

Hanne Bogen

**ANSATTES
MEDBESTEMMELSE
– EN TRUSSEL MOT
OFFENTLIG FORNYELSE?**

FAFO

Hanne Bogen

**ANSATTES MEDBESTEMMELSE
- EN TRUSSEL MOT
OFFENTLIG FORNYELSE?**

**En undersøkelse av ansattes rolle
ved fornyelsestiltak i offentlig sektor**

FAFO-rapport nr. 117

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1991

ISBN 82-7422-067-6

Trykk: < Falch Hurtigtrykk
2. opplag 1991

Innhold

Forord 5

Innledning 7

Del 1 Offentlig fornyelse og ansattes medvirkning 11

1.1 Fornyelse i offentlig sektor 11

**1.2 Fornyelse i offentlig sektor -
hva med de ansatte? 31**

**Del 2 Fornyelse i stat og kommune:
To virksomhetsstudier 67**

Trygdeetaten i forandring 69

**Rettled-prosjektet i avdeling for
teknisk utbygging i Bergen kommune 98**



Forord

Fornyelse i offentlig sektor settes i økende grad på den politiske dagsordenen. Stadig flere stiller seg tvilende til at nye krav til offentlig sektor kan løses gjennom økt ressurstilførsel i det omfang vi har sett de siste 20 år. Dermed blir omorganisering og effektivisering viktige stikkord for den videre utvikling av offentlig sektor.

Denne prosessen vil stille nye krav til offentlig ansatte, både i form av krav om omstilling til nye arbeidsoppgaver og mer effektiv organisering av eksisterende arbeid. Et viktig spørsmål blir dermed hvilken rolle de ansatte kan spille i denne omstillingsprosessen: Kan en vellykket omstilling forventes gjennom pålegg fra politiske myndigheter og ledelsen i offentlige etater, eller er en bredere medvirkning fra de ansatte og deres organisasjoner en forutsetning for en vellykket omstillingsprosess?

Foreliggende rapport er utarbeidet på oppdrag av Norsk Kommuneforbund og Statstjenestemannskartellet, med delfinansiering fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Innholdet er imidlertid fullt og helt forfatterens ansvar.

Oslo, september 1991

Hanne Bogen

Innledning

Denne rapporten tar for seg den rolle ansatte og fagforeninger spiller ved fornyelsestiltak i offentlig sektor, der siktemålet er å styrke brukernes og publikums stilling i forhold til forvaltningen. En slik fornyelse kan enten innebære at brukerne "får mer for pengene", dvs. at tjenestenes kvalitet øker, eller sikre at flere brukere får nytte godt av offentlige tjenester.

Gjennom studier av fornyelsestiltak i stat og kommune kan vi lære mye om de betingelser som legger grunnlaget for vellykkede omstillingsprosesser. Mange faktorer bidrar til en vellykket omstilling, som f.eks. den politiske beslutningsprosessen, nye teknologiske muligheter, økonomiske rammebetingelser, ledelsesformer. I denne fremstillingen vil vi fokusere spesielt på de ansattes og deres tillitsvalgte rolle. De andre nevnte faktorene trekkes inn som rammevilkår for en drøfting av de ansattes rolle.

Med de ansattes og fagforeningenes rolle mener vi her de strategier de ansatte velger å følge ved fornyelsestiltak. Strategiene kan ha ulike begrunnelser og legitimeringer: De kan enten hovedsakelig være begrunnet i de ansattes egne interesser, eller de kan være uttrykk for at de ansatte velger å sette egne interesser til side til fordel for brukere og publikum; de ansatte kan også bestrebe seg på å oppnå en såkalt "vinn-vinn"-situasjon der begge parter - brukere og ansatte - har mye å vinne på fornyelsestiltak (Bakke & Borgen, 1988). Handlingsrommet for valg av strategier for de ansatte og deres tillitsvalgte begrenses av de tidligere nevnte rammevilkår, f.eks. av de økonomiske eller politiske rammer som settes for fornyelsestiltakene. Gitt hensynet til slike begrensninger i valg av strategi, vil de ansattes strategier i det følgende bli vurdert i forhold til målsetningen om fornyelse på brukernes/-publikums premisser.

Spørsmålet om "de ansattes rolle" i fornyelsesprosessen berører også ansattes muligheter for *medbestemmelse* i forbindelse med fornyelsesprosesser og hvordan medbestemmelsesordningene praktiseres. De to forholdene er imidlertid ikke sammenfallende; også der hvor de ansatte ikke tilstås særlig rett til medbestemmelse, vil de kunne "spille en rolle", dvs. innvirke på omorganiseringen, men da gjerne på en mindre planmessig måte og med mer uklare kriterier for hvordan denne innflytelsen skal praktiseres. Klart definerte medbestemmelsesordninger med etablerte spilleregler som respekteres av både ledelse og ansatte, kan trolig bidra til at de ansattes innflytelse *både* kan gagne brukerne av offentlig sektor og dem som skal betjene brukerne, dvs. de ansatte. Vi vil i denne rapporten trekke frem erfaringer fra fornyelsestiltak der slike spilleregler for medbestemmelse er forsøkt etablert og vurdere hvordan spillereglene virker.

Medbestemmelse omfatter først og fremst den enkelte ansattes innflytelse over egen arbeidssituasjon, men også kollektiv innflytelse over utformingen av virksomheten, gjennom fagforeningenes engasjement i ulike samarbeidsfora. Denne siste form for medinnflytelse vil i første rekke involvere de øverste tillitsvalgte og i mindre grad den enkelte ansatte, selv om de tillitsvalgte skal handle på medlemmenes vegne. Innflytelsesordninger for ansatte og tillitsvalgte på ulike nivåer kan bidra til å utfylle hverandre, men det synes spesielt viktig å styrke den enkelte ansattes innflytelse over egen arbeidssituasjon. Det er hos den enkelte ansatte ~~h~~ilden til en kompetent og motivert innsats i offentlig sektor ligger; det er her man kan utnytte og utvikle de ansattes fagkunnskaper og arbeidsmotivasjon.

I del 1 av denne rapporten går vi først i avsnitt 1.1 inn på hva som ligger i begrepet offentlig fornyelse og hvorfor slik fornyelse i dag settes så sterkt på dagsordenen. Vi drøfter i denne sammenheng også hva som ligger i begrepet brukerorientering. Vi går deretter i avsnitt 1.2 nærmere inn på de utfordringer offentlige

fornyelsestiltak representerer for offentlig ansatte og drøfter den rolle ansatte kan spille i omstillingsprosesser der brukerperspektivet står i sentrum. Vi ser i denne sammenheng spesielt på hvordan utforming og praktisering av lov- og avtaleverk innvirker på offentlig fornyelse og de ansattes muligheter for medbestemmelse i omstillingsprosessen. Denne første delen av rapporten vil i stor grad bygge på foreliggende materiale.

Ansattes medvirkning i offentlig fornyelse er et relativt nytt forskningsfelt. Det er bare gjennomført et begrenset antall studier som tar for seg erfaringer med ansattes innflytelse på utformingen av offentlig virksomhet. For å supplere foreliggende studier, har vi gjort bruk av synspunkter og vurderinger som har kommet frem gjennom intervjuer med personer som arbeider innenfor området (både i fagbevegelsen, forsknings- og utviklingsmiljøer og i offentlige etater) og synspunkter som har kommet frem gjennom seminar- og kursdeltakelse innenfor dette feltet.

I del 2 tar vi så for oss to studier fra henholdsvis stat og kommune der de ansatte og deres tillitsvalgte har spilt en mer eller mindre aktiv rolle. Disse studiene er resultat av eget innsamlet materiale gjennom såkalte case-studier eller virksomhetsstudier. I innledningen til del 2 drøfter vi nærmere de muligheter og begrensninger denne metoden har i studiet av prosesser i offentlig sektor. Det temaet som behandles her, krever empirisk kunnskapsoppbygging gjennom kvalitative studier av konkrete endringsprosesser. Det er nødvendig å innhente mer praktisk kunnskap om fagbevegelsens og ansattes faktiske valg av strategier og erfaringer. Forholdene i offentlig sektor er ofte så ulike fra etat til etat at det er vanskelig å generalisere fra ett område til et annet. Foreliggende rapport, inkludert de to case-studiene, gjør derfor ikke krav på å gi noen endelig vurdering av feltet, men vil snarere reise en del problemstillinger og utfordringer for fagbevegelsen som det er viktig å arbeide videre med.

Del 1 er altså en generell del som drøfter en rekke faktorer som har betydning for ansattes medvirkning i fornyelsesprosesser. Her foregripes endel av de forhold som kommer frem i case-studiene. Del 1 har imidlertid en viss selvstendighet i forhold til del 2 og gjør ikke krav på å være en utfyllende drøfting av alle forhold som gjør seg gjeldende i case-studiene. Tilsvarende reiser case-studiene problemstillinger som ikke drøftes utfyllende i del 1. De to virksomhetene er dessuten ikke plukket ut med tanke på å belyse de samme forhold; tvert imot er hensikten at de skal avdekke ulike aspekter ved fornyelse i offentlig sektor for derved å vise spennvidden i problemstillinger som gjør seg gjeldende. Spørsmålet blir så om fagbevegelsen kan trekke generell lærdom på grunnlag av beskrivelser av ganske ulike situasjoner.

Oppdragsgiverne for prosjektet har vært et LO-forbund og en hovedsammenslutning av forbund som organiserer offentlig ansatte, henholdsvis Norsk Kommuneforbund (NKF) og Statstjenestemannskartellet. De to virksomhetene er plukket ut med sikte på å dekke grupper av offentlig ansatte som er organisert i NKF og Kartellet. Derfor er det heller ikke lagt vekt på å få med virksomheter der sterke profesjonsgrupper gjør seg gjeldende, siden disse i hovedsak ikke er organisert i LO-forbundene. Det fokuseres i denne rapporten primært på de ikke-profesjonaliserte gruppene av offentlig ansatte; profesjonsdebatten kommer derfor noe i bakgrunnen.

Foreliggende rapport inngår som fase 1 av et større prosjekt om ansattes medvirkning i fornyelsen av offentlig sektor og kan derfor betraktes som et forprosjekt. Mens forprosjektet trekker opp et bredt spekter av problemstillinger, vil fase 2 gå nærmere inn på utvalgte områder av samspillet mellom offentlig fornyelse og ansattes og fagbevegelsens medvirkning. Også her vil case-studietilnærmingen være sentral.

