

Når struktur presser kultur

Evaluerings av Tollvesenets Distriktsutviklingsprosess (DUP)
Leif E. Moland og Sissel C. Trygstad – Fafo

Når struktur presser kultur	1
Evaluering av Tollvesenets Distriktsutviklingsprosess (DUP)	1
Forord.....	4
Sammendrag og utfordringer	6
Problemstillinger	6
Metode	8
Kort om DUP	9
Konklusjoner.....	10
1 Har hensikt, behov og mål vært formulert klart og slik gitt omstillingen et legitimt utgangspunkt?.....	10
2 Har en sikret at informasjon er nådd ut til rett tid og er blitt forstått?	12
3 Har prosjektet i alle faser vært tilstrekkelig forankret?	13
4 Har de ansatte og deres representanter formelt og reelt kunnet delta og påvirke utvikling og gjennomføring av prosjektet?.....	13
5 Ble det satt av tilstrekkelig ressurser i form av tid, kompetanse og økonomi?.....	15
6 Ble prosjektet fulgt opp av ledelsen, evaluert underveis og mot slutten?	16
Trygghet og medvirkning	16
Utfordringer	17
Rapportens oppbygning	20
Del 1	22
1 Innledning	22
2 Etater og virksomheter i omstilling	25
Offentlig sektor i endring (omfang og drivkrefter)	25
Begrunnelser og drivkrefter bak endringene	26
Medvirkning i omstillingsprosesser.....	31
Formelt partssamarbeid i organisasjonsutvikling.....	33
Konseptdrevet OU og Regionaliseringsmodeller	37
Gode omstillingsprosesser.....	40
Problemstillinger	42
Problemstillinger	43
3 Metode og gjennomføring	44
Presentasjon av data	46
Representativitet	52
Del 2	54
4 DUP i hovedtrekk.....	54
Konseptdrevet strukturreform?	58
Forprosjekt, Omstillingssekretariat og regionale prosjekter	61
Oppsummering	63
5 Målklarhet og informasjon	64

Informasjon om DUP	64
Målene for DUP er lite kjent	70
Konkrete tiltak er mer kjent.....	73
Vurdering av måloppnåelse.....	75
Oppsummering	76
6 Medvirkning	77
Samarbeid og involvering.....	83
Direkte medvirkning.....	85
Indirekte medvirkning	91
Innflytelse før og etter DUP	95
Oppsummering	98
7 Trygghet.....	101
Hvem ble berørt?	103
Jobbsikkerhet	110
Kun effektivisering eller også rasjonalisering?	111
En sosialt ansvarlig prosess?.....	116
Arbeidssituasjon før og nå	120
Oppsummering	126
8 Tidligere ansatte	128
Virkemidler.....	131
Hva gjør de i dag?.....	136
Oppsummering	138
Ble ansattes trygghet godt nok ivaretatt?	139
9 Har DUP vært vellykket?.....	140
10 Helhetlig og oppsummerende drøfting.....	148
Problemstillinger	149
1 Har hensikt, behov og mål har vært formulert klart og slik gitt omstillingen et legitimt utgangspunkt?.....	151
2 Har en sikret seg at informasjon er nådd ut rettidig og blitt forstått?	153
3 Har prosjektet i alle faser vært tilstrekkelig forankret?	154
4 Har de ansatte og deres representanter formelt og reelt kunnet delta og påvirke utvikling og gjennomføring av prosjektet?.....	155
5 Ble det satt av tilstrekkelige ressurser i form av tid, kompetanse og økonomi?	158
6 Ble prosjektet fulgt opp av ledelsen, evaluert underveis og mot slutten?	159
Trygghet og medvirkning	159
11 Utfordringer	161
Litteratur	164
Interne dokumenter	166

Forord

I desember 2005 fikk Fafo i oppdrag fra Toll- og avgiftsdirektoratet å evaluere deler av Distriktsutviklingsprosessen (DUP). Utgangspunktet for oppdraget var:

”Beskrive og foreta en evaluering av måten omorganiseringsprosessen ble gjennomført på. Evalueringen skal ta utgangspunkt i målet om å legge til rette for størst mulig grad av trygghet og medvirkning i omstillingsprosesser” (Tollvesenet 7.11.05).

Det er altså interne konsekvenser av DUP som har dannet grunnlaget for denne evalueringen, som ble igangsatt i januar 2006, og som nå er ferdigstilt.

Evalueringen er forholdsvis omfattende. Vi har gått inn i sentrale dokumenter, vi har intervjuet ledere og tillitsvalgte på ulike nivåer, og vi har gjennomført en spørreundersøkelse der alle arbeidstakere i etaten var målgruppe. Dermed er datatilfanget stort, og de gjennomførte analysene er sentrert rundt vår tolkning av oppdraget. Blant etatens lesere vil noen nikke gjenkjennende, andre vil bli provosert, mens atter en gruppe – vi håper den er begrenset – vil finne innholdet uinteressant. Vi håper imidlertid at noen av de funn og konklusjoner som rapporten presenterer, vil resultere i interne diskusjoner. Åpne interne diskusjoner og meningsutveklinger er av avgjørende betydning dersom tjenestene skal utvikles og kvaliteten skal heves. Slik er det i alle virksomheter.

DUP har endret deler av Tollvesenets organisasjonsstruktur. Parallelt har det foregått en strukturering forstått som økt vektlegging og klargjøring av formelle strukturer. Dette har utfordret en ledelseskultur som tidligere bar preg av å være uformell. Også partsamarbeidet er blitt mer formelt. Dette skaper en ryddigere og tydeligere organisasjon, noe som kan gi Tollvesenet som organisasjon økt åpenhet, flere konfrontasjoner og styrket endringskompetanse. Samtidig har strukturendringene og måten disse er gjennomført på, svekket enkelte av kjerneverdiene i den gamle tollerkulturen. Kanskje er Tollvesenet i ferd med å bli en litt mer ”normal” arbeidsplass?

Det å invitere eksterne forskere til å evaluere en intern prosess av DUPs karakter innebærer at oppdragsgiverne i langt mindre grad kan styre fokus, problematiseringer, tolkninger og konklusjoner. Det krever mot og vitner om vilje til å lære av tidligere erfaringer, noe som er viktig i en statlig sektor i stadig endring. Vi har opplevd en etat som har vært velvillig til å besvare alle typer spørsmål, og har gitt oss tilgang til grunnlagsmateriale. Vi vil gjerne få takke alle informanter som velvillig har stilt opp til intervju og brukt tid til å lese igjennom og kommentere vårt arbeid.

Til tross for at Fafo har hatt en uavhengig rolle i evalueringen, har arbeidet vært gjennomført i et nært samarbeid med Tollvesenets egne utredningsledere. Derfor retter vi en særlig takk til Rita Edvardsen og Morten Dybesland, som vi har hatt et svært fruktbart samarbeid med. De har også bidratt skriftlig med deler av ”DUP-historien” (kap. 4).

Eivind Falkum, Fafo, har lest og kommentert hele rapporten og bidratt med mange nyttige innspill. Alle feil eller mangler er likevel forfatternes ansvar. Leif Moland har vært prosjektleder og er sammen med Sissel Trygstad ansvarlig for rapportens innhold.

Fafo, august 2006

Leif Moland og Sissel Trygstad

Sammendrag og utfordringer

Tollvesenet

Tollvesenet sorterer under Finansdepartementet, og er organisert i et direktorat (TAD) og en regionsforvaltning med seks tollregioner. Toll- og avgiftsdirektøren rapporterer til Finansdepartementet. Finansdepartementet «rådfører seg», som vi skal se ganske detaljert, med Stortinget, på samme vis som det til tider gir ganske detaljerte instruksjoner til Toll- og avgiftsdirektøren.

Seks regionsdirektører samt avdelingsledere i TAD rapporterer til Toll- og avgiftsdirektøren. Den formelle organisasjonsstrukturen er gjengitt i vedlegg 1. Staten har i dag om lag 1 800 ansatte. Arbeidstakersiden er først og fremst organisert i Norsk Tollerforbund, som er tilsluttet YS. Akademikerne og NTL (LO) er også representert.

Oppdraget til Fafo

I desember 2005 fikk Fafo i oppdrag fra Toll- og avgiftsdirektoratet å evaluere deler av Distriktsutviklingsprosessen (DUP). Utgangspunktet for oppdraget var:

«Beskrive og foreta en evaluering av måten omorganiseringsprosessen ble gjennomført på. Evalueringen skal ta utgangspunkt i målet om å legge til rette for størst mulig grad av trygghet og medvirkning i omstillingsprosesser»(Tollvesenet 7.11.05).

Problemstillinger

Slik oppdraget er formulert av Tollvesenet og gjengitt innledningsvis, har det vært et mål for etaten at DUP gjennomføres slik at det legges til rette for

- størst mulig grad av trygghet og medvirkning i omstillingsprosesser
- reell medinnflytelse fra arbeidstakernes organisasjoner
- at omstillingsarbeid ikke blir en belastning, men bidrar til å utløse kreativitet og til å gi den enkelte medarbeider nye muligheter og utfordringer
- å fjerne usikkerhet som kan hindre en vellykket omstilling

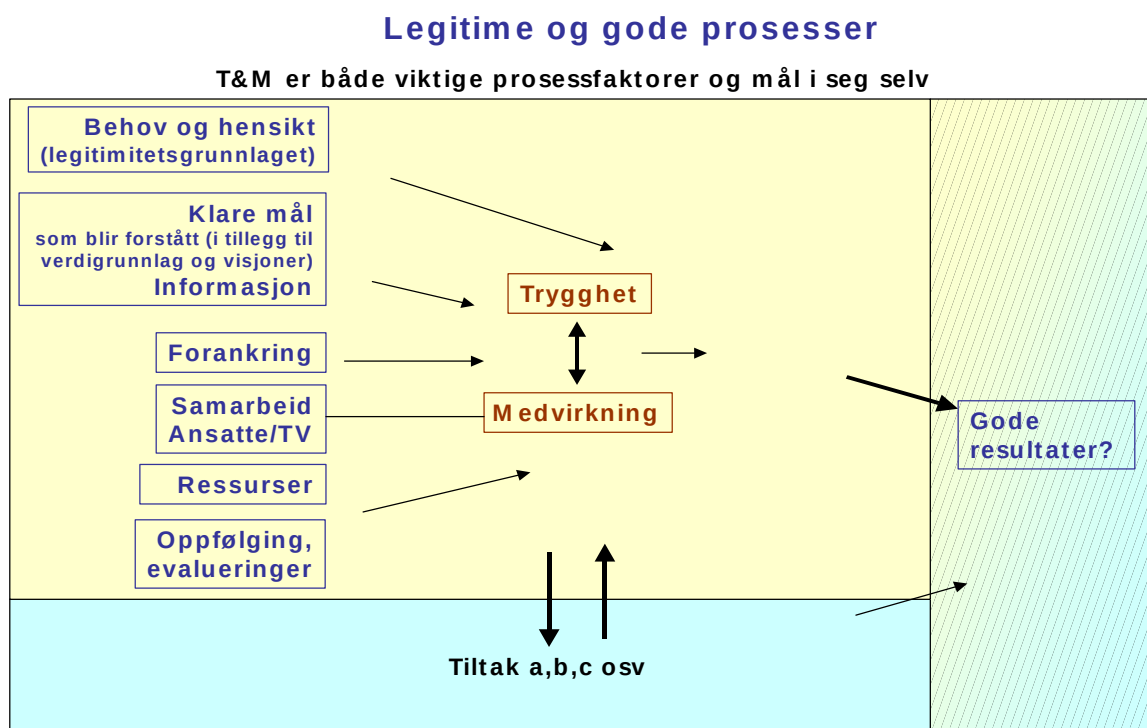
Disse problemstillingene relateres til seks forhold som er særlig viktige for å lykkes med gjennomføringen av store utviklingsprosjekter og omstillinger (figur 1). Midt i figuren over har vi skilt ut «trygghet» og «medvirkning» som evalueringens kjernepunkter. Disse er imidlertid vevd tett sammen med de seks momentene/ boksene til venstre i figuren. «Tiltak» og «resultater» bør rimeligvis også inngå som elementer i et utviklingsarbeid. Disse momentene inngår imidlertid ikke i dette evalueringsoppdraget.. For å svare på

om det i DUP ble tilrettelagt for størst mulig grad av trygghet og medvirkning, stiller vi følgende spørsmål:

Har DUP vært gjennomført slik at det har vært lagt til rette for størst mulig grad av trygghet og medvirkning ved at

1. hensikt, behov og mål har vært formulert klart og slik gitt omstillingen et legitimt utgangspunkt? Er konsekvensutredninger foretatt dersom omstillingens art tilsier det?
2. informasjon er nådd ut til rett tid og slik at den er forstått?
3. prosjektet i alle faser har vært tilstrekkelig forankret?
4. de ansatte og deres representanter formelt og reelt har kunnet delta og påvirke utvikling og gjennomføring av prosjektet? Er de blitt hørt?
5. det har vært satt av tilstrekkelig ressurser i form av tid, kompetanse og økonomi?
6. prosjektet er blitt fulgt opp av ledelsen og evaluert underveis og mot slutten?

Figur 1: Legitime og gode utviklingsprosesser



Endringer som utfordrer?

Trygghet og medvirkning er viktige faktorer for å lykkes med omstillinger. Men er det i tillegg noe ved DUP spesielt som gjør det ekstra viktig å legge vekt på trygghet og medvirkning? Det vil være tilfelle dersom:

- det er uklarhet om mål eller virkemidler
- det er uenighet om mål eller virkemidler
- mål eller virkemidler truer organisasjonen eller medlemmene

Utfordres:

- Etatens eksistensgrunnlag?
- Organisasjonens identitet og kultur? Vil endringene bevare/ videreutvikle institusjonens verdifundament, eller vil dette også røkkes ved?
- Etablerte styringssystemer?
- Fordeling av posisjoner, myndighet, arbeidsoppgaver?
- Partsrelasjoner, personalpolitikk, støttefunksjoner?
- Arbeidsmiljø og jobbsikkerhet, herunder også reisevei og arbeidstidsordninger, kompetansekrav, mestring, arbeidspress?

Metode

Gjennomføringen av evalueringen har basert seg på følgende datagrunnlag:

1. Dokumenter som

- har vært retningsgivende for omstillingen, primært brev og innstillinger til og fra Finansdepartementet, Stortingsproposisjoner, interne innstillinger, strategiplaner og høringsuttalelser
- beskriver omstillingen og Tollvesenet for øvrig. I tillegg til det som er nevnt over kommer årsmeldinger, historiske beskrivelser, Norsk Tollblad, Toller'n og interne notater og en nylig skrevet masteroppgave om DUP.

2. Kvalitative intervjuer med

- toll- og avgiftsdirektøren, en gruppe ledere sentralt, deriblant medlemmer av det såkalte Grannesutvalget, ledere i regionsledelsen fra én tollregion, ledere fra lavere nivå enn regionsledelsen fra én tollregion
- gruppe tillitsvalgte sentralt der alle de tre hovedsammenslutninger var representert, gruppe tillitsvalgte fra én tollregion
- gruppe representanter fra det tidligere Omstillingssekretariatet

3. To kvantitative spørreundersøkelser: Elektronisk spørreundersøkelse til alle ledere og ansatte i Tollvesenet. Fikk svar fra 658 personer.

- Postal spørreundersøkelse til tidligere ansatte som sluttet under eller like etter DUP. Fikk svar fra 41 personer.

Kort om DUP

DUP-perioden: 2001 - 2005

TAD opererer med 20.12.01 som startpunkt for DUP. Dette er datoen da etaten mottok sitt oppdrag fra Finansdepartementet. Fire år senere, ved utgangen av 2005, skal DUP ha vært avsluttet. Da skal alle vedtatte strukturendringer, oppgaver og organisatoriske endringer være på plass.

Bakgrunnen for DUP

Bakgrunnen, og det derav følgende motivet for arbeidet med DUP, relateres til følgende utviklingstrekk:

- Økende internasjonalisering med stadig friere verdenshandel medfører økning i person- og varestrømmen over grensene.
- Åpnere grenser i Europa med mer organisert og internasjonal kriminalitet enn tidligere gjør oppgavene mer komplekse.
- Krav til økt fleksibilitet og evne til omstilling på grunn av nye trafikkmønstre, endrede sikkerhetskrav (for eksempel mat) og akutte hendelser (for eksempel munn- og klovsykeutbruddet i 2001).
- Utviklingen innen den elektroniske informasjonsteknologien gir mulighet for mer effektive arbeidsprosesser, mer effektiv kommunikasjon med brukerne og stedsuavhengig organisering.
- Økte krav fra publikum, næringslivet og media om bedre tjenesteyting.

Strukturendringer som følge av DUP

Ti tolldistrikter ble omgjort til seks regioner. Dette innebærer at bare seks kontor fikk status som hovedkontor. 14 tollsteder ble nedlagt. Andre tollsteder blir slått sammen. Hver region fikk delegert økt myndighet. Enkelte oppgavefordelinger ble endret. En rekke ansatte fikk nytt arbeidssted i etaten. Ca 45 ansatte sluttet og fikk sluttpakke.

Konklusjoner

1 Har hensikt, behov og mål vært formulert klart og slik gitt omstillingen et legitimt utgangspunkt?

Et klart sett endringsbehov, men uenighet om konseptvalg

For Tollvesenets del var det liten uenighet knyttet til *behovet* for endring. «Alle» var enige i behovet for å videreutvikle Tollvesenet i takt med nye utfordringer som følge av blant annet globalisering, voksende antall grensepasseringer, ny teknologi og økte krav til effektivitet. Det synes imidlertid å ha vært mindre enighet og klarhet knyttet til hensikten og målene.

Det ble eksempelvis reist kritikk fra NT med hensyn til valget av regionsmodellen. Denne kritikken forsterkes gjennom informantintervjuer og analysen i Tryggvason og Steirings masteroppgave om DUP fra 2005. Kritikken går på at modellen ble valgt før det var klart hvilke *behov* den skulle dekke. Vi kan derfor spørre om den ytre legitimiteten ved å velge noe tidsriktig ble viktigere enn den indre.

Omstillingsprosessen i eksternt perspektiv

Det konkrete initiativet til DUP kommer fra Toll- og avgiftsdirektøren, noe som sikret etaten betydelig styring over utformingen av Tollvesenets nærmeste fremtid. Prosjektet er godt forankret hos eier (Finansdepartementet).

Prosessen er styrt ovenfra og nedad. Samtlige fagforeninger har innspill som delvis blir ignorert av arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen (Grannesutvalget) har innspill som ikke blir tatt til følge av Toll- og avgiftsdirektøren. Direktøren blir på sin side overstyrt på enkelte punkter av Finansdepartementet. Utgangen er likevel en DUP som ligger tett opp til TADs forarbeider

Medvirkning og forankring hos de ansatte sies å være viktig, men vanskeliggjøres av tidspress som eier (FIN) må ta hovedansvar for.

Svakt oversettelsesarbeid og uklarhet om målene

- Målformuleringene har ikke nådd ut i organisasjonen. Ingen enkelt målformulering skiller seg ut som en som alle «kjenner». (kap. 5)
 - o Ingen av formuleringene er gjenkjent av et flertall av informantene. Dette gjelder også blant lederne

Spørsmålet er derfor om ledere og ansatte «egentlig» har oppfattet formålet med DUP. Tollvesenets oversettelse av vidt definerte mål som at DUP skulle gjøre etaten «i stand til å møte morgendagens utfordringer» til et lokalt språk har vært mangelfull. Dette ska-

per selvsagt legitimitetsproblemer når virkemidler for å nå målene skal iverksettes, og er et svakt utgangspunkt med tanke på å oppnå oppslutning om endringer.

Mer rykter enn fakta i oppstartsfasen

Kommunikasjonsstrukturene fungerte ikke tilfredsstillende i endringsprosessen. Eksempelvis svarer 65 prosent av de ansatte at nærmeste leder har hatt liten eller ingen betydning som informasjonskilde under DUP. Inntrykket forverres når vi også vet at heller ikke den sentrale ledelsen i direktoratet betraktes som en viktig informasjonskilde. Derimot har de uformelle kanalene vært hyppig brukt. Spredningen gjennom disse kanalene har foruten av fakta imidlertid vært preget av rykter og sladder. Dette skapte uro og grobunn for usikkerhet, og det har bidratt til at den formelle informasjonen har hatt liten troverdighet eller legitimitet blant de ansatte.

Sterk kultur og identitet – et tveegget sverd?

Lederes og ansattes egenoppfatning om etatens sterke kultur og identitet kan ha ført til at man sentralt i TAD har gått ut fra at det eksisterer en felles virkelighetsforståelse ”der ute”. Hvis så er tilfellet, er det rimelig å anta at man også har undervurdert informasjons- og kommunikasjonsbehovet i organisasjonen. Våre analyser vitner derimot snarere om ulike virkelighets- og problemforståelser, noe som også den uformelle informasjonsspredningen har gitt næring til.. I omstillingsprosesser vil det vanligvis være et udekket informasjonsbehov når endringer skal gjennomføres. Like fullt burde sentrale ledere i Tollvesenet ha kalkulert med at mer eller mindre sannferdige rykter ville bli spredd – og det fort. Gjennom linjen burde man i større grad ha involvert ledere nedover i systemet gjennom informasjon og kommunikasjon.

En endring som truet?

Til tross for at Tollvesenet har gjennomført endringer også tidligere, er DUP den mest omfattende i løpet av de siste 20 årene. Av mulige trusselscenarier som etaten kunne stå overfor, var en oppsplitting, der deler av Tollvesenet ble innlemmet i Skatteetaten. Vi vet også at i den perioden der DUP ble gjennomført, var endringstakten høy i statlig sektor, og det er ikke urimelig å tenke seg at det ville kommet et politisk initiativ til endring hvis ikke dette hadde kommet fra etaten selv. Det er imidlertid lite som tyder på at arbeidstakerne i Tollvesenet oppfattet en slik ytre fiende som kunne rokke ved etatens egenart og eksistens.

Dermed ble DUP i seg selv en trussel fordi den rokket ved noe som fremstår som et sentralt trekk ved den omtalte identiteten. DUP svekket oppfatningen om at ansettelse i etaten er et livslangt prosjekt. Gjennom DUP så man konturene av en mer «brutal» personalpolitikk, der det ikke lenger ble laget tilpasninger som eksempelvis forhindret at ansatte ble stående uten oppgaver eller måtte flytte for å beholde sitt ansettelsesforhold. Slik fikk også tilliten til etaten som arbeidsgiver en knekk..

DUP mer enn en «boksologisk» reform

I ettertid har NT karakterisert DUP som en «boksologisk» reform med minimal innvirkning på etatens virksomhet. Andre sier at DUP, med unntak av noen nedleggelser og sammenslåinger, er mer «prat» enn realitet (Tryggvason og Steiring, 2005). Våre data viser imidlertid at DUP fikk både faglige og sosiale konsekvenser for en ikke uvesentlig gruppe ansatte. Vi mener det derfor er grunn til å tilbakevise påstanden om at dette kun var en «boksosilogisk» reform.

Manglende konsekvensutredning

Hadde omstillingens utgangspunkt hatt en større grad av legitimitet dersom konsekvensutredninger hadde blitt gjennomført? Det er alltid lett å være etterpåklok og svare et ubetinget ja på dette. I Tollvesenets tilfelle synes imidlertid dette å være et berettiget ja. NTs ønske om en konsekvensutredning ble ikke hørt. Etatens erfaringer med omstilling av denne karakter ser ikke ut til å ha vært god nok til at den sentrale ledelsen kunne forutse de problemer man ville få med hensyn til å kommunisere hensikt, behov og mål i DUP. At de personalmessige konsekvensene skulle få så vidt stor oppmerksomhet, burde ikke overraske.

2 Har en sikret at informasjon er nådd ut til rett tid og er blitt forstått?

Lite informasjon utenfor den indre kjerne

Det har til tider vært vanskelig å informere med ofte korte tidsfrister og usikkerhet om hvilke beslutninger de politiske myndighetene ville fatte. Toll- og avgiftsdirektøren medgir at informasjonen ut i organisasjonen ikke har vært god nok, og at det burde vært større klarhet omkring virkemiddelpakkens innhold. Generelt har informasjonen vært dårligere jo lenger unna sentrum en har vært. Ledere og ansatte i periferien er mindre tilfredse med informasjonen enn sentralt plasserte kolleger. Likeledes er informasjonstilfredsheten mindre blant ansatte enn blant ledere.

Svak formell informasjonsstruktur?

Et sentralt funn er at ledere ikke i stor nok grad er blitt benyttet i informasjonsarbeidet. Dette til tross for at det ble lagt opp til at informasjon skulle gå tjenestevei. Ikke bare hadde også ledere en vag formening om mål og virkemidler i DUP, de opplevde dessuten i større eller mindre grad at ansatte hadde mer informasjon enn det de selv hadde. Ledere på små tollsteder har i større grad svart dette enn ledere på store tollsteder. Det indikerer at rykter særlig har hatt grobunn der antall ansatte har vært lite, noe som trolig har påvirket hele arbeidsplassen som sådan. Hvorfor informasjonen har vært dårligere på små tollsteder, vet vi ikke. En mulig forklaring kan være at man her har hatt færre kontaktpunkter inn til sentral ledelse, noe som har begrenset informasjonstilgangen. En annen kan være at ledere ved små tollsteder i mindre grad har blitt benyttet som informasjonskanal for den sentrale ledelsen. Begge forklaringene vitner imidlertid om en struktur som ikke var rustet til å lette omstillingsprosessen. Både ledere og tillitsvalgte

mener det er en sammenheng mellom utilstrekkelig formell informasjon og ryktespredning, noe som i sin tur leder til upålitelig informasjon og usikkerhet blant ledere og ansatte. Med sin håndtering av DUP hatt ledelsen i etaten hatt en informasjonsstruktur som heller har underbygget enn motvirket uformell og til tider upålitelig informasjons-spredning.

3 Har prosjektet i alle faser vært tilstrekkelig forankret?

Sentral, men ikke bred forankring

Toll- og avgiftsdirektøren var tidlig påpasselig med å forankre DUP hos eier (Finansdepartementet) og i ledergruppen. Forankringen til fagorganisasjonene sentralt var i startfasen mindre klar. Arbeidsgrupper i distriktene sørget for en viss forankring på mellomnivået. Helt lokalt ble prosjektene svakt og sent forankret. Særlig fremstår manglende forankring i oppstartsfasen som en svakhet.

Korte tidsfrister svekker forankringen

Tidsfristene ble i flere tilfeller satt av departementet. Like fullt har timingen i enkelte tilfeller vært dårlig. Det er lite fordelaktig å sende en innstilling ut til høring fredag før palmesøndag, når tidsfristen i tillegg er kort.

Grunnlagstallene for de analyser som ble gjort i startfasen fikk også en viss kritikk. Disse forholdene rammer legitimiteten og derfor forankringen hardt. Det blir heller ikke bedre når det reises tvil om utvelgelsen av deltakere til det sentrale Grannes-utvalget. På tross av en haltende start antyder imidlertid våre analyser at en større grad av involvering kunne ha virket positivt inn på forankringen i senere faser.

4 Har de ansatte og deres representanter formelt og reelt kunnet delta og påvirke utvikling og gjennomføring av prosjektet?

Organisasjonsprosenten i Tollvesenet er svært høy, og den formelle samarbeidsstrukturen er godt forankret hos begge parter. Forhandlingsklimaet er godt, og fagforbundene (særlig Norsk Tollerforbund) har tradisjon for å ha et nært forhold til ledelsen. Dette er et godt utgangspunkt for reell meningsutveksling, diskusjon og innflytelse. I forbindelse med DUP har imidlertid partene ikke lykket særlig godt med å nyttiggjøre seg av dette potensialet.

Deltakelse viktig

Selv om DUP i hovedsak kan karakteriseres som en ovenfra og ned-prosess, har deltakelse likevel vist seg å være viktig. De som har deltatt aktivt i prosessen, i vår sammenheng ved å delta i arbeidsgrupper, er gjennomgående mer positive til DUP enn de som ikke deltok. Det indikerer for det første at resultatet kunne ha blitt et annet dersom flere hadde vært trukket med i denne type grupper på ulike nivåer. Dernest indikerer det også at det finnes et ubrukt potensial i organisasjonen. Man kan ha gått glipp av verdifulle innspill som kunne ha påvirket retningen i prosessen. For det tredje er dette en klar støt-

te til at bedriftsdemokratiet faktisk fungerer også i et nyttemotivert perspektiv. Det å delta, kunne diskutere og si sin mening medfører en større grad av aksept for utfallet – selv om utfallet også kan få negative konsekvenser for den enkelte.

Sterke partstradisjoner, men begrenset innflytelse for tillitsvalgte

De ansattes vurderinger av tillitsvalgtes rolle i endringene må betraktes som ganske nedslående. Det sår tvil om tillitsvalgtes innflytelse i prosessen og om deres rolle som ivaretakere av rettferdig behandling for de ansatte. Dette er to kritiske punkter som berører tillitsvalgtes legitimitet. Sett fra arbeidstakernes ståsted burde de tillitsvalgte vært mer synlige i prosessen. Dette kan på den ene siden ha svekket tillitsvalgtes rolle sett i forhold til både ledere og medlemmer. På den annen side er dette også et stort problem for ledelsen, fordi tillitsvalgte er viktige legitimitetsbærere i en endringsprosess.

Det bør samtidig understrekes at tillitsvalgte var aktive i forhold til de virkemidlene som ble tilbudt ansatte som ble løst av flytteplikten. De tok også standpunkt i diskusjonene om plassering av regionstollsted. Noe ble formidlet klart ut til medlemmene, andre ting ble på grunn av tvil ikke formidlet så tydelig. Dermed sitter medlemmene igjen med et inntrykk av mer passive tillitsvalgte enn det som nok var realiteten.

Importerte løsninger og dårlig tid

TADs tilnærming til omstillingsprosessen kan være en vesentlig forklaring på at det partbaserte samarbeidet fremstår som relativt svakt, tatt i betraktning det gode samarbeidsklimaet som har preget Tollvesenet i alle år. I stedet for å gjennomføre en intern prosess som kunne lede fra et omforent, anerkjent omstillingsbehov til egenutviklede mål og valg av virkemidler, valgte man et konseptdrevet utgangspunkt - den eksternt definerte regionaliseringsmodellen. Denne har ingen naturlig, intern forankring. Når ledelsen velger en importert løsning, stilles det store krav til intern bearbeiding, lokal oversettelse og tidlig involvering av både ledere og ansatte. Dette ble det ikke tatt tilstrekkelig hensyn til av etatens ledelse.

Korte tidsfrister gjorde at det i realiteten aldri ble anledning til å føre en seriøs dialog basert på lokal forankring i oppstartsfasen. Noe av «skylden» for dette ligger i at Tollvesenet er del av et politisk styringssystem, noe som både formelt og reelt reduserer både kontroll med gjennomføringsplaner og de ansattes anledning til å forhandle med motparten.

Formelt partssamarbeid er en styrke for vellykkede omstillinger

Når tillitsvalgtes rolle i DUP ikke vurderes som bedre enn det som er tilfellet, er det snarere å regne som et resultat av hvordan organene har vært brukt, fremfor en karakteristik av det formelle partssamarbeidet som sådant. Det synes som om særlig den sentrale ledelsen i liten grad har benyttet seg av samarbeidsaspektet i partsforholdet. Man har i begrenset grad lykkes med å utnytte de eksisterende drivkreftene i relasjonene på en slik måte at dette bidro til aktive utviklings- og forbedringsprosesser. Derfor kom heller ikke de tillitsvalgte i en posisjon der medvirkningsaspektet ble utnyttet godt nok: De ble ikke møtt slik at de kunne forhindre «gale» beslutninger eller understøtte «riktige» beslutninger godt nok (ref tabell 2.1).

Hvilke perspektiver på partsamarbeid har vært anvendt?

Vi har presentert tre ulike perspektiver på medvirkning:

- Det deltakerdemokratiske perspektivet. Her er deltakelse en verdi i seg selv og et viktig gode for de ansatte.
- Det rettighetsbaserte perspektivet. Her er maktutjevning basert på lov- og avtaleverket et sentralt motiv.
- Det nyttemotiverte perspektivet. Her er medvirkning gjort til et effektivt ledelsesverktøy for å styrke verdiskapingen.

I forbindelse med DUP har det vært en intensjon om å realisere *det deltakerdemokratiske perspektivet*. Det kommer klart frem i formuleringer om at omstilling ikke skal være en belastning, men en anledning til personlig utvikling («nye muligheter»). Ønsket om å redusere usikkerhet støtter også opp under dette. I praksis står vi igjen med enkeltpersoner blant lokale ledere som har gjort en kjempeinnsats.

Det rettighetsbaserte perspektivet har vært godt ivarettatt i avslutningsfasen. Det vil si at gjennomføring av nedbemanning og bruk av tiltakspakken er blitt fulgt på en riktig måte. Med bedre informasjon på et tidligere tidspunkt ville denne fasen ha vært gjennomført på en enda bedre måte. Når det gjelder startfasen, er bildet mer komplisert. Norsk Tollerforbund karakteriserer sen informasjon og korte tidsfrister som beskrevet over, som brudd på Hovedavtalen.

Nytteperspektivet på samarbeid har rett og slett vært fraværende. I dette ligger det at de tillitsvalgte ikke i tilstrekkelig grad ble involvert på en slik måte at de fikk reell innvirkning på DUP i dens ulike faser. Dersom nytteperspektivet skal kunne utnyttes, må det, som omtalt over, tilrettelegges for at de tillitsvalgte kommer i en posisjon der de ikke bare deltar i ulike fora, men også får muligheten for innflytelse på planlegging, forberedelse og iverksettelse. Det kan se ut til at ledelsen har oversett det «nyttige» ved å ha tillitsvalgte med på laget. En mulig forklaring på dette ligger nok delvis i at ledelsen i utgangspunktet undervurderte de utfordringene som skulle vise seg å dukke opp etter hvert som prosessen de hadde foran seg skred frem. Et annet forhold ligger i (restene av)¹ en kultur som i stor grad baserer seg på uformell kommunikasjon og beslutninger forberedt på kammerset. En uformell kultur der alle antas å kjenne alle og der de tillitsvalgte har vært mer rettighetsorientert enn nytteorientert, kan kanskje også ha bidratt til at forventningene til et nyttig, formelt partssamarbeid ikke har vært så store.

5 Ble det satt av tilstrekkelig ressurser i form av tid, kompetanse og økonomi?

Tidsaspektet er allerede diskutert.

¹ Parentesen er tatt med fordi Toll- og avgiftsdirektørens innsats for økt formalisering kan forventes å endre denne delen av kulturen.

Tilstrekkelig endringskompetanse?

Vi har ingen holdepunkter for å si at Tollvesenets faglige kompetanse er lav. Tvert i mot har vi grunn til å anta at Tollvesenet holder et høyt faglig nivå, og at de ansatte i større grad enn i mange andre offentlige virksomheter får løpende faglig oppgradering.

Når det gjelder etatens endringskompetanse, er bildet imidlertid mer sammensatt. På alle nivåer vil man ha ledere som er mer eller mindre kompetente til å gjennomføre endringsprosesser av denne art. Men, det ser ut til at den sentrale ledelsen har undervurdert ringvirkningene av DUP i organisasjonen og derfor heller ikke gjennomført grundige nok analyser for å få kunnskap om hvorvidt ledere på ulike nivåer var godt nok rustet til å håndtere situasjonen lokalt.

Den uro som DUP skapte kunne vært begrenset ved hjelp av bedre og mer treffsikker informasjon, der linjeledere og tillitsvalgte ble aktivt benyttet. Vi har også sett at hver tredje leder mener han/ hun ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre endringsprosessen. Det er også en stor andel som mener at de ikke fikk god nok opplæring til å blant annet gjennomføre overtallighetssamtaler. Dette vitner om at de som skulle drive endringsarbeidet ute – i den enkelte region og på det enkelte kontor – i mange tilfeller ikke følte seg kompetente. Det kan derfor se ut til at den sentrale ledelsen ikke bare har undervurdert behovet for informasjon, men også overvurdert endringskompetansen til den enkelte leder. Samtidig vet vi at flere av lederne som skulle drive det lokale endringsarbeidet, hadde svært usikre fremtidsutsikter. Dette har trolig satt de berørte ledere i en svært ambivalent situasjon. Det er vanskelig å være entydig konstruktiv og løsningsorientert når man selv rammes negativt av de endringene man skal markedsføre, særlig dersom involveringen i tillegg har vært mangelfull.

Med hensyn til økonomi har vi ingen indikasjoner som tilsier at manglende ressurser på dette feltet hindret deltakelse.

6 Ble prosjektet fulgt opp av ledelsen, evaluert underveis og mot slutten?

Etter en god start vis-à-vis Finansdepartementet og en rask oppfølging av Grannesutvalget, får prosessen en pause på ett år av årsaker som ligger utenfor TADs herredømme. Når prosessen tas opp igjen, delegeres ansvar og fullmakter i stor grad til regionsnivået. Etter dette er toppledelsen lite synlig.

Prosjektet (DUP) ble ikke evaluert underveis, men utfordringer ble forsøkt løst etter hvert som de dukket opp. Løpende underveisevalueringer ville antakelig ha fanget opp noen av de svakhetene som er beskrevet over. Prosjektet har imidlertid fått en omfattende evaluering i ettertid. Dette styrker ikke DUP, men skaper forventninger blant de ansatte om organisatorisk læring i ettertid.

Trygghet og medvirkning

Tryggheten kunne vært ivaretatt bedre

Med hensyn til ansattes trygghet viser våre funn at det kunne vært satt inn mer ressurser på å kartlegge mulige konsekvenser av endringene for de ansatte. Det kunne også vært

satt inn flere ressurser for å bistå og støtte dem som fremstår som særlig berørte. Manglende trygghet må ses i sammenheng med at informasjonsstrukturene ikke fungerte tilfredsstillende, og at ledere på ulike nivåer i for liten grad var involvert aktivt i prosessen. Det medførte at ledere i flere tilfeller opplevde manglende kunnskap om prosessen, noe som gjorde det vanskelig å medarbeiderne tilfredsstillende svar på spørsmål.

Ringvirkningene som DUP skapte er fortsatt virksomme i dag – over to og et halvt år etter gjennomføringen. Vi har sett at en stor andel svarer at DUP var en opprivende prosess som det vil ta tid å komme over, og vi har sett at stoltheten til etaten har fått seg en kraftig knekk. En mer oppegående informasjonsstruktur, tilrettelegging for diskusjoner og innsigelser er virkemidler som kunne ha redusert omkostningene, særlig når Tollvesenet internt omtales som en ryktebørs.

Utilstrekkelig medvirkning

De som var involvert i arbeidsgrupper opplevde denne deltakelsen i stor grad som positiv, både med hensyn til egen og gruppens gjennomslagskraft. Dette indikerer at medvirkning også innebar en grad av opplevd innflytelse for dem som deltok aktivt. Majoriteten gjorde imidlertid ikke det. Den var avhengig av tillitsvalgtkanalen for å øve innflytelse, og som vi har sett blir tillitsvalgtes innflytelse i prosessen vurdert som relativt svak. Dette medfører at vi må kunne stille spørsmål om hvordan de formelle partssammensatte fora fungerte. Vi har konkludert med at disse ikke fungerte tilfredsstillende, i hvert fall ikke slik det blir oppfattet av de ansatte ute i etaten.

Bedriftsdemokratiet er – som i alltid i en omstillingsprosess – blitt satt på prøve i Tollvesenet. Manglende klarhet har skapt ekstra omkostninger. Oppsummert kan det se ut til å ha vært en manglende klarhet i fordeling av myndighet i systemet, ansvar, oppgaver, informasjon og ressurser.

Utfordringer

I beskrivelsen og analysen av trygghet og medvirkning i DUP har en rekke mer allmenne, organisatoriske forhold i Tollvesenet blitt virvlet opp. Dette er forhold av betydning både for den daglige drift og for håndtering av kommende omstillinger. I det følgende retter vi blikket fremover og skisserer noen mulige forbedringsområder.

Fortsette fornyelsesarbeidet

TADs aktive rolle for å iverksette DUP har vært viktig for at etaten selv skal kunne sitte i førersetet for utviklingen av egen fremtid. Akkurat som dagens Tollvesen har endret seg fra i går, vil også morgendagens Tollvesen se annerledes ut. Det er derfor viktig at etaten opprettholder initiativet i fornyelsesarbeidet. Evalueringen av DUP viser imidlertid at det kan være behov for konsolidering og organisatorisk forbedringsarbeid før en gir seg i kast med nye omstillinger av samme omfang.

Styrket forarbeid og økt klarhet

Arbeidet med å forberede DUP vis-à-vis Finansdepartementet er gjort på en god måte. Oppstartsfasen internt i organisasjonen kan derimot gjøres bedre. Det bør legges større vekt på klarhet i forhold til målformuleringer, fordeling av myndighet, ansvar, oppgaver og informasjon. Virkemidler bør skilles klarere fra mål, og en mer kritisk gjennomgang av mulige konsekvenser bør foretas, slik at organisasjonen er bedre forberedt på hva som kan komme. Dette er forhold etaten har god kunnskap om, men som ble nedprioritert under gjennomføringen av DUP.

Videreføre formaliseringsarbeidet

Nåværende Toll- og avgiftsdirektør har jobbet for å formalisere utøvelse av lederroller, beslutningsprosesser og partssamarbeid. En videreføring av dette, vil styrke håndtering- en av nesten samtlige forbedringsområder som nevnes under.

Viktige beslutninger bør ikke forberedes og fattes i uformelle sammenhenger slik at det kun gjenstår for etablerte, formelle fora å stemple inn det andre har bestemt. Dette svekker , som vi har sett, beslutningsgrunnlaget faglig fordi kun et begrenset antall meningsbærere slippes til. Samtidig undergraves beslutningers legitimitet fordi både ledere og tillitsvalgte holdes utenfor. Dermed svekkes også grunnlaget for å oppnå bred oppslutning blant ledere og ansatte.

Bedre informasjonsrutiner, større åpenhet og formelle beslutninger

Som sagt er det nesten umulig å tilfredsstille informasjonsbehovet til alle under større omstillingsprosesser. Men i forbindelse med DUP sviktet informasjonsrutinene på en rekke grunnleggende områder. Først og fremst manglet en informasjonsstrategi. Derne- st var de formelle informasjonskanalene for svakt utviklet, slik at informasjon ikke nådde ut tjenestevei eller gjennom andre tilsiktede kanaler. Viktig informasjon ble i startfasen holdt tilbake. Likeledes var høringsfristene så korte at det var tilnærmet umulig å sette seg inn i stoffet. Noe av dette lå utenfor Tollvesenets kontrollområde.

Økt informasjonsvirksomhet utad har vært et av hovedmålene som er skissert i forbindelse med DUP. Mer målrettet og formalisert, intern informasjon både i forbindelse med omstillinger og i det daglige utviklingsarbeidet i etaten vil effektivisere utviklingsarbeidet og motvirke at uformell informasjon utfordrer formell informasjon. Økt åpenhet samtidig som formelle beslutningsrutiner styrkes, vil redusere grobunn for subkulturer, sladder, mytedannelser og uformelle hersketeknikker på siden av den formelle strukturen.

Bedre informasjon vil foruten å stille økte krav til egne formuleringer også redusere uforutsigbarhet, usikkerhet og utrygghet i organisasjonen.

Mer vekt på nytteorientert partsamarbeid

Både ledelsen og tillitsvalgte bør hver for seg og sammen drøfte om de ønsker å styrke det nytteorienterte samarbeidet, og hvilke forutsetninger som i så fall bør være tilstede. I hvilken grad er proaktive fagforeninger ønskelig? Under DUP var fagforeningene aktive når det gjaldt medlemmenes rettigheter da overtallighetsspørsmålet dukket opp. Burde de ha vært mer aktive også i oppstartsfasen?

Innlemme vernetjenesten

Vernetjenesten og bedriftshelsetjenesten bør trekkes inn i endringsprosesser som kan ha betydning for arbeidsmiljø og helse. Dette ble ikke gjort under DUP. I ettertid har etaten styrket vernetjenestens rolle, blant annet ved at hovedverneombudet nå er med på månedlige informasjonsmøter sammen med toppledelsen.

Mindre myndiggjort?

Mens arbeidslivet er inne i en prosess der myndiggjøring av ledere og ansatte er virkemidler for å skape effektive arbeidsplasser med økt grad av trivsel, ser Tollvesenet ifølge spørreundersøkelsen til å gå motsatt vei. Dette er neppe tilsiktet og bør derfor følges opp.

Fortsette med arbeidsgrupper

Medvirkning gjennom små prosjektgrupper benyttes med stort hell i arbeidslivet i forbindelse med forbedringsarbeid. Tollvesenets arbeidsgrupper i forbindelse med DUP har virket positivt. De som har deltatt har andre og mer positive oppfatninger enn de som ikke har deltatt. Økt deltakelse ville skape mer åpenhet og forståelse og også større oppslutning og bedre resultater. En videreutvikling av prosjektgruppemetodikken bør med fordel kunne anvendes i utviklingsarbeid av både begrenset og mer omfattende karakter.

Organisatorisk læring og kultur i endring

Prosjektet har fått en omfattende evaluering i ettertid. Dette styrker ikke DUP, men skaper forventninger blant de ansatte om organisatorisk læring i ettertid. Dette gir en god anledning til å gjenopprette tilliten til ledelsen og stoltheten over å jobbe i etaten, som er redusert i forbindelse med DUP. Evalueringen(e) bør derfor benyttes som en mulighet til en bred organisatorisk diskusjon om både kultur, arbeidsmiljø, beslutningsrutiner, bred medvirkning, etatens rolle, fremtid med mere. Kanskje skulle en også se kritisk på enkelte oppleste og vedtatte sannheter om kulturen i Tollvesenet?

Rapportens oppbygning

Denne rapporten er delt inn i to deler. Den første delen utgjør evalueringens bakteppe.

I kapittel 1 redegjør vi kort for vårt oppdrag og hovedproblemstillinger. Derne st beskriver vi Tollvesenet som etat, der sterk etatsidentitet og fellesskap er sentrale stikkord.

I kapittel 2 ser vi omstillingene i Tollvesenet i sammenheng med de endringer som har vært gjennomført i statlige virksomheter de siste 15 årene. Dette er endringer som både har påvirket strukturer og oppgavehåndtering. Endringene må ses i sammenheng med aktive drivkrefter innenfor samme periode. Teknologisk utvikling, liberalisering og et endret syn på statens rolle fremstår som særlig viktige. Derne st ser vi nærmere på omstillingsprosesser, og ulike perspektiver på medvirkning diskuteres. Hvorfor er medvirkning og innflytelse viktig, og hva kjennetegner gode omstillingsprosesser? Avslutningsvis presenterer vi vår operasjonalisering av de to hovedproblemstillingene.

Metode og gjennomføring er tema i kapittel 3. Foruten å beskrive den metodiske tilnærmingen, presenterer vi også utvalget. Hvilke skjevheter kan registreres, og hva kan forklare den lave svarprosenten i surveyundersøkelsen?

I rapportens del II gir vi først en historisk fremstilling av DUP (kapittel 4). I kapittel 5 ser vi på «Målklarhet og informasjon». Når og hvordan ble ledere og ansatte kjent med DUP, og hva oppfattet de som sentrale mål i prosessen? Dette gir oss indikasjoner på prosessens forankring i organisasjonen.

I kapittel 6 tematiserer vi medvirkning. I hvilken grad ble ansatte, tillitsvalgte og ledere involvert i endringsprosessen, og hvordan? Hvordan fungerte de ulike arbeidsgruppene, og hvordan vurderer respondentene tillitsvalgtes grad av innflytelse i DUP? Og hva med ansattes innflytelse i dag sett i forhold til tiden før DUP – har den blitt større eller mindre?

I kapittel 7 ser vi på ansattes trygghet. Ble den ivaretatt godt nok under DUP? Her ser vi blant annet på hvor stor andel som svarer at de ble berørt av omorganiseringsprosessen, og hvordan. Vi ser også på respondentenes vurdering av jobbsikkerhet og arbeidssituasjonen før og nå. Stolthet og lojalitet er også begreper som diskuteres. Har lojaliteten til etaten blitt styrket som følge av DUP?

Tidligere ansatte er viet egen analyse i kapittel 8. Hvorfor sluttet de, hvilke virkemidler søkte de på, og stemte dette overens med tilbudet de fikk fra etaten? Og – hva gjør de i dag?

I kapittel 9 spør vi hvor vellykket DUP har vært – sett fra lederes og ansattes ståsted. Vi sammenlikner også våre data med grad av vellykkethet i andre virksomheter som har vært under omstilling. Skiller tollvesenet seg ut, og hvem i etaten er mest fornøyde og hvorfor?

I kapittel 10 samler vi tråder og gir en oppsummerende drøfting av våre hovedfunn. Disse relaterer vi til vår analytiske modell og våre problemstillinger.

I rapportens siste kapittel – kapittel 11 – løfter vi frem de mest sentrale utfordringene som kan utledes av denne evalueringen.

Del 1

1 Innledning

Omstilling som skal evalueres

Fra 2002 til 2005 planla og gjennomførte Tollvesenet en omorganisering kalt Distriktsutviklingsprosessen eller bare DUP. Dette arbeidet medførte en omlegging i etatens ytre forvaltning. Ti distriktstollsteder ble omgjort til seks tollregioner, og antall tollsteder ble redusert fra 34 til 21.

Begrunnelsene for omorganiseringen var mange. Av de mer internt orienterte finner vi blant annet ønsket om å redusere den administrative ressursbruken, øke produktiviteten, effektiviteten og kvaliteten i oppgaveløsningen. Dette skulle oppnås ved blant annet å etablere færre og større enheter samt bygge solide fagmiljøer. I denne rapporten evaluerer Fafo på oppdrag fra Tollvesenet de interne konsekvensene av omstillingsprosessen. Mer presist har vårt oppdrag vært konsentrert rundt to hovedproblemstillinger som er belyst gjennom kvantitative og kvalitative tilnærminger:

1. Ble ansattes medvirkning og innflytelse ivaretatt i DUP?
2. Ble ansattes trygghet godt nok ivaretatt i omstillingsprosessen?

Bakgrunnen for at vi reiser nettopp disse hovedproblemstillingene er å finne i Tollvesenets egne mål, der det nettopp fremgikk at prosessen skulle gjennomføres slik at ansattes trygghet og medvirkning ble ivaretatt. Mer utfyllende stod det å lese i Tollvesenets tilbudsskisse, som danner grunnlaget for evalueringen, at prosjektet skulle:

«(..) Beskrive og foreta en evaluering av måten omorganiseringsprosessen ble gjennomført på. Evalueringen skal ta utgangspunkt i målet om å legge til rette for størst mulig grad av trygghet og medvirkning i omstillingsprosesser» (Tollvesenet 7.11.05).

Dette er i tråd med AAD/ ASDs veiledning for «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser» (kapittel 1), der det blant annet står å lese at:

«Reell medvirkning og medinnflytelse fra arbeidstakernes organisasjoner vil være svært viktig for det videre omstillingsarbeidet. Det er viktig at omstillingsarbeid ikke først og fremst oppfattes som en belastning, men bidrar til å utløse kreativitet og til å

gi den enkelte medarbeider nye muligheter og utfordringer. Det er derfor viktig på et tidspunkt å fjerne usikkerhet som kan hindre en vellykket omstilling.»

Tollvesenet

Tollvesenet sorterer under Finansdepartementet, og er organisert i et direktorat (TAD) og en regionsforvaltning med seks tollregioner. Toll- og avgiftsdirektøren rapporterer til Finansdepartementet. Finansdepartementet «rådfører seg», som vi skal se ganske detaljert, med Stortinget, på samme vis som det til tider gir ganske detaljerte instruksjoner til Toll- og avgiftsdirektøren.

Seks regionsdirektører samt avdelingsledere i TAD rapporterer til Toll- og avgiftsdirektøren. Den formelle organisasjonsstrukturen er gjengitt i vedlegg 1. Etaten har i dag om lag 1 800 ansatte. Arbeidstakersiden er først og fremst organisert i Norsk Tollerforbund som er tilsluttet YS. Akademikerne og NTL (LO) er også representert.

Lange tradisjoner, sterk kultur og fornyelse

Toll- og avgiftsetaten har to hovedfunksjoner. For det første skal etaten beskytte samfunnet gjennom omfattende grensekontroller. For det andre skal etaten kreve inn toll og avgifter til statskassen. Disse hovedfunksjonene gjenspeiles i etatens målsetting, som er å hindre illegal vareførsel og sørge for at toll og avgifter deklarerer riktig og innbetales rettidig. Etaten krevde i 2005 inn om lag 155 milliarder kroner (Årsmelding for 2005)

Tollvesenet er en gammel og grundig institusjonalisert institusjon som kan trekke sine linjer helt tilbake til Harald Hårfagres tid. Han tok toll på trafikken mellom Norge og Island. I 1563 ble tollinnkreving skilt ut som eget yrke til forskjell fra innkreving av andre avgifter. (Mellby, 2005). Som selvstendig direktorat har Tollvesenet kun eksistert siden 1957. Før dette var Tollvesenet en del av Finansdepartementet. På denne tiden blir Tollvesenets betydning som bidragsyter til statskassen redusert, og antall ansatte i den nye etaten halvert. I en tiårsperiode fra 1955 hadde etaten stillingsstopp. De første kullene med tollaspiranter som deretter ble ansatt var små.² I 1969 overtar Tollvesenet innkreving av moms på utenlandsvarer, og i 1974 slås det sammen med avgiftsdirektoratet. I denne perioden vokser narkotikasomsetningen. De senere årene har vi fått behov for matvaretrygghet og tiltak mot terror og en generell økning av internasjonal handel og persontrafikk. Dermed har Tollvesenets betydning som både leverandør til statskassen og samfunnsbeskytter økt igjen.

Grøndahl (2004) trekker blant annet frem den sterke historien, monumentale tollbygninger, emblemer som uttrykk for en særegen etatsidentitet. Han poengterer at en slik identitet var viktig for å styrke tjenestemennenes selvfølelse og knytte dem sammen i et etatsfellesskap. Mellby presenterer hele 15 ulike titler i etaten fra generaltollforvalter og tollere til røyert (assistent).

Den særegne etatsidentiteten kommer også tydelig frem i vårt materiale. Både ledere og ansatte tegner et bildet av en sterk og egenartet kultur. Tolleridentiteten er landsom-

² Dermed har etaten få ansatte over 60 år .

fattende og knyttet til felles symboler, utdanning og samfunnsfunksjon. Etatens nytteverdi for landet er sterkt grunnfestet.

«Vi har en ensartet og sterk plattform gjennom etatens interne tollerskole. Tolleridentiteten forsterkes av uniformsbruk. Vi har en sterk korpsånd og jeg vil si en usedvanlig sterk yrkesstolthet. Våre folk opplever høy grad av mening og samfunnsnytte. Husk at vi leverer over 150 mrd. til statskassa hvert år! (Tillitsvalgt)

«Det er vanlig at tolleryrket går i arv over flere generasjoner. Mange er også gift med en toller. Sist, men ikke minst: Det er også høy sosial aktivitet på fritiden blant tollerene. Mange jobber turnus. De har da ofte fri på uvanlige tidspunkter og bruker denne sammen med andre tollere/tollerfamilier.» (Tillitsvalgt)

«Vi har tollskolen, der knytter vi bånd på tvers av landet. Og så har vi jo bare en forening, så vi møtes også der. Vi knytter bånd, og vi er en liten etat sammenliknet med skatt og politi. Vi blir veldig godt kjent med hverandre.» (Leder)

Et av sitatene viser eksplisitt til det doble oppdraget som tollerene har. Tollereren har en betydningsfull funksjon i samfunnet som leverandør av store inntekter til statskassen. Men vel så viktig er samfunnsbeskytterrollen, som er blitt viktigere de siste årene som følge av økt legal og illegal grensepassering og mulige smitte- og terrorfarer.

Dette appellerer til den gamle tolleridentiteten. Mens det i mange yrker er attraktivt med spesialisering, fremstilles det som omvendt for tollereren. Han er en typisk allrounder som liker å ha vekslende oppgaver. Dermed kan han brukes til alt i en organisasjon som har behov for fleksibilitet. Dette er et viktig poeng for Norsk Tollerforbund som representerer de utdannede og utøvende tollerene, og som ønsker å begrense den økende trenden med å rekruttere eksternt.³ Det er for øvrig betegnende for kulturen i Tollvesenet at personell som ikke har gått den interne tollskolen, benevnes som eksterne, selv om de har lang ansiennitet. Dette formidles av både ledere og tillitsvalgte:

«Det er sånn her at dersom du ikke har tollskolen – ja så er du eksternt. Uansett hvor lenge du har jobbet her.» (leder)

«Vi har hatt noen få eksternt rekrutterte. Vi fikk kasta på oss to stillinger – det så vi på som en styggdom. Men de fleste er enige om at det fungerer bra. Vi har nå fem eller seks økonomer. Ingen av dem har ønsket å slutte. Men det er en endring i etaten. Omorganiseringene kommer tettere og tettere. Det endrer konstellasjoner. Man er i ferd med å bygge opp fagmiljøer og tilpasse seg. Så skal alt det rives ned på grunn av endringer.» (leder)

³ Andre informanter i Tollvesenet nyanserer dette bildet noe og mener at man har gått fra spesialisering, så til generalist, så til økt spesialisering igjen på slutten av 90-tallet.

«Dette er en etat med sterk kultur, og det er en stor grad av stolthet over etaten. Her er det dessuten et samhold som jeg tror du aldri vil finne i en akademisk institusjon. Mobiliseringen da vi hadde munn- og klovtsyken var helt utrolig.» (leder)

Tollvesenet er vant til endringer i form av strukturrasjonalisering, faglig utvikling og nye utfordringer fra omgivelsene. De har også vært gjennom fusjoner som har økt deres arbeidsoppgaver. De har derimot ikke vært gjennom endringer som har rokket ved selvbildet. Den sterke bevisstheten om egenart og nytteverdi for samfunnet tilsier at vi kan forvente holdninger om at etaten opprettholdes og gjerne foredles, men at det er stor vaksomhet mot reformer som kan komme til å utfordre det dobbelte oppdraget. Samtidig kan også denne selvopplevde identiteten som noe egenartet være et tveegget sverd som kan forlede både ansatte og ledere til å tro at etaten i større grad er preget av en felles virkelighets- og problemforståelse enn det som er tilfelle. I så tilfelle står man i fare for å hoppe over vesentlige elementer i en omstillingsprosess – nemlig intern informasjon og diskusjon om spørsmål av typen hva, hvorfor og hvordan. Spørsmål som er av avgjørende betydning når organisasjoner skal endres.

2 Etater og virksomheter i omstilling

Trygghet og medvirkning i omstillingsprosesser er viktige, men likevel ambisiøse mål, fordi enhver omstilling på en eller annen måte medfører endringer som griper inn i hverdagen til arbeidstakerne. Analyser av data fra Statistisk sentralbyrås leveårsanalyse (2003) viser eksempelvis at statlig ansatte som har vært gjennom omstillingsprosesser, vurderer arbeidsmiljøet og forhold til både kolleger og ledere som dårligere enn øvrige arbeidstakere (Trygstad med flere 2005).

Men trygghet og medvirkning i omstillingsprosesser er ikke bare ambisiøse mål med sikte på å redusere belastninger på arbeidstaker og å ivareta et best mulig arbeidsmiljø. Trygghet og medvirkning er også viktige suksessfaktorer for vellykket gjennomføring og gode resultater av omstillingsarbeid. Jo større vekt det legges på å involvere de ansatte tidlig i prosessen, jo lettere er det å etablere lokalt eierskap til prosjekter og dermed også ansvar for måloppnåelse og videreføring. Når Tollvesenet trekker frem begrepene trygghet og medvirkning, er dette både å oppfatte som personalpolitiske mål i seg selv (som skal evalueres) og som virkemidler til vellykket endring i forhold til de organisatoriske og økonomiske målene som var satt for DUP.

Offentlig sektor i endring (omfang og drivkrefter)⁴

Omorganiseringen av Tollvesenet fant sted innenfor en periode der omstillingstakten generelt har vært høy innenfor statlig sektor. Sett i et femtenårsperspektiv ser vi et bilde

^{4 4} Avsnittene under denne overskriften bygger i stor grad på Trygstad, Lorentzen og Løken 2005: Den nye staten.

av en omstillingsdyktig stat. Det har skjedd en grunnleggende endring med hensyn til både struktur, styringsprinsipper og virkemiddelbruk. Økt effektivitet og bedre kvalitet – i form av «mer ut av hver krone» har vært sterkt vektlagt i endringsarbeidet. For arbeidstakerne har de mange endringene medført ny arbeidsorganisering, ny oppgavefordeling og – stadig oftere – et økt ansvar i den daglige arbeidssituasjonen.

Strukturelle endringer

De tydeligste tegnene på en endret statsforvaltning finner vi på det strukturelle plan. Fra 1990 til 2004 ble antall enheter innenfor den statlige forvaltningen redusert med 31 prosent:

- Endringene har blant annet bestått i ny departementstilhørighet og/ eller renydding av virksomheter i retning av funksjonsspesialisering. Det har også vært en økende grad av endring i myndighetsrelasjoner gjennom økt delegering og autonomi
- Det statlige tariffområdet har skrumpet kraftig inn, og er mer enn halvert siden 1990.

Enkelte virksomheter har gjennomgått flere omfattende endringsrunder av ulik karakter. For Tollvesenets del har det på 1990-tallet vært to runder i form av NOD 1 og 2. Den førstnevnte dreide seg i hovedsak om nedleggelse av små tollsteder med et svært beskjedent antall ansatte. NOD 2 var mer omfattende, og resultatet ble blant annet sammenlåingen av Vestfold, Telemark og Buskerud til ett tolldistrikt med hovedkontor i Drammen.

Omstillingene i Tollvesenet fant sted i en periode der endringstakten i statlige virksomheter var særlig vært høy. Vi ser nemlig en relativt sterk økning i endringer i 2000 til 2004. Bare i 2004 ble 14 prosent av alle forvaltningsenheter endret på en eller annen måte (Trygstad med flere 2005).

Begrunnelser og drivkrefter bak endringene

Det har altså skjedd store endringer i statlige virksomheter fra 1990 frem til i dag. Spørsmålet som kan reises, er hva som forklarer disse endringene? Endringene kan ses i sammenheng med ulike drivkrefter som:

- Teknologisk utvikling
- Nye konkurransekrav/liberalisering/internasjonalisering
- Endret syn på statens rolle og styring – NPM
- Politikk

Drivkreftene har ulik betydning og er ikke gjensidig utelukkende. Det ser heller ut som om de trekker i samme retning. For eksempel har den teknologiske utviklingen åpnet for liberalisering og internasjonalisering, den har vært en viktig komponent i forhold til å kunne flytte virksomheter ut i fra hovedstadsområdet, og politiske beslutninger har tid-

vis fremskyndet effekten av internasjonale konkurransekrav. Vi velger å gå nærmere inn på dem som for Tollvesenets del fremstår som mest sentrale.

Teknologisk utvikling

Samfunnet har gjennomgått store endringer som følge av den teknologisk utvikling på 1990-tallet. Dette har fått konsekvenser for en rekke av statens virksomheter, både for dem som er gruppert innenfor den statlige forvaltningen og for de statlig eide selskapene. Den teknologiske utviklingen har også vært en viktig drivkraft i liberaliseringen, noe som igjen virker inn på statlige virksomheters tilknytningsform. Dette har ikke bare medført et endret konkurransebilde som har gjort nasjonale landegrenser nesten irrelevante (Dølvik og Ødegård 2004). Åpnere grenser har også bidratt til større muligheter for organisert kriminalitet på tvers av landegrensene, noe som har fått betydning for organiseringen av Politi- og lensmannsetaten, Skatteetaten og Tollvesenet.

