsøkene	27
Hovederfaringer	30
3 Organisering og sentralisering	32
Sentralisering	32
Privatiseringer og outsourcing	34
Direktorater	37
Interne bestiller-utfører-modeller	39
Lokale og interne omorganiseringer	39
Digitalisering	39
Oppsummering	44
4 Styring og finansiering	45
Detaljstyring	45
Lover og regler	45
Tildelings- og etatstyringsbrev	49
UH-sektoren	53
Markedssimuleringer	54

ABE-reformen.....	55
Mål- og resultatstyring.....	57
Tidsfrister styrer	59
Målforskyving	61
Kontroll og overvåking	62
Nav kontaktsentre.....	63
Oppsummering	65
5 Medbestemmelse, HR og tillit.....	67
(Mangel på) lovbestemt medbestemmelse	68
Svake formelle rettigheter	70
HR-ledelse vs. «norsk ledelse»	72
Hard HR: Kontroll og overvåking	75
Situasjonen i dag	76
Store forskjeller.....	77
Medbestemmelse og tillit.....	82
Oppsummering	84
7 Oppsummering og forslag.....	85
Hovedfunn.....	85
Forslag til tillitsreform	88
Organisasjon	88
Styring og finansiering	89
Medbestemmelse, HR og tillit	89

Forord

Rapporten Tillitsreform i staten er utarbeidet i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte på oppdrag fra, og i samarbeid med, NTL. I arbeidet har vi lagt særlig vekt på å få fram hvilke forventninger og krav vanlige NTL-medlemmer og arbeidstakere «på gulvet» i utvalgte deler av staten har til den varslede tillitsreformen fra de rødgrønne partiene.

I samarbeid med NTL ble det bestemt at vi i denne sammenheng skulle hente innspill fra tre etater; – Nav, Politiet og Utlendingsdirektoratet (Udir). I en egen De Facto-rapport (nr. 2/2021) ble utgangspunkt og krav til en tillitsreform i Universitets-, høyskole- og forskningssektoren (UHF) grundig behandlet. I arbeidet med denne rapporten har NTL i tillegg stilt en rekke innspill fra tillitsvalgt i andre deler av staten (forsvaret, vegvesenet, skatteetaten, m. fl.) til vår disposisjon. I sum har innspill og data fra alle disse miljøene inngått i grunnlagsmaterialet for denne rapporten.

I arbeidet har vi hatt god kontakt og samarbeid med en styringsgruppe oppnevnt av ledelsen i NTL. Prioriteringer og framdrift i arbeidet med rapporten har blitt diskutert der. Underveis har vi også gjennomført intervjuer i seks såkalte fokusgrupper, hvorav tre fra Nav, to fra Politiet og en fra UDI. I hver av gruppene møtte vi 6-8 NTL-medlemmer, de fleste uten tillitsverv, som presenterte rammer og erfaringer fra sitt daglige arbeid, og deretter la fram tanker og synspunkter på hva en tillitsreform bør inneholde. De innspill som kom gjennom møtene med fokusgruppene har vært viktige for de konklusjoner som presenteres i denne rapporten. Vi takker både deltagerne i møtene, og de tillitsvalgte, som var med og la til rette for dem.

I rapporten presenteres også evalueringer av tillitsreformer i nabolandene (Sverige og Danmark) og i Oslo kommune. Basert på det innsamlede materiale, relevante evalueringer og diskusjoner med tillitsvalgte i NTL legger vi fram en rekke forslag til krav til en tillitsreform i staten. Vi håper disse konkretiseringene kan fungere som et godt grunnlag for utformingen av fagbevegelsens posisjoner og krav til innholdet i en tillitsreform i staten.

Oslo, november 2021

Paul Bjerke

Roar Eilertsen

2 Innledning

Kravet om en tillitsreform kommer fra de ansatte i alle deler av offentlig sektor, også fra medlemmer og tillitsvalgte i Norsk Tjenestemannslag.

Bakgrunnen for kravene er konsekvensene av omfattende forvaltningsreformer i hele den vestlige verden siden 1990-tallet. Disse reformene har stort sett alle pekt i samme retning: Mer sentralisering og sentralstyring, mindre medbestemmelse for fagforeninger og tillitsvalgte - og mindre faglig handlingsrom for enkeltansatte. Vi har i stedet fått mer makt til ledere, utvikling av tallfestede mål, individuell lønnsfastsetting og andre former for HR-ledelse, i siste instans digital overvåking av ansatte.

Utviklingen har - naturlig nok - møtt reaksjoner blant tilsatte i stat og kommuner, og i Skandinavia har reaksjonene samlet seg i krav om en *tillitsreform*. Dette kravet har kommet nedenfra – og politiske ledere på venstresiden har i alle fall i ord kommet kravet i møte.

Et talende eksempel er hvordan tillitsreform ble satt på dagsorden i Sverige. En avslørende artikkelserie i den svenske avisa Dagens Nyheter ble utløsende. Serien ble presentert slik:

Han rapporterar om det som läkare och sjuksköterskor vetat sen länge och patienter fått känna in på kroppen: en sjukvårdsmarknad där vård blivit produkter. Så vad kostar en patient? Vem sätter priset? Hur gick det till när våra politiker gjorde vissa patienter mer lönsamma än andra?¹

Artiklene ble bensin på et ulmende grunnplansopprør, og i et opprop fra yngre leger het det at:

Svenska läkare spenderar minst tid i Europa på sina patienter. *Det beror delvis på att vårt sjukvårdssystem är uppbyggt på ekonomi och produktion istället för på patientens behov.* (vår utheving) För att redovisa vår produktivitet åläggs vi en enorm administrativ börda som tar tid från våra patienter.²

¹ <https://ekirjasto.kirjastot.fi/ekirjat/patientens-pris-ett-reportage-om-den-svenska-sjukvarden-och-marknaden>

² <https://www.sjukhuslakaren.se/debatt/nu-har-over-6000-skrivit-pa-lakaruppropet/>

Oppropet fikk voldsom oppslutning. I løpet av noen korte uker skrev 7000 under – og støtten kom fra alle deler av offentlig sektor. De hadde liknende erfaringer.

Den daværende borgerlige svenske regjeringen avviste kritikken, men Sosialdemokratenes leder Stefan Løfven., som den gangen var i opposisjon, lovte en endring – en tillitsreform «där läkare, lärare, arbetsförmedlare och en mängd andra professioner skulle få större frihet att utnyttja sin yrkeskompetens».³

Derfra spredde kravet om en tillitsreform seg også til Norge, der offentlig ansattes erfaringer med forvaltningsreformene var nokså identiske med de svenske. Borgernes og de ansattes ofte felles interesser ble overkjørt av et nytt regime, der den økonomiske bunnlinja trumfet alt.

Etter forslag fra medlemmer og forbund vedtok derfor den norske LO-kongressen i mai 2017 følgende:

De siste tiårene har ideer basert på markedsstyring lagt viktige premisser for endringer og styringsreformer i offentlig sektor. Sentrale elementer har vært utskilling og oppsplitting av virksomheter, å skille mellom "bestiller" og "utfører", økt konkurranseutsetting og privatisering og detaljert mål- og resultatstyring. Forskning og erfaring viser at dette har vært en feilslått politikk, som svekker kvaliteten i tjenestene, øker presset på lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår og svekker ansattes medbestemmelse. Nå er tiden inne til å snu tenkningen. Det er behov for styringsmodeller basert på tillit og faglighet. De ansattes kunnskap og kompetanse er offentlig sektors fremste ressurs og må tas bedre i bruk. I stedet for unødvendig måling og kontroll, må ansatte gis økt tillit til å styre sin egen arbeidshverdag. Utviklingen av tjenestene må hele tiden skje med utgangspunkt i behovene til de innbyggerne tjenestene retter seg mot. I tillegg til den folkevalgte styringen, må det legges til rette for bedre samspill med brukere, ledere og ansatte i den enkelte virksomhet. Målet for en slik tillitsreform må være en sterkere offentlig sektor i hele landet, der utviklingen skjer i samarbeid og samspill med ansatte og brukere. Tillit og faglighet skal ligge i bunn. Vi vil styrke og videreutvikle trepartssamarbeidet og de tillitsvalgtes rolle i den faglige utviklingen av de enkelte virksomhetene.⁴

To og et halvt år seinere nedsatte LO en sentral arbeidsgruppe og denne la fram sine forslag i 2020. Grappa slo fast at Norge har en god og sterk offentlig sektor og et ordnet arbeidsliv og mente at en tillitsreform var nødvendig for å forsvare velferdsstaten og den nordiske arbeidslivsmodellen. Videre var hovedkonklusjonene at:

³ <http://arenaide.se/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/debatten-om-new-public-management.pdf>

⁴ https://www.lo.no/globalassets/dokumenter/uttalelser_lo-kongressen_2017.pdf

Målet med tillitsmodellen er å sikre en sterk offentlig sektor som over hele landet leverer tjenester av høy kvalitet tilgjengelige for alle.

Grunnmuren for reformen er den norske modellen med små forskjeller, sterk tillit og tett samarbeid.

Utvalget slår fast at de ansattes kunnskap og kompetanse er offentlig sektors fremste ressurs. I stedet for unødvendig måling og kontroll må derfor de ansatte få tillit til å gjøre jobben sin.

De tre hovedpillarene dreier seg om nettopp denne tilliten:

- Tillit mellom partene i arbeidslivet.
- Tillit til de ansattes kompetanse og faglighet.
- Tillit mellom politikere, ansatte og innbyggere.⁵

Kravene fra fagbevegelsen fikk tilslutning fra partiene på venstresida. I sine valgprogrammer lovet alle de rødgrønne partiene at det skulle gjennomføres en tillitsreform i offentlig sektor dersom de vant valget høsten 2021.

Valgresultatet var entydig. De fem rødgrønne partiene har nå 100 av 160 stortingsrepresentanter. Den etter hvert utskjelte New Public Management-styringen, med bestillere og utførere, kjøp og salg, tilbydere og kunder, detaljert målstyring og rapportering, standardisering og mistillit, osv., skal endelig gravlegges.

Eller skal den det?

Blant fagforeninger og ansatte i offentlig sektor er det mange som frykter at tillitsreformen vil ende opp som et retorisk mageplask, og at hverdagen ikke vil bli så annerledes. Dersom to rapporteringsskjemaer slås sammen til ett, og dersom strukturene som tvinger alle inn i sentraliserte, toppstyrte systemer og i en markedssimulert konkurranse om oppgaver og driftsmidler, vil det meste fortsette som før.

For fagbevegelsen er det avgjørende at tillitsreformen fylles med et reelt innhold. Det pågår derfor en diskusjon om hvilke krav som bør stilles til reformen.

⁵<https://frifagbevegelse.no/nyheter/dette-er-los-mal-for-ny-tillitsreform-i-offentlig-sektor-6.158.724850.1ef2933650>

Det har vært viktig for NTLs ledelse og De Facto å ta utgangspunkt i hvordan en tillitsreform kan ha betydning i *det daglige arbeidet for de ansatte i Staten og NTLs medlemmer*. Til grunn for denne rapporten ligger derfor særlig seks fokusgruppeintervjuer med tillitsvalgte og medlemmer i NTL NAV, NTL Politiet og NTL UDI. Disse områdene ble valgt ut av NTLs ledelse. I tillegg benytter vi oss av de mange og detaljerte skriftlige innspillene som er kommet fra NTLs organisasjonsledd angående tillitsreform. Vi har også brukt intervjumaterialet som ble samlet inn i arbeidet med De Factos rapport om tillitsreform i UHF sektoren⁶ (der vi også gjennomførte seks fokusgruppeintervjuer).

Arbeidet har vært ledet/koordinert av en styringsgruppe med representanter fra ulike deler av NTLs organisasjon, og det har vært avholdt fire møter mellom styringsgruppa og De Facto.

I tillegg har vi gått gjennom forskning og annen oppsummering av og innspill til tillitsreformer i Danmark og Sverige, erfaringer fra en liknende reform i Oslo kommune fra 2015 og Modellkommuneforsøkene i perioden 2000 til 2015 – samt forskningsbidrag som har vurdert medbestemmelse i arbeidslivet.

Endelig har vi sett på andre relevante skriftlige kilder som budsjetter, stortingsmeldinger, stortingsreferater, tildelingsbrev, etatenes styrings-dokumenter og nyhetsoppslag.

Gjennom arbeidet har vi særlig sett på hvordan hverdagen til de ansatte i sektoren påvirkes av de overordnede økonomi- og styringssystemene. De omfattende og tidkrevende kravene til rapportering og måling springer ut av den måten man velger å organisere sektoren på. En tillitsreform må derfor først og fremst handle om hvordan makt skal flyttes fra departement til etater, organisasjoner og ansatte som gjør jobben og hvordan de ansattes innflytelse over egen arbeidshverdag kan styrkes gjennom økt faglig og profesjonell frihet og økt medbestemmelse gjennom deres organisasjoner.

Vi tar i denne rapporten særlig opp de seks områdene NTLs ledelse har valgt ut som sentrale i en tillitsreform:

- Medbestemmelse
- Statlig styring og finansiering (herunder mål- og resultatstyring)
- Organisering

⁶ <https://www.ntl.no/orgledd-artikkel/211829/209027>

- Autonomi, faglighet, kontroll og overvåkning, (herunder digitalisering)
- Privatisering, outsourcing og konsulentbruk

I den Ap/Sp-regjeringens politiske grunnlag, Hurdalsplattformen, formuleres en klar forpliktelse til en tillitsreform:

En av regjeringens viktigste prosjekter er en tillitsreform i offentlig sektor. Reformen handler om å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester, og den skal utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter. Målene i offentlig sektor skal være få, tydelige og relevante.

Tillitsreformen i offentlig sektor skal gi tilliten, tiden og makten tilbake til de som utgjør førstelinja og ryggraden i velferdsstaten, som for eksempel lærerne, sykepleierne, politibetjentene og fastlegene.

Tillitsreformen innebærer at regjeringen ikke vil sette i gang sentraliserende reformer som skaper store enheter med lange ansvarskjeder fra beslutningstaker til de som står i klasserommet eller på sykehjemmet for å utføre jobben. Samtidig vil regjeringen gi større frihet til kommunale og regionale myndigheter, som er de viktigste tjenesteyterne.

Regjeringen vil:

- **Legge frem en strategi for offentlig sektor** som tar brukerorganisasjonene, de tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter med på en forpliktende prosess for hvordan tillitsreformen skal utformes på det enkelte område med følgende formål:

o Redusere bruken av markedsmekanismer i alle deler av velferdsstaten.

o Styrke trepartssamarbeidet og rettighetene ansatte har til å bli involvert i alle viktige prosesser, både i staten og i kommunene.

o Sørge for at store IKT-prosjekter i offentlig sektor styres på en ny og bedre måte basert på tett involvering av brukere og ansatte, og ved å bygge opp kompetanse i egen organisasjon fremfor å kjøpe konsulenttjenester.

o Sikre at offentlige ledere har opplæring i den norske arbeidslivsmodellen og trepartssamarbeidet.

Dette er et godt utgangspunkt for en reform. Samtidig fremmer plattformen også nye krav til offentlig sektor som kan stå i motsetning til disse formuleringene.

Det er i tillegg verdt å merke seg formuleringen at reformen skal «utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og *ledelsen i alle store offentlige virksomheter* (vår utheving). Om ikke fagbevegelsen har klare krav og klare oppfatninger av hva en tillitsreform bør være, vil nok «ledelsen i alle store offentlige virksomhetene» ha det.

De faktiske, konkrete resultatene av reformene vil derfor være avhengig av fagbevegelsens innsats og innflytelse de kommende årene.

Sammendrag

Erfaringer fra tillitsreformer

- Lederen for den svenske tillitsutredningen foreslår følgende sjekkpunkter for en tillitsreform:
 - Rydd opp og rens ut unødvendige mål, styringsindikatorer og regelverk.
 - Gi løpende kunnskapsutvikling til personalet i førstelinjen.
 - Involver medarbeiderne i beslutninger på alle nivåer. Snakk om medlederskap og ansvar for helheten.
 - Sørg for lett tilgang til støtte og ressurser slik at medarbeiderne kan konsentrere seg om kjerneoppgavene.
 - Administrasjonen skal støtte – ikke styre.
 - Kontroll og tilsyn skal utføres med henblikk på læring.
 - Kultur med høy takhøyde for tilbakemeldinger.
 - Tilgi små feil. Reager på store feil.
 - Ledere som er til stede og som støtter.
 - Bort med silotenkning. Belønn helhetstankegang.
 - Oppvurdering og belønning av personalet som har brukerkontakt.
 - Løft fram eksempler på god innsats i intern og ekstern kommunikasjon.
 - Gi medarbeiderne i førstelinjen tid til og møteplasser for å bli kjent med hverandre og diskutere innovative og smarte måter å arbeide på.
 - Gjør digitalisering til støtte, ikke til byrde.
- Våre informanter oppfatter dette som fornuftige innspill. Men erfaringer fra tidligere forsøk på tillitsreformer i Danmark, Sverige og i Oslo kommune samt erfaringer med utvidet partssamarbeid i norske kommuner viser at hvis slike tiltak skal være mulige, *må man erstatte et menneskesyn med et annet*. Den handler dermed om å endre en forvaltning basert på at ideene om at ansatte alltid forsøker å gjøre minst mulig til en

forvaltning basert på ideene om at offentlig ansatte ønsker å gjøre en best mulig jobb for samfunnet. Det krever en forvaltningsreform der Mål- og resultatstyring avvikles og erstattes av tillit til at etater og medarbeidere både kan og vil oppfylle samfunnsoppdraget.

- En tillitsreform krever medbestemmelse. Modellkommuneforsøkene viser entydig at denne medbestemmelsen må være *formell, skriftlig og avtalefestet* og ta utgangspunkt i at arbeidsgiver og arbeidstaker også har *ulike interesser*. Uformell «samstyring» der motsetningene usynliggjøres er ikke veien å gå.
- En tillitsreform kan ikke bety at ansvaret for velferdstjenestene legges på førstelinja. En reform der førstelinja skal gis mulighet til å bruke sin faglighet i jobben gir bare mening dersom det bevilges tilstrekkelig midler til å gjøre en god jobb. En konsekvens av et slikt syn er at alle offentlige tilsyn må vurdere de økonomiske rammene det jobbes innafor.

Organisasjon

- Statlig sektor har vært gjennom omfattende endringer de siste 25 årene: Sentralisering, oppsplitting og outsourcing. Mange av disse endringene har ført til redusert og vanskeliggjort medbestemmelse.
- Sentraliseringen av enkeltetater har flyttet forhandlingene og dermed formell og reell medbestemmelse «oppover» i organisasjonen og en del steder «tømt» de lokale leddene for reell innflytelse, mens de sentrale leddene lider av «overload» av oppgaver.
- Utskillingen av oppgaver fra etatene til andre etater og direktorater (f.eks. lønn og personal til Direktoratet for økonomistyring og arbeidsplasser til Statsbygg) har ført til at viktige avgjørelser med betydning for tilsatte i en etat tas av andre etater og direktorater der de ikke har noen formell innflytelse.
- Outsourcing av oppgaver til private krever detaljerte oppgavebestillinger og rapporteringer. Det er ikke mulig med tillitsbasert styring av private aktører. Dette smitter over på det offentlige. Det samme skjer når det opprettes interne bestiller-utfører-modeller.
- Digitaliseringen har i stor grad vært basert på at det skal utvikles felles plattformer for flere institusjoner og i noen grad for hele sektorer. Dette medfører store endringer for mange ansatte, og det lages systemer som det

ofte er vanskelig å tilpasse til lokale forhold. På papiret heter det at de ansatte som berøres skal trekkes med i utviklingsarbeidet, men i praksis opplever mange at mye skjer over hodene deres. De som deltar i arbeidsgrupper får si hva de mener, men rapporterer at de sjelden blir hørt når avgjørelsene skal tas. Involveringen oppleves da som en skinnprosess.

Styring og finansiering

- Staten styres etter lover, forskrifter og andre regelverk. Det er helt nødvendig for å sikre innbyggerne rettigheter og likebehandling. Men våre informanter er nokså entydige på at regelverket på mange områder er for omfattende, komplisert og for lite fleksibelt og derfor blir et hinder for å gjøre en god og effektiv jobb.
- Staten styres også etter svært detaljerte tildelingsbrev som overlater lite til både etatens eget og de ansattes skjønn.
- Mål- og resultatstyring er fortsatt «statens styringsmodell» og selv tilhengere av tillitsreform sier at «mål- og resultatstyring skal bestå».
- Det er fortsatt omfattende kvantitative målsettinger i Staten, ofte knyttet til tidsfrister. Mange etater styres mer eller mindre åpent på individuelle måltall.
- Mål- og resultatstyringen fører fortsatt til mange tilfeller av målforskyvning, altså at man måler det som kan måles, i stedet for å finne ut om man når de overordnede målene.
- Noen steder drives ren overvåking av ansatte i Staten, etter alt å dømme i strid med arbeidsmiljøloven.
- HR-ledelse er på frammarsj i staten og oppfattes av mange som en utfordring for medbestemmelse. HR er mange steder, i motsetning til det gamle personalkontoret, ledelsens redskap. Enkelte ledelser setter bort arbeidsgiverfunksjonen til HR-avdelingen og unnlater å møte til forhandlinger.
- Selv om det kan lykkes å få redusert de altfor mange og altfor detaljerte mål, oppfatter NTLs medlemmer og tillitsvalgte at det har begrenset effekt når sektoren likevel styres og kontrolleres på kvantitative mål

- Solberg-regjeringas ABE-kutt (avbyråkratisering og effektivisering) skjerper problemene ved at det blir mindre tid til å utføre oppgaver som ikke er prioritert gjennom målstyringa (men som likevel må eller bør gjøres).

Medbestemmelse

- Medbestemmelsen oppfattes i dag som svært ulik i ulike deler av Staten. Men det er ikke slik at det er bra i en etat og dårlig i en annen. Det er svært store forskjeller innad i etater og også innen avdelinger innenfor en etat. Mye synes å avhenge av lederes innstilling
- Årsaken til dette er at Hovedavtalen gir de tillitsvalgte altfor få reelle maktmidler. Dermed kan en leder se bort fra de ansattes innspill hvis hen ønsker det. Dessuten finnes i de fleste statlige etater ikke ledelsesorganer der de ansatte er representert og kan ta ut medbestemmelse
- Noen steder oppfattes medbestemmelsen og innflytelsen som så lav at medlemmer kvier seg for å tre inn i lokale tillitsverv. Dette truer både fagbevegelsen og partssamarbeidet. Uten aktivitet på grunnplanet er en fagorganisasjon lite verdt.
- Våre og andres undersøkelser viser en svært nær sammenheng mellom tillit og medbestemmelse. Det støtter opp under NTLs krav om at bedre medbestemmelse og reell innflytelse i virksomheten fra de ansatte og deres organisasjoner må være en helt sentral del av en tillitsreform i Staten.