Del 1 Offentlig fornyelse og ansattes medvirkning

1.1 Fornyelse i offentlig sektor

I løpet av det siste tiåret har oppmerksomheten om effektivitet og servicenivå i offentlig sektor økt betraktelig. Stadig flere spør seg om vi bør være fornøyd med de tjenester vi mottar fra det offentlige og om ressursene i offentlig sektor forvaltes på best mulig måte. Som svar på disse utfordringene har myndigheter og etatsledere satt i gang en rekke fornyelses- eller moderniserings-tiltak i offentlig sektor, både som gjennomgående aksjoner og programmer (f.eks. Aksjon Publikum, Den nye staten), og som etats- eller sektorspesifikke fornyelses- og effektiviseringstiltak (f.eks. organisasjonsendringer i Postetaten og Trygdeetaten, fristillingsforsøk i kommunene). I det siste er det foretatt en gjennomgang av 17 statlige områder (bl.a. jordbruks- og fiskeri-sektoren, kultursektoren, trygdeetaten, helsesektoren, utdannings-sektoren, samferdselssektoren, utviklingshjelp, kraftforsyning osv.) med tanke på mulige effektiviseringsgevinster ved omorganisering.¹

Dagens debatt om fornyelse og modernisering i offentlig sektor kan gi inntrykk av at det her dreier seg om et helt nytt fenomen. Det gjør det ikke nødvendigvis. Dagens fornyelse og modernisering i offentlig sektor kan for det første sammenliknes med situasjonen i privat sektor der organisasjonsutvikling lenge har hatt et bredt omfang. Men også offentlig sektor har gjennomgått store endringer de siste tiårene. I hovedsak har disse endringene hatt preg av en

¹ Vi tar ikke her stilling til innholdet og utformingen av disse gjennomgangene, men bemerker at selve intensjonen i gjennomgangen ble rost av den tidligere formannen i AUF, Jens Stoltenberg (Dagens Næringsliv 8.11.90).

ekspansjon av offentlig sektor ved at det offentlige påtok seg nye oppgaver, men effektiviseringstankegang har heller ikke tidligere vært fullstendig fraværende. Offentlig sektor har likevel tidligere vært forskånet for et kontinuerlig og gjennomgående fornyelsespress av det omfang som vi ser tendenser til i dag. Mange har ansett utformingen av offentlig sektor som mer eller mindre gitt en gang for alle. Den gradvise veksten i offentlig sektor over flere tiår, både med hensyn til utvidelse av tjenestespekter, økning av antall ansatte og bedring av arbeidsforhold, har forledet mange til å tro at denne veksten kunne fortsette i samme takt som hittil, og om den ikke kunne fortsette i samme takt, så ville store endringer i dagens situasjon være lite tenkelige. Direkte *omstilling*, forstått som omprioritering av eksisterende offentlige ressurser, har imidlertid i liten grad vært satt på dagsordenen.

Dagens fornyelsesdebatt reflekterer en økt erkjennelse av at store deler av offentlig sektor, i likhet med private virksomheter, i fremtiden vil være gjenstand for et kontinuerlig krav om omstilling og derfor må styrke evnen til å omstille seg i tråd med endrede behov hos publikum og i samfunnet generelt. Dette gjelder imidlertid ikke like sterkt for alle deler av offentlig sektor. For en rekke offentlige oppgaver, som f.eks. de lovregulerende og saksbehandlende, vil det også i fremtiden være viktig med stor grad av kontinuitet og forutsigbarhet.² Det er dessuten viktig å unngå å bli så omstillings- og fornyingsivrig at man gir slipp på de fornuftige aspektene ved dagens utforming av offentlig sektor, slik at man står i fare for å "helle barnet ut med badevannet". Det *kan* være gode grunner til at deler av offentlig sektor har vist sterk resistens mot forandring; kanskje er dagens utforming på mange områder ut fra en samlet betraktning ganske fornuftig. Et

2 Enkelte har begynt å spørre seg om ikke dagens reformpolitikk i offentlig sektor går for langt i retning av mål- og rammestyring, på bekostning av nettopp forutsigbarhet, kontinuitet, rettssikkerhet, sentral samordning og styring (Stat & Styring, 3, 1991).

slikt grunnsyn bør likevel ikke stå i motsetning til det syn at det er nødvendig å skape økt bevissthet om at ordninger og institusjoner som ble etablert i én periode, ikke automatisk fyller samme behov i en annen periode, men at nye behov ofte krever nye løsninger og at det kan finnes bedre og mer effektive måter å løse eksisterende oppgaver. Dette kan innebære at ressurser må omdisponeres til nye områder, i stedet for at nye oppgaver løses ved ekspansjon av eksisterende ordninger eller utvidelse av det offentlige tjenestespekteret, slik situasjonen i stor grad har vært frem til i dag (Bogen & Langeland, 1989). Denne utviklingen kan videre føre til at offentlig ansettelse vil innebære noe annet i fremtiden enn i dag. Man vil f.eks. ikke lenger kunne forvente at jobbinnholdet beholdes uforandret over tid på samme måte som tidligere; omdisponering av ressurser, både økonomiske og personellmessige, mellom ulike deler av offentlig sektor i tråd med endrede behov, vil bli mer utbredt.

Innholdet i fornyelsen vil variere mellom områder, selv om et hovedtrekk i utviklingen er en forskyvning fra en regelstyrt offentlig sektor til en mer oppgave- og målorientert organisering, med økt vekt på bruker- og publikumsorientering i særlig de tjenesteorienterte deler av offentlig sektor.

Private konsulentfirmaer er ofte viktige aktører i gjennomføringen av moderniseringsprosessene i offentlig sektor, f.eks. innenfor områder som omlegging av rekrutteringsmetoder, økonomistyring, endringer av organisasjonsstruktur og organisasjonskultur (Røvik, 1991). Hvorvidt disse firmaene vil trekke med seg virkelighetsoppfatninger og organisasjonsmodeller fra privat sektor uten å ta tilstrekkelig hensyn til det som særpreger offentlig sektor, som en politisk organisasjon der ofte motstridende målsetninger skal forenes, gjenstår å se. Den økende bruken av private konsulentfirmaer kan tolkes dithen at offentlige etater ønsker å etterlikne såkalte vellykkede private bedrifter, men ofte uten at det tas tilstrekkelig hensyn til forskjellene mellom privat og offentlig

sektor (Askvik, 1991). Den tiltakende tendens til bruk av de samme utvelgelsesmetoder for ansettelse av ledere i offentlige etater som i private bedrifter, med vekt på resultatorientering, målstyring, serviceorientering, uten at det tas tilstrekkelig hensyn til den enkelte etats konkrete arbeidsoppgaver, vil over tid kunne få konsekvenser for utformingen av de offentlige tjenestene (Kommunal Rapport, 1991, 9).³

Offentlig fornyelse som utfordring for fagbevegelsen

For fagbevegelsen reiser den offentlige fornyelsesprosessen en rekke utfordringer. Offentlig sektors særegne plassering i samfunnet, ved at den er finansiert og organisert kollektivt og skal tjene fellesskapets interesser, gjør at spesielle hensyn må tas. Fagbevegelsen er her plassert i et handlingsfelt som krever en avveining mellom ulike interesser som alle har sin rettmessige plass. Spørsmålet er om fagbevegelsens lojalitet, som arbeidstakerorganisasjon, først og fremst bør ligge hos medlemmene og deres interesser som arbeidstakere eller om den bør ta et videre samfunnsansvar også på områder som fra medlemmenes synspunkt kan være upopulære. I fornyessammenheng har andre

3 Foreløpig kan det være vanskelig å forutsi hvilke konsekvenser denne utviklingen eventuelt kan få. Et eksempel kan hentes fra statlige etater som oppfordres til å "tenke nytt" og skaffe inntekter gjennom nye tjenester i randsonen av etatens hovedoppgaver, som Televerkets nye Teletorg. Inntil nylig har abonnenten måttet betale en ikke ubetydelig sum til Televerket for å få avstengt den linjen som formidler Teletorget, samtidig som denne linjen er atskillig dyrere å benytte enn de ordinære linjene. Pågående annonsering skal friste folk til å undersøke hvilke tilbud Teletorget byr på, med fare for at bl.a. barn og arbeidstakere biter på annonseringen og gir sine foreldre og arbeidsgivere en overraskelse over telefonregningen. Her har Televerket vist en oppfinnsomhet som ikke ligger under for mange private, og mer spekulative, bedrifter, men man kan knapt konkludere at Teletorget har vært en ordning utformet til brukernes beste. Denne utviklingen reiser spørsmålet om man - fremdeles - bør kreve at offentlige etater utviser et større samfunnsansvar enn man forventer av private bedrifter.

interesser enn arbeidstakernes faktisk vel så stor samfunnsmessig legitimitet.

For det første skal *bruker- eller publikumsinteresser* ivaretas. Det er for brukernes skyld vi har en offentlig sektor, og det er i prinsippet også brukerne som finansierer offentlig sektor, gjennom skatter og avgifter/egenandeler.⁴ De ulike brukergruppene har imidlertid større eller mindre mulighet til å ivareta sine interesser. Siden det ikke er mulig å ivareta alle interesser fullt ut, må en legitim avveining foretas. Denne avveiningen er i vårt politiske system tillagt *politikerne*. Politikerne skal altså tjene som brukernes og det allmenne vels talerør. Det er dermed politikerne som tar de formelle beslutninger om utformingen av offentlig sektor. I den enkelte offentlige virksomhet er det så *ledelsen* i rollen som *arbeidsgiver* som, med større eller mindre grad av frihet, iverksetter de beslutninger politikerne tar.

Fagbevegelsen vil på sin side forsøke å ivareta sine medlemmers interesser på en best mulig måte. Først og fremst gjelder det sikringen av trygge og gode arbeidsplasser med et forsvarlig lønnsnivå. Det gjelder i stadig større grad også deltaking i utvikling av interessante arbeidsoppgaver, gjennom utviklingsmuligheter og opplæringstiltak på den enkelte arbeidsplass. Ivaretaking av arbeidstakerinteresser kan komme i konflikt med andre interesser, som bruker- eller politikerinteresser. Hvilke interesseavveininger fagbevegelsen her velger å foreta, blir viet spesiell oppmerksomhet i denne rapporten.

Innenfor fagbevegelsen selv kan det også herske ulike interesser, for det første mellom *sentrale* og *lokale nivåer*, der lokale nivåer kan ha andre interesser enn de sentrale. Lokale nivåer kan f.eks. ønske å gå lengre i eksperimentering med nye arbeidsmåter enn de sentrale nivåene, som må ivareta fagbevegelsens allmenne

⁴ Vi ser her bort fra den finansiering av offentlig sektor som skjer gjennom inntekter fra statlig næringsdrift, som f.eks. fra oljeutvinning. Men også slike inntekter skal i prinsippet tilfalle allmennvellet, ikke private interesser.

interesser; kanskje er det sentrale nivået redd for å miste makt. For det andre kan det utspille seg uenigheter mellom *tillitsvalgte* og *menige fagforeningsmedlemmer*; de tillitsvalgte kan være innstilt på å inngå flere kompromisser med ledelsen enn medlemmene finner riktig. Det kan altså ikke forutsettes at det til enhver tid er full overensstemmelse i interesser mellom de ulike nivåene i fagbevegelsen.

I de følgende avsnittene vil vi drøfte nærmere de utfordringer og dilemmaer fagbevegelsen må forholde seg til, stilt overfor et krav om fornyelse av offentlig sektor og gitt at fagbevegelsen bare er én av aktørene på banen. Vi vil dessuten gå nærmere inn på noen årsaker til kravet om offentlig fornyelse og drøfte hva som ligger i begrepet "offentlig fornyelse".

Årsaker til fornyelsespress

Det er flere årsaker til at fornyelse i offentlig sektor har kommet i fokus. Strammere økonomiske rammer nasjonalt har satt en bremse på mulighetene for å fortsette 1970- og 80-årenes ekspansjon i offentlig sektor og nødvendiggjør mer effektiv ressursbruk. Politiske strømninger har skapt større tro på markedskreftenes evne til å løse fundamentale behov og mindre tiltro til offentlig styring og forvaltning på mange tjenestekområder. Dette legger press på offentlig ansatte for å vise i praksis at offentlig organisering av tjenester gir bedre forvaltning av samfunnets ressurser enn privatisering eller fristilling til markedet gjør.