Den samme teknologien og de samme tjenestene har videre resultert i en rekke nye arbeidsoppgaver og funksjoner, samtidig som tidligere oppgaver og funksjoner er blitt overflødige. Vel så viktig er det at teknologien har påvirket utflytting og nyetablering av statlige virksomheter. Før 1990 ble nesten halvparten av de utlokaliserte virksomhetene flyttet til byer på østlandsområdet. Etter 1990 ble også i økende grad kommuner i Nord-Norge og Vestlandet vertskap for utflyttet statlige virksomheter. Teknologien har gjort at fysisk avstand i stor grad har blitt irrelevant.

Hvem flytter hvor?

Laudal og Hauge (2004) mener at mønsteret i statlige utflyttinger peker i retning av at virksomheter med behov for et høyt kompetansenivå flyttes til større byer som Bergen og Trondheim, mens virksomheter med middels kompetansenivå gjerne flyttes til mindre byer som Namsos og Steinkjer. Dette har sammenheng med at virksomheter med høyt kompetansenivå er avhengige av relevante fagmiljøer, noe som gjerne er å finne på steder av en viss størrelse.

Begrunnelser for utflytting

Er utflyttingen og nyetableringen av statlige virksomheter et resultat av distriktspolitiske målsettinger, eller er det andre begrunnelser som ligger bak?

Det viser seg at utflytting og regionalisering ofte kombineres med større omorganiseringer i virksomhetene. For tilsynenes del vises det blant annet til behovet for rolleavklaring og økt autonomi som kan relateres til et endret syn på statens rolle.

I sin gjennomgang av utlokaliseringer finner Laudal og Hauge (2004) at minst seks begrunnelser er vanlige. Disse kan deles inn i to hovedkategorier – virksomhetsrelaterte og regionalpolitisk relaterte:⁵

Virksomhetsrelaterte:

1. Sentralisering av oppgaver fra regionale enheter til ett nasjonalt organ for å utnytte stordriftsfordeler

⁵ Punktene er hentet fra Laudal og Hauge 2004:35.

2. Ønske om – eller påskudd for – å omorganisere statlig virksomhet
3. Faglige motiver – bedre faglig samordning, eller heving av kvaliteten på tjenester som utføres

Felles for de virksomhetsrelaterte begrunnelsene er at de skal bidra til en form for effektivisering av virksomheten.

Relatert til regionalpolitikk:

4. Et ønske om å utnytte fagmiljøer utenfor Oslo-området bedre, eventuelt å stimulere til økt aktivitet utenfor Oslo-området
5. Resultat av en regional tautrekking
6. Tiltak for å lette større omstillingsprosesser i en bestemt region

Laudal og Hauge (2004) mener at de virksomhetsrelaterte motivene spiller en like stor rolle som de regionalpolitiske. Det er sjelden at flytting er motivert av et politisk ønske om flytting alene. Forfatterne hevder også at ønsket om å utnytte fagmiljøer utenfor Oslo-området ser ut til å veie tyngre i dag enn tidligere. Regional tautrekking og tiltak for å lette større omstillingsprosesser i en bestemt region ser imidlertid ut til å bety mindre. Sistnevnte begrunnelse ser imidlertid ut til å ha hatt en betydning da det ble vedtatt at regionkontoret i Region Sør i Tollvesenet ble lagt til Kristiansand. I følge informanter ble det i den forbindelse drevet lobbyvirksomhet rettet mot Stortingets Vest-Agderbenk, noe som fikk konsekvenser for de valgene som ble tatt. Ellers finner vi også at begrunnelse 2 og 3, altså ønsket om omorganisering og den faglig motiverte begrunnelsen, var tilstede i DUP (se kap. 4).

Flytter de ansatte med på lasset?

Hvorvidt ansatte flytter med virksomhetene, har sammenheng med flere forhold. Avstanden til hjemstedet er viktig. Jo kortere avstanden er, jo flere ansatte følger med. Illustrerende nok følger 47 av 110 ansatte i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med virksomheten fra Oslo til Tønsberg (Dagens Næringsliv 23.05.05).⁶ At over 40 prosent velger å bli med, er trolig også en konsekvens av de ansattes kompetanse, som i denne forbindelsen viser seg å være nok en viktig faktor. Jo mer spesialisert utdanning arbeidstakerne har, jo større er sannsynligheten for at de også vil følge med virksomheten. Laudal og Hauge (2004) har undersøkt fem virksomheter med høy formell spesialistkompetanse og finner at rundt 15 prosent av de ansatte flytter med virksomheten.⁷ De virksomheter som har lavere krav til formell kompetanse, ser ut til å miste flere av sine opprinnelige arbeidstakere. I gjennomsnitt finner Laudal og Hauge (2004) at kun tolv prosent av de ansatte har blitt med på de flyttingene som de har studert i tidsrommet 1989 til 2002. Den store andelen som slutter som følge av utflytting medfører store utfordringer med hensyn å opprettholde det faglige miljøet, og det resulterer i at virk-

⁶Flere av disse dagpendler.

⁷Dette er Domstoladministrasjonen, Kystdirektoratet, Statskog, Norsk Polarinstitut og Produkt- og elektrisitetstilsynet.

somhetene – i hvert fall i en overgangsperiode – må bruke ekstra ressurser både for å beholde kompetanse og for å rekruttere nye.

Endret syn på statens rolle

Den siste drivkraften vi her skal omtale, er knyttet til et endret syn på statens rolle. Naschold (1996) viser for eksempel til at det som gjerne omtales som *fornyelsen* av offentlig sektor, i større eller mindre grad har vært gjennomført i alle OECD-land, og i stor grad fulgt den samme malen, selv om intensiteten har vært varierende. Grensedragningen mellom offentlig og privat sektor har vært et vesentlig element i denne fornyelsen, og – i kjølvannet av dette – liberalisering og økt konkurranse som to viktige bidrag. New Public Management (NPM) har hatt betydning også i Norge, særlig fra 1995 og utover.

NPM kan best beskrives som en sekkebetegnelse som angir prinsipper for god organisering og ledelse, og der forskjellene mellom privat og offentlig sektor skal viskes ut. Økt autonomi og valgmuligheter for statlige virksomheter skal sikre mest mulig effektiv drift.⁸ I stikkordsform handler NPM om:

- Skille mellom politikk og forvaltning
- Avhierarkisering
- «La ledere lede»
- Mål- og resultatstyring
- Konkurranse og marked
- Effektiv ressursutnyttelse
- Brukerne i sentrum

Politisk tilbaketrekning

Fremfor å styre ved hjelp av direkte politisk kontroll bygger NPM på en retorikk om økt administrativ og forretningsmessig frihet. I dette ligger en generell skepsis mot at politiske ledere skal styre eller intervensere i driften av statlige virksomheter. Vi får en vektlegging av økonomiske indikatorer som gir signaler på hvor godt det politiske styringssystemet virker, snarere enn en vektlegging av indikatorer knyttet til demokratisk styring. I stedet for at politikken skal disiplinere markedet, skal markedet disiplinere politikken (Christensen og Læg Reid 2001). Desentralisert beslutningsmyndighet finner sted både innenfor og utenfor statsforvaltningen.

Avhierarkisering

Offentlige hierarkier betraktes med økende skepsis i løpet av 1990-tallet. Gjennom oppsplitting og utflåting skal hierarkiene bygges ned, samtidig som de skal konfronteres mer direkte med markedet og brukerne. På den måten skal effektivitet økes. Dette er en utvikling som er sporbar i kommunal sektor, der tidligere etats- eller sektororganiserte

⁸ Det er Christopher Hood (1991) som gjerne får æren av å ha introdusert betegnelsen New Public Management. Hood betrakter NPM som universalistisk og apolitisk, noe som har blitt møtt med tung kritikk.

kommuner splittes opp i resultatenheter med ansvar for budsjett- og måloppnåelse. Men også i staten ser vi en utvikling som følger samme prinsipper. En oppsplitting i mer uavhengige enheter, strømlinjeformet for hver sin oppgave, er ment å skulle redusere problemer knyttet til blant annet rolleblanding.

Ledelsens rett til å lede

Samtidig med avhierarkisering og økt delegering finner vi en like kraftig understrekning av såkalt profesjonell ledelse – uttrykt i ”ledelsens rett til å lede” i NPM. Det kan derfor hevdes at det ligger en innebygget motsetning her: på den ene siden å delegere myndighet nedover i organisasjonen og på den andre siden å styrke toppledelsens rolle. I likhet med den tidligere omtalte motsetningen mellom politisk kontroll og økt autonomi er heller ikke dette et forhold som problematiseres i NPM-litteraturen. Økt handlingsrom og stor ledelsesfrihet skal sikre fleksibilitet og effektiv drift av virksomheten.

Det å være faglig dyktig i seg selv er ikke lenger det sentrale, men snarere å sørge for at man har dyktige ansatte som kan motiveres og forpliktes til å jobbe for organisasjonen.⁹ Videre vektlegges en samstemt toppledelse sterkt. Frakobling fra fag og vekt på helhet i ledelsen kan også relateres til ønsket om å begrense både tillitsvalgte og faggrupperingers makt og innflytelse innenfor organisasjonen. Dette kan utvide domenet for hva som oppfattes som å være rene lederbeslutninger.

Effektiv styring gjennom mål og resultater

Fremfor å rette blikket mot fremgangsmåte og regelfølgning vil den NPM-inspirerte organisasjon understreke viktigheten av å nå på forhånd fastsatte mål og resultater gjennom en mest mulig kostnadseffektiv produksjon. Metoden vil – dersom den innføres – påvirke forholdet mellom ledere og ansatte, og oppgaveløsningen i organisasjonen. Resultatoppfølgingen måles ved hjelp av indikatorer som budsjettavvik, sykefravær og klager. Men også brukerundersøkelser kan benyttes, der brukertilfredshet får innvirkning på vurderingene.

Brukerne i sentrum

Et sentralt mål i NPM er å tilby brukerne tjenester av høyest mulig kvalitet. Og som nevnt over betraktes brukerundersøkelser som en viktig indikator på om målet er nådd.

NPMs utbredelse

Det overordnede målet med de mange endringene er å gjøre staten bedre i stand til å utføre sine oppgaver på en effektiv og kvalitativt god måte. Når NPM har fått så vidt stor utbredelse, skulle vi tro at effektene av dette organisasjons- og ledelseskonseptet også er godt dokumentert. Men NPM selv har i liten grad vært gjenstand for evaluering (Christensen og Lægread 2001, Øgård 2000, Politt 1995). Begrunnelsen kan være at bruk

⁹ I Tollvesenet har eksempelvis informanter uttrykt skepsis til at den sentrale ledergruppen i direktoratet i dag i langt mindre grad er besatt av ledere med tollfaglig bakgrunn.

av NPM betraktes som den eneste ”rette vei”. *Hvorfor* NPM har fått status som den rette vei kan forklares på minst to ulike måter.

Den ene ser NPMs innflytelse som et resultat av et ytre press, der land adopterer internasjonalt dominerende normer og oppfatninger om hvordan offentlig sektor *bør* organiseres. NPM preger tidsånden og har fått status som dominerende forbilde (Røvik 1998). Her relateres bruk av NPM-prinsipper til det moderne, mens de virksomheter som fortsatt blant annet benytter faglig ledelse og en tradisjonell byråkratisk organisasjonsstruktur omtales som bakstreverske (Trygstad 2004, Premfors 1997).

Den andre forklaringen kan være at NPM betraktes som den optimale løsningen på omfattende substansielle problemer knyttet til produksjon og inntjening. NPM-prinsipper benyttes fordi de løser problemer knyttet til teknologiske endringer og markedskonkurranse i en global økonomi. Denne siste forklaringen gir imidlertid ikke svaret på hvorfor NPM i så liten grad er evaluert som organisasjons- og ledelseskonsept.

Vi finner klart igjen elementer fra NPM i de prinsipper som lå til grunn for DUP.

Medvirkning i omstillingsprosesser¹⁰

Innenfor statlige virksomheter er det lange tradisjoner for partssamarbeid og partsbaserte endringsprosesser. Man kan likevel spørre: Hvorfor er medvirkning viktig? Hvordan skal arbeidstakere medvirke, og hva kan eventuelt motvirke ønsker om medvirkning?

Tre ulike begrunnelser for medvirkning

Medvirkning kan begrunnes ut fra tre ulike perspektiver. Disse er henholdsvis :

1. det deltakerdemokratiske
2. det rettighetsbaserte
3. det nyttemotiverte

Det deltakerdemokratiske perspektivet

I det deltakerdemokratiske perspektivet betraktes medvirkning som *et gode i seg selv*.¹¹ Medvirkning er basert *på* og begrunnet *ut fra* rimelighet: det anses som rimelig og riktig at arbeidstakere får uttale seg om forhold som gjelder dem selv. Medvirkning bør komme alle arbeidstakere til del, og derfor vektlegges direkte medvirkning innenfor perspektivet (Pateman 1970, Lafferty 1983, Ingebrigtsen 1993). Medvirkning betraktes videre som viktig i forhold til arbeidstakeres pedagogiske, intellektuelle og emosjonelle utvikling. Dette perspektivet har imidlertid mistet mye av sin relevans innenfor forståelsen og praktiseringen av bedriftsdemokratiet (Engelstad med flere 2003, Hagen – under arbeid), men var en viktig komponent i samarbeidsforsøkene mellom LO og NAF på 1960-tallet. Det deltakerdemokratiske argument vektlegger også medvirkning som et

¹⁰ Begrepene som benyttes om bedriftsdemokratiet er mange. I vår forståelse viser medvirkning til deltakelse, mens medbestemmelse viser til innflytelse.

¹¹ Som Dachler og Wilpert skriver: ”It therefore serves as an ideal model or moral standard against which social decision-making schemes can be evaluated” (1978:4).

viktig virkemiddel for maktutjevning, men dette er klart tydeligere i det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet.

Det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet

I det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet er fokus lagt på maktutjevning gjennom indirekte medvirkning. Her argumenteres det for at det først og fremst er de kollektive arbeidstakerinteressene, basert på rettighetsperspektivet, som kan bevege maktrelasjonen i organisasjonen og slik sett utvide området hvor beslutninger fattes på grunnlag av en eller annen type demokratisk prosess (Nylehn 1994, Rappaport 1987). Representative medvirkningsordninger – eller indirekte medvirkning – er en viktig kilde til å oppnå kontroll med arbeidsgiverne. Slik sett tar dette perspektivet utgangspunkt i at forholdene mellom partene kan være preget av konflikt.

Både det rettighetsbasert og det deltakerdemokratiske medvirkningsperspektivet betrakter medvirkning som et sosialt fenomen med betydning utenfor virksomhetens grenser. Medvirkning blir påvirket *av* og påvirker *selv* samfunnet, dets institusjoner, organisasjoner og dets individer. Innenfor perspektivene er det et ideal at alle fullverdige medlemmer skal ha lik rett til å delta i styringen av organisasjonen, om dette skjer gjennom direkte eller indirekte deltakelse.

Medvirkning gjennom det formelle partssystemet er en lov- og avtalefestet rettighet. I lov- og avtaleverket¹² er det gitt anvisninger for opprettelse av forhandlingsutvalg, arbeidsmiljøutvalg og andre utvalg.

Det nyttemotiverte perspektivet

Det nyttemotiverte perspektivet står sentralt i «Human Resource-tradisjonen» og er snevrere enn de før nevnte. Det nyttemotiverte medvirkningsperspektivet legger vekt på at medvirkning er produktivitets- og effektivitetsfremmende, og kan således sies å bygge på en harmonimodell. Det forutsettes at arbeidstaker og arbeidsgiver har sammenfallende interesser. Medvirkning blir betraktet som et strategisk ledelsesverktøy, og manglende suksess vil kunne relateres til at man ikke i tilstrekkelig grad har maktet å benytte de verktøy man har til rådighet. Her kobles medvirkning til ulike ledelsesteknikker, eller anses for å være et virkemiddel for å eliminere dysfunksjonelle trekk i organisasjonen (Dachler og Wilpert 1978:4). Medvirkning fremstår med andre ord som instrumentell: Medvirkningen, eller deltakelsen, er primært rettet mot det å endre bestemte tilstander. Den sikter mot konkrete og forutsigbare mål og resultater (Lafferty 1983:32), noe som

¹² Hjemlene for ansattes rett til medbestemmelse i det norske arbeidslivet i dag finnes så vel i lov (Arbeidsmiljøloven, Aksjeloven) som i partsbaserte avtaler (hovedavtaler og andre tariffavtaler) og i EU-direktiv. Følgende lovbestemte samarbeidsformer som kan danne grunnlag for ansattes (representative) deltakelse i beslutningsprosesser, finnes i Norge: a) Arbeidsmiljøloven om verneombud, arbeidsmiljøutvalg, masseoppsigelser, virksomhetsoverdragelser b) Lov om allmenngjøring av bestemmelser i tariffavtale om europeiske samarbeidsråd, c) regler om ansattes styrerepresentasjon, d) hovedavtalenes bestemmelser om tillitsvalgte rettigheter og plikter, e) hovedavtalenes bestemmelse om konsernutvalg, bedriftsutvalg og avdelingsutvalg, f) hovedavtalenes tilleggsavtaler om europeiske samarbeidsutvalg og deltakelse i produktivitetsarbeid, g) andre tariffavtalebestemmelser der disse finnes, om lokale forhandlinger

indikerer at medvirkningens grad og arena vil kunne endres dersom målene endres. Det gjensidige forholdet mellom et demokratisk samfunn og en demokratisk arbeidsorganisasjon er innenfor dette perspektivet mindre tydelig.

I løpet av 1980- og 1990-tallet fremsto koblingen mellom medvirkning og nytte med ny kraft, noe som blant annet må sees i lys av at globaliserte ideer om ledelse og organisering i denne perioden traff både privat og statlig/ kommunal sektor med stor tyngde. Det nyttemotiverte medvirkningsperspektiv er for eksempel en sentral komponent i New Public Management, der det er den ansattes medvirkning og ikke den representative medvirkningen som understrekes sterkest.

Medvirkning i Staten

Selv om både arbeidsgivere og tillitsvalgte vil være bærere av både det nyttemotiverte og det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet, har arbeidsgivere tradisjonelt vært mer opptatt av det nyttemotiverte, mens tillitsvalgte har vektlagt det rettighetsbaserte. Begge perspektivene er imidlertid innarbeidet i Hovedavtalen i staten, der det blant annet står:

«Det forventes at de tilsatte i virksomheten fremmer forslag om tiltak som gjør at virksomheten oppnår best mulige resultater. Organisasjonene skal virke på en slik måte at arbeidets gang og virksomhetens effektivitet ikke hemmes.» (pkt. 7)

Det står imidlertid også å lese at:

Organisasjonenes tillitsvalgte utfører sitt verv som et nødvendig ledd i en demokratisering av arbeidslivet innenfor statlig virksomhet. (*ibid.*)

Hovedavtalen skal på den ene siden legge til rette for verdiskapning og produktivt arbeid og på den andre siden sikre ansatte en demokratisk rett til innflytelse på egen arbeidssituasjon. I en kartlegging av Hovedavtalen i staten konkluderer Hagen og Pape (1997) blant annet med at både arbeidsgiver og tillitsvalgte:

«(...) anser Hovedavtalen som et viktig redskap, og avtalen brukes til å fastsette beslutningsprosedyrene i rimelig stor grad både i daglig drift og i omstillingsprosesser.» (*ibid.* s. 15)

De to perspektivene er også å finne i ”Personalpolitikk ved omstillingsprosesser” (se s. 22). Som det kommer frem gjennom hele denne rapporten, setter imidlertid omorganiseringsprosesser medvirkning på prøve. Like fullt er det i norsk arbeidsliv en anerkjent idé at forankring av endringsprosesser fordrer medvirkning. Dette kommer også klart frem i Tollvesenets formuleringer om ansattes medvirkning under omstillingen som DUP representerer.

Formelt partssamarbeid i organisasjonsutvikling

På tross av Hovedavtalens sentrale plass i norsk arbeidsliv og et ønske om partssamarbeid, består samarbeidet først og fremst av tradisjonelle forhandlinger om ivaretagelse

av ansattes rettigheter i den daglige drift og eventuelt ved ledelsesinitierte omstillinger. Et proaktivt partssamarbeid for effektiviserende utviklingsarbeid er ikke vanlig. Det formelle partssamarbeidets betydning for verdiskaping og organisasjonsutvikling blir da også vanligvis betegnet som relativt liten. I de fleste organisasjonsstudier studeres samspillet mellom ledelse og ansatte mer som individuelle relasjoner i sosiale systemer (ref. ”Human Resource-tradisjonen”) enn som representative relasjoner i kollektive forhandlings- og beslutningsarenaer. Det formelle partssamarbeidet blir dermed ofte fraværende (Falkum 2000). I de følgende avsnitt utdyper vi om formelt partssamarbeid også kan være proaktivt nytteorientert. Dette ville i så fall være en utvidelse av det tradisjonelle partssamarbeidet og en mer utpreget vinn-vinn-situasjon for både eiere, ledere og ansatte.

Positivt om partsbasert samarbeid

Bred medvirkning

Med bred medvirkning sikter vi til samarbeid som kombinerer direkte og indirekte medvirkning. Det vil si at ansatte trekkes direkte med lokalt samtidig som partsbaserte organer lokale og sentralt også involveres. I praksis skjer bred medvirkning gjennom utviklingsarbeid der representative organ trekkes inn som arenaer hvor en drøfter målsettinger og omfang av prosessene, mens selve gjennomføringen foregår i prosjektorganisasjoner eller i linjen (Grimsrud, Moland og Skinnarland 2004).

Voice-teori

Den teoretiske debatten om bred medvirkning er blant annet basert på den såkalte voice-teorien (se for eksempel Addison et al 2000, Fitzroy og Kraft 1986, Schnabel 1991). Voice-teorien postulerer at ansatte gjennom bred medvirkning på bedriftsnivå bringer inn kunnskap til ledelsen i beslutningsprosesser, noe som gjør disse prosessene bedre og gir mer informerte beslutninger. Bred medvirkning øker informasjonsstrømmen og reduserer kostnadene ved å frembringe kunnskap om interne forhold av betydning. Samtidig bidrar prosessen med bred medvirkning til å øke beslutningenes legitimitet. De ansatte vil – gjennom å bli involvert i beslutningsprosesser – lettere akseptere endringene og arbeide mer for å implementere disse. Dette vil være med på å redusere tid og kostnader i gjennomføringsfasen. Voice-teorien beskriver et interessefelleskap mellom ledelse og ansatte i å fremme ansattes medbestemmelse. Motivasjonen for å gjøre det er imidlertid ikke den samme hos de to partene. (Grimsrud, Moland og Skinnarland 2005)

Tillitsvalgtrollen

Tillitsvalgtes plattform og omgivelsenes forståelse av denne er helt vesentlig for prosjektenes suksess. Ledere som forstår at tillitsvalgte kan være kilde til unik informasjon fordi de ikke (som andre ledere og mellomledere på bedriften) er underordnet sjefen, gir tillitsvalgte en rolle som kan øke sannsynligheten for at bred medvirkning fører til verdiskaping.¹³

¹³ Et helt sentralt prinsipp for partssamarbeid er at leder og tillitsvalgt møtes som likeverdige parter.

Det er viktig å ha forståelse for at en tillitsvalgt er representant i en struktur der en er valgt nedenfra og ikke utnevnt ovenfra. Det betyr at den tillitsvalgte må kunne vise at han/ hun leverer i forhold til sine medlemmer, og at konflikter på enkelte områder kan fungere som legitimerende for samarbeid på andre områder. En tillitsvalgt må også selv være bevisst på sin rolle og ikke minst være i stand til å representere de ansatte på en slik måte at en også reelt sett er med og gir beslutninger legitimitet hos de ansatte. (Grimsrud, Moland og Skinnarland 2005) I den forbindelse bør det understrekes at medbestemmelse har en verdi også utover den rent verdiskapende. Medbestemmelse handler om demokrati og kan også betraktes som et maktutjevnenende virkemiddel. Medbestemmelse skal skape forutsigbarhet, rettferdighet og tillit (se også kap. 2).

Negativt om partsbasert samarbeid

I forbindelse med endring og utvikling er innvendingene mot det formelle samarbeidssystemet rettet mot tre forhold:

- Det hevdes for det første at informasjons- og forhandlingsprosedyrene bidrar til å forsinke beslutnings- og endringsprosesser i bedriftene, og at dette gjør bedriftene mindre fleksible i forhold til endringer som presses frem av markedsrelasjoner og teknologiske nyvinninger (Reeve 1994, Bedre bedrift 1993);
- for det andre at de tillitsvalgte sjelden bidrar med innspill som endrer innholdet i beslutningene eller forbedrer kvaliteten i prosessene (Bjørnstad 83/ 94, Moland 1989);
- for det tredje at tillitsvalgte ofte demonstrerer motstand mot det ledelsen oppfatter som nødvendige endringer, og at dette er en barriere i bedriftsutviklingen.

Partssamarbeid: Mer positivt enn negativ?

Dersom denne kritikken er riktig, vil de formelle samarbeidsorganene være unødvendige og forsinkende ledd i en utviklingsprosess. De vil snarere hemme enn å fremme utvikling og vekst i bedriftene. Den lov- og avtalefestede medbestemmelsen blir å oppfatte som en formalisert hemsko. Moland (1989) beskriver i en undersøkelse Samvirkelagenes samarbeids(arbeidsmiljø-)utvalg som eksempel på ”sandpåstrøingsorgan” det var rasjontelt å begrense bruken av.

Falkum (2000) og Lund (1998) påpeker at arbeidstakerne og deres organisasjoner ikke er alene om å ha innflytelse i samarbeidsorganene. Det er like mye ledelsen og deres oppfatninger og interesser som styrer både dagsorden og kommunikasjonsform i samarbeidsorganene. Ledelsen i bedriftene har med andre ord et like stort ansvar som tillitsvalgte for å utnytte de mulighetene som samarbeidsorganene byr på i henhold til intensjonene i lov- og avtaleverk. I dette ligger en hypotese om at det ikke er formaliseringen av samarbeidet som i seg selv skaper de dysfunksjonene som kritikerne påpeker, men hvordan organene brukes i den enkelte bedrift. Forutsetningen er innsikt i at samarbeidssystemet kan bidra til å forbedre beslutninger og skape oppslutning om endring. Spørsmålet er da hvilke betingelser som må være til stede for at det formelle samarbeidet skal fungere på den måten. Falkum oppsummerer sine erfaringer fra flere norske bedrifter slik:

”Målet har vært å utvikle formelle samarbeidsorgan fra å være rene forhandlingsarenaer til å bli drivkrefter i utviklings- og forbedringsprosesser. Siktemålet var å skape engasjement og oppslutning om bedriftsutviklingen fra alle medarbeidere, det vil si bred medvirkning i utviklingen av virksomhetene. [...] Fellesskapet er utviklet ved å forene interessene til ledelse og ansatte, og ikke minst innse at delinteresser kan være forskjellige uten at det trenger å forhindre enighet om overordnede målsettinger om å utvikle virksomheten. [...] Vi har foreløpig oppsummert noen forutsetninger for samarbeidsdrevet bedriftsutvikling:

- At ledelse og tillitsvalgte tør å sette sin egen dagsorden fremfor importerte «moderne» konsepter
- At ledelse og tillitsvalgte ser partssamarbeidet som en styrke mer enn som et nødvendig onde
- At begge parter greier å gå ut av forhandlerrollene
- Aksept hos begge for at de kan ha helt ulike mål med utvikling og omstilling
- At det finnes egne organ for konfliktløsning
- At utviklingsarbeidet er integrert i daglig drift, ikke skilt ut i egne prosjekt og enheter

Hovedforutsetningen er imidlertid at bedriften har et fungerende partssamarbeid, at det er etablert formelle samarbeidsorgan og at disse er i bruk i overensstemmelse med lov- og avtaleverket. I bransjer og bedrifter der dette ikke er tilfelle, vil den samfunnsvitenskaplige kritikken mot fagorganisasjonenes rolle i bedriftsutviklingen antakelig ha gyldighet.” (*op.cit.*)

Spilleregler og uenighet

Det kan være grunn til å utdype håndtering av uenighet. Flere studier (Falkum 1999, 2000, Hagen 1999, Hagen og Pape 1997) har vist at dersom spillereglene i henhold til Hovedavtalen og forsetter om reell dialog følges, kan ansatte og tillitsvalgte være villige til å akseptere endringer selv om de kan få store konsekvenser for eksempelvis bemanningssituasjonen. Dersom spillereglene ikke følges, øker faren for at endringene oppleves som urettferdige og vilkårlige. Da vil også endringene kunne bli motarbeidet i virksomheten. Men samarbeid, medbestemmelse og involvering er tidkrevende, og *kan* støte an mot ønsket om effektivitet og således være verdiodslende.

Empiriske funn i Forskningsrådets program ”Bedriftsutvikling mot 2000” (BU-2000), har vist at det er formålstjenlig å bringe inn begrepet motvirkning. Dersom motvirkning kan forhindre en uheldig beslutning i å bli iverksatt, vil dette kunne motvirke verdiodsling og dermed i stedet være verdiskapende. Medvirkning og motvirkning kan med andre ord; avhengig av om beslutningen er god eller dårlig, virke både verdiskapende og verdiodslende. Dette er skjematisk satt opp i tabell 2.1.

Tabell 2.1: Former for innflytelse og verdiskapning (Falkum 1999)

	”Riktig” beslutning	”Gal” beslutning
Medvirkning	Verdiskapning	Verdiodsling
Motvirkning	Verdiodsling	Verdiskapning

Stikkordene «riktig» og «gal» beslutning kan vise til en rekke forskjellige forhold. Poeng- et her er at både medvirkning og motvirkning har en positiv og en negativ side. Det er liten tvil om at det å hindre, utsette eller stoppe en feilaktig beslutning bidrar til virk- somhetens verdiskapning. I mange tilfeller kan det være avgjørende for virksomhetens eksistens. Tilsvarende vil det å motvirke en riktig beslutning føre til verdiødsling. Det å henholdsvis medvirke til at en riktig beslutning gjennomføres, og motsatt motvirke at en gal beslutning treffes – er avhengig av noen sentrale faktorer. Det handler blant annet om *åpenhet, tillit, respekt (forståelse for tradisjoner), forutsigbarhet og tilgang på medvirkningsfora*; der beslutninger av betydning diskuteres og brynes mot hverandre.

Men hensyn til å kunne fremme kritikk blir særlig åpenhet og tillit viktige faktorer. Mulighetene for å fremme kritikk har blant annet sammenheng med hvordan ledelses- funksjonen utøves. På arbeidsplasser der kritikk og diskusjoner inngår som del av den ordinære kommunikasjonen, har arbeidstakere tillit til at det å påpeke feil og mangler ikke straffes med sanksjoner i etterkant. Vi kan si at disse virksomhetene preges av et godt ytringsklima – det å si sin mening kan gjøres uten risiko for negative represalier (Skivenes og Trygstad 2006). Et viktig spørsmål blir da hvordan mulighetene for å fremme kritikk blir oppfattet i Tollvesenet.

Vi vet at organisasjonsprosenten i etaten er svært høy, og at den formelle samar- beidsstrukturen er godt forankret hos begge parter. Det er et godt forhandlingsklima og fagforbundene (særlig Norsk Tøllerforbund) har tradisjon for å ha et nært forhold til ledelsen, og som andre steder i staten finner vi også ledere med en fortid som sentralt plasserte tillitsvalgte. Spørsmålet er om partene har klart å nyttiggjøre seg det potensialet som kan ligge i å utvide samarbeidet slik at det kan foregå både i forhandlingsdimensjon- en og i et felles utviklingsprosjekt.

Konseptdrevet OU og Regionaliseringsmodeller

Konseptdrevet organisasjonsutvikling (OU) er initiert av ledelsen

Behovet for organisasjonsutvikling presenteres gjerne av ledelsen sammen med et valgt konsept (verktøy, modell) som skal løse de utfordringene ledelsen mener organisasjonen står overfor. Ofte vil det fremstå som uklart hvorvidt konseptet som skal innføres er løsningen på et problem eller om «problemet» er definert i etterkant for å begrunne val- get av konsept. Mange av konseptene har preg av å være moteløsninger som slettes ikke alle i organisasjonen oppfatter som relevant og god.

Konseptdrevet organisasjonsutvikling reduserer vanligvis partssamarbeidet til et nød- vendig minimum. Tillitsvalgte og ledelse kommuniserer primært i forhandlingskonteks- ten. Ledelsen ønsker å ha de tillitsvalgte med på laget fordi de kan virke legitimerende på prosessen. Tillitsvalgte er derimot sjelden med i det som måtte være av forutgående be- hovsanalyser og planlegging.

Konseptdrevet OU har svak intern forankring

Det valgte konseptet er ikke utviklet internt for å dekke organisasjonens behov. Det er derimot utviklet eksternt og ofte for helt andre forhold enn dem som særpreger den organisasjonen som skal implementere den. Konseptet er med andre ord noe som både kommer utenfra og ovenfra. Allerede på dette punktet har ledelsen innskrenket samarbeidet. De har avstått fra å samarbeide om en felles forståelse av organisasjonens utviklingsbehov, og de har avstått fra dialog om hvilke tiltak som kan gi god effekt.

Dette er et dårlig utgangspunkt for oppslutning og videre samarbeid. Det valgte konseptet har ingen naturlig intern forankring. Derfor stiller det ekstra store krav til innsalg. Ledelsen må med andre ord gjøre en betydelig innsats for å informere og overbevise om at det valgte konseptet er rett medisin.

Det er fullt mulig å trekke de ansatte tidligere inn i prosessen også ved konseptdrevet OU. Dersom de ansatte trekkes inn før konseptet er valgt, oppnås en bredere diskusjon både om hvilke endringsbehov virksomheten har, og om konseptets relevans. Dermed reduseres også risikoen for at konseptet definerer sitt eget behov. Samtidig vil endringsprosjektet ha større grad av legitimitet på et tidligere stadium. Samarbeid vil med andre ord redusere konseptets svake interne forankring og styrke legitimiteten.

Dette forutsetter imidlertid et samarbeid der de tillitsvalgte er i tett dialog med medlemmene. Der hvor ledelse og tillitsvalgte drar sammen på kurs, vil begge lett kunne tjene som agenter for det nye konseptet. Da kan tillitsvalgte lett komme inn i en rolle der han eller hun må forsvare et valg overfor medlemmene som disse ikke har vært med på. Dette svekker den tillitsvalgte overfor egne medlemmer og dermed også det grunnlaget som gjør tillitsvalgte viktige for ledelsen.

«Keiserens nye klær»?

En vanlig innvending mot konseptdrevet OU er at konseptet snevrer inn problemfeltet. Konseptet retter oppmerksomheten mot de løsninger konseptet kan tilby, i stedet for de løsninger virksomheten måtte ha behov for (Falkum 2000, Røvik 1998).¹⁴ Dårlig håndtert risikerer virksomheten å ha innført et konsept eller en modell der de verken klarer å oppnå det modellen skulle innfri, eller de forbedringsbehovene virksomheten selv hadde da de startet (Moland 1999).

Norske kommuner har de siste ti årene innført en rekke nye konsepter forankret i New Public Management. Flere og avgrensede resultatenheter, såkalt to-nivåledelse (med mange, små resultatenheter) bestiller-utførermode (med varierende bruk av konkurranse), bruk av medarbeidersamtaler er noen av dem. Norske kommuner har utvilsomt økt sin organisasjonskompetanse i denne perioden (Moland 2006 ikke utgitt ennå). De driver antakelig også mer effektivt. Men om dette skyldes de innførte konseptene, økt kompetanse, effektiviseringspress fra omgivelsene eller andre forhold er det vanskelig å si sikkert.

¹⁴ Dette er en innvending som også Tryggvason og Steiring (2005) har i sin masteroppgave, der de analyserer DUP.

Regionaliseringsmodell

Som kommunene det siste tiåret har innført blant annet tonivåmodeller og bestiller-utførermønstre, har statlige etater fått sin regionaliseringsmodell. De fleste av de rundt 40 virksomhetene som i 2004 utgjorde den regionale statsforvaltningen, har beveget seg bort fra en fylkesvis organisering. De har etablert større enheter som utgjør mer enn ett fylke, og det er gjort etter ulike geografiske inndelingsprinsipper.

Regionsmodellen er en moderne oppskrift for å øke effektivitet og kvalitet gjennom å gi regionene større ansvar (flere oppgaver) og økt myndighet. Det sentrale nivået (direktoratet) skal ha mer overordnede oppgaver, bli mindre saksbehandlende og gi fra seg funksjoner som regionene gjøres i stand til å overta. I praksis beholdes noen spesialfunksjoner og støttefunksjoner sentralt. Enkelte regionsovergripende spesialfunksjoner legges til ett regionskontor, andre legges til et annet. Slik får regionskontorene både en regionsfunksjon og en landsomfattende funksjon. Samtidig er det en bevegelse bort fra lokal tilstedeværelse. Små kontorer legges ned.

Samtidig med en ny regionsinndeling, nye funksjonsfordelinger og etablering av større fagmiljøer i distriktene skjer en gjennomstruktureringsprosess av økonomistyringen. Hver resultatnivå får på den ene siden større myndighet til selv å disponere ressursbruken, på den andre siden etterprøves de i henhold til overordnede målprioriteringer og økonomiske rammer som er fastsatt sentralt – altså mål- og resultatstyring. Trygdeetaten, Vegvesenet og Politi- og lensmannsetaten og helseforetakene er eksempler på fire offentlige virksomhetsområder som har innført hver sin (svært ulike) variant av regionaliseringsmodellen.

Regionaliseringsmodellen er altså et eksternt definert konsept som i varierende grad bearbejdes og tilpasses den aktuelle organisasjonen. Tryggvason og Steiring (2005:69) beskriver regionaliseringsmodellen som en institusjonalisert oppskrift med utbredelse i hele Europa og Tollvesenet som «en tungt institusjonalisert virksomhet som har vært gjenstand for en endringsprosess (DUP) der denne oppskriften ble valgt for å effektivisere etaten».

Det er lett å sette likhetstegn mellom motiv og forventede effekter. Motivene brukes for å få gjennomslag i beslutningsprosesser. De vil kunne brukes til å legitimere beslutninger og skape oppslutning blant dem som skal gjennomgå endringene. Motivene virker som salgsargument for reformer. Uten motiv, engasjement og forventninger er det tungt å gå fra beslutning til handling. Det er derfor rimelig at «flat struktur», «regionalisering» eller andre aktuelle konsepter presenteres som noe positivt i forkant, og at det etter implementering beskrives som suksessfylt. I Tollvesenets tilfelle var «alle» enige i motivet eller hensikten om å effektivisere og styrke etaten. Men det er ikke sikkert motivene har sammenheng med effekter som fremkommer etter hvert. Effekter kan fremkomme av helt andre forhold (årsaker) enn motivene (Ohlsson og Rombach 1998). Derfor kan en forvente at en eventuell måloppnåelse vil bli forklart ulikt i en organisasjon. Noen vil si at resultatene er en effekt av modellen, mens andre vil si at de skyldes helt andre forhold.

Det er påpekt at konseptdrevet organisasjonsutvikling har en symbolsk verdi for virksomheten i tillegg til en eventuell tilsiktet verdiskapende effekt (Røvik 1998). Ved å ta i bruk moderne konsepter viser ledelsen at de følger med i tiden, samtidig som de

signaliserer til eiere og konkurrenter at virksomheten er omstillingsvillig. Symbolverdien kan imidlertid fort bli negativ dersom konseptet ikke forankres tilstrekkelig i organisasjonen og knyttes tilforlatelig til organisasjonens behov. I så fall er veien kort til redusert lederanseelse og lav oppslutning om konseptet.

Konseptenes kanskje fremste verdi ligger i at de stimulerer til refleksjon og bearbeiding av en tilstivnet organisasjonsstruktur (og kultur). Gjennom bearbeiding og bred medvirkning vil organisasjonen kunne komme ut med andre løsninger enn konseptet eller en modifikasjon av konseptet det er grunnleggende enighet om i organisasjonen.

Gode omstillingsprosesser

Etter denne gjennomgangen og med erfaring fra en rekke utviklingsprosjekter presenterer vi seks forhold som særlig viktige for å lykkes med gjennomføringen av store utviklingsprosjekter og omstillinger. Disse har stått sentralt i utarbeidingen av spørreskjema som er brukt i undersøkelsen. De vil gå igjen som de viktigste elementene i beskrivelsen av hvordan DUP har vært gjennomført. Til sist vil de stå sentralt i drøftingen og de konklusjoner evalueringen kommer frem til.

Omstillingens hensikt, behov, legitimitet

- Hva er hensikten med omstillingen eller utviklingsprosjektet? Hvordan er hensikten unnfanget og formulert? Hvilke utfordringer søkes løst?
- Hvilke behov er omstillingen ment å dekke?
- Har omstillingen fått et utgangspunkt som oppfattes som legitimt internt og eksternt?

Omstillingens videre legitimitet påvirkes av hvordan de neste punktene blir håndtert

Målklarhet og informasjon

Overordnede mål har lett for å bli formulert i litt for generelle vendinger, nærmest som hensikter som det vanligvis er lett å enes om. Dersom disse ikke er formulert tilstrekkelig klart og i et lokalt språk, oppnås en midlertidig skinnenighet. Dette kan få to negative konsekvenser. For det første kan det forlenge oppstartsfasen fordi lokale krefter ikke riktig vet hva de skal gjøre. Dermed kan en heller ikke forvente stor oppslutning om prosjektet. For det annet kan det etter en tid vise seg at det ikke er enighet om målet eller målene. Dette vil også kunne forlenge hele prosessen, men dersom dette medfører diskusjoner der nye mål etableres, kan likevel resultatet bli mer vellykket, fordi oppslutningen vil være stor.

Fra hensikt og overordnede mål går veien til operasjonalisering av mål, utforming av tiltak og bruk av virkemidler. Tiltakene har som intensjon å skape positive resultater for organisasjonen, men de kan også komme til å få negative konsekvenser, både for organisasjonen og for enkeltindivider. Hvordan håndteres ”oversettelsen” av overordnede mål til operasjonaliserte, lokale mål og tiltak? Og hvordan er mulige positive og negative effekter presentert?

Informasjon (helst om klart formulerte mål) bør ha et innhold slik at ledere og ansatte har mulighet til å forstå og ytre seg om prosjektet. Informasjonen bør på ulike tidspunkter være både overordnet og konkret. Ved omfattende endringer bør ledelsen forsikre seg om hva slags informasjon som faktisk har nådd ut og blitt oppfattet i organisasjonen.

Forankring

Forankring handler om involverte parter og aktørers aksept av innholdet i en endringsprosess. Det dreier seg om aksept og tilslutning til både mål og strategier. Det handler om informasjon, kommunikasjon og – ikke minst - medvirkning og innflytelse. Dette betyr også at forankring er krevende, og det fordrer ikke minst tid. Et prosjekt med størrelse og innhold som DUP bør ha både formell og reell forankring flere steder i og utenfor organisasjonen. I DUPs tilfelle vil aktuelle forankringspunkt være:

- Toppledelse (Toll- og avgiftsdirektøren)
- Eier (Staten representert ved Finansdepartementet)
- Formelle, partbaserte fora med forhandlingsrett (der både NT, NTL og Akademikerne er representert)
- Linjeledere sentralt og lokalt
- Blant de ansatte i organisasjonen

I DUPs tilfelle er det utenkelig at den formelle forankringen ikke er på plass. Forankringen skal også være reell i form av aktørenes faktiske tilstedeværelse i alle viktige faser av prosessen. Her ser vi ofte i ulike organisasjoner at toppledelsen svikter og lar prosjektene seile sin egen sjø. Dette reduserer prosjektets grad av vellykkethet betraktelig.

Samarbeid og involvering

Samarbeid og involvering handler om å få alle gode krefter engasjert i å gjennomføre de tiltak som kan sikre måloppnåelse. Dette forutsetter at det er oppslutning om målene, og at det er samsvar mellom mål og virkemidler. Her er det avgjørende hvem som involveres, hvor tidlig og hvor mye. Er det rom for dialog? Gi dialogen betydning for prosessen? Hvordan håndteres uenighet? Hvordan skjer eventuelle reformuleringer av mål og virkemidler?

Ressurser (tid, kompetanse og økonomi)

Tre former for ressurser kan ha betydning for om prosessen og/ eller det endelige resultatet er vellykket.

- Er det satt av tilstrekkelige ressurser i de ulike fasene av prosessen?
- Har organisasjonen tilstrekkelig endringskompetanse? Eventuelt også: Har organisasjonen tilstrekkelig kompetanse til å ivareta nye funksjoner og styringsprinsipper som måtte følge av omstillingen; og hva med kompetanse til å utføre nye oppgaver?
- Er det satt av økonomiske ressurser til å forberede og gjennomføre prosessen; eventuelt også til å sikre driften inntil denne er kommet i normalt gjenge?

Oppfølging og evalueringer

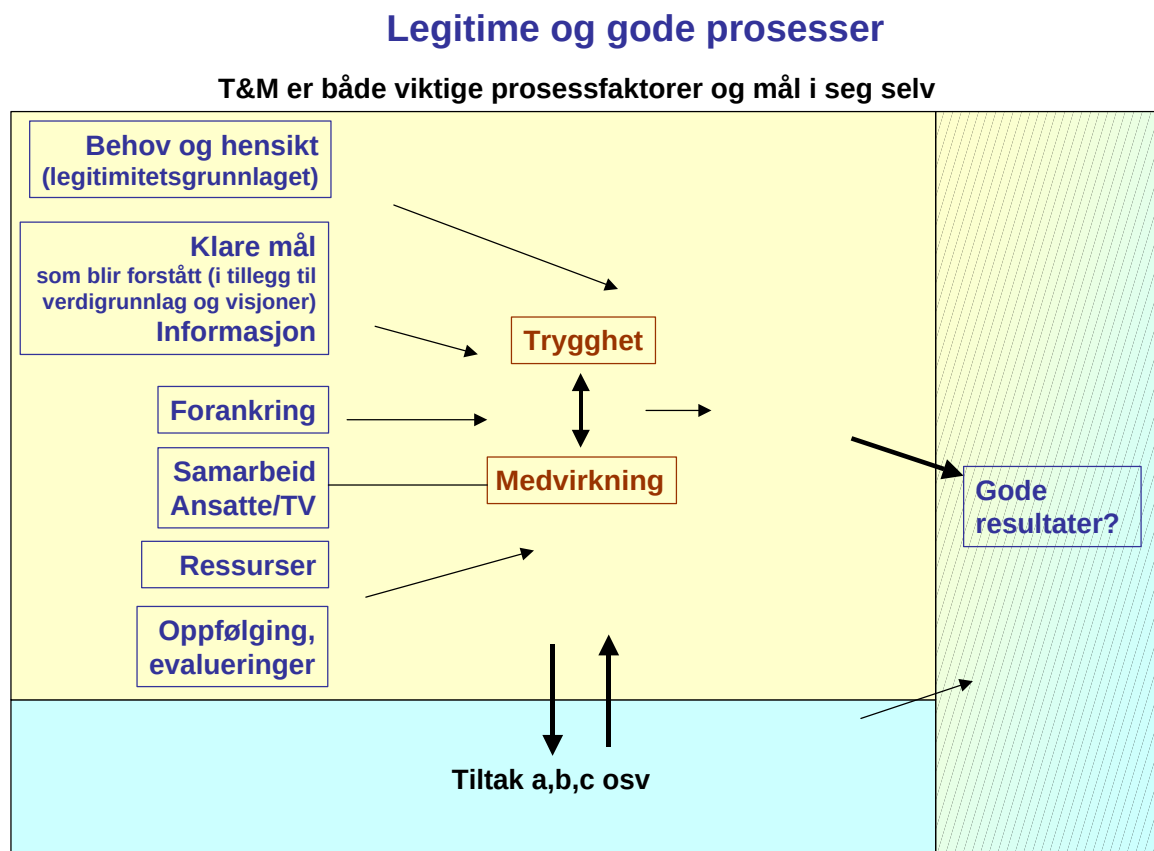
Oppfølging handler mye om reell forankring, ikke bare hos linjeleder, men også hos toppledelsen. Ledere som viser interesse ved å etterspørre ”resultater” formidler at prosjektet er viktig, og motiverer dessuten ledere og ansatte til videre innsats. Dette er særlig viktig der nye modeller og konstellasjoner må utvikles før de kan fungere tilfredsstillende. Det kan bidra til å holde retning og tempo, og kan også redusere konflikter.

Evalueringer underveis og i etterkant virker i samme retning. Dette styrker også videreutviklingspotensialet. Evalueringer som inkluderer både ledere, ansatte og brukere borger for større suksess enn evalueringer som foretas av en avgrenset (leder)gruppe.¹⁵

Trygghet og medvirkning

Trygghet og medvirkning inngår vanligvis som en del av punktet «samarbeid og involvering». Men siden Tollvesenet selv har fremhevet dette som denne evalueringens avgjørende mål på suksess, har vi i figuren under flyttet disse slik at de både fremstår som mulige suksessfaktorer og som suksessbetingelser.

Figur 1.1: Legitime og gode utviklingsprosesser



¹⁵ En kritikk som flere informanter har målbåret er at DUP ble igangsatt uten at resultatene av NOD2 var evaluert.

Problemstillinger

Slik oppdraget er formulert av Tollvesenet og gjengitt innledningsvis, har det vært et mål for etaten at DUP gjennomføres slik at det legges til rette for

- størst mulig grad av trygghet og medvirkning i omstillingsprosesser
- reell medinnflytelse fra arbeidstakernes organisasjoner
- at omstillingsarbeid ikke blir en belastning, men bidrar til å utløse kreativitet og til å gi den enkelte medarbeider nye muligheter og utfordringer
- å fjerne usikkerhet som kan hindre en vellykket omstilling

Midt i figuren over har vi skilt ut «trygghet» og «medvirkning» som evalueringens kjernepunkter. Disse er imidlertid vevd tett sammen med de seks momentene/ boksene til venstre i figuren. «Tiltak» og «resultater» bør rimeligvis også inngå som elementer i et utviklingsarbeid. Disse momentene inngår imidlertid ikke i dette evalueringsoppdraget. Dermed blir våre problemstillinger slik:

Har DUP vært gjennomført slik at det har vært lagt til rette for størst mulig grad av trygghet og medvirkning ved at

1. hensikt, behov og mål har vært formulert klart og slik gitt omstillingen et legitimt utgangspunkt? Er konsekvensutredninger foretatt dersom omstillingens art tilsier det?
2. informasjon er nådd ut rettidig og slik at den er forstått?
3. prosjektet i alle faser har vært tilstrekkelig forankret?
4. de ansatte og deres representanter formelt og reelt har kunnet delta og påvirke utvikling og gjennomføring av prosjektet? Er de blitt hørt?
5. det har vært satt av tilstrekkelig ressurser i form av tid, kompetanse og økonomi?
6. prosjektet er blitt fulgt opp av ledelsen, evaluert underveis og mot slutten?

Endringer som utfordrer?

Vi har vist at trygghet og medvirkning er viktige faktorer for å lykkes med omstillinger helt generelt. Men er det i tillegg noe ved DUP spesielt som gjør det ekstra viktig å legge vekt på trygghet og medvirkning? Det vil være tilfelle dersom:

- det er uklarhet om mål eller virkemidler
- det er uenighet om mål eller virkemidler
- mål eller virkemidler truer organisasjonen eller medlemmene Mulige trusselbilder kan være at:
 - o Tollvesenet nedlegges/fusjoneres
 - o Tollvesenet forandres vesentlig
 - o Ledere og ansatte presses
 - o Ledere og ansatte mister jobben

Dette betyr at det ikke er tilstrekkelig bare å studere prosessen DUP. Vi må også se på virkemidler og tiltak. Hvilke (mulige) endringer møter de tollansatte gjennom DUP – og hvor omfattende er endringene (egentlig)? Utfordres

- etatens eksistensgrunnlag?
- organisasjonens identitet og kultur? Vil endringene bevare/ videreutvikle institusjonens verdifundament eller vil dette også røkkes?
- etablerte styringssystemer?
- fordeling av posisjoner, myndighet, arbeidsoppgaver?
- partsrelasjoner, personalpolitikk, støttefunksjoner?
- arbeidsmiljø og jobbsikkerhet, herunder også reisevei og arbeidstidsordninger, kompetansekrav, mestring, arbeidspress?

3 Metode og gjennomføring

Alle trinn i evalueringsprosessen har vært gjennomført i nært samarbeid mellom Fafo og Tollvesenets egne utredningsledere. Vi har sammen diskutert og kommet frem til problemstillinger, metodevalg, informantutvalg, tidsplan og tolkninger av data. Utredningslederne har skaffet dokumenter og skrevet deler av DUP-historien som er fremført i kapittel fire. De har også informert ledelsen og tillitsvalgte under prosjektarbeidet og tilrettelagt for dialog underveis. I sluttfasen har samtlige informanter som ble personlig intervjuet, samt sentrale ledere fått anledning til å kommentere rapportutkastet, noe mange også har gjort. Dermed har vi fått mange krevende, men nyttige innspill.

Behov for både dybde og breddeundersøkelser

I evalueringens innledende fase antok vi at en så stor omstilling som DUP ville bli ulikt forstått og tolket av ulike aktører. Ledere, tillitsvalgte og ansatte vil ofte se samme sak på hver sin måte. Det kan skyldes ulike interesser, målprioriteringer eller grad av berørthet, men det kan også skyldes ulik grad av informasjon og involvering. Omfanget av informasjon og involvering av mellomledere og ansatte vil også kunne påvirke endringstempo, grad av måloppnåelse eller mer generelt: organisasjonens endringsevne.

Ledere og ansatte på ulike nivåer har ulik kjennskap til og forståelse av organisasjonen og eventuelle endringsbehov. Sentrale, regionale og lokale aktører vil derfor ofte oppleve ett og samme endringsprosjekt ganske ulikt. Vi besluttet derfor å innhente informasjon internt i Tollvesenet fra alle de tre nivåene – fra både ledere og tillitsvalgte.

Dokumentanalyse

Vi har foretatt en gjennomgang av dokumenter som

- har vært retningsgivende for omstillingen. Det vil først og fremst si brev og innstillinger til og fra Finansdepartementet, Stortingsproposisjoner, interne innstillinger, strategiplaner og høringsuttalelser.

- beskriver omstillingen og Tollvesenet for øvrig. I tillegg til det som er nevnt over, kommer årsmeldinger, historiske beskrivelser, Norsk Tollblad, Toller'n og interne notater.
- evaluerer mulige resultater av omstillingen. I tillegg til det som er nevnt over kommer en nylig skrevet masteroppgave om DUP.

I denne evaluering er eiere og kunder utelatt som primærinformanter. Eiers betydning for prosessen er viktig. Denne får vi tak i dels gjennom dokumenter og dels gjennom intervjuer med ledere og tillitsvalgte i Tollvesenet. Kundenes erfaringer faller utenfor evalueringens rammer.

Kvalitativ datainnsamling

Gruppeintervjuer er godt egnet til å fange opp hovedstrømningene i en organisasjon. Sammenliknet med individuelle informantintervjuer er gruppeintervjuene kostnadseffektive. Med en riktig sammensetning av gruppene vil informantene ofte både supplere og nyansere hverandre. Gruppeintervjuet er også egnet til å diskutere forskjellige oppfatninger og forklaringer på ulike spørsmål. I slike tilfeller nærmer gruppeintervjuet seg fokusgruppemetodikken. Vi benytter en intervjuguide, men åpner for relativt frie diskusjoner mellom deltakerne. De fleste intervjuene har tatt i overkant av to timer.

Det har vært viktig å sikre at både ledere og tillitsvalgte sentralt, regionalt og lokalt har vært representert. Likeledes så vi raskt at aktører som var spesielt engasjert med selve DUP også kom med. Med utgangspunkt i dokumentanalysen, oppdragsgivers problemstillinger og suksessfaktorene (figur 1.1) har vi gjennomført intervjuer med 30 nøkkelpersoner. Dette har skjedd i form av seks gruppeintervjuer og et individuelt intervju. Vurderinger av hvilke enheter og informanter som skulle intervjues er gjort i samråd med Tollvesenets utredningsledere. I løpet vinteren 2006 ble følgende intervjuer gjennomført:

- Individuelt intervju med Toll- og avgiftsdirektøren.
- Gruppe tillitsvalgte sentralt. Alle tre hovedsammenslutninger var representert
- Gruppe tillitsvalgte fra én tollregion
- Gruppe ledere sentralt, deriblant medlemmer av det såkalte Grannesutvalget
- Gruppe representanter fra det tidligere Omstillingssekretariatet
- Gruppe ledere i regionsledelsen fra én tollregion
- Gruppe ledere fra lavere nivå enn regionsledelsen fra én tollregion

To kvantitative spørreundersøkelser

Etter dokumentanalysen og den kvalitative datainnsamlingen fikk vi et godt grunnlag for å utvikle spørreskjemaet som ble sendt ut til samtlige ledere, tillitsvalgte og ansatte i alle de seks regionene¹⁶.

Rent teknisk valgte vi å benytte det Internett-baserte verktøyet Quest Back. Dette er et verktøy som vanligvis har kort gjennomføringstid, få komplikasjoner, automatiske purrerutiner, god ivaretagelse av personvernet og høy svarprosent dersom spørreunder-

¹⁶ For enkelthets skyld regner vi TAD som en region i surveysammenheng.

søkelsen oppleves som relevant, noe vi hadde grunn til å tro i dette tilfelle. Quest Back forutsetter at informantene har egen e-postadresse og tilgang på Internett. Selv om de ansatte i Tollvesenet i utgangspunktet ikke har sine PCer koblet opp mot Internett, forsto vi det slik at det er enkelt for den enkelte ansatte å logge seg inn på alternative PCer og slik svare på spørreskjemaet. Det ble også åpnet for at flere personer kunne svare fra samme adresse. Alternativt ville en del kunne sende e-posten til en annen adresse, hvor spørreskjemaet kunne åpnes og bli besvart.

For å nå ansatte som jobbet i Tollvesenet før DUP, men som sluttet under veis eller like etter, ble det laget et eget, postalt spørreskjema. Dette ble sendt ut til 78 personer. 41 personer svarte, noe som tilsier en svarprosent på 53.

Presentasjon av data¹⁷

Svarprosent

Den elektroniske spørreundersøkelsen ble gjennomført i februar og mars 2006. Etter flere purringer endte vi til slutt opp med 658 svar. 16 personer har jobbet kortere enn to år i Tollvesenet og har av den grunn ikke fått spørsmål om DUP. Derfor vil antallet = N være 642 på spørsmål som er stilt til alle. Dette tilsier en svarprosent på 38, noe som er usedvanlig lavt i forbindelse med omstillinger som medfører nedbemanning, og som har hatt så mye intern støy som Tollvesenet har hatt i forbindelse med DUP. Med utgangspunkt i at svarene på undersøkelsen vil påvirke Tollvesenets videre utvikling, hadde vi forventet en svarprosent på minst det dobbelte. I tillegg til purringer ble ansatte i etaten oppfordret av ledere og fagforeninger om å svare.

Den lave svarprosenten skyldes ikke korte tidsfrister. Mulige forklaringer på at to tredeler av de ansatte ikke har svart, kan være:

- Liten tro på at undersøkelsen vil få betydning for videre utvikling av Tollvesenet
- En oppfatning av at DUP er noe man har lagt bak seg (støttes ikke av figur 7abc)
- En oppfatning av at en selv ikke har vært eller burde vært berørt av DUP (støttes av figur 7.yy2)
- Liten interesse for utvikling av egen arbeidsplass
- Protest mot ledelsen for at ikke hver PC har tilgang på Internett
- Tekniske problemer med tilgang på undersøkelsen over Internett

Gjennomgangen av i de første kapitlene har vist, kanskje med unntak av en del som jobber i TAD, at alle i etaten bør ha vært mer eller mindre berørt av DUP. Hvis mange mener de ikke er berørt, er det enten uttrykk for at DUP ikke er realisert, eller at de ansatte sover i timen. Svarfordelingen vil vise hvilke miljøer som har lav svarprosent, og hva som karakteriserer disse i forhold til DUP-berørthet. Dersom noen har latt være å svare ut fra en vurdering av at det ikke vil få betydning for etaten eller egen arbeidssituasjon, er dette i seg selv en indikator på at medvirkningsaspektet i Tollvesenet er dårlig

¹⁷ Her går vi kun gjennom undersøkelsen som ble sendt ut til nåværende ledere og ansatte i Tollvesenet. Undersøkelsen som gikk ut til tidligere ansatte, presenteres i kapittel 8.

ivaretatt Vi har mottatt svar fra alle kontor. Vi har også gjort det mulig for flere personer å svare fra samme PC. Derfor holder vi fast på at tekniske problemer i seg selv ikke kan forklare den lave svarprosenten. Det faktum at ikke alle har egen PC med Internett-tilgang har imidlertid gjort det mer tungvint enn ønskelig å fylle ut spørreskjemaet. Dette kan ha bidratt til at enkelte ledere og ansatte med lav motivasjon for å svare har latt være. I følge noen av våre informanter hang det igjen betydelig irritasjon hos mange etter problemer med å svare på en tilsvarende undersøkelse kort tid før vår ble gjennomført.

I den perioden spørreskjemaet var tilgjengelig for besvarelser, og særlig i forbindelse med purringer, fikk vi mange negative tilbakemeldinger på metodevalget. Siden mange ikke hadde tilgang på Internett på kontoret, fordret det (som beskrevet over) en viss innsats for å svare. Vi var spent på hvordan denne terskelen for å svare ville slå ut på svarfordelingen. Ville ledere og ansatte med lett tilgang til Internett bli overrepresentert? Svarene vi har fått inn viser, som vi skal se, imidlertid at dette ikke er tilfelle. Det er snarere tvert i mot: svært mange som sitter sentralt med lett tilgang på Internett, som har latt være å svare.

Svarfordeling etter region og kontorstørrelse

Oslo og Akershus er den desiderte største regionen. Med cirka 550 ansatte utgjør de alene cirka en tredel av etatens ansatte. Fra den regionen har vi mottatt 104 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 18,8. (Tabell 3.1) Dette er cirka halvparten så mange som den gjennomsnittlige svarprosenten. Det betyr at Oslo og Akershus er betydelig underrepresentert.¹⁸ Region Nord-Norge er minst. Her har 46 av 80 ansatte svart. Dette gir en svarprosent på 57,5. Sammenliknet med de andre regionene er derfor Nord-Norge overrepresentert i vårt utvalg. Det samme gjelder også blant annet Vest-Norge. Dette betyr at svarene fra disse regionene har større betydning for det totalbildet undersøkelsen gir, enn det de burde hatt. Hvis det for eksempel er slik at Vest-Norge er svært fornøyd og Oslo og Akershus er svært misfornøyd med DUP, så vil en uvektet analyse gi et bilde av DUP som er for positivt.

¹⁸ Dersom dette har betydning for analysen, kan svarene vektas. Det betyr at svarene fra hver region multipliseres. Oslo og Akershus vektas slik at hver informant tillegges cirka dobbel verdi. Hver regions vekt er satt i parentes: Oslo og Akershus (2,01), Øst-Norge (1,06), Sør-Norge (0,75), Vest-Norge (0,67), Midt-Norge (0,89) Nord-Norge (0,66) og TAD (1,39). Regionene med vekt under 1 er med andre ord overrepresentert i utvalget.