Hovedkonklusjoner

- Det er svært store forskjeller når det gjelder tillit, medbestemmelse, måling og ledelsesformer, både innen etatene og mellom ulike avdelinger i etatene
- Graden av tillit, medbestemmelse, måling og ledelsesformer er i altfor stor grad avhengig av den enkelte leders syn på og interesse for reell medbestemmelse. Noen steder oppfattes medbestemmelsen som ikke-eksisterende. («Ledelsen hører, men bryr seg ikke om våre meninger.»)
- Mulighetene til å bruke den enkelte etats, avdelings og medarbeiders faglige skjønn undergraves av for komplisert lovgivning og regelstyring, svært detaljerte tildelingsbrev, ustrakt bruk kvantitativ mål- og resultatstyring og HR-ledelse.
- Dagens organisasjons- og ledelsesformer fører til at man kan måle og kontrollerer de enkeltansattes arbeidsinnsats i stedet for å kontrollere tjenestenes kvalitet og om samfunnsoppdraget løses på en god måte.
- Samlet sett peker informantene på svært mange ulike problemer knyttet til organisasjon, styring og finansiering som har betydning for tillit og mulighet til tillitsreform. Dette skyldes at dagens forvaltningssystemer påvirker en rekke sider ved ansattes medbestemmelse og at disse i liten grad kan løses gjennom små, lokale endringer. Det kreves først og fremst større endringer på felles nasjonalt, politisk nivå.

2 Erfaringer fra tillitsreformer

Også i Danmark og Sverige har det vært mye diskusjon om tillitsreformer i offentlig sektor. Både den svenske sosialdemokratiske statsministeren Stefan Løfven og hans danske kollega Mette Fredriksen har erklært at offentlig sektor skal styres på grunnlag av tillit. I Sverige har man gjennomført store utredninger. I Danmark har man i større grad gjennomført eksperimenter og forsøk. Oslo kommune har vært styrt etter et prinsipp om tillitsreform etter de rødgrønnes valgseier i 2015. Endelig kan man se på de ulike Modellkommuneprosjektene som ble satt i gang under den forrige rødgrønne regjeringen.

Hvilke erfaringer kan oppsummeres herfra?

Danmark

Tillitsreform handler delvis om å fjerne unødvendige regler og forenkle byråkrati. Denne siden av reformtankegangen er nokså gammel i Danmark. Ifølge forskere på feltet har alle regjeringer de siste hundre år satt i gang forenklings- og avbyråkratiseringsreformer. Men den mer moderne versjonen av «avbyråkratisering» er kommet i dette århundret, særlig etter at New Public Management-reformene begynte å møte utbredt, politisk motstand.

Danmark har hatt flere «frikommuneforsøk». En del er i ferd med å bli avsluttet og er evaluert av det uavhengige statseide utredningsbyrået VIVE. De finner i alt 79 frikommuneforsøk innenfor sysselsetting, bolig, sosialhjelp, oppvekst og eldreomsorg. Det er bl.a. løsnet opp i kravene til form og innhold på samtalen mellom kommunenes jobbkonsulenter og jobbsøkere og etablert akuttsykepleie på tvers av eksisterende kommunegrenser.⁷ Forsøkene er svært detaljerte og ulike – og det er ikke helt enkelt å trekke generelle konklusjoner av dem. Men i et debattinnlegg utdyper Ulf Hjelmar fra VIVE noen såkalte «oppmerksomhetspunkter». De viktigste i vår sammenheng er disse:

Det er mulig å skape mer faglig frihet gjennom slike tiltak. Men med større faglig frihet kommer også et større lokalt ansvar for å levere løsninger som virker og i en del tilfeller mer stress.

7 <https://www.altinget.dk/kommunal/artikel/vive-forsker-her-er-tre-nyttige-erfaringer-fra-tidligere-frikommuneforsog>

Velferdsinstitusjoner har komplekse oppgaver, og det betyr at det på tross av intensjoner om det motsatte, ofte styres på mange og detaljerte mål. Studier viser også, at hvis man forsøker å «viske tavlen ren» og la fagfolk skape nye meningsfulle mål, så resulterer det ofte i at omfanget av dokumentasjonskrav økes.

En annen forsker som har vært opptatt av spørsmålet om styring og tillitsreform er Tina Øllgaard Bentzen ved Roskilde Universitet. Hun mener at behovet for styring ikke forsvinner ved en tillitsreform, men at styringen må oppfattes som meningsfull av dem som blir styrt: Et av hennes innspill er derfor å innføre *samskapt styring*, dvs. at styrings- og kontrollsystemer utvikles i et samarbeid mellom alle ansatte, ledelse, brukere, forskere osv.⁸ En slik løsning fremmes også av norske statsvitenskapelige miljøer, særlig knyttet til tidsskriftet *Stat og Styring*. I en artikkel i 2020 skriver Tofting, Sørensen og Røiseland:

Noen former for samskaping [...] kan være politisk kontroversielle fordi de bryter med gjengse forestillinger om hvordan offentlig styring skal utøves, og hvordan politikk skal utvikles. Samskaping innebærer at to eller flere parter finner sammen i en likeverdig felles bestrebelse på å skape en løsning på et felles problem. [...]

Samskaping er en mer dialogpreget prosess som starter med en felles definisjon av problemet, og hvor ikke bare bedrifter og foreninger, men også innbyggerne får en avgjørende rolle å spille i utvikling av løsninger og offentlig verdiskaping.

Samskaping utfordrer innbyggere og deres rolleforståelse, de utfordrer rolleforståelsen blant administrative og politiske ledere, og de utfordrer de profesjonelles rolle.⁹

Det store problemet med denne tenkningen er dens *uformelle karakter*, som lett kan bidra til fagbevegelsens formelle makt blir enda mer svekket enn den er i dag og som lett kan ytterligere forsterke de forskjellene vi i denne rapporten dokumenterer når det gjelder tillit og medbestemmelse i sektoren.

For den sosialdemokratiske regjeringen som under Mette Fredriksen overtok makten etter valget i 2019 har tillitsreform blitt et sentralt spørsmål. Deres versjon har fått navnet Nærhedsreformen. Fredriksen er i ord svært tydelig på at dette skal være et

⁸ <https://www.altinget.dk/aeldre/artikel/lektor-og-velfaerdsdirektoer-samskabt-styring-kan-vaere-vej-til-mere-helhedsorienteret-tilsyn-paa-aeldreomraadet>

⁹ Torfing m.fl. Samskaping fra ide til strategi i *Stat og Styring 4/2020*, s.28-30

oppgjør med regelvekst og dokumentasjonskrav. I 2020 varslet hun at regjeringen vil gi sju danske kommuner ”fuldstændig frihed på et udvalgt velfærdsområde”.¹⁰

For eksempel; sammen med forældre og det pædagogiske personale får Helsingør lov til at skabe Danmarks bedste dagpleje, vuggestuer og børnehaver. Vi fjerner så meget statslig regulering og lovgivning som muligt. I stedet lader vi mennesker tage ansvaret selv. Vi lever i år 2020. Vi er en af verdens bedst uddannede befolkninger. Vi behøver ikke lovgive om alt mellem himmel og jord.

Mette Fredriksen presiserte at man også måtte fjerne regler som hennes parti hadde kjempet for:

Det gjelder minimumstimetal, elevplaner, klasselofter, nationale test – for bare at nævne nogle få svære eksempler. Ikke fordi, det er dårlig lovgivning – ikke fordi, det er forkerte hensyn, men fordi vi skal turde lægge ansvaret ud lokalt. De enkelte institutioner får friheden: Ledere, medarbejdere, borgere. Til gengæld forpligter de sig på at levere bedre resultater. For med friheden, ja – der følger ansvaret.

Det er verdt å merke seg at et av Nærhedsreformens første unntak på skoleområdet gjaldt Holbæk kommune, som etter ønske fikk la være å delta i de nasjonale testene i dansk, matematikk og engelsk.¹¹

I august 2021 ble det så vedtatt tre lover som la rammene for Nærhedsreformen, for henholdsvis barnehage/skole, helse og arbeidsmarked. I loven om barnehager og skoler gis kommunene anledning til å la være å følge Folkeskoleloven. Det er formulert slik:

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at folkeskoleloven helt eller delvis ikke skal gælde for kommunen eller de folkeskoler i kommunen, som kommunalbestyrelsen udpeger, jf. dog stk. 2-4 (som lister opp hva som ikke kan unntas, vår anm.). Skolerne skal dog i alle tilfælde give undervisning inden for børnehaveklasse og 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Kommunalbestyrelsen kan træffe forskellige beslutninger for forskellige folkeskoler i kommunen.¹²

Vi ser altså at dette er en lov som i prinsippet flytter makt fra sentralmyndighetene til de kommunale myndigheter, altså i utgangspunktet ikke til de fagansatte. Vi ser også

¹⁰ <https://www.stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-mette-frederiksens-tale-ved-folketingets-aabning-den-6-oktober-2020/>

¹¹ <https://ugeavisen.dk/esbjerg/artikel/nationale-test-bliver-op-til-skolen>

¹² <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2021/880>

at loven åpner for at det kan være ulike regler i ulike skoler i en kommune. Vedtaket demonstrerer derfor at de ansatte og deres organisasjoner må engasjere seg tydelig i den kommunale saksbehandling for å sikre at reformene faktisk blir tillitsbaserte og ikke bare flytter måling og ansvaret for målingene fra statlig til kommunalt nivå.

Problemet med politisk bestemte reformer av denne typen illustreres for øvrig på overtydelig vis av Dansk Folkepartis merknad til lovforslaget, der man først støtter forslaget, men deretter – i samme avsnitt - skriver:

Dansk Folkeparti ønsker at være helt sikre på, at der reelt og systematisk bliver målt og vejet på, om kommunerne lykkes med de enkelte elementer. Dansk Folkeparti forventer på grundlag af ministerens svar på spørgsmål 1, at der sikres en grundig og løbende evaluering, som sikrer, at erfaringerne fra forsøgene reelt kan bruges efterfølgende i samtlige danske kommuner.”¹³

Man skal altså grundig måles og veies på om det lykkes å fristille kommunene og de ansatte fra måling og veiling.

Et annet område der Danmark nå er i gang med desentralisering, er politiet. Landet gjennomførte en politireform allerede i 2007. Reformen skulle gjøre politiet mer «bærekraftig», som det heter, dvs. mer effektivt, mer ensartet og gjøre de enkelte politikretsene egnet til å stå på egne bein. Den samme begrunnelsen ble brukt for liknende politireformer i alle de skandinaviske landene, skriver politiforskeren Lars Holberg ved Københavns Universitet. Men ingen steder har det lyktes.¹⁴ Dette er noe av bakgrunnen for at danskene nå delvis reverserer reformen.

Den sosialdemokratiske innenriks- og boligminister Kaare Dybvad Bek beskriver endringen slik:

Fram til 2007 var det 54 politikretser, lokale politienheter, som ble slått sammen til 12 politikretser. De sentraliserte og stengte mange politistasjoner. Det har gjort at mange innbyggere opplever større avstand til politiet, og de kjørende politibilene, som kom i stedet, ble ikke oppfattet som et like godt tilbud. Selv om man faglig sett kan argumentere for det, er opplevelsen hos folk at det er vanskeligere å komme i kontakt med politiet, og det er en avgjørende del av å være en del av et lokalsamfunn.¹⁵

¹³ <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202014L01069>

¹⁴ https://www.politihistoriskforening.dk/wp-content/uploads/2020/07/Et_baeredygtigt_politi.pdf

¹⁵ <https://www.politiforum.no/politireformen/forst-sentraliserte-danmark-politiet---sa-snudde-de---folk-opplevde-at-det-var-vanskeligere-a-komme-i-kontakt-med-politiet/216927>

Det ble opprettet 20 nye nærpolitistasjoner og 110 ekstra lokale politibetjenter, for å være til stede i hele landet. De fleste politistasjonene ligger i mindre byer, men det er også noen som ligger i utsatte boligområder, på steder hvor det er mer sosiale problemer og kriminalitet.

Fra Danmark foreligger det så vidt vi kan se få, om noen, forskningsbaserte oppsummeringer av tillitsreformer i *statlig* sektor der det åpenbart er vanskeligere å gi unntak fra statlige regler og forskrifter.

Derimot har Fagforbundet DJØF i et innspill til Nærhedsreformen foreslått et svært konkret mål, at velfærdsmedarbeidere i 2025 har *minimum 10 timer mer ansikt til ansikt* med borgeren om måneden sammenlignet med i dag.¹⁶ DJØF påpeker ellers følgende punkter:

- *Færre krav til prosesser*: Alt for mye lovgivning og for mange mål i regioner og kommuner baserer seg på krav til prosesser: «One size does not fit all».
- *Færre mål og mer tillit til det faglige skjønn*: Mengden af kvalitetsstandarder, prosessmål og tilsyn er steget markant. Og det er paradoksalt nok skjedd samtidig med, at de ansatte er langt bedre utdannet.
- *Færre tilsyn*: Mange offentlige institusjoner er omfattet av ulike tilsyn og kontroller; arbeidsmiljø, brann, revisjon, lege, kommunalt anmeldte og uanmeldte besøk. Den store mengden tilsyn tar tid fra kjerneoppgaven.
- *Digitalisering* er altfor ofte «dårligt implementeret, ligesom systemerne ofte er usammenhengende. I de tilfælde producerer digitaliseringen mere administrativt arbejde, end der var i forvejen».
- *Endelig ber DJØF om at reformene gis tid*: ”For forandringer virker kun, hvis de når ud til de velfærdsmedarbejdere, der skal føre dem ud i livet. Det kan kræve uddannelse, træning og vedholdende arbejde at udvikle en ny faglig praksis, som reformer ofte medfører. Det arbejde forstyrres, når den næste bølge af forandringer skyller ind over organisationen, inden den første er implementeret.”

Sverige

¹⁶ <https://www.djoef.dk/-/media/documents/djoef/n/naerhedsreformmeretilfaelles090120.ashx>

Det fins også en del forsøk og viktige konkrete erfaringer fra Sverige, blant annet kartlagt i en rekke masteroppgaver og av Tillitsdelegationens forskningsgruppe.¹⁷ Utreder Magnus Erlandsson påpeker f.eks. at Skolinspeksjonen ikke kritiserer *rammene* de enkelte granskede skolene må arbeide innenfor:

Låt oss ta lärarnas arbetsbörda som exempel. Rimligen är detta en förklaring till att så många lärare är sjukskrivna, går ner i tjänst eller lämnar yrket – och att så få söker sig till det. Det råder brist på tid för förarbete, efterarbete och reflektion, samtidigt som obehöriga och ej utbildade lärare kräver hjälp och stöd av kollegor. *Det råder ofta obalans mellan krav och resurser, något som förenklat kan lösas på två sätt: öka resurserna – eller minska kraven. Skolinspektionen är märkbart tyst när det gäller detta och andra strukturella förhållanden. (vår utheving)*¹⁸

Inspeksjonen burde, ifølge Erlandsson, ikke nøye seg med å se på enkeltskolenes ledelse undervisning osv, den burde også rette sine analyser mot mer overordnet politikk, system og styrings spørsmål.¹⁹ Erlandsson sier altså (nesten) i klartekst at tilsynet er enøyd, og at det ikke vurderer om det er *mulig* å oppfylle kravene. Dette er en svært viktig påpekning, som kan ligge til grunn for et krav om at ulike tilsyn får et pålegg om å vurdere ressursene som stilles til rådighet for å oppfylle de lovpålagte kravene.

Louise Bringselius var forskningsleder for utredningen. Hun advarer mot at detaljstyring kan ødelegge den indre motivasjonen som ofte preger ansatte i offentlig sektor og som er helt nødvendig for at sektoren skal nå sine mål. Hun skriver:

Om vi ska sammanfatta de problem som utmärker både värden och andra delar av den offentliga sektorn idag så ser vi detaljstyrning på långt avstånd, mätfixering, föpappring, en övertro på formalisering med detaljerade regler, strategier och planer samt en övertro på standardisering med hjälp av manualer. Vi ser frånvarande chefer i kärnupdraget, med bristande administrativt stöd, bristande psykologisk trygghet och allmänt en övertro på beslutslinjen.

Problemet är att när vi detaljstyr människor som har en stark känsla av levnadskall (enklest oversatt til "kall" på norsk) har denna inre motivation en tendens att minska. Det här vet vi i forskningen sedan över tio år tillbaka, men i organisationsvärlden finns det fortfarande många som tror att den inre motivationen överlever allt. För att fånga upp den som inte

¹⁷ <https://www.regeringen.se/49d62e/contentassets/0aa3c27a6cee4f78830cd1f56844b087/styra-och-leda-med-tillit.-forskning-och-praktik-sou-201838.pdf>

¹⁸ <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1410597/FULLTEXT01.pdf>

¹⁹ <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1410597/FULLTEXT01.pdf>, s. 52

presterar eller för att det känns tryggt och bra sätter man därför upp detaljerade ersättningsmodeller, kontrollsystem, rutiner och riktlinjer.²⁰

Nå mener hun det trengs mer vekt på tillit til at medarbeiderne i offentlig sektor er i stand til å gjøre selvstendige vurderinger basert på faglig skjønn. Forskningslederen avslutter intervjuet med blant annet følgende råd for tillitsbasert ledelse basert på arbeidet delegasjonen har gjort:

Rydd opp og rens ut unødvendige mål, styringsindikatorer og regelverk.

Gi løpende kunnskapsutvikling til personalet i førstelinjen.

Involver medarbeiderne i beslutninger på alle nivåer. Snakk om medlederskap og ansvar for helheten.

Sørg for lett tilgang til støtte og ressurser slik at medarbeiderne kan konsentrere seg om kjerneoppgavene.

Administrasjonen skal støtte – ikke styre.

Kontroll og tilsyn skal utføres med henblikk på læring.

Kultur med høy takhøyde for tilbakemeldinger.

Tilgi små feil. Reager på store feil.

Ledere som er til stede og som støtter.

Bort med silotenkning. Belønn helhetstankegang.

Oppvurdering og belønning av personalet som har brukerkontakt.

Løft fram eksempler på god innsats i intern og ekstern kommunikasjon.

Gi medarbeiderne i førstelinjen tid til og møteplasser for å bli kjent med hverandre og diskutere innovative og smarte måter å arbeide på.

Gjør digitalisering til støtte, ikke til byrde.²¹

Selve Tillitsdelegationen ble ledet av Laura Hartman som i et intervju ble spurt: ”Hur låter en kompakt beskrivning av hur kommuner och regioner bäst får till en tillitsbaserad styrning?”

Här är min kortaste variant: Det handlar om att leda förståelsen för det gemensamma uppdraget snarare än att styra med dokument. Det gäller att arbeta med ett fåtal

²⁰ <https://www.sjukhuslakaren.se/vand-pa-pyramiden/>

²¹ <https://www.idebanken.org/innsikt/intervju/praktiske-rad-for-tillitsbasert-ledelse>

övergripande mål. I praktiken betyder det att man inte skriver styrdokument med 72 punkter om vad som krävs för att åstadkomma exempelvis god utbildning och omsorg. I stället ska man stanna upp vid det övergripande målet och överlåta till verksamheterna och professionen att komma på hur det ska göras.²²

Men Hartman påpekar också at det kan være vanskelig å få til, fordi det handler om å frata ledelsen makt:

Den här logiken är inte ny, men det är ändå något slags revolution i synsätt – och det handlar om makt. *Tillitsbaserad styrning kan vara svårt att införa i praktiken eftersom man lägger mer makt hos dem som gör jobbet och litar på deras professionalitet, på bekostnad av den makt som chefsledet har upplevt sig ha.*²³ (vår utheving)

Organisasjonsforskeren Henrik Eriksson spissformulerer seg slik: De som er best på strategidiskusjon er de som får dårligst resultater. I et innlegg i Dagens Medicin skriver han blant annet at voluminøse analyser og utredninger ofte er rent ressursløseri, at byråkrati og administrasjon hindrer forbedring og at «høyere kvalitet ikke oppnås gjennom flere inspeksjoner og kortroller»:

Slutsatser från forskningsstudier är att Sveriges bästa verksamheter, istället för kvalitetssäkring och inspektioner, utvecklar sina verksamheter genom engagerade människor som arbetar med att lösa problem och förbättra. När Inspektionen för vård och omsorg, Ivo, meddelar att de under pågående pandemi har inspekterat 1700 äldreboenden, leder detta troligen inte till en högre kvalitet, utan tar bara värdefull tid ifrån ledare och medarbetare i kärnverksamheten.²⁴

En kritikk mot de svenske utrederne kommer fra Stockholms Universitet, som mener at argumentene som løftes fram i utredningen i hovedsak befinner seg innenfor rammene av New Public Management: «Det som föreslås är vissa justeringar samt betoning av vissa värden framför andra, snarare än en förändrad förvaltningspolitisk inriktning. Då betänkandet inte heller diskuterar om (och i så fall hur) dess förslag till mer tillitsbaserad styrning kan tänkas hamna i konflikt med, eller föranleda

²² <https://www.dagenssamhalle.se/chef-och-arbetsgivare/ledarskap/tillitsbaserad-styrning-ar-ingen-raketforskning/>

²³ <https://www.akaviaaspekt.se/ledarskap/med-tillit-som-ledare/>

²⁴ <https://www.dagensmedicin.se/opinion/debatt/hogre-kvalitet-uppnas-inte-genom-fler-inspektioner/>
21

omprövning av, vissa element av den rådande mål- och resultatstyrningen förblir utredningens förhållningssätt till den nuvarande styrmodellen otydligt.”²⁵

Den norske sentrum-venstre tankesmien Agenda følger opp Stockholm Universitet på dette punktet og skriver i sin oppsummering av de svenske erfaringene: «Spørsmålet om en tillitsreform kan ikke løses bare ved endring i ledelse, men må ses i sammenheng med styringssystemene og berører sentrale forvaltningspolitiske spørsmål».²⁶

Stockholms Universitet og Agenda peker her på et helt sentralt spørsmål som må løses i en tillitsreform, nemlig at en slik reform står i direkte motstrid til de styringssystemer som er innført i offentlig sektor de siste 30 årene.

Oslo

Etter at venstresida vant lokalvalget i 2015 og Raymond Johansen (Ap) ble byrådsleder, har Oslo kommune gjennomført en tillitsreform. Erfaringene ble behandlet i en reportasje i LO-avisa Fri fagbevegelse i februar 2021. Her blir avdelingsdirektør Eric Brugman i Østensjø bydel intervjuet og han sier at de har lykkes med å myndiggjøre de ansatte og gi dem tillit.²⁷ Men, sier han videre; «det som ikke kom så tydelig fram i politikernes taler om tillitsreformen er at alt må skje innenfor økonomiske rammer. Rammer som i Østensjø har blitt strammere for hvert år, fordi hjemmetjenesten har brukt mer penger etter omorganiseringen»:

Hvis en sykepleier spiller inn at «fru Hansen» må få mer tid fordi hun har det vanskelig nå, da må vi kutte ned på tilbudet til en annen bruker. Alle må venne seg til denne tankegangen. Dette er vanskelig for ledelsen å formidle, og det tar lang tid for de ansatte å ta inn over seg.

²⁵<https://www.su.se/nyheter/2.1192/forskningsnyheter-arkiv/yttrande-%C3%B6verbet%C3%A4nkandet-med-tillit-f%C3%B6ljer-b%C3%A4ttre-resultat-tillitsbaserad-styrning-och-ledning-i-1.513335>

²⁶https://tankesmienagenda.no/uploads/documents/medias/notat_tillitsreform_i_offentlig_sektor_2021__1613493662272.pdf

²⁷<https://frifagbevegelse.no/nyheter/hvorfor-bruker-hjelpepleiere-fortsatt-stoppeklokke-etter-flere-ar-med-tillitsreform-direktoren-forklarer-6.158.768510.940508c780>

Noe av det samme kommer fram i masteroppgaven til Guro Vatn som har jobbet en årrekke i byrådsavdelingen i Oslo kommune.²⁸ Hun refererer en økonomisjef som sier at:

[...]de som i realiteten har besluttet tjenestenivå og kvalitet møter brukerne, mens den formelle beslutningen om å gjennomføre ble tatt av en leder høyt oppe. Men disse var så langt unna, at bakkebyråkratene egentlig gjorde som de ville likevel. Så derfor mente han at budsjettansvaret skulle ligge ute. Ved dette grepet hadde han snudd negativ økonomisk utvikling på flere steder.