Det kan hevdes at én viktig forskjell mellom tidligere endringsprosesser i offentlig sektor og dagens situasjon, er den økte vekt på effektivitetsaspektet. I løpet av 1980-årene ble kostnadene ved en stor offentlig sektor i stadig sterkere grad problematisert, godt hjulpet av nye politiske strømninger. Men også de sosialistiske partiene har gradvis erkjent problemene med økende offentlige utgifter, spesielt i form av overføringer til husholdningene. Gitt

rammebetingelser som svakere generell økonomi og vekst i behovet for tjenester som tilbys av det offentlige (barnehager, helsetjenester, eldreomsorg), fremstår *effektivisering* som en måte å utnytte de offentlige ressursene bedre. Tidligere var effektivitet i ressursutnyttelsen intet overordnet mål; det var derimot kravet om korrekt saksbehandling og tilfredsstillelse av nye behov i befolkningen.

Endringer i livsstil og mer differensierte sosiale behov har imidlertid bidratt til å avdekke en manglende lydhørhet i offentlig sektor overfor behov og ønsker blant brukerne eller publikum. I offentlig sektor finnes færre mekanismer som signaliserer endringer i brukernes behov og ønsker enn i privat sektor, hvor prismekanismen kan gi informasjon til produsentene om endringer i kundenes preferanser. Offentlig sektor er avhengig av at politikerne, som folkets talerør, har tilstrekkelig brukersensitivitet som formidles videre til utførende myndighet. Dessuten får misnøye hos brukerne sjelden direkte konsekvenser for den virksomheten misnøyen retter seg mot; offentlige etater står ofte i en monopolsituasjon som tjenesteleverandør og kan i motsetning til private bedrifter ikke gå konkurs. Ledere og ansatte i offentlig sektor har dermed et svakere press på seg til å utvikle lydhørhet overfor publikums behov.

Nyere undersøkelser har vist en gjennomgående kritisk holdning i befolkningen til ressursbruken i offentlig sektor. Tre fjerdedeler av et landsdekkende utvalg mener at ressursbruken er mindre effektiv enn i privat sektor, men samtidig ser like mange eksistensen av et offentlig tjenestetilbud som garanti for likebehandling og velferd for alle (Bogen & Langeland, 1989).⁵ Folk ønsker altså at mange tjenester ytes i offentlig regi, men mener at ressursbruken kan bedres. Dessuten skilles det mellom ulike

⁵ Spesielt interessant er det at 70% av offentlig ansatte fra samme undersøkelse var av den oppfatning at det sløses for mye i offentlig sektor. Offentlig ansatte burde ha førstehånds kunnskap om forholdene i offentlig sektor og dessuten ingen egeninteresse i å fremstille forholdene i dårligst mulig lys.

tjenester; man er mer fornøyd med enkelte enn andre (Baldersheim m.fl., 1990).

Nå skal man ikke ta for gitt at den kritiske holdningen i befolkningen alltid er like godt underbygget av kunnskap om hvordan offentlig sektor faktisk fungerer; det har delvis blitt "mote" å være kritisk til det offentlige, og myter om irrasjonaliteten i offentlige ordninger har ofte velkommen underholdningsverdi. Samtidig skal man ikke se bort fra at publikum både kan ha fått økt erfaring med offentlig sektor gjennom flere møtepunkter mellom publikum og det offentlige (ikke minst som konsekvens av ekspansjonen i offentlig sektor)⁶ og dessuten, som følge av økende utdanningsnivå, er blitt mer bevisste sine rettigheter som brukere av offentlige tjenester. Det er videre rimelig å tro at publikum i utgangspunktet stiller strengere krav til offentlige tjenester enn til privatproduserte, fordi "det offentlige" jo i en viss forstand er oss alle og finansieres av våre egne skattepenger. Vi synes dermed alle å ha rett til å mene noe om offentlige tjenester på en annen måte enn privatproduserte. At valgmulighetene for private tjenester som oftest er flere enn for offentlige på grunn av offentlige monopoler, gjør også sitt til at "voice" lettere kan velges enn "exit" når man er misfornøyd med offentlige tjenester, for å benytte en kjent samfunnsvitenskapelig terminologi (Hirschman, 1970). For offentlige tjenester blir resultatet gjerne "more voice than choice".

Uansett årsakene til den økte kritikken av offentlig sektor, om den bygger på myter, faktisk kunnskap eller eventuelt urealistiske forventninger til hva som kan kreves av det offentlige, fører den

6 Det har vært en vanlig antakelse at tilfredsheten med offentlige tjenester øker i takt med publikums faktiske kontakt med den enkelte etat. Samtidig viser en nyere undersøkelse at kontakt forsterker meningene i begge retninger: Like gjerne som gode erfaringer gjennom kontakt kan moderere negative fordommer om servicen i offentlig sektor, kan dårlige erfaringer forsterke en negativ oppfatning (Stat & Styring, 1991). Man finner altså ingen entydig effekt av kontakt med offentlige etater.

til større fokus på offentlig sektor og økte krav til at det offentlige forvalter sine ressurser best mulig. Riset bak speilet dersom de ansatte og deres organisasjoner ikke klarer å møte denne utfordringen, kan bli et økende krav om privatisering av offentlige tjenester.

I mangel av en signalgivende prismekanisme må det offentlige bygge inn nye måter å fange inn endringer i behov og ønsker blant brukerne og utvikle større evne til omstilling i tråd med endrede behov.

Hva slags fornyelse?

Fornyelse er imidlertid ingen ensartet prosess. Det har både sammenheng med offentlig sektors omfang, de mange ulike typer virksomhet som drives i offentlig regi og de ulike utfordringer disse virksomhetene står overfor. Det er derfor vanskelig å finne én fellesnevner for innholdet i fornyelsen og moderniseringen av offentlig sektor; i noen sammenhenger vil et nytt regnskaps- eller budsjettssystem representere et skritt i ønsket retning, i andre vil en ny organisasjonsstruktur med nye arbeidsdelings- og ansvarsforhold være den "riktige" løsningen på et aktuelt problem, i et tredje tilfelle vil innføring av EDB utgjøre et stort fremskritt for virksomhetens mulighet til å utføre sine oppgaver mest mulig rasjonelt. De mekanismene som kan bidra til f.eks. økt effektivitet og service innenfor ett område, behøver ikke være de samme innenfor et annet.⁷ En konkret problemdefinisjon vil i hvert enkelt

7 For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at vi ikke mener det er noen nødvendig sammenheng mellom økt effektivitet og økt service. Defineres effektivitet på bestemte måter, innen helsesektoren f.eks. som kortere behandlingstid pr. pasient, kan resultatet lett oppleves som redusert pasientservice for dem som er under behandling. For dem som står uten behandlingstilbud kan derimot denne "økte" effektiviteten bety at de får et tilbud som de ellers ikke ville fått. På dette nivået i fremstillingen setter vi for lettvinthets skyld en sammenheng mellom effektivitet og service. Senere kommer vi tilbake til en problematisering av denne sammenheng.

tilfelle være nødvendig for å avgjøre hvilke tiltak som er mest adekvate. I tråd med dette er det ikke entydig om f.eks. desentralisering og delegering av beslutningsprosesser er den beste måten å oppnå økt effektivitet og publikumsservice, til tross for at dominerende politiske ideologier i dag går i denne retning (Selle, 1990). I enkelte sammenhenger kan økt sentral samordning og styring være nødvendig for å oppnå økt effektivitet i ressursdisponeringen. Men man kan også tenke seg typer av omstillinger hvor samordning gjennomføres parallelt med desentralisering og delegering, men da på ulike områder. Definisjon av målsetninger og budsjett-rammer kan f.eks. fastsettes sentralt, mens utformingen av organisasjonen innenfor disse rammer overlates til det lokale nivået, slik tilfellet er innenfor mange av fristillingsforsøkene i offentlig sektor. Den lokale friheten *kan* følgelig bli nokså snever (Fauske, 1991).

Én mulig fellesnevner for mye av fornyelsesdebatten i offentlig sektor er en større vekt på *oppgaveløsningen*. Ved å definere klarere hvilke oppgaver som skal løses for deretter å finne de relevante midlene eller organisasjonsprinsippene, kan en unngå at etterlevelse av midlene (f.eks. regler og forordninger) blir et mål i seg selv som stenger eller bremser for den egentlige oppgaveløsningen (frembringelsen av bestemte tjenester). Et viktig middel i denne strategien er, som vi har vært inne på, å desentralisere mest mulig myndighet og ansvar ned til det utførende nivået, dels fordi det lokalt er samlet mest kunnskap om de tjenester som utføres, dels fordi tildeling av myndighet og ansvar vil skape økt motivasjon og ansvarsfølelse hos dem som leverer tjenestene. Et eksempel her kan hentes fra Veivesenet der en slik organisering gjennomføres innenfor veibygging. Derved oppnår man samtidig at mest mulig myndighet og ansvar legges til det nivå der størstedelen av de økonomiske ressursene benyttes. Målet er at utførende instans får et nærmere forhold til og dermed mer ansvarsfølelse overfor oppgaveutførelsen og anvendte ressurser. Men det er her

samtidig viktig å sikre at denne organisasjonsformen ikke går på bekostning av en nødvendig grad av sentral styring med tjeneste-produksjonen og ressursbruken. I tilfellet med Veivesenet har også fagorganisasjonene i etaten sluttet seg til denne organisasjonsformen. Som vi ser går sentral samordning og styring her sammen med økt lokal disposisjonsrett.

Til grunn for fornyelsesbestrebelsene ligger gjerne et ønske om å gi brukerne/samfunnet billigere og/eller bedre tjenester i én eller annen forstand. Ved at offentlige etater organiserer sin tjeneste-produksjon på mer effektive måter, kan man med de tildelte ressursene (penger, personell) fremskaffe flere eller bedre tjenester. Men *hvordan* en mer effektiv organisasjon skal utformes, hvilke nye organisasjonsprinsipper som bør velges, må konkret vurderes i hvert enkelt tilfelle. Denne vurderingsprosessen kan gi opphav til store meningsforskjeller blant de partene som er involvert i utformingen av offentlig sektor. De ulike partene har, som vi tidligere har vært inne på, ulike hensyn å ta, og synet på *hva* som er en effektiv og god offentlig sektor kan nok variere med det ståsted man har i denne prosessen.

En måte å definere fornyelse kan være at tildelte ressurser innen en etat brukes på nye og ideelt sett bedre måter, men at *ressurssituasjonen er konstant*. Man beholder de tildelte innsatsfaktorene, men utnytter dem på nye måter. Dersom en slik definisjon legges til grunn, vil rene *sparemotiverte nedskjæringer* ikke kunne kalles fornyelse, særlig når både ledelse og ansatte er enige om at konsekvensen av slike nedskjæringer medfører en forverring i tjenestetilbudet overfor publikum. I dag synes denne typen "fornyelse" vel så utbredt som det vi egentlig bør legge i begrepet fornyelse, hvor en klar forverring i tjenestenes kvalitet ikke bør inkluderes.⁸ Men slik nedskjæring setter ofte i gang en

8 En annen sak er at kvaliteten på offentlige tjenester hevdes å være for høy på enkelte områder (f.eks. innenfor offentlige barnehager) og at den kan reduseres noe (fortsettes...)

omstilling som i neste omgang kan bidra til fornyelse, f.eks. ved *omdisponering* av offentlige midler. Det kan være vanskelig å skille mellom fornyelse og rene nedskjæringer; behovet for nedskjæringer kan være en konsekvens av dårlig ressursdisponering i den aktuelle etat som til slutt nødvendiggjør innsparinger. Heller ikke et kommunalt underskudd er uavhengig av tidligere beslutninger hos kommunale ledere. At man i slike tilfeller skylder på reduserte statlige rammer eller et anstrengt budsjett når dette underskuddet skal forklares, fritar ikke den kommunale ledelsen for de disposisjoner den *tidligere* har gjort. Behovet for nedskjæringer kan derfor være resultat av en for ekspansiv politikk.