Tabell 3.1 Antall ansatte i Tollvesenet og svarfordeling etter region

	Ant ansatte	Prosent av ansatte	Antall svar	Svarprosent	Prosent av svarene
Sum	1743	100,0	658	37,8	100,0
Oslo og Akershus	554	31,8	104	18,8	15,8
Øst-Norge	302	17,3	108	35,8	16,4
Sør-Norge	212	12,2	107	50,5	16,3
Vest-Norge	182	10,4	102	56,0	15,5
Midt-Norge	137	7,9	58	42,3	8,8
Nord-Norge	80	4,6	46	57,5	7,0
TAD	276	15,8	75	27,2	11,4
Ikke oppgitt			58		8,8

Går vi inn på den enkelte tollenhhet (tabell 3.2), ser vi at de fleste enhetene har en ganske høy svarprosent. 19 enheter har høyere svarprosent enn gjennomsnittet. Blant disse ligger svarprosenten på ca 60.¹⁹ Regiontollstedene, TAD og ett av de største tollstedene har bemerkelsesverdig lav svarprosent. Selv om dette utgjør få tjenestesteder, har disse mange ansatte slik at de trekker gjennomsnittet ned.

¹⁹ Men også dette kan betraktes som lavt i omstillingssammenheng.

Tabell 3.2 Svarfordeling og svarprosent ved de ulike tollenehetene. TAD og ekspedisjonskontor er holdt utenfor.

Tollenhet	Antall ansatte	Antall svar	Svarprosent
Lite tollsted	6	6	100,0
Mellomstort tollsted	14	12	85,7
Mellomstort tollsted	11	9	81,8
Stort tollsted	30	23	76,7
Lite tollsted	7	5	71,4
Stort tollsted	65	45	69,2
Regiontollsted	33	22	66,7
Lite tollsted	6	4	66,7
Stort tollsted	42	27	64,3
Stort tollsted	64	40	62,5
Mellomstort tollsted	15	9	60,0
Mellomstort tollsted	19	11	57,9
Mellomstort tollsted	21	12	57,1
Lite tollsted	7	4	57,1
Stort tollsted	29	15	51,7
Lite tollsted	6	3	50,0
Lite tollsted	7	3	42,9
Regiontollsted	90	36	40,0
Stort tollsted	38	15	39,5
Lite tollsted	6	2	33,3
Lite tollsted	3	1	33,3
Regiontollsted	77	25	32,5
Regiontollsted	85	27	31,8
Regiontollsted	196	59	30,1
Mellomstort tollsted	14	4	28,6
Regiontollsted	490	100	20,4
Lite tollsted	6	1	16,7
Lite tollsted	7	1	14,3
Stort tollsted	64	4	6,3

Fordeling etter kjønn, alder og utdanning

Utvalget består av 40 prosent kvinner og 60 prosent menn (tabell 3.3). Dette avviker noe fra Tollvesenets personalstatikk som opererer med en cirka 50-50 fordeling. Gjennomsnittsalderen er 43,3 år. Dette er høyere enn tallene fra personalstatistikken. Vårt utvalg er spesielt underrepresentert i aldersgruppen 21 til 34 år, mens aldersgruppen 45 til 54 år er overrepresentert. Det kan altså se ut til at unge og spesielt kvinner er underrepresentert, mens eldre og spesielt menn er overrepresentert.

Tabell 3.3 Svarfordeling og svarprosent etter kjønn og alder.

Kjønn	Survey 2006		Tall fra Tollvesenet
	Antall	Prosent	Prosent
Kvinne (gj.sn.alder: 42,1 år)	264	40,1	48,0
Mann (gj.sn.alder: 44,5 år)	394	59,9	52,0
Sum	658	100,0	-
Alder, gj.sn 43,3 år	Survey 2006		Tall fra Tollvesenet
	Antall	Prosent	Prosent
21-34 år	91	13,8	31,3
35-44 år	275	41,8	39,4
45-54 år	215	32,7	22,1
55-64 år	68	10,3	7,2
Ikke oppgitt	9	1,4	-
Sum	658	100,0	-

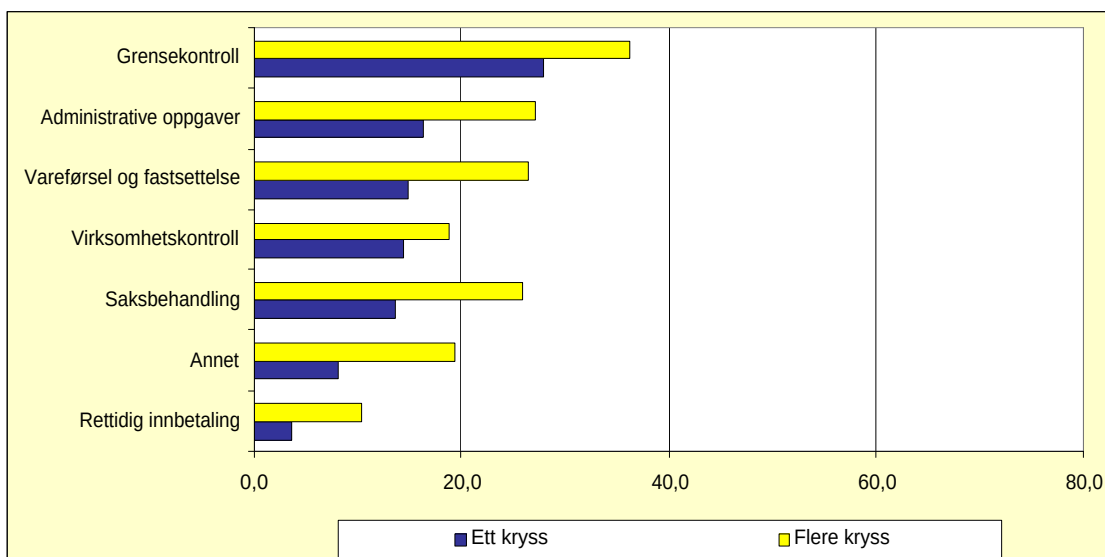
Tollvesenet har sterke tradisjoner. Mange ansatte jobber der hele sitt yrkesaktive liv. En del har fulgt både foreldre og besteforeldre i yrkesvalget. Det er derfor å forvente at mange av de litt eldre ansatte også har lang ansiennitet i etaten. Gjennomsnittlig ansiennitet i utvalget er nesten 20 år (vedleggstabell 3.1). Dette er antakelig litt høyere enn det som gjelder for hele Tollvesenet. 30 prosent av våre informanter har jobbet i etaten i mer 25 år, mens bare to prosent har jobbet i to år eller mindre.

To tredeler av informantene har utdanning fra videregående skoles nivå. De øvrige har i all hovedsak høyskole- eller universitetsutdanning. 85 prosent har gått på Tollskolen / Tollvesenets kompetansesenter (vedleggstabell 3.1). Begge utdanningsnivåer er med andre ord representert blant ansatte med Tollskolen.

Fordeling etter arbeideoppgaver og jobberfaring

25 prosent av informantene har grensekontroll som sin viktigste arbeidsoppgave (Figur 3.1). Ytterligere ti prosent jobber med grensekontroll, men uten å ha det som hovedoppgave. Deretter følger administrative oppgaver, vareførsel og fastsettelse og virksomhetskontroll. Rettidig innbetaling og saksbehandling er det færre som driver med. Sammenliknet med Tollvesenets ressursrapportering for 2005 er vårt utvalg noe overrepresentert på områdene grensekontroll, vareførsel og fastsettelse og virksomhetskontroll. Andelen som jobber med administrative oppgaver er omtrent den samme i utvalget som i virkeligheten (populasjonen). Utvalget er underrepresentert på området annet/ øvrige oppgaver. I figur 3.1 under ser vi hvordan informantene fordeler seg i forhold til arbeidsområder:

Figur 3.1 Svarfordeling etter arbeidsoppgaver



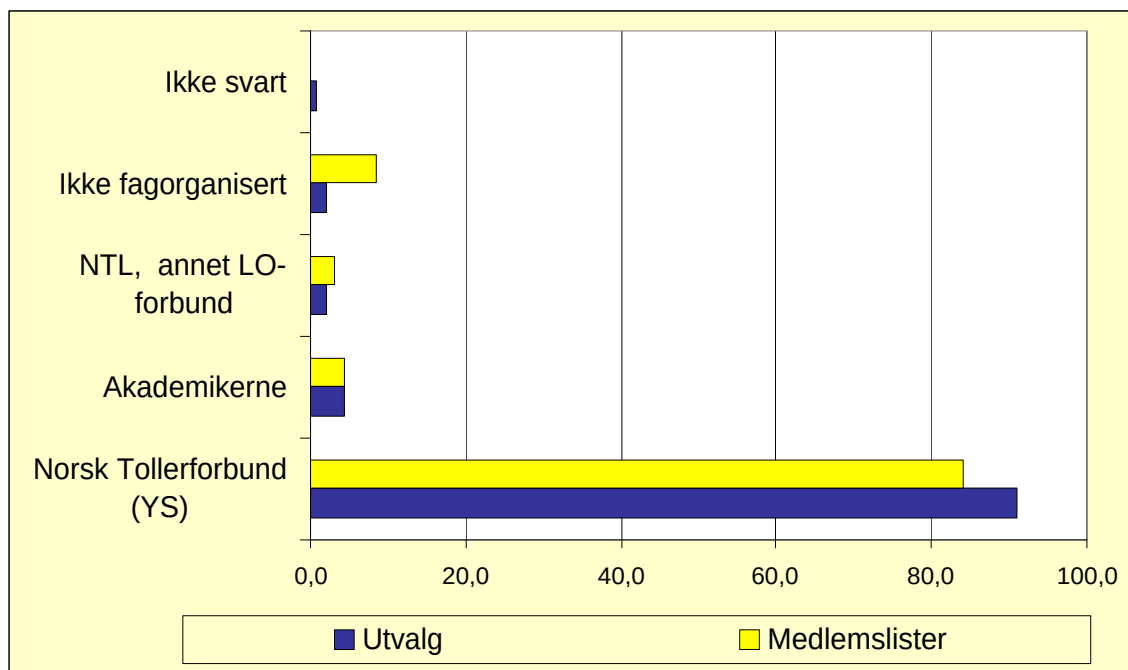
77 prosent av informantene har erfaring fra å jobbe utenfor Tollvesenet (vedleggstabell 3.1) Vi så i kapittel 1 at organisasjonskulturen og tollerens tilhørighet til etaten ble sterkt fremhevet i de kvalitative intervjuene. Mange har både arbeid og privatliv innenfor tollermiljøet. Å være toller er altså mer enn et yrke. Det er identitetsdannende i sterkere grad enn for mange andre yrkesutøvere, og noe en er og ikke bare et yrke man har.

På denne bakgrunnen forventet vi at en større andel, særlig blant de eldre, ikke har yrkeserfaring utenfor Tollvesenet. Selv om yngre ansatte oftest har etatsekstern yrkeserfaring, har så mye som to tredeler av ansatte over 45 år jobbet andre steder enn i Tollvesenet (vedleggstabell 3.2). Andelen er omtrent like stor blant ansatte over 55 år.

Fagforeningstilknytning

Organisasjonsprosenten i etaten er høy. Nesten 98 prosent av informantene er fagorganisert (figur 3.2). I beskrivelsen av Tollvesenet kommer det frem at Norsk Tollerforbund har en sterk plass, både hva gjelder oppslutning og samarbeid med ledelsen. Ni av ti er organisert i Norsk Tollerforbund (NT). To prosent er organisert i NTL eller et annet LO-forbund, mens fire prosent er medlem av et forbund tilsluttet Akademikerne. Dette er et godt grunnlag for et partssamarbeid mellom ledelsen og NT. De to andre forbundene er derimot så få at de ofte er representert ved NT i partsbaserte møter.

Figur 3.2 Fagforeningsmedlemskap i utvalget og i henhold til medlemslister



En sammenlikning av forbundenes medlemsmasse og medlemssammensetningen i utvalget viser at NT er svakt overrepresentert, mens uorganiserte er noe underrepresentert. NT har 1508 medlemmer, noe som tilsvarer ca 85 prosent av alle ansatte i Tollvesenet. NTL og Akademikerne utgjør samme andel i undersøkelsesutvalget som i virkeligheten. Akademikerne og uorganiserte er for øvrig først og fremst å finne i TAD.

Representativitet

Svarene kommer fra den typiske og mest berørte tollers

Vi har få informanter med liten ansiennitet. Dette er rimelig, all den tid undersøkelsen primært retter seg til ansatte som har jobbet i etaten i mer enn to år. Videre er eldre ansatte overrepresentert. Dette indikerer at utvalget har flere som er berørt av reformen enn populasjonen (alle ansatte i Tollvesenet).

Ansatte ved regionskontorene og ansatte i typiske kontorfunksjoner er underrepresentert. Dette er miljøer som har vært relativt lite berørt av reformen. TAD og Oslo og Akershus tollregion, begge tjenesteenheter som var lite berørt av reformen, er også underrepresentert (figur 7.1). Vi kan altså slå fast at ledere og ansatte som har vært i befattning med reformen har en høy svarprosent, mens de som ikke oppfatter at reformen har angått dem, i mindre grad har brydd seg om å svare. Ikke minst har vi sett at svarene kommer fra den typiske, utarbeidende tollers. Hvis disse utgjør stammen i Tollvesenet, utgjør svarene som fremkommer i undersøkelsen en betydelig utfordring for etaten.

Hvis de derimot representerer gårsdagens tollvesen, er utfordringen en annen. I tillegg er andelen som har sittet i de formelle arbeidsgruppene høy. De som har sittet her, er mer involvert, mindre negativt berørt og mer fornøyde enn de øvrige.

Del 2

4 DUP i hovedtrekk²⁰

Dette kapitlet baserer seg på gjennomgang av DUP-dokumenter og intervjuer med nøkkelpersoner.

DUP-perioden: 2001 - 2005

TAD opererer med 20.12.01 som startpunktet for DUP. Dette er datoen da etaten mottok sitt oppdrag fra Finansdepartementet. Fire år senere, ved utgangen av 2005, skal DUP ha vært avsluttet. Da skulle alle vedtatte strukturendringer, oppgaver og organisatoriske endringer være på plass.

Bakgrunnen, og det derav følgende motivet for arbeidet med DUP, er formulert flere steder tidlig i prosessen. Mot slutten av forberedelsesfasen oppsummeres det slik av regjeringen i St.prp. nr.1 2002-2003 side 17 under «Behov for omorganisering av toll- og avgiftsetatens ytre forvaltning»:

«Følgende utviklingstrekk er særlig viktige:

- Økende internasjonalisering med stadig friere verdenshandel medfører økning i person- og varestrømmen over grensene.
- Åpnere grenser i Europa med mer organisert og internasjonal kriminalitet enn tidligere gjør oppgavene mer komplekse.
- Krav til økt fleksibilitet og evne til omstilling på grunn av nye trafikkmønstre, endrede sikkerhetskrav (for eksempel mat) og akutte hendelser (for eksempel munn- og klovsykeutbruddet i 2001).
- Utviklingen innen den elektroniske informasjonsteknologien gir mulighet for mer effektive arbeidsprosesser, mer effektiv kommunikasjon med brukerne og stedsuavhengig organisering.
- Økte krav fra publikum, næringslivet og media om bedre tjenesteyting.»

God opptakt

Brevet fra Finansdepartementet 20.12.01 er en oppfølging av St.prp. Nr. 1 (2001-2002) kapittel 1610 der det i et avsnitt om sentrale utfordringer og tiltak heter at «Toll- og avgiftsetaten vil fortsatt vurdere distriktsforvaltningens organisering og samhandling over distriktsgrensene, med tanke på kostnadseffektiv ressursutnyttelse og utvikling av gode

²⁰ En del av teksten baserer seg på notatet "Distriktsutviklingsprosessen – en kronologisk beskrivelse" av Morten Dybesland og Rita Edvardsen i TAD.

fagmiljøer.» Blant det som skal bli mål for DUP er blant annet «økt innsats for å styrke grensekontrollen» trukket frem. Toll- og avgiftsdirektøren beskriver oppstarten slik:

«Hadde det ikke vært for regjeringsskiftet, ville vi fått «go» fra finansdepartementet mye tidligere.»

Med dette viser Toll- og avgiftsdirektøren til samtaler med politisk ledelse der hun har lagt frem sine vurderinger om Tollvesenets utfordringer og utviklingsbehov. Allerede 08.01.02 informeres de ansatte om at etaten etter noe venting har fått fullmakt til

«selv å kunne omorganisere Tollvesenet slik at etaten er best mulig rustet for fremtidens utfordring. [...] ved selv å ta grep om prosessene, vise endringsvillighet, nytenkning og evne til effektivisering, kan vi unngå at det er noen andre som setter i gang endringer som berører oss på en uheldig måte. Ingen andre kan, som oss, ivareta alle tollfaglige aspekter i en slik prosess – eller sikre at Tollvesenet fremdeles vil være en effektiv avgifts- og kontrolletat i samfunnets tjeneste».

Under intervjuene spurte vi en ledergruppe om Toll- og avgiftsdirektørens initiativ blant annet var motivert ut fra å komme departementet i forkjøpet og slik sikre seg styring over prosessen. Til dette svarer de avkreftende at

«dersom ikke direktøren hadde tatt initiativ så hadde det ikke skjedd noe. «Alle» i etaten var enig i at noe måtte gjøres med organisasjonen, men hvem eller hva som skulle berøres, var foreløpig ikke avklart. Tollvesenets ledelse mente det var viktig å se på ressursbruken i etaten, og at visse områder måtte styrkes. Derfor var det viktig at Toll- og avgiftsdirektøren tok dette initiativet.»

Norsk Tollerforbund går enda lenger:

«Toll- og avgiftsdirektøren var som toppleder rimeligvis den viktigste aktøren. DUP ble iverksatt på hennes initiativ. Toll- og avgiftsdirektøren har riktignok relatert sitt opplegg til et brev fra departementet, men DUP var hennes greie, akkurat som andre direktører har hatt sine.»

To andre ledergrupper svarer derimot mer bekreftende, at Toll- og avgiftsdirektøren så at endringer ville komme uansett:

«Det er klart det forelå et ønske om å styre prosessen selv. Det var på gang en regionalisering i andre etater og direktorater, og det lå i kortene at vi sto for tur.»

«Initiativet om endring ville ha kommet fra politisk hold hvis ikke Toll- og avgiftsdirektøren hadde tatt initiativet. Det var en bølge av regionalisering.»

De to siste siterte informantene har et godt poeng. Fra 2001 økte endringstakten i staten, og etter regjeringsskiftet i 2001 fant det sted vesentlige endringer. En av dem var

beslutningen om å skille ut produksjonsenheten i Statens vegvesen, og etablere denne som et heleid statsaksjeselskap, i dag kjent som Mesta AS (Fafo 2006 under arbeid). Til støtte for Toll- og avgiftsdirektørens initiativ kan også anføres erfaringer fra 1980-tallet og litt inn på 1990-tallet i forbindelse med det såkalte ROSA-prosjektet der det lå inne et forslag om å slå sammen Tollvesenet og Skatteetaten (St.prp. nr.82 1990-1991) slik det ble gjort i andre land. Dette møtte stor motstand og ble ikke gjennomført i Norge. Toll- og avgiftsdirektørens initiativ *kan* derfor ha bidratt til å beholde særpreget ved etaten. Toll- og avgiftsdirektøren sier selv dette:

«Det var en prosess her på tidlig 1990-tallet. Da gikk et av forslagene ut på å slå i sammen toll og skatt. Det har man f.eks. gjort i Danmark og Storbritannia. Norsk Tollerforbund fikk forhindre dette etter intens lobby opp mot det politiske nivået. Men dette med en eventuell sammenslåing vil henge over oss som en sovende politisk sak. Det er ikke på den politiske agenda nå. Mitt mål er at Tollvesenet skal bli en så god virksomhet at dette ikke fremstår som noe alternativ. Vi har også en slags fredningstid nå som en konsekvens av det som foregår i skatteetaten.

På dette grunnlaget kan vi slå fast at DUP er internt initiert. DUP er blitt til ut fra ledelsens vurderinger av hvordan etaten best kan imøtekomme eiers (Finansdepartementet/ ministeren) og etatens krav til effektivitet, brukers behov for kvalitet og etatens håndtering av mulige konkurrenter. Et halvt år tidligere (30.05.01) hadde Toll- og avgiftsdirektøren signalisert behovet for en gjennomgang av lokalforvaltningen på landsstyremøtet til Norsk Tollerforbund (NT).

Det ligger altså en intern vurdering av eksternt press (etatens omgivelser) til grunn for ønsket om å gjennomføre DUP.²¹ Det største fagforbundet er også informert på et svært tidlig tidspunkt, mens de ansatte orienteres umiddelbart etter at det er klart at DUP vil komme. Som vist i kapittel 2.5 har internt initierte endringsprosesser (med internt utviklede løsningsforslag) vanligvis større mulighet for å lykkes godt enn prosesser der initiativ og modellvalg kommer utenfra. Det er også lagt til rette for direkte og indirekte medvirkning fra de ansattes side på et tidlig tidspunkt. DUP har derfor et godt utgangspunkt.

Finansdepartementets føringer

Som statlig etat vil Tollvesenet oppleve politisk styrte endringsprosesser. Disse kan være bestemt på et nivå flere hakk over organisasjonen selv. For det andre begrenses forhandlingsretten når beslutningen om omstilling er politisk vedtatt.²²

Finansdepartementets klarsignal kunne ha inneholdt en anerkjennelse av Tollvesenets egen analyse med beskjed om å foreta nødvendige tiltak for å nå målene innenfor gitte rammer. Brevet av 20.12.01 inneholder imidlertid en rekke konkrete anvisninger om

²¹ I tillegg til denne formelle kommunikasjonen vi har beskrevet, forelå det nær kontakt av mer uformell karakter mellom TAD og FIN.

²² I henhold til Hovedavtalen, del 1, pkt. 3. Dette utdypes i kapittel 6.

viktige tiltak/ tiltaksområder av funksjonell og strukturell karakter og hvordan prosessen burde gjennomføres. Blant annet blir etaten bedt om å vurdere

- inndeling av etatsforvaltningen i færre distrikter
- inndeling av det enkelte distrikt i færre tollsteder
- samlokalisering og samledelse av tollsteder
- bruken av mobile kontrollenheter
- deltakelse i offentlige servicekontor

Departementet ber videre om at distriktsmessige konsekvenser vurderes, og at DUP-planene tilpasses Regjeringens arbeid for modernisering og omstilling i offentlig sektor.

For at Tollvesenets DUP-forslag skulle kunne bli behandlet i forbindelse med statsbudsjettet for 2003, måtte det være departementet i hende innen 3. mai 2002. Det vil si at etaten har fire måneder til å lage en plan for DUP.

Dermed sitter vi igjen med en litt annen forhistorie, som litt spissformulert kan sammenfattes slik: Toll- og avgiftsdirektøren kommer departementet litt i forkjøpet med sin henstilling om å gjennomføre en omstillingsprosess. Departementet svarer på samme måte som de antakelig ville ha gjort også om Toll- og avgiftsdirektøren ikke hadde kommet med sitt initiativ; nemlig ved å gi beskjed om innføre en «fortollet» variant av regionaliseringsmodellen. Dermed er utgangspunktet for å få til en endringsprosess med stor oppslutning noe dårligere. Etatens anledning til å utvikle løsninger de selv har tiltro til på grunnlag av eget diagnosearbeid, svekkes. Ledelsen får da en helt annet oppgave, nemlig å selge inn et produkt til sine ansatte. Ledelsens informasjons- og forklaringsoppgaver blir både viktigere, større og mer krevende.²³

Internt forarbeid med korte tidsfrister

Samtidig som hele organisasjonen 08.01.02 informeres per e-post om at startskuddet for DUP har gått, blir det meddelt at det skal nedsettes en arbeidsgruppe som skal jobbe i tråd med føringene fra departementet. Arbeidsgruppen skal blant annet :

- «Vurdere organiseringen av etatens arbeidsoppgaver og komme med forslag til forbedringer. Spesielt skal gruppen vurdere sentralisering, desentralisering og flytting av arbeidsoppgaver.
- Vurdere distrikts- og tollstedsstrukturen i etaten og komme med forslag til forbedringer. Spesielt skal gruppen vurdere færre distrikter og færre tollsteder.”

Hensikten med denne utredningen er å ruste Tollvesenet til å møte nye utfordringer slik det er formulert i utvalgets senere innstilling:

- Behovet for å endre og utvikle Tollvesenet i takt med samfunnsutviklingen
- Grunnet strammere økonomiske ressurser må etaten «kunne omprioritere ressurser til prioriterte gjøremål»

²³ Se internt notat «Distriktsutviklingsprosessen – en kronologisk beskrivelse» av Morten Dybesland og Rita Edvardsen i TAD for en mer utfyllende og mindre kritisk versjon.

- For å sikre best mulig effekt av de tilgjengelige ressursene, er det viktig at organiseringen av lokalforvaltningen er tilpasset utfordringer Tollvesenet står overfor. «Større og mer bærekraftige organisasjonsenheter er tiltak i denne sammenheng»

Arbeidsgruppen består av representanter fra TAD, noen av tolldistriktene og Norsk Tollerforbund (NT)²⁴. Gruppen ledes av direktør Tom Erik Grannes. Den skal levere sitt forslag til Toll- og avgiftsdirektøren 22.03.02. Deres forslag sendes på høring i toll-distriktene i april før Toll- og avgiftsdirektøren utarbeider sitt endelige forslag, som sendes Finansdepartementet i mai. Deretter skal etatens forslag på høring i regi av Finansdepartementet før endelig godkjenning i forbindelse med statsbudsjettet for 2003.

Ledelsen var klar over at tidsfristen var knapp, og at det derfor kunne bli vanskelig å oppnå bred medvirkning i den første utredningsfasen. Den sentrale arbeidsgruppen måtte derfor etablere nær kontakt med distriktene og sørge for rask og samtidig informasjon til alle. En egen e-postadresse ble etablert hvor den enkelte ansatte kunne sende spørsmål og innspill direkte til arbeidsgruppen. Det kom imidlertid ikke så mange innspill. Dermed må eventuell toveiskommunikasjon ivaretas i høringsrunden. Dette svekker utsiktene for å klare å utvikle et DUP-konsept med bred oppslutning. Når arbeidsgruppen leverer sin innstilling til Toll- og avgiftsdirektøren, er det med reservasjon for Norsk Tollerforbund om at de oppfatter innstillingen som et utkast som senere kan endres. NT ber også om at det foretas en konsekvensutredning der personalspørsmål blir særlig ivaretatt.

Konseptdrevet strukturreform?

I diskusjonene som pågår våren 2002, sies det lite om reformens grunnleggende mål. Vi vet ikke om dette skyldes at det er enighet om målene, at de ikke er tilgjengelige for diskusjon, at de rett og slett tas for gitt, eller om de drukner i strukturdiskusjonene.

Arbeidsgruppens innstilling

Arbeidsgruppen foreslo i sin innstilling å redusere ti tolldistrikter til seks regioner og å legge ned 14 tollsteder, slå sammen enkelte tollsteder og endre status på ytterligere noen. I tillegg foreslo arbeidsgruppen at en rekke arbeidsoppgaver skulle sentraliseres, desentraliseres, samles eller flyttes.²⁵ En sentral konklusjon er at ved å styrke ressursene i det sentrale østlandsområdet vil etaten oppnå bedre resultater. Arbeidsgruppen slår også fast at det er mulig å frigjøre ressurser til prioriterte oppgaver ved å redusere antall enhe-

²⁴ Det er noe uklart hvilken status lederen av NT hadde i utvalget. Fra ledelsens side var han trukket med som øverste tillitsvalgt for NTs medlemmer. Dermed overholdt ledelsen informasjonsplikten i henhold til Hovedavtalen. Samtidig var det viktig for NT at deltakelsen i Grannesutvalget ikke kom i veien for NTs rettigheter i forhold til drøftinger og forhandlinger. Derfor oppfattet NTs leder selv at han var med som privatperson.

²⁵ For en mer detaljert beskrivelse henvises det til Dybesland og Edvardsens notat "Distriktsutviklingsprosessen – en kronologisk beskrivelse" samt selve innstillingen av 21.03.02.

ter. En annen begrunnelse for endringsforslagene er at de nye utfordringene²⁶ stiller betydelige krav til ressurser ved det enkelte kontor. Dette vil ikke være mulig å innfri ved dagens mange små enheter. Færre og større enheter vil også være mer fleksible ved behov for omdisponeringer og samtidig mindre sårbare ved personalfravær.

Endringene vil gi store muligheter for å omdisponere ressurser. Arbeidsgruppen anslår at den foreslåtte omorganiseringen gir rom for å omdisponere vel 100 årsverk, noe som vil kunne forbedre etatens resultater vesentlig på sikt. Til grunn for disse forslagene lå dokumentasjon om at:

- o Oslo og Akershus tolldistrikt utfører 65 prosent av etatens oppgavevolum med 37 prosent av bemanningen.
- o Østlandsområdet har best resultater i bedriftskontrollen og smuglingskontrollen²⁷. Hovedtyngden av vareførselene til og fra landet går over Østlandsområdet med ferger og over søndre del av svenskegrensen
- o Større enheter som baserer kontrollen på informasjon og mobilitet/ fleksibilitet, har de beste resultatene i smuglingskontrollen. Dette fordrer imidlertid at disse enhetene har nødvendige ressurser til rådighet.
- o Små enheter har gjennomgående lavere produksjon og resultater per årsverk enn større enheter

Reaksjonene på Grannesutvalgets innstilling var ganske skarpe. Et gjennomgående mønster i høringsuttalelsene er at de tolldistrikter som ville bli mest berørt, forurentjeningstemannsorganisasjonene, var mest skeptiske til prosessen. Kritikken dreide seg blant annet om tidsrammer, informasjon og sammensetning av arbeidsgruppen. Det ble i flere høringsuttalelser hevdet at den statistikk som utvalget bygget på, var mangelfull og for dårlig. Statistikken ble blant annet benyttet til å dokumentere et misforhold mellom bemanning og arbeidsmengde/ resultater i de ulike deler av landet. I Nordland tolldistrikts høringsuttalelse står det blant annet å lese:

«Det ble tidlig i prosessen påpekt betydningen av god kommunikasjon og medvirkning fra lokalforvaltningen. På bakgrunn av dette er det overraskende at arbeidsgruppen ikke har funnet det nødvendig å be om en vurdering fra det enkelte distrikt om endringer i trafikkmønster, utviklingstrekk i næringslivet m.m.» (s. 2)

Det var også flere høringsuttalelser som påpekte manglende medbestemmelse samt få betraktninger knyttet til konsekvensene for de ansatte. Slik sett kan det hevdes at målet om mest mulig medbestemmelse og trygghet fikk en dårlig start.

²⁶ Økende internasjonalisering med økte person- og varestrømmer. Åpnere grenser i Europa. Utvikling innen elektronisk informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Økte krav til det offentlige om større effektivitet og bedre tjenesteyting.

²⁷ Sammen med fergehavnene på Sør- og Vestlandet.

Etatens forslag til Finansdepartementet

I høringssvarene er det enighet om behovet for å vurdere en ny organisering av distriktsforvaltningen i lys av endringer i næringsstruktur, transportmønstre og økte krav om mer effektivitet i offentlig sektor. Tolldistriktene var enige i potensialet for gevinster med færre og større enheter, mens tjenestemannsorganisasjonene var skeptiske til en slik effekt.

Mens tolldistriktene var enige om behovet for å se på organiseringen av lokalforvaltningen, var de uenige i sin vurdering av arbeidsgruppens konkrete forslag. Gjennomgående var de tolldistrikter som mistet oppgaver og ikke fikk regiontollsted negative, mens de tolldistrikter som ble foreslått å bli tilført oppgaver og bli sete for regiontollsteder, var mer positive.

08.05.02 oversender Toll- og avgiftsdirektøren etatens forslag til Finansdepartementet. Her forespeiles det at etaten vil kunne frigjøre ressurser tilsvarende cirka 100 årsverk til prioriterte gjøremål ved å redusere antall enheter. Videre at produktiviteten vil øke ved færre og større enheter. Det fremgår også at flytting av oppgaver fra de sentrale strøkene på Østlandet til distriktene vil bli vurdert, og at det vil kunne bli opprettet regionale og nasjonale fagmiljøer. Ellers står det at endringsforslaget ikke vil medføre redusert servicenivå for næringslivet, og at det ikke vil være behov for å gjennomføre en distriktsmessig konsekvensutredning. Det nevnes imidlertid ikke noe om at reformen også innbefatter en fornyelse av økonomistyring og personal- og ledelsespolicy.²⁸

Arbeidsgruppens innstilling er endret på enkelte og til dels kontroversielle punkter. Dette gjelder først og fremst plassering av regiontollsted i Vest (Bergen velges fremfor Stavanger) og Sør (Sandefjord velges fremfor Drammen).

Politisk behandling og endelig mål for DUP

Finansdepartementet mottar svar fra 63 høringsinstanser²⁹. Disse var overveiende positive til den nye modellen for organisering av Toll- og avgiftsetatens ytre forvaltning med vekt på sterkere regionalisering, færre enheter og større fagmiljøer. Det var derimot en del uenighet om lokaliseringen av de ulike enhetene. Dette gjenspeiler seg også i Stortingets debatt om saken.

Regjeringen slutter seg til deler av etatens forslag. Den omgjør imidlertid plasseringen av regiontollstedet i Region Sør. Dette blir plassert i Kristiansand i stedet for Sandefjord. Videre skal kontorstrukturen for øvrig og en av regionsgrensene legges frem for Regjeringen senere, etter en forutgående prosess mellom Finansdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet.

Ett år senere (17.03.03) leverer en tverrdepartemental arbeidsgruppe sin innstilling. Den inneholder en del nye endringer av ulike tjenestesteders status. Tollvesenet får én uke på seg til å gjennomføre en høring og gi sitt svar. Innstillingen hadde få betraktning-

²⁸ Det pågår nå et arbeid i Tollvesenet med fornyelse av økonomistyring og personal- og ledelsespolicy. Dette er imidlertid ikke en del av DUP.

²⁹ Høringsinstansene var aktuelle departementer og underliggende etater, fylkeskommunene, berørte kommuner og utvalgte organisasjoner.

er om personalmessige konsekvenser av DUP. Det vi først oppfattet som arrogant sendrektighet i departementet, viser seg å være en besluttet tilbakeholdelse. Dette skapte grobunn for rykter og usikkerhet hos berørte ansatte. Ifølge Norsk Tollerforbund ble notatet først offentliggjort etter press fra NRK.³⁰

Toll- og avgiftsdirektøren meddeler 24.03.03 Finansdepartementet at endringene tas til etterretning selv om hun ikke er enig i alle. I mai 2003 legger Regjeringen frem sin beslutning om organiseringen av Tollvesenets ytre forvaltning for Stortinget i St. prp. nr. 65 (2002-2003). Stortinget gir sin tilslutning i forbindelse med finanskomiteens innstilling (Inst.S.260 (2002-2003)) samme vår.

I brev av 26.06.03 meddeler Finansdepartementet TAD hvordan og når organiseringen av Toll- og avgiftsetatens ytre forvaltning skal gjennomføres.

Med DUP har Tollvesenet fått sin versjon av regionaliseringsmodellen. Gjennom denne modellen er Tollvesenet blitt presentert en oppskrift for å løse et effektiviseringsbehov. Regjeringens konkluderer i St.prp. Nr. 1 2002—2003 side 20 med at:

«Tollvesenet har stort behov for å endre organisasjonsstrukturen i sin ytre forvaltning. Både forvaltningspolitiske og rene toll- og avgiftsfaglige hensyn taler for en struktur preget av regionalisering, færre organisasjonsheter og større fagmiljøer.»

I sitatet anføres et forvaltningspolitisk argument for å velge regionaliseringsmodellen. Dette kan være en både riktig og viktig beslutning. Men vi kan konstatere at valget tas langt fra «der skoen måtte trykke». Regjeringen sier videre at

«Den nye løsningen vil etter Regjeringens mening gi klare gevinster i forhold til dagens organisering. Den foreslåtte regionsstrukturen, kombinert med omdisponering av ressurser, vil bidra til høyere kvalitet og økt effektivitet i arbeidet, samt til bedre ressursutnyttelse. I tillegg vil forslaget medføre riktigere toll- og avgiftsinngang.»

Forprosjekt, Omstillingssekretariat og regionale prosjekter

I perioden fra 08.05.02 til 17.03.03 er DUP til politisk behandling. Tollvesenet benytter ventetiden til å avklare personalmessige konsekvenser, organisasjonsutviklingen i regionene og endringer i arbeidsorganiseringen. Arbeidet er organisert som et prosjekt med tre underprosjekter. Prosjektene rapporterte til Toll- og avgiftsdirektøren 17.03.03 og ble deretter nedlagt. Rapportene ble videresendt til et samtidig nyopprettet Omstillingssekretariat.

De påfølgende ukene etableres DUP som seks regionale utviklingsprosjekter. Det ble laget milepælsplaner for når regionene skulle presentere forslag for organisering av regiontollstedene og de øvrige enhetene. De skulle videre levere analyse av oppgaver, res-

³⁰ NTs leder beskriver dette slik: «Først var det skarpe interne protester. Det var NRK-Nordland som medvirket til offentliggjøring. Deretter oppnådde vi å få møte den interdepartementale gruppa og fremføre vårt syn, selv om Hovedavtalen ikke åpner for medvirkning i politiske prosesser. Dette skjedde etter brevveksling mellom NT og daværende finansminister Per Kr. Foss.»

sursbehov og IT- messige konsekvenser i den nye regionen, inkludert en grovskisse for bruk av personalressursene og eventuell overskuddskompetanse i regionen. Dette ble fulgt opp av omfattende utredningsarbeid ute i lokalforvaltningen.

27.05.03 presenterte Toll- og avgiftsdirektøren sin (nye) innstilling til organisering av regiontollstedene. Innstillingen ble forhandlet med arbeidstakerorganisasjonene og stadfestet ved protokoll inngått mellom administrasjonen i TAD og tjenestemannsorganisasjonene 14. oktober 2003. I protokollen redegjøres det for bakgrunnen og rammene for omorganiseringen, for grunnlaget for oppgaveomfang og dimensjonering og for at deler av gevinsten i regionene kunne tilbakeføres til prioriterte oppgaver i egen region. Videre var det definert behov for tilførsel av ressurser i Oslo og Akershus tolldistrikt, sørdelen av Tollregion Øst og grensekontrollen i Øst-Finmark. Det ble videre slått fast at DUP var et effektiviseringsprosjekt, ikke et rasjonaliseringsprosjekt, og at det var en intensjon å flytte ressurser til steder med størst behov.

I oktober ble det gjennomført møter mellom Toll- og avgiftsdirektøren og hver enkelt region. Her ble rammene for etableringen av de nye regionene diskutert med utgangspunkt i de lokale prosjektene og TADs beregninger for effektiviseringspotensialer. Regionene hadde i hovedsak meldt inn uendret eller økt behov for ressurser, mens TAD hadde forventninger til innsparinger. Dermed ble disse møtene en form for forhandling mellom Toll- og avgiftsdirektøren og de nye regiondirektørene som skulle etablere sine nye enheter per 01.01.04.³¹

Fire organisatoriske DUP-punkter

I denne viktige perioden, da implementeringen av DUP skulle forberedes, var det flere aktører i Tollvesenet som var tildelt ansvar. De mest sentrale var administrasjonsavdelingen i TAD, det nyopprettete omstillingssekretariatet, Toll- og avgiftsdirektøren og, mer lokalt, linjeledere.

Administrasjonsavdelingen og omstillingssekretariatet skulle arbeide tett med arbeidstakerorganisasjonene. Omstillingssekretariatet besto av tre medarbeidere på heltid samt seks ressurspersoner som stilte etter behov. Omstillingssekretariatet tok ledelsen i TADs videre DUP-arbeid vedrørende gjennomføringen av de regionale prosjektene og etablering av de nye regionene med tilhørende struktur og ressursrammer. Omstillingssekretariatet var også sentralt i arbeidet med de protokoller arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene inngikk høsten 2003. Omstillingssekretariatet hadde dessuten en viktig rolle som rådgiver og støtte for Toll- og avgiftsdirektøren. Da den nye organiseringen av regionene ble etablert 1. januar 2004, ble omstillingssekretariatet lagt ned og inngikk som en del av administrasjonsavdelingen.

³¹ Vektårsavgift og vrakpant overføres fra Tollregion Oslo og Akershus til Bodø tollsted. I Tollregion Nord-Norge nedlegges Alta tollsted 01.07.04, Vadsø tollsted omgjøres til kontrollenhet, mens kontrollenhetene i Båtsfjord, Vardø og Honningsvåg nedlegges. I Tollregion Midt-Norge nedlegges Mosjøen tollsted. Steinkjer tollsted endres til kontrollenhet 01.04.04. Sortland tollsted nedlegges 01.06.04. I Tollregion Vest-Norge nedlegges Stord og Odda tollsteder 01.03.04, mens Florø, Kristiansund og Molde tollsteder nedlegges noe senere. I Tollregion Sør legges Arendal tollsted ned 01.01.04. Larvik, Tønsberg og Sandefjord samles organisatorisk til et tollsted i Sandefjord fra 01.06.04. I Tollregion Øst-Norge legges Moss og Gjøvik tollsteder ned 01.04.04.

Administrasjonsavdelingen hadde tett kontakt med arbeidstakerorganisasjonene og var formell protokollmotpart. Administrasjonsavdelingen var også godkjenninginstans for de omstillingsavtalene som ble inngått i regionene.

Som allerede vist, arbeidet også Toll- og avgiftsdirektøren tett med DUP. Hun fikk blant annet utarbeidet en juridisk betenkning om flytteplikt og fortrinnsrett til stillinger i DUP. På direktørens anmodning³² delegerte Finansdepartementet myndighet for bruk av virkemidler i DUP i september 2003.

I september ba omstillingssekretariatet om at det ble opprettet en egen arbeidsgruppe for å imøtekomme behovet for ledelsesmessige avklaringer og beslutninger i forbindelse med DUP. Dette ble etterkommet, og arbeidsgruppen ble ledet av Toll- og avgiftsdirektøren med deltakere fra avdelingslederne i TAD, administrasjonsavdelingen og omstillingssekretariatet. Arbeidsgruppen hadde 14 møter på tre måneder frem til slutten av året 2003. For øvrig var DUP rimeligvis et sentralt tema på andre ledermøter.

Den øvrige linjeorganisasjonen i TAD ble i hovedsak involvert i faglige vurderinger knyttet til flytting og samling av oppgaver. Fagavdelingene var representert i delprosjektene som arbeidet høsten 2002 og vinteren 2003. Fagavdelingene bisto også administrasjonsavdelingen og omstillingssekretariatet i fremskaffelsen av relevant grunnlagsmateriale for beregning av gevinstrealiseringer, oppgavevolum og oppnådde resultater.

Oppsummering

Gjennomgangen av DUP så langt har vist at:

- o det konkrete initiativet kommer fra Toll- og avgiftsdirektøren
- o Toll- og avgiftsdirektøren er påpasselig med å forankre DUP hos eier (Finansdepartementet).
- o prosessen er i særdeleshet ovenfra og nedad-styrt
Samtlige fagforeninger har innspill som delvis blir ignorert av arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen (Grannesutvalget) har innspill som ikke blir tatt til følge av Toll- og avgiftsdirektøren. Direktøren blir på sin side overstyrt på enkelte punkter av Finansdepartementet. Utgangen er en DUP som ligger tett opp til TADs forarbeider
- o føringer fra Finansdepartementet er sterke. Dette vises både ved overstyring og på måten tidsfrister blir satt
- o linjen nedover (i etaten) trekkes med, men overstyres på viktige punkter
- o medvirkning og forankring hos de ansatte sies å være viktig, men vanskelig gjøres av tidspress som eier (FIN) må ta hovedansvar for
- o hensikten med å styrke og effektivisere Tollvesenet har stor oppslutning
- o det er lite diskusjoner om målene. Disse forblir uendret.
- o regionalisering er «løsningen» og at hele etaten er sterkt opptatt av strukturspørsmål

³² Anmodningen ble foretatt etter forutgående samtaler med NT.

5 Målklarhet og informasjon

I dette kapitlet spør vi først når og hvordan ledere og ansatte ble gjort kjent med DUP. Deretter spør vi hva de oppfatter som mål for DUP og hvordan de vurderer prioriteringer og måloppnåelse. Til slutt ser vi om disse svarene har betydning for hvordan DUP oppfattes.

Spørsmål om mål og virkemidler er basert på formuleringer i brevveksling mellom TAD og Finansdepartementet, i dokumenter som har vært ute til høring, informasjonsoppslag i Toller'n og Norsk Tollblad foruten protokollen mellom administrasjonen i TAD og tjenestemannsorganisasjonene 14.10.03.

Informasjon om DUP

DUP ble vedtatt gjennomført av Finansdepartementet sent på høsten 2001. Formelt ble dette bekjentgjort via et brev til Tollvesenet 20.12.01. Innholdet i dette brevet ble videreformidlet til samtlige ansatte per e-post i begynnelsen av januar 2002. Den interne arbeidsgruppen ledet av Grannes sendte ut sitt forslag på høring i mars 2002, og som vi har sett: med svært knapp tidsfrist.

Når ble det informert?

25 prosent oppgir at de ble informert om DUP høsten 2001 eller tidligere (vedleggstabell 5.1). Disse er altså kjent med DUP før brevet fra Finansdepartementet om å sette i gang kom 20.12.01. Det understøtter at det har foregått en viss intern prosess i Tollvesenet i forkant. Omtrent like mange oppgir at de ble informert i løpet av 2002. Den siste halvparten husker ikke nøyaktig når de ble informert.

Ledere og ansatte i TAD ble overveiende tidligere informert enn sine kolleger ved andre tjenestesteder (vedleggstabell 5.2). Ansatte ved små tollsteder ser ut til å ha blitt informert senest. Ledere oppgir oftere enn ikke-ledere at de fikk informasjon tidlig (vedleggstabell 5.3).

Svak linje

De sentrale lederne hadde den informasjon de hadde behov for, og en del av dem mener at de løste informasjonsoppgavene så godt som det var mulig å gjøre det. Hvis andre hadde behov for mer informasjon, var det bare å henvende seg til dem, Grannesutvalget, Omstillingssekretariatet eller andre i administrasjonen som kunne hjelpe. De mener at opplevelsen av dårlig informasjon først og fremst beror på arbeidstakerne og lederne selv; at disse ikke fulgte med i prosessen før det kom til det punkt at endringer kunne bli en realitet for dem selv. De mener også at de tillitsvalgte kunne ha informert medlemmene bedre. Sentrale tillitsvalgte fra samtlige hovedsammenslutninger betegner på sin side den mangelfulle informeringen som en «katastrofe»

«Distriktssjefer og tillitsvalgte fikk god informasjon underveis. Folk ønsket klare svar, men det var det umulig å gi fordi man ikke visste utfallet av den politiske behandling-

en av innstillingen. Informasjon om arbeidsgruppas arbeid og konklusjoner kunne ikke ha vært løst på andre måter.» (Leder)

«Jeg mener at direktoratet burde gjort lederne ute i distriktene bedre i stand til å svare sine folk. Det burde også vært laget en plan om hvordan man skulle forholde seg til høringsprosessen, der tidsfristene var så knappe.» (leder)

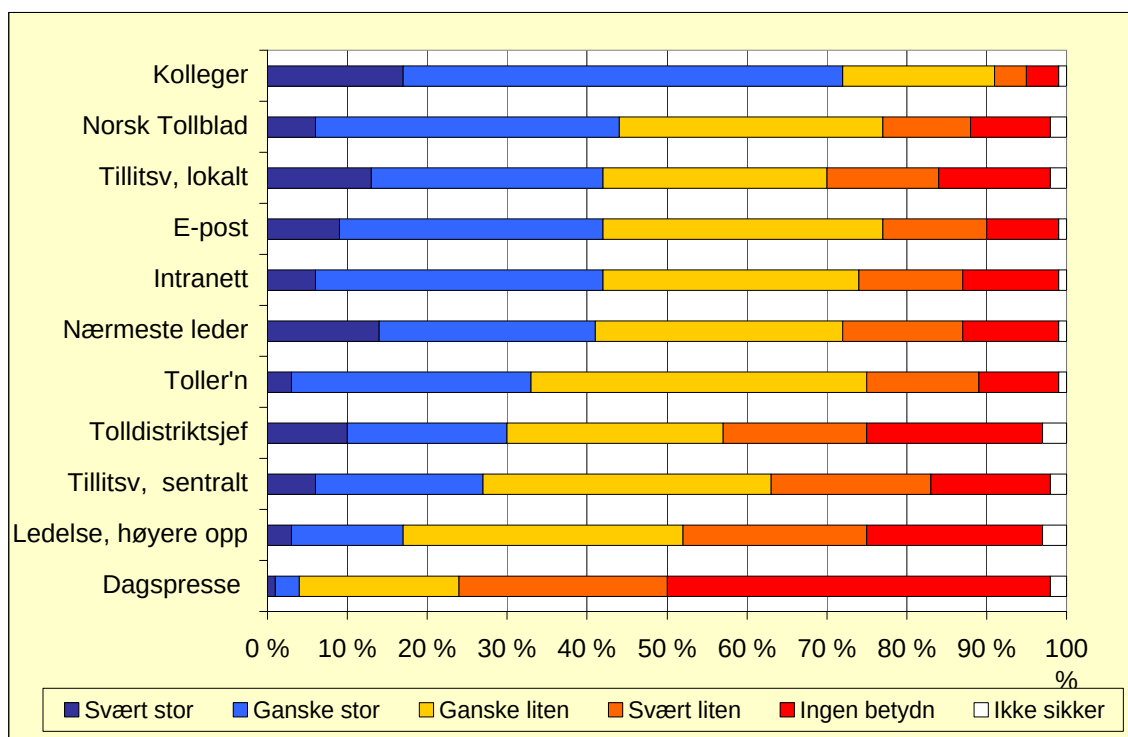
Temaet informasjon ser ikke ut til å ha vært et særlig fokusert område for Grannesutvalget. Lederne viser til at Grannesutvalget og Toll- og avgiftsdirektøren informerte og besvarte «ofte stilte spørsmål». Det vises også til at det ble opprettet en postkasse på Intranett. Andre sier imidlertid at denne aldri ble virksom, men at det ble med tanken.³³

Det har vært vanskelig å informere med ofte korte tidsfrister og usikkerhet om hvilke beslutninger de politiske myndighetene ville fatte. Toll- og avgiftsdirektøren medgir at informasjonen kunne vært bedre, men mener at dette må ses i lys av manglende informasjon og fakta tidlig i prosessen. Dette gjorde det blant annet vanskelig å gi god informasjon knyttet til virkemiddelpakkens innhold.

Som det går frem av figur 5.1, synes svært få at ledelsen sentralt har vært en viktig kilde til informasjon om DUP:

³³ I henhold til en intern statusrapport av 22.12.02, ble det 5. desember samme år åpnet en postkasse "FAQ" (frequently asked questions) på Intranett. Alle ansatte mottok en e-post med invitasjon til å stille spørsmål til arbeidsgruppen om arbeidet med de personalmessige konsekvenser. Dette er for øvrig etter at Grannesutvalget hadde avsluttet sitt arbeid. Det kom få henvendelser til denne postkassen. Ledelsen antar at dette hadde å gjøre med at e-posten ikke ivaretok anonymitet.

Figur 5.1: Ulike informasjonskilders betydning i forbindelse med gjennomføringen av DUP. Prosent. N=642



At ledere sentralt ikke oppfattes å ha hatt en vesentlig rolle som informasjonsspredere må ses i lys av at de fleste informantene befinner seg langt fra den sentrale ledelsen i Oslo. Ledelsen har dessuten formidlet sin informasjon gjennom Intranett og informasjonsbladet Toller'n.

De som oppgir ledere som viktig informasjonskilde er ofte ledere selv. Ansatte oppgir med andre ord sjeldnere enn det som kommer frem i figur 5.1 at ledelsen var viktig kilde for informasjon om DUP. 65 prosent av de ansatte oppgir faktisk at nærmeste ledere har hatt liten eller ingen betydning som informasjonskilde for DUP. Enda flere (75 prosent) sier det samme om tolldistriktssjefen (vedleggstabell 5.5 og 5.6).

Det er mulig informasjonen og informasjonsmulighetene som lå på Intranett ikke var tilstrekkelige. Ifølge Omstillingssekretariatet var både milepælene i prosessen og regelverket lagt ut på Intranett. Men mer vesentlig er det at mange ansatte ikke benyttet de mulighetene som tross alt lå der.

Innformasjon fra fagforeningen

I følge gruppeintervjuene med tillitsvalgte opplevde tillitsvalgte og medlemmer i regionene at Norsk Tollerforbund var den eneste seriøse informasjonsleverandøren. Dette understøttes av både NTL og Akademikerne, som legger til at etaten alltid har vært dår-

lig til å informere. Under DUP var det gode informasjonsmøter inne i TAD, men informasjonen herfra og ut skal ha vært dårlig.

Dette bildet bekreftes til en viss grad i spørreundersøkelsen. De ansatte oppgir lokale tillitsvalgte som en relativt viktig informasjonskilde. I og med at ledere sjelden oppgir tillitsvalgte som viktig kilde, vil tillitsvalgte ha vært viktigere for de ansatte enn det som fremgår av figur 5.1 (der også svar fra lederne er inkludert).

Uformelle informasjonskanaler og ryktespredning

Vi har sett at både ledere og tillitsvalgte beskriver Tollvesenet som et miljø med mye uformell kommunikasjon. Dette synes å ha blitt forsterket under DUP, noe som ikke er bare gunstig for de berørte. Utilstrekkelig informasjon fra ledelsen forsøkes rimeligvis kompensert gjennom uformelle kanaler. Både ledere og tillitsvalgte mener det er en sammenheng mellom utilstrekkelig formell informasjon og ryktespredning, noe som i sin tur leder til upålitelig informasjon og usikkerhet blant ledere og ansatte. Det er en internt stadig gjentatt sannhet at Tollvesenet i særlig grad har en kultur for uformell kommunikasjon. Det er godt mulig, men med sin håndtering av DUP har ledelsen i etaten hatt en informasjonsstruktur som heller har underbygget enn motvirket uformell og til tider upålitelig informasjonsspredning.

«Referatene fra arbeidsgruppemøtene var lite informative. Dermed forsvant mye informasjon på veien ut til organisasjonen. Dessuten ble referatene formidlet tjenestevei, hvilket til tider kunne gå langsomt enkelte steder og raskt andre steder. Slikt blir det rykter av.» (Tillitsvalgt)

«Vi fikk jevnlig informasjon, men det var ofte sånn at den kom sent. Før den kom ut på Intranett hadde rykter florert, og mer eller mindre pålitelige opplysninger var spredt ut ad uformelle veier. Dette medførte mye sladder og mange myter som lever fortsatt.» (Leder)

«Ja, sladder spres. Her kjenner mange hverandre på tvers av landet. De har gått på skole sammen eller møtt hverandre i organisasjonslivet. Sladder spres mye forttere enn mail.» (Leder)

«Det største problemet med endringene er den store usikkerheten som skapes. Det er mange folk i denne etaten som er veldig flinke til å prate. Rykter spres veldig fort. Rykter oppstår, men vi lever jo også av å finne ut ting, og da finner vi det jo ut. Vi er gjerne informert via uformelle kanaler før det kommer formelt. Og det er jo alltid verst for dem som blir berørt – eller tror de blir berørt. Det skaper usikkerhet.» (Leder)

Historien om at uformell informasjonsspredning er et resultat av svak formell informasjonsvirksomhet, er bare halve historien. Vi blir fortalt om en praksis der konflikter i liten grad tas i formelle fora (forhandlingsmøter unntatt), men at noen har snakket sammen på forhånd, slik at formelle fora ikke blir det reelle åstedet for meningsutveksling og beslutninger. En slik praksis kan føre til at viktige innspill og motforestillinger

ikke kommer frem.. Det kan også medføre at fattede beslutninger får lav legitimitet både hos ansatte, tillitsvalgte og andre ledere, dels fordi de er meningsberettigede, dels fordi de kan være kompetente og kunne bidratt til bedre løsninger. I informasjonssammenheng kan brudd på rasjonelle og formelle spilleregler dessuten ødelegge for måloppnåelsen. Toll- og avgiftsdirektøren understreker at hun er positiv til et høyt uformelt kommunikasjonsnivå, men legger til at dette til tider også kan være et problem.

«Etaten preges av mye uformell kommunikasjon. Dette er viktig og positivt. Men også negativt. En del ledere er ikke vant til å løse vanskelige saker i formelle møter. Dessuten er det mye sladder; av og til også misbruk av fortrolig informasjon.»

Følgende sitat fra en annen leder kan stå som eksempel på Toll- og avgiftsdirektørens poeng:

«Det var problematisk nok å treffe beslutninger. Skulle vi dratt inn ytterligere folk med meninger ville det bare ha forkludret arbeidet og gjort det enda vanskeligere.»

Sitatet kan tolkes som om større grad av involvering ville skapt unødige støy og ikke nødvendige innspill.. I tråd med modellen i kapittel 2 kan imidlertid en slik holdning medføre verdiødsling.

I undersøkelsen oppgir de fleste *kolleger* som viktig informasjonskilde til kunnskap om DUP (figur 5.1). Kolleger er vanligvis lett tilgjengelige, og de er ofte i samme situasjon som en selv. Det er derfor naturlig at de fremstår som viktige samtalepartnere. Dette gjelder de aller fleste arbeidsplasser. Men at kolleger for så mange informanter også er viktigste informasjonskilde, er mer overraskende, sett utenfra. Det vitner om en uformell informasjonsflyt som ledelsen med sin kjennskap til kulturen burde tatt høyde for.

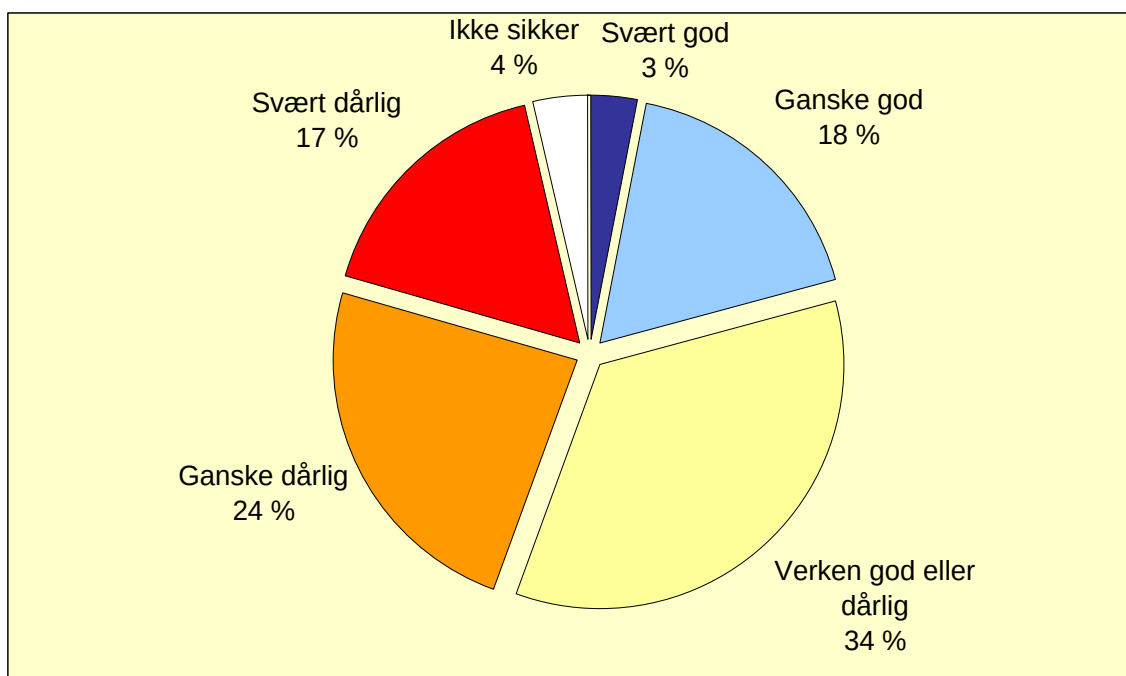
Mer formelle kanaler som ledelse og tillitsvalgte oppgis ikke like ofte som viktig informasjonskilde. Nesten halvparten oppgir Norsk Tollblad, informasjonsbladet til Norsk Tollerforbund (NT) som en viktig informasjonskilde. Etatens informasjonsblad Toller'n får mindre oppslutning. Det er spesielt uorganiserte og medlemmer av Akademikerne som oppgir Toller'n som viktig informasjonskilde. Dette er imidlertid små grupper sammenliknet med NTs medlemmer.

Vi legger altså merke til at Tollvesenet som i sin saksbehandling og gjerning mot publikum er svært formelle og regelorienterte, samtidig har en intern kultur som tilsynelatende er svært uformell.

Synspunkter på informasjonen

På denne bakgrunnen kommer det neppe som noen overraskelse at de ansatte er lite tilfreds med den informasjonen de fikk i forbindelse med gjennomføringen av DUP. Tre prosent synes den var svært god, mens 18 prosent synes den var ganske god. Cirka 40 prosent synes informasjonen var dårlig.

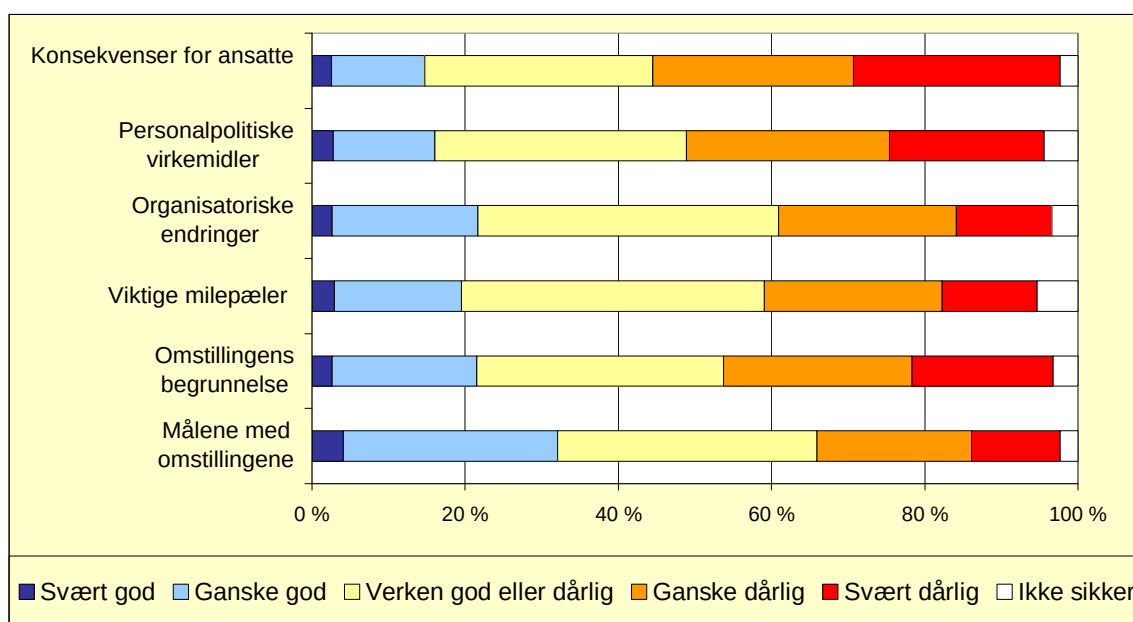
Figur 5.2: Ledere og ansattes vurdering av informasjonen som ble gitt i forbindelse med gjennomføringen av DUP. Prosent. N=642.