I en oppklarende e-post presiserer økonomisjefen at betingelsen for et slikt grep er at det må eksistere en god to-veis (egentlig uendeligmange-veis) kommunikasjon om hva som er økonomisk smerteterskel når man er gitt friheter (myndighet) og forpliktelser (ansvar), og at evnen til dialogbasert kommunikasjon da er en forutsetning og den viktigste lederegenskapen.²⁹

Eldrebyråden, som den gangen var SVs Inga Marte Thorkildsen, beskriver i masteroppgaven at «at pleie- og omsorgssektoren har vært preget av en modell hvor medarbeiderne som møter innbyggerne ikke har myndighet til å fatte vedtak eller ta viktige beslutninger. Hun beskriver sektoren som preget av en kultur hvor «... kvinner har flydd beina av seg for å gjøre jobben sin. Og i alt for liten grad hatt tid til å gjøre den.»

Men Vatn fant også problemer:

- økonomisystemer, saksbehandlingssystemer og rapportering fortsetter som før
- mange ansatte har blitt kastet ut i utfordringer de ikke har hatt forutsetninger for å kunne løse og har manglende eller lite praktisk opplæring i eksempelvis systemer og selvledelse
- eksisterende utfordringer med eksempelvis trange budsjettammer, høyt sykefravær og en høy andel eldre, slitne medarbeidere forsvinner ikke
- Etablerte arbeidsmetoder og tankesett er forutsatt endret, og selv om mange ansatte er positive til endringen, er det også mange som er motstandere av den

28 Vatn, Guri. Troen på tillitsreformen– en studie av sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen i Oslo kommune. MS thesis. OsloMet-storbyuniversitetet, 2018.

²⁹ <https://oda.oslomet.no/bitstream/handle/10642/6308/Vatn.pdf?sequence=2>, s, 41

Vatn sammenlikner videre hvordan reformen ble helt ulikt forstått og mottatt i henholdsvis utdannings- og helseetaten. Både eldrebyråden og tildelingsbrevet til bydelene gjør et poeng av at NPM-modeller skal utvikles og at Tillitsreformen er en respons på rigide styringsmodeller inspirert av New Public Management. Eldrebyråden mener videre at det er snakk om et paradigmeskifte og en kulturendring. Mens skolebyråden (som i 2016 var Arbeiderpartiets Tone Tellevik Dahl) på sin side uttalte at tillitsmodellen «handler ikke om mål eller resultatstyring eller New Public Management, som vi gnåler en del om til tider». Tellevik Dahl fortalte i et avisintervju senere at «hun har blitt oppfordret av mange til å ta et generaloppgjør med mål- og resultatstyringen i skolen. Dem må hun skuffe».

Masteroppgaven viser tydelig hvordan en tillitsreform tolkes helt forskjellig i to ulike sektorer av kommunen; utdanning og omsorg. Vatn antyder at det kan skyldes forskjeller mellom SV og Ap, at det kan tenkes at Utdanningsetaten, som ble «født» under gullalderen til NPM i kommunen, «bærer NPM og mål- og resultatstyring som et fødselsmerke». Endelig kan det skyldes at NPM «er blitt en så mektig og institusjonalisert master-ide, at det nærmest er helt umulig å tenke seg alternativene.»

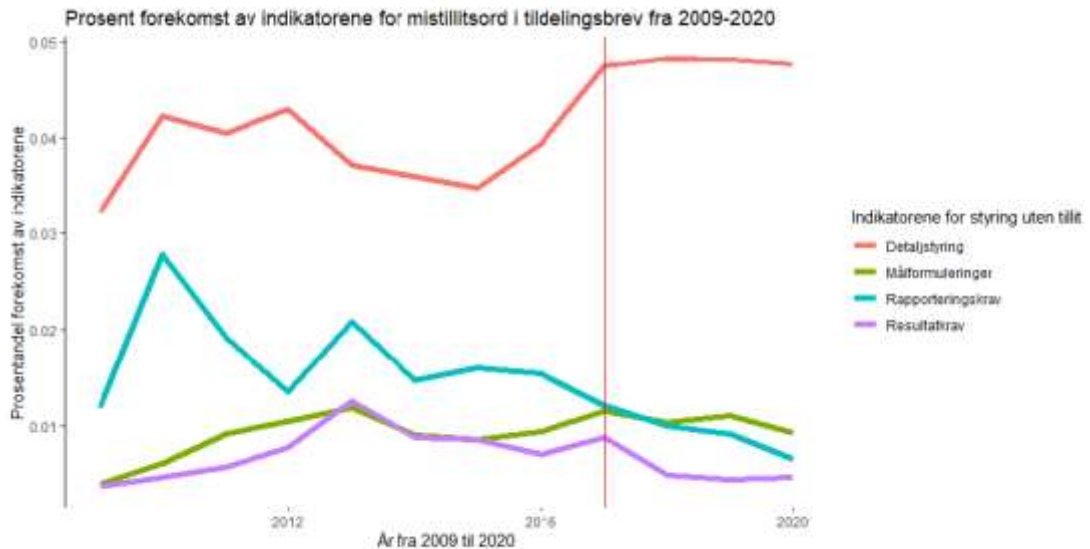
En masteroppgave ved VID vitenskapelig høgskole finner at lederne i *velferdsetaten* i Oslo kommune erfarte noen endringer i retning av mindre rapportering og mer tillit, men at de fortsatt mente de var utsatt for unødig mye kontroll og rapporteringskrav:

Funnene i studien tilsier at det er skjedd strukturelle endringer, men kulturen henger etter og dette preger prosessen. Når informantene oppgir at de ser vilje og tegn på at andre ledere tilstreber seg tillitsbasert ledelse er det tegn på at prosessen beveger seg og kulturen endrer seg. Men det er et urovekkende og forstyrrende funn for måloppnåelse i prosessen at informanter opplever at de blir styrt fra stab- og støttefunksjoner, og at dette skjer uforvarende.³⁰

I en annen masteroppgave har Ingvild Christensen studert ordbruken i tildelingsbrevene fra Byrådet til Oslo kommunes etater. Hun finner følgende utvikling:³¹

³⁰ Jørgensen, S. (2021). *Innføring av tillitsbasert ledelse i Velferdsetaten.* «Jeg tror folk sitter litt på henda i frykt for å gjøre noe galt» (Master's thesis, VID vitenskapelige høgskole. Oslo).

³¹ Christensen, Ingvild. *Å styre med tillit*-En kvantitativ studie av tillitsreformen i Oslo kommune. MS thesis. 2020.



Som vi ser, har resultat- og rapporteringskravene sunket etter at det nye Byrådet kom til makten (men nedgangen startet før det nye Byrådet overtok). Derimot er *detaljstyringen* ikke redusert, til tross for en sterk økning i årene fram til maktskiftet). Det er særlig bruken av ordet «skal» som er omfattende.

Christensens hovedkonklusjon er at tildelingsbrevene tyder på at tillitsbasert styring styrkes på bekostning av styring basert på resultatkrav og målinger. Forfatteren er usikker på om dette skyldes en mer generell samfunnsmessig vending enn de politiske endringene i Oslo bystyre i 2015.

Disse erfaringene fra Oslo kommune peker på noen viktige erfaringer ved forsøk på å innføre en tillitsreform:

For det første beskrives det som på forskerspråk kalles «stivhengighet», altså at man ofte fortsetter som før selv om det kommer nye reformer og utspill ovenfra eller utenfra. Dette er kanskje tydeligst i Velferdsetaten. En annen tolkning av det samme er at dette handler om politisk maktkamp. I utdanningsetaten i Oslo var det åpenbart slik at svært sterke krefter ikke ville akseptere nederlaget etter kommunevalget i 2015 da Høyres ekstreme mål- og resultatstyrte skolepolitikk ble byttet ut med en rødgrønn, mer tillitsbasert skoleledelse. Da byrådene byttet plass og SVs Inga Marte Thorkildsen fikk kontroll over Utdanningsetaten, ble det umiddelbart full krig med det gamle regimet. Høyresidas utdanningsdirektør Astrid Søgne ble etter hvert tvunget ut. Men striden om reformene i utdanningsetaten pågår fortsatt i 2021, særlig gjennom velregisserte medieutspill mot Byrådet. Det kan altså koste svært mye å innføre en tillitsreform når sterke krefter i en organisasjon motsetter seg endringene.

Den andre er at en tillitsreform kan flytte ansvaret for å holde budsjettene nedover i systemet. I Østensjø bydel er en av erfaringene at pleierne ikke kan eller vil gi et så dårlig tilbud til hjemmehjelpsmottakerne som kommunens økonomiske rammer forutsetter. De gir derfor mer hjelp enn det er budsjett til. Alternativet er at de gjør mer enn de har tid til. Den siste effekten var et av de viktigste funnene Hallvard Vike i sin tid gjorde i sin analyse av pleiesektoren for Maktutredningen, at de «bærer velferdsstaten på sine skuldre» – ved å strekke seg lengre enn de bør.³²

For det tredje peker resultatene på det grunnleggende problemet med en tillitsreform i offentlig sektor. Den politiske ledelsen er opptatt av å nå politiske mål som den vil vise fram for velgerne. Disse politiske målene må nås ved hjelp av de offentlig ansatte som derfor må styres på et eller annet vis. For politikerne vil det dessuten være fristende å forsøke å måle om de ansatte gjør slik som politikerne ønsker.

I et grunnlagsnotat for den svenske utredningen om tillitsreform skriver Louise Bringselius at løsningen på dette problemet i bunn og grunn handler om *menneskesyn*:

Grundläggande bakom denna nya strömning (vekt på tillit, vår anm) är idén att i stället för att låta misstro vara utgångspunkten i relationer mellan människor och institutioner, behöver vi i högre grad utgå från att den andra parten både kan och vill prestera - och kanske till och med presterar bättre utan detaljerade krav eller instruktioner. Men detta attitydskifte kan vara svårt. Som Rothstein (2003) har konstaterat kan det tyckas lättare för människor att välja att *inte* lita på varandra än att lita på varandra, trots att det innebär att man lätt fastnar i en negativ spiral, där bristen på tillit blir självfödande.

Ingvild Christensen peker på en mulig løsning, at man forlater ideen om at de ansatte har andre mål med sitt arbeid enn ledelsen/organisasjonen.

En konklusjon er etter vårt syn at fagbevegelsen ikke bør akseptere en tillitsreform som bare betyr at *førstelinja* må ta ansvaret for både at hjelpen er god nok og at de trange budsjettene holdes. En form for «stoppeklokkeomsorg» kan også fungere som et vern for de ansatte.

32 Resultatet er blitt at velferdsstaten har gjort seg avhengig av arbeidskraft som er villig til å strekke seg ekstra langt for å få endene til å møtes: sykepleiere, hjelpepleiere og andre – som kommer klientene nært inn på livet, og som ikke har samvittighet til at de skal lide unødig. De utgjør velferdsstatens mer eller mindre usynlige og ikke altfor godt betalte omsorgsreservoar, som trår til når budsjetter skjæres ned, ansvar fraskrives og dilemmaer desentraliseres. (Baken m.fl Maktens samvittighet. Gyldendal 2002)

Modellkommuneforsøkene

I en årrekke har det vært diskutert om norske kommuner bør satse på egne ansatte og egne krefter - eller på utsetting, privatisering og konkurranse. Mange kommuner, særlig de store, høyrestyrte satte ut driften av velferdstjenester til private firmaer etter anbudskonkurranser. Enkelte kommuner selger også ut kommunale virksomheter, f.eks. barnehager, til private aktører.

På den annen side har en rekke kommuner, også blant dem som er styrt av borgerlige partier, deltatt i større og mindre prosjekter der hensikten har vært å benytte de ansattes kompetanse og engasjement til å forbedre kvalitet og effektivitet på de kommunale tjenestene. Dette ble ikke *kalt* en tillitsreform. Men i innhold handlet forsøkene i stor grad nettopp om å gi de ansatte i kommunens etater større frihet og tillit til å finne løsninger på større og mindre utfordringer. Dette ble i praksis gjort ved å legge vesentlig sterkere vekt på medbestemmelse for tillitsvalgte og andre representanter for de ansatte.

Modellkommunene var følgelig et slags laboratorium for å kunne vise sammenhenger mellom medbestemmelse, tillit, godt arbeidsmiljø og gode tjenester til innbyggerne.

De tre mest kjente er Modellkommuneforsøket (10 kommuner og bydeler, 1998-2003), Kvalitetskommuneprogrammet (130 kommuner i perioden 2006-2010) og Saman om ein betre kommune (110 kommuner i perioden 2011-15). Modellkommuneforsøket var i regi av Fagforbundet (Kommuneforbundet). De to andre programmene var eid av Kommunaldepartementet/Kommunal- og fornyingsdepartementet, men ledet og drevet gjennom et trepartssamarbeid, hvor de fire hovedsammenslutningene LO-K, YS-K, Unio og Akademikerne og KS har hatt sentrale roller. Felles for disse programmene er at de har utviklet den nordiske modellen og tilpasset den til kommunenivået. Det innarbeidede trepartssamarbeidet på sentralt nivå har blitt tatt til kommunenivået. Trepertssamarbeid ble introdusert og definert som et konstruktivt samarbeid mellom folkevalgte, lederne og de ansatte og deres tillitsvalgte.

Det finnes forskningsbasert kunnskap om resultatet av dette arbeidet, og oppsummeringene er nokså entydig positive. I NIBRs evaluering av

Modellkommuneforsøket³³ heter det f.eks. at trivselen økte, at det er mulig å « oppnå økt produktivitet og kostnadsbesparelser ved bruk av Modellkommunemetodikken», at forsøkene har «bidratt til å oppfylle målsettingen om kvalitativt bedre tjenesteyting i kommunene». Evalueringen påpekte også at denne metodikken kan brukes i alle kommuner, også der det ikke fins et marked for alternative utførere. I sluttevalueringen av Kvalitetskommuneprogrammet, skriver forskerne at programmet bidro til økt kvalitet og lavere sykefravær i deltakerkommunene og Kvalitetskommunene, i alle fall de fleste av dem og ikke minst de som har lyktes best, har invitert til et bredt samarbeid internt om utvikling og fornying av kommunal tjenesteyting.³⁴ En bred involvering og et omfattende og vellykket samarbeid framstår som et viktig vilkår for å lykkes i å bedre måten tjenestene overleveres på, og for å lykkes i å redusere sykefraværet.

Oslo Economics evaluerte det siste programmet, Saman om ein betre kommune, og konkluderte med at det hadde ført til lavere sykefravær, mer heltid og økt kompetanse:

Mye tyder på at programmet sentralt har bidratt positivt til måloppnåelse på flere av temaene og at de økonomiske besparelsene dette har ført til overgår programmets samlede kostnader. I tillegg har programmet bidratt til både utvikling av ny kunnskap og overføring av kunnskap til deltakerkommunene, som vurderes som svært nyttig av prosjektlederne. Dette tyder samlet sett på at programmet har vært en god samfunnsøkonomisk investering³⁵

I to prosjekter for Fagforbundet studerte De Facto tre kommuner som hadde deltatt i ulike faser av disse forsøkene: Lunner, Bømlo og Songdalen.³⁶ Hovedsiktemålet her var å finne ut om samarbeidet ga økonomiske innsparinger for kommunene. Men for å kartlegge dette, var det nødvendig å se på hvordan det såkalte trepartssamarbeidet mellom politisk ledelse, kommuneadministrasjon og tillitsvalgte fungerte og hva slags resultater det ga.

33 Skålnes, S. m.fl (2002) Evaluering av Modellkommuneforsøket. NIBR-rapport 2002:24

34 Hovik, S m.fl. (2010) Evaluering av kvalitetskommuneprogrammet. Sluttrapport. Samarbeidsrapport NIBR/Nova/IRIS

35

https://www.regjeringen.no/contentassets/ee565e9bc66e4a4cbb947d73d15032ac/sammen_om_evaluering.pdf

36 https://www.de-facto.no/wp-content/uploads/2015/08/samarbeid-I%C3%B8nner-seg2608_red-DF.pdf

I Lunner, Songdalen og Bømlo hadde man utviklet et *utvidet representativt partssamarbeid* i tillegg til den lov- og avtalefestede representative medbestemmelsen og individuell medvirkning for hver enkelt ansatt. Dette partssamarbeidet var formalisert gjennom ulike skriftlige avtaler om medbestemmelse og et system med faste møter som i praksis har fått delegert makt fra kommunestyret. Medbestemmelsen er dessuten knyttet til det representative systemet.

Funnene var at de tre kommunene hadde lavere sykefravær, lavere avgang på AFP og lavere turnover enn kommuner flest - samt lavt konfliktnivå. Alt dette førte i sin tur også til økonomiske innsparinger.

Vi drøftet i undersøkelsen om det kunne påvises en direkte sammenheng mellom det gode trepartssamarbeidet i kommunene og disse innsparingene i sykepengene, AFP-utgifter, turnover-, konsulent- og anbuds-kostnader samt innsparinger gjennom høyere andel heltidsstillinger og lavere konfliktnivå. Vi fant en slik sammenheng, som også ble understreket av informantene:

Om profesjonalisering: «Uten samarbeid vil det bli utrygghet, mistenksomhet, ringvirkninger til elever og foreldre. Dette handler mer om kvalitet enn om sparte kroner. En lærer må bruke seg selv i undervisningen. Lærere som har en god følelse når de går inn i klasserommet, gir god undervisning.» (lærerinformant).

«Det ble dessuten lagt stor vekt på videreutdanning og kompetanseutvikling i tjenestene, for å få sykefraværet ned og tjenestekvaliteten opp.» (tillitsvalgt)

Om innovasjon: «Lea'n i Lunner er et partssammensatt prosjekt med stor vekt på nedenfraperspektiv. Det er de ansatte som har skoen på som skal skape innovasjon og fornuftig effektivisering for å skape bedre og mer kostnadseffektive tjenester» (De Factos oppsummering).

«Et sentralt innovasjonselement i Bømlo er den kreative bruken av den egenutviklede arbeidsmiljøundersøkelsen. Resultatene blir hvert år tolket av den lokale ledelsen og tillitsvalgte på hvert tjenestested i fellesskap. Personalet i plenum bestemmer deretter hvilke tiltak som skal settes i verk på de områdene der forbedringer trengs.» (De Factos oppsummering)

Om effektivisering: «Det er ikke mulig med effektivisering og nedskalering uten et godt samarbeid der tiltak kan diskuteres og forankres. Gjennom dialog om muligheter og utfordringer blir det lettere å gjennomføre tiltak i etterkant» (rådmann).

«Vi tok ned antall nattevakter fra fire til tre. Det var ikke populært, men vi sparte mye penger. Det hadde ikke vært mulig uten å ha de tillitsvalgte, som så at dette var nødvendig for å holde budsjettene, på laget.» (enhetsleder)

Et særlig viktig funn i disse undersøkelsene er betydningen av tydelig *formalisering og skriftliggjøring* av medbestemmelse i tillegg til en omforent, kulturell støtte til medbestemmelse. Mellomlederne vi intervjuet var personlige tilhengere av

forpliktende samarbeid med tillitsvalgte på alle nivåer i kommunene, men de oppfattet det også som viktig at de hadde organisatorisk og kulturell støtte for det.

Denne forankringen gir et lavt konfliktnivå. Mange informanter pekte på at godt partssamarbeid er viktig for å hindre mindre uenigheter og tilfeldig misnøye å vokse til alvorlige konflikter. Høy tillit mellom ledelse og tillitsvalgte gjør det mulig å gripe fatt i saker på et tidlig tidspunkt. Dessuten gjør denne tilliten det mulig for tillitsvalgte å bidra til å løse vanskelige konflikter og konflikter som kan bli vanskelige. Det skyldes at de i mange tilfeller representerer interessene både til dem som står i konflikt og de ansatte som på ulike vis rammes av konflikten. Det som skjer i Lunner, Songdalen og Bømlo er også i tråd med teori som begrunner hvorfor det er grunn til å tro at det er en sammenheng mellom medbestemmelse på den ene siden og kvalitet (og kostnadsbesparelser) på den andre.

Vi så altså i disse kommunene hvordan *sterkt vektlagt og økt medbestemmelse* førte til økt gjensidig tillit mellom ledelse, tillitsvalgte og ansatte som igjen hadde positiv innvirkning på både trivsel og kvalitet – og utgiftsnivået.

Hovederfaringer

De viktigste erfaringene fra nabolandene, Oslo og kommuneforsøkene kan oppsummeres slik:

- En tillitsreform handler om å erstatte et menneskesyn med et annet. Den handler dermed om å endre en forvaltning basert på at ideene om at ansatte alltid forsøker å gjøre minst mulig til en forvaltning basert på ideene om at offentlig ansatte ønsker å gjøre en best mulig jobb for samfunnet.
- En tillitsreform krever medbestemmelse. Modellkommuneforsøkene viser entydig at denne medbestemmelsen må være *formell, skriftlig og avtalefestet* og ta utgangspunkt i at arbeidsgiver og arbeidstaker også har *ulike interesser*. Uformell «samstyring» der motsetningene usynliggjøres er ikke veien å gå.
- En tillitsreform kan ikke bety at ansvaret for velferdstjenestene legges på førstelinja. En reform der førstelinja skal gis mulighet til å bruke sin faglighet i jobben gir bare mening dersom det bevilges tilstrekkelig midler

til å gjøre en god jobb. En konsekvens av et slikt syn er at alle offentlige tilsyn må vurdere de økonomiske rammene det jobbes innafor.

- Å endre organisasjoner tar tid. NPM-ideologien med styring, kontroll og måling har vært enerådende i 25 år. Mål- og resultatstyringen er ikke fjernet, bare justert. En tillitsreform må bety både et raskt og tydelig brudd med denne ideologien og ha et langsiktig perspektiv. Det er mulig med omfattende grep for å prøve ut endringer (Danmark).

3 Organisering og sentralisering

De siste 25 årene har statlig sektor gjennomgått omfattende omorganiseringer. Kravet om en «tillitsreform» springer direkte ut av disse reformene. Det er derfor ikke mulig å diskutere tillitsreform uten å diskutere dem.

De viktigste konsekvensene er sentralisering på den ene siden, utskilling, oppsplitting, privatisering/outsourcing og innføring av bestiller-utfører modeller på den andre.

Utskillingen og privatiseringen av tidligere statlige oppgaver/områder som nå er helprivatisert, som energi, tele, jernbane og post er ikke tema i denne rapporten.

Sentralisering

En tendens som mange informanter peker på, er sentralisering av organisasjoner og etater.

De Facto gjorde for ti år siden en analyse av omorganiseringen av Skatteetaten som – grovt sett – ble endret fra en geografisk basert organisasjonsform til en funksjonsbasert. I rapporten oppsummerte De Facto erfaringene slik:

- Alle ansatte har blitt innplassert i ny organisasjon, og mange har fått nye oppgaver
- Det er bygd opp nye grupper, hvor medlemmene først og fremst skal forholde seg til andre (ledere / kollegaer) i samme seksjon
- Ansatte / grupper på samme arbeidssted har ulike ledere, og lederne kan være plassert på helt andre steder enn der den enkelte arbeider
- På arbeidsstedet finnes det ingen stedlig geografisk leder (eller kontorleder), men gruppeleder(e) for faggruppe(r) ved kontoret. Gruppeleder skal ha det faglige og personalmessige ansvaret for de berørte medarbeidere. Men mange

gruppeledere savner at de har reelle fullmakter og handlingsrom på personalområdet.