I debatten om fornyelse av offentlig sektor er det viktig at fokus ikke for snevert rettes mot den enkelte etat, men at man i størst mulig grad forsøker å se sektoren under ett, enten det dreier seg om stat eller kommune hver for seg eller samspillet mellom de to. Dersom dagens økonomiske situasjon gjør det urealistisk å forvente økte bevilgninger i særlig omfang til offentlig sektor totalt sett, må man regne med at mye av fremtidig fornyelse vil ha preg av *omdisponering* av offentlige midler i tråd med nye prioriteringer. Noen områder vil oppleve oppbygging og vekst, andre vil oppleve innstramminger og nedskjæringer. Det er viktig at denne form for offentlig fornyelse ikke avvises som illegitim, selv om konsekvensene kan være ugunstige for involverte parter.

8 (...fortsatt)

uten drastiske konsekvenser for brukerne, samtidig som flere kan gis et tilbud. Man kan i dette tilfellet snakke om en redusert, men akseptabel kvalitet. Uansett blir det ofte en vurderingssak hvor mye innsats som skal settes inn på det enkelte området og dermed hvilket kvalitetsnivå man kan akseptere; man skal ikke se bort fra at profesjonsgrupperinger og publikum kan ha noe ulike interesser her, og at profesjonsgrupperinger kan ha fått vel stor innflytelse på brukernes bekostning. Etter hvert har flere blitt klar over at også i kravet til offentlige tjenester kan "det beste bli det godes fiende" ved at for høye kvalitetskrav fører til at tilbudet kan gis til færre enn ønskelig (jfr. innlegg av AUF-formann Turid Birkeland i Stat & Styring nr. 2, 1991).

En variant av denne siste form for fornyelse ser man når enkelte deler av offentlig sektor tildeles *økte* ressurser for i neste omgang å kunne spare midler og effektivisere driften. Enkelte kommuner har bevilget økte ressurser til sosialkontorene, hovedsakelig i form av personell, for derved å kunne yte bedre rådgivning overfor klientene og dermed spare penger til sosialhjelpsutbetalinger i neste omgang. Tilsvarende har enkelte likningskontor styrket bemanningen i behandlingen av skattesaker; resultatet har vært at etaten har fått tilbakeført tidligere unndratte skattemidler i en størrelsesorden som langt overstiger utgiftene til den ekstra bemanningen. Lærdommen er her at man ofte må investere for å kunne spare.

Det gjelder for øvrig for mange deler av offentlig sektor at publikums behov isolert sett skulle tilsi *økt satsing* og *økte ressurser*, og ikke som i dag nedskjæringer og nedbygging på en rekke områder. Det kan synes som et dilemma at behovet for fornyelse i offentlig sektor settes på dagsordenen i en periode med økonomiske problemer i samfunnet generelt. Offentlig sektor pålegges å spare inn på sine utgifter på samme måte som den private delen av økonomien gjennomgår en rasjonaliserings- og omstillingsprosess. Vi vil hevde at det ikke er tilfeldig at fornyelsesdebatten først har skutt fart de siste årene. Først når nødvendigheten av økt kostnadsbevissthet i offentlig sektor påpekes av stadig flere, blir også forståelsen for omstilling sterkere; dette gjelder både blant ledere og fagforeninger/ansatte. I perioden med utbygging av offentlig sektor var kostnadsaspektet mindre påtreggende. Man tok seg råd til (og hadde råd til?) å bygge ut de områdene man anså nødvendige og ønskelige. Kanskje er "logikken" slik, og vil alltid komme til å være det, at omstilling og nedgangstider hører sammen, fordi det ikke finnes tilstrekkelig motivasjon for omstilling i gode økonomiske tider. For fagbevegelsen er det likevel viktig å være tidligst mulig på banen, både for

å signalisere vilje til å "ta et tak" og kunne være med å legge premisser for fornyelsen.

For offentlig ansatte vil holdningen til fornyelse være sterkt avhengig av *hvordan* fornyelsestiltakene i hvert enkelt tilfelle er utformet. Det er lettere å være positiv til organisasjonsendringer når man har trygghet for egen arbeidsplass, om ikke nødvendigvis samme trygghet for å beholde de tidligere arbeidsoppgavene, enn når nedskjæringer i bemanningen settes på dagsordenen. Bergen kommune har tatt konsekvensen av dette og gitt en sysselsettingsgaranti i forbindelse med et igangværende effektiviseringsprogram. Innsparingen ved effektiviseringen skal muliggjøre ekspansjon innen områder med mange ugjorte oppgaver som eldreomsorg, barneomsorg og miljøtiltak (Dagens Næringsliv, 1991).

Endring av de rammevilkår offentlige etater er underlagt kan skape utrygghet omkring den fremtidige arbeidssituasjonen, slik vi har sett i forbindelse med forslagene om endringer i tilknytningsform for en rekke statlige forvaltningsorganer. Denne utryggheten kan både gjelde arbeidsforholdet som sådan og innholdet i arbeidet. En sysselsettingsgaranti vil derfor ikke alltid være tilstrekkelig. Folk er svært forskjellige; enkelte er mer trygghetssøkende enn andre. Hos enkelte vil forslag om fornyelse i arbeidsoppgavene bli møtt med forventning og ses som en positiv utfordring; andre vil møte slike forslag med angst for ikke å makte de fremtidige arbeidsoppgavene. Vi kommer tilbake til andre sider ved denne problemstillingen i et senere avsnitt (1.2).

For fagbevegelsen, og spesielt for forbund som organiserer offentlig ansatte, har utviklingen i retning av økt vekt på mål- og rammestyring skapt usikkerhet om den fremtidige organiseringen av offentlig sektor. Vil en slik organisering legge grunnlaget for privatisering av offentlig virksomhet, slik flere partier har programfestet? Mange ansatte i offentlige sektor er i villrede om hvilke

langsiktige hensikter som ligger bak de enkelte omorganiseringstiltak.

Spesielt utfordrende for de ansatte og deres organisasjoner er omstillinger som både innbefatter tjenesteforbedring og redusert behov for arbeidsinnsats, slik tilfellet er ved *innføring av ny teknologi*. Her er det ikke nødvendigvis slik at nedskjæringer i bemanningen medfører redusert tjenestekvalitet. Det blir dermed også vanskeligere for de ansatte og deres organisasjoner å argumentere for at alle eksisterende stillinger skal bevares. Eksempler her kan være de siste årenes utvikling i statlige etater som Televerket og trygdeetaten, som begge har gjennomgått store produktivitetsfremmende EDB-omlegginger. Samtidig har i det minste trygdeetaten blitt pålagt en rekke nye arbeidsoppgaver, en utvikling som i en viss grad har motvirket den negative sysselsettingseffekten av EDB-investeringer.

Figur 1 Offentlig fornying og utfordringer for fagbevegelsen

Typer av fornying	Innhold i fornyingen	Utfordringer for fagbevegelsen
Utbygging	Utbygging av nye offentlige tjenester	Opprettelse av nye arbeidsplasser, rekruttering
Omorganisering innen etater	Tidligere oppgaver forsvinner, nye kommer	Nytt arbeidsinnhold og nye kvalifikasjonskrav for arbeidstakerne
Omdisponering mellom etater	Tidligere arbeidsplasser forsvinner, nye kommer	Nye arbeidsplasser og nytt arbeidsinnhold/-kvalifikasjonskrav
Nedbygging, nedskjæring	Tidligere arbeidsplasser forsvinner	Effektivisering/overflødiggjøring av arbeidstakere, arbeidsløshet

Figur 1 gir en skjematisk fremstilling av noen hovedtyper av fornying i offentlig sektor og de utfordringer disse stiller fagbevegelsen overfor. Her gis bare en idealisert antydning av sammenhengen mellom innholdet i omstillingen og utfordringene for fagbevegelsen.

Brukerorientering - hva er det?

Økt brukerorientering eller publikumsorientering er blitt et honnørord i dagens fornyelsesdebatt, særlig innenfor den tjenesteproduserende delen av offentlig sektor. De fleste, både politiske myndigheter, ledere i offentlig virksomhet og fagbevegelsen, synes enige i denne økte fokuseringen på brukeren. Det er imidlertid på sin plass å problematisere begrepet "bruker". Oppfatningen av innholdet i dette begrepet får konsekvenser for hva det vil si at brukerens stilling skal styrkes. Det får også konsekvenser når man skal vurdere fagbevegelsens rolle i et fornyelsesarbeid på brukernes premisser. Hvem er de aktuelle brukerne og hvem definerer hvilke brukerinteresser som til enhver tid skal gjelde?

Det kan synes hensiktsmessig å skille mellom to grupper av brukere. Ingen av gruppene er imidlertid homogene med likeartede interesser. For det første kan vi snakke om de *direkte brukerne*. Disse er i direkte kontakt med tjenesteapparatet ved at de tildeles tjenester fra det offentlige (f.eks. pasienter, foreldre med barn i barnehagen, sosialhjelpsmottakere, kjøpere av søppeltømming, strømabonnenter). Fordi det her dreier seg om svært ulike typer tjenester med ulike finansieringsformer og brukerbetalingsformer, er det rimelig å tro at også brukernes interesser i de aktuelle tjenestene vil variere. Pasienter vil ønske best mulig behandling og kan ønske det uten særlig frykt for at prisen for tjenesten vil stige som konsekvens av kvalitetsforbedringer; kostnadene ved helsetjenester dekkes hovedsakelig gjennom skatter og fordeles dermed på hele den yrkesaktive befolkning, også dem

som i øyeblikket ikke benytter helsetjenester. Tilsvarende vil sosialhjelpsmottakere ønske høyest mulig sosialhjelpsutbetalinger, fordi de ikke selv, i hvert fall ikke umiddelbart, er med på å betale kostnadene ved sosialhjelp. For disse to tjenestene gjelder det altså at bruk av tjenesten ikke (umiddelbart) faller sammen med finansiering. De som derimot mottar obligatoriske søppeltømmingstjenester (i det minste er avgiften obligatorisk), vil på sin side også være interessert i at kvaliteten på denne tjenesten er best mulig, men kanskje like interessert i at kostnadene ved tjenesten holdes lavest mulig, nettopp fordi kostnadene i overveiende grad er veltet over på brukerne og man ikke kan unndra seg betalingen.

På den annen side har vi de *potensielle* eller *indirekte brukerne*, de som enten kunne ønske å bli direkte brukere (f.eks. foreldre uten barnehageplass, pasienter i sykehuskø), eller som kan komme til å bli det (f.eks. mennesker som kan komme til å trenge helsetjenester eller som kan komme til å ha bruk for sosialhjelp). Så lenge denne gruppen bare består av potensielle brukere, er deres rolle i tjenesteproduksjonen primært begrenset til finansørens. De som ønsker barnehageplass, men er uten sjanse til å få det, kan synes det er bittert at kvaliteten på denne tjenesten øker for de få som får den, mens de selv må bidra til denne kvalitetsøkningen over skatteseddelen og kanskje samtidig betale for private og usubsidierte barnepassordninger. Mennesker i sykehuskø kan synes det er forsmedelig at de ikke får utført en operasjon når de trenger den, samtidig som de i alle år har betalt skatt til helsevesenet nettopp for at tjenesten skal finnes i påtrengende tilfeller. Folk som på den annen side pr. i dag ikke er brukere av helse- eller sosialtjenester har trolig heller intet ønske om å komme i en situasjon som gjør dem til slike brukere. Helsetjenester kommer likevel i en noe annen kategori enn sosialtjenester. Dårlig helse kan ramme alle og er slik sett "demokratisk" fordelt i samfunnet. Potensielle brukere kan derfor ha interesse av at beredskapen innenfor helsesektoren er best mulig dersom deres tid en gang

kommer; betalingsvilligheten kan dermed være deretter. Behovet for sosialhjelp er ikke like jevnt fordelt i samfunnet og dessuten atskillig mer stigmatisert enn behovet for helsetjenester; de fleste vil derfor mene at utgiftene til sosialhjelp bør holdes om ikke lavest mulig, så i det minste på et akseptabelt nivå, også fra finansistorenes synspunkt.