Vi har spurt ledere og ansatte om hvordan de vurderer den informasjonen de har fått med hensyn til målene for omstillingen, omstillingens begrunnelse, viktige milepæler, organisatoriske endringer, personalpolitiske virkemidler og omstillingens konsekvenser for de ansatte. Tallene i figur 5.2 er basert på svarene av på alle disse spørsmålene.

I figur 5.3 er svarene på hvert av spørsmålene gjengitt separat. Det ser ut til å være et hovedtrekk i svarfordelingene at informasjonen oppfattes som dårligere jo mer konkret og praktisk den skal være. Informasjonen beskrives som dårligst når det gjelder personalpolitiske virkemidler og konsekvenser for ansatte, og litt bedre når det gjelder målene for DUP.

Figur 5.3: Ledere og ansattes vurdering av informasjonen som ble gitt i forbindelse med gjennomføringen av DUP. Prosent. N=642.



Vi får for øvrig bekreftet hovedinntrykket av at ledere er mer tilfreds med informasjonen enn det ansatte er. Mer enn 70 prosent av dagens ledere mener at informasjonen om målene for DUP var svært eller ganske god. Bare 25 prosent av de ansatte mener det samme (vedleggstabell 5.9). Lederne er videre ca tre ganger så ofte tilfredse med omstillingens begrunnelse som de ansatte. Det samme gjelder også de andre informasjonsområdene. Om vi ser på den regionsvise svarfordelingen er det med ett unntak minimale forskjeller. Ledere og ansatte i TAD skiller seg imidlertid ut mer å være mer fornøyd enn de øvrige (vedleggstabell 5.9). Dermed har vi fått nok en bekreftelse på at ledere og ansatte i sentrum er mer tilfreds med informasjonen enn kollegene i periferien og at informasjonstilfredsheten likeledes er bedre hos ledere enn hos ansatte. I Tollvesenets tilfelle er dette imidlertid å regne som et paradoks, siden TAD var de som ble minst berørt av omstillingsprosessen.

Målene for DUP er lite kjent

I dette avsnittet kommer vi inn på en av de meste grunnleggende forutsetningene for å kunne gjennomføre en vellykket utviklingsprosess der ansatte har en viktig rolle. I det følgende skal vi også se hva det måtte innebære.

Vi stiller disse spørsmålene:

- o Hvilke mål har vært satt for DUP?
- o I hvilken grad er målene oppfattet blant ledere og ansatte?
- o Hvilke mål oppfattes som prioriterte?
- o Hvilke tiltak er gjennomført (for å nå målene?)
- o Hvilke mål oppfattes som nådd?
- o Hvordan vurderes sammenhengen mellom målprioritering og måloppnåelse
- o Hvordan slår disse svarene ut på vurdering av reformen?

Vi har nettopp sett at informasjon om målene for DUP er det informasjonsområdet som skårer høyest (eller minst lavt) i figur 5.3. Vi har også nevnt Tollvesenets svake informasjonsstruktur, dårlig bruk av linjen, mangelfull bruk av formelle fora, lekkasjer, rykter og sladderkultur for å beskrive negative sider ved hvordan informasjon om DUP ble spredt. Det er også blitt pekt på at mange ansatte ikke har gjort nok selv for å bli informert. Korte tidsfrister mens DUP-konseptet var under utvikling, hører også med. Men hva var det egentlig å informere om, i tillegg til det som til slutt skulle føre til opphør av ansettelsesforholdet i Tollvesenet? Og når var denne informasjonen i så fall tilgjengelig? DUP hadde en hovedhensikt, og når den var rundt nok formulert, hadde den også oppslutning i organisasjonen. Dermed fantes det noen mål for reformen og noen virkemidler. Disse går til en viss grad over i hverandre. Til slutt forelå det noen mulige effekter av reformen det kunne være av interesse å få informasjon om.

Gjennom intervjuene har det kommet frem at de informasjonsansvarlige synes de har hatt en vanskelig oppgave som de har løst på en måte mange har vært misfornøyd med. Selv sier de at de ikke kunne gjort det annerledes. Deres begrunnelse er at den informasjonen som ble etterspurt ofte ikke var tilgjengelig på det tidspunktet spørsmålene ble stilt. Selv om fraværet av ønsket informasjon lå utenfor deres herredømme, er dette rimeligvis ikke et tilstrekkelig svar for etterspørrene av informasjon. Ansatte og ledere ute i organisasjonen deler oppfatningen av at mye informasjon kom for sent, men legger samtidig til at innholdet i informasjonen var upresist og til liten nytte. De savner det vi har kalt oversetting av overordnede mål til lokalt språk, altså en operasjonalisering av mål og virkemidler.

«Vi fikk relativt god informasjon, men det var samtidig også veldig fjernt»(Leder)

«Jeg mener vi formidlet informasjon kjapt. Men vi kunne kanskje sagt enda oftere at vi ikke vet.» (Omstillingssekretariatet)

«Det var nok lange perioder der det ble opplevd at informasjonen ikke var bra nok. Men om info var for dårlig, vet jeg ikke. Det var snarere slik at den informasjon som var etterspurt, var umulig å skaffe.» (Omstillingssekretariatet)

«Hele DUP-prosessen har vært en omorganisering uten veldig klare mål.» (Tillitsvalgt)

«Kartet skulle vært mye klarere, og ting skulle vært mye mer på plass.» (Leder)

«Folk visste hva som var hensikten med DUP – forflytte ressurser fra administrasjon til utetjenesten. Ingen var vel imot det. Men det var veien derifra det skorta på.» (Til-litsvalgt)

DUP? Tja .. Mer til grensekontroll, mindre til administrasjon?

Ifølge Omstillingssekretariatet var «grunntanken hele tiden å vri ressurser fra administrasjon til kontroll. Vi skulle vri bemanningen. Det var den røde tråden.» Dette har rundt fire av ti ledere og ansatte oppfattet.

I undersøkelsen ble informantene bedt om å vurdere ni målformuleringer ut fra i hvilken grad de syntes disse var dekkende for DUP. 42 prosent oppfatter omdisponering av ressurser til grensekontroll som et mål i stor eller svært stor grad (figur 5.4, tall i teksten) Deretter følger reduksjon av administrativ ressursbruk (39 prosent). En av tre oppgir økt effektivitet som et dekkende DUP-mål. Dette generelt formulerte målet henger nær sammen med flere av de andre av målene om å omdisponere ressurser og øke tjenestekvaliteten (innenfor stabile økonomiske rammer).

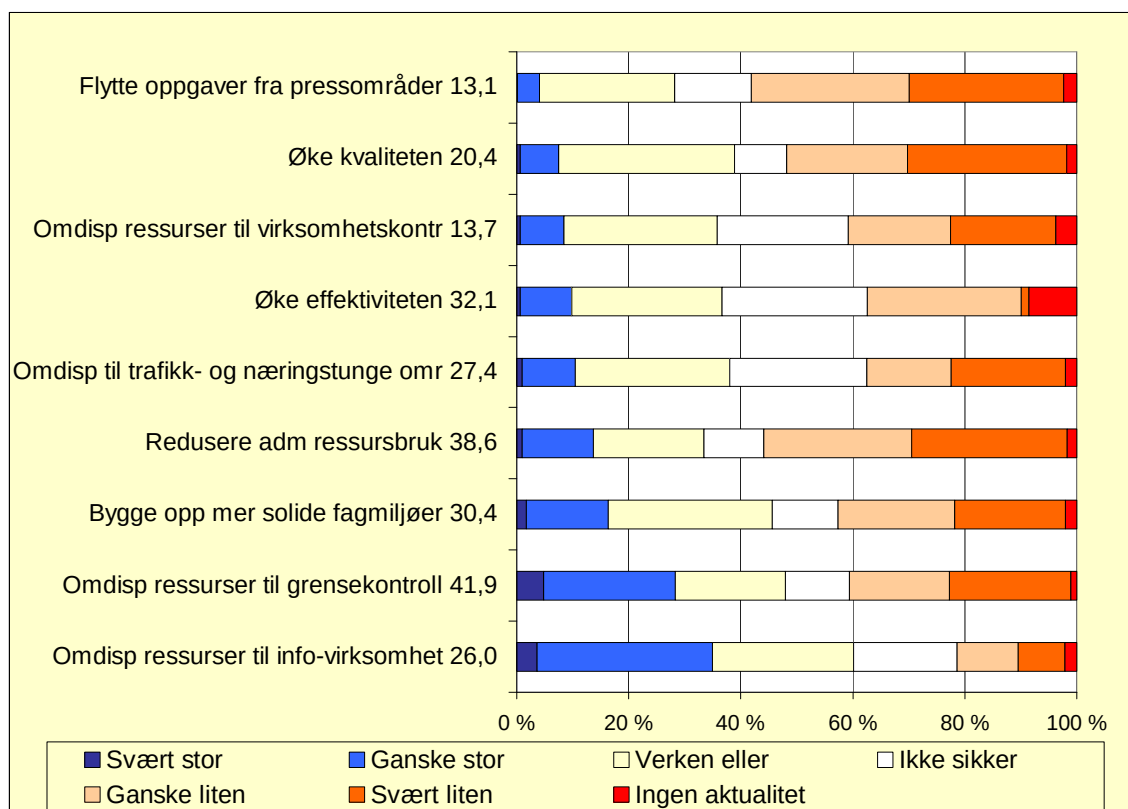
Omdisponering av ressurser til virksomhetskontroll og flytting av oppgaver fra pressområder oppfatter knapt en av åtte som dekkende formuleringer for DUP-mål.

Uten å gå mer i detaljer kan vi slå fast at målformuleringene ikke har nådd ut i organisasjonen. Her er ingen enkelt målformulering som skiller seg ut, og som alle kjenner igjen. Her er heller ikke én eller flere formuleringer som er kjent av et flertall av informantene.

Ledere som også var ledere under DUP vurderer jevnt over målformuleringene som noe mer dekkende for DUP enn andre. Forskjellen er imidlertid liten. Dermed kan det være grunn til å spørre om ikke lederes oppfatning av DUP er en medvirkende forklaring på at ansatte vet lite om DUP, og at linjen som informasjonskanal har vært lite brukt.

Disse funnene indikerer at ledere og ansatte «egentlig» ikke har oppfattet formålet med DUP. Alternativt har målene vært formulert så overordnet at de har vært vanskelige å oversette til «lokalt språk». Dermed skal det også godt gjøres å skape legitimitet for endringer i organisasjonsstruktur og arbeidsorganisering. Dette er rimeligvis et svakt utgangspunkt med tanke på å oppnå oppslutning om endringer.

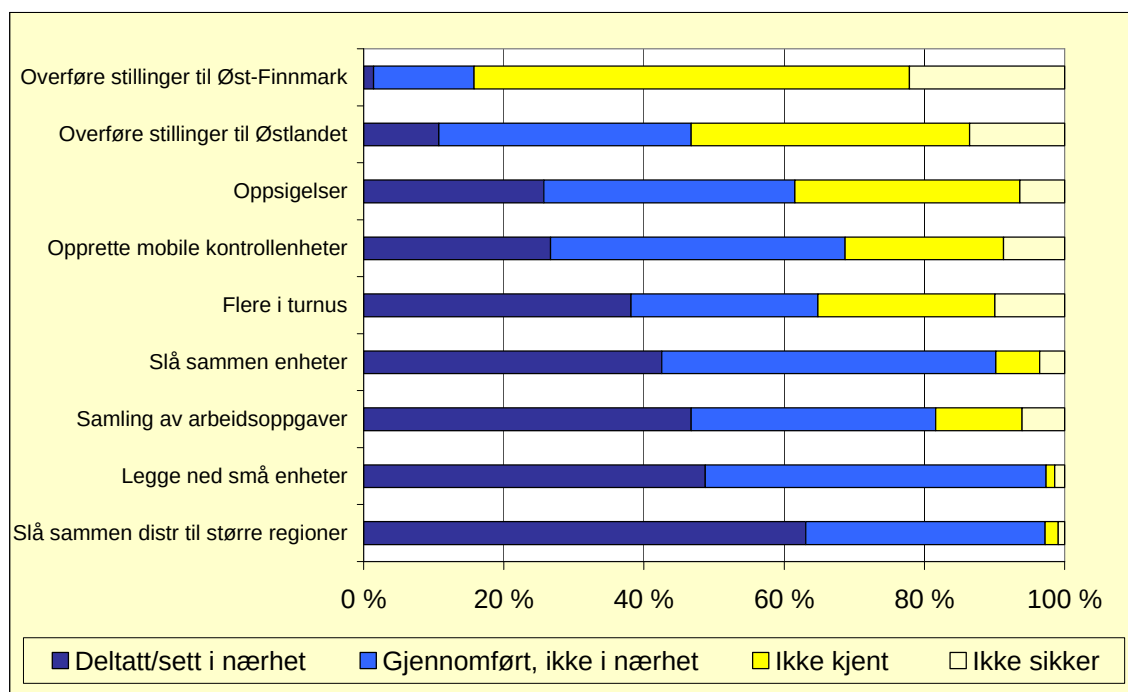
Figur 5.4: Vurdering av ulike mål for DUP. A: Tall i figurens tekst: Andel som mener at formuleringene i svært/ganske stor grad er dekkende for DUP-målene. B: Tall i figur: I hvilken grad er de ulike målene nådd? Prosent. N=642



Konkrete tiltak er mer kjent

Vi har spurt om ansatte og ledere er kjent med en rekke tiltak som kanskje kan ha vært gjennomført for å realisere DUP-målene. I alt spurte vi om ni tiltak. De ble spurt om de selv hadde vært med på gjennomføringen, eller om de hadde sett dem gjennomført i sin nærhet eller om de var kjent med at de var gjennomført, men ikke i egen nærhet. Nesten samtlige er kjent med at distrikter er slått sammen til større regioner, og at små kontorer er nedlagt (figur 5.5). To tredeler av informantene har selv vært med på regionssammenslåing. Samling av arbeidsoppgaver, flere i turnus og opprettelse av mobile kontrollenheter er også godt kjent. Overføring av stillinger til Øst-Finnmark og Østlandet er mindre kjent. Dette er rimelig, siden det kun gjelder bestemte deler av etaten.

Figur 5.5: Andel som er kjent med at følgende tiltak er gjennomført for å nå DUP-målene. Prosent. N=642.



Oppsigelser ikke et tiltak

I spørreundersøkelsen spurte vi om informantene var kjent med at oppsigelser var et tiltak som ble benyttet for å realisere DUP-målene. Dette kan sies å være et lure-spørsmål, siden oppsigelser aldri ble benyttet som virkemiddel i prosessen. Snarere het det at ingen skulle sies opp som følge av endringene. Likevel svarer rundt to av tre respondenter i spørreundersøkelsen at de er kjent med at oppsigelser ble benyttet som et tiltak for å realisere DUP-målene. Dette må ses i sammenheng med ordbruk og tolkning av denne. *Teknisk sett* ble ikke oppsigelser gjennomført. En viss nedbemanning var riktignok forutsett. Nedbemanning har ikke vært et mål i seg selv, men et resultat av omstruktureringen som følge av DUP. Selv om nedbemanning ikke har vært omtalt som et ønske, så omtales det i positive vendinger i samband med betraktninger om Tollvesenets økonomi.³⁴

Som vi kommer tilbake til i kapittel 7, betraktes imidlertid denne siden av omstillingene som et tillitsbrudd både blant ledere og tillitsvalgte. Flere av dem som sluttet sto i en presset situasjon som oppsto som følge av andre DUP-tiltak, blant annet nedleggelser eller flytting av oppgaver. Disse hadde ingen ønsker om å slutte, men var ute av stand til

³⁴ Både Grannesutvalgets innstilling av 22.03.02 og Toll- og avgiftsdirektøren forslag til Finansdepartementet av 08.05.02 anslår en nedbemanning på cirka 100 personer.

å flytte eller på andre måter tilpasse seg nye krav for å bli i etaten. De som ikke kunne flytte, ble derfor løst fra flytteplikten. Slike tilfeller er teknisk sett ikke oppsigelser, men kan likevel lett oppfattes som det. Uklarheten om oppsigelsesbegrepet er den samme hos ledere som hos ansatte. Her er spørsmålet om oppsigelser og nedbemanning først og fremst et eksempel på uklarhet omkring mål og virkemidler for DUP og på at informasjonen om overtallighet var egnet til å skape både misforståelser og rykter. Grannesutvalget anslår i sin innstilling 22.03.02 at den foreslåtte omorganiseringen gir rom for å omdisponere vel 100 årsverk og slik kunne forbedre etatens resultater vesentlig, mens Toll- og avgiftsdirektøren skriver at:

«Omfanget av de personalmessige konsekvensene vil variere med hvordan endringene gjennomføres. Det er imidlertid på det rene at et antall tjenestemenn må endre tjenestested, og at noen må flytte. Vårt forslag til nedleggelser av tollsteder vil berøre ca 75 tjenestemenn som vil måtte bytte tjenestested. Ca 50 av disse, vil få en merreisetid på minimum 1 ½ time hver vei. I tillegg vil en del tjenestemenn få endringer i arbeidsoppgaver uten å måtte bytte tjenestested.» (TADs innstilling til Finansdepartementet 08.05.02)

«Toll- og avgiftsdirektøren reiste rundt og holdt møter. Der var gjennomgangstonen at «Ingen skal sies opp». Vi prøvde å spørre om hvilke virkemidler hun ville benytte i denne prosessen, men der var det vanskelig å få noen klare svar.» (Leder)

«Vi var klar over at vi kom til å miste noen folk. Vi kan jo ta selvkritikk på at vi kanskje skulle informert mer om dette.» (Omstillingssekretariatet)

«Jeg synes Toll- og avgiftsdirektørens holdning var litt sånn: ”Først omorganisere – så får vi se etter hvert hva vi skal gjøre.» (tillitsvalgt)

Vurdering av måloppnåelse

Søylene i figur 5.4 viser i hvilken grad de ulike DUP-målene oppfattes som nådd. Øverst ser vi at cirka fem prosent mener at målet om å flytte oppgaver fra pressområder i ganske stor grad er nådd. Ingen synes målet er oppnådd i svært stor grad. Cirka sju prosent synes man har fått bedre tjenestekvalitet. 93 prosent synes med andre ord at kvaliteten ikke er hevet. Én av fire mener at grensekontrollen er blitt bedre. Størst måloppnåelse, ifølge ledere og ansattes oppfatning, har etaten på målet om å bruke mer ressurser på informasjonsvirksomhet. Om en slår sammen svarene på samtlige ni målområder får en et resultat der cirka 14 prosent mener at målene er nådd i stor eller ganske stor grad (86 prosent er kritiske, usikre eller avventende).

Ledere mer positive enn ansatte

Informanter som er ledere i dag er gjennomgående dobbelt så positive til oppnåelsen av de ulike DUP-målene som ansatte. Tidligere ledere svarer omtrent som ansatte som aldri har vært ledere (vedleggtabell 5.8). Forskjellen i vurdering er spesielt stor på sentra-

le målområder som økt effektivitet, økt kvalitet og reduksjon av administrative kostnader. Her vurder ledere tre-fire ganger så ofte som ansatte at måloppnåelsen er god. Men også de er mer kritiske enn positive. 28 prosent av lederne mener for eksempel at man har oppnådd økt effektivitet, mens bare sju prosent av de ansatte mener det samme.

Denne rapporten skal ikke evaluere måloppnåelsen på disse områdene. Måloppnåelse er imidlertid en viktig faktor for å forstå ledere og ansattes lave oppslutning om DUP. Dette følges opp i kapittel 9.

Oppsummering

Det har vært vanskelig å informere med ofte korte tidsfrister og usikkerhet om hvilke beslutninger de politiske myndighetene ville fatte. Toll- og avgiftsdirektøren medgir at informasjonen ikke har vært god nok, og at det burde vært større klarhet omkring virkemiddelpakkens innhold. Vi har sett at:

- Ledere og ansatte i sentrum er mer tilfreds med informasjonen enn kollegene i periferien,
- Informasjonstilfredsheten er større hos ledere enn hos ansatte.

I følge gruppeintervjuene med tillitsvalgte opplevde tillitsvalgte og medlemmer i regionene at Norsk Tollerforbund var den eneste seriøse informasjonsleverandøren. Dette understøttes av både NTL og Akademikerne.

Både ledere og tillitsvalgte mener det er en sammenheng mellom utilstrekkelig formell informasjon og ryktespredning, noe som i sin tur leder til upålitelig informasjon og usikkerhet blant ledere og ansatte. Det er en internt stadig gjentatt sannhet at Tollvesenet i særlig grad har en kultur for uformell kommunikasjon. Det er godt mulig. Men:

- Med sin håndtering av DUP har ledelsens informasjonsstruktur og strategi snarere underbygget enn motvirket uformell og til tider upålitelig informasjonsspredning.

Sladderkultur og praksis med ikke å ta konflikter i formelle fora (forhandlingsmøter unntatt), og at noen har snakket sammen på forhånd slik at formelle fora ikke blir det reelle åstedet for meningsutveksling og beslutninger, kan undergrave beslutningers legitimitet og svekke måloppnåelsen. Dette oppfattes som et problem av Toll- og avgiftsdirektøren

- Målformuleringene ikke har nådd ut i organisasjonen. Ingen enkelt målformulering skiller seg ut som en som alle «kjenner».
- Ingen av formuleringene er gjenkjent av et flertall av informantene.

Ledere som også var ledere under DUP vurdere jevnt over målformuleringene som noe mer dekkende for DUP enn andre. Forskjellen er imidlertid liten. Dermed kan det være grunn til å spørre:

- Er lederes vage oppfatning av DUP en medvirkende forklaring til at ansatte vet lite om DUP, og at linjen som informasjonskanal har vært lite brukt?

Dette indikerer at ledere og ansatte "egentlig" ikke har oppfattet formålet med DUP. Alternativt har målene vært formulert så overordnet at de har vært vanskelige å oversette til "lokalt språk". Dermed skal det også godt gjøres å skape legitimitet for endringer i organisasjonsstruktur og arbeidsorganisering. Dette er rimeligvis et svakt utgangspunkt med tanke på å oppnå oppslutning om endringer.

6 Medvirkning

Ansattes medvirkning i omstillingsprosesser vektlegges i det omstillingsarbeidet som har blitt gjennomført og fortsatt gjennomføres i statlig sektor. Dette fremgår i «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser», som var Bondevik-II regjeringens retningslinjer for moderniseringsarbeidet i staten. Denne bygget videre på regjeringen Brundtlands «Intensjonserklæring om omstilling under trygghet», som kom i 1992. «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser» kom i juni 2002. Her står det om medvirkning og innflytelse:

«Reell medvirkning og medinnflytelse fra arbeidstakernes organisasjoner vil være svært viktig for det videre omstillingsarbeidet. Det er viktig at omstillingsarbeid ikke først og fremst oppfattes som en belastning, men bidrar til å utløse kreativitet og til å gi den enkelte medarbeider nye muligheter og utfordringer. Det er derfor viktig på et tidspunkt å fjerne usikkerhet som kan hindre en vellykket omstilling.» (kap. 2).

Dette avsnittet inngår, som vi har sett, som en av forutsetningene for denne evalueringen. I dette kapitlet skal vi se nærmere på medvirkning, og om hvorvidt det ble tilrettelagt for størst mulig grad av medvirkning i prosessen. Vi spør:

- I hvilken grad hadde ledere tilstrekkelig informasjon og myndighet til å drive omorganiseringsprosessen?
- Hvordan fungerte de ulike arbeidsgruppene, og hadde disse noen betydning for utformingen av endringsprosessen?
- I hvilken grad hadde tillitsvalgte tilstrekkelig informasjon til å delta?
- I hvilken grad hadde tillitsvalgte innflytelse over DUP, og sikret tillitsvalgte de ansatte en rettferdig behandling?
- Er ansattes innflytelse endret som en følge av DUP?

Medvirkning – en forutsetning for innflytelse

Medvirkning er nært knyttet til begrepet bedriftsdemokrati. Bedriftsdemokrati handler om direkte og indirekte medvirkningsordninger og innflytelsesmuligheter både over egen arbeidssituasjon og arbeidsplass. Det kan eksempelvis dreie seg om deltakelse i prosjektgrupper hvis oppgave kan være å komme med innspill i en omorganiseringsprosess. Her medvirker de ansatte gjerne på vegne av seg selv, og gjerne fordi de innehar en type kompetanse som ledelsen ønsker å få tilgang på. Denne type medvirkningsordninger er gjerne ad hoc-preget i form.

De indirekte medvirkningsordningene er ivaretatt av tillitsvalgte og verneombud, sistnevnte er holdt utenfor denne undersøkelsens fokus.³⁵ Vi finner plasstillitsvalgte i den enkelte enhet, der en viktig oppgave er å ivareta medlemmenes interesser i det daglige arbeidet, og vi finner hovedtillitsvalgte som blant annet skal sikre medlemmenes interesser også på et mer overordnet nivå i arbeidsorganisasjonen. Sammen utgjør de ulike nivåene det som kan omtales som *tillitsvalgtsystemet*. Tillitsvalgtsystemet vil ha tilgang til ulike *medvirkningsfora*. I denne undersøkelsen benytter vi medvirkning som et synonym til *deltakelse*, men noe kvalitativt annet enn *innflytelse*. Medvirkning er snarere å regne som en forutsetning for innflytelse i arbeidsorganisasjonen.

Forankring av endring

Forankring dreier seg om involverte parter og aktørers aksept av innholdet i en endringsprosess. Det dreier seg om aksept og tilslutning til både mål og strategier. Det handler om informasjon, kommunikasjon og – ikke minst - medvirkning og innflytelse. Dette betyr også at forankring er krevende, og det fordrer ikke minst tid. Og, med hensyn til tid kan det se ut til at DUP fikk en vanskelig start. En vesentlig del av kritikken som var rettet mot Grannes-utvalgets innstilling og den påfølgende høringsrunden, var nettopp manglende tid. På den ene siden ble det i flere av høringsuttalelsene hevdet at arbeidsgruppens innstilling bar preg av hastverk. På den annen side ble det påpekt at selve tidsfristen for å komme med uttalelser var for kort og for dårlig timet, noe som medførte at organisasjonene påpekte manglende medbestemmelse og endog brudd på Hovedavtalen. Men, det er ikke bare tidsaspektet som er en utfordring med hensyn til forankring. Ledere og ansatte har ofte ulike ståsteder og ulike oppfatninger om hva som er organisasjonens reelle problemer eller utfordringer, og hva som er de beste virkemidlene for å imøtegå dette. Det vil også kunne være forskjellige virkelighetsoppfatninger og problemforståelser på ledernivå – og da særlig mellom sentrale og lokale ledere. En måte å forhindre stor avstand med hensyn til ulike virkelighetsoppfatninger er diskusjoner på arbeidsplassen. Diskusjoner knyttet til DUP er tema nedenfor.

³⁵ Hovedinntrykket fra surveyen er at verneombudene ikke skiller seg nevneverdig fra vanlige ansatte hva gjelder engasjement og oppfatninger om DUP. Ifølge Tollvesenets sentrale hovedverneombud var vernetjenesten «nærmest fraværende som aktør i DUP». Verken vernetjenesten eller bedriftshelsetjenesten deltok i formelle fora som diskuterte DUP. Siden organisasjonsendringer av type og dimensjoner som DUP berører en rekke ansattes arbeidsmiljø og helse, burde disse absolutt ha vært trukket med. Verneombudene representerer dessuten samtlige ansatte og ikke bare medlemmer, slik tilfelle er for de tillitsvalgte.

Diskusjon og engasjement

Endringsprosesser av den karakter som Tollvesenet har vært igjennom vil i utgangspunktet være toppstyrt. I staten er endelig beslutning om omorganisering truffet på politisk nivå, noe som begrenser både ansattes, lederes og tillitsvalgtes innflytelse. I Hovedavtalen står det blant annet at:

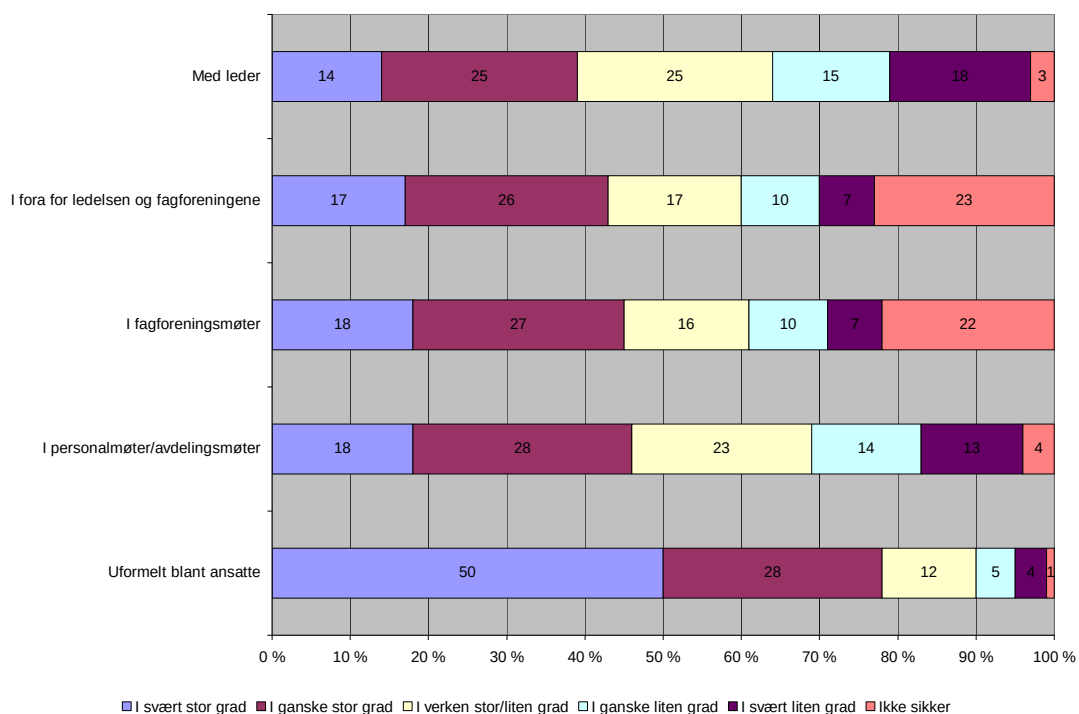
«Tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle [...] Oppstår det uenighet mellom arbeidsgiverinstansen og organisasjonene i den enkelte virksomhet om en beslutning går inn under dette punkt, avgjøres dette spørsmålet av vedkommende fagdepartement.» (Hovedavtalen, del 1, pkt. 3)

Medvirkning og innflytelse må derfor først og fremst søkes oppnådd i forhold til forberedelser av innstillinger til departement, i dette tilfellet Finansdepartementet, og videre i forhold til den faktiske operasjonaliseringen av endringene.

I toppstyrte endringsprosesser vil gjerne den øverste leder ha en klar formening om målsettingen(e), mens dette vil være mer eller mindre uklart for både ledere og ansatte nede i organisasjonen. Toppstyrte endringsprosesser stiller derfor særlige krav til den øverste ledelsen til å skape forståelse, aksept, legitimitet og engasjement i forhold til mål og virkemidler. Dersom dette ikke lykkes, vil også måloppnåelsen bli vanskeligere og mer tidkrevende.

Arbeidstakerers opplevelser av endringsprosesser vil være forskjellige, alt etter hvor direkte eller indirekte berørt man er. Andre forhold som vil påvirke arbeidstakernes opplevelser, er innholdet i endringene. Nye arbeidsoppgaver eller ny teknologi vil for eksempel kunne medføre behov for ny eller annen kompetanse, noe som kan skape usikkerhet. Når det i tillegg er snakk om relokalisering av deler av virksomheten, vil dette bety at den enkelte ansatte kanskje får nye kolleger å forholde seg til, i et annet geografisk område enn tidligere, eller – når det er snakk om nedbemanning, vil de som fortsatt blir værende, oppleve tap av kolleger. Alt dette er forhold som vil kunne skape uro og usikkerhet. Denne uroen og usikkerheten kan gi seg utslag i omfattende diskusjoner, men den kan også medføre en slags apati eller resignasjon. Vi har bedt ledere og ansatte svare på om DUP ble diskutert i ulike fora og sammenhenger, og fordelingen er gjengitt figur 6.1.

Figur 6.1 Sammenhenger der DUP ble diskutert. Prosent. N=642



DUP har først og fremst vært diskutert uformelt, blant ansatte. Vi ser at 50 prosent har svart «i svært stor grad» og 28 prosent «i ganske stor grad». Det er ikke overraskende at kolleger er fremste diskusjonspartnere i denne type spørsmål. Dette samsvarer også med svarfordelingen i forrige kapittels figur 5.1. Ellers viser figur 6.1 at omtrent 45 prosent i stor eller ganske stor grad har diskutert DUP i personalmøter/ avdelingsmøter. Tallene er de samme for fagforeningsmøter. Det er med andre ord et flertall som enten ikke husker, eller som mener at DUP knapt er tatt opp som tema på disse møtene. I underkant av 30 prosent svarer at de har diskutert DUP med leder.

Går vi litt bak disse tallene, vil vi se at ledere i langt større grad enn ansatte mener at DUP har vært diskutert på avdelingsmøter, i partsammensatte fora og med leder. Relativt sett oppgir ledere mer enn dobbelt så ofte som ansatte at disse fora i stor grad er blitt benyttet (vedleggstabell 6.1). Det er derimot stor samstemthet når det gjelder vurderingen av de uformelle foras betydning.

Også når det gjelder regionenes behandling av DUP, ser det ut til å være store forskjeller. I Region Oslo og Akershus og Region Nord er det bare seks-sju prosent som oppgir at DUP i stor grad har vært diskutert i de nevnte fora. Region Sør ser ut til å ha hatt mer aktive ledere, mens Region Midt-Norge har størst fagforeningsaktivitet. (Vedleggstabell 6.2). Med unntak av Region Oslo og Akershus har det vært stor uformell aktivitet i alle regionene.

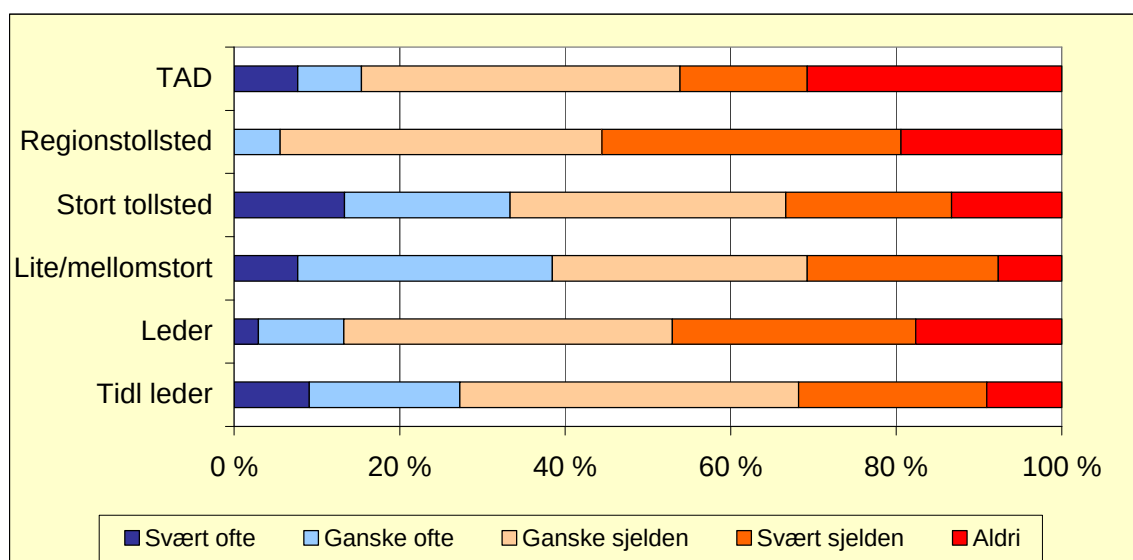
Som vist i forrige kapittel, er spredning av informasjon gjennom uformelle kanaler svært utbredt. Det er ikke særlig oppsiktsvekkende. Mer interessant i denne sammenhengen er at etaten beskrives som et sted der rykter og «sladder» spres bredt og utrolig raskt, og at det menes at dette kan ha betydning for den lokale håndteringen av DUP. Informasjonen, ryktene eller sladder som ble spredd via uformelle kanaler, kunne dreie seg om lokalisering av arbeidsoppgaver, tollsteder eller regionkontor. Det var derfor mer eller mindre pålitelig informasjon som direkte berørte arbeidsforholdene og fremtidsutsiktene til arbeidstakerne. Denne informasjonsspredningen kan også ha vanskeliggjort oppgaven til lederne, som til tider fikk spørsmål de ikke kunne besvare, grunnet manglende informasjon.

Lederes informasjon om DUP

Ledere har en sentral rolle i endringsprosesser. Mål, strategier og virkemidler må oversettes og forankres lokalt og sentralt dersom endring skal finne sted, og ledere har – sammen med tillitsvalgte – en viktig rolle i disse prosessene. Hvordan ledere håndterer denne type oppgaver varierer, men helt avgjørende for lederes håndtering er deres kunnskap og informasjon om endringene som skal gjennomføres.

I forrige kapittel så vi ledere vurdere informasjonen om målene og virkemidlene ganske kritisk, selv om de er mer positive enn de ansatte. Nå er spørsmålet om lederne synes de har hatt mindre informasjon om DUP enn sine ansatte og deretter om den informasjonen de har hatt har vært tilstrekkelig til at de har kunnet fylle sin rolle under DUP.

Figur 6:2: Hadde ansatte mer info om DUP enn leder på samme tidspunkt? Svar etter lederstatus og tjenestestedets størrelse. Prosent. N=90 (nåværende og tidligere ledere)



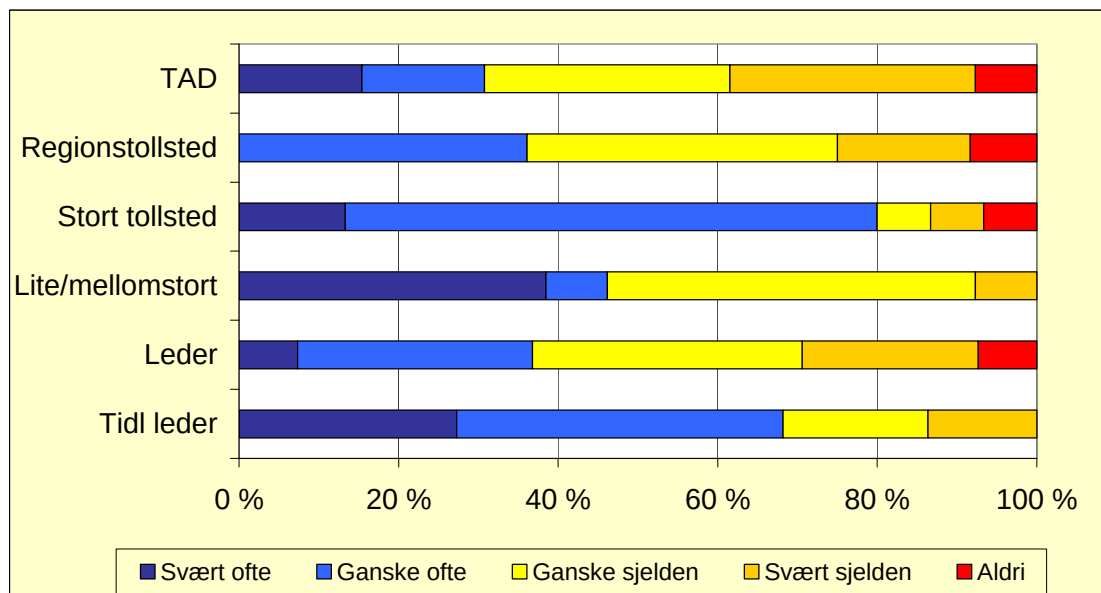
Figur 6.2 viser for det første at ledere ved de ordinære, små, mellomstore og store³⁶ tollstedene oftere enn ledere ved regiontollstedene og i TAD har opplevd at ansatte har hatt mer informasjon om DUP enn dem selv. Ved de små og mellomstore tollstedene oppgir nesten 40 prosent at de svært ofte eller ganske ofte har opplevd å ha mindre kunnskap om DUP enn sine ansatte. Tallet er nesten like stort ved de store tollstedene. Tidligere ledere (27 prosent) har langt oftere enn dagens ledere (13 prosent) opplevd at de har vært på etterskudd med informasjon i forbindelse med DUP. Dette må tas som nok et eksempel på at informasjon via andre kanaler gikk raskere enn informasjonen i linjen. Det er også et tegn på at kommunikasjonsstrukturen i etaten under DUP ikke fungerte godt nok.

Vanskelig å være leder

Figur 6.3 viser at manglende og sen informasjon har satt ledere i den vanskelige situasjon at de ikke har kunnet svare sine ansatte på spørsmål om DUP. 80 prosent av lederne ved de store tollstedene har opplevd dette ofte eller svært ofte. Igjen oppgir tidligere ledere (68 prosent) oftere enn dagens ledere (36 prosent) at manglende informasjon om DUP førte til at de svært ofte eller ganske ofte måtte melde pass på spørsmål fra ansatte. Hvorvidt dette bare skyldes sviktende informasjonskanaler eller også manglende interesse hos de tidligere lederne for selv å etterspørre informasjon fra sentralt hold, forteller våre data ingen ting om. Vi har heller ikke datagrunnlag for si om dette skyldes en viss marginalisering av overflødige ledere i ny organisasjon (selv om det går rykter om begge deler). Dataene forteller imidlertid at det lokale informasjonsarbeidet og den lokale oversettelsesprosessen ble vanskeliggjort av mangelfull informasjon til ledere. I forrige kapittel så vi at informasjonen sviktet på mange områder (figur 5.2) Nå har vi sett at manglende informasjon har gjort det vanskelig for mange ledere å fylle rollen i forbindelse med DUP. Det er derfor ikke å ta for sterkt i om en fastslår at mangelfull informasjon til ledere har svekket forankringen, noe som også har konsekvenser for hvor vellykket en slik endringsprosess blir.

³⁶ Store tollsteder har i denne sammenheng mer enn 25 ansatte. Mellomstore har 10 til 25 ansatte, og små tollsteder har mindre enn 10 ansatte.

Figur 6.3: Fikk ledere spørsmål om DUP de ikke kunne besvare fordi info manglet? Svar etter lederstatus og tjenestestedets størrelse. Prosent. N=90 (nåværende og tidligere ledere)



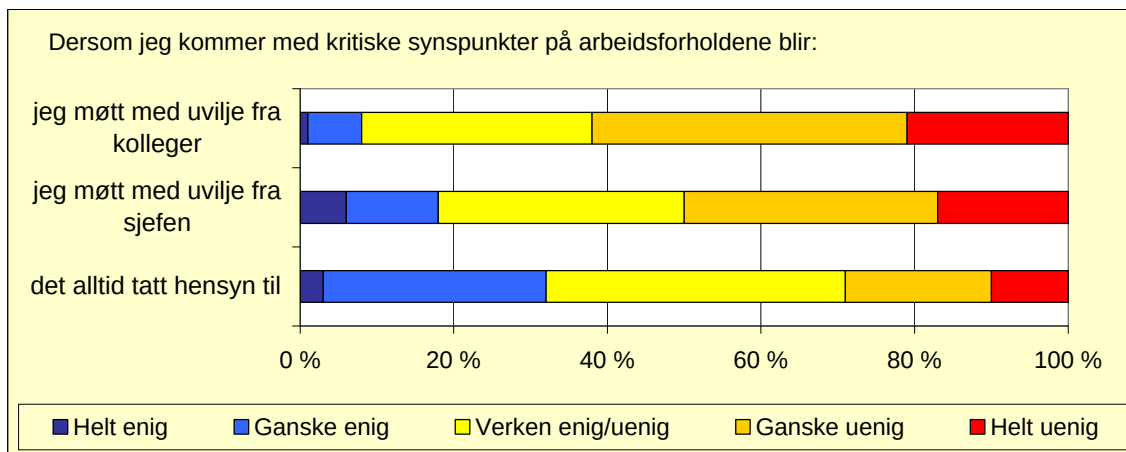
Samarbeid og involvering

Endringsprosesser setter partssamarbeid, medvirkning og innflytelse på prøve. Samtidig er vellykkede endringsprosesser som vist innledningsvis nettopp kjennetegnet av at partssamarbeidet fungerer godt, at tillitsvalgte har vært aktivt involvert i prosessen, og at de ansatte har vært trukket med – eksempelvis i form av deltakelse i ulike arbeids- eller diskusjonsgrupper. Vi har også beskrevet hvor viktig det er at både ledere, tillitsvalgte og ansatte gis mulighet til å komme med både positive og kritiske innspill, og at disse blir fulgt opp.

Klima for kritikk

Med hensyn til å kunne fremme kritikk blir særlig åpenhet og tillit viktige faktorer. Mulighetene for å fremme kritikk har blant annet sammenheng med hvordan ledelsesfunksjonen utøves. På arbeidsplasser der kritikk og diskusjoner inngår som del av den ordinære kommunikasjonen, har arbeidstakere tillit til at det å påpeke feil og mangler ikke straffes med sanksjoner i etterkant. Vi kan si at disse virksomhetene preges av et godt ytringsklima – det å si sin mening kan gjøres uten risiko for negative represalier (Skivenes og Trygstad 2006). Vi har allerede sett at kulturen i Tollvesenet gjennom intervjuer er beskrevet som lite åpen for kritikk. Et viktig spørsmål blir nå hvordan den jevne toller oppfatter mulighetene for å fremme kritikk i Tollvesenet. Figur 6.4 gir oss en indikasjon på forholdene i Tollvesenet:

Figur 6.4: Mulighetene for å fremme kritikk på arbeidsplassen. Prosent. N=642



En tredel svarer at de er helt eller ganske enige i påstanden om at dersom de kommer med kritiske synspunkter på arbeidsforholdene, blir det alltid tatt hensyn til. Vi ser videre at åtte og 18 prosent svarer at de blir møtt med uvilje fra henholdsvis kolleger eller ledere dersom de kommer med kritiske synspunkter vedrørende arbeidsforholdene. Sammenliknbare spørsmål ble også stilt i SSBs levekårsanalyse fra 2003. Der svarer fire av ti at de blir møtt med uvilje fra sjefen og 25 prosent med uvilje fra kolleger dersom de kommer med kritikk om forhold på arbeidsplassen. For statlig ansatte som har vært under omstilling, øker andelen til 50 prosent. Miljøet i Tollvesenet skiller seg med andre ord ut som mer åpent for kritiske innspill enn vanlig. Dette kan kanskje virke overraskende i betraktning av de forestillingene som formidles om kulturen.

Som tillitsvalgt vil man ha et særlig ansvar for å påpeke kritikkverdige forhold i virksomheten. Som beskrevet i kapittel 2, kan dette være effektivitetsfremmende. Det er derfor av interesse å se om tillitsvalgte vurderer de ulike spørsmålene i figuren annerledes. Vi finner imidlertid ingen ting som tyder på at tillitsvalgte opplever dette som verken verre eller bedre enn andre. Vi finner derimot at tillitsvalgte er noe mer tilbøyelig til å svare at det å komme med synspunkter knyttet til arbeidsforholdene alltid blir tatt hensyn til. Forskjellene er imidlertid ikke signifikante.

Sett på bakgrunn av disse resultatene fremstår mulighetene for å fremme kritikk som bedre i Tollvesenet enn i statlig sektor for øvrig. Vi vet imidlertid ikke om mulighetene for å fremme kritikk oppleves som bedre eller verre etter omorganiseringsprosessen. Men, vi vet at etaten *har* vært gjennom en stor endring, og sett i forhold til de omstilte i statlig sektor generelt er avstanden mellom 50 prosent og 18 prosent stor – altså andelen som svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefen dersom de fremmer kritikk. Dette kan indikerer at forutsetningene for medvirkning er bedre i Tollvesenet enn i statlig sektor for øvrig. Som i levekårsanalysen vet vi heller ikke her noe om kritikkenes innhold og om hva de ulike informantene oppfatter som kritikk. Hva en arbeidstaker oppfatter som kritikk, vil selvsagt varierer fra menneske til menneske og fra sted til sted.

Direkte medvirkning

Var alt bestemt på forhånd?

I våre intervjuer har flere informanter hevdet at måten DUP ble utformet på, blant annet den regionale inndelingen og lokalisering av regionkontor, var bestemt på forhånd. Det skal ha foreligget en slags fasit for ny organisasjonsstruktur etter DUP. Gjennomgangen av hovedlinjene i DUP-arbeidet (kapittel 4) gir grunnlag for å si at det lå sterke eksterne føringer for at Tollvesenet, som så mange andre etater, skulle velge en variant av regionaliseringsmodellen. Denne er imidlertid så romslig at det ikke rimelig å kalle den en fasit. Vi har dessuten sett at den endelige regionsinndelingen først ble vedtatt etter innspill fra aktører³⁷ som neppe var med i startfasen av DUP.

Tidlig i planleggingsfasen hadde sentrale ledere en skisse av hvordan de så for seg Tollvesenets nye organisasjonsstruktur. Slik vi har forstått det gjennom intervjuer, har denne skissen blitt omtalt som en fasit. Denne skissen ble ifølge noen av våre informanter ikke lagt til grunn for det utredningsarbeidet som blant annet Grannesutvalget satte i gang. Andre informanter mener derimot at skissen ble lagt frem for Granneutvalget, og at den påvirket utvalgets arbeid. Ifølge sitater som gis stor plass i Tryggvason og Steiring (2005:88), hadde skissen så stor betydning at prosessen kalles «velregissert skuespill» og nevnte skisse kalles «fasitdokument». Dermed sitter vi igjen med et bilde av at det nok var mange sterke meningsbærere allerede i starten av prosessen, men det virker urimelig å påstå at «alt var bestemt på forhånd». Så kan man i stedet spørre om mye var bestemt tidlig, eller hvordan den endelige DUP-løsningen egentlig ble formet. En indikasjon på dette får vi ved å se på hvordan ulike medvirkningsfora vurderes blant deltakerne.

Som tidligere nevnt ble det nedsatt arbeidsgrupper som skulle arbeide med ulike sider av DUP. I alt har 21 prosent av våre respondenter deltatt i en eller annen form for arbeidsgruppe, noe som indikerer at disse er overrepresentert i vårt utvalg. Dersom vi leter etter kjennetegn ved deltakerne, finner vi at kjønn, alder og utdanning har betydning. Hvis du er mann og har lav alder og høy utdanning, er det større sannsynlighet for at du deltok i en arbeidsgruppe enn dersom du er kvinne, har høy alder og lav utdanning.³⁸

Arbeidsgruppene ble både nedsatt på sentralt nivå i TAD og i regionene. Ifølge TAD skal det ha vært minst 33 arbeidsgrupper. Ni av disse var i TAD, mens minimum 24 var i regionene. Regionalt ble det opprettet en styringsgruppe der distriktssjefer og to tillitsvalgte deltok. Styringsgruppen oppnevnte arbeidsgrupper, som fikk «relativt frie hender» og skulle komme med forslag om organisering av regiontollstedet og hvilke arbeidsoppgaver som skulle ligge hvor – altså lokalisering. Forslagene ble først sendt til den regionale styringsgruppen, deretter til Omstillingssekretariatet, for deretter å bli videresendt for endelig behandling og beslutning i styringsgruppen sentralt i direktoratet.

Ovenfor nevnte vi at det er en oppfattelse om at «alt var bestemt på forhånd». Hvis så er tilfelle kan vi forvente at deltakelsen i arbeidsgruppene har hatt liten betydning for utfallet av DUP.

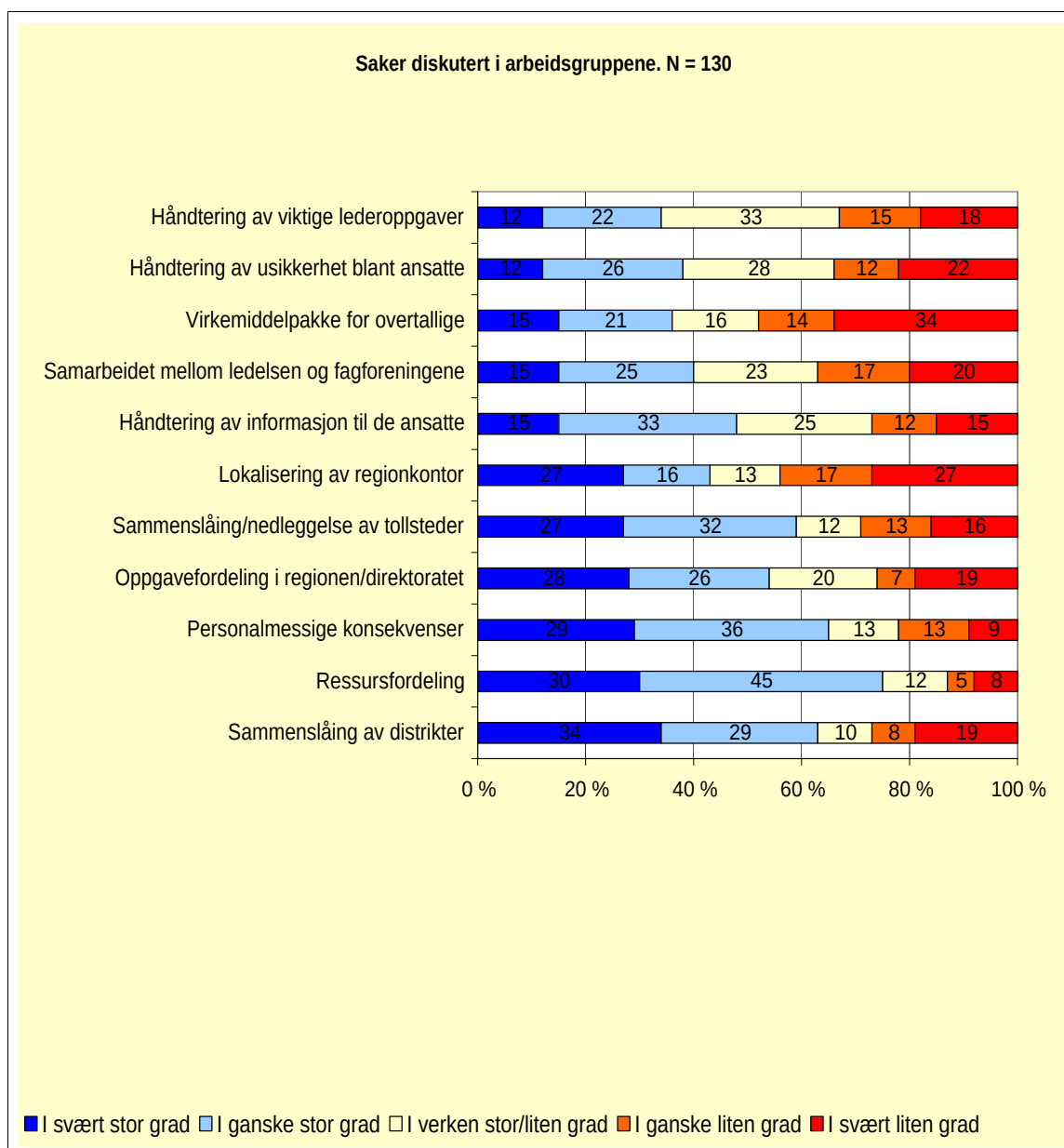
³⁷ for eksempel styringsgruppen fra Vest-Agder

³⁸ Dette fremkommer gjennom logistisk regresjon, og de nevnte variablene har en signifikant effekt på 1-prosent nivå.

Arbeidsgruppene diskuterer viktige tema

Når vi skal undersøke betydningen av ulike arbeidsgruppers betydning i DUP, er første steget å se nærmere på hvilke type saker som har vært gjenstand for diskusjon i gruppenes møtevirksomhet. Vi har derfor bedt deltakerne vurdere om ulike temaer har vært diskutert. Dette gir oss ikke bare informasjon om diskuterte saker, men også informasjon om ikke-diskuserte tema eller problemstillinger (se for eksempel Bachrach og Baratz 1970). I figur 6.5 under ser vi hvordan de ulike saksområdene er vurdert:

Figur 6.5: Saker som har vært diskutert i arbeidsgruppene. Prosent. N=130



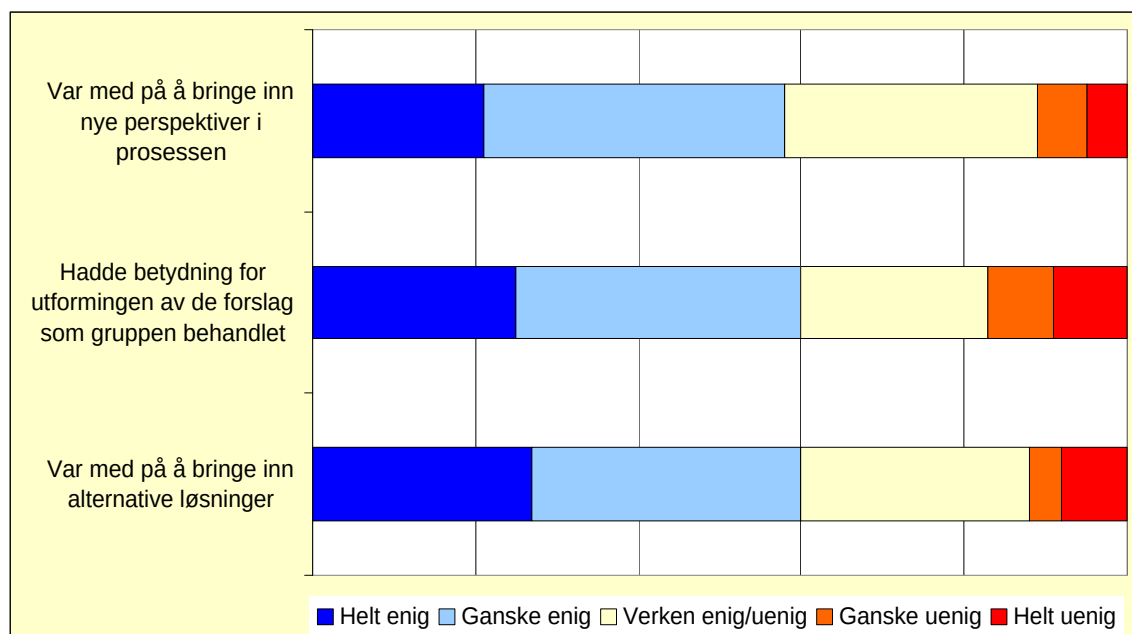
Det som har vært mest diskutert i gruppene – hvis vi slår sammen kategoriene *i svært stor grad* og *i ganske stor grad* er ressursfordeling, sammenslåing av distrikter og de personalmessige konsekvensene. I motsatt ende av skalaen finner vi at virkemiddelpakke for overtallige, lokalisering av regionkontor og samarbeidet mellom ledelsen og fagforeningene er de temaer som har vært minst diskutert i gruppene.

Hva som er diskutert er en viktig faktor, men vel så viktig er hvordan deltakerne vurderer mulighetene for kritikk og innspill i de ulike gruppene.

God dialog i arbeidsgruppene

Vi har sett at våre data fra Tollvesenet indikerer et bedre ytringsklima enn det som synes å gjelde statlig sektor generelt. Disse dataene forteller imidlertid ikke noe om forholdene under DUP. I spørreundersøkelsen har vi både stilt spørsmål som berører betydningen av deltakelsen i gruppene, og hvordan deltakerne opplevde ytringsklimaet i gruppene. Vi ser først på betydning av egen deltakelse:

Figur 6.6: Vurdering av egen deltakelse i arbeidsgrupper. Prosent. N=127



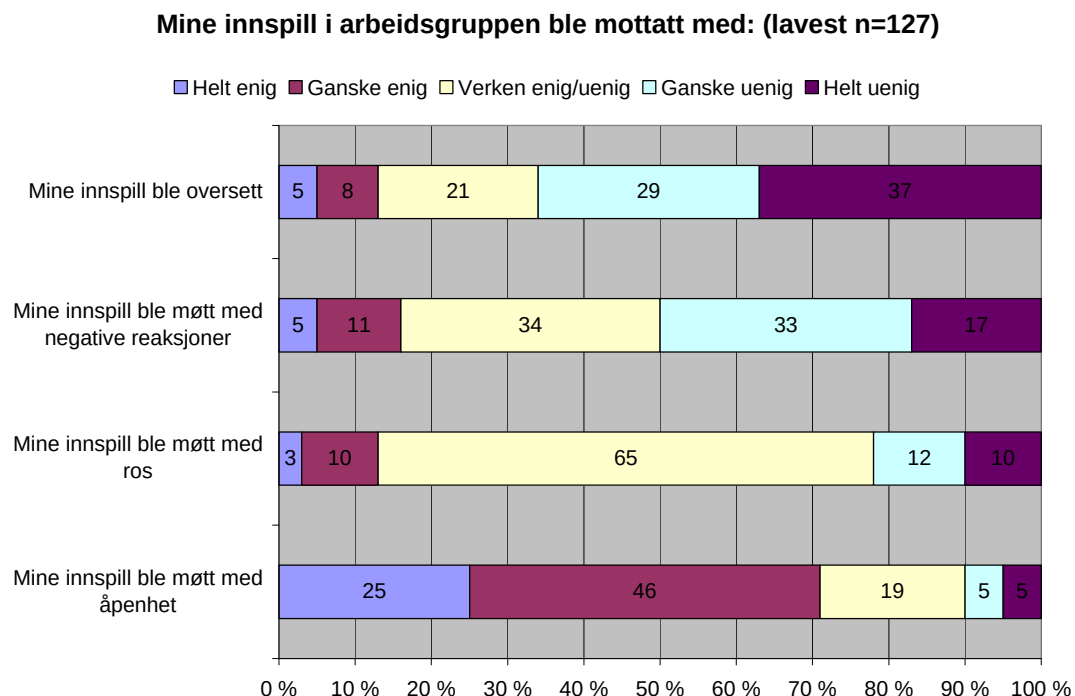
Dersom vi slår sammen kategoriene helt/ ganske enig, ser vi at rundt 60 prosent svarer at deres deltakelse var med på å bringe nye perspektiver inn i prosessen, hadde betyd-

ning for utformingen av de forslag som gruppen behandlet, og var med på å bringe inn alternative løsninger. Vi ser også at andelen som har svart at de er ganske/ helt uenige i de tre spørsmålene, er relativt liten. Det er flest som er ganske/ helt uenige i at deltakelsen hadde betydning for utformingen av de forslag som gruppen behandlet, men andelen er ikke større enn 17 prosent. Fordelingen i figur 6.6 viser med andre ord at deltakerne vurderer sin egen innflytelse inn i gruppene som forholdsvis god.

Vi vet at disse respondentene har deltatt i arbeidsgrupper på ulike nivåer. Det er imidlertid ikke slik at de som har deltatt i en sentral gruppe i TAD vurderer sin egen deltakelse i gruppen som mer betydningsfull. Men det bør understrekes at tallene blir små når de brytes opp på denne måten.