- Ansatte skal i utgangspunktet ikke samarbeide med kollegaer på samme arbeidssted fra andre faggrupper. Dette er ofte kontraproduktivt, og misnøyen med dette har etter hvert nådd opp til ledelsen. Staten oppfordrer nå til økt samarbeid over faggrensene, men strenge krav til resultater / måloppnåelse på eget område gjør at det tverrfaglige samarbeidet sjelden kan prioriteres slik det burde.
- Arbeidstakere som er på arbeidsplasser med for få ansatte til å danne fullverdige grupper (15-20 medlemmer) blir fjernledet fra helt andre steder
- Fullverdige grupper ledes av en gruppeleder, men vedkommende har ingen myndighet i forhold til avtalemessige spørsmål. Nærmeste overordnede kan være lokalisert helt andre steder
- Spesialiseringen fører til at arbeidet blir mer ensidig og kan fort føre til at medarbeiderne blir trettet ut. For at dette problemet skal kunne håndteres må alle kontorer ha grupper innenfor flere enheter / seksjoner, slik at medarbeiderne i perioder kan bytte mellom ulike oppgaver. Det trekker i retning forholdsvis store kontorer og mer sentralisering.

Omorganiseringen førte på denne måten til at 138 forhandlingsarenaer ble redusert til sju. Vi konkluderte slik:

I den tidligere, geografiske organisasjonen var forholdet mellom ledelse og ansatte tydelig, og det var etablerte systemer for samarbeid og forhandlinger på de enkelte kontorer. Man kunne møte en leder (ligningssjef / fylkesskattesjef / skattefogd, osv) som hadde et forholdsvis klart ansvars- og myndighetsområde. I dag opplever mange at det ikke finnes leder(e) med myndighet til å løse problemer / inngå avtaler på deres arbeidsplass. Rollen som lokal tillitsvalgt blir langt på vei irrelevant.

Situasjonen i dag er den samme. Det er mange tillitsvalgte i Skatteetaten, men flere av dem har svært få oppgaver: «Det blir helst å arrangere pizzakvelder», som det ble sagt.

Våre informanter, blant andre i Arbeidstilsynet, politiet og NAV forteller om liknende utviklingstrekk. Det lokale nivået kan ikke lenger fatte vedtak og makten og forhandlingsmulighetene forsvinner «oppover» i organisasjonen.

I Nav er det også en diskusjon om fordelingen av ansvar mellom førstelinjetjenesten og vedtakskontorene. Førstelinja mister ansvar, mens vedtakskontorenes arbeidsbetingelser fører til at kvaliteten på arbeidet blir underordnet kvantiteten.

I deler av Arbeidstilsynet synes det som om «alle saker i IDF-møtene³⁷ automatisk blir løftet opp til direktoratet»

I uh-sektoren pekes på andre typer sentralisering. På den ene siden fusjoneres institusjonene til stadig større enheter, der størrelsen i seg selv er et problem blant annet for medbestemmelse fordi makten flyttes oppover i systemet. Medbestemmelsen flyttes også ut av den enkelte institusjon og over på nasjonale samarbeidsarenaer for universitetsdirektører og andre ledere, der organisasjonsendringer som har konsekvenser lokalt, vedtas, som f.eks. samarbeidet mellom de fire «gamle» universitetene, BOTT. Det samme skjer internt på hver enkelt institusjon, der funksjoner samles i sentrale enheter og flyttes vekk fra de lokale (fag)miljøene. Iblant fører dette til at «ingen» lenger har ansvaret for ulike typer praktiske og administrative oppgaver.

Konsekvensen er at det oppstår mangel på reelle arbeidsoppgaver og forhandlingsmuligheter for lokale tillitsvalgte som igjen fører til rekrutteringsproblemer. Vi omtaler det nærmere under. På den annen side opplever de sentrale tillitsvalgte «overload» av oppgaver og det blir nærmest umulig å håndtere strømmen av saker som skal behandles.

Noen informanter frykter også forslagene om desentralisering av arbeidsplasser (altså at man kan være ansatt et sted, men jobbe et annet) og tanker om et Statens Hus, der statsansatte i ulike etater skal samles i et felles kontor uten felles arbeidsoppgaver eller felles ledelse. I verste fall blir Statens Hus på den måten en samling enkeltindivider – uten noe faglig fellesskap og uten muligheter til felles opptreden overfor arbeidsgiver.

Privatiseringer og outsourcing

En rekke oppgaver i offentlig sektor er de siste 25 årene satt ut til private utførere gjennom anbudskonkurranser eller «pengene følger brukeren»-systemer. Dette er

³⁷ Informasjon, drøfting og forhandlingsmøte, jf. kapittel 4 i Hovedavtalen i Staten

utbredt i hele offentlig sektor for oppgaver som renhold, kantiner, it, sikkerhet, regnskap, lønn. I kommunal sektor har det foregått omfattende privatisering av tjenester som barnehager, sykehjem, hjemmetjenester og renovasjon.

Det finnes ikke seriøs forskningsbasert kunnskap som bekrefter høyresidas påstand om konkurransens fordeler. Tvert i mot viser det meste av relevant forskning at konkurranseutsetting ikke gir verken bedre eller billigere tjenester. Mest avslørende er en omfattende svensk rapport som konkluderte med at det ikke fantes noen kunnskap som kunne underbygge at tjenestene ble bedre og/eller billigere. I en kronikk i Dagens Nyheter skrev prosjektlederen, økonomen Laura Hartman:

Att 20 år har gått utan en systematisk utvärdering av privatiseringspolitiken är oacceptabelt. Många av välfärdens klienter befinner sig i en utsatt position och de har rätt till bästa möjliga service inom ramen för de mål och resurser för välfärdspolitiken som vi gemensamt satt upp. För att uppnå detta räcker det inte med ideologisk trosvisshet som beslutsunderlag.

I rapporten viste hun og medforskerne at det viktigste unntaket fra kunnskapsmangelen var skolen, og for den sektoren kunne man slå fast at «forventninger til friskolereformen ikke var innfridd.» I stedet hadde man fått større forskjeller, økte kostnader og få pedagogiske nyvinninger.

I en norsk rapport for KS har konsulentfirmaene Rambøll og Inventura forsøkt å beregne gevinster og kostnader ved konkurranseutsetting i norske kommuner. Der anslår man – på svært usikkert grunnlag – innsparingen ved å konkurranseutsette tjenester til ca 3 milliarder kroner (eller 4 % av sektorens totale kjøp av varer og tjenester). I rapporten erkjennes det at innsparingsmulighetene er usikre og at de i stor grad kan knyttes til at lønns- og pensjonskostnadene er lavere i private bedrifter enn i kommunene.

En dansk rapport³⁸ som samlet resultatene fra et hundretalls nordiske og internasjonale forskningsrapporter om effekter av konkurranseutsetting konkluderte med at de generelt kunne vise «små innsparinger». Man fant særlig innsparinger ved utsetting av tekniske tjenester, men rapporten påpekte også at studiene i liten grad hadde kontrollert for mulig redusert kvalitet. Forskerne fant også at

³⁸<http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Rapporter-undersoegelser/2011/AKF%20Rapport%20Effekter%20ved%20Udlicitering%20af%20offentlige%20opgaverpdf.ashx>

transaksjonskostnadene ofte ikke var innregnet. Transaksjoner er alt det koster å administrere anbudskonkurranser, utgifter ved å bytte ut leverandører og å føre kontroll med den private leverandøren, «støy» i organisasjonen osv.

Men det er fortsatt mye diskusjon om effektene av anbud og privatisering, og konklusjonene i «forskningsbaserte» oppsummeringer varierer gjerne etter forskerens politiske tilhørigheter. Men *alle* innrømmer at forskningen viser at «arbeidsmiljøet», lønn og arbeidsbetingelser for de ansatte blir dårligere.³⁹

I vår sammenheng er imidlertid det viktigste at det ikke er mulig å sette ut tjenester til private utførere uten at det følger med detaljerte instruksjoner og rapporteringskrav, fordi alternativet er at de private kan misbruke pengene til profitt (som det fins et *utall* eksempler på). Cathrine Strindin Amundsen i Aksjonen For Velferdsstaten formulerer seg slik

Når skattefinansierte velferdstjenester drives av kommersielle selskap, så må myndighetene forsøke å sikre at mest mulig av bevilgningene går til kvalitet i tjenestene og minst mulig til privat profitt. Det kommersielle innslaget i velferdstjenestene påvirker styringen, organiseringen og finansieringen av hele offentlig sektor. Det blir flere detaljerte krav, mer rapportering, mindre fleksibilitet, mer stykkprising og mindre tillit til førstelinja. Mer standardisering gjennom kvalitetsindikatorer og normer. I Norge har markedsrettingen og kontrollsamfunnet utviklet seg parallelt.⁴⁰

Den store svenske Velferdsutredningen dokumenterer også at måle- og kontrollsystemene som er påkrevet når man lar private drive offentlige tjenester også «smitter over» på de delene som drives i offentlig regi.⁴¹

Våre informanter legger i tillegg vekt på at privatisering og anbud fører til kompetansetap. Det er f.eks. firmaene som leverer og drifter it-systemene som har kompetansen og utvikler den videre mens de driver systemene. Det skaper også

³⁹ https://www.idunn.no/stat/2018/04/_billig_og_bra_med_private_men_

⁴⁰ <https://www.velferdsstaten.no/2020/01/15/marked-og-tillit/>

⁴¹ Svensk offentlig utredning (SOU) hhv. 2016: 78, *Ordning och reda i välfärden* og 2017:38 *Kvalitet i välfärden*

praktiske problemer at systemene må ut på anbud med jevne mellomrom Hvis et annet firma vinner, forsvinner kunnskap om systemet sammen med de ansatte i firmaet som mistet kontrakten, mens de tilsatte må lære seg nye systemer og forholde seg til nye personer.

Et siste poeng er at ansatte i virksomheter som utfører arbeidsoppgaver på vegne av det offentlige ikke er omfattet av Statsansattloven og dermed normalt har mer usikre ansettelsesvilkår. Det betyr mindre trygghet.

Direktorater

En variant av dette er at oppgaver settes bort til en annen offentlig instans, gjerne et direktorat. Når viktige avgjørelser så tas av dette direktoratet, for eksempel på systemutvikling har de organisasjonene til de ansatte som skal bruke systemene, ingen formell medbestemmelse av noen art.

Stadig nye offentlige etater overfører lønn og regnskap til Direktoratet for økonomistyring. Når en statlig etat på denne måten overfører driften av lønn og regnskap til DFØ oppstår det et kunde/leverandør (bestiller/utfører)-forhold mellom to uavhengige statlige etater. Når en statlig etat blir *kunde* hos DFØ, vil de som driver med lønn der være lojale overfor *sin* arbeidsgiver, som er DFØ, noe som kan skape konflikt med brukeren av deres tjenester, altså de andre statlige etatene. Slike konflikter må håndteres ved hjelp av detaljerte avtaler mellom de to institusjonene der kjøperen må sikre seg at DFØ gjør det man har betalt for. Og oppfølgingen av disse avtalene må naturligvis kontrolleres. Innføringen av DFØs systemer på universitetene har f.eks. ført til betydelige problemer. Universitetsavisa Khrono skriver f.eks. i september 2021

Spesielt innkjøps- og bestillingssystemene har skapt så store problemer at fagforeninger er bekymret for arbeidsmiljøet ved Universitetet i Oslo. Eksterne lønnsinntakere har ikke fått pengene sine, men dette har ifølge DFØ ikke med selve systemet å gjøre. Et problem har vært at systemene er levert med annerledes løsninger enn det de administrativt ansatte ble opplærte i. Dermed har eksterne ansatte opplevd at pengene har uteblitt.⁴²

⁴² <https://khrono.no/dfo-problemene-pengebruk-pa-konsulenter-doblet/614512>

I Bergen vurderer de å måtte ansette flere medarbeidere for å kompensere for at DFØ-leveransen ikke har holdt det den lover. Ved UiO har de hyret inn 10 vikarer for å dempe vanskene som er oppstått.⁴³

Flere peker spesielt på direktoratiseringen som har skjedd i uhf-sektoren. Stadig flere og mektigere eksterne organer, direktorater og enheter gis myndighet til å gi pålegg, kontrollere og følge opp. Blant de viktigste er det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning - UNIT. De kommer i tillegg til «gamle» eksterne som Forskningsrådet, Riksrevisjonen og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som øker sine konkurranser, pålegg og tilsyn.

Mens en informant fra Forsvaret forteller:

Oppsplitting og pulverisering av ansvar og myndighet fører til utfordringer for medbestemmelsen. I forsvarssektoren er det spesielt opprettelsen av Forsvarsbygg (FB) og Forsvarsmateriell (FMA) som fører til utfordringer for medbestemmelsen. Det er Forsvarsmateriell som står for anskaffelsene av nytt materiell til hele sektoren. Dette innebærer at avgjørelser som tas av FMA kan ha svært stor betydning for ansatte i Forsvaret. Dette er problematisk ettersom tillitsvalgte i Forsvaret ikke har partsrettigheter i Forsvarsmateriell, og tillitsvalgte i Forsvarsmateriell har verken kompetanse eller plikt til å ivareta forsvarsansattes interesser og rettigheter.

Liknende problemer er knyttet til Statsbyggs rolle. Statsbygg har ansvar for bygningene der ansatte i helt andre etater har sin arbeidsplass. I nye statlige bygg planlegges det for åpent landskap. De ansatte som tvinges til å sitte i åpen landskap har protestert, men det har vært svært vanskelig å finne ut hvem som egentlig er motpart i disse sakene: Er det departementet som har vedtatt en såkalt arealnorm som gjør det nær\mest umulig å bygge kontorer? Er det Statsbygg som har et voldsomt ideologisk engasjement for kontorlandskap eller er det ledelsen i den enkelte etat eller organisasjon. De sistnevnte peker gjerne på de andre. Realiteten er uansett at de berørte ansattes organisasjoner ikke har hatt noen reell innflytelse på utformingen av sine arbeidsplasser, et tema som åpenbart skal være gjenstand for medbestemmelse i følge loven.

⁴³ Khrono 30.9.21, <https://khrono.no/dfo-problemene-pengebruk-pa-konsulenter-doblet/614512>

Interne bestiller-utfører-modeller

En tredje variant er interne bestiller-utfører-modeller. Man deler opp virksomhetene i en del som bestiller tjenester og en del som utfører dem, iblant med internfakturering, der man får interne kjøp-salg-relasjoner innenfor en virksomhet. Noen steder skiller man «drift» og «utvikling».

Resultatet er ofte at hver enhet passer på «sine» budsjetter og utgifter og interessen for å ta vare på helhetens behov eller hjelpe hverandre svekkes.

En tillitsreform må derfor innebære at både privatiseringer og ulike varianter av bestiller-utfører-modeller avvikles.

Lokale og interne omorganiseringer

Mange informanter peker på stadige omorganiseringer som et problem i seg selv. Omorganiseringene er sjelden etterspurt fra de ansatte, de medfører mye ekstraarbeid og støy i organisasjonen og de positive effektene er ofte umulig å få øye på.

Flere hevder at mange større og mindre omorganiseringer mest handler om at ledere ønsker å «sette sitt preg» på en organisasjon og at de gjennomføres uten at det er klart hva slags problemer de skal løse og at det ofte mangler konsekvensanalyser og evalueringer.

Digitalisering

En årsak til og en følge av sentraliseringene, er en kontinuerlig og omfattende digitaliseringsprosess i alle deler av offentlig sektor. På overordnet nivå er det ingen uenighet om at gode, digitale løsninger kan bidra til effektivisering og kvalitetssikring av offentlige tjenester. Like fullt er digitaliseringen et område preget av mye frustrasjon blant ansatte, lite medbestemmelse, mange feilinvesteringer og mye merarbeid for brukerne. Fra våre intervjuer med ansatte og tillitsvalgte innen UH-sektoren, Nav, Politiet og UDI, er det noen hovedfunn som går igjen:

Initiativet til innføring/utvikling av nye systemer kommer ovenfra/utenfra.

Systemene er store og felles for hele etater/sektorer

Systemene fanger ofte ikke opp alle detaljer i et komplisert lov-/regelverk

Nye løsninger bygges ikke med utgangspunkt i lokale systemer som fungerer

Ansatte og tillitsvalgte trekkes sjelden med i utviklingsarbeidet

Nye systemer tas i bruk før de er ferdigutviklet og testet

Gamle og nye systemer snakker ikke sammen

IT-/systemkompetansen bygges ned internt og sentraliseres/flyttes ut til private

Store, sentrale systemer fører til merarbeid og fremmedgjøring lokalt

Det brukes for lite tid og ressurser på opplæring av brukerne

Når publikum selv skal løse stadig flere oppgaver på nett, skaper det problemer for mange. Det er ikke tilgang på nok «menneskelig hjelp» til å løse dette,

Digitaliseringen har i stor grad vært basert på at det skal utvikles felles plattformer for flere institusjoner og i noen grad for hele sektorer. Dette medfører store endringer for mange ansatte, og det lages systemer som det ofte er vanskelig å tilpasse til lokale forhold. På papiret heter det at de ansatte som berøres skal trekkes med i utviklingsarbeidet, men i praksis opplever mange at mye skjer over hodene deres. De som deltar i arbeidsgrupper får si hva de mener, men rapporterer at de sjelden blir hørt når avgjørelsene skal tas. Involveringen oppleves da som en skinnprosess.

Felles systemer må nødvendigvis bli store og omfattende. De skal fange ulike behov i svært forskjellige virkeligheter. Brukere som arbeider med systemet jevnlig eller daglig basis, vil med opplæring og erfaring beherske «sin del» av systemet. Her vil en i hovedsak stå overfor omstillingsutfordringer. Men i intervjuene med oss ble det påpekt at mange ansatte kun er innom i deler av de administrative systemene en sjelden gang (f.eks. for registrering av reiseregninger), og at det da er vanskelig både å finne fram og fylle ut rapporter og skjemaer riktig. Det gjøres feil, og man trenger hjelp og rettledning. Det er sjelden satt av tid til opplæring, og det som skulle være en forenkling blir i stedet ekstra arbeidsoppgaver. Feil skal spores og rettes av noen som i prinsippet er dedikert til andre oppgaver. Ideen om at digitalisering alltid gjør ting enklere og tidsbesparende blir da kort og godt feil.

Problemene skjerpes av at systemene ofte er outsourcet og blir implementert av konsulenter fra eksterne leverandører. Når institusjonenes egne brukere endelig begynner å bli kjent med ett system, kan kontraktperioden nærme seg slutten og det skal ut på nytt anbud. Nye leverandører har nye systemer, og så er det på an igjen. Outsourcingen gjør at institusjonenes egne ansatte får mindre kunnskap om systemenes oppbygging, og den svekker deres eierskap til den digitale infrastrukturen som virksomhetene baserer driften på. Det er alltid «noen» utenfor som har kunnskapen, men som ikke nødvendigvis er der for å ta ansvaret når noe ikke fungerer.

I en rapport fra tankesmien Agenda⁴⁴ konkluderes det omtrent på samme måte.

Der skriver man:

Digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor har dårligere sjanser for å lykkes dersom prosjektene forankres for høyt i organisasjonen, det tenkes for stort, og målet er å lage en programvare som skal passe for alle. Samtidig kan digitaliseringsprosjekter som innføres i en forvaltningsmodell med stort fokus på effektivitet gjennom mål- og resultatstyring, forsterke allerede eksisterende problemer med modellen. En hovedutfordring er at dagens forvaltningsmodell ikke ser ut til å stimulere involvering og medvirkning som er nødvendig for at digitalisering gir en reell omstilling, bedre tjenester og bidra til å løse oppgaver for fellesskapet.

I alle virksomheter har strukturen blant administrativt ansatte endret seg sterkt i løpet av de siste par tiårene. Veksten har vært i gruppen administrative ledere og høyt utdannede systemansvarlige, mens det har blitt kuttet i ansatte med sekretærfunksjoner. En konsekvens har blitt at fagpersonene selv må rapportere og fylle ut skjemaer, legge inn reiseregninger, mm. Når dette skal skje digitalt, i komplekse systemer, med lite eller ingen tid til opplæring, blir resultatet ofte feil og det blir dobbeltarbeid.

De sentraliserte fellessystemene springer ikke ut fra behov lokalt, og blir ikke innført fordi man i bunnen av systemet ser på dem som forbedringer og effektivisering. Det er oftest toppledernes behov for kontroll, dokumentasjon og overvåking som driver fram omleggingene. I forlengelsen ligger det også mye usikkerhet i forhold til hvordan innsamlede data blir oppbevart og brukt

Mange av disse problemene kunne ifølge de NTL-tillitsvalgte vært unngått i mindre, mer lokalt tilpassede systemer. Mange viser til at man tidligere hadde systemer, som

⁴⁴ Agenda-notat 4/2021: Tillitsbasert digitalisering – Hva som kreves for å lykkes med digitalisering i offentlig sektor

for virksomhetens og de ansattes formål fungerte godt. Spenningen mellom store, sentrale fellessystemer og mer lokalt tilpassede systemer, handler i stor grad om tillit og medbestemmelse. Alle har ikke behov for det samme.

I Agenda-notatet oppsummeres dette slik:

Digitaliseringsprosjekter må gjøres tillitsbasert for å lykkes. Det innebærer at arbeidet med prosjektene må gjøres nedenfra og opp, og tar i bruk såkalt smidig metode. Det vil bety å involvere førstelinje- og fagfolk fra starten, og dermed gi reell medbestemmelse, begynne prosjektet med å definere samfunnsoppdraget (hvorfor digitalisere), starte med små prosjekter som kan prøve og feile, og lage løsninger som kan bygges ut og som andre kan bygge videre på.

NTL-tillitsvalgte formidler til oss at digitalisering gjennom store fellessystemer nødvendigvis ikke betyr mer tid til andre ting. Rapporteringen stjeler tid og systemene presser de ansatte inn i trange rammer som gir lite rom for individuell frihet og kreativitet. Tilliten til at de ansatte vil løse oppgaver uten «digital overvåking» er mer og mindre borte. Digitalisering er med andre ord ikke det samme som demokrati.

I intervjuer med oss rapporterer NTL-medlemmer og tillitsvalgte i Nav om ganske ulike erfaringer med utviklingen av datasystemene. I noen avdelinger blir de ansatte trukket inn i planlegging og utvikling, mens det i andre utlukkende skjer fra toppen og ned. Det er i stor grad holdningen til de aktuelle lederne som avgjør. Erfaringene viser med andre ord at det innenfor dagens rammeverk er mulig å gjennomføre digital utvikling både på en god og en dårlig måte. En tillitsreform bør derfor gjøre «best praksis»-erfaringene til fast standard i alle sammenhenger. Det bør være en forutsetning at prosjekter diskuteres og forankres blant de som skal bruke systemene, og at representanter for de ansatte og fagforeningene tas med i utviklingsarbeidet, i styringsgrupper og i beslutninger om valg av løsninger.