I tillegg til disse to "brukergruppene" har politikerne, som folkets valgte representanter, en sentral rolle i å tolke publikums interesser. Frem til i dag er det politikerne som har vært de fremste fortolkere og dommere over kryssende brukerinteresser. Mange spør seg nå om de har vært godt nok i stand til å ivareta denne rollen, om det i avveiningen mellom ulike interesser alltid er brukerne av tjenestene som kommer i første rekke, og om det i så fall er de "riktige" brukerinteressene som prioriteres. Det gjenstår imidlertid fremdeles å utvikle modeller som eventuelt bedre kan ivareta avveiningen mellom ulike interesser.

Også offentlig ansatte er brukere av offentlige tjenester og har som brukere både erfaringer med og synspunkter på utformingen av offentlig sektor. Men her har de samme anledning, eller kanskje snarere manglende anledning, som andre brukere til å påvirke utformingen, og bør vel heller ikke ha andre rettigheter enn andre.

Heller ikke i fremtiden kommer man utenom et system der folkets valgte representanter på en eller annen måte må tolke og planlegge det fremtidige behovet for ulike tjenester. Potensielle brukere vil sjelden se nødvendigheten av at de enkelte tjenester er tilgjengelige før de selv har et akutt behov. Brukere av offentlige tjenester er dessuten en løst sammensatt og flyktig gruppe⁹, til forskjell fra politikere og tjenesteprodusenter. Men nettopp dette er brukernes problem: De vil ikke kunne bli en gruppe på linje med de to andre partene annet enn i enkeltstående og lokalt avgrensede

⁹ Gruppebegrepet er her noe misvisende fordi det indikerer at de aktuelle personer vet om hverandre og samhandler; et bedre uttrykk her ville være kategori.

tilfeller. Dette gir de to andre partene en sterk maktstilling overfor brukerne. Denne asymmetrien gjør det spesielt viktig at brukerperspektiver i størst mulig grad bygges inn i utformingen av offentlige tjenester.

Offentlig oppgaveløsning vil i mange tilfeller dreie seg om avveininger mellom ulike interesser og interessegrupperinger der ressursene ikke strekke til for alle gode formål. Politikerne har her som nevnt en "dommerrolle" og må avveie interesser mot hverandre, slik at totalresultatet ikke blir en konsekvens av gruppemaktkamp og tilfældighetenes spill. Det er viktig at denne rollen tilligger en part som er folkevalgt og dermed avsettelig. Samtidig er det urealistisk, og kanskje lite ønskelig, at politikerne skal bidra i den konkrete utformingen av offentlige tjenester; derfor vil det også i fremtiden tilligge etatene og deres ansatte å konkret utforme tjenestene og identifisere og faglig begrunne overfor politikerne nye behov i befolkningen.

Til tross for at man kan være enig i at brukerperspektivet bør styrkes i utformingen av offentlige tjenester, bør man likevel spørre om enhver bruker alltid er den rette til å vurdere tjenestenes omfang og kvalitet. Hvem er kvalifiserte eller kompetente brukere? Er f.eks. skoleelever de beste til å gi en total vurdering av lærerinnsatsen, slik enkelte politiske grupperinger har foreslått? Uten å gå inn i denne debatten, vil vel de fleste mene at det bare er betinget riktig at elevene har den nødvendige innsikt og kompetanse til å betros en slik oppgave. Tilsvarende kan man hevde for en rekke helsetjenester at det er "riktig" at det er faglært personale, oftest legen, som forordner botemidlene fordi det ofte dreier seg om medisinsk vanskelige avgjørelser. Tendensen i en rekke politiske miljøer til å likestille brukerrollen i forhold til offentlige tjenester med kundeforholdet i privat sektor, at man med andre ord ikke ser vesentlig forskjell på en offentlig oppgave som formidling av kunnskap i skolen og kjøp og fortæring av en pølse

i en pølsebu, gavner knapt debatten om hvordan brukerperspektivet kan styrkes.

At det likevel er endringer på gang i synet på fagautoritet og ekspertise også innen tunge offentlige tjenester som helsetjenester, viser en ny amerikansk undersøkelse, der man oppfordrer legen til å lytte mer til pasienten i diagnostiseringen fordi "han (pasienten) vet best" når det kommer til stykket: Folks egen vurdering av egen helsetilstand er ofte en bedre indikator på deres fremtidige leveutsikter, enn legens mer "faglig begrunnede" dom (Aftenposten, 25.3.91).

Inndelingen i ulike brukergrupper kan gjøres på mange måter. Poenget med vår inndeling er å vise at brukerbegrepet kan inneholde ulike betydninger, alt avhengig av det ståsted man har. Når noen hevder å forsvare "brukerens interesser" eller ha en "brukerorientering", er det viktig å klargjøre hvilke grupper i samfunnet det snakkes om, at "brukergruppen" sjelden er enhetlig, men tvert i mot kan bestå av flere grupper som har motstridende interesser knyttet til en tjeneste. Den ene part kan ha interesser i å definere innholdet i brukerorienteringen på sin måte. En lettvinnt oppfatning av ulike brukeres evne til å vurdere og evaluere eksisterende tjenester synes dessuten ikke å gavne målet om fornyelse og modernisering av offentlig forvaltning.

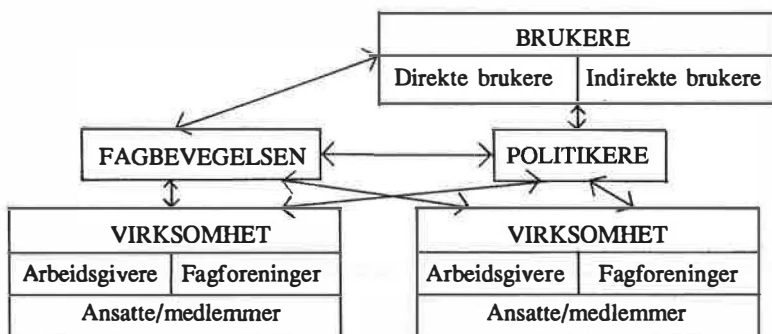
Aktører i fornyelsesprosessen - utfordringer for fagbevegelsen

I det foregående har vi vist at fornyelse i offentlig sektor involverer en rekke grupperinger: politikere, brukere, ledere, arbeidstakere som alle har sine legitime interesser å ivareta. Fagbevegelsen må i utformingen av sin politikk ta hensyn til disse ofte motsidende interessene.

Figur 2 gir en skjematisk fremstilling av det handlingsfeltet fagbevegelsen står i når den skal forholde seg til offentlig fornyelse. Den indikerer at gruppene innbyrdes kan være svært

heterogene: brukere kan ha ulike interesser knyttet til offentlige tjenester, politikere kan være uenige om hvilke strategier som bør følges, ledere i offentlige etater kan ha andre meninger og interesser enn deres overordnede myndigheter, fagbevegelsen kan være uenig med begge de to parter og lokalt ansatte og tillitsvalgte kan være på kollisjonskurs i forhold til fagbevegelsen sentralt.

Figur 2 Aktørene i fornyelsesprosessen



1.2 Fornyelse i offentlig sektor - hva med de ansatte?

Fagbevegelsens fokus på offentlig sektor

Også i fagbevegelsen er det i dag mye større oppmerksomhet enn tidligere om ressursbruk og omstillingsevne i offentlig sektor. Fra å mene at en stor offentlig sektor er et ubetinget gode, hevder stadig flere at det ikke bør være noen automatikk i veksten i offentlig sektor. Mens lederen av Fellesforbundet stiller spørsmålstegn ved om skjermet virksomhet, deriblant offentlig sektor, utnytter sine ressurser på en like effektiv måte som de konkur-

ranseutsatte næringene (Magasinet for fagorganiserte, 1990a), hevder lederen av Statstjenestemannskartellet at det er tvingende nødvendig å finne nye løsninger på problemer innenfor statlig virksomhet (Magasinet for fagorganiserte, 1990b). Samtidig ønsket mange av deltakerne på siste års (1990) Kartellkonferanse å avlive mytene om lav effektivitet i offentlig sektor og etterlyste produktivttsavtaler og klarere målstyring av offentlige tjenester (Tjenestemannsbladet, 1990). Fagbladene har jevnlig reportasjer fra fornyelsestiltak i stat og kommune, og forbundsledelser og fagforeningsledere er mange steder involert i planlegging og gjennomføring av fornyelsestiltak. Norsk Kommuneforbund startet i 1986/87 en egen kampanje, "Nye Roller", med en offensiv for fornying og modernisering av offentlig sektor. Denne kampanjen har vært etterfulgt av en felleskampanje med arbeidsgiversiden (Kommunenenes Sentralforbund), med tittelen "Sammen om en bedre kommune" (startet i 1988).¹⁰

Fagbevegelsens erkjennelse av behovet for å se på offentlig sektor med nye øyne kan nok til en viss grad hevdes å være konsekvens av den privatiseringsiver borgerlige regjeringer og kommuner på 80-tallet viste. Forslag om privatisering har bl.a. omfattet kinodrift, renovasjon, parkdrift, barnehagedrift, skoledrift, biltilsyn, brannvesen, og utredning av offentlige etater med tanke på fristilling fra statlig regelverk, f.eks. Postverket, Televerket, NSB, Statkraft osv. Lederen i Norsk Kommuneforbund peker på at "utviklingen på den politiske arena innebærer at vi risikerer betydelige nedskjæringer, nedleggelser og privatiseringsframstøt" (Fagbladet, 1987, 20). Slik sett kan en hevde at nedskjærings-, privatiserings- og fristillingsforslagene har hatt en vitaliserende

10 Vi tar ikke her mål av oss til å evaluere resultatene av disse kampanjene, men som vi senere skal se (i Bergenseksempelen) refereres det konkret til kampanjen "Sammen om en bedre kommune" som utgangspunkt for fornyelsestiltak som i dag er i gang. Begge kampanjene er ment å fortsette utover i 1990-årene; det er derfor for tidlig å gi en vurdering av effektene av slike kampanjer.

innvirkning på debatten om fornyelse i offentlig sektor: Dersom privatisering av offentlige tjenester avvises som et akseptabelt svar på problemer i offentlig sektor, blir det desto mer nødvendig å gå aktivt inn i forslag til forbedringer og fornyelse.