Hvordan opplevde så deltakerne arbeidsgruppens åpenhet overfor innspill? Det fremgår i fordelingen under (figur 6.7):

Figur 6.7: Vurdering av egne innspill i arbeidsgrupper. Prosent. N=127



Drøye 70 prosent er helt eller ganske enige i at deres innspill ble møtt med åpenhet, og 66 prosent er ganske eller helt uenige i at innspillene ble oversett. For majoriteten av deltakerne har det å fremme innspill i gruppene i liten grad medført negative reaksjoner. Det er imidlertid en beskjeden andel som svarer at innspill ble møtt med ros, og 17 pro-

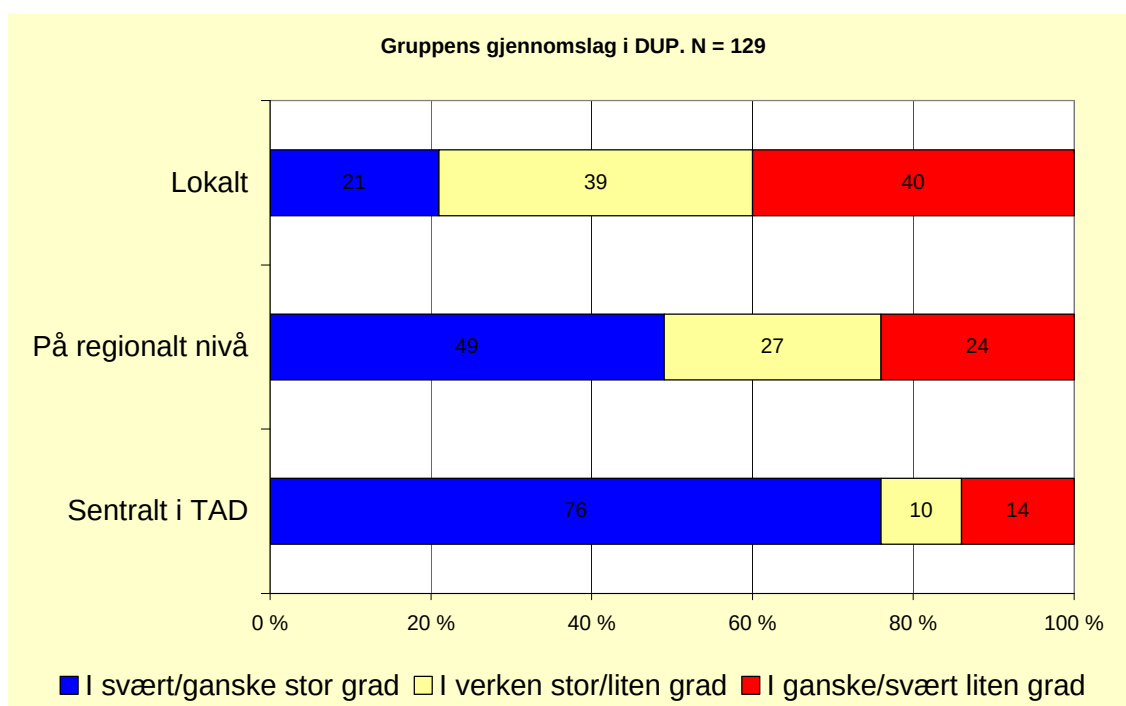
sent har sagt seg helt/ ganske enige i at innspill ble møtt med negative reaksjoner. Like fullt antyder våre data at kommunikasjonsbetingelsene jevnt over blir oppfattet som forholdsvis gode. Vi finner ingen tegn på at ansatte som ikke hadde lederfunksjon, og som deltok i arbeidsgruppen, vurderer mulighetene for innspill mer negativt enn øvrige, snarere ser vi tegn til det motsatte. Dersom vi leter etter forskjeller mellom tillitsvalgte og øvrige ansatte, vurderer disse to gruppene mulighetene for innspill nærmest identisk. Det er imidlertid grunn til å understreke at vi ved en slik oppsplitting får med svært små tall å gjøre.

Arbeidsgruppens gjennomslag

Det siste spørsmålet vi skal se nærmere på i forbindelse med arbeidsgruppene, er om gruppenes forslag fikk noen form for gjennomslag i DUP. I alt har 50 prosent svart at gruppenes forslag fikk gjennomslag i svært stor eller ganske stor grad. 24 prosent har ikke gjort seg opp noen mening, mens 26 prosent svarer i ganske liten eller svært liten grad. Det er imidlertid også interessant å undersøke om opplevd gjennomslagskraft har sammenheng med nivå. Vi så ovenfor at nivå ikke hadde særlig betydning med hensyn til vurderingen av egeninnflytelse i gruppen. I figuren under (figur 6.7) ser vi gjennomslagskraft i forhold til nivå:³⁹

³⁹ På grunn av lite utvalg har vi her slått sammen kategoriene ”I svært stor/ ganske stor grad” og ”I ganske liten/ svært liten grad”.

Figur 6.7: Vurdering av arbeidsgruppenes gjennomslag i DUP. Prosent. N=129



Deltakere i arbeidsgrupper sentralt i TAD vurderer forslagenes gjennomslagskraft som stor – 76 prosent svarer at de hadde gjennomslag i svært stor eller ganske stor grad. Der nest følger deltakere på det regionale nivået (49) prosent, mens 21 prosent av deltakerne lokalt mener gruppens forslag hadde gjennomslag i svært stor eller ganske stor grad. Det er i utgangspunktet ikke overraskende at arbeidsgruppen sentralt fikk størst gjennomslag, men forskjellene mellom de ulike nivåene er likevel relativt store. Vi omtalte tidligere de ulike kanalene som gruppenes forslag skulle igjennom. Fordelingen over kan derfor tyde på at gruppenes opprinnelige forslag har blitt vesentlig endret på veien opp mot endelig beslutning i styringsgruppen. Dette fremkommer også i intervjuene. Her er ett eksempel:

«Det ble nedsatt arbeidsgrupper som skulle se på oppgavefordeling og ressursituasjon. Disse var satt sammen av personer fra ulike distrikter. Arbeidet og dokumentasjonen i arbeidsgruppene var veldig bra. Men det ble senere tatt noen valg som til dels var overstyrende.» (Leder)

Vår empiri forteller lite om hvor representativt dette er for arbeidsgruppene på lokalt nivå generelt under DUP, men fordelingen over antyder at dette kan være en opplevelse

som også deles i andre tollregioner. Det bør også legges til at det i intervjuene fremkom kritikk mot hvordan de sentrale gruppene var sammensatt. Som her:

«Det var uheldig at de tre distriktssjefene som deltok i Grannes-utvalget ikke ble berørt av omstillingene på noen som helst negativ måte. De skulle snarere få tilført ressurser. Jeg synes ikke sammensetningen burde vært på den måten.» (Leder)

I intervjuene er det informanter som mener at valget av deltakere var med på å gi de sentrale arbeidsgruppene lav grad av legitimitet. Vi konkluderer foreløpig med at:

- Rundt 60 prosent av dem som deltok i arbeidsgrupper mener at de på en eller annen måte hadde innflytelse på prosessen knyttet til DUP i arbeidsgruppene
- Drøye 70 prosent er helt/delvis enig i at deres innspill ble møtt med åpenhet
- Generelt svarer 50 prosent at arbeidsgruppen fikk gjennomslag i svært stor/ ganske stor grad på utformingen av DUP, men svarene varierer med hensyn til nivå

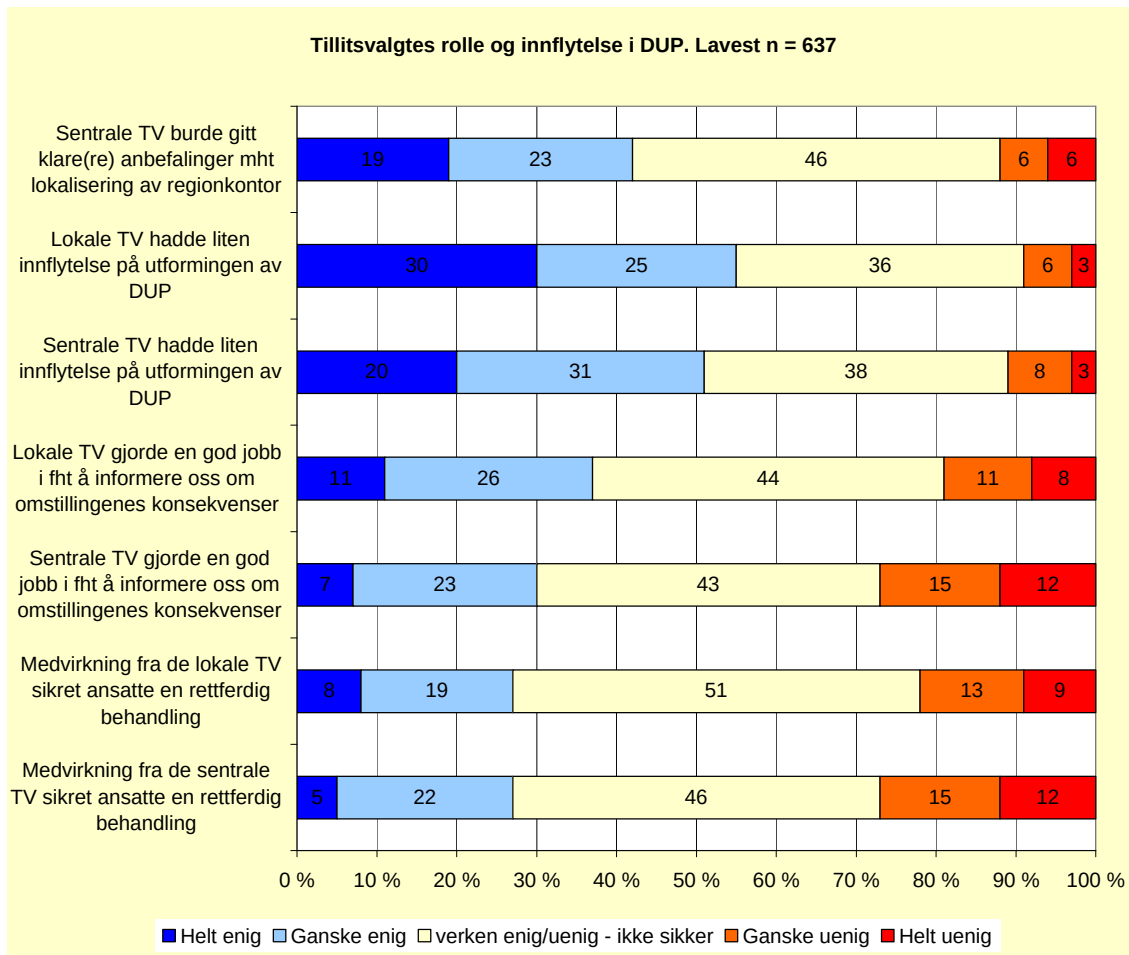
Våre funn viser imidlertid at påstanden om at «alt var bestemt på forhånd» må nyanseres. Vi har tidligere sett at informasjonen fra sentrum til regionene og videre til lokale tollkontor har fungert dårlig. Mye er blitt borte underveis. En viss reservasjon bør vi derfor også ta i denne sammenhengen. Vi ser også i forhold til arbeidsgruppene indikasjoner på overstyring når informasjonen går den andre veien. Like fullt vurderes altså deltakelsen som positivt. Og, det er også grunn til å legge til at de som deltok i arbeidsgruppen synes å være mer tilfreds med den informasjonen som ble gitt i forbindelse med gjennomføringen av DUP. Eksempelvis er det en relativt sterk sammenheng som tilsier at de som har deltatt i arbeidsgrupper også i større grad er tilbøyelig til å svare at informasjonen om målene i omstillingen var god (Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,24**). Det er derfor rimelig å anta at denne type deltakelse har bidratt til en klarhet i forhold til omstillingens retning.

Indirekte medvirkning

Tillitsvalgte innenfor offentlig sektor har tradisjonelt spilt en viktig og sentral rolle som ivaretakere av ansattes interesser og sikkerhet. Organisasjonsprosenten er høy – det er den også i Tollvesenet. I vårt utvalg er 97 prosent organisert. Tillitsvalgte kan også spille en sentral rolle i endringsprosesser, både som endringsagenter eller som endringsbremser – ettersom hvordan innholdet i de ulike endringene vurderes og fortolkes. Tillitsvalgte kan også være en kilde til legitimitet for ledere som ønsker endring. Dette fordrer imidlertid at tillitsvalgte har støtte blant medlemmene, og at medlemmene opplever at tillitsvalgtes medvirkning har betydning for utfallet av endringene gjennomgangen i kapittel 4). For tillitsvalgte blir det da viktig faktisk å ha innflytelse, samtidig som det også blir viktig å få kommunisert til medlemmene den påvirkningskraft de faktisk har i de ulike fora de deltar i.

I figur 6.8 fremgår det hvordan tillitsvalgtes rolle og innflytelse i DUP blir vurdert:

Figur 6.8: Vurdering av tillitsvalgtes rolle og innflytelse i DUP. Prosent. N= 637



Det mest slående i figur 6.8 er den store andelen arbeidstakere som ikke har gjort seg opp noen mening om de tillitsvalgtes rolle og innflytelse i DUP. Denne andelen er gjennomgående lavere blant dem som er tillitsvalgte selv, sett i forhold til øvrige arbeidstakere. Dette er ikke oppsiktsvekkende, men resultatene i figuren over tatt i betraktning kan det stilles spørsmål ved synligheten til de tillitsvalgte i prosessen.

Dernest viser svarfordelingen at både lokale og sentrale tillitsvalgtes innflytelse på utformingen – sett fra arbeidstakernes ståsted – betviles. 55 prosent er helt/ ganske enig i at lokale tillitsvalgte hadde liten innflytelse, mens den tilsvarende andelen for tillitsvalgte sentralt er 51 prosent. I den andre enden av skalaen er det henholdsvis ni og elleve prosent som er ganske/ helt uenige i påstanden om liten innflytelse. Heller ikke med hensyn til «rettferdig behandling» kommer de tillitsvalgte særlig godt ut. Det er for eksempel like

mange – 27 prosent – som er helt/ ganske enige og ganske/ helt uenige i at tillitsvalgte sentralt sikret ansatte en rettferdig behandling. Tillitsvalgte sentralt og lokalt kommer noe bedre ut med hensyn til informasjon om DUP, der andelen som er helt/ganske enig i at man sentralt og lokalt gjorde en god jobb i forhold til å informere om omstillingens konsekvenser, er større enn den andelen som er uenig.

Passive tillitsvalgte i lokaliseringsspørsmålet?

Det siste forholdet vi skal kommentere i figuren over, er lokaliseringsspørsmålet. Vi ser at 42 prosent av arbeidstakerne har svart at de er helt/delvis enige i at sentrale tillitsvalgte burde gitt klare(re) anbefalinger med hensyn til lokalisering av regionkontor. Kun tolv prosent er uenige i dette. Dette indikerer at sett fra arbeidstakernes ståsted har tillitsvalgte sentralt forholdt seg for passivt i forhold til dette spørsmålet. Dette er et funn som også støttes i det kvalitative materialet, der vi blant både tillitsvalgte og ledere finner uttalelser som denne:

«Tidligere hadde tillitsvalgte innflytelse – de var med! Nå lurere jeg på hvordan de bruker den makta de fortsatt har. De burde hatt en klar oppfatning om hva de gikk for med hensyn til organisering og lokalisering. Deretter burde de ha manøvrert opp mot finansdepartementet for å påvirke utfallet. Hvis de vil ha makt, må de ta valgene!»

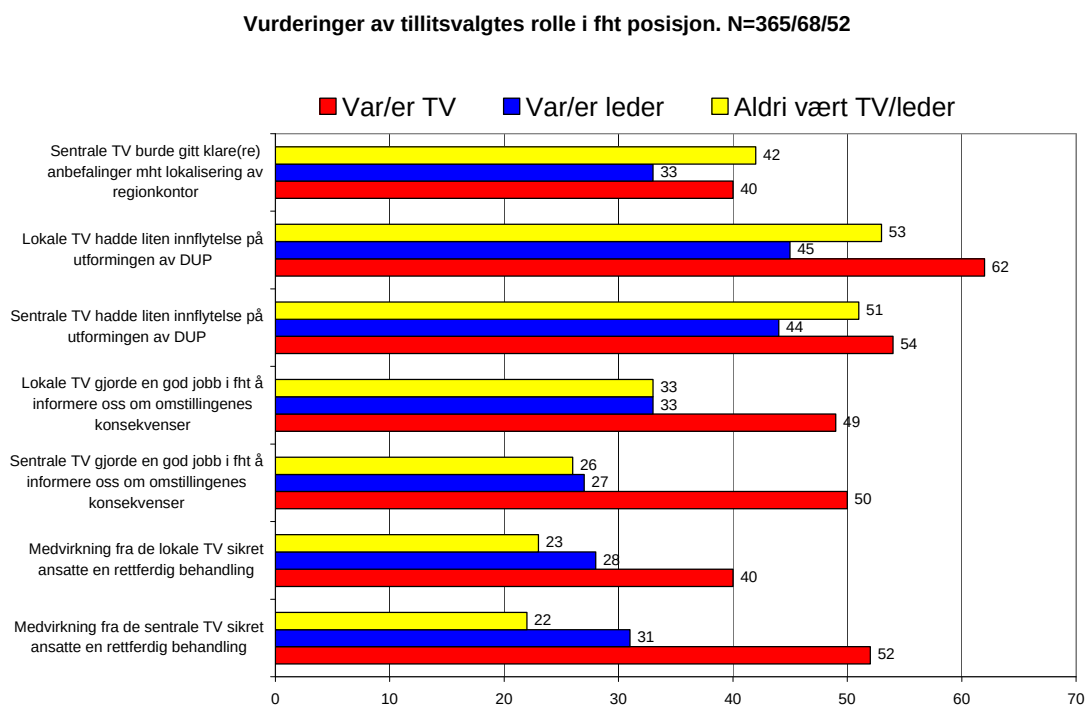
Det bør likevel tillegges at sett fra sentrale tillitsvalgtes ståsted ville det kunne bli svært vanskelig å ha en klar og uttalt oppfatning om lokalisering av regionkontor, fordi dette fikk personalmessige konsekvenser. En sier at «det hadde nok blitt et sabla bråk, og kanskje hadde folk meldt seg ut. Vi kan også snu det hele på hodet og si at for *toppledelsen* i Tollvesenet ville det være en klar fordel *dersom* tillitsvalgte hadde tatt en beslutning, fordi dette ville gitt beslutningen ekstra tyngde og legitimitet. Det kan hevdes at lokaliseringsspørsmål er en klart definert arbeidsgiverbeslutning, og tillitsvalgtes påståtte passivitet trenger derfor ikke å være begrunnet med feighet, men snarere med en kalkulering av mulig risiko.

Når det konkret gjelder plasseringen av regiontollsted i Region Sør, gikk NT klart i mot Toll- og avgiftsdirektørens forslag om Sandefjord. NT var derimot mindre klar i valget mellom Drammen og Kristiansand. De anførte i sitt høringsvar at de holdt en knapp på Drammen, men gikk ikke sterkt ut med dette.

Hva mener tillitsvalgte selv?

Vi har to grupper tillitsvalgte i undersøkelsen. Det var de som var tillitsvalgte under omorganiseringssprosessen, og som ikke lenger er det, og vi har dem som har blitt tillitsvalgte etter at DUP var formelt iverksatt, etter 1. januar 2004. Vi finner at begge gruppene blant annet i større grad enn øvrige ansatte mener at tillitsvalgtes medvirkning sikret de ansatte en rettferdig behandling. I figuren under har vi tatt utgangspunkt i de informantene som i) var tillitsvalgte under DUP og også i dag, ii) var ledere under DUP og også i dag, og iii) arbeidstakere som aldri har vært verken leder eller tillitsvalgt. Vi har kun gjengitt andelen som har svart seg helt eller ganske enig i de ulike påstandene:

Figur 6.9: Vurdering av tillitsvalgtes rolle etter egen posisjon. Prosent. N=485



Tillitsvalgte mest fornøyd med tillitsvalgte

Fordelingen i figuren over må tolkes med en viss varsomhet, fordi tallene for ledere og tillitsvalgte blir små når vi bryter opp på denne måten. Like fullt viser figuren to interessante funn. For det første ser vi at de som var og er tillitsvalgte, i større grad enn de to øvrige gruppene mener medvirkning fra lokale og sentrale tillitsvalgte sikret ansatte en rettferdig behandling i DUP. Særlig er forskjellen stor mellom dem som aldri har vært verken leder eller tillitsvalgt, og dem som er og var tillitsvalgte. Vi vet ikke hva forskjellene skyldes, men velger å trekke frem to ulike forklaringer. For det første kan det være at tillitsvalgte i stor grad har lyktes med å sikre de ansatte en rettferdig behandling, men har hatt problemer med å få formidlet dette ut til medlemmer og ansatte. For det andre kan det være at tillitsvalgte og ansatte har ulik oppfatning om *hva* rettferdig behandling i denne sammenheng faktisk innebærer. Oppfattelse av rettferdighet vil blant annet være relatert til hvorvidt man faktisk blir berørt av en omstilling eller ikke.

Det andre interessante funnet i figuren over er at tillitsvalgte er mer kritisk til lokale og sentrale tillitsvalgtes grad av innflytelse på utformingen av DUP enn det ledere synes å være. Nåværende og daværende ledere er faktisk mindre enige i at lokale og sentrale tillitsvalgte hadde liten innflytelse på dette området. Igjen vet vi ikke hva dette skyldes.

En forklaring kan være at ledere *tror* at tillitsvalgte hadde større innflytelse enn det de faktisk hadde, fordi de var representert i ulike grupper og utvalg. En annen kan være at tillitsvalgte og ledere har ulik oppfatning om *hva* innflytelse i denne sammenhengen er. Det kan eksempelvis være at forslag har blitt endret, i tråd med tillitsvalgtes synspunkter og innlegg, uten at tillitsvalgte har oppfattet dette som en «seier», fordi endringene kanskje ikke var radikale nok.

Vi ser at gruppen av tillitsvalgte og ansatte har lik oppfatning i spørsmålet om hvorvidt tillitsvalgte sentralt burde gitt klarere anbefalinger i spørsmålet om lokalisering av regionkontor. Her er imidlertid ledere mer uenige. Vi har ikke informasjon om hvilket nivå disse tillitsvalgte og lederne befinner seg på, noe som kan være en forklarende faktor her.

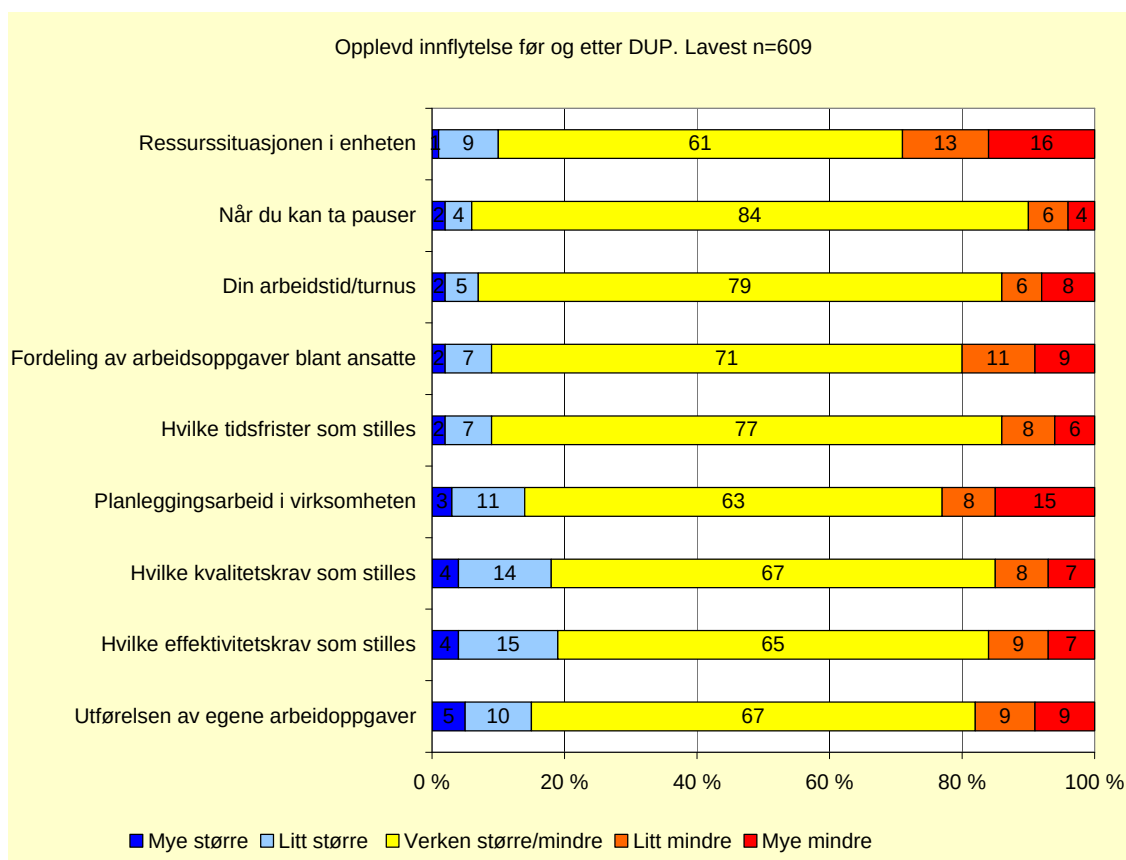
Innflytelse før og etter DUP

Strategisk og operasjonell innflytelse

En sentral komponent i de mange endringene som gjennomføres i offentlig sektor, er delegering av ansvar nedover i organisasjonene. Spørsmålet er om delegering av ansvar følges opp med økt innflytelse for arbeidstakerne. Spørsmålet om innflytelse dreier seg også om innflytelse over *hva*. Grovt sett kan innflytelsesområdene deles i to hovedområder – strategisk og operasjonell innflytelse (Trygstad 2004, Knudsen 1995). Strategisk innflytelse dreier seg om innflytelse over overordnede beslutninger som blant annet planlegging, ressursfordeling og – som navnet tilsier - strategivalg. Operasjonell innflytelse handler om innflytelse i arbeidssituasjonen. Det viser blant annet til muligheten til å bestemme hvordan arbeidsoppgaver skal utføres, muligheten til å bestemme når man kan ta pauser, og muligheten for å kunne påvirke fordelingen av arbeidsoppgaver i ansattegruppen. I norsk arbeidsliv har strategisk innflytelse først og fremst vært kanalisert gjennom tillitsvalgtkanalen, mens innflytelse over operasjonelle innflytelser har vært mer knyttet til den enkelte arbeidstaker.

I SSBs levekårsanalyse fremgår det at statlige arbeidstakere som har vært under større omorganiseringer de siste to årene vurderer sin innflytelse over beslutninger relatert til hvordan arbeidsoppgaver skal gjennomføres, som større enn øvrige arbeidstakere. Godt over 60 prosent svarer at de i høy grad kan bestemme hvordan arbeidsoppgavene skal gjøres. Den tilsvarende andelen i SSBs utvalg for øvrig er 50 prosent. Et tilsvarende mønster ser vi med hensyn til rom for egne beslutninger. Statlige arbeidstakere som har vært under omorganisering, opplever å ha mer rom for egne beslutninger i sitt arbeid enn tidligere. Derimot viser disse dataene at de omorganiserte opplever å ha lavere innflytelse over mer strategisk orienterte beslutninger enn øvrige statlige arbeidstakere (Trygstad m.fl. 2005). Spørsmålet er hvordan arbeidstakere i Tollvesenet vurderer sin innflytelse i dag, sett i forhold til tiden før DUP.

Figur 6.10: Vurdering av tillitsvalgtes rolle etter egen posisjon. Prosent. N=485



Det mest slående i figur 6.10 er stabiliteten. For majoriteten av arbeidstakerne har DUP verken ført til mer eller mindre innflytelse. Dersom vi ser på andelen som har svart at innflytelsen henholdsvis har økt og sunket, blir imidlertid bildet mer interessant. Selv om forskjellene er små, ser vi at med unntak av hvilke kvalitets- og effektivitetskrav som stilles, vurderes innflytelsen som lavere i dag. Størst forskjell mellom før- og etter-situasjonen finner vi i spørsmålet om innflytelse over ressurssituasjonen for enheten.

Dersom vi lager et gjennomgående mål for innflytelse på de ulike områdene over, fremgår det at denne samlet vurderes som noe lavere etter DUP enn før.⁴⁰ På en skala fra én til fem, der én betyr innflytelse i svært stor grad, og fem i svært liten grad, finner vi et gjennomsnitt på 3,31. Dermed kan det se ut til at våre data fra Tollvesenet peker i en litt annen retning enn det vi finner i Levekårsanalysen med hensyn til innflytelse over operasjonelle beslutninger. Det er likevel verdt å merke seg at våre funn må behandles med forsiktighet, fordi forskjellene mellom før og etter ikke er markant store.

⁴⁰ Denne indikatoren er laget ved hjelp av en faktor- og reliabilitetsanalyse.

Det er også interessant å undersøke om det er trekk ved arbeidstakerne som påvirker graden av opplevd innflytelse i dag, sett i forhold til tidligere. Gjennom en regresjonsanalyse finner vi at deltakelse i arbeidsgruppe, ansiennitet og turnusarbeid har sammenheng med opplevd innflytelse:

- Arbeidstakere som har deltatt i en eller annen arbeidsgruppe vurderer sin egen innflytelse som høyere i dag enn tidligere (signifikant på fem-prosent nivå).
- Motsatt viser analysen at arbeidstakere med høy ansiennitet og de i turnus vurderer sin innflytelse som lavere i dag (signifikant på en-prosent nivå).⁴¹

Som vi skal komme nærmere inn på i neste kapittel, har ett resultat av omorganiseringen i Tollvesenet vært flere ansatte i turnusvirksomhet. Videre er de overtallige lederne etter DUP-prosessen også gjerne eldre arbeidstakere med lang ansiennitet i etaten. Dette kan derfor være en av forklaringene på at turnusarbeid og ansiennitet her slår ut.

Tillitsvalgtes innflytelse og egen innflytelse i dag

Tidligere undersøkelser har vist at det er en sammenheng mellom vurderinger av tillitsvalgtes innflytelse og opplevd egeninnflytelse. Jo større innflytelse man tillegger tillitsvalgte, jo mer tilbøyelig er man også til å vurdere sin egen innflytelse som høy – og motsatt (Trygstad 2004, Sollund 2004). Det er derfor av interesse å undersøke om opplevd egeninnflytelse i dag har noen sammenheng med vurderinger av tillitsvalgtes innflytelse i DUP. Gjennom en Pearsons korrelasjonsanalyse finner vi en slik sammenheng, men analysen er ikke å tolke som en årsaksforklaring. Like fullt viser den at ansatte som vurderer sin innflytelse som høy, også i større grad vil svare at: ⁴²

- Medvirkning fra sentrale og lokale tillitsvalgte sikret ansatte en rettfærdig behandling (0,22** og 0,2**)
- Sentrale og lokale tillitsvalgte gjorde en god jobb i forhold til å informere om omstillingens konsekvenser (0,16** og 0,14**)

Vi finner en motsatt sammenheng i forhold til disse to punktene dersom arbeidstakerne opplever at egeninnflytelsen har blitt lavere. Vi finner også at de som opplever lavere innflytelse i dag vil mene at:

- De sentrale og lokale tillitsvalgte hadde liten innflytelse på utformingen av DUP (-0,23** og -0,25**)

⁴¹ Modellen har imidlertid svært begrenset forklaringskraft, R2 er kun ,05.

⁴² Pearsons korrelasjonskoeffisient på rundt 0,2 og over regnes som sammenhenger av middels sterk styrke i samfunnsvitenskap (Ringdal 2001). ** indikerer at korrelasjonskoeffisienten er signifikant på 1-prosent nivå.

- At sentrale tillitsvalgte burde gitt klare anbefalinger med hensyn til lokalisering av regionkontor (-0,2**))

Til tross for at analysene altså ikke må tolkes som årsaksforklaringer, viser våre data en relativt klar sammenheng mellom innflytelse og oppfatninger om tillitsvalgtes medvirkning og rolle i DUP.

Oppsummering

Det å sikre ansattes medvirkning og innflytelse ble sett på som et sentralt mål under DUP. I dette kapitlet har vi operasjonalisert dette ved å reise fire ulike problemstillinger. I avsnittene under oppsummerer vi våre funn.

Lederes muligheter til å drive omorganiseringsprosessen

DUP ble i stor grad diskutert uformelt blant ansatte. Våre kvalitative data viser også at informasjon, rykter og sladder ble spredd raskt og bredt gjennom uformelle kanaler. Dette kan være en av forklaringene på at vi finner en forholdsvis stor andel ledere som svarer at de svært ofte eller ganske ofte fikk spørsmål som de ikke kunne besvare på grunn av manglende informasjon. Særlig gjelder dette forhenværende ledere. Vi finner også at 27 prosent i gruppen av tidligere ledere – altså ledere under DUP – svarer at de svært ofte eller ganske ofte opplevde at ansatte hadde mer informasjon om DUP enn det de selv hadde. Hvorvidt denne informasjonen var basert på mer eller mindre sannferdige rykter, vet vi ikke. Opplevelsen av manglende informasjon har likevel trolig påvirket det lokale forankringsarbeidet i negativ retning, og reiser spørsmål ved graden av involvering av ledere i prosessen. I intervjuene fremgår det at det særlig var spørsmål knyttet til fremdrift, konsekvenser for ansatte og virkemiddeltilbud som ledere ble konfrontert med. Manglende muligheter til å gi klare svar har trolig påvirket oppfatningen av endringsprosessen i negativ retning – både blant ledere og ansatte. Vi finner også at flere informanter påpeker manglende informasjon og strategi knyttet til ulike milepæler, og at mange løsninger ble tatt ad-hoc og i feil rekkefølge. Dette trekkes frem som forhold som reduserte forutsigbarheten i prosessen. Og forutsigbarhet er ett av flere forhold som påvirker muligheten for både direkte og indirekte medvirkning og innflytelse.

Hvordan fungerte de ulike arbeidsgruppene, og hadde de noen betydning?

Deltakelse i de ulike arbeidsgruppene under omorganiseringsprosessen er å regne som en form for direkte medvirkning. I våre intervjuer er det flere som hevder at det forelå en ferdig løsning allerede fra starten. I så tilfelle er det rimelig å anta at deltakelse i arbeidsgrupper ville bli oppfattet som lite fruktbart. Våre data viser noe annet. Rundt seks av ti deltakere svarer at deres egen deltakelse i svært eller ganske stor grad:

- Var med på å bringe inn nye perspektiver i prosessen
- Hadde betydning for utformingen av de forslag som gruppen behandlet
- Var med på å bringe inn alternative løsninger

Deltakernes vurdering av mulighetene for å komme med innspill blir også i stor grad vurdert som gode:

- Drøye 70 prosent er helt eller ganske enige i at innspillene ble møtt med åpenhet, ti prosent er ganske eller helt uenige.

For majoriteten av deltakerne har det å fremme innspill i liten grad blitt møtt med negative reaksjoner. Kommunikasjonsbetingelsene blir jevnt over vurdert som forholdsvis gode. Det kan også nevnes at når det gjelder situasjonen i dag, vurderes mulighetene for å fremme kritikk - uten risiko for sanksjoner - som bedre i Tollvesenet sett i forhold til statlig sektor under ett.

Alle ble tatt godt i mot, men bare noen ble hørt

Når det gjelder de ulike arbeidsgruppenes gjennomslag, mener 50 prosent av deltakerne at gruppen fikk gjennomslag i DUP i svært eller ganske stor grad, mens 26 prosent svarer i ganske eller svært liten grad. Bildet nyanseres når vi ser på gjennomslag i forhold til nivå. Deltakere i de sentrale gruppene i TAD svarer i større grad enn andre at de fikk gjennomslag – 76 prosent i svært eller ganske stor grad. Minst gjennomslag mener deltakere i lokale grupper at de hadde – 21 prosent svarer i svært eller ganske stor grad. Dette er i utgangspunktet ikke overraskende, siden de endelige beslutningene nettopp ble truffet på sentralt nivå i TAD. Vår empiri forteller imidlertid om overstyringer – særlig på regionalt nivå i forhold til de lokale arbeidsgruppenes forslag og innspill.

Våre funn viser likevel at påstanden om at «alt var bestemt på forhånd» må nyanseeres, og trolig også tilbakevises.

Tillitsvalgtes innflytelse i DUP

Organisasjonsprosenten i Tollvesenet er høy. I vårt utvalg er 97 prosent fagorganisert. Når det gjelder arbeidstakernes vurderinger av tillitsvalgtes rolle under omorganiseringsprosessen, finner vi at:

- Kun 27 prosent er helt eller ganske enige i at medvirkning fra lokale og sentrale tillitsvalgte sikret ansatte en rettferdig behandling
- 30 og 37 prosent er helt eller ganske enige i at henholdsvis sentrale og lokale tillitsvalgte gjorde en god jobb i forhold til å informere om omstillingens konsekvenser
- Drøyt halvparten av respondentene er helt eller ganske enige i at tillitsvalgte på sentralt og lokalt nivå hadde liten innflytelse på utformingen av DUP
- Drøye fire av ti mener at sentrale tillitsvalgte burde gitt klarere anbefalinger med hensyn til lokalisering av regionkontor

Mest overraskende er det at så vidt få mener at tillitsvalgte sentralt og lokalt sikret ansatte en rettferdig behandling. Når vi ser på hvordan de som både var og er tillitsvalgte vurderer dette spørsmålet, får vi andre tall. Drøyt halvparten av disse mener at tillitsvalgte sentralt sikret ansatte en rettferdig behandling, mens 40 prosent mener tillitsvalgte lokalt bidro til dette. Nåværende og forhenværende tillitsvalgte vurderer også sin rolle

som informasjonsspredere mer positivt enn øvrige. Derimot finner vi at tillitsvalgte vurderer sin egen innflytelse under DUP som lavere enn det ledere gjør.

Våre funn indikerer at tillitsvalgte – i den grad de bidro til rettferdig behandling av ansatte og som informasjonsspredere i organisasjonen – har hatt problemer med å formidle dette ut til sine medlemmer. Dette er problematisk sett i forhold til tillitsvalgtes legitimitet som ivaretakere av sikkerhet og rettferdighet i virksomheten. Disse funnene baserer seg på spørreundersøkelsen og er derfor dekkende for de ansattes oppfatninger om hva de tillitsvalgte har fått til. De tillitsvalgte som var mest engasjert i DUP vil derimot hevde at de klarte å få gjennomslag i mange viktige saker, blant annet i forbindelse med virkemiddelpakken og rettskravproblematikk. Ledernes oppfatninger bekrefter også at de tillitsvalgtes innflytelse nok har vært større enn det som blir oppfattet ute i organisasjonen.

Det at så vidt mange vurderer tillitsvalgtes innflytelse på utformingen av DUP som liten, er et problem for de tillitsvalgte – men det kan også ha uheldige konsekvenser for ledelsen. Tillitsvalgte fungerer som viktige legitimitetsbærere i endringsprosesser. Når ansatte mener tillitsvalgtes innflytelse er liten, og de tillitsvalgte selv i enda større grad er tilbøyelig til å mene dette, er det grunn til å anta at dette påvirker legitimiteten i DUP i negativ retning.

Det gjør det også betimelig å stille spørsmål om hvorvidt det ble lagt godt nok til rette for tillitsvalgtes medvirkning og innflytelse i prosessen.

Er ansattes innflytelse endret som følge av DUP?

De endringene som har preget statlig sektor i løpet av de siste to tiår har blant annet vært preget av delegering av ansvar nedover i organisasjonshierarkiet. Prinsippet er at ansatte skal få større grad av innflytelse til blant annet å bestemme hvordan arbeidsoppgaver skal løses. Samtidig viser undersøkelser at det parallelt med delegering også skjer en sentralisering av makt i virksomhetene. Dette er også i tråd med sentrale elementer i New Public Management– der ledelsens rett til å lede understrekes sterkt. Spørsmålet er derfor om arbeidstakere opplever noen endring med hensyn til innflytelse i dag sett i forhold til tidligere. I vårt materiale finner vi at:

- Majoriteten av arbeidstakere opplever ingen endring med hensyn til innflytelse
- De som opplever endring, svarer at det har skjedd en endring i retning av mindre innflytelse sett i forhold til tidligere, med unntak av innflytelse over:
 - Hvilke effektivitetskrav som stilles
 - Hvilke kvalitetskrav som stilles
- Arbeidstakere med høy ansiennitet og arbeidstakere i turnus opplever lavere innflytelse i dag sett i forhold til tidligere
- Arbeidstakere som har deltatt i arbeidsgrupper, vurderer sin innflytelse som høyere i dag sett i forhold til tidligere

Ble ansattes medvirkning godt nok ivaretatt?

Det er ikke noe entydig og klart svar på dette spørsmålet. På den ene siden ser vi at deltakelse i de ulike arbeidsgruppene i hovedsak vurderes positivt. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 9, finner vi også at de som deltok er mer tilbøyelige til å svare at DUP har vært en vellykket prosess. Dette antyder at deltakelse er viktig både i forhold til involvering og forankring. Og det viser at graden av vellykkethet kunne blitt større dersom flere arbeidstakere hadde vært involvert i denne type arbeid.

Vi finner imidlertid at de tillitsvalgtes innflytelse i DUP, deres rolle som en forsikring for ansatte i forhold til vilkårlig behandling, får mindre støtte i materialet. Som vi allerede har påpekt, er ikke dette bare problematisk for de tillitsvalgte, men også for ledelsen og legitimiteten i DUP. Det er også problematisk at ansatte på flere områder vurderer sin innflytelse i dag som lavere, sett i forhold til tidligere.

Det er grunn til å tro at vurderingen av tillitsvalgtes rolle i endringsprosessen er knyttet til uforutsigbarhet. Det var blant annet svært uklare oppfatninger om hvilke konsekvenser DUP ville få for ansatte generelt – og bemanningssituasjonen spesielt. Forutsigbarhet og klarhet er en forutsetning når tillitsvalgte skal søke innflytelse i en prosess. Denne uforutsigbarheten har trolig også påvirket ansattes trygghet. Det er tema i det påfølgende kapitlet.

7 Trygghet

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan DUP har påvirket arbeidstakernes opplevelse av trygghet. I regjeringen Brundtlands «Intensjonserklæringen om omstilling under trygghet» fremgår det at ikke bare medvirkning, men også trygghet skal vektlegges ved omstillinger i statlige virksomheter. Intensjonserklæringen er fulgt opp av senere regjeringer, også Bondevik II-regjeringen, som satt med makten da Distriktsutviklingsprosessen (DUP) i Tollvesenet ble vedtatt. Et sentralt spørsmål i denne undersøkelsen er om tryggheten til de ansatte – både overtallige og andre – ble ivaretatt på en god måte i omorganiseringprosessen.

Trygghet er et sammensatt begrep, og ikke helt lett å operasjonalisere. I intensjonserklæringen knyttes begrepet blant annet til forutsigbarhet, åpenhet om mål, konsekvenser og mobilitetskrav og kompetanse. Vi har allerede omtalt at i alle fall oppfattelsen av målene i DUP var uklare blant våre respondenter. Vi har også vært inne på at både tillitsvalgte og ledere mener at konsekvensene for de ansatte var for lite fokusert. Dette skal vi komme nærmere inn på også i dette kapitlet. Når det gjelder kompetanseutvikling, skal denne gjøre ansatte i stand til å mestre oppgaver i den omstilte virksomhet, samtidig som kompetanse også skal lette overgangen til ny jobb for eventuelle overtallige. Sett fra vårt ståsted handler derfor trygghet også om jobbsikkerheten til de ansatte. I Bondevik-II regjeringens «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser» fremgår det også at «Personalpolitikken må (...) hindre utstøting.» Det står videre å lese:

«I omstillingssituasjoner stilles virksomhetene overfor store utfordringer når det gjelder å innfri intensjonene i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Denne avtalen fokuserer både på eldre arbeidstakere, redusert arbeidsevne og sykefravær.»

Hver enkelt region og TAD har egne IA-avtaler. Selv om dette prosjektet ikke er noen evaluering av etatens IA-arbeid, er det like fullt av interesse å undersøke om det ble tatt hensyn til for eksempel seniorer under DUP-prosessen. Følgende problemstillinger skal diskuteres:

- Hvem ble berørt i DUP, og hvordan?
- Har DUP påvirket ansattes vurderinger av egen jobbsikkerhet?
- Ble det i DUP tatt hensyn til utsatte arbeidstakere?
- Hvordan vurderer ansatte sin jobbsituasjon før og etter DUP?

Vant til endring, men ikke nedbemanning

Som vi har omtalt tidligere, var ikke motstanden mot DUP knyttet til manglende aksept og forståelse for behovet for endringer. I høringsuttalelsene til Grannes-utvalgets innstilling er det bred enighet om behovet for å vurdere organisering av distriktsforvaltningen. Det var klart at ledelsens mål for DUP var å utvikle en regionsmodell. Det var imidlertid langt mindre klart *hvordan* man skulle nå dette målet – eller hvilke prosesser man måtte gjennomføre for å nå det. Tillitsvalgte etterlyste tidlig både en konsekvensutredning og en detaljert milepælsplan for gjennomføringen⁴³, og mener fortsatt at mange løsninger ble tatt ad hoc – og ofte i feil rekkefølge. Dette reduserte forutsigbarheten i prosessen. Noe av begrunnelsen kan imidlertid også skyldes særegne trekk ved Tollvesenet. Redusert forutsigbarhet er imidlertid uansett ikke i tråd med «Intensjonserklæringen om omstilling under trygghet»

DUP representerte på sett og vis et brudd med tidligere omstillinger – i hvert fall omstillingene på 1980- og 1990-tallet – fordi arbeidstakere faktisk ble overtallige og mistet jobben. Den fremstår derfor som mer «brutal» enn tidligere endringer og den rokket ved antakelsen om at ansettelse i Tollvesenet var et livslangt prosjekt.

Den usedvanlige lave turnover⁴⁴ forklares dels med positive forhold som trivsel, mening og identitet og dels med at tollerutdanningen er lite anvendelig utenfor etaten. Tollere, på lik linje med andre arbeidstakere med etatsutdanning, antas derfor å være mer sårbare for omstillinger som kan medføre overtallighet. I Posten ser man eksempelvis at kvinner med lav utdanning er særlig berørt av omorganiseringer. (Trygstad med flere under arbeid). Blant våre informanter er det flere som mener at arbeidsgiver har et særskilt ansvar overfor de etatsutdannede:

«Tidligere ble nedbemanninger løst med naturlige avganger. Men på grunn av den tidligere stillingsstoppen var jo dette uaktuelt – vi er rett og slett ikke gamle nok. Og

⁴³ Et internt notat fra Administrasjonsavdelingen av 25.07.02 foreslår det samme.

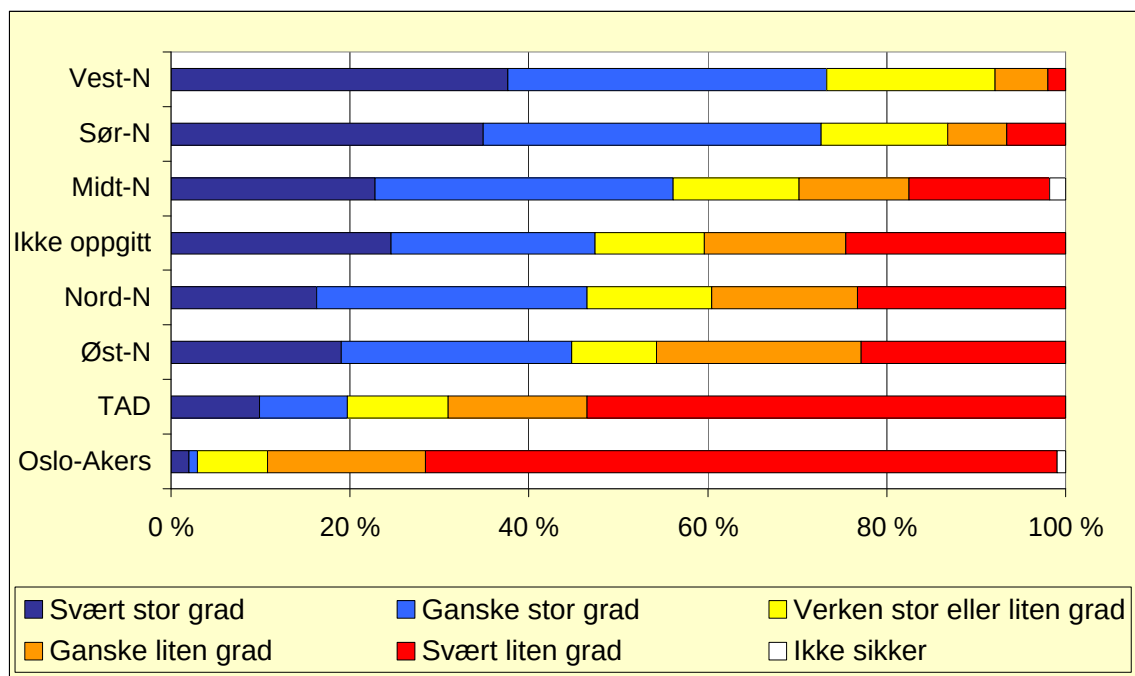
⁴⁴ Informasjon fra sentralt plasserte informanter i Tollvesenet.

da står vi der – for vår etatsutdanning er lite brukandes utenfor. Når det ikke er noen jobb til en lenger, mener jeg at arbeidsgiver har et spesielt ansvar.» (Leder)

44 årsverk (47 personer) ble løst fra flytteplikten og mottok sluttvederlag, studiestønning eller ventelønn.⁴⁵ Denne gruppen ble selvsagt i stor grad berørt av omorganiseringsprosessen. Men også blant de nåværende arbeidstakerne finner vi en stor andel som svarer at de ble berørt av DUP. 46 prosent svarer at de ble berørt i svært stor eller ganske stor grad, mens 41 prosent svarer i ganske liten eller svært liten grad (vedleggstabell 7.1)

Hvem ble berørt?

Dersom vi ser på regionale forskjeller, finner vi at det særlig er arbeidstakere i region Vest-Norge og Sør-Norge som svarer at de er berørt av DUP; 73 prosent i svært stor eller ganske stor grad (figur 7.1). I motsatt ende av skalaen finner vi respondenter i TAD og Oslo og Akershus, der den tilsvarende andelen er henholdsvis 20 og 3 prosent.



Figur 7.1 Grad av DUP-berørthet etter region. Prosent. N=641.

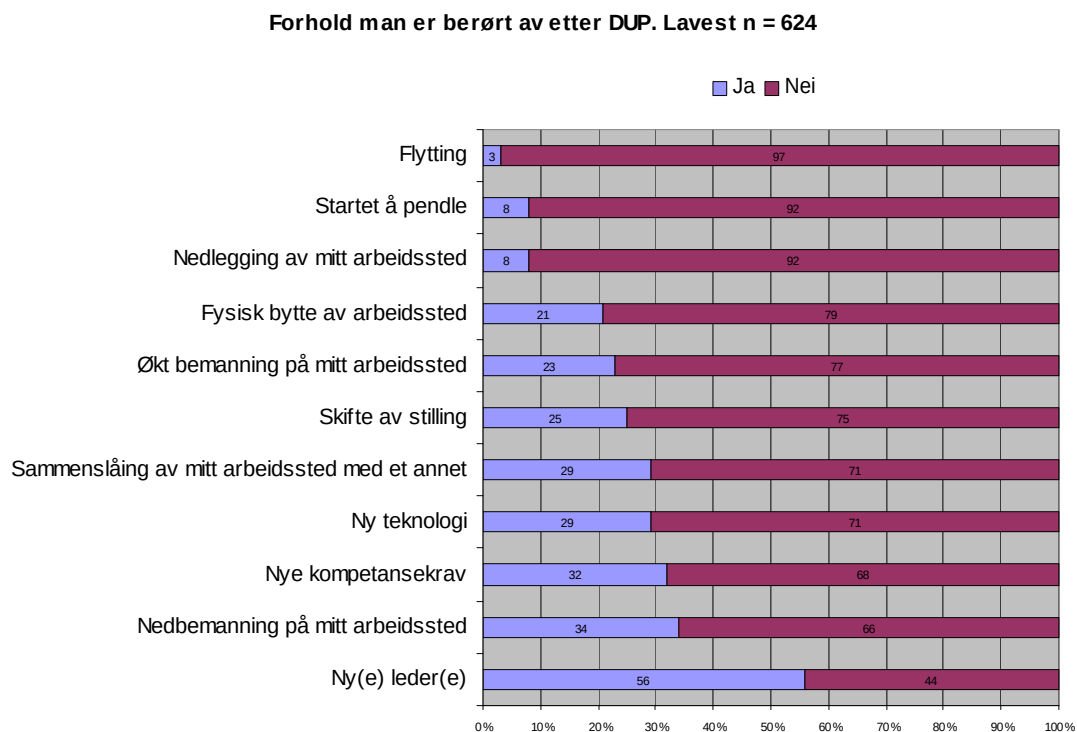
⁴⁵ I tillegg var fem-seks personer kvalifisert til fritak fra flytteplikten uten at de benyttet seg av den. De fortsatte å jobbe i etaten, men på et nytt arbeidssted, enten innenfor regionen eller i en annen region.

Dersom vi leter etter trekk ved arbeidstakerne og grad av berørthet, finner vi at:⁴⁶

- Arbeidstakere som jobber i turnus er mer berørt enn andre
- Arbeidstakere med lang ansiennitet er mer berørt enn andre
- Arbeidstakere som har deltatt i arbeidsgrupper er mindre berørt enn andre

Det å være berørt av en omorganiseringsprosess er likevel ikke synonymt med en forverret arbeidshverdag. Det er derfor interessant å få informasjon om hvordan man er berørt.

Figur 7.2: Forhold man er berørt av etter DUP. Prosent. N=624



Mange berørt

Én av tre oppgir at de er berørt av nedbemanning. Én av fem har skiftet arbeidssted, mens én av fire har opplevd sammenslåing av eget arbeidssted med et annet. Like mange har skiftet stilling. Åtte prosent har svart at nedlegging av arbeidssted og pendling er konsekvenser av DUP, mens tre prosent har flyttet. Det er med andre ord ganske mange som er berørt av konkrete og betydelige endringer.

⁴⁶ Vi har her benyttet en lineær regresjonsanalyse, og selv om forklaringskraften er lav, er de nevnte variablenes effekt på den avhengige signifikante på 1-prosent nivå..

Videre ser vi at cirka 30 prosent opplever at det etter DUP stilles nye kompetansekrav. Litt over halvparten har svart at utskifting av ledere var et av resultatene, og 23 prosent svarer at økt bemanning også er en konsekvens av DUP.

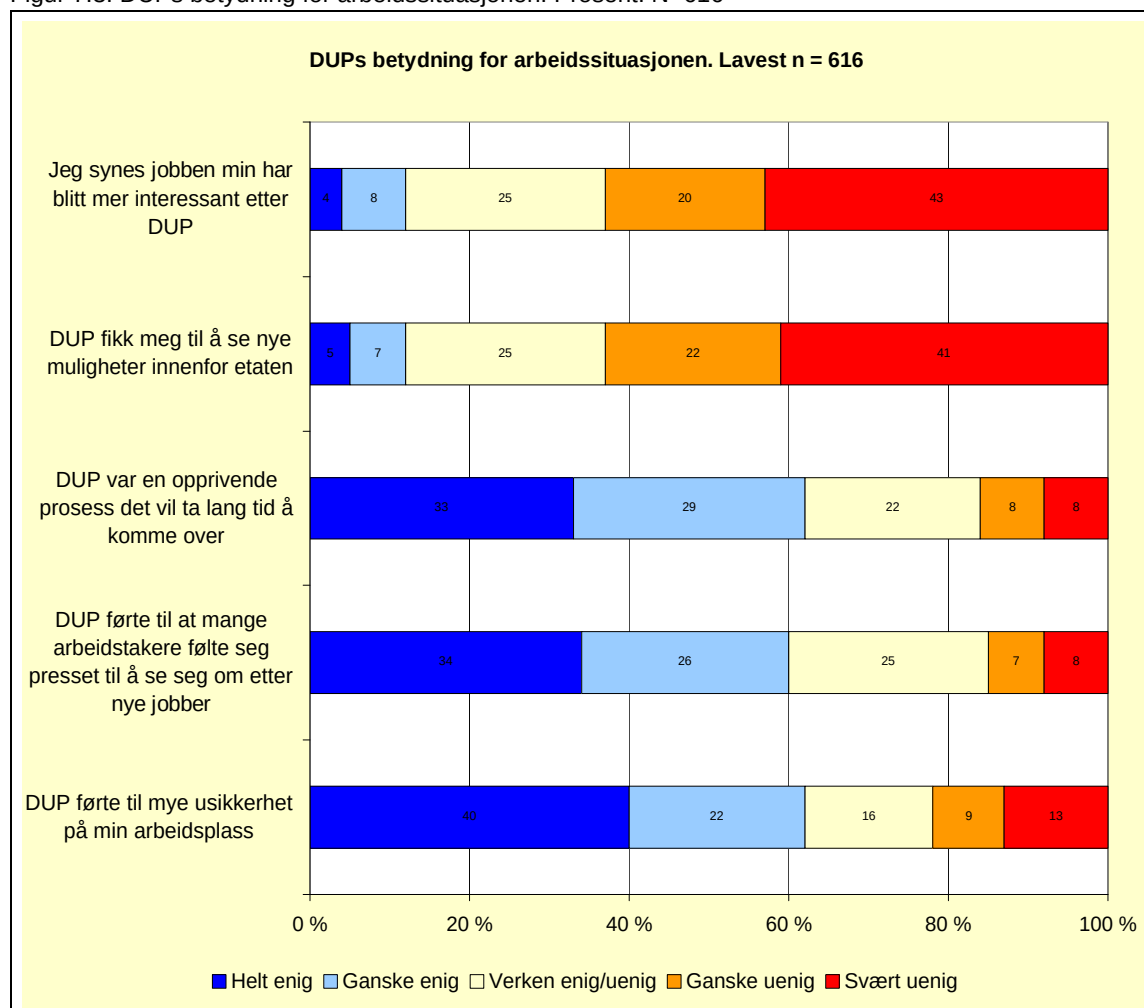
Fordelingen i figuren over viser med andre ord at DUP har hatt reelle konsekvenser for en stor andel arbeidstakere i Tollvesenet. Vi kan derfor tilbakevise at DUP har vært en papirreform i den forstand at man kun har fått nye bokser og linjer på et organisasjonskart. Her er det snakk om endringer som blant annet berører relasjonelle forhold og nye mestringskrav.

Fortsatt forteller ikke berørthet oss noe om hvorvidt dette oppleves som positivt eller negativt, selv om det er rimelig å anta at nedbemanning og nedleggelser av tollsteder vurderes i klart negativ retning. Figuren under er imidlertid noe mer klargjørende.

Ikke positivt å være berørt

Vi har spurt ledere og ansatte i Tollvesenet om endringene som følger av DUP har vært positive eller negative. Mer presist er de blant annet spurt om jobben er blitt mer interessant, om de nå ser nye muligheter i etaten, eller om DUP har vært en opprivende prosess med mye press og utrygghet.

Figur 7.3: DUPs betydning for arbeidssituasjonen. Prosent. N=616



Fordelingen viser at det som i denne sammenheng må betegnes som positive konsekvenser av DUP får forholdsvis liten støtte i vårt utvalg. Kun tolv prosent svarer at de synes jobben har blitt mer interessant etter DUP. Like mange (eller få) sier at DUP fikk dem til å se nye muligheter innenfor etaten.⁴⁷

I motsatt ende av skalaen finner vi at over 60 prosent svarer at DUP førte til mye usikkerhet, og nesten like mange svarer at prosessen førte til at mange følte seg presset til å se seg om etter nye jobber, og at DUP var en opprivende prosess det vil ta lang tid å komme over. I alt svarer litt over ca 70 prosent at DUP har medført en av de tre negative forholdene. Blant dagens ledere er dette tallet 62 prosent, mens det blant tidligere ledere er på 84 prosent.

⁴⁷ Til sammen svarer ca 16 prosent at DUP har vært positiv (enten åpnet muligheter eller gjort det mer interessant å jobbe i Tollvesenet)

Vi finner sterke korrelasjoner mellom grad av berørthet og noen av vurderingene i figur 7.1:

Tabell 7.1: Grad av berørthet og DUPs betydning i arbeidssituasjonen (Pearsons korrelasjonsanalyse)

	Fikk meg til å se nye muligheter innenfor etaten	Jobben har blitt mer interessant	Tok oppmerksomhet bort fra jobben vi egentlig skulle gjøre	Førte til mye usikkerhet på arbeidsplassen	Mange følte seg presset til å se seg om etter nye jobber	En opprivende prosess det vil ta tid å komme over
Grad av berørthet	0,09* 632	0,1* 631	0,46** 628	0,67** 634	0,43** 614	0,43** 617

Sammenhengene i tabellen viser at jo mer berørt man er, jo mer sannsynlig er det at man også vil svare at DUP har hatt negativ innvirkning på arbeidssituasjonen. Særlig sterk er sammenhengen mellom grad av berørthet og «DUP førte til mye usikkerhet på arbeidsplassen». Vi finner også sammenhenger som viser at deltakelse i arbeidsgrupper har en viss sammenheng med vurderinger av arbeidssituasjonen. De som har deltatt i denne type grupper er også noe mer tilbøyelig til å mene at «DUP fikk meg til å se nye muligheter innenfor etaten» og at «Jobben har blitt mer interessant etter DUP» (Pearsons korrelasjonskoeffisient er henholdsvis 0,17** og 0,15**). Men de som deltok i arbeidsgrupper er også mer tilbøyelig til å svare at DUP tok oppmerksomheten bort fra jobben som skulle gjøres i større grad enn andre (0,14**).

Når vi ser etter hvilke forhold som fører til henholdsvis positive og negative vurderinger, finner vi en liten gruppe ansatte som uavhengig av hvilken endring de har vært med på, vurderer denne som positiv. For flertallet har opplevelsen av nedbemanning vært ille, mens nedleggelse av tjenestested ikke har vært like vanskelig å håndtere.⁴⁸

Nye muligheter?

Tolv prosent oppgir at DUP fikk dem til å se nye muligheter ved å jobbe i Tollvesenet. Tallet er imidlertid dobbelt så høyt blant informanter som har opplevd økt bemanning, nye kompetansekrav, flytting av arbeidssted eller ny stilling. Også andre endringer øker andelen som ser nye muligheter. Den eneste – og ikke uvesentligste – endringen som bryter dette bildet, er nedbemanning. (Eksakte tall er ikke gjengitt i rapporten, men vedleggstabell 7.2 gir en indikasjon)

Bildet er omtrent det samme når spørsmålet er om man har fått en mer interessant jobb etter DUP. Blant dem som har skiftet stilling, flyttet eller møtt økte kompetansekrav, er det langt flere som synes jobben er blitt mer interessant. Vi ser altså at de passive er minst fornøyd. I begge tilfeller mener det store flertallet av både berørte og ikke berørte at DUP ikke har gjort jobbsituasjonen bedre.