I Nav er det også erfaringer med at datateknologien brukes til å overvåke og kontrollere de ansatte. På kontaktsentrene er det satt måltall for når en skal være logget på, hvor mange minutter en samtale skal vare, hvor mange minutter det skal gå før en ny samtale besvares, og hvor mange minutter det er til rådighet for å skrive et notat i etterkant av hver samtale. Kravene «spiser av» retten til pauser og det blir ingen tid til refleksjon. Ledere kan koble seg inn på linjen for å overvåke samtaler, ofte uten av medarbeiderne er klar over det.

Regjeringen lanserte tidlig i 2021 en ny «Digitaliseringsstrategi for universitets og høyskolesektoren 2017-2021». I innledningen til det nye strategidokumentet heter det at

Strategien utfordrer UH-institusjonene til å utnytte digital teknologi i sin faglige virksomhet, samtidig som institusjonenes autonomi og faglige frihet ligger fast.

Institusjonenes innspill til arbeidet med strategien, og våre intervjuer med NTL-tillitsvalgte i arbeidet med UHF-rapporten, viser at det er til dels sterke spenninger mellom strategiens mål om å samle sektoren om felles løsninger og institusjonenes autonomi. Og mange opplever at digitaliseringens fellesløsninger og de krav disse stiller overfor ansatte griper sterkt inn i deres hverdag. Dette er et aspekt som en tillitsreform absolutt bør adressere.

På UiOs «Rektorbloggen» skriver Svein Stølen 29.01.2021:

Det er et mål for kunnskapssektoren å utvikle mangfold basert på autonome institusjoner. Særlig på utdanningsområdet går utkastet til digitaliseringsstrategi for langt i å legge føringer for institusjonenes veivalg og fagmiljøers mulighet til å prioritere egen utvikling.

... Det legges for Units del opp til en for sterk nasjonal koordinering og styring på flere områder som spenner fra digitale verktøy til innretting og organisering av utdannings- og forskningsvirksomheten.

Den nye strategien fokuserer nesten utelukkende på digitalisering av forsknings- og undervisningsvirksomheten. Men strategien omfatter også administrative funksjoner. I strategien skisseres såkalte «målbilder» for ulike deler av sektoren, og under målbildet for «institusjonen» heter det at det er et mål at man

utnytter de mulighetene digitaliseringen gir til å effektivisere administrative støtte-funksjoner og sikre god forvaltning.

Dette er stort sett det som sies om den administrative digitaliseringen. De fleste NTL-medlemmer er administrativt ansatte, og det er mange sider ved digitaliseringen som opptar dem, og slett ikke alt oppleves som effektivisering.

I intervjuene med oss rapporterte NTL-medlemmene i Politiet og UDI at datasystemene legger sterke føringer for hvilke oppgaver som skal prioriteres, uten at ansatte eller tillitsvalgte trekkes inn i en diskusjon om prioriteringene. En tillitsreform må derfor omfatte involvering og medbestemmelse i utforming og bruk av datasystemene.

Oppsummering

- Statlig sektor har vært gjennom omfattende endringer de siste 25 årene: Sentralisering, oppsplitting og outsourcing. Mange av disse endringene har ført til redusert og vanskeliggjort medbestemmelse.
- Sentraliseringen av enkeltetater har flyttet forhandlingene og dermed formell og reell medbestemmelse oppover i systemet og en del steder «tømt» de lokale leddene for reell innflytelse, mens de sentrale leddene lider av «overload» av oppgaver.
- Utskillingen av oppgaver fra etatene til andre etater og direktorater (f.eks. lønn og personal til Direktoratet for økonomistyring og arbeidsplasser til Statsbygg) har ført til at viktige avgjørelser med betydning for tilsatte i en etat tas av andre etater og direktorater der de ikke har noen formell innflytelse.
- Outsourcing av oppgaver til private krever detaljerte oppgave-bestillinger og rapporteringer. Det er ikke mulig med tillitsbasert styring av private aktører. Det samme skjer når det opprettes interne Bestiller-utfører-modeller.
- Digitaliseringen har i stor grad vært basert på at det skal utvikles felles plattformer for flere institusjoner og i noen grad for hele sektorer. Dette medfører store endringer for mange ansatte, og det lages systemer som det ofte er vanskelig å tilpasse til lokale forhold. På papiret heter det at de ansatte som berøres skal trekkes med i utviklingsarbeidet, men i praksis opplever mange at mye skjer over hodene deres. De som deltar i arbeidsgrupper får si hva de mener, men rapporterer at de sjelden blir hørt når avgjørelsene skal tas. Involveringen oppleves da som en skinnprosess.

4 Styring og finansiering

Nye organisasjonsformer kommer ofte sammen med nye styrings- og finansieringssystemer. I dette kapitlet tar vi for oss detaljstyringen, mål- og resultatstyringen, markedssimulering og ABE-reformen som alle står i direkte motstrid til tillitsreform og tillitsbasert styring.

Detaljstyring

Staten må styres gjennom lov og regler som vedtas av politiske organer. Det er helt nødvendig for å innfri krav om rettssikkerhet og likebehandling og for å unngå nepotisme, korrupsjon og vanstyre som gjennomsyrrer dysfunksjonelle statsapparater i mange deler av verden, også i Europa. Mange rettighetslover og tidsfrister er dessuten resultat av krav og innspill fra fagbevegelsen og venstresidas partier (jf. sitat fra Danmarks statsminister i kapittel 2).

Men det er likevel et spørsmål hvor detaljert og sentralstyrt regelverket og styringsdokumentene i offentlig sektor skal være. Som vi beskriver i kapittel 2, handler tillitsformen i Danmark i hovedsak om å gi kommuner frihet til å se bort fra nesten alle statlige regler på hele områder som skole, arbeidsformidling og eldreomsorg - og lage reglene selv. I Hurdalsplattformen finner vi formuleringer som peker i samme retning, blant andre disse:

Regjeringens mål i fornyelsen av offentlig sektor er å oppnå mer velferd og mindre administrasjon, mer lokal frihet og mindre detaljstyring.

Det lokale demokratiet må utvikles gjennom desentralisering av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen vil vurdere å overføre statsforvalternes oppgaver som ikke omhandler tilsyn, kontroll eller klage, til fylkeskommunene. Jordvern skal være unntatt.

Bygge styringen av NAV på tillit til de ansattes kompetanse og delegere mer myndighet til førstelinja

Lover og regler

Statsansatte er utsatt for en omfattende formell og direkte styring gjennom lovgivning, tildelingsbrev og direktorater.

En god del av dette er helt nødvendig for å sikre lovfestede rettigheter for innbyggerne og likebehandling gjennom saksbehandlingsregler. Men noe er

unødvendig detaljstyring fra departementer og direktorater, og etatene lager i tillegg, for å følge opp politiske styringssignaler, ofte egne regler som er enda mer detaljerte.

Vi har spurt våre informanter om deres syn på forholdet mellom rettigheter, likebehandling og tillitsreform. Svarene er nokså likelydende. Alle anerkjenner nødvendigheten av lover og regler. Men de mener også nokså unisont at dagens regelverk er for omfattende og iblant et direkte hinder for å gjøre en god jobb.

Et omfattende sett av lover, forskrifter og regler gir rom for stadig mindre skjønn i administrative og faglige saker.

Fra NAV fikk vi f.eks. høre at det er ulovlig å tilby videregående opplæring og kjøreskole for alminnelig førerkort som kvalifiseringstiltak, selv om dette åpenbart er den beste løsningen for en arbeidssøker. «Vi må iblant derfor tøye regelverket», som det ble sagt.

Ved et universitet ble administrasjonen pålagt rask inndragning av studieretten for studenter som ikke følger studieprogresjonen pga presset fra Kunnskapsdepartement om å forbedre gjennomstrømmingen på studiene. En annen informant fortalte om krav om internasjonal utveksling på alle studieprogrammer. Mange utvekslingsstudenter gir nemlig uttelling i finansieringssystemet. Dette fører til at det opprettes utvekslingsavtaler som har dårlig kvalitet og som følges opp for dårlig. Dette går på bekostning av kvaliteten på tilbudet til studentene. Mange må «begynne på nytt» når de kommer tilbake etter et utenlandsopphold, fordi studietilbudet i utlandet har vært for dårlig eller for lite relevant.

Et tredje eksempel gjaldt eksamensforskriftene som er veldig detaljerte og styrende. De er en hemsko for nytenkning og testing. Et institutt fikk krav om at skriftlig eksamenskarakter måtte offentliggjøres 24 timer før muntlig eksamen. Det førte til at studenter som fikk dårlig karakter lot være å forberede seg til muntlig.

Et godt eksempel på den nasjonale detaljstyringen kan hentes fra uh-sektoren. Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, forkortet (DNK): Innføringen skyldtes at Norge har tilsluttet seg til et europeisk system (EQF) som angivelig skal gjøre det mulig å sammenlikne utdanninger over landegrensene. *Alle studieprogram skal derfor ha en læringsutbyttebeskrivelse.* Dette dokumentet må beskrive hva studenten skal ha lært etter å ha gjennomført programmet eller emne. I prinsippet er målene et *minimum* for hva studenten skal lære, det skal altså tilsvare laveste ståkarakter (E) i

alle emner.⁴⁵ Men du finner neppe noen lærere i høyere utdanning som vil skrive under på at en student som får E på alle eksamener har demonstrert læring i tråd med beskrivelsen.

Læringsutbyttebeskrivelsen *skal* utformes i form av en inndeling i tre deler «Kunnskap» «ferdigheter» og «generell kompetanse» Det er altså ikke anledning for de ansatte på et studieprogram å mene at «kunnskap» og «ferdigheter» ikke kan eller bør deles opp på denne måten. I en artikkel i Norsk Pedagogisk tidsskrift om temaet skriver professor Vidar Gynnild ved NTNU at «fagmiljøenes møte med formalistiske krav til utforming av læringsutbyttebeskrivelser framsto som frustrerende og språklig utfordrende». Han konkluderer: med at «læringsutbyttebeskrivelser prinsipielt ikke kan beskrive faglig nivå. Dermed har institusjonene blitt pålagt et oppdrag de ikke kan løse, og der resultatet ikke fyller studentenes og sensorenes behov ved læring og vurdering». ⁴⁶

Myndighetenes svar på problemet sektoren har hatt med dette regelverket er *mer av det samme*, altså flere læringsutbyttebeskrivelser, sensorveiledninger og karakterbeskrivelser. I stedet for å løse problemet ved å fjerne eller begrense et styrings- og rapporteringssystem som i følge en del fagfolk ikke *kan* virke, har man pålagt institusjonene å bruke to sensorer i alle fag – uten å gi dem ressurser til å betale for dem.

Regjeringens proposisjon om endringene i uh-loven ble lansert under overskriften «*Regjeringen foreslår å styrke studentenes rettigheter i universitets- og høyskoleloven*». I pressemeldingen fra Kunnskapsdepartementet sa Høyre-statsråd Henrik Asheim at «jeg er veldig glad for at vi i dag legger frem endringer i lovverket som styrker studentenes rettigheter.».

Konkret foreslo regjeringen endringer i loven på fem områder i tillegg til sensorpåbudet. Alle endringene ville bety nye detaljerte formelle pålegg og/eller rapporteringskrav, I tillegg til sensorkravet skulle læringsmiljøbegrepet «presiseres» ved også å inkludere digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold i

45 En beskrivelse av NKR finner du her: <https://lovdata.no/static/SF/sf-20171108-1846-01-01.pdf?timestamp=1617228777000>

46 https://www.idunn.no/npt/2017/03/laeringsmaal_eller_laeringsutbyttebeskrivelse

tillegg til fysiske forhold. Endelig ble det foreslått å lovfeste at institusjonen «skal dokumentere omfanget av tilretteleggingen de gjør for studentdemokratiet».

Det meste begrunnes med at man styrker studentenes rettigheter. Men styrking av studentenes formelle rettigheter vil uungåelig gå på bekostning av både institusjonens og de ansattes muligheter til å finne skjønns- og tillitsbaserte løsninger. Overordnet sett handler alle disse tiltakene derfor om at regjeringen/politikerne *ikke har tillit* til at institusjonene eller dens ansatte er i stand til å ivareta studentenes rettigheter – som derfor må detaljfastsettes i lov og følges opp av tilsyn fra departement og direktorater.

Alle disse forslagene ble *enstemmig vedtatt* av Stortinget i juni 2021 – samtidig som de rødgrønne lovet en tillitsreform. I innstillingen fra stortingskomiteen skriver medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti at de «vil ha en tillitsreform i universitets- og høyskolesektoren, som erstatter utstrakt detaljrapportering, dokumentasjon og tilsyn». Men deretter slutter også de rødgrønne seg til alle de nye detaljerte reglene:

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter innføring av krav om to sensorer, som en styrking av studenters rettssikkerhet gjennom uavhengig vurdering av prestasjoner. [...] Disse medlemmer er videre positive til at institusjonene skal dokumentere omfanget av tilretteleggingen for studentdemokratiene.[...] Disse medlemmer støtter en tydeliggjøring av læringsmiljøbegrepet og viser til høringsinnspill fra hhv. Norsk studentorganisasjon og Unge funksjonshemmede. Disse medlemmer ser at tydelige minstekrav bidrar til å sikre studentenes rett til et godt læringsmiljø. Disse medlemmer ber regjeringen merke seg NSOs forslag til nytt første og annet ledd i bestemmelsen om læringsmiljø og mener innspillet bør følges opp i utfyllende forskrift og den nye loven. Disse medlemmer vil særlig understreke behovet for å sikre universell utforming av alle deler av læringsmiljøet, også det digitale.⁴⁷

Den åpenbare motsetningen mellom ønsket/løftet om tillitsreform i det første avsnittet og den uforbeholdne støtten til nye detaljerte krav til universitetene og deres

⁴⁷ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-5171/?m=1>

ansatte blir ikke drøftet. Sektorens samlede motstand mot obligatorisk innføring av to sensorer blir ikke nevnt.

Tildelings- og etatstyringsbrev

En sentral del av styringen av Staten er de årlige tildelingsbrevene. Her beskriver departementet hva som forventes av de enkelte underliggende etatene det kommende året. Brevet sendes sammen med tildelinga av midler gjennom statsbudsjettet, normalt rundt årsskiftet. Senere følges brevet opp med styringsdialog i form av brevveksling og møter gjennom året.

De fleste etater får styringsbrev som inneholder et rekke krav og forventninger som er formulert i prosatekst og på ulike «produksjonsmål» i tall. Denne formen for styring er egentlig ikke markedsretting. Det er heller en perversjon av byråkratisk styring, der man tror at det er mulig å oppnå overordnede, sammensatte og kompliserte mål, som gjerne er formulert i *tekst*, som konkrete, enkle *tall*. Det likner mer på de sovjetrussiske femårsplanene enn på marked. Og de mer ekstreme variantene likner mer på den berømmelige vitsen om spikerfabrikken som «oppfylte» målet om å produsere ti tonn spiker med å lage *en spiker* som veide ti tonn.

Vi har sett på tildelingsbrevene til UDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021. Brevet til UDI er på 42 sider og innledes med å beskrive det overordnede målet for sektoren:

Regjeringen vil føre en restriktiv, ansvarlig og rettssikker innvandringspolitikk innenfor rammene av internasjonale forpliktelser. Rettssikker behandling er avgjørende for å sørge for at de som har krav på beskyttelse, faktisk får det, mens de uten krav skal returneres raskt. Regjeringen vil arbeide for å få på plass returavtaler med flere land for å unngå at personer oppholder seg i Norge uten lovlig opphold. Det legges til rette for lovlige bevegelser over landegrensene, herunder ønsket arbeidsinnvandring. Norge ivaretar utlendingers rettssikkerhet og den enkeltes behov for beskyttelse samtidig som landets sikkerhet bevares.

I neste avsnitt blir målene tydeliggjort, men fortsatt i prosa

Vi har de siste årene hatt følgende tre mål for utlendingsforvaltningen (migrasjonskjeden):

- få asylsøkere uten beskyttelsesbehov

- rask retur av personer uten lovlig opphold
- få personer med opphold med feil identitet eller på feil grunnlag

Dette er åpenbart rent politiske mål som de statsansatte ikke skal ha innflytelse på (se neste kapittel). Men spørsmålet er hvor grensa mellom politisk styring og administrativ detaljstyring (som de ansatte bør og skal ha innflytelse på) skal gå. Tildelingsbrevet viser at dagens grense går nokså tett på administrativ detaljstyring.

Brevet inneholder f.eks. ordet «skal» 237 ganger.

Det tallfestede detaljnivået på styringen er også høyt. Det heter f.eks. at «UDI skal realisere ny asylprosess (PUMA) på Nasjonalt ankomstsenter med sikte på at 70 prosent av nye asylsøknader behandles innen 21 dager.»

Denne tidsfristen vil nødvendigvis overstyre andre prioriteringer i direktoratet. Hvor stor betydning det har, avhenger av arbeidspress (i UDIs tilfelle, antallet asylankomster) og bemanning. Ved stort arbeidspress og lav bemanning vil alle andre typer oppgaver (f.eks. fagutvikling) måtte nedprioriteres eller droppes. Kvaliteten på arbeidet kan også lett bli nedprioritert når målet er så tydelig kvantitativt.

Politisk ledelse ønsker naturligvis å følge opp sine politiske målsettinger og dokumentere sine politiske resultater. Når målene tallfestes på denne måten, må de også rapporteres. Her er kravene til rapportering på området.

RAPPORTERINGSKRAV:		Rapportering
R 1	UDI skal redegjøre for status for porteføljen av alle asylsaker, herunder aktuelle problemstillinger knyttet til saksbehandlingstider, omfang av ubehandlede saker, og prioriteringer innenfor saksporteføljen.	Årsrapport
R 2	UDI skal rapportere på arbeidet med opphørs- og tilbakekallssaker etter utl. § 37 og instruks GI-14/2016, herunder hvor mye ressurser som er benyttet, antall vedtak og restanser fordelt på nasjonalitet.	Tertialvis
R 3	UDI skal rapportere på fremdriften av uttaket av overføringsflyktninger, herunder aktuelle utfordringer og risikoer.	Tertialvis

En slik rapportering på direktoratsnivå krever naturligvis et tallmateriale som må samles inn på lavere nivå.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått et tildelingsbrev på 54 sider som inneholder ordet «skal» 290 ganger. Eksempelvis er de mer overordnede kravene på arbeidsformidlingsområdet formulert slik:

Gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene

Etaten skal innenfor tildelt budsjettamme for arbeidsmarkedstiltak gjennomføre en tiltakssammensetning som bidrar til at etatens brukere, særlig prioriterte grupper, kommer i arbeid. Kunnskap om hva som er god tiltaksbruk må videreutvikles i hele etaten. Ledige og personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år, personer som har stått lenge uten arbeid og innvandrere fra land utenfor EØS-området skal prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak.

Utviklingshemmede skal utgjøre en prioritert gruppe ved inntak til varig tilrettelagt arbeid. Varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv skal vektlegges.

Ressurser til oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi videreføres. Individuell jobbstøtte styrkes. Samtidig skal det legges til rette for et levedyktig leverandørmarked for avklarings- og oppfølgingstjenester. Arbeids- og velferdsdirektoratet må legge til rette for innovative løsninger og nye innretninger av arbeidsmarkedstiltakene, slik at prosjekter som kan vise til gode resultater kan inngå avtaler med Arbeids- og velferdsetaten, jf. også oppdrag om dette. Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til dialog med og forutsigbarhet for tiltaksarrangørene, herunder i bruken av rammeavtaler.

Det skal stilles kvalitets- og resultatkrav til leverandører av tiltak.

Den nye integreringsloven som trer i kraft fra 1. januar 2021 vil ha konsekvenser for Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av deltakere både i og etter endt introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet skal i større grad differensieres. Arbeids- og velferdsetaten bes være særlig oppmerksom på gruppen med kort programtid. Det er viktig å legge til rette for at introduksjonsprogramdeltakerne møtes med riktig kompetanse og nødvendige ressurser.

Deretter blir kravene kvantifisert:

Styringsparametere:

- Andelen med overgang til arbeid skal bevege seg i retning 2019-nivået for:
 - arbeidssøkere
 - personer med nedsatt arbeidsevne
- Andelen mottakere av helserelaterte ytelser under 30 år skal bevege seg i retning 2019-nivået
- Andel unge under 30 år som er i arbeidsrettet aktivitet skal bevege seg i retning 2019-nivået
- Andel blant prioriterte grupper som deltar på tiltak² skal være høyere enn blant den totale populasjonen som deltar på tiltak
- Andel sykmeldte med gradert sykmelding ved 12 ukers sykmelding
- Andel AAP-mottakere som er i arbeid eller tiltak ved 26 ukers tidspunkt skal bevege seg i retning 2019-nivået

Også på dette punktet er det omfattende rapporteringskrav

Nøkkelinformasjon

- Direktoratets vurdering av situasjonen og utsiktene i arbeidsmarkedet
- Utvikling i de helserelaterte ytelsene
- Det skal rapporteres på Arbeids- og velferdsetatens innsats under de tre prioriterte områdene i inkluderingsdugnaden
- Gjennomføring av avklaring av bistandsbehov, oppfølging av unge og tiltaksbruk i ungdomsinnsatsen
- Antall og andel unge under 30 år som deltar i arbeidsrettet aktivitet innen åtte uker³
- Andel unge under 30 år som har vært i dialog med NAV siste måned

- Oppfølgingen av deltakerne i introduksjonsprogrammet og samarbeidet med kommunen og andre aktører, herunder hurtigspor som standardisert element og deltakere med kort programtid jf. ny integreringslov
- Etatens oppfølging av sykmeldte, herunder den prioriterte oppfølgingen av sykmeldte uten arbeidsgiver
- Etatens innsats under IA- avtalen 2019-2022
- Etatens oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger, herunder oppfølging av mottakere under 30 år.
- Erfaring med regelendringene for arbeidsavklaringspenger.
- Etatens innsats og resultater overfor dagpengemottakere med et halvt år igjen av dagpengeperioden som får forsterket innsats i form av oppfølgingssamtaler.
- En overordnet beskrivelse av etatens gjennomføring av arbeidsmarkedstiltakene og ressursinnsatsen knyttet til dette, herunder hvilke tiltak som er vektlagt, hva som påvirker tiltakssammensetningen og i hvilken grad arbeidsmarkedstiltakene dekker brukernes behov. Tiltak i egen regi, arbeidsrettede tiltak for øvrig og VTA skal også inngå i vurderingen.

Vi ser altså at tildelingsbrevene består av et omfattende sett av krav til hva som skal gjøres. Noen av disse kravene blir kvantifisert og tallfestet og inngår dermed i det som vi kaller mål- og resultatstyring og som vi behandler grundig under.

I et av innspillene fra NTLs organisasjonsledd heter det:

Departementenes tildelingsbrev må endres. Disse er i dag en omfattende opplisting av alt det som forventes av ytre etater og virksomheter. Den politiske ledelsen i departementene får en tøff utfordring, de må slutte, eller i det minste vesentlig redusere på sine krav om resultatmåling. I stedet må de klare å prioritere/synliggjøre sine viktigste mål i tildelingsbrevet, slik at etatens ansatte ikke er i tvil om hva disse målene er, og kan konsentrere sin kraft og sin kompetanse for å innfri disse. Kvalitetsmåling må erstatte kvantitetsmåling.

UH-sektoren

På dette punktet bør universitets- og høyskolesektoren nevnes særskilt. Det er tilsynelatende bred enighet om at sektoren skal ha stor grad av autonomi, og det ble f.eks. sterkt understreket fra Solberg-regjeringa at den *ikke* kunne gripe inn da Nord Universitet la ned all virksomhet på Helgeland.