Presset på fornyelse i offentlig sektor reiser spørsmålet om hvilken rolle de offentlig ansatte skal spille i denne prosessen. I en konstitusjonell sammenheng og i tråd med en tradisjonell forståelse av maktfordelingen i det norske samfunn kan det, som vi tidligere har vært inne på, hevdes at de ansatte ikke bør utgjøre noen selvstendig part i denne prosessen. Det er de politiske myndigheter og dets embetsverk som - på vegne av folket i valg - skal trekke opp rammene for offentlig virksomhet. Men de ansatte innrømmes en rolle som berørt part: Det er deres arbeidsforhold det gjelder, følgelig skal de ha rett til medinnflytelse. Denne begrunnelsen gis f.eks. i et av de viktigste nyere dokumenter om statlig fornyelse, NOU 1989: 5 En bedre organisert stat, men samtidig med en påpekning av farene ved at hensynet til organiserte særinteresser tillegges mer vekt enn allmenne hensyn og fellesinteresser.¹¹

De ansattes rett til medbestemmelse reiser spørsmålet om *ulike former* for medbestemmelse. På den ene siden kan det dreie seg om en *representativ* medbestemmelse, gjennom fagforeningsapparatet. Her dreier det seg i første rekke om formelle og generelle rettigheter som fagbevegelsen har forhandlet frem på vegne av sine medlemmer. På den annen side kan man snakke om *direkte* medbestemmelse, de muligheter den enkelte ansatte har til å utforme sitt arbeid i tråd med egne faglige vurderinger. Den

11 Prinsippet om at berørte parter skal høres i en sak er ikke uproblematisk. Berørte parter har ikke samme mulighet til å gjøre sitt syn gjeldende. Parter som har en viss stabilitet, som f.eks. arbeidstakergrupperinger, vil ha lettere for å formulere sine interesser og markedsføre dem enn mer ustabile og lite heterogene parter, som f.eks. pasienter, arbeidsløse, sosialklienter, radiolyttere, til tross for at også disse kan ha sine talerør (pasientforeninger, Arbeidsløses Forening, Lytterforeningen osv.). Denne asymmetrien i mulighetene til å målbære sine interesser er ikke alltid tatt tilstrekkelig hensyn til.

representative medbestemmelsen vil ofte omfatte forhold som angår alle ansatte, som f.eks. lønns- og avansementsforhold, arbeidstidsordninger, rett til informasjon om foreliggende investeringsplaner, og ivaretas av fagforeningsapparatet; den direkte medbestemmelsen vil på sin side angå den enkelte ansattes frihet i arbeidssituasjonen til å utforme arbeidet i tråd med eget faglig skjønn og vil dermed i større grad måtte ivaretas av den enkelte ansatte selv, eventuelt i samarbeid med fagforeningsapparatet. De to formene for medbestemmelse står ikke i et motsetningsforhold til hverandre, men utfyller hverandre, selv om det nok må sies at fagbevegelsen tradisjonelt har lagt størst vekt på den første formen for medbestemmelse.

Formelle medbestemmelsesordninger i stat og kommune

Offentlig ansatte i Norge har forhandlet seg frem til atskillig større rett til innflytelse over egen arbeidssituasjon enn overstående fortolkning av den konstitusjonelle maktfordelingen kunne tilsi. Gjennom lov- og avtaleverk har de ansatte rett til både informasjon om, drøftinger av og forhandlinger om organisasjonsendringer. De har tradisjonelt også hatt et sterkere oppsigelsesvern enn ansatte i privat sektor. Men også i utformingen av Hovedavtalen for ansatte i staten gjelder det at medbestemmelsesretten opphører når organisasjonsendringer er resultat av politiske beslutninger eller hovedsakelig angår publikum. Her har de ansatte rett til informasjon om vedtatte endringer og dessuten forhandlingsrett dersom endringene får varig betydning for de ansattes arbeidssituasjon. I denne forstand er den tidligere nevnte maktfordeling forsøkt opprettholdt. I kommunal sektor har de ansatte trolig større formell rett til innflytelse enn i statlig sektor, ikke minst gjennom rett til representasjon i administrasjonsutvalg; dette er utvalg sammensatt av politikere og ansatte som drøfter personalpolitiske og administrative saker. Sakskartet vil kunne variere avhengig av

kommunestørrelse. Spørsmålet kan reises om grensen mellom politiske og administrative/personalpolitiske saker til enhver tid holdes klart atskilt; man kan imidlertid lett tenke seg at avgjørelser innenfor den siste typen saker får konsekvenser for spillerommet for politiske avgjørelser, f.eks. med hensyn til anvendelse av personell til ulike tjenester. En tilsvarende rettighet er ikke innført i statlig sektor, til tross for at en lov om dette (representasjon fra de ansatte i offentlige styringsorgan) i prinsippet ble vedtatt i 1981 (Læg Reid, 1990).

Hvorvidt kommuneansatte dermed har en større reell innflytelse enn statsansatte er vanskelig å avgjøre. Ifølge Læg Reid har det i praksis vist seg vanskelig å skille mellom administrative og politiske saker både i stat og kommune. Som konsekvens av at politiske målsetninger i dag ofte nedfelles i form av rammeavtaler og fullmaktslover, blir det i større grad opp til forvaltningen å gi et konkret innhold til de generelle målsetningene. De administrativt ansatte kan dermed spille en viktig rolle i f.eks. både planlegging, saksforberedelser og gjennomføring av offentlige tiltak (Læg Reid, 1983).

Medbestemmelsesordninger i stat og kommuner

De formelle innflytelses- og medbestemmelsesordningene for offentlig ansatte i staten synes for det første å ha en normativ begrunnelse: Det er en "selvskreven" rett i et demokratisk samfunn at man har medinnflytelse innenfor sammenhenger der man er direkte berørt. Slik fungerer f.eks. høringsretten i forbindelse med forslag til lovendringer som legges frem for Stortinget. Dessuten hevdes det at ansatte i offentlig sektor bør ha like stor innflytelse over sin arbeidsplass som privat ansatte. Medbestemmelsesordningene i offentlig sektor ble etablert med direkte referanse til ordningene i privat sektor, men uten at de prinsipielle forskjellene

mellom offentlig og privat sektor i tilstrekkelig grad ble tatt hensyn til (Læg Reid, 1983).

Argumentet her er at på grunn av de tidligere nevnte strukturelle forskjellene mellom privat og offentlig sektor, kan en overføring av prinsippene for medbestemmelse i privat til offentlig sektor gi offentlig ansatte en uforholdsmessig sterk stilling på bekostning av samfunnet rundt. Mens privat ansatte må praktisere sin medvirkning innenfor markedets trusler om konkurs og oppsigelser, har offentlig ansatte i liten grad hatt slike rammer. Statsansatte har hatt et sterkere formelt oppsigelsesvern enn privat og også kommunalt ansatte, bl.a. gjennom Tjenestemannsloven. Denne gir rett til omplassering til annet statlig arbeid dersom arbeidet rasjonaliseres bort eller en stilling inndras, eller - dersom omplassering ikke er mulig - til ventelønn inntil nytt arbeid er funnet.

Sammenlikner vi teksten i Hovedavtalen for arbeidstakere i staten med Hovedavtalen mellom LO og NHO, finner vi sterkere formuleringer om medbestemmelse for de ansatte i den statlige avtalen enn i LO-NHO-avtalen. Det *skal* f.eks. sluttes egen særavtale i Staten om medbestemmelse; i LO-NHO-avtalen anbefales det bare at slik avtale inngås. Nå kan en sikkert spørre om hvor viktig slike særavtaler i praksis er. Hovedavtalen inneholder i seg selv bestemmelser om medbestemmelse, slik at fravær av særavtale ikke er noen unnskyldning for ikke å ta medbestemmelse alvorlig. Dessuten viser en undersøkelse fra midten av 1980-årene at en tredjedel av statlige virksomheter ennå ikke hadde inngått noen avtale (Læg Reid, 1990), til tross for at pålegg om slike avtaler skulle inngås innen fire måneder etter at den sentrale rammeavtalen ble vedtatt. Hensikten med særavtaler er imidlertid en gjennomgang av hver enkelt statlig virksomhet med tanke på *hvordan* medbestemmelse best kan praktiseres lokalt; medbestemmelsen kan ellers stå i fare for å forbli en "papirtiger".

Videre har statlig ansatte rett til å inngå *forhandlinger* med ledelsen når omfattende interne organisasjonsendringer foretas, f.eks. omdisponering av personale, rasjonaliseringer, innføring av datateknologi, vesentlige endringer i arbeidsprosessen; privat ansatte har her rett til drøftinger. I staten kan partene kreve at personalplaner utarbeides (som omhandler f.eks. bemanningssituasjon, rekrutteringsbehov, kompetanseoppbygging, endringer av arbeidsorganisasjon). For at de ansattes medbestemmelse skal bli reell, plikter dessuten statlige arbeidsgivere å gi lettfattelig informasjon om forestående planer eller eventuelt gi en faglig innføring. Men selv om avtaleteksten går i favør av statlig ansatte, er dette ingen garanti for at praktiseringen har samme fortegn. I siste avsnitt drøfter vi nærmere den rolle lov- og avtaleverket kan spille i offentlig fornyelsesarbeid.

For kommunalt ansatte stiller saken seg noe annerledes. Formelt sett, dvs. i henhold til lov- og avtaleverk, har kommunalt ansatte ikke et sterkere oppsigelsesvern enn privat ansatte. For begge områder gjelder bestemmelsene om oppsigelse i Arbeidsmiljøloven. Kommunene skal, i likhet med private bedrifter, forsøke å omplassere til passende arbeid. I kommuner har dette tradisjonelt vært lettere enn i private bedrifter, både på grunn av det vide spekteret av kommunale oppgaver og fordi sysselsettingen i kommunene i de siste tiårene har vært i sterk vekst og kommunenes økonomi har vært rimelig god, i forhold til i dag. Det har derfor ofte vært lettere å finne nye arbeidsoppgaver for fristilt arbeidskraft i kommunene enn i private bedrifter. I dag råder imidlertid en annen situasjon. Med anstrengte kommunebudsjetter ser flere kommuner seg tvunget til å redusere antallet ansatte slik at heller ikke omplasseringer blir aktuelt. I denne situasjonen er kommunalt ansattes oppsigelsesvern like svakt som privat ansattes.

Både i statlig og kommunal sektor begrunnes dessuten retten til medbestemmelse med de ansatte som en kunnskapsmessig ressurs

for offentlig sektor. I Hovedavtalen mellom Norsk Kommune-
forbund og Kommunenes Sentralforbund heter det at "den erfaring
og innsikt som de ansatte har, skal gjennom samarbeidet (mellom
arbeidstaker og arbeidsgiver, vår tilføyelse) komme til nytte for
både kommunen, den enkelte arbeidstaker og hele samfunnet",
mens det tilsvarende i Hovedavtalen for arbeidstakere i staten
(Felleserklæringen) sies at "arbeidet må organiseres og tilrettelegges
slik at man både drar nytte av arbeidstakernes kunnskaper, og at
den enkelte arbeidstaker får mulighet for faglig og personlig utvik-
ling."

Likevel synes det i de siste årenes debatt om fornyelse i
offentlig sektor å være lagt relativt lite vekt på dette ressurs-
aspektet og desto større vekt på styring. Ifølge en undersøkelse fra
LOS-senteret i Bergen er svært få av lederne i offentlig sektor
opptatt av å utvide personaldemokratiet; det er styringsretten som
fokuseres, særlig over personalpolitikken (Læg Reid, 1990; NOU
1989: 5)). Både ledere og tillitsvalgte legger imidlertid vekt på økt
ressurstilgang i form av personell, penger og EDB-investeringer for
å løse problemer i egen virksomhet; de tillitsvalgte ønsker dessuten
å øke de ansattes medbestemmelsesrett. Begge parter ønsker videre
at ansvaret for lønns- og personalpolitiske saker i større grad
legges til den enkelte virksomhet, men de er uenige i måten disse
forholdene skal styres. Begge parter fremhever opplæringstiltak
som et særlig viktig personalpolitisk tiltak. Det er også interessant
å merke seg at ingen av partene i denne undersøkelsen synes
målstyring i form av resultatbudsjettering er en prioritert oppgave.