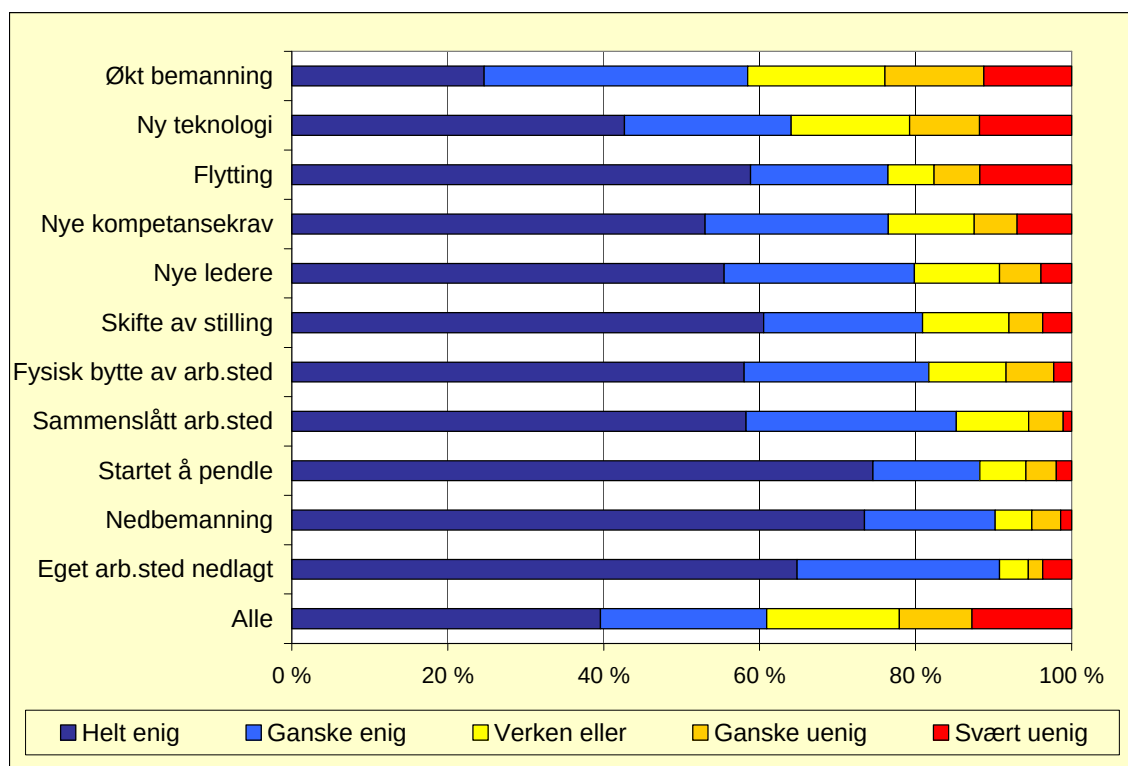
Situasjonene som skapte usikkerhet

Tabell 7.1 viser at det er stor sammenheng mellom å være berørt og å være usikker. Enkelte situasjoner skaper større usikkerhet enn andre. Men den største forskjellen går mel-

⁴⁸ Se vedleggstabell 7.2 som viser korrelasjonen (Pearsons R) for sammenhengen mellom 11 forhold en kan ha vært berørt av, og hvordan dette slår ut på hvordan en vurderer de effektene av DUP som er gjengitt i tabell 7.1.

lom å være berørt av et eller annet versus kke å være berørt. Figur 7.4yy bekrefter dette hovedinntrykket. Nederst i figuren ser vi svarfordelingen som inkluderer både berørte og ikke-berørte. Denne er som tidligere vist at cirka 60 prosent er helt eller delvis enige i at DUP har ført til usikkerhet på egen arbeidsplass. Økt bemanning og innføring av ny teknologi har ikke skapt usikkerhet. De andre forholdene har derimot gjort det.

Figur 7.4: Ansatte som er enige i påstanden om et DUP har ført til mye usikkerhet på egen arbeidsplass, og som er berørt av de følgende endringene



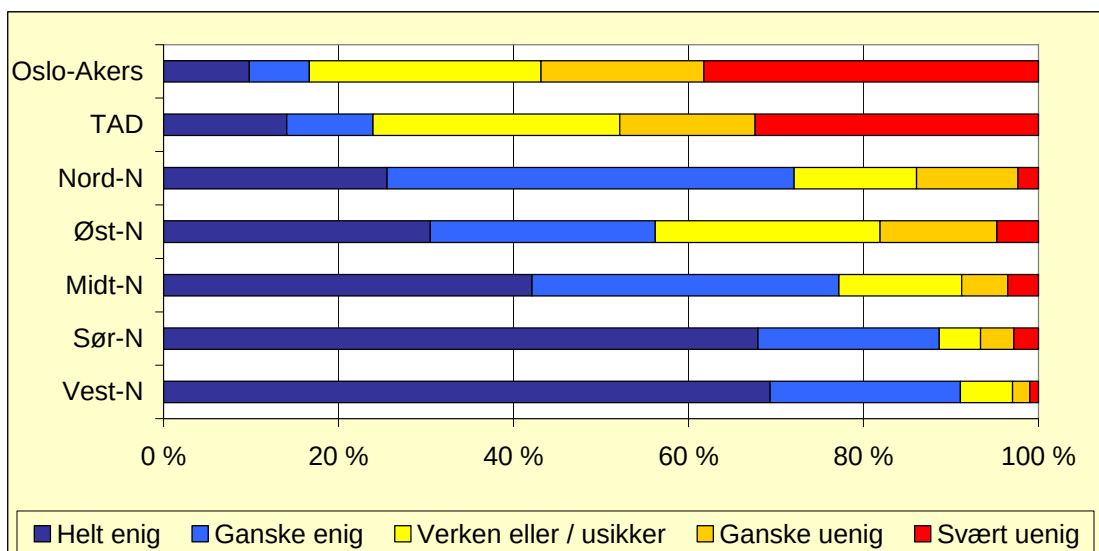
90 prosent av dem som har vært berørt av nedbemanning svarer at de er helt eller delvis enige i at DUP har ført til stor usikkerhet på arbeidsplassen. Blant dem som ikke ble berørt av nedbemanning, er tilsvarende tall halvert. (Se vedleggstabell 7.2, som viser at Pearson's R er på 0,49) Mer overraskende er kanskje usikkerheten som tilsynelatende følger av å få ny leder. Blant dem som har fått ny leder er 80 prosent enige i at DUP har ført til usikkerhet. Dette er imidlertid neppe uttrykk for at tollere synes det er skummelt å få ny leder, men i stedet et eksempel på at mange av faktorene i figur 7.4 yy opererer samtidig. Mange som har fått ny leder vil samtidig ha fått ny stilling ved et nytt kontor fordi det gamle var nedlagt.

De ikke-berørte

Informanter som ikke har vært berørt av DUP, svarer rimeligvis som oftest at de heller ikke har opplevd usikkerhet på arbeidsplassen som følge av DUP. Betydning av ikke å være berørt kommer klart frem i figur 7.5, som viser usikkerhet rangert etter region. Vi har tidligere vist at regionene Vest og Sør oppfatter seg som mest berørt. Det er derfor ikke overraskende at det også er der det har vært mest usikkerhet. Som gruppe er det

ansatte ved store tollsteder som skiller seg mest ut. Her er 73 prosent helt enige og 18 prosent delvis enige i at DUP har skapt usikkerhet (vedleggstabell 7.3). Vi vet fra tidligere at Oslo og Akershus og TAD er lite berørt. Derfor er det heller ikke overraskende at bare henholdsvis 9+7 prosent og 14+10 prosent synes DUP har ført til usikkerhet på arbeidsplassen.

Figur 7.5: Opplevd usikkerhet som følge av DUP etter region. Prosent. N=642. Eksakte tall står i vedleggstabell 7.3



Funnene så langt peker ganske klart i retning av at utryggheten økte med hvor berørt man var. Vi ser at Oslo og Akershus er de regionene som svarer at de har opplevd økt usikkerhet i minst grad. Samtidig vet vi at det var et mål å styrke denne tollregionen, uten at dette ennå har avstedkommet de store endringene. Dette kunne i seg selv også tenkes å påvirke usikkerheten. I vårt utvalg gjør det ikke det, men vi vet også at antall respondenter fra denne regionen er lavt. Dette er ikke oppsiktsvekkende, men reiser spørsmål om hvordan de personmessige konsekvensene av DUP ble ivaretatt. Og, det er i den forbindelse interessant at så vidt mange har svart at DUP var en opprivende prosess det vil ta tid å komme over. Dette tyder på at det fortsatt er etterdønninger to år etter iverksettelsen av ny organisering. Dette inntrykket underbygges også i vårt kvalitative materiale, der intervjuene viser en indignasjon knyttet til nedbemanningsspørsmålet og måten dette ble gjennomført på.

Jobbsikkerhet

I perioden 2001 til 2004 økte arbeidsledigheten for alle yrkesgrupper i Norge, men størst var økningen innen administrative og humanistiske yrker, som blant annet saksbehandlere og ledere i offentlig sektor, hvor ledigheten nesten ble fordoblet i perioden (Aetat, nr. 1. 2005). For offentlig sektor viser tall fra Statistisk sentralbyrå en betydelig nedgang i

antall sysselsatte ledere de siste to årene, mens sysselsettingen blant saksbehandlere har vist en mer stabil utvikling.⁴⁹ Men til tross for ledighetsvekst og høyere ledighetsnivå er det fortsatt lav ledighet innen offentlig sektor.

I SSBs levekårsanalyse finner vi data som viser opplevelse av jobbsikkerhet. Dersom vi tar utgangspunkt i utviklingen i løpet av en tidsperiode fra 1996 til 2003 finner vi at andelen arbeidstakere i statlige virksomheter som frykter å miste jobben, økte fra sju prosent i 1996 til 14 prosent i 2003. Det er først og fremst arbeidstakere med utdanning opp til og med videregående nivå som svarer at de frykter å miste jobben. I denne gruppen ser vi en økning år for år, og sett i forhold til 1996 er det 15 prosentpoeng flere som svarer dette i 2003. Også arbeidstakere på universitets- og høghskolenivå vurderer jobbsikkerheten som mindre i 2003 enn i 1996, men her er økningen mindre markant. Dataene indikerer altså at jobbsikkerhet har blitt et noe større problem i 2003. Dette kan ha flere forklaringer. Vi velger her å trekke frem tre. For det første har den teknologiske utviklingen påvirket både behovet for antall ansatte og kompetansen i arbeidstakerstokken. Behovet for ny kompetanse vil trolig kunne oppleves som en større trussel for eldre arbeidstakere og ansatte med lav formell utdanning. Personer med yrkeserfaring innenfor merkantile yrker er eksempelvis overrepresentert blant dem som går på ventelønn (Trygstad m.fl. 2005).

For det andre – og også en delvis konsekvens av den teknologiske utviklingen – har staten i de senere årene i større grad enn tidligere regionalisert sine virksomheter. Ikke minst så vi dette i 2003, da det ble besluttet at sju statlige virksomheter skulle regionaliseres og flyttes ut fra Oslo. Flytting av arbeidsplasser kan derfor være en vesentlig kilde til økt usikkerhet.

For det tredje har de mange omorganiseringene i statlig sektor medført større oppmerksomhet på effektivitet. Arbeidsorganisering, oppgavehåndtering og nye kvalitets- og effektivitetsmål blir vektlagt. Innenfor statsforvaltningen har dette blant annet medført at en virksomhet som Vegvesenet har gått til større nedbemanning de siste tre til fire årene. I Tollvesenet var nedbemanningen mer beskjeden i omfang, men omtales like fullt som et tillitsbrudd.

Kun effektivisering eller også rasjonalisering?

DUP skulle blant annet medføre et mer effektivt tollvesen. Og, effektivisering har vært en viktig begrunnelse bak de endringene som har vært gjennomført i statlige virksomheter. Dette er gjerne en av begrunnelsene når virksomheter bygger ned hierarkier og delegerer myndighet. Slik skal beslutningsprosessene effektiviseres og penger og tid spares. Majoriteten av våre informanter er av den oppfatning at det fra sentralt ledelseshold ble understreket at effektiviseringen ikke skulle medføre nedbemanning. Nedbemanning kan defineres som en prosess der man tilpasser antall ansatte til en kostnadsramme og/ eller til en omlegging av virksomhetenes produksjon (Hilsen m.fl. 2004:3). Nedbe-

⁴⁹ Aetat har ikke informasjon om hvilke bedrifter/ virksomheter arbeidssøkerne eventuelt kommer fra. Informasjonen er basert på arbeidstakernes yrkesbakgrunn. Offentlig sektor utgjør yrker hvor ansatte jobber i offentlig virksomhet, eller hvor det offentlige er med på å finansiere virksomheten.

mannings betraktes gjerne som en rasjonalisering – at de samme oppgavene skal utføres av færre ansatte. Flere av våre informanter – både ledere og tillitsvalgte – sier at det ble understreket at det ville være bruk for alle:

«Det var et stort tillitsbrudd at det ble sagt at dette ikke var en rasjonaliseringsprosess, men en effektiviseringsprosess. Det burde heller vært sagt at kanskje må noen gå, og at folk måtte regne med å flytte på seg – den type ting. De burde ha sagt at det kunne bli snakk om en 50 stykker. Det å være lokalt overflødig på Østlandet er også noe ganske annet enn i Nord-Vestlandet eller Nord-Norge.» (Tillitsvalgt)

Sentrale personer i TAD mener imidlertid at det ble sagt klart ifra om konsekvensene:

«Jeg mener det ble sagt klart ifra om at noen ville måtte flytte. At noen ville få tilbud om jobb der det var vanskelig å flytte. Jeg tror vel at folk lukket ørene for det.»

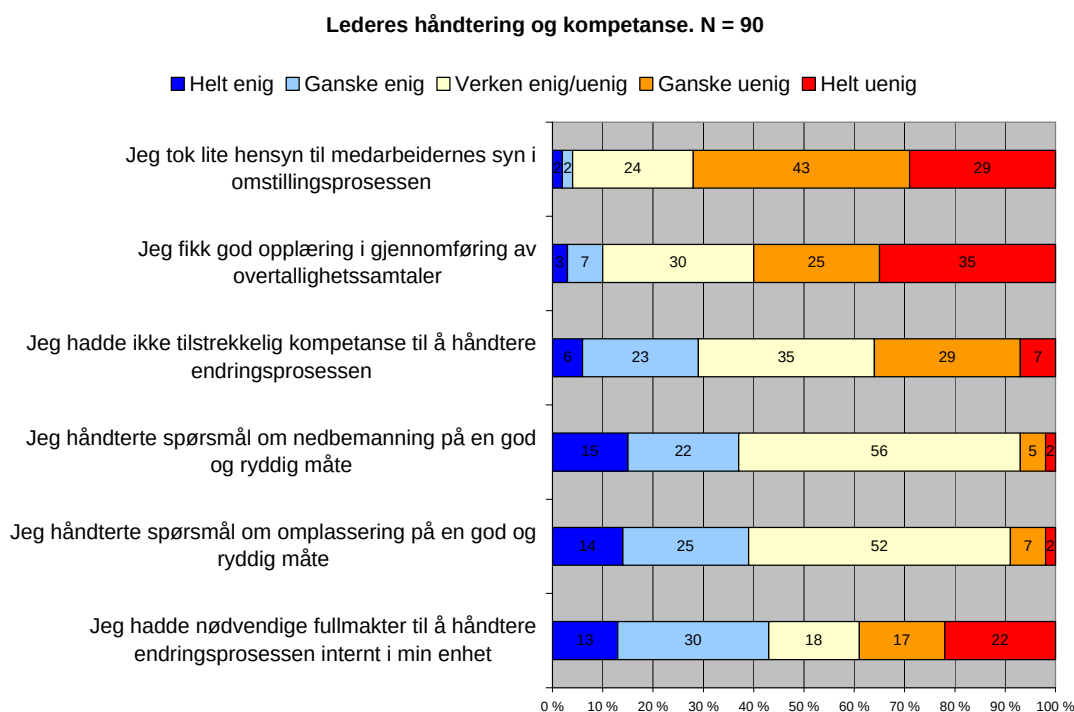
At flytte har vært synonymt med å slutte, kan være en oppfatning som var klar og tydelig for sentralt plasserte folk. Klarheten knyttet til ordbruken fremstår imidlertid som mindre blant flere av våre informanter. Toll- og avgiftsdirektøren skriver også til Finansdepartementet i sitt endringsforslag:

«Nå foreligger forslaget til regionalisering med regiontollsteder og endringer i tollstrukturen. De personalmessige konsekvensene vil bli utredet i neste fase, men siktemålet er at ingen skal sies opp som direkte følge av denne prosessen.» (08.05.02)

Lederes håndtering av endringsprosessen

Econ har sett nærmere på blant annet lederes kompetanse til å gjennomføre overtallighetssamtaler i tre statlige virksomheter. Her fremgår det blant annet at denne type skole-ring var mangelfull i Tollvesenet (Econ 2006). Våre funn underbygger dette. Det fremgår av figur 7.6, der vi gjengir lederes vurdering av ulike spørsmål tilknyttet endringsprosessen. Vi har utelatt den andelen som svarer at problemstillingene var uaktuelle, eller som har svart at de ikke vet. Fordelingen under gjengir altså svarene til dem som har gjort seg opp en mening om disse spørsmålene:

Figur 7.6: Lederes vurdering av egen kompetanse og håndtering av DUP. Prosent. N=90



Seks av ti ledere er uenige i at de fikk god nok opplæring til å gjennomføre overtallighetssamtaler, noe som må betraktes som en høy andel. Vi ser også at nær 30 prosent er helt eller ganske enige i at de ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere endringsprosessen, og nær 40 prosent er ganske eller helt uenige i at de hadde nødvendige fullmakter til å håndtere endringsprosessen internt i enheten. Med hensyn til hvordan ledere vurderer sin egen håndtering av ulike sider ved DUP, ser vi at andelen som mener de håndterte dette på en god måte, er større enn den som mener at de håndterte dette på en dårlig måte. Men her er det flest som har svart «Verken enig eller uenig». I spørsmålene som berørte lederes informasjonstilgang fant vi forskjeller mellom forhen-værende og nåværende ledere. En tilsvarende ulikhet kan ikke spores i figuren over. Her opplever ledere sin håndtering og kompetanse som like god eller dårlig, uavhengig av om de er ledere i dag eller ikke.

På de fleste av spørsmålene som gjengis i figuren over skiller ledere som har deltatt i arbeidsgrupper i forbindelse med DUP seg klart ut fra dem som ikke har gjort det. 41 prosent av ledere som har deltatt i arbeidsgrupper mener de har hatt tilstrekkelige fullmakter til å håndtere DUP lokalt (tabell 7.2). Bare ni prosent av de øvrige lederne mener det samme. Arbeidsgruppemedlemmene er også langt mer positive til hvordan de har håndtert prosessen.

Tabell 7.2: Lederes håndtering av DUP lokalt etter om de var med i arbeidsgruppe eller ikke. Andel som svarer bekreftende på de ulike påstandene. N=60.

	Leder som var med i arbeidsgruppe	Leder som ikke var med i arbeidsgruppe	Pearson's R for hele skalaen
Hadde nødv. fullmakter til å håndtere endringspros. i min enhet	41,1	9,4	0,390
Fikk god opplæring i gjennomføring av overtallighetssamtaler	7,2	0	0,166
Håndterte spørsmål om omplassering på en god og ryddig måte	28,6	3,1	0,258
Håndterte spørsmål om nedbemanning på en god og ryddig måte	25,1	3,2	0,248
Hadde ikke tilstrekkelig kompetanse til å håndtere endringspros.	23,3	6,3	0,266
Tok lite hensyn til medarbeidernes syn i omstillingsprosessen	3,6	0	ikke sign

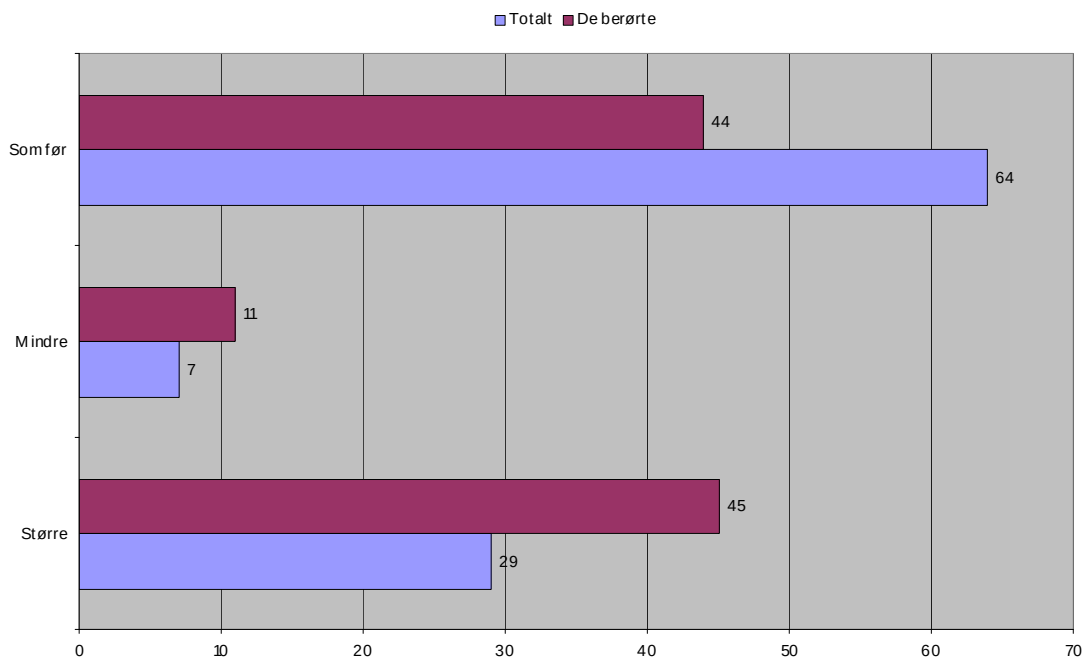
Det kan derfor se ut til at ledere som inviteres og deltar aktivt i arbeidet knyttet til endringsprosesser, blir mer dyktige til selv å utøve sin ledelsesfunksjon. Men, det kan selvsagt også hevdes at de ledere som var representert i denne type grupper, i utgangspunktet var de dyktige lederne i etaten. Vi har ingen muligheter til å etterprøve denne siste hypotesen. Trolig har begge en forklaringskraft.

Økt usikkerhet i periferien

Manglende klarhet i forhold til bemanningsspørsmålet skapte stor usikkerhet under DUP, og er trolig en av forklaringene på at så vidt mange opplever DUP som en opprivende prosess som fortsatt er merkbar. Vi ser også at det er en viss usikkerhet knyttet til fremtidig jobbsikkerhet i etaten. Denne er betraktelig større for dem som svarer at de har vært berørt av DUP i stor grad.

Figur 7.7: Vurdering av utsiktene for å miste jobben før og etter DUP. Prosent. N=611

Vurdering av sjansen for å miste jobben før og etter DUP. N = 611/294



Majoriteten i det totale utvalget vurderer risikoen for å miste jobben som like stor eller liten som tidligere, mens 29 prosent svarer at den har blitt større. Bildet endrer seg imidlertid ganske kraftig når vi ser på den gruppen som har svart at de ble berørt av DUP i svært stor eller ganske stor grad. Da øker andelen som svarer at risikoen for å miste jobben har blitt større, til 45 prosent. Det er også en liten økning i andelen som svarer at den har blitt mindre. Vi har også undersøkt om det er trekk ved arbeidstakerne, som for eksempel alder og utdanning, som virker inn på vurderingene knyttet til jobbusikkerhet. Vi finner ingen slike signifikante effekter. Dette er i utgangspunktet noe overraskende, og kan indikere at det er opplevelser knyttet til selve prosessen som har skapt usikkerhet, snarere enn individuelle trekk ved arbeidstakerne.

Vi finner derimot signifikante effekter når jobbusikkerhet knyttes til tjenested. Drøyt halvparten av ansatte ved små og mellomstore tjenestesteder mener at sjansene for å miste jobben er blitt større etter 1/ 1-04 (vedleggstabell 7.4). En sammenlikning mellom regionene gir nesten det samme mønsteret som stadig går igjen: TAD og Oslo og Akershus har det relativt greit. Her vurderer rundt 80 prosent at jobbusikkerheten er som før. Tolv prosent sier at sjansen for å miste jobben er økt. I Region Vest og Midt-Norge mener derimot halvparten av de spurte at jobbusiktene er forverret. Region Sør overrasker. Her finner vi en kombinasjon av betydelig berørthet og optimisme. En mulig forklaring kan være at Region Sør ikke har flere små tollsteder igjen. Dermed er det mindre usikkerhet knyttet til nye nedleggelser.

Til tross for at det er en økning med hensyn til jobbusikkerhet, finner vi likevel at de ansatte er relativt optimistiske med hensyn til mulighetene for ny jobb innen etaten. 37 prosent tror dette vil være svært eller ganske lett. Pessimismen er imidlertid større når

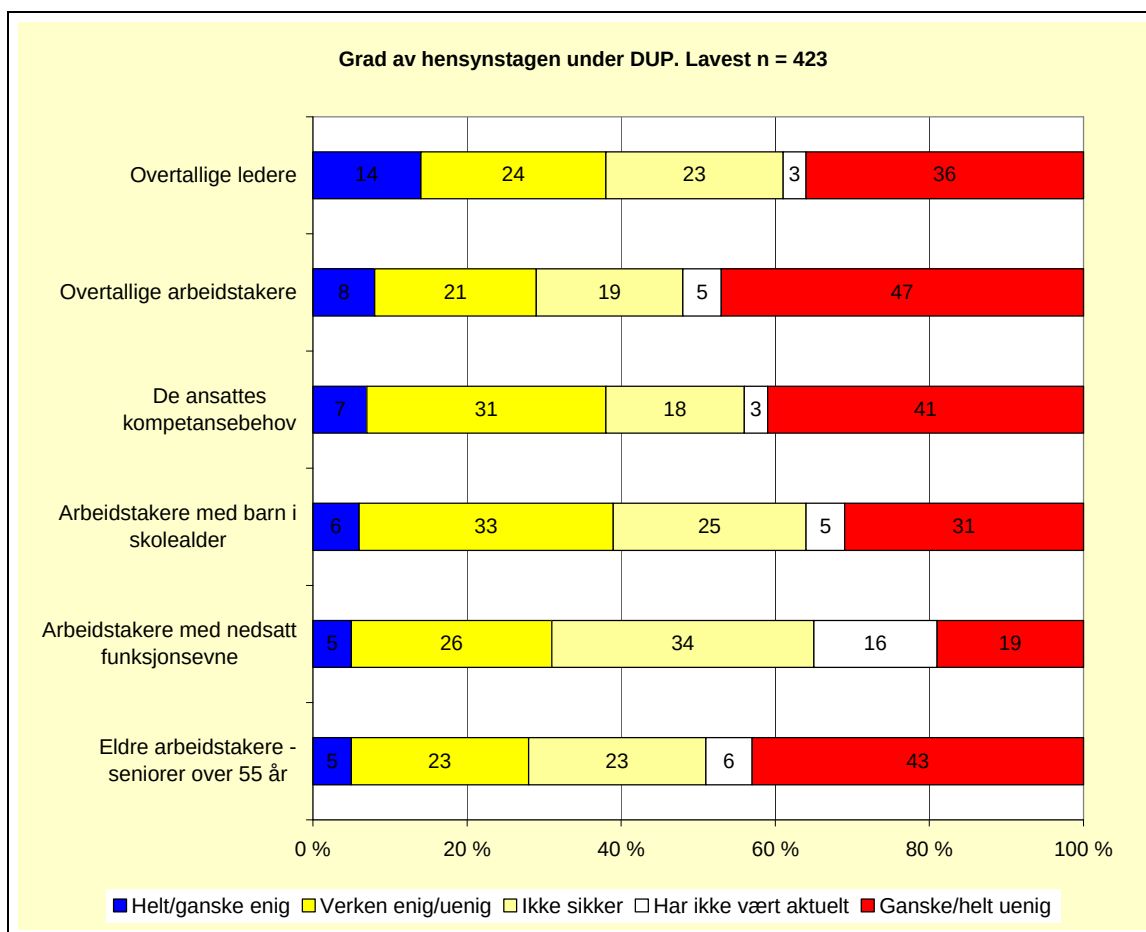
det gjelder muligheten for nytt arbeid utenfor Tollvesenet. Halvparten av respondentene vurderer dette som ganske eller svært vanskelig. Her er bildet omtrent det samme i alle regionene.

En sosialt ansvarlig prosess?

Virksomheters sosiale ansvar er et begrep som er stadig mer utbredt i norsk arbeidsliv. Sosialt ansvar kan defineres som virksomheters grad av ivaretagelse av arbeidstakeres behov i ulike livsfaser og livssituasjoner (Drøpping, 2004). Det dreier seg om å forebygge sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Hvis ikke arbeidsgiver gir noen som helst håndsrekning til arbeidstakere med nedsatte arbeidsevner eller ansatte som befinner seg i en spesiell livssituasjon, kan det hevdes at velferden ivaretas av økonomisk ansvarlige myndigheter, snarere enn sosialt ansvarlige virksomheter.

Virksomheters sosiale ansvar settes virkelig på prøve i omorganiseringsprosesser. Det er derfor interessant å undersøke om hvorvidt ansatte mener at det i DUP ble tatt hensyn til arbeidstakere i ulike livssituasjoner og livsfaser.

Figur 7.8: Vurdering av hensynstagen under DUP. Prosent. N=642



Svak seniorpolitikk

Vi ser at det er en stor andel arbeidstakere som har svart at de verken er uenige eller enige, eller ikke vet. Fordelingen viser likevel at andelen uenige er langt større enn andelen enige. Det er for eksempel kun fem prosent som er helt og ganske enige i at man under DUP tok hensyn til eldre arbeidstakere over 55 år i prosessen, mens 45 prosent er uenige i dette. Dette er en høy andel. I våre intervjuer har vi også data som viser at Tollvesenet har et stykke igjen når det gjelder seniorpolitikk. Her er et eksempel:

«Den var og er veldig dårlig. Det har vært en bærende tanke i DUP å vri administrative ressurser over til produksjon. Det har altså ført til at enkelte steder settes gamle folk i turnus. Slik tilrettelegges det for seniorer på 60. Det er uverdig.»

Tollevesenet er imidlertid ikke alene om å ha utfordringer knyttet til seniorpolitikk. I eksempelvis Politiet fremgår det også at det er tatt lite hensyn til eldre arbeidstakere i de ulike omorganiseringssprossene (Fafo – under utgivelse).

Det er imidlertid ikke bare i forhold til eldre arbeidstakere at tilretteleggingen har vært mangelfull – sett fra ansattes ståsted. I tabellen over ser vi at en andel på ni prosent er helt eller ganske enig i at det ble tatt hensyn til arbeidstakere med barn i skolealder. Barn i skolealder er eksempel på et livsfasefenomen som vil gjøre flytting mer problematisk. Når vi vet at et sentralt mål i DUP var bedre kvalitet, er det også interessant å registrere at over halvparten mener at man i ganske liten eller svært liten grad tok hensyn til ansattes kompetansebehov. Kompetanse har vi også omtalt som sentral i «Intensjons-erklæringen om omstilling under trygghet».

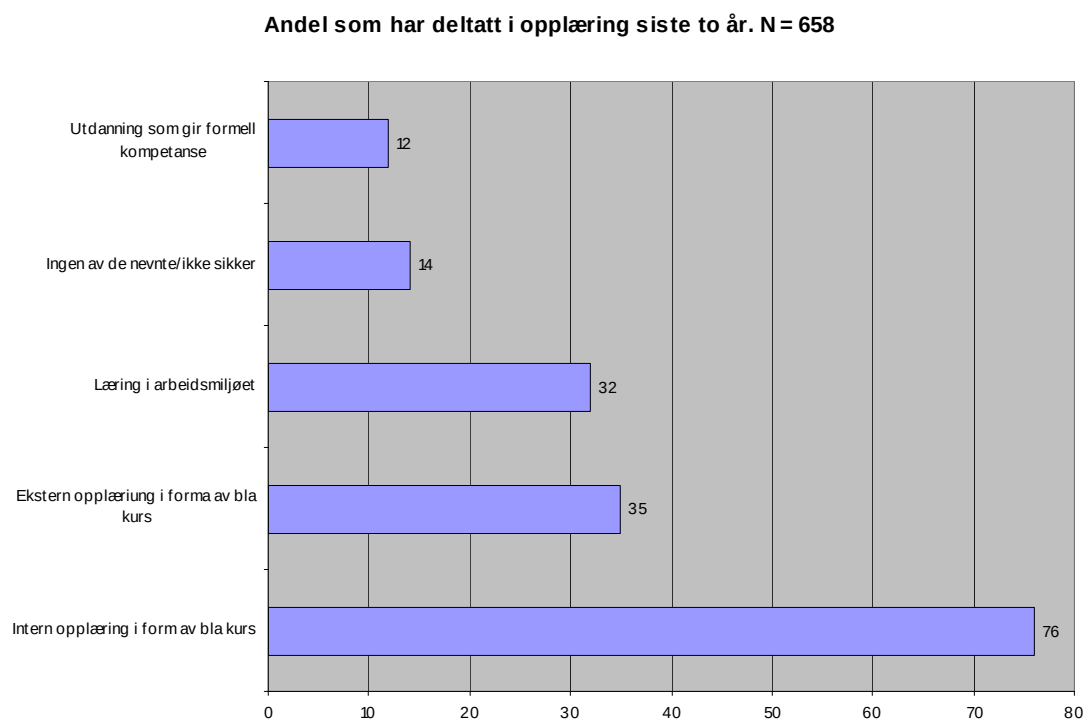
Overtallige arbeidstakere

Omtrent halvparten av de spurte mener Tollvesenet tok for lite hensyn til overtallige arbeidstakere. Dette har vært en gjennomgangstone i hele prosessen. Fra fagforeningenes ønske om konsekvensutredning før man startet, til tidligere klarhet om virkemiddel-pakker og videre til ledernes kompetanse og kunnskap for å håndtere spørsmålet konkret med hver ansatt. Antall overtallige er ikke så stort, og hvordan det gikk med dem, kommer vi tilbake til i et senere avsnitt. Det viktigste her er å slå fast at halvparten kritiserer Tollvesenet for ikke å ha gjort nok for dem som ble eller kunne ha blitt overtallige. Som vi også skal se, har denne oppfatningen av Tollvesenet håndtering av overtallighetsspørsmålet stor betydning for de ansattes holdninger til Tollvesenet på viktige andre områder.

Kompetanse og mestring

Kompetanse har betydning for å få gjennomført vellykkede omstillingsprosesser, samtidig som det også er viktig for å forhindre utstøting fra arbeidsmarkedet (Nyen 2004). Statlige virksomheter har også gjennomgående bedre lærevilkår for sine arbeidstakere enn kommunal og privat sektor. Ifølge Nyen (2004) deltok 57 prosent av alle arbeidstakere på kurs eller annen opplæring som ikke gir formell kompetanse i 2003. I staten er den tilsvarende andelen rundt 70 prosent. Vanligvis er det ansatte med mye utdanning fra før som får mer (Nyen 2006, Moland 1991, Pape 1991). Også i Tollvesenet har en stor andel ansatte deltatt i en eller annen form for opplæring – ekstern eller intern – i perioden etter DUP (figur 7.9).

Figur 7.9: Andel ansatte som har deltatt i opplæring siste to år.. Prosent. N=642



Det er kun 14 prosent som svarer at de ikke har deltatt i noen form for opplæring i løpet av de siste to årene, eller er usikre på dette. Svarfordelingen viser også at det har foregått betydelig opplæring internt i etaten. Det er også en forholdsvis stor andel som har deltatt på eksterne kurs – altså opplæring utenfor etaten.

Det er flest unge som har deltatt i en eller annen form for opplæring, noe som ikke er overraskende på grunn av etatsutdannelsen i Tollvesenet. Dersom vi ser på de to alderskategoriene 45 til 54 år og 55 til 64 år, finner vi at 16 prosent i den første gruppen svarer at de ikke har deltatt i noen av de nevnte opplæringsformene. Den tilsvarende andelen for dem i den eldste alderskategorien er 24 prosent.

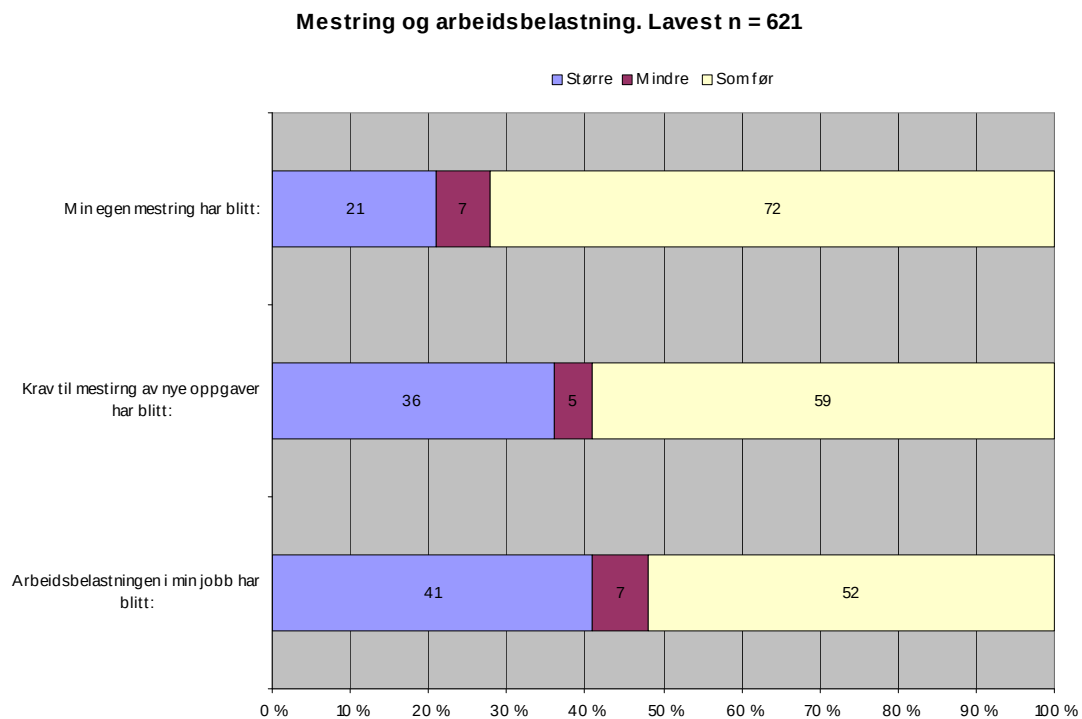
Våre data antyder at Tollvesenet snarere skiller seg ut som en etat med vekt på opplæring enn motsatt dersom vi bruker de før nevnte dataene fra 2003 som sammenlikningsgrunnlag. Hvor vidt dette er en endring i etterkant av DUP, forteller våre data ingen ting om.

I forbindelse med DUP har TAD foretatt en intern evaluering av sider ved omstillingen. Her gis et mer kritisk bilde av etatens opplæring. Deres funn blir mer kritiske fordi de har rettet søkelyset mer eksplisitt på opplæringsbehov som følge av DUP, mens våre spørsmål har rettet seg mot etatens løpende arbeid med kompetanseheving. I TADs interne rapport fastslås det at det ble gjennomført svært få målrettede kompetansehevende tiltak ifm DUP

Arbeidssituasjon før og nå

Som vi har omtalt tidligere, var et sentralt mål i DUP å vri ressurser fra administrasjon og over til «produksjon». Relokalisering av oppgaver er også en av konsekvensene av DUP, noe som har medført behov for opplæring og kompetansehevende tiltak. I avsnittet over så vi at dette i stor grad ser ut til å være fulgt opp i etaten. Våre data indikerer også at behovet for opplæring har økt, grunnet endrede krav til blant annet mestring. I figur 7.10 har vi gjengitt hvordan arbeidstakerne beskriver situasjonen før og etter DUP:

Figur 7.10: Mestring og arbeidsbelastning før og etter DUP. Prosent. N=642



Vi ser at for mer enn halvparten vurderes situasjonen som lik både før og etter DUP. Slik sett kan vi si at etaten er preget av stabilitet snarere enn omfattende endringer. Like fullt ser vi klare tegn også til endring. Det er 36 prosent som svarer at kravene til mestring har blitt større. Vi vet også at opplæring har vært gitt, og det kan være noe av forklaringen på at drøyt to av ti også mener at deres egen mestring har økt etter omorganiseringen.

Fordelingen over viser også at arbeidsbelastningene har blitt større. Dersom vi ser på trekk ved arbeidstakerne og sammenhengen til vurdering av mestring og arbeidsbelastninger, viser en korrelasjonsanalyse følgende:

- Jo høyere formell utdanning man har, jo mer sannsynlig er det at man også vil svare at egen mestring har økt (0,14**)
- Jo høyere formell utdanning man har, jo mer sannsynlig er det at man også vil svare at arbeidsbelastningene har økt (0,11**)
- Arbeidstakere i turnus er mer tilbøyelig til å svare at arbeidsbelastningene har økt (0,2**)
- Jo mer berørt man mener å være av DUP, jo mer tilbøyelig vil man være til å svare at kravene til mestring (0,28**) og arbeidsbelastningene har blitt større (0,33**), men:
 - Jo mer berørt man er, jo mer tilbøyelig er man til å svare at egen mestring har blitt mindre (0,24**)

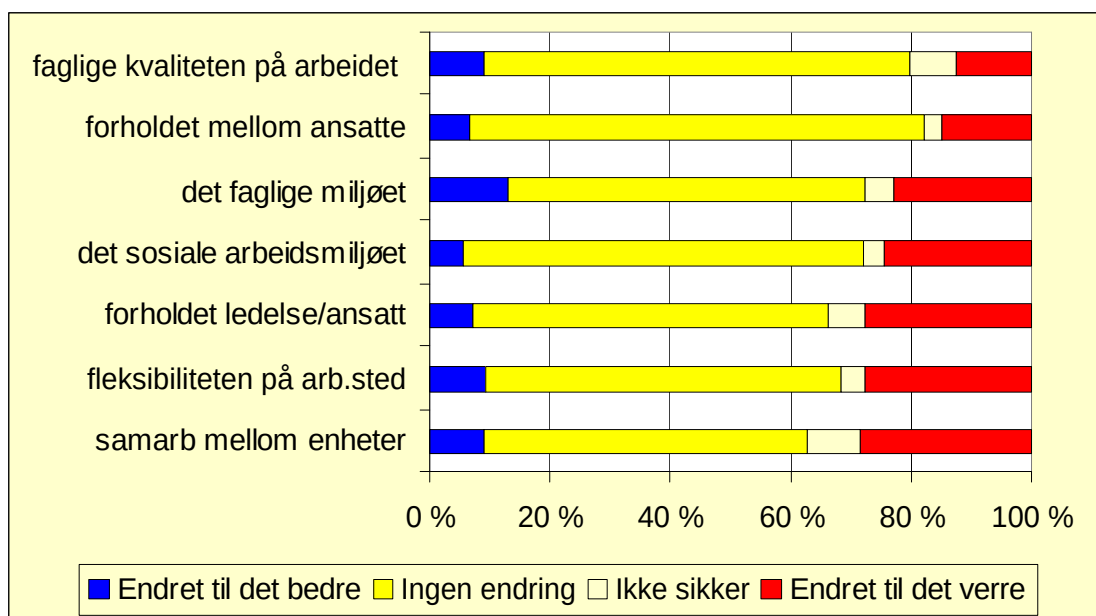
Igjen skiller arbeidstakere i turnus seg ut som en gruppe som ser ut til å være utsatt for effekter av DUP i større grad enn andre. Vi får også nok en gang en klar indikasjon på at de som er berørt av DUP i stor grad også vurderer forhold i arbeidshverdagen som mer negative.

På bakgrunn av figuren over kan vi konkludere med at vi finner klare indikasjoner på en intensivering av arbeidshverdagen innenfor etaten. Dette trenger imidlertid ikke å være entydig negativt.

Få endringer i hverdagen

Noen av våre informanter har påpekt at denne evalueringen burde ha skjedd tidligere, fordi nå har situasjonen roet seg. Folk er stort sett fornøyde. En måte å undersøke dette på, er nok en gang å se på arbeidstakernes vurderinger i dag i forhold til tidligere. Sentrale mål i DUP var å bygge faglig sterke miljøer og øke fleksibiliteten. I figur 7.11 ser vi hvordan respondentene har vurdert en rekke spørsmål knyttet til arbeidet og forholdene der:

Figur 7.11: Forhold som har endret seg som følge av DUP. Laveste N=614



Vi ser at majoriteten av dem som har gjort seg opp en mening mener at det ikke har skjedd noen endring som følge av DUP. I utgangspunktet er kanskje det nedslående, fordi det har vært nedlagt store ressurser i prosessen. Samtidig vet vi at endring skjer langsomt. Det tar tid å bygge opp fagmiljøer, endre arbeidspraksis og etablere nye samarbeidsrelasjoner. Det kan derfor godt hende at bildet ville bli et annet dersom vi gjorde tilsvarende målinger om to år.

Det som imidlertid helt klart må betraktes som nedslående, sett fra et arbeidsgiverståsted, er at på samtlige områder er det flere som mener at forholdene er endret til det verre fremfor det bedre. Og, forskjellene mellom de to gruppene er på flere områder store. Rundt en av fire svarer eksempelvis at det sosiale arbeidsmiljøet er endret til det verre. Det er også interessant å se at arbeidstakerne mener fleksibiliteten på arbeidsplassen og samarbeidet mellom enheter har blitt endret til det verre. Dette samsvarer også med funn fra et prosjekt der tema er omstillinger i staten. I intervjuer med tillitsvalgte fremheves det blant annet at bruk av mål- og resultatstyring i noen tilfeller virker beskrankende i forhold til samarbeid og fleksibilitet (Fafo 2006 – under utgivelse). Mål- og resultatstyring er en vesentlig komponent i New Public Management (NPM), der et av siktemålene nettopp er mer fleksibilitet. Våre resultater gjør det derfor betimelig å spørre om de uintenderte konsekvensene av mål- og resultatstyring faktisk er det motsatte. Vi velger å la en av informantene våre beskrive dette noe nærmere:

«Budsjett- og personalansvar innenfor hvert kontor bygger opp skott mellom dem. Det er uheldig. Det har for eksempel blitt vanskeligere å låne personalressurser av

hverandre, og informasjonsutvekingen har blitt dårligere. Det er en klar negativ effekt av DUP.»

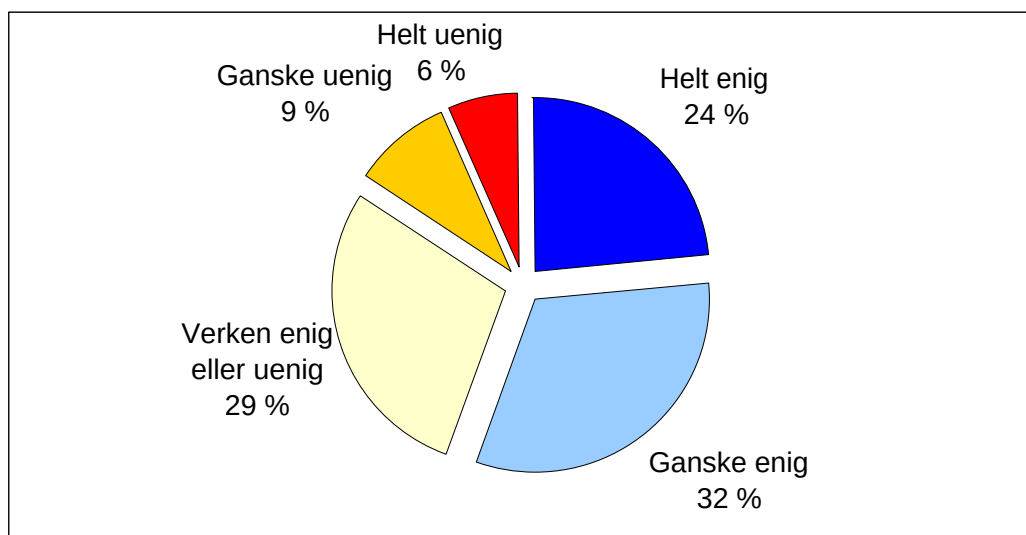
Vi ser også at det er drøye 20 prosent som mener at det faglige miljøet har blitt dårligere etter DUP enn tidligere. Noe av forklaringen kan være at man ennå ikke har lyktes med å få kvalifisert personale til pressområdene, og at dette påvirker kvaliteten i negativ retning. I intervjuer med ledere og tillitsvalgte er det delte meninger om dette spørsmålet, men det er likevel flere som mener at kvaliteten på det faglige arbeidet har blitt bedre. Det vises blant annet til bedre gjennomføringsevne og en styrket grensekontroll.

Hvor ble stoltheten av?

Stolthet og lojalitet er viktige verdier på alle arbeidsplasser. Når ledere og ansatte skal beskrive Tollvesenet, blir disse verdiene raskt trukket frem som særlig fremtredende kulturtrekk, som noe det er mer av i Tollvesenet enn på mange andre (og mer moderne) arbeidsplasser. Det er gode grunner til at det også kanskje er, eller har vært slik.

Figur 7.12 viser at nesten 56 prosent er helt eller delvis enige i at de er stolte over å jobbe Tollvesenet. 15 prosent er uenige, mens 29 prosent er verken enige eller uenige. Fafo har i andre arbeider målt arbeidstakernes stolthet, og i Siemens svarte 80 prosent at de var stolte av å arbeide i firmaet. I fire norske kommuner var den tilsvarende andelen 76 prosent. Sett i forhold til disse tallene kommer Tollvesenet dårlig ut (Fafo – upublisert). Figuren er dekkende for alle regioner og TAD. De eldste er mer stolte enn det figuren viser. Alder har for øvrig ingen betydning for vurderingen av om man er mer eller mindre stolt nå enn før. Hadde vi stilt spørsmålet før DUP, ville bildet sett ganske annerledes ut. Da ville langt flere ha bekreftet at de var stolte over å jobbe i Tollvesenet.

Figur 7.12: Jeg er stolt over å jobbe i Tollvesenet



I figur 7.13 ser vi at stoltheten over å tilhøre etaten har fått seg en hard støyt. 33 prosent svarer at begge er endret til det verre. Det er oppsiktsvekkende. Like mange oppgir at

lojaliteten overfor etaten er svekket. Når vi går bak tallene, ser vi at det å spørre om stolthet over å tilhøre etaten er nesten identisk med å spørre om lojalitet overfor etaten. Nesten alle som svarer «bedre» på det ene spørsmålet svarer også «bedre» på det andre. Ingen svarer «bedre» på ett spørsmål og «verre» på det annet. Vi viser derfor i det følgende kun svarfordelinger om stolthet.

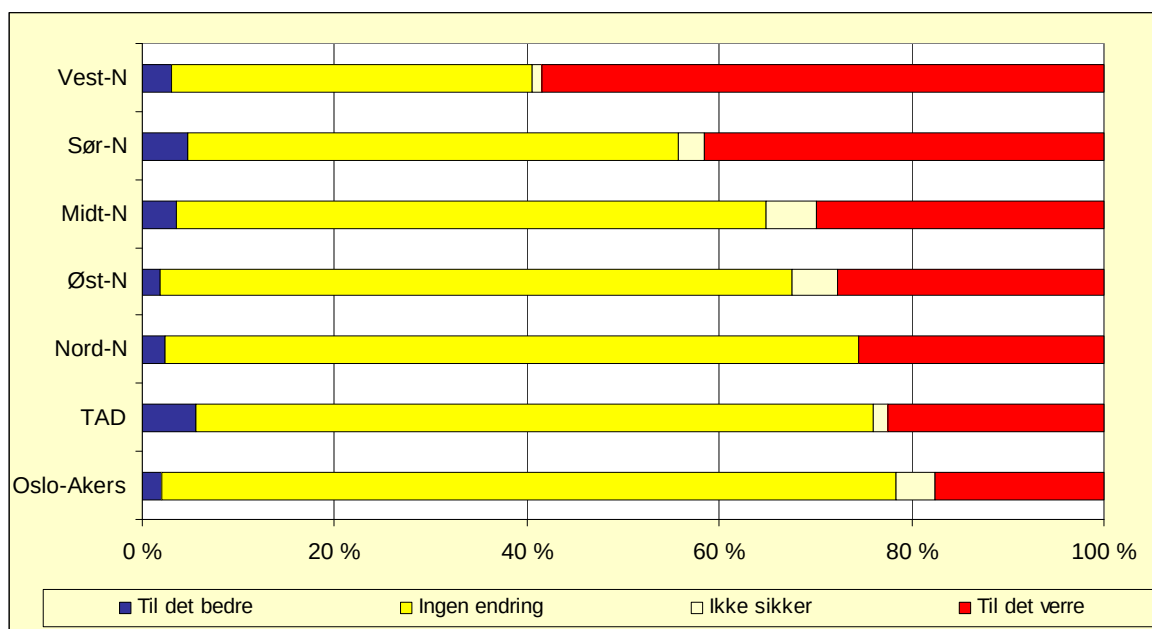
Figur 7.13: Endring i ansattes stolthet over å jobbe i Tollvesenet. Prosent. N=642.



Vi har flere ganger sett at ansatte ved store tollsteder er mest negative til DUP. Dette gjenspeiles også i spørsmålet om etatsstolthet. Over halvparten (55 prosent) oppgir at deres stolthet over å jobbe i Tollvesenet er redusert etter DUP (vedleggstabell 7.5).

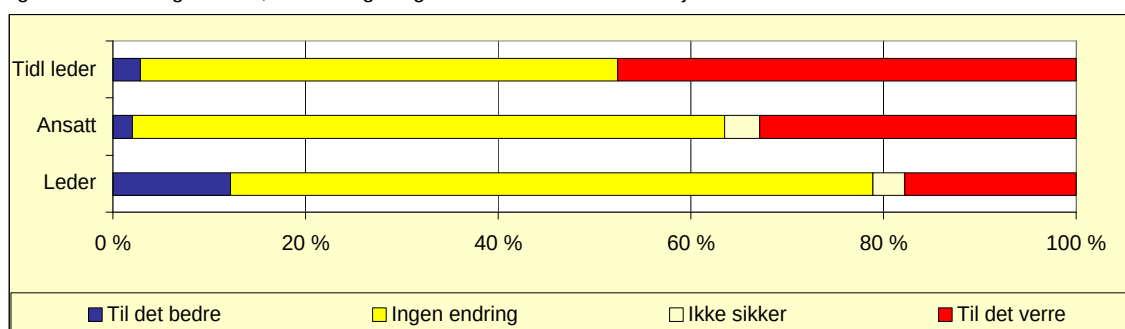
Når vi sammenlikner hvordan de ulike regionene er påvirket, er det nok en gang Region Vest som kommer dårligst ut. Her oppgir nesten 60 prosent at de er mindre stolte av arbeidsplassen enn de var før DUP (figur 7.14). Oslo og Akershus og TAD kommer nok en gang best ut av det. Men også her oppgir 20-25 prosent at stoltheten har fått seg en knekk.

Figur 7.14: Endring i stolthet over å jobbe i Tollvesenet etter regionstilhørighet. Prosent. N=642



Fordelingen viser at det jevnt over er flere som mener stoltheten er endret til det verre enn til det bedre – uavhengig av regionstilhørighet. Tidligere ledere har også i særlig stor grad fått redusert sin stolthet over Tollvesenet (figur 7.15). Det er kanskje ikke så overraskende. Mer tankevekkende er det at også dagens ledere oftere melder «til det verre» enn «til det bedre» på dette kjernes spørsmålet om Tollvesenets kultur.

Figur 7.15: Endring i ledere, ansatte og tidligere lederes stolthet over å jobbe i Tollvesenet. Prosent. N=642



Alt i alt er dette enkle, men grunnleggende spørsmålet om stolthet, et av de forholdene ledelsen og tillitsvalgte bør ta tak i tiden som kommer. Når stoltheten over å jobbe i Tollvesenet er så sterkt redusert, berøres også hele tollidentiteten. Er dette ønsket? Redusert stolthet kan også smitte over på andre verdier som til nå har vært viktige for etaten. Hvordan vil dette for eksempel påvirke Tollvesenets fleksibilitet og evne til å mobilisere ved ekstraordinære situasjoner?

Skrantende stolthet og en endret hverdag til tross

Vi har sett at det gjennomgående er en større andel som svarer at ulike sider ved jobbsituasjonen er endret til det verre enn det bedre. Det gjelder både det sosiale og faglige arbeidsmiljøet. Vi har også sett at en stor andel arbeidstakere mener at det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til arbeidstakere i ulike livsfaser i omorganiseringen, og stoltheten har fått seg en knekk. Likevel ser ikke dette ut til å påvirke arbeidstakernes vurdering av selve ansettelsesforholdet. Det er få blant våre informanter som svarer at de vurderer å slutte i etaten. Sett to år frem i tid, er det 78 prosent som svarer at det er svært eller ganske sannsynlig at de fortsatt arbeider i Tollvesenet. Kun seks prosent anser dette som svært eller ganske usannsynlig. Hvorvidt dette skyldes en sterk lojalitet eller manglende alternative jobber, skal vi la ligge, men vi har omtalt at halvparten vurderer det å få arbeid utenfor etaten som ganske eller svært vanskelig.

Oppsummering

Trygghet skal ifølge «Personalpolitikk under omstilling» vektlegges. I dette kapitlet har vi undersøkt ulike dimensjoner ved trygghet. Fire ulike problemstillinger har vært diskutert. Avslutningsvis oppsummerer vi hver av disse.

Hvem ble berørt av DUP og hvordan?

46 prosent av våre respondenter svarer at de ble berørt av DUP i svært stor eller ganske stor grad. Den høyeste andelen berørte finner vi i Vest-Norge og Sør-Norge, der drøye sju av ti svarer at de er berørt i svært eller ganske stor grad. Vi finner også at arbeidstakere som jobber i turnus og arbeidstakere med lang ansiennitet svarer at de er mer berørt enn andre. Motsatt svarer arbeidstakere som har deltatt i ulike arbeidsgrupper at de er mindre berørt enn øvrige arbeidstakere.

Når det gjelder hvordan arbeidstakere er berørt, er den største endringen nye ledere, 56 prosent svarer dette. Dernest følger nedbemanning på arbeidsstedet, nye kompetansekrav, ny teknologi og sammenslåing med annet arbeidssted. Kun tre prosent svarer at de har blitt berørt i form av flytting, mens åtte prosent har startet å pendle, og like mange er berørt i form av at arbeidsstedet er nedlagt.

Med hensyn til arbeidssituasjonen viser våre data at få respondenter vurderer denne som endret til det bedre. En relativt liten andel svarer at jobben har blitt mer interessant, eller at DUP fikk dem til å se nye muligheter innenfor etaten. En stor andel – 60 prosent – svarer at DUP førte til mye usikkerhet, og nesten like mange mener DUP var en opprivende prosess det vil ta tid å komme over. Vi finner også at jo mer berørt man svarer at man har vært av omorganiseringsprosessen, jo mer negativt vil man vurdere konsekvensene av DUP.

Jobbsikkerhet

Majoriteten av de ansatte som inngår i utvalget betrakter mulighetene for å miste jobben som verken større eller mindre enn før. Det er imidlertid i underkant av 30 prosent som svarer at risikoen for å miste jobben har økt etter DUP. Dersom vi ser på den andelen som har svart at de er berørt i ganske eller stor grad, svarer 45 prosent dette. Det ser

derfor ut til at jobbsikkerheten generelt har blitt mindre, og særlig for dem som har blitt mest berørt av omorganiseringsprosessen. I underkant av 30 prosent tror imidlertid at de svært eller ganske lett ville få ny jobb i Tollvesenet dersom de ønsket det, mens halvparten av respondentene svarer at det å få jobb utenfor Tollvesenet ville være ganske eller svært vanskelig.

Grad av hensynstagen under DUP

På samtlige områder som er ment å skulle måle det vi omtaler som grad av hensynstagen til arbeidstakere i ulike situasjoner, er andelen som svarer at det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn, langt større enn motsatt. I «Personalpolitikk ved omstilling» vektlegges viktigheten av at man tar hensyn til blant annet eldre arbeidstakere og ansatte med redusert arbeidsevne i endringsprosesser. Sett fra ansattes ståsted synes disse gruppene ikke å ha blitt godt nok ivaretatt under DUP. Kun fem prosent svarer at det ble tatt hensyn til eldre arbeidstakere, og like mange har svart at det ble tatt hensyn til ansatte med nedsatte funksjonsevner. Disse dataene reiser spørsmål ved om tryggheten til utsatte arbeidstakere ble godt nok ivaretatt under DUP.

Vurdering av jobbsituasjon før og etter DUP

Våre data viser at arbeidstakere i Tollvesenet opplever større krav til mestring i dag, sett i forhold til tiden før DUP. Det er imidlertid også flere som mener at egen mestring har blitt større, enn det er som mener den er blitt mindre. Økt mestring har sammenheng med høy formell utdanning. Vi finner også at arbeidsbelastningene vurderes som større i dag. Også her finner vi en sammenheng med høy formell utdanning. I tillegg finner vi at arbeidstakere i turnus er mer tilbøyelige til å svare at arbeidsbelastningene har økt, det samme gjelder graden av berørthet. Jo mer berørt man mener å være – jo mer tilbøyelig er man også til å svare at arbeidsbelastningene har blitt større.

Vi har også stilt spørsmål om hvorvidt forhold i jobben er endret som følge av DUP. Dette gjelder blant annet fagligheten, samarbeidet mellom enheter og fleksibiliteten på arbeidsplassen. Hovedinntrykket er stabilitet – altså at man ikke mener noe er endret i dag, sett i forhold til tidligere. Vi finner likevel at det er flere som svarer at det har skjedd en endring i negativ retning. Eksempelvis svarer 31 prosent at samarbeidet mellom enhetene er endret til det verre, mens ti prosent svarer at det er endret til det bedre. Og med hensyn til lojalitet og stolthet til etaten finner vi at 34 prosent svarer at dette forholdet er endret til det verre, mens henholdsvis tre og fire prosent svarer til det bedre.

Har så ansattes trygghet alt i alt blitt godt nok ivaretatt i DUP? Vi konkluderer foreløpig med et forbeholdent nei. Vi har sett at de som ble berørt jevnt over vurderer ulike endringer mer negativt enn øvrige ansatte. Det antyder at disse arbeidstakerne ikke i stor nok grad har blitt ivaretatt i prosessen. Vi har også sett at ansatte mener at det ble tatt lite hensyn til eksempelvis eldre arbeidstakere i endringene. Dette kan tyde på at man ikke i tilstrekkelig grad har hatt fokus på de personalmessige dimensjonene ved prosessen, som fortsatt henger ved organisasjonen nå drøye to år etter at DUP ble formelt iverksatt.

Den opplevde tryggheten til ansatte vil være preget av fortid, nåtid og fremtid. I våre intervjuer har vi fått en klar forståelse av at behandlingen av de overtallige har virket svært negativt inn på opplevelsen av DUP. Det er tema under.

8 Tidligere ansatte

Ingen oppsigelser, men ..

Vi har sett at en stor andel arbeidstakere mener DUP var en opprivende prosess det vil ta lang tid å komme over. Flere av dem vi har intervjuet har særlig vært opptatt av hvordan de overflødige ble behandlet.