Men denne fristillingen gjelder tydeligvis bare når det skal sentraliseres. Stort sett gjelder den *ikke*. En viktig form for styring er nettopp det årlige tildelingsbrevet fra

departementet til den enkelte institusjon. Her listes opp hva departementet forventer av universitetet eller høghskolen det kommende året. I en artikkel i nyhetsavisa Khrono har retorikkspesialisten Kristian Bjørkdahl ved Universitetet i Oslo, analysert tildelingsbrevet til Nord Universitet for 2021 der det kreves at frem mot 2022 skal universitetet [Nord] prioritere aktiviteter for å styrke forskningen og kompetanseutviklingen, styrke utdannings-kvaliteten, øke attraktiviteten i lærerutdanningen, utvikle og implementere Strategi 2030 og komme i mål med prosessene knyttet til omstilling og oppfølging av vedtatt studiestedsstruktur» :

Tildelingsbrevet nøyer seg heller ikke med å kaste opp disse generelle målene, men konkretiserer dem ned til et visst detaljeringsnivå. Det heter for eksempel at «Antall publiseringspoeng per faglig årsverk skal være over 0,75» og at «Andel førstekompetente ved fakultet for lærerutdanning og kunst- og kulturfag skal være over 62%, og andel førstekompetente ved fakultet for sykepleie og helsefag skal være over 52.

Bjørkdahl avslutter med en fengende punchline: «*So much* for akademisk frihet og selvråderett; universitetene skal styres, og dette er ikke noe myndighetene kvier seg for. Tvert imot, får man nesten si, for her aner man en viss styringsglede, for ikke å si -kåthet.»

Det framgår forøvrig heller ikke av etatsstyringsbrevene hva som eventuelt skal prioriteres *ned* og eventuelt ikke gjøres av det som blir gjort i dag. Det er vanskelig å se at disse dokumentene gir inntrykk av at forskningssektoren er gitt «frihet under ansvar» som var tittelen på dokumentet (Mjøsutvalgets innstilling, NOU 2000:14) som for alvor startet omdanninga av universiteter og høghskoler.

Markedssimuleringer

Et av elementene i New Public Management-reformene har vært markeds-etterligning. Det vil si at offentlig sektor forsøker å kopiere metoder fra den markedsstyrte private sektoren, der kjøp og salg av varer og tjenester står sentralt.

De mest utpreget *markedsrettede* NPM-reformer i Norge har vært konstruksjonen av innsatsstyrt finansiering i sykehusene der sykehusene får betalt av Staten per behandling og finansieringssystemet i uh-sektoren der universiteter og høghskoler får betalt per avlagte studiepoeng og per publiserte artikler i internasjonale tidsskrifter.

Selv om både universiteter og sykehus har en betydelig grunnfinansiering har disse markedssimuleringene vesentlig betydning for hvordan det tenkes og arbeides i sykehus og universiteter i jakten på lønnsomme pasienter og studenter (og for å få dem raskest gjennom systemet og ut på den andre siden)

NTL har ikke medlemmer i sykehussektoren, men De Facto har laget en egen rapport om tillitsreform i uh-sektoren der en analyse av leiemarkedenes betydning står sentralt. En hovedkonklusjon er at for å lykkes med tillitsreform må markedsmekanismene reduseres og grunnfinansieringen i sektoren økes. Vi henviser videre til denne rapporten.⁴⁸

ABE-reformen

En rekke av våre informanter peker på at Solberg-regjeringenes ABE-reformer (Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformer) har skjerpet problemene med både tillit, kvalitet og medbestemmelse i Staten. Et nokså samstemt krav er at denne osthøvekutt-metoden må avskaffes.

ABE-reformen ble innført fra og med budsjettåret 2015 og innebærer at de statlige etatene får en flat avkorting av sine bevilgninger med f.eks. 0,5 prosent. Dette må spares inn gjennom avbyråkratisering» og «effektivisering». Ved flere budsjettoppgjør har Stortinget vedtatt vesentlig høyere kutt. Innsparingskravet ble økt til 0,6 prosent i 2015, 0,7 prosent i 2016, 0,8 prosent i 2017 og 0,7 prosent i 2018, men beholdt regjeringens forslag om 0,5 prosent for 2019. I 2020 og 2021 har det vært krevde kutt på 0,6 prosent.

Konsekvensene har vært store, og NTL-tillitsvalgte melder blant annet:

På overordna nivå er hovedutfordringa at etaten er underfinansierte og lider under ABE kutt.

Samtidig utnytter ABE-reformen at de aller fleste ansatte i offentlige virksomheter er lojale, pliktoppfyllende og kreative mennesker som strekker seg langt ut over det som kan forventes

⁴⁸ <https://foreninger.uio.no/ntl/organisasjon/arrangementer/2021/defacto-tillitsreform---mer-enn-ord.pdf>

for å kunne fortsette å levere i henhold til oppdrag. Dette til tross stadig vanskeligere forutsetninger gjennom reduserte driftsbudsjett

ABE-kuttene i et forvaltningsorgan som stadig får flere oppgaver er utfordrende. Tildelingsbrevet har blitt endret til mindre oppgavestyring og mer målstyring, men likevel faller ikke oppgaver bort. Det burde vært et bedre forhold mellom ressurser og oppgaveportefølje. Oppgavene er heller ikke tydelig prioritert (nedprioritert).

ABE kuttene går igjen i svarene vi har mottatt. ABE-kuttene er krevende når det samtidig kommer flere oppgaver eller man ikke får prioriteringer. Det er et paradoks at selv om målstyring skulle bidra til mindre detaljstyring opplever mange virksomheter at det er svært detaljerte mål fra for eksempel tildelingsbrev, men også at det er vanskelig å se styringen

Reaksjonene stemmer med FAFOs undersøkelse av ABE-reformens virkninger. FAFO har gjennomført en spørreundersøkelse blant tillitsvalgte og ledere i Staten. Den viser for det første at 70 prosent av de tillitsvalgte mener de har liten eller ingen innflytelse på hvordan nedskjæringene gjøres i etatene.

FAFO finner videre at ABE-reformen blir håndtert gjennom redusert bemanning, omorganisering og effektivisering, at den mange tilfeller fører til ansettelsesstopp og færre ansatte, at den øker arbeidsmengden og kan føre til redusert tjenestekvalitet og over tid presser arbeidsmiljøet og skaper usikkerhet på arbeidsplassen. I vår sammenheng er det et særlig viktig funn at ABE-reformen sammen med andre kutt og omstillinger i staten «bidrar til å skape en mer konkurransepreget kultur blant de ansatte»:

Tillitsvalgte forteller at de ansatte er blitt mer bevisste hvilke oppgaver de utfører, og hegner i større grad om «sine» ansvarsområder, snakker mer om ansiennitet, hvem som ble ansatt sist, og hvem som kan gå av med AFP, for å forberede seg på en eventuell nedbemanning. Ifølge tillitsvalgte gjør kuttene at det også blir mindre penger til kompetansehevingstiltak, og at ledelsen snarere enn å heve kompetansen til de som allerede er i virksomheten, ønsker å hente inn kompetansen virksomheten trenger, ved nyansettelser.⁴⁹

I Hurdalsplattormen lover den nye Ap/Sp-regjeringa å avskaffe ABE-reformen. Men det er foreløpig ingen løfter om å kompensere for de siste seks årenes nedskjæring.

⁴⁹ <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/abe-reformen-i-staten-2>

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring ble innført i Staten på 1990-tallet. Den offisielle begrunnelsen var at etater og medarbeidere skulle få større frihet til selv å finne fram til effektive metoder for å nå politisk fastsatte mål. Direktoratet for økonomistyring sier det i dag slik

Mål- og resultatstyring (MRS) som styringsprinsipp i staten ble introdusert på 1980-tallet. At det er et styringsprinsipp, vil si at det er en grunnregel for hvordan vi styrer. MRS skulle løfte styringen fra detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver til en større oppmerksomhet om mål som angår samfunns- og brukereffekter.

I realiteten er målstyring en managementideologi- og -teknikk som har skaffet seg hegemoni både i privat og offentlig sektor. Ideologien er en helt sentral del av både New Public Management og Human Resources Management (se under).

NPM legger også mer vekt på resultatmål og "effektivitet" enn på faglighet som styringsredskap. Profesjonenes og fagfolks makt blir dermed svekket til fordel for ledere med bedriftsøkonomisk og/eller organisasjonsteoretisk bakgrunn og excelark. Det skaper ny kultur i offentlig der markedssimuleringer, målinger og tellekanter står sentralt.

De rødgrønne bremsset i perioden 2005-2013 noen sider ved New Public Management, særlig oppsplitting og rene privatiseringer. Men målstyringa, en annen helt sentral del av NPM-ideologien, fortsatte nokså ufortrødent. Daværende statsminister Jens Stoltenberg uttalte en gang at han «ikke skjønnte hva «New Public management» var. Hans regjeringer fra 2005-13 støttet mål- og resultatstyring med **begrunnelsen "vi må jo holde oversikt"**. Fra 1. januar 2006 ble det uten reservasjoner **fastsatt at "mål- og resultatstyring er forvaltningens styringsform"**. I følge statens økonomireglement skal det i hele forvaltningen til enhver tid formuleres resultatkrav og rapporteres resultater.

Hvis tanken bak mål- og resultatstyring var å gi mer frihet til etater og de ansatte, ble virkeligheten raskt annerledes. I mange deler av offentlig sektor ble det vedtatt et svært stort antall mål med påfølgende krav om registrering og rapportering. Kritikken vokste og mange påpekte at ideen om mål- og resultatstyring skulle gi mer tillit til underordnede etater og individer om å finne gode løsninger ble snudd helt på hodet til et omfattende og detaljert måleregime.

Med så omfattende bruk av mål som styringsparameter, blir nødvendigvis oppgaver som ikke er målsatt blir skjøvet til side. 22.juli-kommisjonen, som evaluerte beredskapen i Norge før og under terrorangrepet 22. juli beskrev 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*».⁵⁰

Den samme typen kritikk mot målstyringsregimet ble formulert i NTLs rapport om *Markedsstyring i Staten*. Her het 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 vris 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.⁵¹

Svaret på kritikken av mål- og resultatstyring (MRS) fra tilhengerne av systemet har gjerne vært å si at «vi må jo måle hva vi får til», men anbefaler gjerne å ha færre og mer overordnede mål. Direktoratet for økonomistyring legger for eksempel fortsatt til grunn at MRS er styringsformen og at MRS ikke på noen måte står i motstrid til en tillitsbasert styring. Det heter på hjemmesiden:

Både MRS og tillitsbasert styring bygger på en grunnleggende holdning om at det er effektivt å delegere utførelsen nærmere de som «har skoen på», og at det utøvende nivået både kan og vil gjøre en best mulig jobb. Det er altså ikke noen motsetning mellom tillitsbasert styring og MRS som styringsprinsipp i staten. Den praktiske innretningen på styringen blir likevel avgjørende.

⁵⁰ NOU 2012:14 : Rapport fra 22.juli-kommisjonen, kpt.14.2, side 313

⁵¹ NTL: *Markedsretting i Staten – Utfordringer og NTLs forslag til tiltak*. Oslo 2012
58

Resultatmåling og evalueringer kan gi verdifulle bidrag til læring, utvikling og forbedring av virkemiddelbruken. På den måten er det ikke mulig å se for seg en tillitsbasert styring uten en viss grad av rapportering, dokumentasjon og kontroll. Men rett dosering blir avgjørende.

Hvis styringen innrettes mot måltall, uhensiktsmessige kontrollregimer og overdreven detaljstyring både på virkemiddelbruk og helt ned på aktivitetsnivå, vil handlingsrom og frihetsgrader snevres inn. *Det kan gå på bekostning av både tillit og utvikling hvis den som styrer, blir opptatt av å kontrollere aktiviteter og gjennomføring fremfor å følge med på om det overordnede målet (formålet) faktisk nås. (vår utheving)*

Hva er så realitetene? Hvordan er «doseringen» av MRS i Staten i dag?

Hovedfunnet i vår undersøkelse er at mål- og resultatstyringen består. Alle etater styres på mål. Målene fastlegges i tildelingsbrev⁵² og styringsdialogen⁵³ og disse målene fordeles gjerne nedover i organisasjonene. Men våre intervjuer peker i retning av at situasjonen er svært ulik i ulike deler av statlige sektor, på tvers av sektorene og etatene. Antall mål varierer og det varierer svært mye i hvor stor grad målene er kvantitative og i hvor stor grad de individualiseres. Men i alle deler av Staten finner vi betydelige innslag av «uhensiktsmessige kontrollregimer og overdreven detaljstyring helt ned på aktivitetsnivå».

Tidsfrister styrer

Et viktig og svært utbredt mål i Staten er *tidsfrister*. Politikerne lover overfor innbyggerne at behandlinger skal gjennomføres og saker behandles innenfor en gitt tidsfrist. Denne tidsfristen *binder* da alle som er ansatt i etaten som må prioritere å bli ferdig innen tidsfristen foran andre typer vurderinger. Ofte går dette både utover kvaliteten på beslutningene og ikke minst utover arbeidsoppgaver som ikke har denne typen frister.

Noen eksempler:

Tillitsvalgt Ali Bashari i NAV Oslo har bakgrunn som jobbspesialist. Jobben går ut på å matche jobbsøkere med arbeidsgivere. Han fortalte til VG:

⁵² De aller fleste statlige etater får i januar hvert år et tildelingsbrev som beskriver hva departementet forventer skal skje i løpet av året. Dette er gjort rede for i reglement for økonomistyring i Staten, se https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf, side 18

⁵³ Tildelingsbrevet føles opp med møter og brevveksling der departementet følger opp at etatene gjør som de har fått beskjed om.

Vi skulle avslutte flest mulig saker, og kunne da ende opp med å formidle folk til arbeid vi visste de ikke kunne klare i lengden. Som å sende folk med skulderplager til vaskejobber. Det var stor risiko for at de ikke ville orke arbeidet, og være tilbake hos Nav etter kort tid.

I VG-reportasjen avviser arbeidsminister Torbjørn Røe Isaksen kritikken. Han mener at «unge skal prioriteres og følges opp innen åtte uker. Det er en politisk bestilling. Vi vil også at de skal være ute og møte arbeidsgivere, som er nøkkelen til å få folk jobb. Det unnskylder jeg meg ikke for, og jeg vil ikke fjerne det målet.»

Fra en behandlingsenhet i NAV fortelles om hvordan ledelsens viktigste beskjed er å «trykke på F6» som betyr å godkjenne vurderingen som er gjort i førstelinjen. Målet er å holde tidsfristen og få sakene unna. Det er ofte ikke tid til å gå gjennom vurderingene, og vår informant sier hen selv ved en rekke tilfeller godkjenner innvilgelser som hen mener absolutt burde vært grundigere vurdert. Men slike vurderinger er det ikke tid til å gjøre og for ledelsen er det avgjørende å holde tidsfristene og dermed «produksjonsmålet»

Da SINTEF i 2016 undersøkte NAV kom man til en liknende konklusjon:

Det som er problematisk er at det fattes vedtak om avslag før Nav Forvaltning har innhentet tilstrekkelig dokumentasjon. Årsakene til det er sammensatt, men det ser ut til at det mest avgjørende er en kombinasjon av (1) press for å fatte vedtak raskt og behandle søknader så effektivt som mulig, og (2) vanskeligheter med å innhente dokumentasjon. "Produksjonspress" og "masseproduksjon" av vedtak er begreper som kom opp i intervjuene med saksbehandlere i Nav Forvaltning når de skulle beskrive arbeidshverdagen sin. I de mest ekstreme tilfellene av målstyring får saksbehandlerne i Nav Forvaltning daglig beskjed om hvordan gårldagens "produksjon" var, sammenlignet med nivået i andre enheter. Under slike arbeidsforhold er det ikke overraskende at de ansatte utvikler ulike uformelle mekanismer for å håndtere presset.⁵⁴

Riksrevisjonen publiserte i oktober 2019 en rapport om saksbehandlingstid og effektivitet i domstolene. Revisjonen konkluderte med at situasjonen var «svært alvorlig» fordi flere domstoler ikke nådde Stortinget sine mål for saksbehandlingstid. Dette har ifølge NTL ført til målforskyving i domstolene: Ensidig fokus på å få ned saksbehandlingstida, og økte ressurser knyttet til kontroll av dette, vil ikke føre til kortere saksbehandlingstid eller bedre drift i den enkelte virksomheten – fordi det egentlige problemet er generell knapphet på ressurser.

⁵⁴<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/navs-tiltak-og-virkemidler-rapportarkiv/omgjoring-av-vedtak-i-nav-og-trygderetten-omfang-og-arsaker>, side 215

Slike absolutte tidsfrister til publikum kan naturligvis bare kombineres med akseptable arbeidsforhold for de ansatte hvis det bevilges tilstrekkelige ressurser.

Målforskyving

Vi finner også eksempler på andre typer målforskyving, altså at det blir viktigere å nå et fastsatt kvantitativt mål enn å utføre samfunnsoppdraget som sådan.

Fra politiets utlendingsenhet fortelles om hvordan man i perioder sendte ut *barnefamilier* i desember fordi man skulle nå det politiske målet om et visst antall uttransporteringer av avviste asylsøkere i løpet av året. I stedet for f.eks. å lete opp personer som faktisk befinner seg ulovlig i Norge for å begå kriminell virksomhet (og som ofte er vanskelige å finne) pågrep man fredelige barnefamilier som skaffer gode tall.

Fra andre deler av politiet berettes om hvordan det måles på antall utleggsforretninger. Dette fører til at de enkleste sakene blir tatt, mens de kompliserte blir liggende.

Fra Forsvaret og politiet meldes om nokså parallelle eksempler. I Forsvaret er det innført en ny ordning som innebærer to karrieresystemer i tråd med en NATO-standard. Det vil legge til rette for utvikling og ivaretagelse av både offiserer med breddekompetanse og spesialister med dybdekompetanse. Ordningen vil legge grunnlaget for en dreining i personellstrukturen til færre offiserer og flere grenaderer, konstabler og befal:

Underveis i arbeidet med innføringen av dette kom det inn en "føring" om at det skulle være en fordeling mellom spesialister og offiserer på 70/30. Dette resulterte i at sivile stillinger ble konvertert til militære for å oppnå måltall, og fraviker dermed intensjon om en balansert personellstruktur hvor kompetanse skal være avgjørende for om stillingen skal være sivil eller militær.

I politiet fører den politiske målsettinga om «2 politifolk per 1000 innbyggere» til at det blir ansatt personer med politiutdanning i rent sivile, administrative stillinger. Dermed skvises de sivilansatte i politiet, mens politidelen i virkeligheten ikke styrkes. Men det tar seg pent ut i statistikken.

«Alt handler om å nå måltallene», hevdes det videre fra politiet. Dette går mest ut over forebygging som er mye vanskeligere å måle og som ikke har måltall. Det er heller ikke måltall for hvor lang tid det tar fra avsagt dom til innkalling til soning, dermed blir dette ikke prioritert, noe som fører til mye politisk støy.

Krav om kortere telefontid i NAV Kontaktsenter fører til at samtaler ikke avsluttes og gir nye oppringninger fra samme bruker.

Ensidige måltall for arbeidsformidling i NAV fører til at de ansatte prioriterer de klientene som er enklest å skaffe jobb (og som kanskje er de som har minst bruk for hjelp).

Kontroll og overvåking

Rapportene fra ulike deler av NTL avdekker flere eksempler på overvåking:

Et eksempel er fra kundesenteret i Statens Pensjonskasse. Der innførte ledelsen automatisk opptak av *alle* samtalene til medarbeiderne på ubestemt tid. Dette uten at drøfting var gjennomført eller redegjørelse for om dette var saklig, nødvendig eller forholdsmessig. Kontrollsystemet heter Puzzel. NTL-tillitsvalgte savner også en lovmessig begrunnelse for dette tiltaket.

NTL NOKUT mottar jevnlig tilbakemeldinger fra tillitsvalgte som oppgir at det innad i virksomheten pålegges mål for den enkelte ansattes arbeidsinnsats eller kvantitative mål for grupper av arbeidstakere som fører til et press på kvaliteten i arbeidet og mindre selvbestemmelse i arbeidsutførelsen. Det kommer i tillegg til at det er lettere for leder å måle deg, noe som også er stressende. **Aktivitetsregistrering fører helt klart til stress.**

Lederne i en etat var, ifølge NTL, veldig klare på at det ikke skulle tas ut tall på individnivå, men «når de som har gode tall får e-poster fra leder med «bra jobba» denne måneden, så sier det seg selv at tall og statistikk blir generert på individnivå av ledere».

I tillegg påpekes at tidsregistreringen har «hull». Bare noen av oppgavene, hovedsakelig saksbehandling, registreres. Mens oppgaver knyttet til prosjekter, kvalitetssikring, faglig utvikling osv. ikke registreres. Dette fører til at dersom man har andre tidkrevende oppgaver som ikke reflekteres i tidsregistreringen, ser man kun en «lav produksjon», uten en dokumentert forklaring.

Toppnivået i politiet krever ikke måling på individuelt nivå, men en av våre informanter sier at «lederne på det lokale nivået innfører det likevel – og bruker det i lønnsforhandlinger som kontrolltiltak mot den enkelte («hun har god/dårlig produksjon»)»

I deler av UDI legges det svært stor vekt på «antall streker», som er intern sjargong for behandlede saker. Det betyr at det er mange oppgaver som ikke teller, f.eks. kollegasamtaler og veiledning. Ekstraoppgaver gir ikke lønns- eller stillingsopprykk. Og «vanskelige» saker blir ikke prioritert. Det fortelles at enhetene rapporterer oppover på «streker» (tall på løste saker). Mange ledere teller også nedover på individnivå.

Fra Forsvaret rapporteres om full overvåking av ansatte i FBs "Basen" -på detaljnivå på hva de bruker arbeidstiden på (arbeidstidsregistrering)

I fakturabehandling har man mål om hvor mange fakturaer en ansatt skal kontrollere i løpet av en dag. Det fører til at det blir viktigere å velge de enkle sakene for å nå målene, enn å gå dypt inn i de tyngre sakene. Når noen sjefer først og fremst måles på at de følger prosedyrene (stegene) i innkjøpsprosess, blir det mer fokus på at steg er fulgt enn hva som er kjøpt inn.

Nav kontaktsentre

De mest alvorlige eksemplene om overvåking er hentet fra Navs kontaktsentre. Sentrene skal hjelpe innringere med informasjon om Navs tjenester og regelverket. Henvendelsene er av svært ulik art og operatørene vet ikke på forhånd hva samtalen vil handle om («I verste fall får vi uforberedte telefoner fra fortvilte foreldre som ringer etter at barnet deres har dødd»).

På disse sentrene er de ansatte usatt for omfattende målstyring og overvåking. De skal være pålogget og ta imot telefonsamtaler i minimum fire timer hver dag. De har bare 30 sekunder pause mellom hver samtale. Nå er det krav om å være pålogget tre minutter før telefontida starter, dermed blir f.eks. lunsjtida redusert til 27 minutter.

Ledere sitter med skjermer der de vet hvem som til enhver tid er pålogget. Det hevdes overfor oss at det «slås alarm» ved manglende opplogging, mer enn åtte minutter etterarbeid eller mer enn fire minutter samtale. Ledere kan høre på samtalen, og stadig presentasjon av statistikker og sammenlikninger med andre kontaktsentre setter folk opp mot hverandre.

Noe av det som fortelles fra kontaktsentrene er etter alt å dømme brudd på arbeidsmiljøloven.