Dersom undersøkelsen gir et rimelig inntrykk av partenes
holdninger i fornyelsesspørsmål, synes altså offentlige ledere i dag
mer opptatt av å styrke styringsretten enn av å utvide personal-
demokratiet. Mange av forslagene om fornyelse synes nettopp å
bygge på et ønske om omgåelse eller reduksjon av det maktgrunn-
lag fagforeningene og de ansatte har opparbeidet gjennom f.eks.

lov- og avtaleverket.¹² En lite konstruktiv "stillingskrig" kan i denne situasjonen lett oppstå mellom partene, bl.a. fordi de har ulike oppfatninger om hvordan man best løser etatenes problemer og dermed ulike motiver for å ønske en friere stilling i forhold til sentrale myndigheter.

Ifølge undersøkelsen ser både ledere og tillitsvalgte i staten det nødvendig med økt ressurstilgang for å løse pålagte oppgaver. Bakgrunnen for denne "alliansen" er flersidig. For det første er staten og kommunene pålagt mange oppgaver som ikke gis tilstrekkelige ressurser til at de kan løses på en tilfredsstillende måte (f.eks. innenfor eldreomsorg, barnevern, psykisk helsevern). For både ansatte og ledere innenfor disse områdene synes økt ressurstilgang å være en forutsetning for å få til den ønskede fornyelsen.

For det andre har det på en rekke områder skjedd nedskjæringer i de offentlige tilskuddene som ikke er motivert med produktivtets- eller effektiviseringsbestrebelse, men er å regne som rene sparetiltak. Her kan f.eks. nevnes nedleggelser av skoler, postkontorer, sykehjem og innskrenkninger i omsorgstilbud overfor ulike grupper, samtidig som behovet for de aktuelle tjenestene fremdeles så absolutt er til stede. Verken for de ansatte eller ledelse kan disse tiltakene oppfattes som forbedringer til publikums beste, i høyden som tiltak for å bedre budsjettbalansen. Man kan knapt forvente noen entusiasme for slike tiltak. Konsekvensen kan være en allianse mellom ledelse og ansatte overfor pålegg om nedskjæringer fra sentrale offentlige myndigheter.

Men for det tredje skal man heller ikke se bort fra at det for begge parter kan være lettere å kreve økte ressurser enn å bedre

12 F.eks. har tidligere samferdselsminister for den borgerlige koalisjonsregjeringen, Lars Gunnar Lie, uttalt at hovedpoenget med omorganisering av forvaltningsbedrifter som NSB, Televerket og Postverket ikke er om man velger aksjeselskapsformen eller ikke, men om Tjenestemannsloven gjøres gjeldende (Arbeiderbladet 22.2.91).

den eksisterende ressursbruk, særlig dersom ledelses- og styrings-systemene ikke motiverer til ressursbevissthet. Frem til i dag har situasjonen for mange offentlige etater vært at det er ugunstig å spare, fordi frigjorte midler blir tilbakeført til stats- eller kommunekassen. I stedet har man vært stimulert til å benytte bevilgede midler fullt ut; det har i praksis vært lettere å søke om tilleggsbevilgninger dersom de generelle midlene ikke strakk til, enn å beholde frigjorte midler. I dag kan etatene lettere beholde i det minste deler av de frigjorte midlene og benytte disse til ulike prioriterte formål, f.eks. til styrking av tjenestetilbudet, innføring av EDB, til lønnsoppnormering av de ansatte eller til kompetansehevende tiltak.

Uformelle innflytelsesformer

I tillegg til formelle innflytelses- og medbestemmelsesrettigheter kan mange grupper av offentlig ansatte ha sterk uformell innflytelse, enten gjennom de (gode) samhandlingsmønstre med ledelsen som har utviklet seg på den enkelte arbeidsplass, eller i kraft av den maktfaktor fagbevegelsen utgjør lokalt eller sentralt. I dette siste tilfellet kan innflytelsen ofte være defensivt bestemt: Man har mulighet til å stanse upopulære endringer, men mindre mulighet til å innvirke på og gjennomføre organisasjonsendringer mot politiske myndigheters og ledelsens ønsker.

Fagbevegelsen har imidlertid også en viktig, og mer eller mindre formalisert, innflytelseskanal gjennom det politiske systemet, spesielt gjennom det nære samarbeidet med Arbeiderpartiet og andre partier med en sosialdemokratisk innstilling. I mange saker kan fagbevegelsen øve et press overfor Arbeiderpartiet som gjør det vanskelig for dette partiet å overse fagbevegelsens synspunkter, samtidig som Arbeiderpartiet i mangt sympatiserer med fagbevegelsens syn. Et aktuelt eksempel er spørsmålet om endring av tilknytningsform for en rekke statlige etater

(forvaltningsorgan vs. statlig aksjeselskap). Etter at den borgerlige regjeringen hadde fremlagt forslag om endring i tilknytningsform, er den foreløpige anbefaling fra den nye Arbeiderpartiregjeringen her mer i tråd med fagbevegelsens syn, dvs. å beholde etatene som forvaltningsorganer. Regjeringsskiftet høsten 1990 må sies å være den direkte grunnen til at fagbevegelsen nå får støtte fra høyeste politiske hold.¹³ Ved å opprettholde sterke sentrale og lokale allianser med det største partiet i landet, kan fagbevegelsen ofte oppnå mer innflytelse for egne synspunkter enn bare gjennom arbeid i den enkelte virksomhet.

Man skal heller ikke undervurdere virkningene av den lobbyvirksomhet som ledere i fagbevegelsen - i likhet med andre interessegrupperinger - bedriver. Gjennom regelmessig kontakt med sentrale politiske beslutningstakere, f.eks. Stortings- og kommunestyrerepresentanter, kan politiske allianser skapes i enkeltsaker.

Et problem med de sistnevnte former for innflytelse, det faglig-politiske samarbeidet og lobbyvirksomhet, kan være at det først og fremst er synspunktene til fagbevegelsens sentrale representanter som på denne måten blir hørt. De enkelte medlemmene vil vanskeligere kunne komme til orde.

En spesielt viktig form for medbestemmelse utøves gjennom den yrkes- og fagkunnskap de ansatte besitter. Hvorvidt denne medbestemmelsen bør kalles formell eller uformell vil avhenge av graden av standardisering eller formalisering av den aktuelle fagkunnskapen. De fleste typer fagkunnskap inneholder imidlertid en viss grad av skjønn eller "fortrolighetskunnskap", som enten den enkelte arbeidstaker alene er i besittelse av eller som deles av gruppen av arbeidstakere. Dette kan ofte dreie seg om kunnskap som opparbeides gjennom yrkesutøvelsen og som ikke kan formidles gjennom formell skoling. Det vil i slike tilfeller være

13 En annen sak er at siste ord ennå ikke er sagt i debatten om tilknytningsformer; de løsninger som pr. i dag (våren 1991) er foreslått, synes likevel å være mer moderate enn den borgerlige regjeringens forslag.

vanskelig for myndighetspersoner som ikke selv har konkret erfaring med utøvelse av yrket å lage standardiserte oppsett på hvordan yrket skal utøves. Denne formen for skjønnspreget eller ikke-standardiserbar yrkeskunnskap vil derfor være en viktig kilde til å kunne utøve en direkte medbestemmelse over egen arbeidssituasjon.

Den kanskje viktigste form for kunnskapsbasert medbestemmelse utøves av de ulike profesjonene, f.eks. innen helse og undervisning. Her kan det være relativt stor grad av frihet i arbeidssituasjonen til å utforme arbeidet i tråd med egne eller kollektive standarder for yrkesutøvelsen. I denne rapporten drøfter vi ikke spesielt profesjonenes rolle i omstillingen av offentlig sektor og den mulighet disse har til å medvirke i omstillingsprosessen. Det vises her til en FAFO-rapport utarbeidet av Halvor Fauske (1991).

Strukturelle forholds betydning for medbestemmelsen

Offentlige etater kan ofte gjennom politiske vedtak pålegges omlegginger som oppfattes som lite ønskelige fra etatens - både lederes og ansattes - synspunkt. Dette kan f.eks. gjelde pålegg om innsparinger og/eller stillingsreduksjoner eller endringer av tilknytningsform (f.eks. fra forvaltningsbedrift til statsaksjeselskap). Omleggingene kan oppfattes som ugunstige både for deler av publikum og for de ansatte. Ikke sjelden ser man som nevnt at det oppstår en allianse mellom ledelse og ansatte i slike saker; denne kan være gunstig for å legge tyngde bak argumentene mot den foreslåtte omleggingen og eventuelt for en alternativ modell.

Strukturelle forhold, forstått som organisatoriske kjennetegn ved den enkelte etat, kan være en viktig forklaringsvariabel når man skal vurdere muligheter og begrensninger for ansattes innflytelse over omorganisering av egen arbeidsplass. Kjennetegn ved den typen tjenesteproduksjon etaten driver har stor betydning for graden

av frihet i arbeidssituasjonen. I en *regelorientert* etat vil f.eks. arbeidet ofte være mer strukturert enn i arbeidsprosesser der *skjønn*et spiller en stor rolle; i det siste tilfellet er det mer opp til de ansatte selv, ut fra sin fagkunnskap, å vurdere hvilken standard tjenesten skal ha. Selv om nye prinsipper som mål- og resultatstyring og kundeorientering i økende grad kommer til anvendelse også i regelorienterte etater, vil det likevel være grenser for hvor langt etatene kan gå i å innføre mer skjønnspregede, etatsinterne (saks-)behandlingsrutiner uten at rettssikkerheten for klientene trues. Det vil også i fremtiden måtte være vesentlig forskjell på å være ansatt ved et sykehus eller en skole på den ene siden og saksbehandler ved et trygdekontor eller likningskontor på den annen. Man må altså forvente at måten de ansattes innflytelse utøves på vil variere innen ulike deler av offentlig sektor. Ikke minst vil graden av representativ versus direkte medbestemmelse kunne variere avhengig av ulike strukturelle forhold.

Også andre strukturelle kjennetegn enn type produkt eller arbeidsoppgave vil være viktig i medbestemmelsessammenheng; både arbeidsplassens størrelse (Cameron, 1983), graden av politisk og sentralisert styring og graden av teknologiavhengighet (Tengblad & Joelsson, 1989) vil kunne spille inn. *Store arbeidsplasser* eller enheter krever en viss grad av representativ medinnflytelse; noen (de tillitsvalgte) vil komme til å delta mer enn andre. Innenfor sterkt *teknologiavhengige* arbeidsplasser kan en teknologisk strukturert organisasjon legge føringer på arbeidsutførelsen. Undersøkelser har dessuten vist at den representative medbestemmelsesretten har vært lettere å praktisere innenfor *offentlig næringsdrift* enn innenfor f.eks. skoleverket og helsevesenet, der flere interne beslutninger har direkte konsekvenser for brukere og klienter (Læg Reid, 1990).