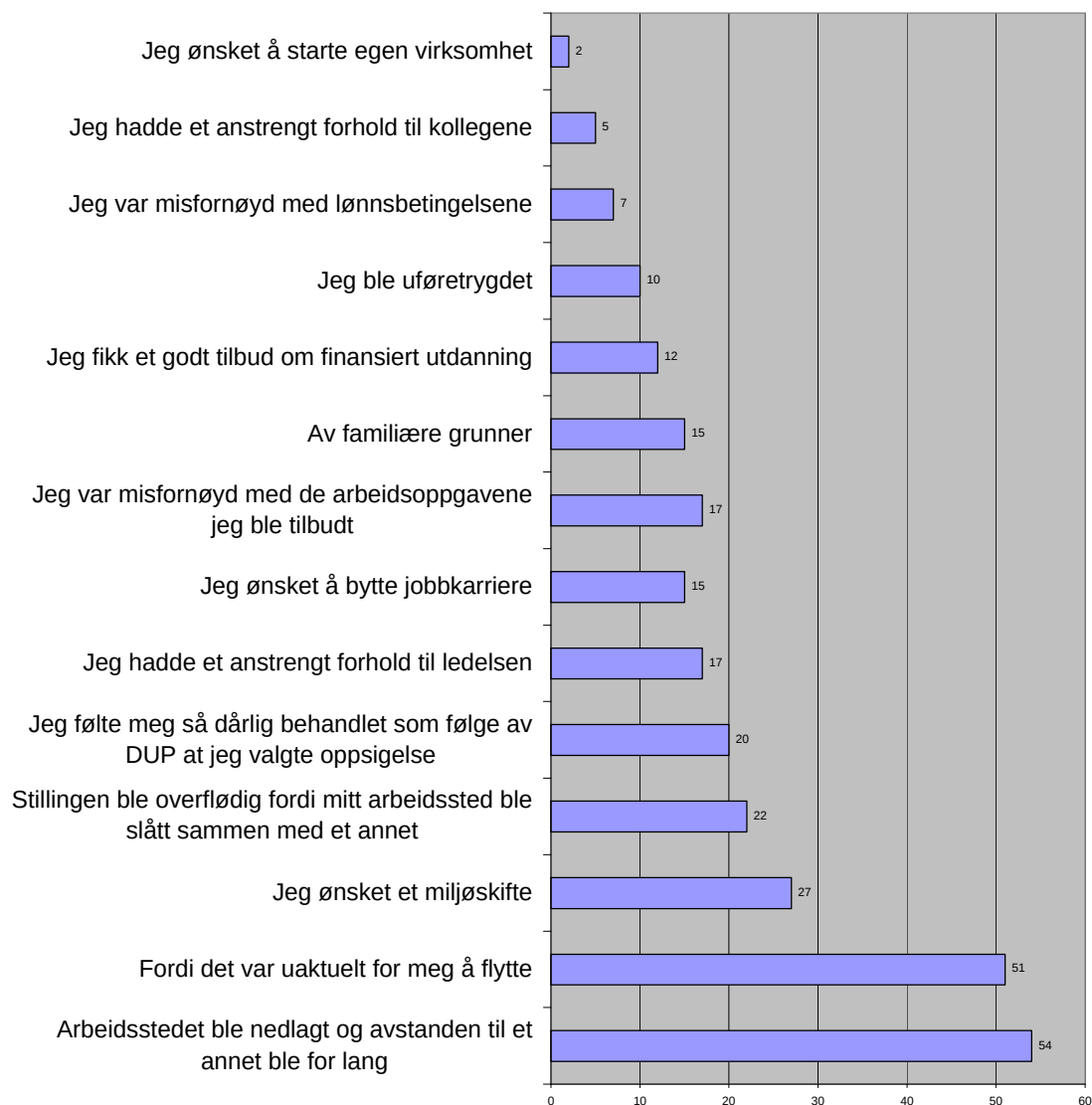
Det var ingen som ble sagt opp som en direkte følge av DUP. Alle fikk tilbud om å fortsette i samme stilling, fortsette i samme stilling på nytt sted, fortsette i ny stilling på samme sted eller fortsette i ny stilling på nytt sted. I Tollvesenet har man derfor benyttet begrepet *lokalt overtallige*. De lokalt overtallige ble overtallige enten som en konsekvens av at tollstedet ble nedlagt, eller av at funksjoner ble overført til et annet tjenestested. Ettersom antall administrative enheter ble redusert, ble også noen ledere klassifisert som lokalt overtallige (Econ 2006:122). I alt var 133 personer definert som lokalt overtallige. 60 av disse fikk tilbud om omplassering innenfor egen region, mens 73 personer måtte omplasseres over regionsgrensene.

Totalt forlot 47 personer Tollvesenet med sluttpakke. Det er også arbeidstakere som har sluttet i etterkant av DUP, men uten sluttpakke. I denne evalueringen har vi ønsket å komme i kontakt med de forhenværende arbeidstakerne. Blant dem som har sluttet etter DUP har vi sendt ut et eget spørreskjema til 78 personer som kunne tenkes å ha sluttet som følge av DUP. Vi fikk i alt 41 svar. Det lille utvalget begrenser selvsagt hvilke analyser som kan gjennomføres, men enkle frekvensfordelinger er fullt mulige.

Naturlig nok er det en stor andel av de tidligere ansatte som svarer at de ble berørt av DUP – 81 prosent svarer i svært stor grad. Det er av interesse å få informasjon om hva som var årsaken til at disse arbeidstakerne sluttet. I figur 8.1 ser vi hvordan respondene har vurdert ulike sluttgrunner:

Figur 8.1: Begrunnelser for å slutte. N=41

Begrunnelser for å slutte. N=41

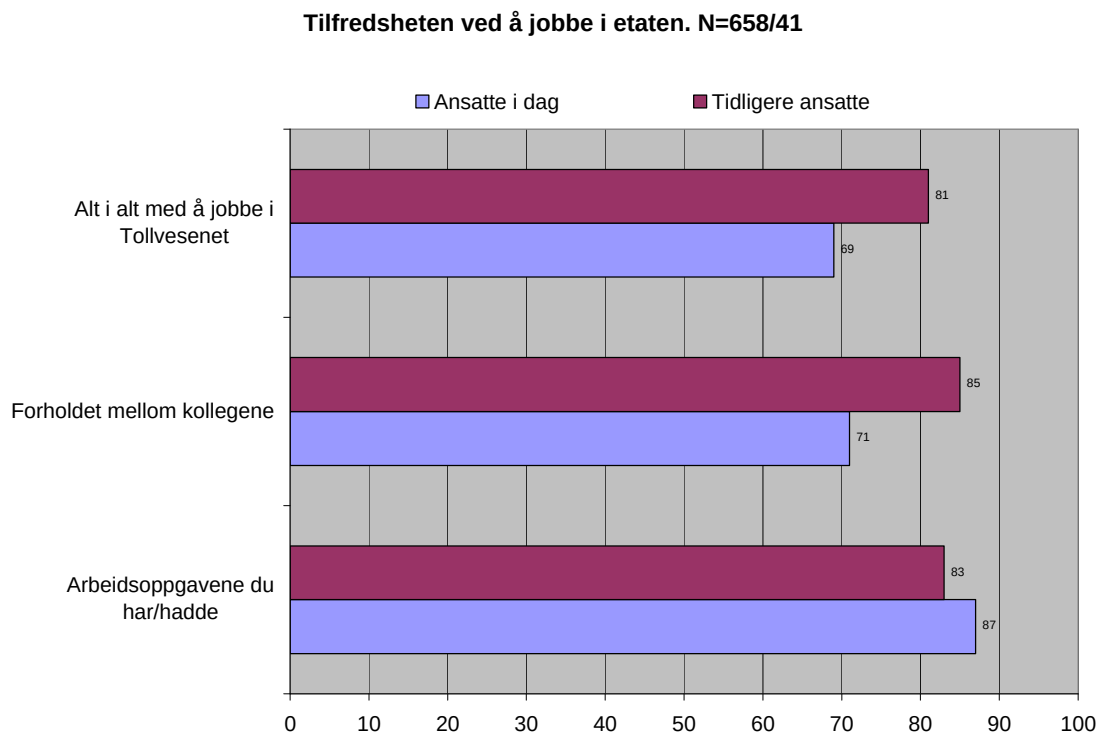


De to viktigste begrunnelsene for å slutte var nedleggelse av arbeidsstedet og at avstanden til neste sted ble for lang. Halvparten har også svart at de sluttet fordi det var uaktuelt for dem å flytte. Det er også en forholdsvis stor andel – 28 prosent – som svarer at de sluttet fordi de ønsket et miljøskifte. De som sluttet, og som inngår i dette utvalget, har en gjennomsnittlig alder på 42 år, og gjennomsnittlig ansiennitet er 19 år. Det betyr at de er cirka ett år yngre enn gjennomsnittstolleren, og at de har nøyaktig like lang ansiennitet. Mer likt kunne det knapt blitt. Det er derfor vaskelig å finne støtte for antakelser om at Tollvesenet gjennom DUP i spesiell grad mistet de unge talentene. (Ref. debattinnlegg i Norsk Tollblad 1/ 2005). Her må vi ta et forbehold; det er kun 41 av 74 som har besvart vår spørreundersøkelse. Blant disse er imidlertid overrepresentert – i

vårt utvalg utgjør de 63 prosent. Flere av disse har trolig barn i skolealder, noe som vil vanskeliggjøre en flytteprosess.

Til tross for at enkelte oppgir et anstrengt forhold til ledelsen og et ønske om miljøskifte som medvirkende begrunnelser for å forklare hvorfor man sluttet, så forteller våre data at de tidligere arbeidstakerne stort sett betraktet sitt arbeidsforhold i etaten som positivt. I figur 8.2 under ser vi hvordan forhenværende og nåværende arbeidstakere vurderer ulike sider av arbeidsforholdet. Vi har valgt å slå sammen kategoriene svært og ganske fornøyd, og får da denne fordelingen:

Figur 8.2: Tilfredshet ved å jobbe i Tollvesenet hos henholdsvis dagens og tidligere ansatte. Begrunnelser for å slutte. Prosent. N=642/41



Tidligere ansatte betrakter forholdet mellom kollegaene som bedre enn nåværende arbeidstakere. Vi ser også at de var noe mer fornøyd – alt i alt – med å arbeide i etaten. Resultatene som vises i figuren over kan derfor tolkes ut fra at de to gruppene uttaler seg om arbeidssituasjonen på ulike tidspunkt. De forhenværende arbeidstakerne vurderer arbeidsforholdet sett fra en før-situasjon, mens de nåværende arbeidstakerne vurderer arbeidsforholdene sett fra en etter-situasjon. Vi har tidligere sett at nåværende arbeidstakere i flere sammenhenger har svart at det har skjedd endringer til det verre etter DUP. Hovedpoenget er imidlertid at de forhenværende arbeidstakerne ikke sluttet på

grunn av misnøye med sitt arbeidsforhold. Men hvilke virkemidler søkte de om og hvordan følte de seg behandlet?

Virkemidler

Arbeidstakere i det statlige tariffområdet som blir overtallige, vil stå overfor ulike valg. Vedkommende kan si opp selv og få et sluttvederlag eller studiestønning, eller vedkommende kan selv bli sagt opp og få ventelønn. I sistnevnte tilfelle vil man også få fortrinnsrett til stilling i staten.

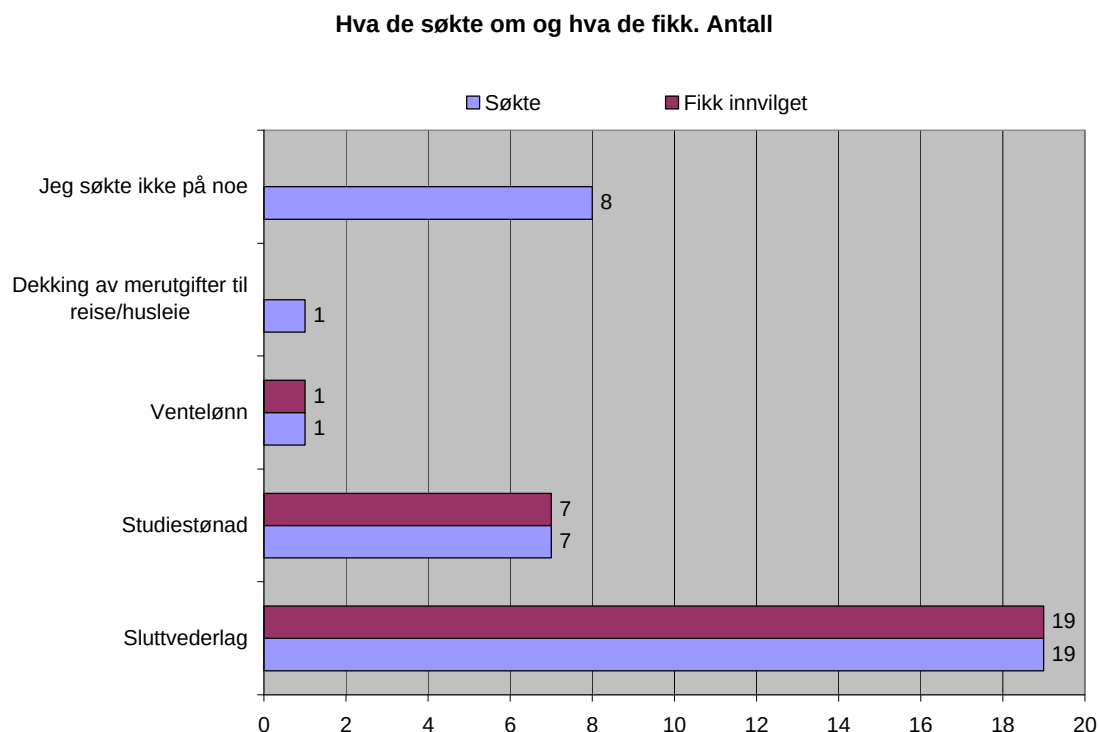
Omorganiseringsprosessen i Tollvesenet fordret bruk av personalmessige virkemidler. I Finansdepartementets tildelingsbrev til Tollvesenet ble det for årene 2003 til og med 2005 avsatt egne midler. Det samlede beløp var 30 millioner kroner og omtrent to tredjedeler er benyttet til personalmessige forhold (Econ 2006:78). Det var Omstillingssekretariatet som blant annet utarbeidet forslag til hvordan distriktene skulle legge retningslinjer for de overflødige:

«Bemanningen var klar i oktober 2003. Den prosessen gikk ganske greit. Det ble gjennomført samtaler med de berørte, og de fikk presentert tilbud og søknad om tilbud. Anbefalinger om for eksempel sluttpakker eller studietilbud gikk fra distriktssjefene. Det tok omtrent tre uker per person. Grunnen til at avgjørelsen i forhold til innvilgelse av ulike virkemidler lå sentralt, var et ønske om at det skulle være likhet i tilbudene som ble gitt.»

Fikk det de søkte om

Det var arbeidstakere som ble løst fra flytteplikten som kunne søke om ulike virkemidler. Dette var, som tidligere omtalt, personer som hadde en samlet reisetid på tre timer og mer. Omstillingssekretariatet skulle altså godkjenne de avtalene som ble inngått av linjeorganisasjonen i hver region. Econ (2006), som har undersøkt bruk av ulike sluttordninger i statlige virksomheter, viser til et internt notat i Tollvesenet, der det understrekes at «virkemidlene studiestønning og sluttvederlag vil bli benyttet i et begrenset omfang, og at de vil være absolutt siste utvei etter at alle andre midler er utprøvd.» (Econ 2006:103). Det totale antallet ble likevel 40 personer, noe som var langt flere enn forutsatt (*ibid.*). I figur 8.3 ser vi andelen i vårt utvalg som søkte på ulike virkemidler, og hva de fikk innvilget:

Figur 8.3: Søknader om og innvilgninger av ulike virkemidler. Antall. N=41



Av de 41 personene som har besvart vårt spørreskjema til tidligere tollansatte, ser vi at det er kun én person som ikke fikk innvilget sin søknad. Denne personen søkte om dekning av merutgifter til reise og/eller husleie.

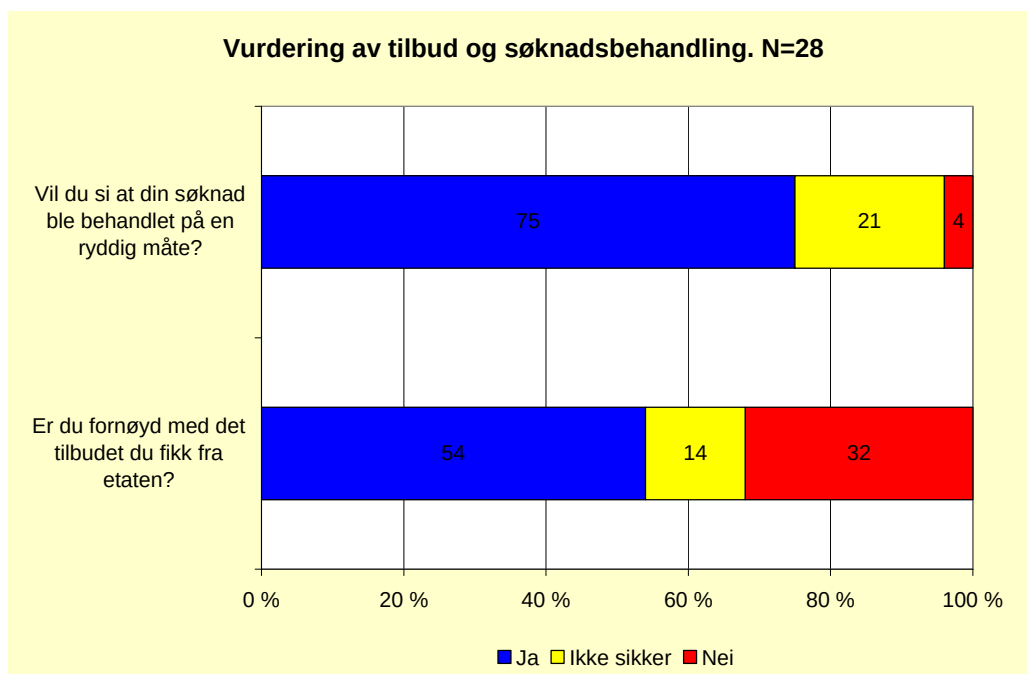
Sjenerøst og ryddig

I Econs undersøkelse fremgår det at det var sjenerøse tilbud som Tollvesenet benyttet i sin virkemiddelpakke. De benyttet det maksimale av det retningslinjene åpner for i utmålingen av sluttvederlag. En viktig begrunnelse for dette var rettferdighet (Econ 2006:104). Dette betyr eksempelvis at det maksimalt kan gis 24 måneders lønn til overtallige med 24 års ansiennitet.

Siden alle de berørte fikk et eller annet tilbud om å fortsette i etaten, var det kun fritak for flytteplikt som kunne utløse bruk av sluttordninger som sluttvederlag og studiestønad for de lokalt overtallige. Grensen ved en samlet reisetid på tre timer per dag var begrunnet med at dette i praksis ville innebære ukependling. Fritak fra flytteplikten kunne også gi fortrinnsrett til annen stilling i staten og ventelønn.

I figur 8.4 fremgår det hvordan forhenværende arbeidstakere vurderer søknadsbehandlingen og det tilbudet de fikk:

Figur 8.4: Vurdering av tilbud og søknadsbehandling under DUP. Prosent. N=28



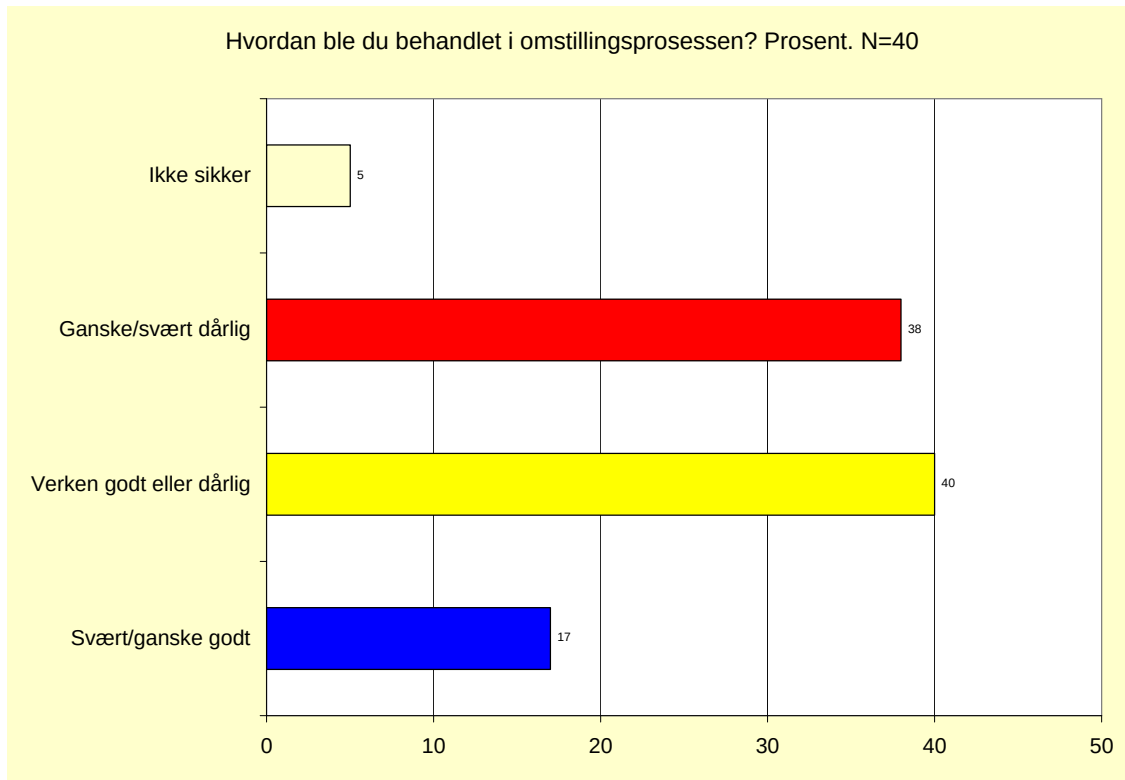
Tre av fire i vårt utvalg svarer at søknaden ble behandlet på en ryddig måte, kun fire prosent svarer nei på dette spørsmålet. Meningene er litt mer delte med hensyn til vurderingen av tilbudet man fikk – vi ser at majoriteten er fornøyd, men det er også en andel på drøye 30 prosent som er misfornøyd.

Ifølge Econ (2006) var det i Tollvesenet eksempler på at ledere hjalp den enkelte med blant annet å beregne hvordan de ulike virkemidlene ville slå ut for den berørte, og ga råd med utgangspunkt i dette. Dette har trolig virket inn på hvordan de ansatte opplever å ha blitt behandlet i prosessen. Andre faktorer som kan tenkes å påvirke vurderingene av behandling, er hvorvidt det å slutte ble betraktet som en stor belastning eller en mulighet til å prøve noe nytt. Fortsatt ifølge Econ er det imidlertid ingen i eksempelvis Tollvesenet som så overtallighetssituasjonen som noe entydig positivt, i betydningen at de hadde ventet på en mulighet til å slutte for å realisere noe annet. Blant de intervjuede som er overtallige er det riktignok noen som ga uttrykk for at når det først ble som det ble, var det greit å få en anledning til eksempelvis å få en (annen) utdanning.

DUP var en tøff periode

Majoriteten av dem som sluttet ga inntrykk av at de ville fortsatt i virksomheten dersom de hadde hatt mulighet til det (Econ 2006:163). Dette er trolig med på å påvirke fordelingen i figur 8.5 under:

Figur 8.5: Vurdering av personlig behandling under DUP. Prosent. N=28



Det er en relativt stor andel som svarer at de verken ble behandlet godt eller dårlig – 40 prosent. Vi ser imidlertid at 38 prosent svarer at de ble behandlet ganske eller svært dårlig, mens 17 prosent svarer svært eller ganske godt.

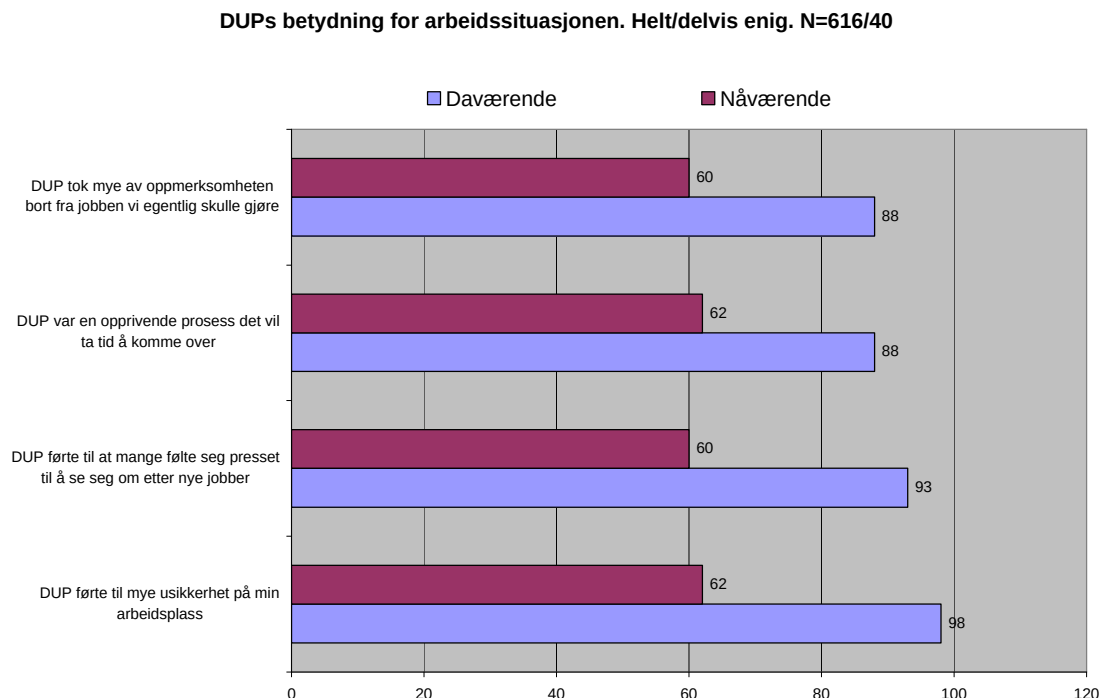
De berørte medarbeiderne ble orientert om utfallet av søknadsvurderingen av to personer fra distriktsledelsen. De skulle også få presentert muligheter for stillinger andre steder i etaten, både regionalt og nasjonalt i samme møte. Regionene hadde ansvar for den videre oppfølgingen både når det gjaldt informasjon og det å finne løsninger for den enkelte. Disse løsningene skulle så godkjennes sentralt. En som gjennomførte denne type samtaler, kommenterer dette slik::

«Jeg hadde rundt 50 overtallighetssamtaler – det var veldig slitsomt. Jeg skulle lede distriktet samtidig som jeg skulle lede omstillingen. Det skulle forhandles om sluttordninger, men avgjørelsen ble jo truffet sentralt. Det var tungvint, og det tok lang tid. De overtallige måtte vente lenge før de fikk vite hva de kunne forvente av tilbud. Det var også mange jeg ikke kjente. Det gjorde disse samtalene enda mer krevende, for temaet var jo ømtålig.»

De potensielt berørte hadde også ventet lenge før de fikk den endelige avgjørelsen som blant annet kunne bety nedleggelse av tollsted eller flytting av arbeidsoppgaver. Dette medførte for flere arbeidstakere en lang periode med usikkerhet. Det er grunn til å tro at

dette har påvirket både fordelingen over og den som fremgår av figuren under, der vi har sammenliknet nåværende og forhenværende arbeidstakers vurderinger av omorganiseringsprosessens innvirkning på arbeidssituasjonen:

Figur 8.6: DUPs betydning for arbeidssituasjonen . Prosent. N=616/40



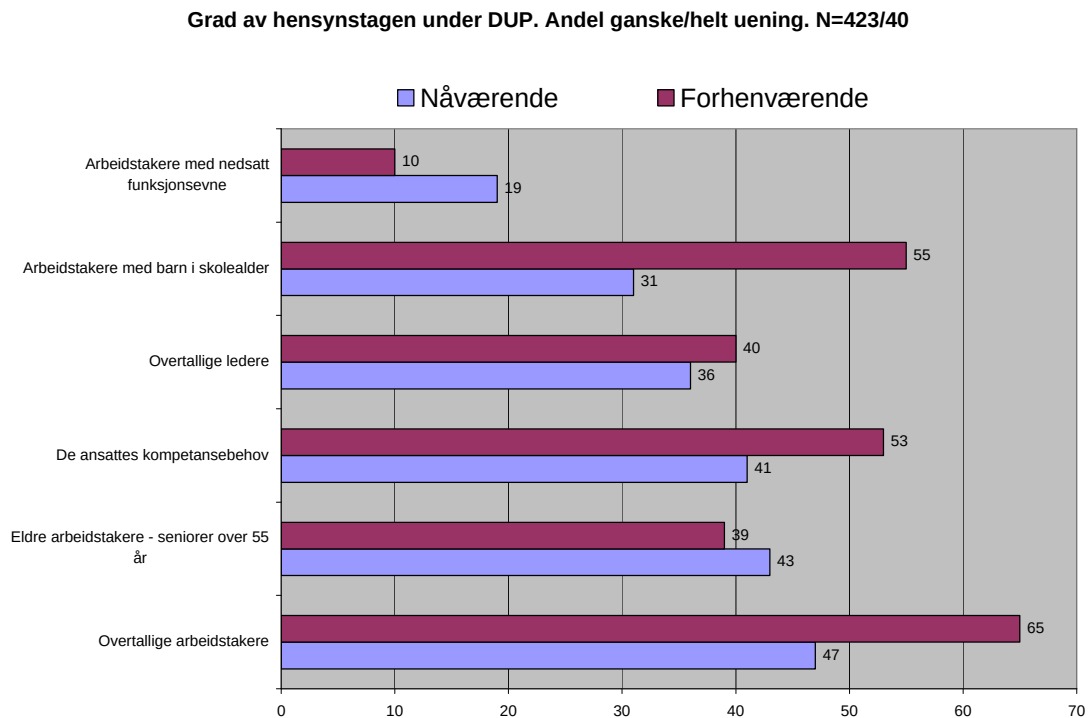
Ikke uventet vurderer de tidligere ansatte DUPs innvirkning på arbeidssituasjonen langt mer negativt enn nåværende arbeidstakere. Vi ser at nesten samtlige i sistnevnte gruppe vurderer det som en prosess som skapte stor usikkerhet på arbeidsplassen, og i underkant av 90 prosent svarer at DUP var en opprivende prosess det vil ta tid å komme over. Både sett fra tidligere og nåværende arbeidstakers ståsted, kan det derfor se ut til at tryggheten til de ansatte kunne vært langt bedre ivaretatt i prosessen. Det er også forhold som trekkes frem i de kvalitative intervjuene, der flere er opptatt av at de personalmessige konsekvensene av DUP ble undervurdert av den sentrale ledelsen i TAD:

«Jeg tror ikke man forsto hvor omfattende endringer DUP ville skape. Det var spesielt de personalmessige konsekvensene som ble undervurdert. Det handlet jo om menneskeskjebner.» (Tillitsvalgt)

Vi finner også at det er forskjell mellom nåværende og tidligere ansatte med hensyn til hvordan de vurderer graden av hensynstagen under DUP. Vi har tidligere omtalt at eta-

tens ansatte mener at det for eksempel ikke ble tatt godt nok hensyn til eldre arbeidstakere i prosessen. I figur 8.9 ser vi hvordan tidligere ansatte vurderer dette:

Figur 8.9: Nåværende og tidligere ansattes vurdering av hensynstagen under DUP. Prosent. N=423/40

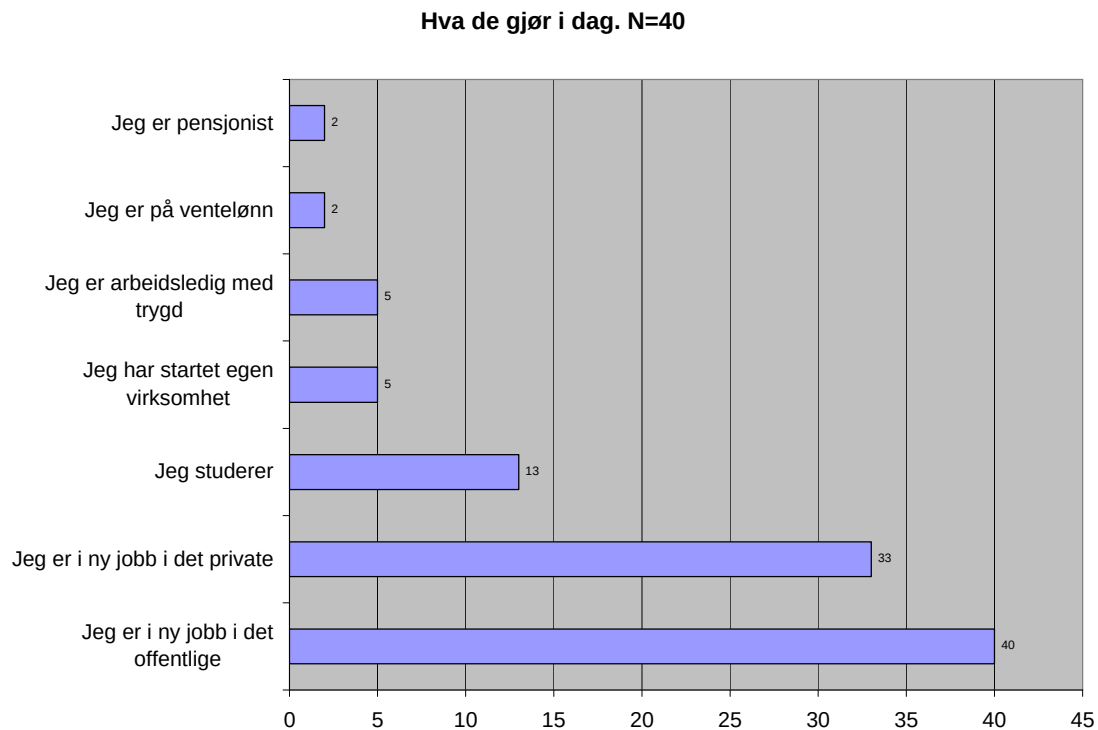


Tidligere ansatte mener særlig at det ble tatt lite hensyn til overtallige arbeidstakere og ansatte med barn i skolealder. Derimot ser vi at det faktisk er noen færre i denne gruppen som er helt eller ganske uenige i at det ble tatt nok hensyn til seniorene. Som tidligere omtalt, er det en overvekt av kvinner i dette utvalget, og de er også noe yngre enn gjennomsnittet blant nåværende arbeidstakere. Dette kan derfor ha sammenheng med svarfordelingen over. Utvalget blir imidlertid altfor lite til at vi kan undersøke dette statistisk.

Hva gjør de i dag?

Econ (2006) har undersøkt hvorvidt de som i staten har sluttet med en eller annen form for sluttordning har fått ny jobb. De finner at 72 prosent var i ny jobb hos ny arbeidsgiver i løpet av en tidsperiode fra 1998 til 2004. Blant våre respondenter ser vi også at en stor andel er i ny jobb nå godt over to år etter iverksettelsen av DUP:

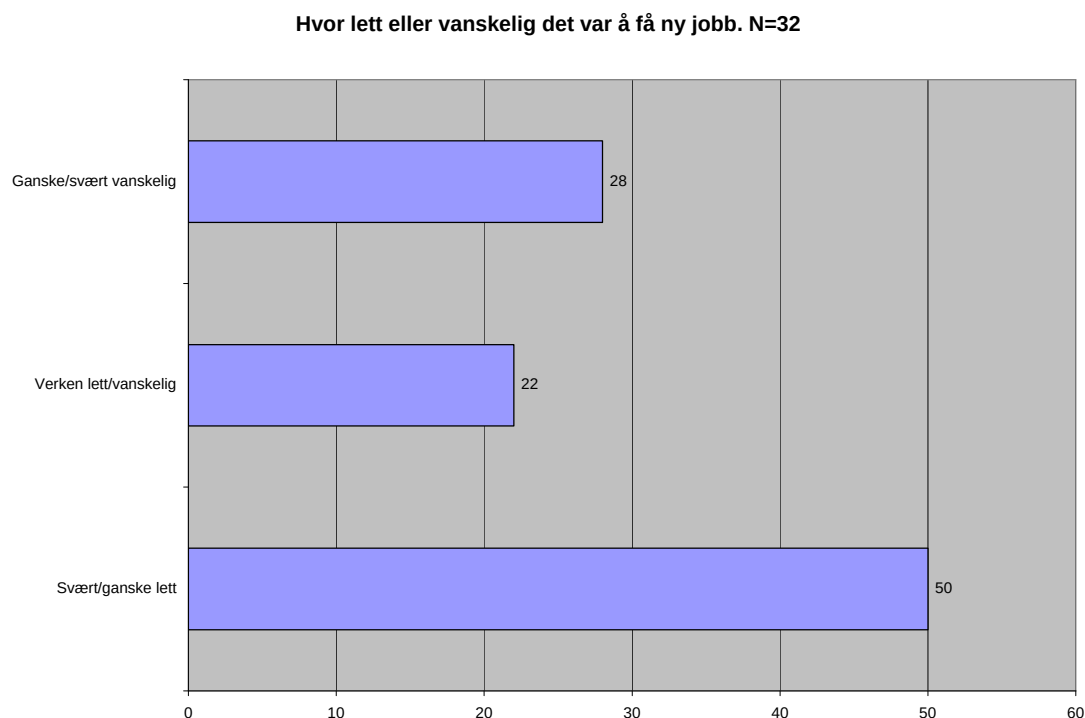
Figur 8.10: Hva gjør tidligere ansatte i dag? Prosent. N=40



Samlet sett er 73 prosent av de tidligere ansatte i ny jobb i dag. Majoriteten av disse er i ny jobb i det offentlige, mens tre av ti er i ny jobb i det private. Vi ser også at det er en andel på fem prosent – eller to personer – som har startet egen virksomhet. Ni prosent er i dag ikke i inntektsgivende arbeid.

Våre data forteller ikke om de som er i ny jobb er i et midlertidig eller fast ansettelsesforhold i dag, eller om de arbeider heltid eller deltid. Vi har imidlertid data som forteller oss om hvorvidt de opplevde det som lett eller vanskelig å få ny jobb:

Figur 8.11: Hvor lett eller vanskelig var det å få ny jobb? Prosent. N=32



Halvparten av dem som er i ny jobb mener at det var svært eller ganske lett å få nytt arbeid, mens i underkant av 30 prosent svarer at dette var ganske eller svært vanskelig. Vi finner at den gjennomsnittlige alderen til dem som svarer at det å få ny jobb var svært eller ganske lett, er lavere enn for dem som svarer vanskelig – 38 år i førstnevnte gruppe og i underkant av 46 år i sistnevnte. Ikke overraskende finner vi også at de som opplevde overgangen til nytt arbeid som relativt uproblematisk har høyere utdanning enn de øvrige – altså utdanning på høgskole- eller universitetsnivå. Hva som har størst effekt – alder eller utdanning – lar seg ikke undersøke grunnet det lave antall respondenter.

Oppsummering

De to viktigste sluttgrunnene i vårt utvalg er nedleggelse av arbeidsstedet og avstand til nytt arbeidssted. Halvparten av respondentene har også svart at det var uaktuelt for dem å flytte. I vårt utvalg er det en overvekt av kvinner som har sluttet – 63 prosent. Vi finner også at den gjennomsnittlige alderen er noe lavere enn for de nåværende arbeidstakerne.

Tidligere arbeidstakere i Tollvesenet var godt fornøyd med arbeidsoppgavene de hadde og forholdet til kollegaene, og åtte av ti svarer at de «alt i alt» trivdes med å job-

be i etaten. Faktisk fremstår tilfredsheten over arbeidsforholdet som noe større blant denne gruppen enn det vi finner blant dagens ansatte.

Hva gjør de i dag?

71 prosent av tidligere ansatte er i dag i jobb enten i privat eller offentlig sektor, mens 13 prosent studerer. Fem prosent er arbeidsledig mens tre prosent er på ventelønn. I vårt utvalg er det kun én person som ikke fikk innvilget det virkemiddelet han eller hun søkte på.

Majoriteten av dem som søkte om virkemiddel mener at søknaden ble behandlet på en ryddig måte, mens fire prosent svarer benektende på dette.

55 prosent svarer at de er fornøyd med det tilbudet de fikk fra etaten, mens 30 prosent er misfornøyd. Når det gjelder hvordan de mener de ble behandlet i omstillingsprosessen, svarer 38 prosent at de ble behandlet ganske eller svært dårlig, mens 18 prosent svarer svært eller ganske bra.

Ble ansattes trygghet godt nok ivaretatt?

Våre funn peker i retning av at spørsmålet over må besvares med et forbeholdent nei. Vi har sett at en stor andel opplevde DUP som en opprivende prosess som det vil ta tid å komme over. Vi har også sett at de som *særlig* ble berørt blant annet opplever større grad av jobbusikkerhet, større arbeidsbelastning, større krav til mestring enn tidligere. Samtidig vurderer de sin egen mestring som mindre. For disse ser ikke endringsprosessen ut til å ha utløst den typen kreativitet som det vises til i «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser». Vi har også sett at en relativt stor andel mener at det ble tatt lite hensyn til utsatte arbeidstakergrupper, og arbeidstakere i ulike livsfaser. Dette er blant annet helt sentrale mål i «Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv». En konklusjon som derfor kan trekkes er at det finnes et klart forbedringspotensial i forhold til å ivareta ansatte og deres usikkerhet i endringsprosesser av denne karakter i Tollvesenet. For selv om antallet *lokalt overflødige* er begrenset, har behandlingen av disse og av dem som opplevde å miste sine oppgaver, satt klare spor blant dagens arbeidstakere. Vi har også sett at ledere selv mente at de manglet kompetanse til å håndtere ulike problemstillinger knyttet til de overtallige. Lederes manglende kompetanse kan, som vi har omtalt, knyttes til flere forhold. Et av dem er om det var *taktisk og lurt* å la ledere som hadde en uklar fremtid i etaten få ansvar for å drive prosessene lokalt.

Ifølge et internt notat fra administrasjonsavdelingen av 25.07.02 ble det planlagt en utredning av de personalmessige konsekvensene av den nye organisasjonsstrukturen som ville komme med DUP, og en oppfølgingsplan for hvordan dette best kunne bli ivaretatt. I forbindelse med dette ble det også foreslått å lage en støttegruppe for dem som måtte drive omorganiseringen ute, selv om de visste at deres lederstilling ville gå med i dragsuget.⁵⁰ Disse innspillene fra AA ble imidlertid ikke fulgt opp.

⁵⁰ Utdrag fra forslag til «Plan for ivaretagelse og motivasjon av berørte medarbeidere/ledere», avlevert 27. desember 2002: «Det foreslås å opprette en sentral ressursgruppe/kompetansegruppe bestående av 3-4 personer med kompetanse og erfaring fra personalarbeid/endringsledelse, samt kunnskap om Tollvesenets organisasjon. Gruppen kan

9 Har DUP vært vellykket?

Før vi oppsummerer gjennomføringen av DUP, skal vi presentere hva ledere og ansatte svarer når de blir spurt om DUP har vært vellykket. Vi har stilt følgende spørsmål: «Alt i alt, hvor vellykket eller mislykket vil du vurdere DUP til å være?»

Spørsmålet er ikke særlig presist, og informantene kan ha lagt ulike momenter inn i det. Noen vil mene at DUP er vellykket hvis Tollvesenet har nådd de mål som er satt, andre vil kanskje mene at DUP er vellykket dersom prosessen har forløpt relativt rolig. Svarene vi får avspeiler imidlertid det hovedinntrykket ledere og ansatte sitter igjen med når begrepet ”DUP” bringes på banen.

Hva betyr det hvis DUP oppfattes som mislykket?

Hvis DUP oppfattes som mislykket, er det viktig å vite i hvor stor grad det oppfattes som mislykket, hvem som er mest kritiske, og hvorfor de eventuelt er kritiske. Dersom DUP anses som et viktig og nødvendig tiltak, vil lederes og ansattes vurdering av vellykkethet være viktigere enn dersom DUP bare representerer en mindre strukturendring. Ligger det prestisje i prosjektet, eller berører DUP grunnleggende verdier i Tollvesenet, vil også vurderingen av DUP være viktig for etatens videre arbeide.

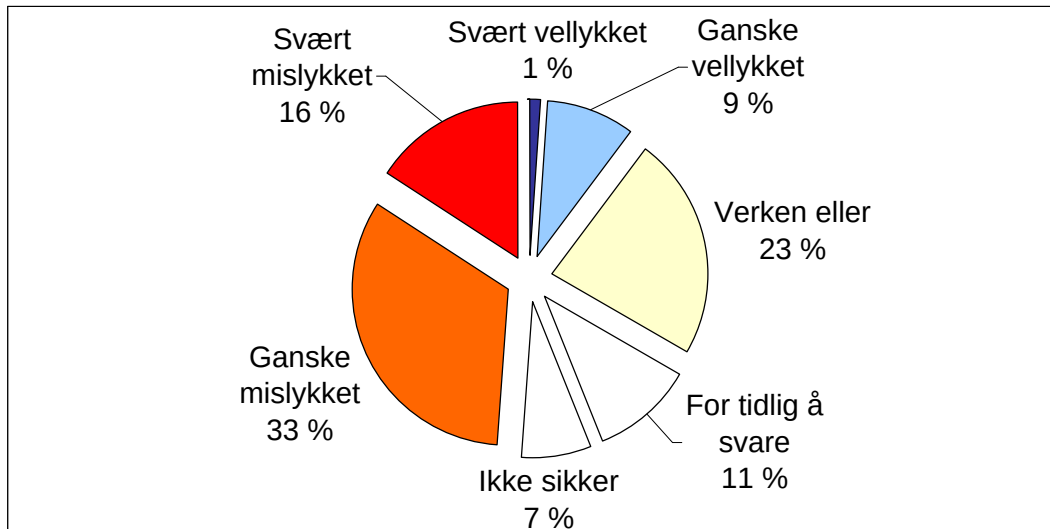
Dersom det er en unison oppfatning at DUP har vært mislykket, kan dette være en belastning både for ledelsen, partsrelasjonene og viktige sider ved etatens kultur og produksjon. I så fall bør tiltak for å redusere skadene iverksettes. Motsatt vil betydningen av lederes og ansattes vurdering av DUP reduseres i takt med nedvurderingen av DUPs betydning.

DUP oppfattes ikke som vellykket

På spørsmålet om DUP har vært vellykket, svarer en prosent at de synes DUP har vært svært vellykket. Ni prosent synes at DUP har vært ganske vellykket (figur 9.1) En av fire stiller seg helt nøytralt til om DUP har vært vellykket eller ikke. Legger vi til dem som synes det er for tidlig å svare og dem som ikke vet, kommer vi til at cirka 40 prosent egentlig ikke har noen sterke meninger om DUP. Det indikerer at mange ikke synes at DUP har hatt vesentlig innvirkning på etaten eller deres egen arbeidssituasjon. Til slutt står vi igjen med at halvparten av de spurte mener at DUP har vært svært eller ganske mislykket.

med fordel styrkes med psykologisk kompetanse. Gruppens hovedoppgave vil være å fungere som støttegruppe for de som skal gjennomføre omstillingen i regionene. Gruppen skal ha fokus på den personalmessige siden av prosessen.»

Figur 9.1: Alt i alt hvor vellykket eller mislykket synes ledere og ansatte i Tollvesenet at DUP har vært?
Prosent. N= 642



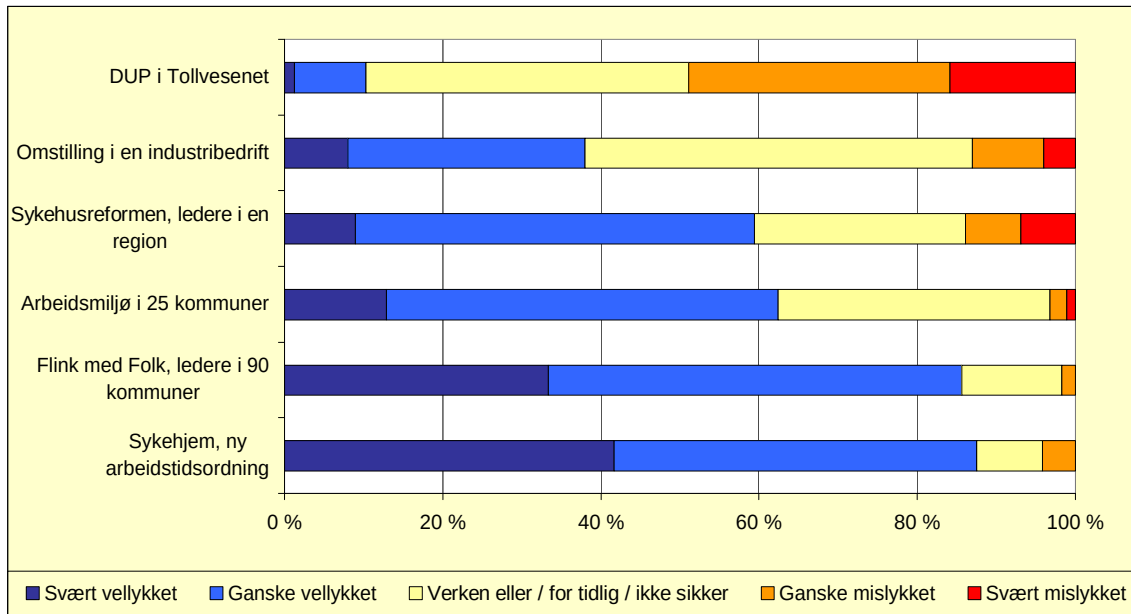
DUP versus andre utviklingsprosjekter

Vi har stilt tilsvarende spørsmål i forbindelse med en rekke andre prosjekter. I de fleste tilfeller synes et flertall av informantene at det de har vært med på, har vært ganske vellykket. Ganske mange vil være forholdsvis indifferente til prosjektet. Det er imidlertid sjelden at mer enn 10-15 prosent synes prosjektet har vært mislykket. I figur 9.2 har vi plukket ut noen prosjekter⁵¹ som har medført betydelige endringer for ledere og ansatte i virksomhetene, og noen prosjekter som har hatt mål om å bedre kvalitet, effektivitet eller arbeidsmiljø uten at det er foretatt vesentlige strukturelle endringer.

Prosjekter som involverer ansatte positivt samtidig som de ikke fører til endringer som for eksempel nedbemanning eller flyttekrav, scorer gjerne høyt på vellykkethet og samtidig lavt på mislykkethet. I figur 9.2 kommer dette blant annet til uttrykk i evalueringen av "Flink med Folk" som pågår i 280 kommuner. Industribedriften som fremkommer i figuren har derimot hatt en omstilling som innebar nedbemanninger. Men uansett type utviklingsarbeid ser vi at vurderingen av DUP blant de ansatte i Tollvesenet er i særklasse negativ. Vi kunne ha plussset på med flere eksempler på ansattes og leders vurderinger av eget utviklingsprosjekt. De ville alle ha ligget omtrent på midten i figuren 9.2.

⁵¹ Tallene fra sykehusreformen er hentet www.helse.nor.no som har detaljerte tall i forbindelse med arbeidet til Opedal og Stigen 2005. De øvrige tallene er fra prosjekter gjennomført av Fafo.

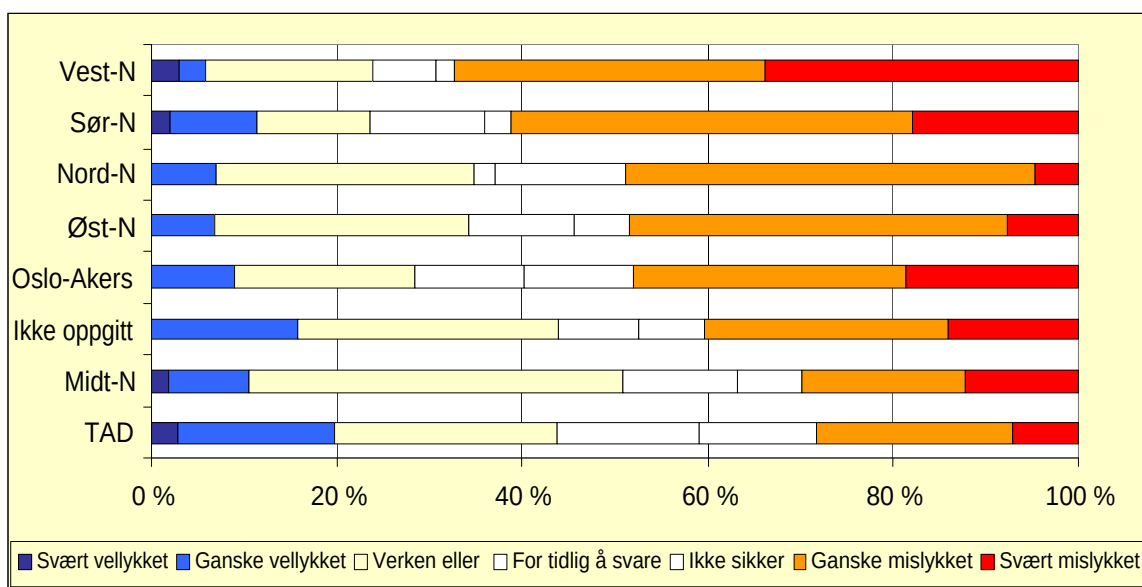
Figur 9.2: Alt i alt, hvor vellykket eller mislykket? DUP sammenliknet med internvurderinger i fem andre virksomheter eller grupper av virksomheter. Prosent



Mest kritisk i vest og sør

Noen regioner er mer kritiske til DUP enn andre. Ved de tre regionene Nord, Øst og Oslo-Akershus finner vi ingen informanter som synes DUP har vært svært positiv (figur 9.3). Flest negative finner vi i regionene Vest og Sør. TAD utmerker seg både ved å ha flest positive og færrest negative.

Figur 9.3: Alt i alt, hvor vellykket eller mislykket? Vurdert av ledere og ansatte i TAD og regionene. Prosent



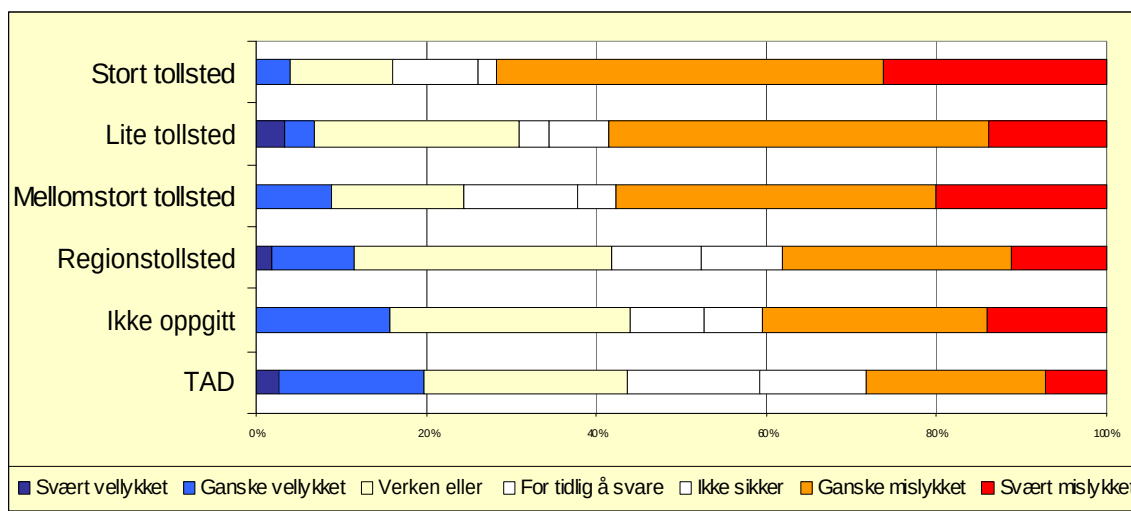
Store tollsteder er særlig kritiske

Store og mellomstore⁵² tollsteder har ingen som oppgir at DUP har vært svært vellykket (figur 9.4). Mest kritiske er de store tollstedene. Dette er dels store kontor som ikke nådde opp i å bli regionskontor, og dels kontor som har mistet oppgaver til de nye regionskontorene. Fem av de store kontorene i vest, sør og øst utmerker seg ikke bare ved at de mangler informanter som synes at DUP har vært svært vellykket. De har heller ikke informanter som synes at DUP har vært ganske vellykket.⁵³ Derimot er fra 80 prosent og oppover av deres ledere og ansatte misfornøyd med DUP. Tollvesenet har med andre ord flere og store miljøer hvor man er misfornøyd med DUP.

⁵² Store tollsteder har i denne sammenheng mer enn 25 ansatte. Mellomstore har ti til 25 ansatte, og små tollsteder har færre enn ti ansatte.

⁵³ Vi har valgt ikke å navngi disse i rapporten.

Figur 9.4: Alt i alt, hvor vellykket eller mislykket? Vurdert av ledere og ansatte ved store og små kontor. Prosent



Berørthet i seg selv slår lite ut

For dem som har fulgt DUP og Tollvesenet på nært hold, er det neppe overraskende at det er ansatte ved store tollsteder og ansatte i regionene Vest og Sør som i størst grad karakteriserer DUP som mislykket. Det er disse kontorene som også har flest ansatte som er berørt av DUP (figur 7.1). Videre er en del av dem som er berørt av DUP mer negative enn de som ikke er berørt. På den annen side vurderer mange berørte omstillingen som vellykket, samtidig som svært mange uberørte vurderer den som negativ. Vi kan altså ikke si at «nye DUP» er negativt og «lite DUP» er positivt for hvordan DUP vurderes.

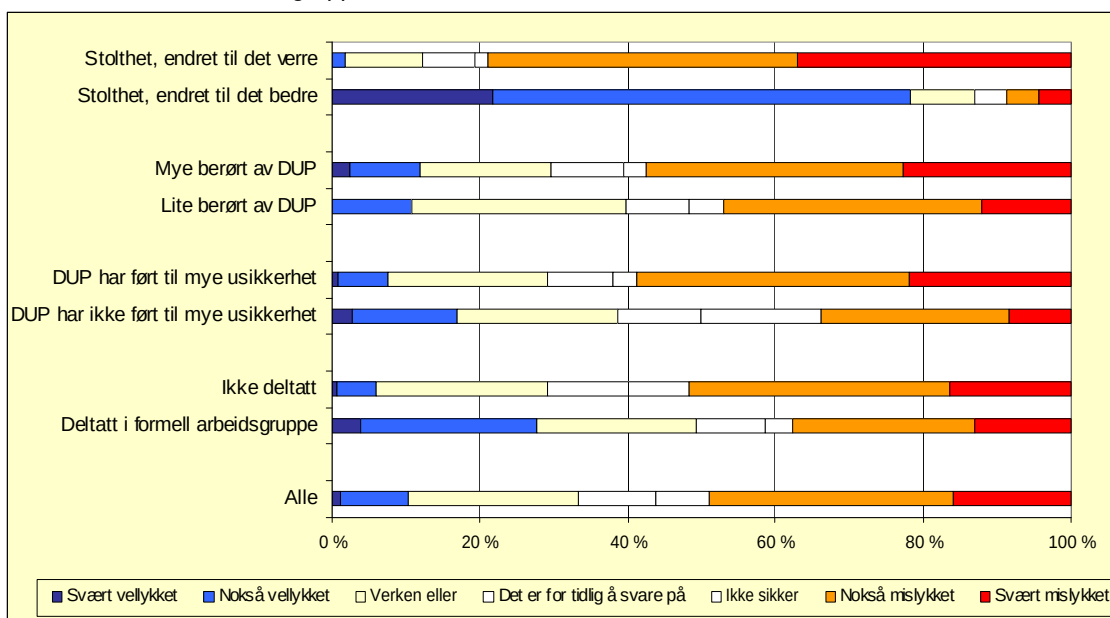
Usikkerheten som mange har opplevd i forbindelse med DUP er i seg selv selvfølgelig en negativ opplevelse. Den er utvilsomt og ikke overraskende også et av de forholdene som teller mest hos dem som vurderer hele DUP som mislykket (figur 9.5). Det er derfor heller ikke oppsiktsvekkende at ledere og ansatte som ikke var spesielt involvert i DUP heller ikke husker når de ble informert om prosessen. De som husker når de ble informert, og som ble informert tidlig, har en klarere oppfatning av om DUP var vellykket eller ikke. I denne gruppen finner vi dobbelt så mange positive som i den gruppen som ble informert sent, eller som ikke husker når de ble informert (vedleggstabell 5.4). De tidligst informerte er også noe mer kritiske enn de andre. Forskjellene er signifikante, men ikke så store (vedleggstabell 5.5). De er likevel tilstrekkelige til at vi får en viss bekræftelse på at sent informerte medarbeidere også er mindre engasjerte.

Stolthet og vellykkethet

Vi har tidligere sett at et av kjernetrekkene ved organisasjonskulturen, nemlig stoltheten over å jobbe i Tollvesenet, har fått seg en knekk som følge av DUP. For ytterligere å

understreke at mange synes DUP virkelig har vært ille, kan vi se på de to øverste søylene i figur 9.5, som viser at det er en sterk samvariasjon mellom stolthet og synet på DUP. På den ene siden sier nesten 80 prosent av dem som er mindre stolte av Tollvesenet, at DUP har vært mislykket. På den andre siden sier en like stor andel av den riktig nok lille gruppen som er mer stolt av Tollvesenet i dag enn tidligere, at DUP har vært vellykket.

Figur 9.5: Alt i alt, hvor vellykket eller mislykket? Relatert til etatsstolthet, DUP-berørthet, usikkerhet og deltakelse i formell arbeidsgruppe. Prosent. N=642



Andre forhold

Som vist i figur 3.1 oppgir de fleste at de jobber med grensekontroll. Deretter følger administrative oppgaver, vareførsel og fastsettelse og virksomhetskontroll. Rettidig innbetaling og saksbehandling er det færre som driver med. Når vi kjører arbeidsoppgaver mot vurdering av DUP, finner vi flest negative der flertallet jobber. Litt spissformulert er ansatte i rene kontorfunksjoner minst kritiske, mens de som jobber ”ute”⁵⁴ er mest kritiske.

Ut fra dette er det vel heller ikke så overraskende at ansatte i turnus er mer kritiske enn sine andre kolleger. Vi har vist at tidligere ledere er mer kritiske enn dagens ledere. Tilsvarende er også tidligere verneombud mer kritiske enn både dagens verneombud og sine kolleger for øvrig. Videre er informanter med tilknytning til Akademikerne mer positive i sin vurdering av DUP enn de andre. NTL-medlemmene er mest kritiske, mens medlemmer av Norsk Tollerforbund er litt mindre kritiske.

Alder og kjønn har liten betydning for holdning til DUP. De tillitsvalgte skiller seg heller ikke ut fra flertallet.

⁵⁴ Mest kritiske er de som jobber med vareførsel og fastsettelse, grensekontroll og virksomhetskontroll

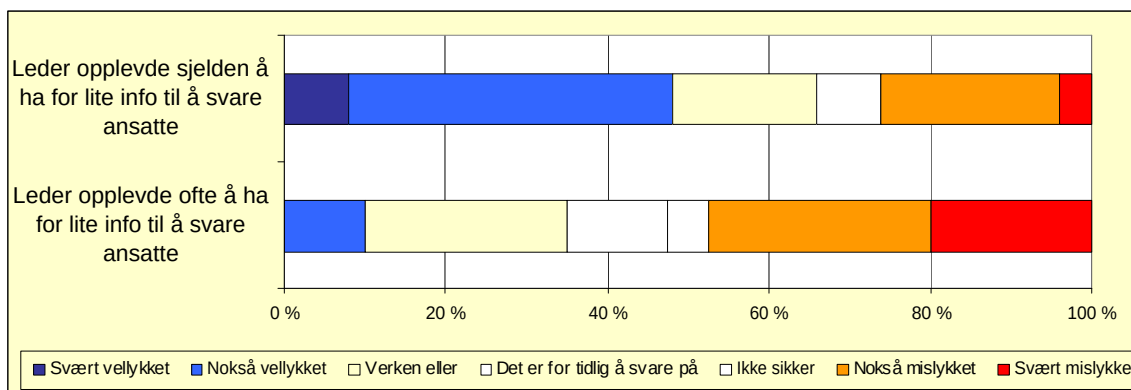
Informerte ledere minst kritiske

Vi finner ingen grupper av en viss størrelse⁵⁵ der et betydelig flertall er positive til DUP. To grupper skiller seg imidlertid ut som mindre kritiske til DUP enn de andre i utvalget. Den ene gruppen har deltatt i arbeidsgrupper sentralt i TAD. Her sier seks prosent at DUP har vært svært vellykket, mens 48 prosent sier at DUP har vært ganske vellykket. 20 prosent mener DUP har vært ganske eller svært mislykket, og omtrent like mange har ikke tatt stilling (vedleggstabell 6.1). Deltakere i regionale arbeidsgrupper er noe mer positive enn gjennomsnittet, mens deltakere i lokale arbeidsgrupper svarer omtrent likt med gjennomsnittet.