Arbeidsformen på kontaktsentrene har naturlig nok ført til svært høyt sykefravær. Etter press fra NTL ble det i 2017 derfor gjennomført en undersøkelse av Agenda Kaupang⁵⁵ for å finne årsakene. Et viktig funn i denne kartleggingen er at hvordan ledelsen på det enkelte senter tolker styringssignalene ovenfra er en viktig faktor. Til NTLs medlemsblad GAIDEN fortalte tillitsvalgt Tove Bye i 2018 at styringsenheten sender de samme styringssignalene til alle kontaktsentrene:

Men hvordan den lokale ledelsen videreformidler disse signalene og hva de har fokus på i den daglige ledelsen av sine medarbeidere, varierer sterkt. Ved de kontaktsentrene der ledelsen har fokus på kvalitet, faglig oppdatering og utvikling, og tett oppfølging av sine medarbeidere, er sykefraværet lavere. Disse kontaktsentrene har også mindre fokus på kvantitet og produksjon. Det ser altså ut til at de lederne som fungerer som en buffer mellom styringsenheten og deres krav til produksjon og kontroll, og medarbeiderne i deres daglige arbeid, oppnår høyere trivsel og et lavere sykefravær⁵⁶

Våre intervjuer tyder på at situasjonen i dag er den samme. Sykefraværet i sentrene er fortsatt høyt, per nå 9,4 prosent mot 6,4 i Nav totalt. Dette var et utgangspunkt for en reportasje i VG i september 2021 der NTL Navs leder Elisabeth Steen sa det slik:

De som jobber der [på kontaktsentrene] opplever et sterkt fokus på samtalenes lengde. Etter hver samtale skal de skrive et kort notat. Men det går 30 sekunder fra en samtale avsluttes og til neste telefon kommer inn. Arbeidspresset går ut over servicen til publikum. Men det sliter tilsynelatende også tungt på de som jobber der.⁵⁷

Responser fra de ansvarlige var kollektiv ansvarsfraskrivelse. NAVs arbeids- og tjenestedirektør Sonja Skinnarland skrev i en epost til VG:

Jeg kjenner meg ikke igjen i beskrivelsen som NTL gir av styringen i NAV. Jeg kan ikke utelukke at det finnes enkeltmedarbeidere som har hatt denne opplevelsen, men det er ingenting i styringssignalene hverken fra departementet, fra direktoratet eller i linjen som tilsier at medarbeiderne skal måles på denne måten.

⁵⁵ Agenda Kaupang: Årsaken til sykefravær og nærvær i NAV Kontaktsenter. 2017.

⁵⁶ (GAIDEN nr. 1 2018, <https://medlem.ntl.no/Content/208758/attr=C0F6F0C9E7DC4ED3E0530100007FCB37/Gaiden%202018%20Nummer%201.pdf>)

⁵⁷ VG 9.9.21

I følge VG «opplyser Skinnarland at måltall blir fastsatt i prosesser der medarbeiderne er involvert». Mens ansvarlig statsråd, arbeidsminister Torbjørn Røe Isaksen sa at

Helt siden 2013 har vi gitt Nav større frihet til å styre seg selv. Før sommeren laget vi en stortingsmelding om hvordan Nav skal få enda større frihet. Det ville vært absurd om vi skulle kreve hvor lenge folk kan snakke i telefon

Røe Isaksen mener altså at departementet ikke stiller krav om telefontid og mener at Nav gis større frihet, mens Nav-direktøren «ikke kjenner seg igjen» i beskrivelsen. Men det er vel ingen som har hevdet at direktørene blir overvåket og målt på denne måten. Spørsmålet er da hvem som *har* ansvaret for at de ansatte blir målt og overvåket. Ingen??

Det er ingen tvil om at i Staten bedrives en omfattende mistillitsbasert måling og registrering av de ansatte, også på individnivå.

I de undersøkte etatene (som i Nav-eksemplet over) og i etatene vi har skriftlig informasjon fra er det imidlertid en rekke eksempler på det motsatte: på at ledere *ikke* overvåker, *ikke* teller på individnivå og *ikke* bruker kvantitativ måloppnåelse som kriterium i lokale lønnsforhandlinger. Det finnes også mange eksempler på at ulike former for registrering og måling er avskaffet – med godt resultat.

Det er altså svært lederavhengig om statlige etater drives tillits- eller mistillitsbasert. Men det kan ikke være opp til den enkelte leder i offentlig sektor å velge mellom tillitsbasert og mistillitsbasert ledelse.

Oppsummering

- Staten styres etter lover, forskrifter og andre regelverk. Det er helt nødvendig for å sikre innbyggerne rettigheter og likebehandling. Men våre informanter er nokså entydige på at regelverket på mange områder er for omfattende, for strengt og for lite fleksibelt og derfor blir et hinder for å gjøre en god og effektiv jobb.
- Staten styres også etter svært detaljerte tildelingsbrev som overlater lite til både etatens eget og de ansattes skjønn.
- Mål- og resultatstyring er fortsatt «statens styringsmodell» og selv tilhengere av tillitsreform sier at «mål- og resultatstyring skal bestå».
- Det er fortsatt omfattende kvantitative målsettinger i Staten, ofte knyttet til tidsfrister. Mange etater styres mer eller mindre åpent på individuelle måltall.

- Mål- og resultatstyringen fører fortsatt til mange tilfeller av målforskyvning, altså at man måler det som kan måles, i stedet for å finne ut om man når de overordnede målene.
- Noen steder drives ren overvåking av ansatte i Staten, etter alt å dømme i strid med arbeidsmiljøloven.
- HR-ledelse er på frammarsj i staten og oppfattes av mange som en utfordring for medbestemmelse. HR er mange steder, i motsetning til det gamle personalkontoret, ledelsens redskap. Enkelte ledelser setter bort arbeidsgiverfunksjonen til HR-avdelingen og unnlater å møte til forhandlinger.
- Selv om det kan lykkes å få redusert de altfor mange og altfor detaljerte mål, oppfatter NTLs medlemmer og tillitsvalgte at det har begrenset effekt når sektoren likevel styres og kontrolleres på kvantitative mål
- Solberg-regjeringas ABE-kutt (avbyråkratisering og effektivisering) skjerper problemene ved at det blir mindre tid til å utføre oppgaver som ikke er prioritert gjennom målstyringa (men som likevel må eller bør gjøres).

5 Medbestemmelse, HR og tillit

Da medbestemmelse for ansatte ble kjempet fram av fagbevegelsen i forrige århundre var argumentasjonen at det ville *styrke demokratiet*. Denne forståelsen ble etter hvert dominerende. I Stortingsmelding 28 (1976-77), 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» handler 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.⁵⁸ ble imidlertid forhandlingssystemet aldri særlig effektivt. Fra 1980-tallet slo nemlig den nye

⁵⁸ Falkum E., Hagen, I.M. og Trygstad, S.C., Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009. Fafo-rapport nr. 35 (2009).

markedsliberalismen inn i offentlig sektor, og Trond Bergh hevder at det ble vanligere å oppfatte medbestemmelsesordningene som en *hindring*, ikke en ressurs.

Utover 1980- og 90-tallet ble på denne måten den *demokratiske* forståelsen av medbestemmelse i mange sammenhenger erstattet av et 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.

«Moderne» ledelsesideologi aksepterer i liten grad at de ansatte deltar som «likeverdige parter i virksomheten», selv om det fortsatt står i Hovedavtalen i Staten at «forutsetningen for å nå hovedavtalens mål er at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møter som likeverdige parter».

I tillegg er andre, enda mer amerikaniserte, ledelsesideologier på vei inn. De har vekt på «standardisering og kontroll» og «lojalitet og lydighet». Denne utviklingen utfordrer både medbestemmelse og tillit. Vi drøfter dette nærmere under.

(Mangel på) lovbestemt medbestemmelse

I kjølvannet av den store bedriftsdemokratireformen på 1970-tallet i privat sektor, som blant annet introduserte ansattes representanter i aksjeselskapenes styre, var det også en diskusjon om tilsvarende ordninger for ansattes medbestemmelse i offentlig sektor. Den 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 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:

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)

I lovutkastet 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 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. (s. 28)

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

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 i 2003 ble den opphevet- uten noen gang å ha blitt satt ut i livet.

I deler av statlig virksomhet som er regulert av egne lover, f.eks. høyere utdanning og helse, finnes det styrer der de ansatte er representert. Men i de aller fleste statlige virksomheter utenfor finnes det ikke styrende organer med lovbestemt formell representasjon.

Svake formelle rettigheter

De ansattes medbestemmelse må derfor utøves gjennom det avtalebaserte forhandlingssystemet (medbestemmelsesapparatet).

Denne formen for medbestemmelse er regulert av Hovedavtalen i staten⁵⁹, som har en svært sterk formålsparagraf der det i paragraf 1.5 heter at «forutsetningen for å nå Hovedavtalens mål er at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møter som likeverdige parter.»

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 forhandlingssaker kan arbeidstakerorganisasjonene kreve at tvister skal avgjøres av en partssammensatt nemnd med en nøytral leder, i siste instans utpekt av Arbeidsrettens

⁵⁹ Hovedavtalen i Staten fra 2010-2012. Avtalen utløper ved årsskiftet 2012/2013 og er under reforhandling når dette skrives.

formann.⁶⁰ I saker der det kreves drøfting gjelder arbeidsgivers styringsrett. Det betyr at hvis partene ikke blir enige i drøftingene, kan arbeidsgiver ensidig bestemme utfallet. Men intensjonen bak Hovedavtalens formuleringer var at partene - fortrinnsvis i møtet - skulle komme fram til *enighet*, ellers er jo drøftingsretten i praksis bare en rett til informasjon

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 (bemanningsøkning)

Merknad til b:

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

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

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 drøftings spørsmål. 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 blitt innsnevret gjennom årene. Det går tydelig fram hvis vi sammenlikner med den første Hovedavtalen i Staten (fra 1980) der det også var

⁶⁰ Jf. Hovedavtalens paragraf 17

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.

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 klart mer omfattende forhandlingsrett enn dagens hovedavtale i staten.

I De Factos undersøkelse i 2013 var konklusjonen helt klar:

Dette (den svake regelverket) 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 bakgrunnskjennetegn (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.

HR-ledelse vs. «norsk ledelse»

Arbeidstakerinnflytelse er i Norge et honnørord.⁶¹ Det er imidlertid vesentlige forskjeller i måten arbeidstakerinnflytelse begrunnes og defineres på innenfor det

⁶¹ En utdyping av dette finnes i «Medbestemmelse i Skatteetaten» (De Facto rapport 2:2011). Vi henviser til denne

som kalles den «norske modellen» og det vi vil kalle «HR-modellen», etter det engelske begrepet Human Resource Management.

I den norske modellen er en viktig del av «medbestemmelse» det som kalles 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 i beste fall bare ha *medvirkning*: det betyr å ha innflytelse på hvordan virksomhetens mål mest mulig effektivt settes ut i livet.

Det er derfor *ikke riktig* da det såkalte Medbestemmelsesutvalget i 2010 (NOU 2010:01) hevdet 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 nemlig 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 opp.

Sissel Trygstad m.fl. hevder i sin analyse av *Den nye staten*⁶² at staten tradisjonelt var 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 ansattes medvirkning som et *redskap for ledelsen*, som den helt uten videre kan se bort fra om den mener de tillitsvalgte innspill ikke bidrar til effektiv oppnåelse av virksomhetens mål. Forståelsen av medbestemmelse er dermed snudd på hodet.

Problemene er skjerpet ved etableringen av Arbeidsgiverrådet i Staten. Rådet består av en rekke toppledere fra ulike deler av statlig sektor og skal som navnet antyder gi råd til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og «fremme virksomhetenes interesser i utviklingen og gjennomføringen av arbeidsgiverpolitikken i staten». Rådet ledes av Mari Trommald, som er direktør i BUFdir og har en lang cv med ymse lederposisjoner i Staten

⁶² Trygstad, S. m.fl. (2006) *Den nye Staten*. Omfang og effekter av omstillinger i Staten 1990-2004. Oslo: Fafo

LO Stat reagerte sterkt på opprettingen av arbeidsgiverrådet, og daværende leder Tone Rønoldtangen uttalte at det var etablert for å gi arbeidsgiverne mer makt. LO Stat var også sterkt kritisk til å plassere rådets sekretariat i Direktoratet for økonomistyring som er underlagt Finansdepartementet:

Det naturlige ville vært å legge dette til LO Stats motpart, arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Dette er en tilsidesettelse av den parten vi i LO Stat forholder oss til. I forhandlinger møter jeg personaldirektøren, mens sekretariatet er lagt til en avdeling vi ikke har noe forhold til.⁶³

Arbeidsgiverrådet sendte i 2019 ut et tre såkalte diskusjonsnotater om Hovedavtalen der det ble argumentert for at forhandlingsretten etter Hovedavtalen måtte fjernes. Begrunnelsen var at forhandlingsretten var ikke i takt med tida, og ettersom det er lederne som har resultatansvar, må de alene kunne ta de endelige avgjørelsene. I et av notatene het det f.eks.:

Selv om arbeidsgiver er grunnleggende positiv til medbestemmelse, kan kravet til enighet i viktige saker oppleves uriktig. Arbeidsgiver sitter med mål- og resultatansvaret, og det kan fremstå som lite hensiktsmessig å være fratatt muligheten til å ha siste ordet i saker av betydning for virksomhetens resultat. Tillitsvalgte vil på sin side vil kunne se forhandlingsinstituttet som et viktig grunnlag for makt gjennom det å kunne kreve sitt syn prøvd på flere nivåer⁶⁴

Notatene førte til at forhandlingene om revisjon av Hovedavtalen i 2020 brøt sammen, slik at avtalen ble forenet. Etter planen skulle forhandlinger gjenopptas høsten 20+21, men på grunn av regjeningsskiftet er Hovedavtalen ytterligere prolongert.-

Notatene viser tydelig at (mange) statlige toppledere slett ikke ønsker reel medbestemmelse i sektoren, i alle fall ikke hvis medbestemmelsen begrenser ledelsens makt. Det er også verdt å merke seg at mål og resultatansvar» her brukes som argument mot reell medbestemmelse.

Rådet har fortsatt en sentral posisjon. I statsbudsjettet for 2021 het det f.eks. at

Arbeidsrettsrådet har gitt råd og prioriteringer til departementet knyttet til både lønnsoppgjør og sentrale arbeidsgiverpolitiske satsinger. *Rådets anbefalinger veier tungt i departementets arbeid med videreutviklingen av den statlige arbeidsgiverpolitikken* (vår utheving).

⁶³ <https://frifagbevegelse.no/aktuell/-dette-radet-er-nedsatt-for-a-gi-arbeidsgiverne-mer-makt-6.158.415537.2b1efa6372>

⁶⁴<https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgiverradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen/droftinger-og-forhandlinger-diskusjonsnotat>

Statens arbeidsgiverpolitikk er etter vårt syn et rent politisk spørsmål, der føringene skal legges av regjeringen, ikke av en tilfeldig samling ikke-valgte statlige ledere. Et viktig element i en tillitsreform må derfor være å nedlegge Arbeidsgiverrådet, føre oppgavene tilbake til den politiske ledelsen i Kommunaldepartementet der det hører hjemme og sørge for at medbestemmelsen styrkes på alle felt.

Hard HR: Kontroll og overvåking

De siste to tiårene har vi sett en rask framvekst av såkalt «Hard HR». Det er en styringsfilosofi der måling, kontroll og overvåking står sentralt. Arbeidslivsforskerne ved Arbeidsforskningsinstituttet mener denne styringsfilosofien representeres av to andre ledelsesmodeller, en basert på «standardisering og kontroll» og en basert på «lojalitet og lydighet». Ledelse som lener seg på «standardisering og kontroll» er ifølge forsker Eivind Falkum ved Arbeidsforskningsinstituttet kjennetegnet av (Falkum, 2020a):

- at mål og virkemidler blir faste, og ansvaret for dem individualiseres
- at ansattes innflytelse reduseres til individuell autonomi og medvirkning
- at relasjoner mellom ledere og ansatte blir mindre viktige når arbeidet styres av gitte regler
- at makt og myndighet konsentreres og sentraliseres
- at standardene og kontrollen omfatter alle i bedriften
- at opplæring i bruk av standardene kan erstatte krav til utdanning
- at arbeidsorganiseringen blir mer fleksibel, både numerisk (dvs. i antall, vår merknad) og funksjonelt, når ansatte lettere kan erstattes
- at fagforeningene og tillitsvalgtes medbestemmelse og innflytelse kan svekkes

Den siste modellen, som baseres på «lojalitet og lydighet» karakteriseres av følgende:

- Eiernes verdier og mål står i fokus
- Individuelle relasjoner er viktigere enn kollektive
- Konkurransen framfor samarbeid
- Ansatte forpliktes til lydighet overfor eiernes/ledelsens mål og verdier

I De Factos arbeid for NTL i 2012-14 (*Medbestemmelse i Skatteetaten og Lederstyrt medbestemmelse*), basert blant annet på surveyundersøkelser blant medlemmer og tillitsvalgte i NTL, fant vi at disse to typene ledelse var på rask frammarsj i Staten:

Vi viser også hvordan ulike former for HR-ledelse, også «hard HR», 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 tjenstemanns-organisasjonene i fare for å bli gjort irrelevante, fordi helt sentrale fagforenings-oppgaver 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 «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.

Og videre:

Regelverket 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.

Situasjonen i dag

Eivind Falkum ved Arbeidsforskningsinstituttet, som blant annet lager det årlige Medbestemmelsesbarometeret for flere fagforbund, finner at denne utviklingen fortsetter. Han formulerer det slik i 2020:

Standardisering og kontroll er den styrings- og ledelsesformen som ser ut til å være i sterkest frammarsj. Den utfordrer de etablerte gjensidige tillitsrelasjonene i arbeidslivet. Her er det standardene og avviksmålingene som gir forutsigbarhet. Det er regler, rutiner og kontroll som ledelsen setter sin lit til. Det er klare negative korrelasjoner (sammenhenger, vår anm) mellom medvirkning og medbestemmelse på den ene siden, og standardisering, kontroll, lojalitet og lydighet på den andre. Den økende bruken av standardisering og kontroll, som i digitaliseringen av private og offentlige tjenester, vil endre tillitsrelasjonene i arbeidslivet vesentlig. De store bankene og finansinstitusjonene regner med en halvering av antall ansatte de neste årene. *Robotene erstatter menneskene, algoritmene erstatter relasjonene og kontrollen erstatter tilliten.*

Hvordan vurdere våre informanter i NTL situasjonen i Staten i dag? Likner den på Falkums beskrivelse av arbeidslivet generelt og våre funn i Staten fra 2012. Gjennomgangen under er basert på våre fokusgruppeintervjuer og materiale som NTL har samlet inn fra sine lokale tillitsvalgte. Og kort oppsummert er svaret ja. Situasjonen likner til forveksling.

Store forskjeller

Det er svært store forskjeller når det gjelder de ansattes opplevelse av medbestemmelse. Noen av våre informanter sier i klartekst at det er «tilfeldig hvordan medbestemmelse praktiseres, helt avhengig av lederen». Dette er også vårt entydige inntrykk, basert på intervjuene og annet materiale.

Noen er svært fornøyd med tingenes tilstand. De opplever at ledelsen tar de ansatte med på råd. De får systematisk komme til orde med sine synspunkter. De opplever at disse synspunktene tas på alvor av ledelsen «som forstår at de må ha medarbeiderne på lag for å oppnå resultater». Disse informantene opplever ingen urimelig kontroll og måling av sine arbeidsoppgaver. Tvert imot: Flere viser til ledere som skjerner de ansatte fra målinger.

Noen typiske utsagn fra denne typen informanter:

Medbestemmelsesapparatet fungerer veldig bra hos oss. Ledergruppen har forstått at de må ta med de tillitsvalgte. Det er stor takhøyde for å si fra om ting,

Og:

Vi har en lydhør ledergruppe som ser verdien av å involvere de ansatte

Og:

Vi har ledere som fungerer veldig bra. Vi har en direktør som setter pris på å bli satt på plass, når det er nødvendig.

Endelig kan vi nevne et eksempel fra en vellykket omorganisering:

I vår virksomhet har vi nylig hatt en middels stor omorganisering i et av kjerneområdene våre, som har ansporet en intern lokal endring i partssamarbeidet. Fra begynnelsen av omorganiseringen ble det etablert en egen arbeidsgruppe av medarbeidere som deltok i alle ledermøter og kom med perspektiver og innspill før beslutninger ble tatt. Vi opplever at dette bidro til en smidigere og mer åpen omorganisering, uten at det gikk utover effektiviteten

(tidsplanen ble overholdt). Det la også grunnlaget for en bredere forståelse for de forskjellige perspektivene på begge sider av bordet. Denne modellen er videreført i dette området for løpende daglig drift og det er etablert et nært og tett samarbeid mellom ledelsen og medarbeiderne

Samlet ser vi at deler av NTLs medlemsstokk opplever «takhøyde» og «nært og tett samarbeid mellom ledelsen og medarbeiderne», erfarer «lydhøre» ledere som «ser verdien av å involvere medarbeidere» og som «setter pris på å bli satt på plass» hvis det er nødvendig. Det finnes altså (mange) gode eksempler på reell medbestemmelse og involvering som kan spres som «best practice» i Staten.

På den annen side er det mange som har en helt annen oppfatning. De opplever i og for seg at de kommer til orde med sine synspunkter, men at deres innspill ikke har noen som helst betydning for beslutningene. Avgjørelsen er ofte allerede fattet når de ansatte og deres tillitsvalgte koples inn i prosessen. Ledelsen gjør som den har tenkt - uansett.

Det er videre en utbredt oppfatning blant våre informanter at mange ledere behandler «drøftinger» som «informasjon». På IDF-møtene får de ansattes representanter si hva de mener, men det har ingen betydning for utfallet. Iblant får de heller ikke referatført sine innvendinger.

Det er også en klart økende tendens til at ledelsen overlater til HR å stille på IDF-møter og i andre forhandlinger. Det skjer både ved at ledelsen ganske enkelt ikke møter opp og ved at lederen i møtet overlater til HR å ta diskusjoner og til å «følge opp». Denne praksisen er i strid med Hovedavtalen og tillitsvalgte bør ikke delta på slike møter når ledelsen ikke stiller selv.

En del steder er medbestemmelsen så svak og situasjonen oppfattes såpass frustrerende at det er vanskelig å få medlemmer til å ta på seg verv i fagforeningen. En sa det slik: «Jeg orker ikke å jobbe i bratt i motbakke hele tida. Derfor stilte jeg ikke til valg tross oppfordringer». Flere informanter sier at situasjonen enkelte steder er *kritisk*. Det nytter ikke å få valgt lokale tillitsvalgte og enkelte områder må derfor representeres av de hovedtillitsvalgte. Enkelte vi har snakket med frykter at medbestemmelsessystemet er i ferd med å bryte sammen. Noen forteller f.eks. at «tillitsvalgte skvises av en motpart som stadig stiller med advokater. I tillegg fører ABE-kutt og nedbemanning til å øke arbeidspresset, slik at mange oppfatter at de overhodet ikke har tid til å være tillitsvalgte – selv om de synes det er en viktig oppgave og egentlig ønsker å ta den».

De politiske partienes uttalte oppslutning om og hylling av «det organiserte arbeidslivet» blir totalt verdiløst, dersom vilkårene for lokalt fagforeningsarbeid ikke er tilstede. Grunnpilaren i alt fagforeningsarbeid er lokalt engasjement og involvering.