Den andre gruppen som skiller seg ut er informanter som har lederstilling i dag, og som også hadde det under DUP. Heller ikke her er det mer enn knapt seks prosent som synes DUP har vært svært vellykket. 32 prosent av lederne synes DUP har vært ganske vellykket (vedleggsfigur 6.1).

Mest tilfreds med DUP er den leder som var så heldig å være tilstrekkelig informert slik at han eller hun kunne svare sine ansatte når de hadde spørsmål (figur 9.6). Mange av disse er dagens ledere som også var med i arbeidsgruppe. Tilvarende er rimeligvis ledere som ikke hadde denne informasjonen langt oftere negative eller lunkne til DUP. En del av disse er tidligere ledere som ikke var med i arbeidsgruppe.

Figur 9.6: Alt i alt, hvor vellykket eller mislykket? Etter om ledere har hatt tilstrekkelig informasjon om DUP til å svare sine ansatte. Prosent



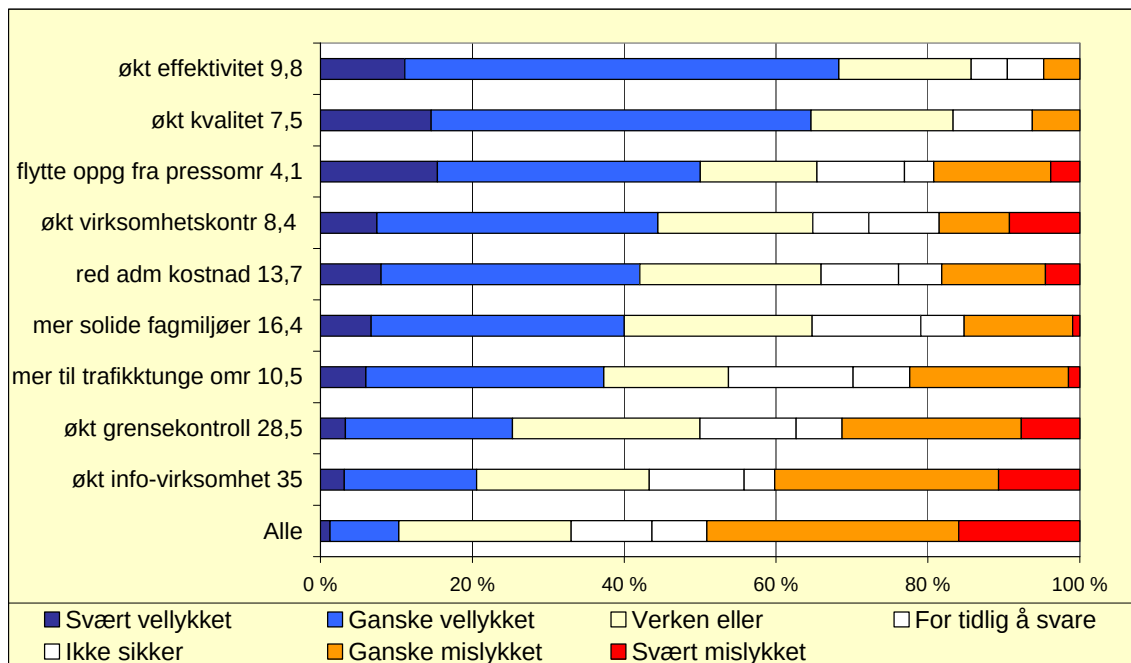
I nesten alle undersøkelser er ledere, prosjektledere og andre spesielt involverte personer mest positive til gjennomføringen av et prosjekt eller en omstilling. Tendensen gjenspeiles i DUP, men i langt svakere grad enn vanlig. Vi ser altså at selv blant de mest sentrale deltakerne er det få som synes at DUP har vært virkelig vellykket. En del gir karakteren ganske vellykket, noe vi vil karakterisere som en midt-på-treet-karakter. Og: selv om en gruppe ledere er ganske positive, er lederne generelt mer i takt med de ansatte: DUP

⁵⁵ Det er selvsagt mulig å lage så små grupper at nesten alle i gruppen er positive til DUP, men en slik gruppe vil være liten, og den vil ikke representere noe annet enn seg selv, altså de 15-20 personene med spesielle kjennetegn.

oppfattes foreløpig ikke som en vellykket omstilling. Når vi sier foreløpig, er det fordi DUP vil bli vurdert mer positivt dersom det viser seg at tiltakene gir gevinster.

Måloppnåelse og vurdering av vellykkethet

Figur 9.7: Ansatte og lederes totalvurderinger av DUP sett i forhold til hvordan de vurderer DUPS måloppnåelse.



Måloppnåelse er viktig for totalvurderingen av DUP

Oppfatningen av om DUP er vellykket eller ikke har vist seg å henge nært sammen med om man er involvert og ivaretatt. Men oppfatningen av om DUP har gitt Tollvesenet de resultatene som var meningen, spiller også inn.

For de aller fleste som jobber i Tollvesenet har enkelterfaringer liten betydning for oppfatningen av DUPS vellykkethet. Med dette sikter vi til at hvorvidt ansatte kjenner til at et tiltak har vært gjennomført eller ikke, har minimal betydning for vurderingen av om DUP er vellykket eller ikke. De som har opplevd at mobile kontrollenheter er kommet på plass, at flere er kommet inn i turnusordninger og så videre, er verken mer positive eller mer negative til DUP enn gjennomsnittet (vedleggstabell 5.8).

Derimot slår vurdering av måloppnåelse klart ut på totalvurderingen av hele DUP. Vi har sett at cirka ti prosent synes DUP er svært eller delvis vellykket. Ledere og ansatte som mener at ett eller flere av målene er nådd, er alle betydelig mer tilfreds med DUP. Blant dem som mener at DUP har bidratt til økt effektivitet eller økt kvalitet, sier samtidig cirka 70 prosent også at DUP har vært vellykket (figur 5.4). Nå er imidlertid gruppen som synes at disse grunnleggende målene er nådd, svært liten (under ti prosent).

Vi har sett at økte ressurser til informasjon er det målet flest (cirka 35 prosent) oppfatter er nådd. Dette er imidlertid et mål som ikke oppfattes som særlig viktig. Selv om flere hadde svart at dette målet var nådd, ville ikke totalvurderingen av DUP ha blitt vesentlig mer positiv.

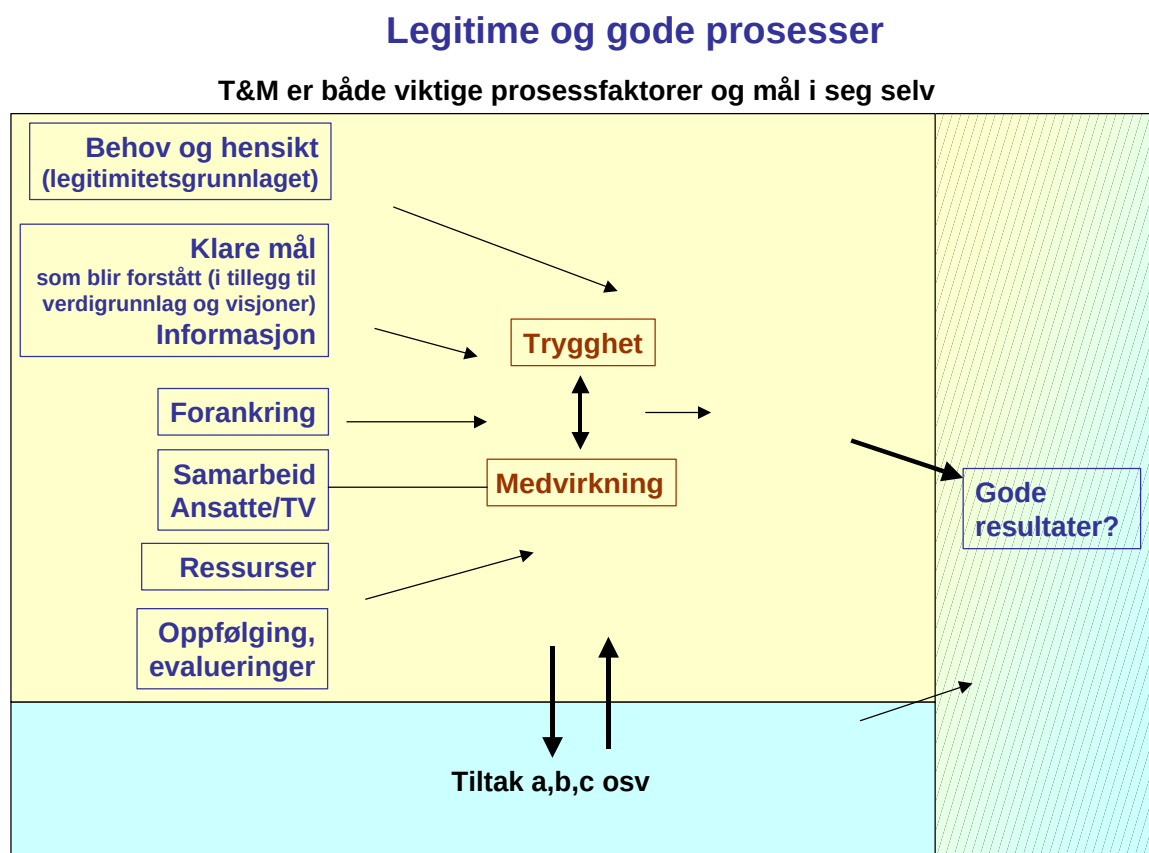
Men: Dersom det viser seg at DUP virkelig fører til økt effektivitet og kvalitet, og dette blir formidlet til organisasjonen, vil oppslutningen om DUP og de grep som der er tatt, bli langt større. Dette kommer vi tilbake til i den avsluttende drøftingen.

10 Helhetlig og oppsummerende drøfting

I dette kapittelet skal vi samle tråder og drøfte våre hovedfunn opp mot våre problemstillinger. Trygghet og medvirkning har vært sentrale begreper i vår evaluering, og har stått som sentrale mål for Tollvesenets omorganiseringsprosess. Som vi har sett er imidlertid trygghet og medvirkning i seg selv krevende, og særlig krevende blir dette som mål når en virksomhet endrer sin struktur, endrer oppgavefordelingen og i større eller mindre grad foretar endringer som medfører fysisk bytte av arbeidssted. Disse tre dimensjonene har vi gjenfunnet i DUP.

Som et analytisk utgangspunkt vender vi tilbake til vår modell som vi presenterte i kapittel 2, og som også er gjengitt nedenfor:

Figur 1.1: Legitime og gode utviklingsprosesser



Som det fremgår av modellen er trygghet og medvirkning viktige prosessfaktorer, samtidig som de også er viktige mål i seg selv. Og vi ser også at de må sees i lys av seks ulike faktorer. Før vi går løs på modellen, la oss gjenoppfriske de problemstillingene som vi har arbeidet ut fra.

Problemstillinger

Har Tollvesenets distriktsutviklingsprosess, DUP, vært gjennomført slik at det er lagt til rette for størst mulig grad av trygghet og medvirkning? Følgende formuleringer er å betrakte som hovedproblemstillinger i evalueringen, og er brukt av Tollvesenet og departementet i forbindelse med omstillingsprosesser i statlige virksomheter:⁵⁶

⁵⁶ Disse er momenter fra «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser».

- Ansatte skal gis størst mulig grad av trygghet. Det er viktig på et tidspunkt å fjerne usikkerhet som kan hindre en vellykket omstilling, slik at omstillingsarbeid ikke først og fremst oppfattes som en belastning
- Reell medvirkning og medinnflytelse fra arbeidstakernes organisasjoner vil være svært viktig for det videre omstillingsarbeidet
- Det er viktig at omstillingsarbeid bidrar til å utløse kreativitet og til å gi den enkelte medarbeider nye muligheter og utfordringer

For å operasjonalisere våre hovedproblemstillinger har vi valgt å beskrive og analysere DUP i lys av momenter som er viktige for å oppnå gode resultater i utviklingsarbeid, og som er gjengitt i figuren over. Midt i figuren over har vi skilt ut «trygghet» og «medvirkning» som evalueringens kjernepunkter. Disse er imidlertid vevd tett sammen med de seks momentene/ boksene til venstre i figuren. «Tiltak» og «resultater» bør rimeligvis også inngå som elementer i et utviklingsarbeid. Disse momentene inngår imidlertid ikke i dette evalueringsoppdraget. For å svare på om det i DUP ble tilrettelagt for størst mulig grad av trygghet og medvirkning, stiller vi følgende spørsmål?:

1. Har hensikt, behov og mål vært formulert klart i organisasjonen og slik gitt omstillingen et legitimt utgangspunkt?
 - a. Hvilke «trusselbilder har Tollvesenet stått overfor?
 - b. Er konsekvensutredninger foretatt dersom omstillingens art tilsier det?
2. Har en sikret seg at informasjon er nådd ut rettidig og blitt forstått?
 - a. Har informasjonsbehovet vært stort eller begrenset? Hvilke «trusselbilder» har den enkelte ansatte stått overfor?
 - b. Har korrekt informasjon nådd ut til alle?
 - c. Hva er gjort for å forhindre spredning av gal informasjon?
3. Har prosjektet i alle faser har vært tilstrekkelig forankret?
4. Har de ansatte og deres representanter formelt og reelt kunnet delta og påvirke utviklingen og gjennomføringen av prosjektet?
 - a. Hvilke perspektiver på partsamarbeid har vært anvendt?
 - b. Er ansatte blitt hørt?
5. Har det har vært satt av tilstrekkelige ressurser i form av tid, kompetanse og økonomi til å drive omstillingsprosessen?
6. Har prosjektet blitt fulgt opp av ledelsen, blitt evaluert underveis og mot slutten?
 - a. herunder sikringsarbeid

Dersom en endringsprosess skal kunne lykkes, slik at resultatet blir kvalitativt bedre enn utgangspunktet, er legitimitet av avgjørende betydning. Samtlige seks hovedpunkter har derfor også nettopp med legitimitet å gjøre. Før vi konkluderer på spørsmålet om det er lagt til rette for størst mulig grad av trygghet og medvirkning, må vi derfor arbeide oss igjennom de ulike punktene, og vi starter øverst på listen.

1 Har hensikt, behov og mål har vært formulert klart og slik gitt omstillingen et legitimt utgangspunkt?

Hva er et legitimt utgangspunkt? Eller hva skal vi forstå med legitimitet. Her er det ulike tradisjoner med ulike definisjoner. Mens man innenfor det rasjonelle aktørperspektivet vektlegger effektivitet og måloppnåelse som viktig kilde til legitimitet, relaterer man innenfor den nyinstitusjonelle skole legitimitet til hvorvidt de løsninger og prosedyrer som benyttes anses som passende (jf. Johansson 2002, Selznick 1997). En beslutning har derfor legitimitet når den stemmer overens med rådende oppfatninger i virksomheten (og samfunnet) om hva som anses å være rasjonelt, rimelig og/ eller moderne. Legitimitet – både indre og ytre – betraktes derfor som vel så viktig som, om ikke viktigere enn, det å oppnå størst mulig effektivitet (Pfeffer 1997:64). Vi forholder oss til den sistnevnte retningen. Vårt utgangspunkt er derfor at skal hensikt, behov og mål oppfattes som legitime, må man bruke tid på både informasjon, diskusjon og forankring i organisasjonen. I den forbindelse kan det hevdes at diskusjoner nettopp er et vesentlig kjennetegn ved den politiske organisasjon som institusjon. Brunsson (1994) argumenterer for at man innenfor den politiske organisasjon sjelden er uenig om *målet*, men snarere om *veien*. Dette medfører at den politiske organisasjon i sin mest outrerte form kan bli handlingsdyktig. Når den politiske organisasjon beveger seg i retning av selskapet som idelatype, vil det – fortsatt ifølge Brunsson – kunne hevdes at man legger lokk på visse diskusjoner fordi det å vise seg handlingsdyktig fremstår som svært sentralt. Det kan derfor bli sentralt å innskrenke for eksempel tillitsvalgte aktive deltakelse både i diskusjoner og beslutninger for å begrense divergerende syn.

Et klart sett endringsbehov, men uenighet om konseptvalg

For Tollvesenets del var det liten uenighet knyttet til *behovet* for endring. «Alle» var enige i behovet for å videreutvikle Tollvesenet i takt med nye utfordringer som følge av blant annet globalisering, voksende antall grensepasseringer, ny teknologi og økte krav til effektivitet. Det synes imidlertid å ha vært mindre enighet og klarhet knyttet til hensikten og målene.

Det ble eksempelvis reist kritikk fra NT om valget av regionsmodellen. Denne kritikken forsterkes gjennom informantintervjuer og analysen i Tryggvason og Steirings masteroppgave om DUP fra 2005. Kritikken går på at modellen ble valgt før det var klart hvilke *behov* den skulle dekke. Slik sett kan det se ut til at den ytre legitimiteten ved å velge noe tidsriktig ble viktigere enn den indre.

I og med at modellen kan klassifiseres som et konsept innenfor New Public Management-tradisjonen, utfordres også den etablerte tollerkulturen. Hvorvidt organisasjonskultur og tolleridentitet virkelig blir truet, kommer vi tilbake til senere. Et viktig poeng i denne sammenheng er imidlertid at endringer som oppleves som en trussel mot egen virkelighetsforståelse og identitet vil kunne møte massiv motstand i en virksomhet (Bourdieu 1994). Dermed vil det også kunne oppstå grobunn for alternative tolkninger av de «egentlige» målene for DUP, og om DUP vil være bra for Tollvesenet som sådant. Dette stiller krav til et grundig forarbeid, der informasjon og kommunikasjon er sentrale stikkord. Slik kan kritikk og alternative forslag fremmes, samtidig som grunnlaget for en felles forståelse kan dannes.

I Tollvesenet finner vi imidlertid en manglende oversettelse av vidt definerte mål som at DUP skulle gjøre etaten «i stand til å møte morgendagens utfordringer» til et lokalt språk. Blant de ulike delmålene i DUP (kap. 5) er det ingen som skiller seg ut som et som informantene har *god* kjennskap til. Dette skaper selvsagt legitimitetsproblemer når virkemidler for å nå målene skal iverksettes. Men hvorfor er det slik?

Mer rykter enn fakta i oppstartsfasen

Våre analyser viser at de formelle kommunikasjonsstrukturene ikke fungerte tilfredsstillende i endringsprosessen. Eksempelvis har vi sett at 65 prosent av arbeidstakerne svarer at nærmeste leder har hatt liten eller ingen betydning som informasjonskilde under DUP. Inntrykket forverres når vi også vet at heller ikke den sentrale ledelsen i direktoratet betraktes som en viktig informasjonskilde. Derimot har de uformelle kanalene vært hyppig brukt. Spredningen gjennom disse kanalene har foruten fakta imidlertid vært preget av rykter og sladder. Dette skapte uro og grobunn for usikkerhet, og det har bidratt til at den formelle informasjonen har hatt liten troverdighet eller legitimitet blant de ansatte.

Samtidig er Tollvesenet en gjennomorganisert virksomhet – organisasjonsgraden er svært høy. Vi har også blitt fortalt at tillitsvalgte tradisjonelt har hatt stor grad av innflytelse. Dermed skulle forutsetningene for en ryddig kommunikasjons- og informasjonsstruktur være til stede. Likevel synes ikke dette potensialet å ha blitt godt nok utnyttet. Vi velger å trekke frem tre mulige forklaringer på hvorfor.

Sterk kultur og identitet – et tveegget sverd?

Vi har flere steder referert til tollernes egenoppfatning om etatens kultur og identitet. Spørsmålet som kan stilles er om dette også har medført at man sentralt i TAD har gått ut fra at det eksisterer en felles virkelighetsforståelse «der ute». Hvis så er tilfellet, er det rimelig å anta at man også har undervurdert informasjons- og kommunikasjonsbehovet i organisasjonen. Våre analyser vitner snarere om ulike virkelighets- og problemforståelser, noe som også den uformelle informasjonsspredningen har gitt næring til. I omstillingsprosesser vil det vanligvis være et udekket informasjonsbehov når endringer skal gjennomføres. Slik kan de ansvarlige dekke seg med «folk fulgte ikke med i prosessen» eller at «tillitsvalgte burde informert bedre». Like fullt burde sentrale ledere i Tollvesenet – med sin kjennskap til etaten – ha kalkulert med at mer eller mindre sannferdige rykter ville bli spredd – og det fort. Gjennom linjen burde man i større grad ha involvert ledere nedover i systemet gjennom informasjon og kommunikasjon. Det synes ikke å ha blitt gjennomført i tilstrekkelig stor grad. Også ledere har vage oppfatninger av formålet ved DUP.

En endring som truet?

Til tross for at Tollvesenet har gjennomført endringer også tidligere, er DUP den mest omfattende i løpet av de siste 20 årene. Toll- og avgiftsdirektørens initiativ kan betraktes som et ønske om selv å styre endringene. Av mulige trusselscenarier som etaten kunne stå overfor var en oppsplitting, der deler av Tollvesenet ble innlemmet i Skatteetaten. Vi vet også at i den perioden der DUP ble gjennomført, var endringstakten høy i statlig

sektor, og det er ikke urimelig å tenke seg at det ville kommet et politisk initiativ til endring hvis ikke dette hadde kommet fra etaten selv. Det er imidlertid lite som tyder på at arbeidstakerne i Tollvesenet oppfattet en slik ytre fiende som kunne rokke ved etatens egenart og eksistens. Dermed ble DUP i seg selv en trussel fordi den rokket ved noe som fremstår som et sentralt trekk ved den tidligere omtalte identiteten. DUP svekket oppfatningen om at ansettelse i etaten er et livslangt prosjekt. Gjennom DUP så man konturene av en mer «brutal» personalpolitikk der det ikke lenger ble laget tilpasninger som eksempelvis forhindret at ansatte ble stående uten oppgaver eller måtte flytte for å beholde sitt ansettelsesforhold. Slik fikk også tilliten til etaten som arbeidsgiver seg en knekk. Ikke bare for de direkte berørte, men også for dem som indirekte ble berørt i form av at kolleger følte seg presset til å se seg om etter annet arbeid utenfor etaten. Og når *hvorfor* ikke i stor grad synes å ha blitt kommunisert og oversatt, gjør dette situasjonen enda verre i forhold til å skape legitimitet også for upopulære beslutninger.

Manglende konsekvensutredning

Hadde omstillingens utgangspunkt hatt en større grad av legitimitet dersom konsekvensutredninger i større grad hadde blitt gjennomført? Det er alltid lett å være etterpåklok og svare et ubetinget ja på dette. I Tollvesenets tilfelle synes imidlertid dette å være et berettiget ja. Da arbeidet med DUP ble satt i gang, gikk ryktene fort, og mange ansatte, særlig ved mindre tjenestesteder, var usikre på hvor dette bar. NTs ønske om en konsekvensutredning ble ikke hørt. Etatens erfaringer med omstilling av denne karakter ser ikke ut til å ha vært god nok til at den sentrale ledelsen kunne forutse de problemer man ville få med hensyn til å kommunisere hensikt, behov og mål i DUP. At de personalmessige konsekvensene skulle få så vidt stor oppmerksomhet, burde ikke overraske.

DUP mer enn en «boksologisk» reform

I ettertid har NT karakterisert DUP som en «boksologisk» reform med minimal innvirkning på etatens virksomhet. Andre sier at DUP, med unntak av noen nedleggelser og sammenslåinger, er mer «prat» enn realitet (Tryggvason og Steiring, 2005). Våre data viser imidlertid at DUP fikk både faglige og sosiale konsekvenser for en ikke uvesentlig gruppe ansatte. Vi mener det derfor er grunn til å tilbakevise påstanden om at dette kun var en «boksologisk» reform.

2 Har en sikret seg at informasjon er nådd ut rettidig og blitt forstått?

Spørsmålet er delvis besvart i foregående avsnitt, og svaret er altså «nei». De formelle informasjons- og kommunikasjonsstrukturene ble sterkt utfordret og til dels utkonkurert av de uformelle. Noe av forklaringen er selvsagt at rykter og sladder alltid vil spre seg i denne type endringer. Andre forklaringer er at den formelle informasjonen «kom for sent» eller var «ufullstendig»; den ga med andre ord ikke informasjon om de temaer som arbeidstakerne var mest opptatt av. Som medlemmer av en organisasjon under endring vil arbeidstakerne først og fremst stille spørsmålet: Hva vil dette bety for meg og mine kolleger? Dersom disse spørsmålene ikke besvares, vil også forankringen bli vanskelig og legitimiteten skrantende. Som det har fremgått av denne rapporten, var det tid-

vis vanskelig å gi klare svar på dette. Det burde man imidlertid ha vært tydeligere på. Samtidig burde det også vært klart understreket at for noen ansatte ville dette i praksis bety at deres fremtid i etaten var høyst usikker grunnet flytting/ nedlegging av tollsteder. For de ansatte ble jo nettopp en usikker fremtid i Tollvesenet en del av det trusselbildet som DUP representerte. Informasjon om personalmessige konsekvenser synes ikke å ha nådd de ansatte på et tidlig tidspunkt i endringsprosessen.

Svak formell informasjonsstruktur?

Spørsmålet kan heller snus på hodet – hva er gjort for å underbygge spredning av riktig informasjon? Våre analyser viser i hvert fall at ledere ikke i tilstrekkelig grad har blitt benyttet i dette arbeidet. Ikke bare hadde også ledere en vag formening om mål og virkemidler i DUP, de opplevde også i større eller mindre grad at ansatte hadde mer informasjon enn det de selv hadde. Her finner vi blant annet at størrelsen på tollstedet har hatt betydning. Ledere på små tollsteder har i større grad svart dette enn ledere på store tollsteder. Det indikerer at rykter særlig har hatt grobunn der antall ansatte har vært lite, noe som trolig har påvirket hele arbeidsplassen som sådan. Hvorfor informasjonen har vært dårligere på små tollsteder, vet vi ikke. En mulig forklaring kan være at man her har hatt færre kontaktpunkter inn til sentral ledelse, noe som har begrenset informasjonstilgangen. En annen kan være at ledere ved små tollsteder i mindre grad har blitt benyttet som informasjonskanal for den sentrale ledelsen. Begge forklaringene vitner imidlertid om en struktur som ikke var rustet til å lette omstillingsprosessen. Både ledere og tillitsvalgte mener det er en sammenheng mellom utilstrekkelig formell informasjon og ryktespredning, noe som i sin tur leder til upålitelig informasjon og usikkerhet blant ledere og ansatte. Med sin håndtering av DUP har ledelsen i etaten hatt en informasjonsstruktur som heller har underbygget enn motvirket uformell og til tider upålitelig informasjons-spredning.

3 Har prosjektet i alle faser vært tilstrekkelig forankret?

Forankring dreier seg om involverte parter og aktørers aksept av innholdet i en endringsprosess. Det dreier seg om aksept og tilslutning til både mål og strategier. Det handler om informasjon, kommunikasjon og – ikke minst - medvirkning og innflytelse. Dette betyr også at forankring er krevende, og – den fordrer ikke minst tid.

Sentral, men ikke bred forankring

Toll- og avgiftsdirektøren var tidlig påpasselig med å forankre DUP hos eier (Finansdepartementet) og i ledergruppen. Forankringen til organisasjonene sentralt var i startfasen mindre klar. Arbeidsgrupper i distriktene sørget for en viss forankring på mellomnivået. Helt lokalt ble prosjektene svakt og sent forankret. Dette illustreres godt ved at lokale ledere opplever å ha manglende kunnskap om DUP. Alt i alt må vi kunne konkludere med at DUP aldri ble bredt forankret. Særlig fremstår imidlertid manglende forankring i oppstartsfasen som en av svakhetene. Igjen må det være grunn til å spørre: hvorfor?

Korte tidsfrister svekker forankringen

Har tidsdimensjonen en innvirkning? Til en viss grad kan vi svare ja på dette. Tidsfristene ble i flere tilfeller satt av departementet. Like fullt har timingen i enkelte tilfeller vært dårlig. Det er lite fordelaktig å sende en innstilling ut til høring fredag før palmesøndag, når tidsfristen i tillegg er kort. Dette resulterte i mye kritikk. Det handlet blant annet om at innstillingen opererte med for dårlig grunnlagstall for de analyser som var gjort, og det handlet ikke minst om manglende medvirkning, grunnet lite tid. Kritikk knyttet til disse to punktene rammer legitimiteten og derfor forankringen hardt. Det blir heller ikke bedre når det reises tvil om utvelgelsen av deltakere til det sentrale Grannesutvalget. På tross av en haltende start antyder imidlertid våre analyser at en større grad av involvering kunne ha virket positivt inn på forankringen i senere faser.

4 Har de ansatte og deres representanter formelt og reelt kunnet delta og påvirke utvikling og gjennomføring av prosjektet?

Organisasjonsprosenten i Tollvesenet er svært høy, og den formelle samarbeidsstrukturen er godt forankret hos begge parter. Det er et godt forhandlingsklima, og fagforbundene (særlig Norsk Tollerforbund) har tradisjon for å ha et nært forhold til ledelsen. Dette er – som allerede omtalt - et svært godt utgangspunkt. Med et slikt utgangspunkt må vi også kunne forvente at møtepunktene er av en slik art at reell meningsutveksling, diskusjon og innflytelse vil kunne oppnås. Spørsmålet er imidlertid om partene har klart å nyttiggjøre seg av det potensialet som lå i dette partsforholdet. I forbindelse med DUP har de opplagt ikke lyktes særlig godt med dette.

Ovenfra og ned

Sett utenfra ser det ut som om forsøk med en nedenfra og opp- tilnærming i alle ledd har blitt overstyrt i større eller mindre grad. Det som i utgangspunktet kan ha vært et ønske om å igangsette en prosess der man benyttet både det direkte og indirekte medvirkningspotensialet, synes å ha møtt motstand på nivået over. Samtlige fagforeninger har innspill som blir ignorert av den sentrale arbeidsgruppen (Grannesutvalget). Arbeidsgruppen blir i noen grad overstyrt av Toll- og avgiftsdirektøren, som igjen til dels overstyres av Finansdepartementet. Føringerne fra Finansdepartementet er sterke. Dette vises både ved endringer som foretas og måten tidsfrister blir satt på. Linjen nedover (i etaten) trekkes med, men overstyres på viktige punkter. Dette kan ha skapt en opplevelse av skinndemokrati: «Uansett hva vi måtte si eller gjøre, så hjelper det ikke likevel».

Deltakelse likevel viktig

Like fullt er det grunn til å understreke at de som *har* deltatt aktivt i prosessen, i vår sammenheng ved å delta i arbeidsgrupper, gjennomgående er mer positive til DUP enn de som ikke deltok. Det indikerer for det første at resultatet kunne ha blitt et annet dersom flere hadde vært trukket med i denne type grupper på ulike nivåer. Dernest indikerer det også at det er et ubrukt potensial i organisasjonen – til tross for overstyring kan det være at man har gått glipp av verdifulle innspill som kunne ha påvirket retningen i prosessen. For det tredje er dette en klar støtte til at bedriftsdemokratiet faktisk fungerer

også i et nyttemotivert perspektiv. Det å delta, kunne diskutere og si sin mening medfører en større grad av aksept for utfallet – selv om utfallet også kan få negative konsekvenser for den enkelte.

Sterke partstradisjoner, men svak innflytelse for tillitsvalgte

Overskriften inneholder et klart paradoks. Men, ansattes vurderinger av tillitsvalgtes rolle i endringene må betraktes som ganske nedslående. Det sås tvil om tillitsvalgtes innflytelse i prosessen og om deres rolle som ivaretakere av rettferdig behandling for de ansatte. Dette er to kritiske punkter som berører tillitsvalgtes legitimitet. Sett fra arbeidstakernes ståsted burde de tillitsvalgte vært mer synlige i prosessen. Dette kan på den ene siden ha svekket tillitsvalgtes rolle sett i forhold til både ledere og medlemmer. På den annen side er dette også et stort problem for ledelsen, fordi tillitsvalgte er viktige legitimitetsbærere i en endringsprosess.

Det bør imidlertid understrekes at tillitsvalgte var aktive i forhold til de virkemidlene som ble tilbudt ansatte som ble løst av flytteplikten. Imidlertid kan det se ut til at dette ikke i særlig grad har endret ansattes inntrykk av en form for passivitet. En grunn kan være at dette skjedde sent i prosessen, en annen forklaring kan være at det ikke i tilstrekkelig grad ble kommunisert ut i virksomheten. Det er imidlertid noen relevante nyanse-inger som bør vektlegges, og som kan forklare det som fremstår som et lite fruktbart partssamarbeid, sett fra de ansattes ståsted.

Importerte løsninger og dårlig tid

Tilnærmingen til omstillingsprosessen kan være en vesentlig forklaring på at det partsbaserte samarbeidet fremstår som relativt svakt, tatt i betraktning det gode samarbeidsklimaet som har preget Tollvesenet i alle år. I stedet for å gjennomføre en intern prosess som kunne lede fra et omforent, anerkjent omstillingsbehov til egenutviklede mål og valg av virkemidler, fikk man altså et konseptdrevet utgangspunkt – den eksternt definerte regionaliseringsmodellen. Denne har ingen naturlig, intern forankring. Dermed blir det interne partssamarbeidet redusert til gjennomføringen av kosmetiske⁵⁷ endringer og mest mulig skånsom håndtering av negative konsekvenser for overtallige medarbeidere. Dette ser vi også i andre konseptdrevne omstillingsprosesser (se f. eks. Sollund 2004). Det handler blant annet om hvorvidt de anvendte løsningene anses som relevante og passende. Når disse er importert fordrer dette lokal oversettelse, og som påpekt mange andre steder, tyder mye på at denne var mangelfull. Foruten en mulig feilvurdering fra den sentrale ledelsens side, var også tid en medvirkende årsak til dette.

Kvaliteten på det partsbaserte samarbeidet ble sterkt utfordret av mangel på tid. På grunn av korte tidsfrister ble det i realiteten aldri anledning til å føre en seriøs dialog basert på lokal forankring i oppstartsfasen. Dette må selvsagt ses i sammenheng med at Tollvesenet er del av et politisk styringssystem, noe som både formelt og reelt reduserer

⁵⁷ I det store bildet er plassering av regionstollsted i Bergen versus Stavanger eller Kristiansand versus Drammen eller Sandefjord små (kosmetiske) strukturspørsmål, selv om det selvfølgelig ble opplevd helt annerledes av de involverte.

deres anledning til å diskutere med motparten når dette tidvis er Stortinget og ikke ledelsen i etaten. Og, ikke minst når det politiske nivået setter tidsrammer.

Når tillitsvalgtes rolle i DUP ikke vurderes som bedre enn det som er tilfellet, er det snarere å regne som et resultat av hvordan organene har vært brukt og hvordan forholdene der har vært – fremfor det formelle partssamarbeidet som sådant (jf. Falkum). Det synes som om særlig den sentrale ledelsen i liten grad har benyttet seg av samarbeidsaspektet i partsforholdet. Man har i begrenset grad lyktes med å utnytte de eksisterende drivkreftene i relasjonene på en slik måte at dette medvirket til aktive i utviklings- og forbedringsprosesser. Derfor kom heller ikke de tillitsvalgte i en posisjon der medvirkningsaspektet i tabell 2.1 ble utnyttet godt nok: De ble ikke møtt slik at de kunne forhindre «gale» beslutninger eller understøtte «riktige» beslutninger i tilstrekkelig grad.

Hvilke perspektiver på partsamarbeid har vært anvendt?

I innledningen presenterte vi tre ulike perspektiver på medvirkning:

- Det deltakerdemokratiske perspektivet. Her er deltakelse en verdi i seg selv og et viktig gode for de ansatte.
- Det rettighetsbaserte perspektivet. Her er maktutjevning basert på lov- og avtaleverket er sentralt motiv.
- Det nyttemotiverte perspektivet. Her er medvirkning gjort til et effektivt ledelsesverktøy for å styrke verdiskapingen.

Hvordan kan vi da oppsummere at de tre perspektivene på medvirkning er ivaretatt? I forbindelse med DUP ser vi en intensjon om å realisere *det deltakerdemokratiske perspektivet*. Det kommer klart frem i formuleringer om at omstilling ikke skal være en belastning, men en anledning til personlig utvikling («nye muligheter»). Ønsket om å redusere usikkerhet støtter også opp under dette. I praksis står vi igjen med enkeltpersoner blant lokale ledere som har gjort en kjempeinnsats.

Det rettighetsbaserte perspektivet har vært godt ivaretatt i avslutningsfasen. Det vil si at gjennomføring av nedbemanning og bruk av tiltakspakken er blitt fulgt på en riktig måte. Med bedre informasjon på et tidligere tidspunkt ville denne fasen riktignok ha vært gjennomført på en enda bedre måte. Når det gjelder startfasen, er bildet mer komplisert. Norsk Tollerforbund karakteriserer sen informasjon og korte tidsfrister som beskrevet over, som brudd på Hovedavtalen.

Nytteperspektivet på samarbeid har rett og slett vært fraværende. I dette ligger det at de tillitsvalgte ikke i tilstrekkelig grad ble involvert på en slik måte at de fikk reell innvirkning på DUP i dens ulike faser. Dersom nytteperspektivet skal kunne utnyttes, må det, som omtalt over, tilrettelegges for at de tillitsvalgte kommer i en posisjon der de ikke bare deltar i ulike fora, men også får muligheten for innflytelse på planlegging, forberedelse og iverksettelse. Det kan se ut til at ledelsen har oversett det «nyttige» ved å ha tillitsvalgte med på laget. En mulig forklaring på dette ligger nok delvis i at ledelsen i utgangspunktet undervurderte de utfordringene som skulle vise seg å dukke opp etter hvert som prosessen de hadde foran seg, skred frem. Et annet forhold ligger i (restene

av)⁵⁸ en kultur som i stor grad baserer seg på uformell kommunikasjon og beslutninger forberedt på kammerset. En uformell kultur der alle antar å kjenne alle og der de tillitsvalgte har vært mer rettighetsorientert enn nytteorientert, kan kanskje også ha bidratt til at forventningene til et nyttig, formelt partssamarbeid ikke har vært så store.

Negative påstander om partssamarbeid

Innledningsvis presenterte vi tre innvendingene mot det formelle samarbeidssystemet:

- For det første at informasjons- og forhandlingsprosedyrene kan bidra til å forsinke beslutnings- og endringsprosesser i bedriftene og slik gjøre bedriftene mindre fleksible i forhold til endringer som presses frem av markedsrelasjoner og teknologiske nyvinninger
- For det andre at de tillitsvalgte sjelden bidrar med innspill som endrer innholdet i beslutningene eller forbedrer kvaliteten i prosessene
- For det tredje at tillitsvalgte ofte demonstrerer motstand mot det ledelsen oppfatter som nødvendige endringer, og at dette er en barriere i bedriftsutviklingen.

Når det gjelder DUP, er det vanskelig bastant å tilbakevise eller støtte disse påstandene, ganske enkelt fordi det formelle partssamarbeidet i prosessen fremstår som mangelfullt. Vi finner imidlertid *ingen* tegn på at manglende involvering har drevet prosessen frem i *positiv retning*. Vi har snarere sett klare tegn på det motsatte. I den grad involvering har lyktes, har det påvirket oppfatningen av DUP på en positiv måte.

5 Ble det satt av tilstrekkelige ressurser i form av tid, kompetanse og økonomi?

Vi har flere ganger omtalt at knappe tidsfrister fremstår som en av flaskehalsene i DUP. Mer tid – særlig i den innledende fasen – ville kunne ha lettet omstillingsprosessen.

Tilstrekkelig endringskompetanse?

Vi har ingen holdepunkter for å si at Tollvesenets faglige kompetanse er lav. Tvert imot har vi grunn til å anta at Tollvesenet holder et høyt faglig nivå, og at de ansatte i større grad enn i mange andre offentlige virksomheter får løpende faglig oppgradering.

Når det gjelder etatens endringskompetanse, er bildet imidlertid mer sammensatt. På alle nivåer vil man ha ledere som er mer eller mindre kompetente til å gjennomføre endringsprosesser av denne art. Men det ser ut til at den sentrale ledelsen har undervurdert ringvirkningene av DUP i organisasjonen og derfor heller ikke gjennomført grundige nok analyser for å få kunnskap om ledere på ulike nivåer var godt nok rustet til å håndtere situasjonen lokalt.

⁵⁸ Parentesen er tatt med fordi Toll- og avgiftsdirektørens innsats for økt formalisering kan forventes å endre denne delen av kulturen.

Den uro som DUP skapte kunne vært begrenset ved hjelp av bedre og mer treffsikker informasjon, der linjeledere og tillitsvalgte ble aktivt benyttet. Vi har også sett at hver tredje leder mener de ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre endringsprosessen. Det er også en svært stor andel som mener at de ikke fikk god nok opplæring til blant annet å gjennomføre overtallighetssamtaler. Dette vitner om at de som skulle drive endringsarbeidet ute – i den enkelte region og på det enkelte kontor – i mange tilfeller ikke følte seg kompetente. Det kan derfor se ut til at den sentrale ledelsen ikke bare har undervurdert behovet for informasjon, men også overvurdert endringskompetansen til den enkelte leder. Samtidig vet vi at flere av de ledere som skulle drive det lokale endringsarbeidet hadde svært usikre fremtidsutsikter. Dette har trolig satt de berørte ledere i en svært ambivalent situasjon. Det er vanskelig å være entydig konstruktiv og løsningsorientert når man selv rammes negativt av de endringene man skal markedsføre, særlig dersom involveringen i tillegg har vært mangelfull.

Med hensyn til økonomi har vi ingen indikasjoner som tilsier at manglende ressurser på dette feltet hindret deltakelse.

6 Ble prosjektet fulgt opp av ledelsen, evaluert underveis og mot slutten?
Etter en god start vis-à-vis Finansdepartementet og en rask oppfølging av Grannesutvalget får prosessen en pause på ett år av årsaker som lå utenfor TADs herredømme. Når prosessen tas opp igjen, delegeres ansvar og fullmakter i stor grad til regionsnivået. Etter dette er toppledelsen lite synlig.

Prosjektet (DUP) ble ikke evaluert underveis, men utfordringer ble forsøkt løst etter hvert som de dukket opp. Løpende underveisevalueringer ville antakelig ha fanget opp noen av de svakhetene som er beskrevet over. Prosjektet har imidlertid fått en omfattende evaluering i ettertid. Dette styrket ikke DUP, men skaptr forventninger blant de ansatte om organisatorisk læring i ettertid.

Trygghet og medvirkning

Etter denne gjennomgangen er det på tide å konkludere. Ble ansattes trygghet og medvirkning godt nok ivaretatt i DUP? Med hensyn til ansattes trygghet viser våre funn at det kunne vært satt inn mer ressurser på å kartlegge mulige konsekvenser av endringene for de ansatte, og det kunne ikke minst vært satt inn ressurser for å bistå og støtte dem som fremstår som særlig berørte. Manglende trygghet må sees i sammenheng med at informasjonsstrukturene ikke fungerte tilfredsstillende, og at ledere på ulike nivåer i for liten grad var involvert aktivt i prosessen. Det medførte at ledere i flere tilfeller opplevde manglende kunnskap om prosessen, noe som vanskeliggjorde tilfredsstillende svar.

De ringvirkningene som DUP skapte er fortsatt virksomme i dag – over to og et halvt år etter gjennomføringen. Vi har sett at en stor andel svarer at DUP var en opprivende prosess som det vil ta tid å komme over, og vi har sett at stoltheten til etaten har fått seg en kraftig knekk. Dette viser at det ikke i tilstrekkelig grad var tatt høyde for at omkostningene av DUP ble så vidt store. En mer oppegående informasjonsstruktur,

tilrettelegging for diskusjoner og innsigelser er virkemidler som kunne ha redusert omkostningene, særlig når Tollvesenet internt omtales som en ryktebørs.

Hva så med medvirkning? Her er svaret noe mer nyansert. De som var involvert i arbeidsgrupper opplever denne deltakelsen i stor grad som positiv, både med hensyn til egen og gruppens gjennomslagskraft. Dette indikerer at medvirkning også innebar en grad av opplevd innflytelse for dem som deltok aktivt. Majoriteten gjorde imidlertid ikke det. De var avhengige av tillitsvalgtkanalen for å øve innflytelse, og som vi har sett blir tillitsvalgtes innflytelse i prosessen vurdert som relativt svak. Dette medfører at vi må kunne stille spørsmål om hvordan de formelle partssammensatte fora fungerte. Vi har konkludert med at disse ikke fungerte tilfredsstillende; i hvert fall ikke slik det blir oppfattet av de ansatte ute i etaten.. Det er problematisk både for de tillitsvalgte og ledelsen.

Bedriftsdemokratiet har – som alltid i en omstillingsprosess – blitt satt på prøve i Tollvesenet, men manglende klarhet har skapt ekstra omkostninger. Oppsummert kan det se ut til å ha vært en manglende klarhet i:

- Fordeling av myndighet i systemet
- Fordeling av ansvar
- Fordeling av oppgaver
- Fordeling av informasjon
- Fordeling av ressurser

Dette er forhold som har påvirket medvirkning, men også trygghet. Vi tror at den manglende klarhet må sees i sammenheng med at det er flere ansatte som opplever at egen innflytelse er blitt lavere etter DUP, sett i forhold til tidligere. Videre tror vi at dette også kan forklare at det er en større andel som svarer at forholdene på arbeidsplassen er blitt endret til det verre, snarere enn til det bedre. Vi skal avslutningsvis ta med et hjertesukk fra en av våre informanter:

«Det er mange som mener at DUP er en fiasko. Men hvis det blir konklusjonen, kommer vi jo bare til å få en ny runde.» (Tillitsvalgt)

Som det vil fremgå i neste kapittel, er neppe en ny runde den rette medisin for etaten i dag. Det som snarere trengs, er å få på plass mer velfungerende rutiner i forhold til informasjon og kommunikasjon, slik at mindre endringer og justeringer kan tas ettersom de måtte dukke opp.

11 Utfordringer

I beskrivelsen og analysen av trygghet og medvirkning i DUP har en rekke mer allmenne, organisatoriske forhold i Tollvesenet blitt virvlet opp. Dette er forhold av betydning både for den daglige drift og for håndtering av kommende omstillinger. I det følgende retter vi blikket fremover og skisserer noen mulige forbedringsområder.

Fortsette fornyelsesarbeidet

TADs aktive rolle for å iverksette DUP har vært viktig for at etaten selv skal kunne sitte i førersetet for utviklingen av egen fremtid. Akkurat som dagens tollvesen har endret seg fra i går, vil også morgendagens tollvesen se helt annerledes ut. Det er derfor viktig at etaten opprettholder initiativet i fornyelsesarbeidet. Evalueringen av DUP viser imidlertid at det kan være behov for konsolidering og organisatorisk forbedringsarbeid før en gir seg i kast med nye omstillinger av samme omfang som DUP.

Styrket forarbeid og økt klarhet

Arbeidet med å forberede DUP vis-à-vis Finansdepartementet er gjort på en god måte. Oppstartsfasen internt i organisasjonen kan derimot gjøres bedre. Det bør legges større vekt på klarhet i forhold til målformuleringer, fordeling av myndighet, ansvar, oppgaver og informasjon. Virkemidler bør skilles klarere fra mål, og en mer kritisk gjennomgang av mulige konsekvenser bør foretas, slik at organisasjonen er bedre forberedt på hva som kan komme. Dette er forhold etaten har god kunnskap om, men som ble nedprioritert under gjennomføringen av DUP.

Videreføre formaliseringsarbeidet

Nåværende toll- og avgiftsdirektør har jobbet for å formalisere utøvelse av lederroller, beslutningsprosesser og partssamarbeid. En videreføring av dette vil styrke håndteringen av nesten samtlige forbedringsområder som nevnes under.

Viktige beslutninger bør ikke forberedes og fattes i uformelle sammenhenger slik at det kun gjenstår for etablerte, formelle fora å stemple inn det andre har bestemt. Dette svekker, som vi har sett, beslutningsgrunnlaget faglig fordi kun et begrenset antall meningsbærere er sluppet til. Samtidig undergraves beslutningers legitimitet fordi både ledere og tillitsvalgte holdes utenfor. Dermed svekkes også grunnlaget for å oppnå bred oppslutning blant ledere og ansatte.

Bedre informasjonsrutiner, større åpenhet og formelle beslutninger

Som sagt er det nesten umulig å tilfredsstille informasjonsbehovet til alle under større omstillingsprosesser. Men i forbindelse med DUP sviktet informasjonsrutinene på en

rekke grunnleggende områder. Først og fremst manglet en informasjonsstrategi. Derneft var de formelle informasjonskanalene for svakt utviklet, slik at informasjon ikke nådde ut tjenestevet eller gjennom andre tilsiktede kanaler. Viktig informasjon ble i startfasen holdt tilbake. Likeledes var høringsfristene så korte at det var tilnærmet umulig å sette seg inn i stoffet. Noe av dette lå utenfor Tollvesenets kontrollområde.

Økt informasjonsvirkosmhet utad har vært et av hovedmålene som er skissert i forbindelse med DUP. Mer målrettet og formalisert intern informasjon, både i forbindelse med omstillinger og i det daglige utviklingsarbeidet i etaten, vil effektivisere utviklingsarbeidet og motvirke at uformell informasjon utfordrer formell informasjon. Økt åpenhet samtidig som formelle beslutningsrutiner styrkes, vil redusere grobunnen for subkulturer, sladder, mytedannelser og uformelle hersketeknikker på siden av den formelle strukturen.

Bedre informasjon vil, foruten å stille økte krav til egne formuleringer, også redusere uforutsigbarhet, usikkerhet og utrygghet i organisasjonen.

Mer vekt på nytteorientert partssamarbeid

Både ledelsen og tillitvalgte bør hver for seg og sammen drøfte om de ønsker å styrke det nytteorienterte samarbeidet, og hvilke forutsetninger som i så fall bør være til stede. I hvilken grad er proaktive fagforeninger ønskelig? Under DUP var fagforeningene aktive da det gjaldt medlemmenes rettigheter da overtallighetsspørsmålet dukket opp. Burde de ha vært mer aktive også i oppstartfasen?

Innlemme vernetjenesten

Vernetjenesten og bedriftshelsetjenesten bør trekkes inn endringsprosesser som kan ha betydning for arbeidsmiljø og helse. Dette ble ikke gjort under DUP. I ettertid har etaten styrket vernetjenestens rolle, blant annet ved at hovedverneombudet nå er med på månedlige informasjonsmøter sammen med toppledelsen.

Mindre myndiggjørt?

Mens arbeidslivet er inne i en prosess der myndiggjøring av ledere og ansatte er virkemidler for å skape effektive arbeidsplasser med økt grad av trivsel, ser Tollvesenet ifølge spørreundersøkelsen ut til å gå motsatt vei. Dette er neppe tilsiktet og bør derfor følges opp.

Fortsette med arbeidsgrupper

Medvirkning gjennom små prosjektgrupper benyttes med stort hell i arbeidslivet i forbindelse med forbedringsarbeid. Tollvesenets arbeidsgrupper i forbindelse med DUP har virket positivt, De som har deltatt i disse har andre og mer positive oppfatninger enn de som ikke har deltatt. Økt deltakelse ville skape mer åpenhet og forståelse, større oppslutning og bedre resultater. En videreutvikling av prosjektgruppemetodikken bør med fordel kunne anvendes i utviklingsarbeid av både begrenset og mer omfattende karakter.

Organisatorisk læring og kultur i endring

Prosjektet har fått en omfattende evaluering i ettertid. Dette styrker ikke DUP, men skaper forventninger blant de ansatte om organisatorisk læring i ettertid. Dette gir en god anledning til å gjenopprette tilliten til ledelsen og stoltheten over å jobbe i etaten, som er redusert i forbindelse med DUP. Evalueringen(e) bør derfor benyttes som en mulighet til en bred organisatorisk diskusjon om både kultur, arbeidsmiljø, beslutningsrutiner, bred medvirkning, etatens rolle, fremtid med mere. Kanskje skulle en også se kritisk på enkelte oppleste sannheter om kulturen i Tollvesenet?

Litteratur

Aetat (2005), *Rapport om arbeidsmarkedet*. Nr. I. Oslo

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002), *Personalpolitikk ved omstillingsprosesser*

Christensen, T. og P. Læg Reid (2001b), «New Public Management i norsk statsforvaltning». I: Tranøy, B.S. og Ø. Østerud, red., *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring* Oslo: Gyldendal Akademiske

Dachler, H.P. og B. Wilpert (1978), «Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation.» *Administrative science quarterly*, March, Vol.23:1-39. New York: Cornell University

ECON (2006), *Bruk av sluttordninger i statlige virksomheter 1998 - 2005*. Rapport 2005-108. Oslo: ECON

Engelstad, F., J. Svalund, I.M. Hagen, A.E. Storvik (2003), *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Grøndahl, Ø.N. (2004), *Tollvesenets historie, 3.bind*. Bergen: Rokkansenteret

Falkum, E. (2000), «Når partssamarbeidet setter dagsorden». I: Pålshaugen, Ø. og T.U. Qvale, *Forskning og bedriftsutvikling – nye samarbeidsforsøk*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie, 9

Falkum, E. (2000b), «Det innadvendte bedriftsdemokratiet? Individet, konseptene og partssamarbeidet i bedriftsutviklingen». I: Gjelsvik, M. og K. Hansen, red., *Norden i verden og verden i Norden. Nordisk arbeidslivskonferanse 1999*. København: Tema Nord 2000:575

Falkum, E. (1999) «Grenser for medvirkning. Medbestemmelse, medvirkning og bedriftsdemokrati». I: Falkum, E., L. Eldring, T. Colbjørnsen, red., *Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000*. Oslo/Bergen: Fafo

Falkum, E. (1997), *Avdelingsutvalgene i Oslo – status i 1997*. Bedriftsintern rapport Fafo-Siemens as

Grimsrud, B., L.E. Moland og S. Skinnarland (2005), *Evalueringsrapport av Hovedorganisasjonenes Fellestiltak i perioden 1998 til 2004*. Oslo: Fafo

Hagen, I.M. (1999), «Bedriftsdemokrati og fordeling – makt og bedriftsdemokrati». I: Falkum, E., L. Eldring, T. Colbjørnsen, red., *Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000*. Oslo/Bergen: Fafo

- Hagen, I.M. og A. Pape (1997), *Medspillere eller motspillere Lederes og tillitsvalgtes erfaringer med Hovedavtalen i staten*. Oslo: Fafo
- Hood, C. (1991), «A Public Management for All Seasons?» *Public Administration*. Vol. 69, s. 3–19
- Ingebrigtsen, B. (1993), *Deltakelse og innflytelse*. Trondheim, SINTEF-IFIM-notat 19/93
- Lafferty, W.M. (1983), «Deltakelse og demokrati». I: Bergh, T., *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Laudal, R. og J. Hauge (2004), *Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser*. Stavanger:: Rogalandsforskning
- Lund, J. (1998), *Partsroller i bedriftsutvikling*. Oslo: Fafo
- Lysgaard, S. (1961), *Arbeiderkollektivet – en studie i de underordnedes sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget
- (Mellby, Osv. I. (2005), *Tollere gjennom 300 år: 1563 – 1886*. Norsk Tollmuseum.
- Moland, L. og H. Holmli (2002), *Nærværende lederskap og tverrfaglighet i pleie- og omsorgssektoren*. Oslo: Fafo
- Moland, L. og H. Bogen (2001), *Konkurransutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. Oslo: Fafo
- Moland, L. og M. Egge (2000), *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Oslo: Fafo
- Moland, L. (1999), *Suksess og nederlag i pleie- og omsorgssektoren. Kvalitet, effektivitet og miljø*. Oslo: Fafo
- Moland, L. (1991), *Kompetanse eller tidsfordriv? Opplysningsorganisasjonenes bidrag til voksenopplæring*. Oslo: Fafo
- Moland, L. (1989), *Samarbeid gjør sterk? Ledelse og demokrati i kooperative bedrifter*. Oslo: Fafo
- Naschold, F. (1996), *New Frontiers in Public Sector Management*. Berlin: Walter de Gruyter
- Nyen, T. (2004), *Lærevilkår for eldre arbeidstakere i staten*. Fafo-notat 2004:34
- Nyen, T (2006), *Fra Fafos Lærervilkårsmonitor fra 2006*
- Ohlsson, Ø. og B. Rombach (1998), *Res pyramiderna – Om frihetsskapende hierarkier och tillplattningens slaveri*. Stockholm: Svenska Förlaget
- Opedal, S. og I.M. Sigen (2005), *Statlig eierskap og foretaksorganisering i spesialisthelsetjenesten*. Oslo: NIBR i samarbeid med Rogalandsforskning og Nordlandsforskning
- Pape, A. (1991), *Videreopplæring og utdanningsforskjeller i Handel og Kontor*, 1/1991
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

- Pollit, C. og G. Bouckaert (2000), *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Rappaport, J (1987), «Terms of empowerment/ exemplars of prevention: Towards a theory for community psychology.» *American Journal of Community Psychology*, s. 121-148
- Røvik, K.A.(1998), *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Skivenes, M. og S. Trygstad (2006), *Varslere – en bok om arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal Akademisk
- Sollund, M., S. Trygstad og B. Johansen (2004) «Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorg – hvorfor og hvordan?» NF-rapport nr. 11. Bodø: Nordlandsforskning
- St prp nr 1 (2002-2003) For budsjetterminen 2003
- St prp nr 1 (2001-2002) For budsjetterminen 2002
- St prp nr 82 (1990-1991 (Holandutredningen)
- Tollvesenets årsmelding for 2005
- Tryggvason, T.I. og R. Steiring (2005), *Distriktsutviklingsprosessen i Tollvesenet (DUP). Organisasjonsidentitet og endringer i Tollvesenet i Norge*. Masteravhandling ved Copenhagen Business School
- Trygstad, S., T. Lorentzen og E. Løken (2005), *Den nye staten. Omfang og effekten av omstillingene i staten 1990 – 2004*. Fafo-notat. Oslo: Fafo
- Trygstad, S. (2004), *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Doktoravhandling til Dr.polit-graden. Trondheim: NTNU
- Øgård, M (2000), «New Public Management - marked eller redningsplanke?» I: Baldersheim, H. og L. Rose, *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget

Interne dokumenter

Evalueringsbestilling av 07.11.05

Brevet fra Finansdepartementet 20.12.01

Distriktsutviklingsprosessen – en kronologisk beskrivelse» av Morten Dybesland og Rita Edvardsen i TAD.

Brev av 08.01.02 fra Toll- og avgiftsdirektøren til de ansatte om den forestående DUP

Arbeidsgruppens innstilling – «Grannesutvalget»

Diverse høringsuttalelse i forbindelse med Grannesutvalgets innstilling

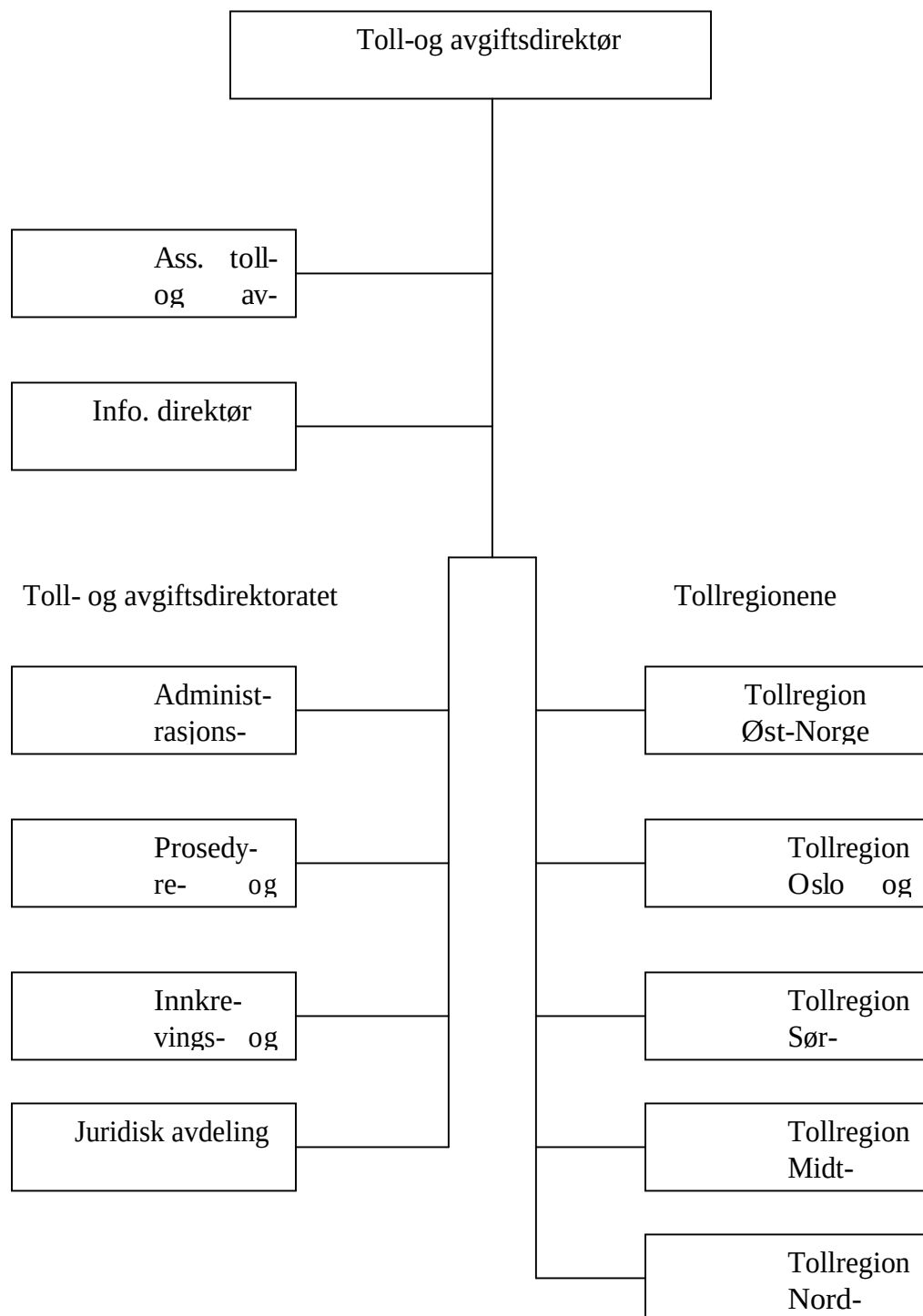
Forslag om DUP-innhold av 08.05.02 fra Toll- og avgiftsdirektøren til Finansdepartementet

Diverse utgaver av Toller'n og Norsk Tollblad

Årsmeldinger

Diverse notater, referater og høringsuttalelser i forbindelse med delprosjektene I, II, III

Vedlegg 1 - Organisasjon



This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.