Det forutsetter at lokale tillitsvalgte får tid til å skjømte vervet sitt, at medlemmene kan trekkes med i fagforeningsarbeidet, og at man lokalt mster ledelser med fullmakt til å forhandle og inngå avtaler.

Det utvikles en lederkultur, der ledelsene ser lojalitet til departementets eksplisitte og implisitte styringsinstrukser som overordnede. Dette ledersjiktet blir iblant mer katolsk enn paven. De oppfatter det som viktigst å tilfredsstille departementet, så man ikke får kritikk. Andre påpeker at de mange sentrale føringene gir nitid kontroll med lokale tellekanter.

Institusjonene blir stadig større, blant annet på grunn av fusjoner. Dette svekker den demokratiske innflytelsen. Avgjørelser flyttes oppover i organisasjonen der formell og uformell innflytelse er svakere. Generelt oppleves stadig sterkere intern hierarkisk styring, som er mer tungrodd. Gode ideer kommer ikke fram, de skal ofte godkjennes av mellomledere.

Noen talende sitater som beskriver situasjonen.

I andre saker som går under medbestemmelse i vår etat ser vi en tendens til at fagforeningene, får presentert ferdige løsninger. Vi har da ikke vært med fra starten av, med å utforme løsningene. For oss vil en presisering av Hovedavtalens intensjon overfor ledelsen, være på sin plass eller være et viktig kapittel i lederopplæringa, på alle plan.

Arbeidsgiver ønsker å styrke sin posisjon og styringsrett. Ser ikke arbeidsgiver verdien i tillitsvalgtes kompetanse samt at de må forholde seg til overordnede, så blir det som å «kjempe mot» vindmøller og såpestykker, meget vanskelig.

Enhetsledere nekter for at de har instruks/føringer å forholde seg til - selv om tillitsvalgte ser at så er tilfelle. Drøftinger og forhandlinger blir derfor skinndiskusjoner og sliter ut de tillitsvalgte. Nye tillitsvalgte kommer til, kunnskap forsvinner og samme runde oppstår. Kunnskapslekkasjen er derfor hele tiden til fordel for arbeidsgivers posisjon og ikke motsatt. En posisjon som utnyttes og uthuler arbeidernes innflytelse.

Det kunne vært annerledes, men det styres etter tildelingsbrevet. «Strategier» blir rene skrivebordsøvelser. Ansatte blir iblant invitert inn til å medvirke og delta i prosesser. Men når det kommer til stykket har det liten betydning hva vi mener

Noen påpeker at «[sjefen] bestemmer eneveldig», andre snakker om «styringskåthet». Flere av informantene peker på at ansatte ledere i større grad enn valgte *vil styre*, både i smått og stort, og at utviklingen derfor ikke bare rammer medbestemmelsen og demokratiet, men også den faglige autonomien.

Vi ser hvordan informantene på ulikt viser peker på at medbestemmelsen ikke er reell. Man «kjemper mot vindmøller», involveres i «skinndiskusjoner» og «skrivebordsøvelser» der forslag, innspill og innvendinger bare blir oversett.

Andre peker på at mangel på transparens og informasjon, iblant knyttet til oppsplitting og «nye» organisasjonsformer, både sentralisering og nettverksløsninger, kan vanskeliggjøre reell innflytelse:

Når det gjelder tildeling til den enkelte avdeling, er det [den sentrale ledelsen] som utarbeider tildelingsbrev til den enkelte avdeling som dessuten opplever lite transparens på hvilke kriterium som vert lagt til grunn for tildeling og dessuten manglende muligheter til å påvirke [den sentrale ledelsen] på dette området.

Et [annet] område som kompliserer medbestemmelsen er «Integrert Strategisk Ledelse» (ISL) – hvor utredninger bestilles av [etatsledelsen] og foretas av departementet. Informasjon om utredningene blir gitt til arbeidstakerorganisasjonene, men det stilles stadig spørsmål om arbeidstakerorganisasjonene faktisk har en mulighet til reell medbestemmelse i disse utredningene.

Det vil også være utfordringer om hvor medbestemmelse skal utøves når man opplever mer og mer prosjekt- og nettverksstrukturer i virksomhetene og på tvers av virksomhetene.

Videre peker enkelte informanter på manglende kunnskap om og forståelse for avtaleverket

Av de tilbakemeldingene som kommer på praktisering av hovedavtalen og eventuelle tiltak for å bedre medbestemmelsen er det helt klart at praktiseringen og skoloring er essensielt. Altså, det er ikke nødvendigvis regelverket men utøvelsen som er problemet.

Det kan være verdt å se på opplæring spesielt i omstilling og medbestemmelse og minne om medbestemmelsesbarometeret som viser at det er til gunst for arbeidsgiver også med medbestemmelse som styringsform.

I omorganiseringer og omstillinger oppfattes ofte medbestemmelsen for svak:

Vi har hatt to runder med omorganiseringer i tillegg til omfattende omstillinger siden 2017. Disse prosessene har skapt frustrasjoner og mistillit mellom partene enkelte ganger under gjennomføringen av disse prosessene. Summen av disse forholdene har bidratt til å svekke partssamarbeidet og medbestemmelsesordningene. Arbeidsgiver var rask enkelte ganger med å bruke styringsretten sin til å få gjennomslag for sine planer for virksomheten, tross tjenestemannsorganisasjonenes protester.

Når det kommer til medbestemmelse og omstilling/ omorganisering ser det ut til at arbeidsgivere opplever medbestemmelse som noe tidkrevende og irrelevant.

Og endelig peker flere informanter på manglende innsikt/innflytelse i styringsdialogen, altså kontakten mellom departementet og underliggende etater, der mål formuleres.

Vi har null innsikt i styringsdialogen med departementet. På papiret er medbestemmelsesapparatet på plass, men det betyr ikke at vi blir hørt. Vi stilte krav om et avvikssystem. De har nå tatt to år, sjøl om det faktisk er lovpålagt.

Vi er lite involvert i styringsdialogen. Tilfeldigheter avgjør om de tillitsvalgte blir involvert. Vi trekkes ikke med i prioriteringsdialogen.

Medbestemmelse og tillit

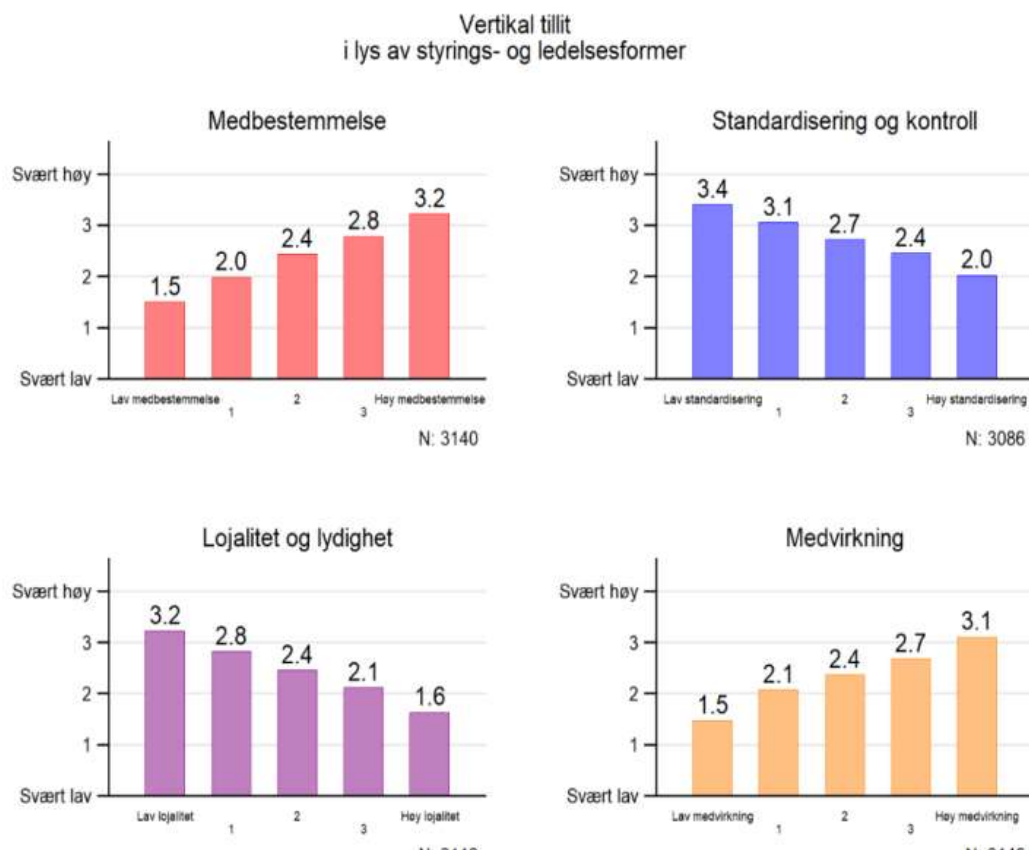
Det er en svært tett kopling mellom medbestemmelse og tillit.

De Facto fant i 2013 en nær sammenheng mellom medbestemmelse og tillit til ledelsen. De medlemmer og tillitsvalgte som oppfattet at de hadde reell medbestemmelse i virksomheten hadde i mye større grad tillit til ledelsen enn de som ikke opplevde reell medbestemmelse.

Vi har ikke gjort noen tilsvarende kvantitativ undersøkelse i år. Men våre intervjuer peker i samme retning, og Falkum mfl finner i 2020 en tett sammenheng mellom tillit og medbestemmelse, og tilsvarende entydig negativ sammenheng mellom tillit og «ledelse basert på standardisering og kontroll».

Det framgår tydelig av denne figuren fra Medbestemmelsesbarometret 2020

Figur 5-9: Gjensidig tillit mellom ledere og ansatte i lys av styrings- og ledelsesformer



Tallene viser at i virksomheter med lav standardisering og lite kontroll er det vesentlig høyere tillit mellom ansatte og ledere enn i virksomheter med høy grad av standardisering og kontroll. Falkum mfl skriver

Korrelasjonen mellom tillit mellom ledere og ansatte, og de fire styrings- og ledelsesformene er positiv for medbestemmelse og medvirkning, og negativ for standardisering og kontroll og lojalitet og lydighet. Det vil si at jo mer medbestemmelse og medvirkning som arbeidstakere oppgir å ha, jo høyere tillit mellom ledere og ansatte rapporterer de å ha. Sammenhengen er motsatt for styringsformene lojalitet og lydighet og standardisering og kontroll. Jo sterkere opplevelsen av standardisering og kontroll eller lojalitet og lydighet, jo mindre tillit rapporteres det å være.

Dette virker kanskje selvfølgelig, Men tillit er en *gjensidig* størrelse. Dette betyr derfor etter alt å dømme at opplevelse av medbestemmelse på arbeidsplassen (også) handler om å oppleve tillit.

Tilliten mellom ledelse og ansatte kan dessuten ha vesentlig betydning for forholdet mellom innbyggerne/borgerne og de ansatte i sektoren. En av våre informanter sier det f.eks. slik

Jeg oppfatter liten tillit ovenfra til at vi har lyst til å gjøre jobben vår. Jeg opplever at manglende tillit nedover smitter over på brukeren. Dette er det mest alvorlige: Mistilliten smitter nedover i organisasjonen og til slutt smitter den over på brukeren. Det bidrar til mistillit til brukerne – som vi i utgangspunktet skal være til for.

Våre undersøkelser bekrefter derfor erfaringene fra andre forsøk på å innføre tillitsreform (Del 2 i denne rapporten) NTL bør prioritere krav om tilfredsstillende medbestemmelse for alle ansatte i Staten som en helt sentral del av en tillitsreform. Uten reell medbestemmelse er vesentlig økt tillit *ikke* mulig. Det betyr at også på dette punktet må lov og avtaleverk endres slik at det ikke lenger er opp til den enkelte leder å avgjøre om de ansatte og deres representanter har medbestemmelse i tråd med *intensjonen* i avtaleverket.

Oppsummering

- Medbestemmelsen oppfattes i dag som svært ulik i ulike deler av Staten. Men det er ikke slik at det er bra i en etat og dårlig i en annen. Det er svært store forskjeller innad i etater og også innen avdelinger innenfor en etat. Mye synes å avhenge av lederes innstilling
- Årsaken til dette er at Hovedavtalen gir de tillitsvalgte altfor få reelle maktmidler. Dermed kan en leder kan se bort fra de ansattes innspill hvis hen ønsker. Dessuten finnes i de fleste statlige etater ikke ledelsesorganer der de ansatte er representert og kan ta ut medbestemmelse
- Noen steder oppfattes medbestemmelsen og innflytelsen som så lav at medlemmer kvier seg for å tre inn i lokale tillitsverv. Dette truer både fagbevegelsen og partssamarbeidet. Uten aktivitet på grunnplanet er en fagorganisasjon lite verdt.
- Våre og andres undersøkelser viser en svært nær sammenheng mellom tillit og medbestemmelse. Det støtter opp under NTLs krav om at bedre medbestemmelse og reell innflytelse i virksomheten fra de ansatte og deres organisasjoner må være en helt sentral del av en tillitsreform i Staten.

7 Oppsummering og forslag

I debatten om tillitsreform sies det ofte at reformen må bli svært forskjellig i ulike deler av det offentlige og utvikles i tett samarbeid mellom tillitsvalgte og ledelse i den enkelte etat og lokalavdelinger, fordi det er så store forskjeller mellom dem.

Vår undersøkelse viser at dette bare delvis er riktig. Det er åpenbart store forskjeller mellom Navs kontaktsentre, politiet, UDI og Høgskulen i Østfold. Men det er også mye som er likt, blant annet *at det er så ulikt*. Et påfallende og helt entydig resultat av vår undersøkelse er at det innenfor hver sektor, innenfor hver etat og til dels innenfor hver avdeling kan være store forskjeller på hvordan f.eks. medbestemmelse, telling og overvåking fungerer. Det er altså ikke slik at medbestemmelsen er god i politiet og dårlig i Nav. Det er slik at vi finner svært god og svært dårlig medbestemmelse både i Nav og politiet, svært høy grad av telling og overvåking både i Nav og på universitetene. Vi finner svært god og dårlig etterlevelse av regelverkets *ånd* både i politiet og Nav. Og informantene viser stort sett til at dette avhenger av *den enkelte leders innstilling*.

For det andre er også de negative erfaringene med ulike former for kontrollbasert styring ofte svært like på tvers av sektorer og etater. Vi blir f.eks. fra deler av de aller fleste etatene fortalt at tillitsvalgte bringes inn når saker egentlig er avgjort, at ledere oppfatter krav om drøfting som krav om å informere og at det i realiteten telles på individnivå selv om det «offisielt» ikke skjer. Det betyr at det fins mange felles tiltak som kan sikre tillitsreform i alle sektorer, og at krav om endringer ikke bør kunne avvises med at «slik er det ikke her hos oss»

Noen andre tiltak er naturligvis bare aktuelle i enkelte etater, f. eks. endringer i finansieringssystemet i uh-sektoren og reversering av politireformen.

Hovedfunn

De fire hovedfunnene i vår undersøkelse gjelder i hele statlig sektor og kan helt kort oppsummeres slik:

- Det er svært store forskjeller når det gjelder tillit, medbestemmelse, måling og ledelsesformer, både innen etatene og mellom ulike avdelinger i etatene
- Graden av tillit, medbestemmelse, måling og ledelsesformer er i altfor stor grad avhengig av den enkelte leders syn på og interesse for reell

medbestemmelse. Noen steder oppfattes medbestemmelsen som ikke-eksisterende. («Ledelsen hører, men bryr seg ikke om våre meninger.»)

- Mulighetene til å bruke den enkelte etats, avdelings og medarbeiders faglige skjønn undergraves av komplisert regelverk, svært detaljerte tildelingsbrev, ustrakt bruk kvantitativ mål- og resultatstyring og HR-ledelse.
- Dagens organisasjons- og ledelsesformer fører til at man måler og kontrollerer de enkeltansattes arbeidsinnsats i stedet for å kontrollere tjenestenes kvalitet og om samfunnsoppdraget løses på en god måte.

Blant øvrige viktige funn er disse:

- Mål defineres som politiske og deles nedover i organisasjonen uten drøfting
- Mål foreslås av etatsledelsen og gjøres «politiske» gjennom tildelingsbrevet
- De formelle medbestemmelsessystemene er svake.
 - Svak Hovedavtale: Svært få forhold som gir formelt grunnlag for forhandlinger. Drøfting oppfattes ofte som informasjon
 - I hovedsak finns ikke styrer e.l. med ansatterepresentasjon.
- Det gjennomføres altfor mange leder-initierte omorganiseringer. De virker ofte unødvendige og skaper mye merarbeid og frustrasjon
- Omorganiseringer, sentralisering og sammenslåinger medfører stadig svakere medbestemmelse lokalt. Dette skaper frustrasjon og vansker med rekruttering av tillitsvalgt og «overload» for sentrale tillitsvalgte
- Tillitsvalgte har ingen innflytelse/representasjon i styringsdialogen der mål for etatene avgjøres.
- Mål- og resultatstyring er fortsatt styringsformen i Staten. Det er blitt mer diskusjon om *antall* mål.

- Det er svært mange mål i tildelingsbrevene, men alle er ikke nødvendigvis tallfestet.
- Vi finner fortsatt mange tilfeller av målforskyvninger. Noen eksempler:
 - Tidsfrister styrer («bare bli ferdig»)
 - Lette saker prioriteres
 - Bare det som skal telles, teller
 - Kvantitet framfor kvalitet
 - 2 politi per 1000 – sivile presses ut
 - Krav om kortere telefontid i Nav Kontaktsenter fører til at samtaler ikke avsluttes og gir nye oppringninger fra samme bruker.
 - Ensidige måltall for arbeidsformidling i Nav fører til at de ansatte prioriterer de klientene som er enklest å skaffe jobb (og som kanskje er de som har minst bruk for hjelp).
- Amerikanisert HR-ledelse styrker ledelsens makt på bekostning av norsk samarbeidsmodell
- Ledelsen overlater IDF-møter og andre forhandlinger/drøftinger til HR
- «Personalkontor» gjøres om til «HR» og blir utilgjengelig for de ansatte, men omdannes i stedet til et redskap for ledelsen
- En del steder individualiseres målene og individuell, kvantitativ måloppnåelse brukes i lønnsforhandlinger og ved opprykk o.l.
- En del steder overvåkes de ansatte digitalt og løpende, iblant i strid med Arbeidsmiljølovens bestemmelser.
- Den såkalte avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) skjerper problemene.
 - Stillinger blir stående ubesatte

- Knappe ressurser fører til at bare de høyest prioriterte, tallfestede målene blir etterlevd.
- Kvantitet erstatter kvalitet når tida blir knappere
Det er nær sammenheng mellom medbestemmelse og tillit. Ansatte og tillitsvalgte som erfarer høy medbestemmelse har høy tillit.

Forslag til tillitsreform

Samlet sett peker informantene på svært mange ulike problemer knyttet til organisasjon, styring og finansiering som har betydning for tillit og mulighet til tillitsreform. Dette skyldes at dagens forvaltningssystemer påvirker en rekke sider ved ansattes medbestemmelse og at disse i liten grad kan løses gjennom små, lokale endringer. Det kreves først og fremst større endringer på felles nasjonalt, politisk nivå.

Våre forslag til tillitsreform kan på denne bakgrunnen formuleres slik:

Organisasjon

- Sette ned et partssammensatt utvalg for gjennomføring av tillitsreformen
- Stille krav om at alle omorganiseringer og nye digitale løsninger skal vurderes gjennom omfattende konsekvensanalyser der tillitsvalgte er representert. Uten en slik konsekvensanalyse kan/skal omorganisering og nye digitale løsninger ikke gjennomføres/innføres.
- Alle nye digitale systemer skal forhandles
- Innføre maksimumstak for innkjøp av eksterne konsulenttenester (i form av prosent av driftsutgifter e.l.)
- For disse punktene viser vi til Hurdalplattformens formulering: «Sørge for at store IKT-prosjekter i offentlig sektor styres på en ny og bedre måte basert på tett involvering av brukere og ansatte, og ved å bygge opp kompetanse i egen organisasjon fremfor å kjøpe konsulenttenester»
- All konkurranseutsetting skal forhandles
- Ta tilbake tenester som renhold, regnskap, lønn og it i størst mulig grad

Styring og finansiering

- Mål- og resultatstyring står i direkte motsetning til en tillitsreform og må derfor avvikles for å forhindre ineffektivitet, målforskyving, merarbeid og individualisering. Dette kravet står allerede i NTLs prinsipp- og handlingsprogram. Staten må innføre en ny, overordnet form for styring basert på samfunnsoppdraget og tillit til de ansatte.
- Unngå nye rettighetslover. Sette ned partssammensatte utvalg i alle etater for å gå gjennom lover og forskrifter og andre regelverk med sikte på omfattende sanering for å hindre unødig detaljstyring samtidig som likebehandlingsprinsippet sikres
- Avvikle ABE-reformen i tråd med løfter i Hurdalplattformen
- Gjennomgå statens økonomireglement

Medbestemmelse, HR og tillit

- Reforhandle Hovedavtalen for å styrke organisasjonenes forhandlingsrett
 - For eksempel ved å innføre forhandlingsrett ved «rasjonalisering og innføring eller endring av teknologi som har innvirkning på de tilsattes arbeidssituasjon, eller andre vesentlige endringer av arbeidsprosessen».⁶⁵
 - Kreve forhandlinger ved alle former for konkurranseutsetting av gamle og nye tjenester
 - Innføre forhandlingsrett på deler av virksomhetenes budsjetter
- Sette ned et partssammensatt utvalg for utrede forslag om å styrke den formelle medbestemmelsen

⁶⁵ Formuleringen er hentet fra Loven som ble vedtatt i 1980

- Politiske vedtak må være skriftlig dokumentert for å kunne begrense medbestemmelsen. Tjenestemannsorganisasjonene skal delta i styringsdialogen mellom departement og virksomhet og drøfte virksomhetenes innspill til tildelingsbrevene og ha formell innflytelse på hvordan tildelingsbrevenes krav skyves nedover i etaten.
- Skriftliggjøre og formalisere mer omfattende medbestemmelse i tråd med erfaringene fra Modellkommuneforsøkene. Avvise luftige og uformelle «samstyrings»-løsninger og liknende.
- Stille krav om at alle ledere årlig skal redegjøre for hvordan de legger til rette for medbestemmelse
- Obligatorisk opplæring i partssamarbeid for alle ledere i Staten. Opplæringen skjer i samarbeid med fagorganisasjonene
- Opplæring i partssamarbeid på alle ledelsesstudier
- Kreve at lederen stiller i alle IDF-møter. Avlyse møter der lederen ikke stiller
- Kreve at måltall *ikke* brytes ned på lokalt nivå.
- Stille krav om at tillitsvalgte i tråd med Hovedavtalen får tilstrekkelig tid til å utføre oppgavene, dvs. tid til å sette seg inn i utredninger og forslag og tid til å forankre standpunkter blant medlemmene. De skal ha egen kontor plass, telefon og virksomhetens kontortekniske utstyr
- *Forby* all digital overvåking ved å skjerpe arbeidsmiljøloven
- *Forby* måling på individnivå ved å skjerpe arbeidsmiljøloven
- Individuelle måleparametere avvikles
- Utarbeide ny ledelsesplattform i Staten basert på statens særpreg, verdigrunnlag og overordnede mål og på Louise Bringselius forslag fra den svenske tillitsutredningen
- Avvikle Arbeidsgiverrådet i Staten