Det er ikke entydig hvordan slike faktorer innvirker på medbestemmelsesforholdene. Derfor må rammene for de ansattes medvirkning ta hensyn til særegenhetene ved ulike typer offentlige

tjenester. Et viktig aspekt ved fornyelsesbestrebelsene i offentlig sektor går ut på å øke handlingsrommet for lokal beslutningstaking, f.eks. i form av delegering gjennom målstyring, egenkontroll og utvikling av informasjonsteknologi i liten skala (desentraliserte EDB-løsninger) (Tengblad & Joelsson, 1989). Dette *kan* bidra til å styrke mulighetene for at ansatte og deres organisasjoner kan få økt innflytelse over egne arbeidsvilkår, men foreløpig er det vanskelig å si noe om disse mulighetene i praksis lar seg realisere eller om den nevnte utviklingen like mye bidrar til å svekke fagbevegelsens og de ansattes maktgrunnlag. Dette vil bl.a. avhenge av hvilke rammer som fra sentralt hold settes for delegeringen og hvilken myndighet den lokale virksomhetsledelsen pålegges eller påtar seg.

Medbestemmelse til beste for hvem?

Når ledere i staten ikke umiddelbart støtter en utvidelse av de ansattes rett til medbestemmelse over egen arbeidssituasjon, kan det bunne i et inntrykk hos ledelsen av at de ansattes medbestemmelse ofte primært kommer dem selv til gode og ikke i samme grad brukerne av offentlige tjenester (slik Felleserklæringen i Hovedavtalen for statstilsatte forutsetter). Også blant politikere og publikum kan et liknende syn gjøre seg gjeldende. Debatten om profesjonenes rolle kan her være ett eksempel. Uansett riktighet, det viktige poenget her er at det er opp til de ansatte og deres tillitsvalgte og fagorganisasjoner å vise at dette *ikke* er tilfellet, eventuelt at ledelse og ansatte er *uenige* om hvordan brukernes interesser best kan ivaretas.

At det ikke er entydig hvordan ansattes reaksjoner skal tolkes, viser et aktuelt eksempel. Sosionomforbundets ledelse har nylig gått ut mot enkelte av sine egne medlemmer fordi disse har fulgt opp og forsvart Oslo Kommunes pålegg om å spare inn på sosialhjelpsutbetalingene til enkelte klientgrupper. Sosionomforbun-

det hevder at medlemmenes lojalitet skal ligge hos klientene, ikke hos (de spareivrige) myndighetene (Sosionomen, 1991). Denne saken viser imidlertid dilemmaet ved brukerorienteringen; enkelte sosionomer mener at det er forsvarlig å skjære ned på utbetalningene, og at de med dette synet ivaretar interessene til de indirekte eller potensielle brukerne (i første rekke skattebetalerne), de som først og fremst finansierer sosialhjelpsutgiftene, men ikke benytter dem pr. i dag. Andre, deriblant Sosionomforbundet, oppfatter dette som en "krig mot de fattige" (Arbeiderbladet, 1991).

Et annet aktuelt eksempel kan hentes fra barnehagedebatten. Førskolelærerne i Norsk Lærerlag har nylig gått ut med idéen om folkebarnehagen, som en parallell til folkeskolen. Dette innebærer gratis, offentlig drevne barnehager med tilbud til alle barn mellom 0 og 7 år. Barneombudet har stilt seg kritisk til denne idéen og mener den representerer en ensretting av tilsynstilbudet for barn; han frykter at folkebarnehagen først og fremst dekker pedagogenes behov¹⁴ og ikke barnas (Fagbladet, 1991, 8). Vi tar ikke her opp substansen i denne debatten, men nøyer oss med å påpeke at synet på hva som gavner brukeren best - i dette tilfellet barna - varierer, også blant dem som har i oppgave å ivareta brukergruppens interesser.

De senere års kritikk av profesjonenes rolle har gitt støtte til det syn at offentlig ansatte i første rekke har lagt vekt på egne arbeidsforhold når ressurser skal fordeles, og i mindre grad har vurdert bruken av offentlige ressurser i forhold til omfang, tilgjengelighet og kvalitet på tjenestene. Spesielt har profesjonsgrupper innenfor helsesektoren vært sterkt i søkelyset for å "mele sin egen kake" og dermed representere en bremsekloss mot fornyelse. Om dette er en riktig beskrivelse av profesjonene, kan sikkert bestrides, men det er en holdning som har vunnet fotfeste i mange politiske miljøer og som lett blir retningsgivende når

14 Og foreldrenes, skulle en tro, selv om han ikke nevner dem spesielt!

beslutninger om den videre utvikling av offentlig sektor tas. Ønsket om fristilling av en rekke offentlige forvaltningsbedrifter kan som nevnt også ses i denne sammenheng.

Det er ikke bare offentlig ansatte profesjonsgrupper som kritiseres for en selvbeskyttende holdning. Profesjonene kan beskytte seg bak argumenter om faglig-profesjonelle standarder til brukernes beste, standarder som i siste instans dreier seg om kriterier for kvalitet i tjenestene. Slike kriterier kan vanskelig etterprøves av menigmann fordi de ofte er svært sammensatte (f.eks. innenfor helse og undervisning: her finnes ikke entydige kriterier for hva som er gode helsetjenester eller god undervisning.) For andre grupper av offentlig ansatte kan det ofte være vanskelig å benytte tilsvarende vide kvalitetsargumenter på sine respektive områder, fordi kvalitetskriteriene er mer entydige og etterprøvbare; brukerne kan dermed lettere selv vurdere kvaliteten. Et eksempel er vannkvalitet: Om vannet smaker godt eller dårlig, kan de fleste avgjøre; blir man i tillegg syk av å drikke det, burde det være et sikkert tegn på at varen ikke holder mål. På andre områder (f.eks. veiarbeid, byggvedlikehold, offentlig saksbehandling) vil det være vanskeligere for den vanlige bruker å avgjøre hva som er god eller mindre god kvalitet på tjenestene: Man er her mer usikker på hva man kan forvente av tjenesten. Den ene gruppen offentlig ansatte er ikke nødvendigvis mer eller mindre "oppriktige" på brukernes vegne i sine utspill enn den andre og begge kan sikkert i visse situasjoner beskyldes for å "snakke for sin syke mor" ved at de beskytter oppnådde fordeler, enten det gjelder arbeidstidsordninger, organiseringen av arbeidet eller andre ordninger. Profesjonsgrupper har imidlertid den "fordel", som mindre profesjonaliserte yrkesgrupper sjelden har, at de kan drive et spill *seg imellom*, om arbeidsoppgaver, ansvar og lønnsforhold. I dette spillet blir publikum ofte den tapende part.

Det er likevel grunn til å spørre om det er noen nødvendig motsetning mellom på den ene siden de ansattes ønsker om trygge

og interessante arbeidsplasser, og på den annen side brukernes og publikums ønsker om en mest mulig produktiv og effektiv offentlig sektor? Er ikke det ene (trygge arbeidsplasser, gode arbeidsforhold) like gjerne en forutsetning for det andre (god og relevant offentlig service)? For utenforstående, dvs. for folk utenfor fagbevegelsen, kan det imidlertid ofte synes som om brukerinteressen (i vid forstand) ikke har førsteprioritet. For mange kan det tvert om synes som om brukerinteressen nedprioriteres eller omdefineres når de ansatte må ofre sider ved sitt arbeidsforhold (f.eks. arbeidsplasser, forhandlede rettigheter mht. arbeidstid og arbeidsinstruks).

Fagbevegelsens krav om opprettholdelse av eksisterende offentlige tjenester bør ikke fremstå som en "bønn for sin syke mor", men som et reelt ønske om å bedre tjenestene overfor brukerne. Da må hele offentlig sektor ses i sammenheng: Det kan bli nødvendig å bygge ned på enkelte områder for at andre områder skal kunne styrkes. Og ønsket om bevaring av arbeidsplasser for å unngå arbeidsledighet bør heller ikke kamoufleres som en sikring av brukerinteresser, men behandles som et selvstendig problem. For fagbevegelsen blir det i tråd med dette viktig å identifisere de arbeidsoppgaver de overflødiggjorte eventuelt kan settes til, dvs. lokalisere hvor de ugjorte arbeidsoppgavene i offentlig sektor finnes.¹⁵ Det er neppe særlig meningsfylt over lengre tid å beskytte arbeidsoppgaver som samfunnet definerer som "unødvendige", verken i privat eller offentlig sektor. I denne sammenheng blir imidlertid tilrettelegging av muligheter for *opplæring* (videreutdanning, omskolering) til nye jobber en avgjørende faktor.

15 Dette siste spørsmålet står sentralt i rapporten fra det såkalte Norman-utvalget om effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet (Førsund m.fl., 1919). Viktor Normans poeng har nettopp vært at rasjonalisering i deler av offentlig sektor er nødvendig for å kunne løse andre påtrengende offentlige oppgaver bedre enn i dag.

Tidligere refererte vi til Felleserklæringen i Hovedavtalen for statstilsatte, hvor det understrekes at forutsetningen for at effektiviteten og tjenesteytingen overfor publikum skal bli best mulig, er at arbeidet tilrettegges slik at man både drar nytte av arbeidstakernes kunn-skaper og at den enkelte arbeidstaker får mulighet til faglig og personlig utvikling. Felleserklæringens krav om de ansattes medbestemmelse må ses i dette perspektivet. Som vi har påpekt er det imidlertid ikke alltid overensstemmelse mellom de ansattes interesser i best mulige arbeidsbetingelser, og brukernes interesser i gode og rimeligst mulige tjenester. Man kan altså ikke forutsette at når de ansatte forfølger *sine* interesser, vil brukernes interesser bli best mulig ivaretatt. Tross gode intensjoner ligger det en tvetydighet i Felleserklæringens tekst som også fagbevegelsen må være seg bevisst, for at den skal vinne tillit til sine bestrebelser på å skape en god offentlig sektor på *brukernes* premisser.

De ansatte som strategisk ressurs

I tillegg til at offentlig ansatte berøres av fornyelsestiltak, utgjør de en viktig strategisk ressurs i fornyelsesarbeidet. Offentlige tjenester er ofte arbeidsintensive og dermed avhengige både av de ansattes yrkesfaglige kompetanse og arbeidsmotivasjon. Enhver appell om økt kvalitet og bedret ressursbruk i de offentlige tjenestene vil måtte ta hensyn til den faglige kompetansen og arbeidsmotivasjonen hos de arbeidstakere som skal yte tjenestene. Selv ved en endring av organisasjonsstrukturen er det mer eller mindre de samme personene med de samme ferdighetene som skal virkeliggjøre den nye organisasjonen. Selv om intensivt opplæringsvirksomhet kan bidra til en ny kompetansestruktur i organisasjonen, vil dette som oftest bare kunne skje gradvis over et lengre tidsrom. Hovedtyngden av de ansatte må også under omstillingsprosessen fortsette å utføre sine tjenester overfor

publikum og dermed bygge på sine allerede ervervede ferdigheter. Dersom arbeidstakerne heller ikke blir overbevist om at endret ressursbruk eller endrede arbeidsmetoder bidrar til en bedret service overfor publikum, vil det være vanskelig å skape en motivasjon til å legge om eksisterende arbeidsrutiner.

Tilsvarende vil de ansatte være mer motvillige til endringer som krever vesentlig økt arbeidsinnsats uten noen form for lønns- eller arbeidsmessig kompensasjon, enn ved endringer som øker effektiviteten, men uten at arbeidsintensiteten øker.¹⁶

For mange vil forslag om organisasjonsendringer skape utrygghet i forhold til egen arbeidssituasjon. For den enkelte arbeidstaker reiser dette en rekke spørsmål: Hvilke arbeidsoppgaver vil jeg få i den nye organisasjonen? Vil jeg mestre de nye arbeidsoppgavene? Vil arbeidet bli hardere og mer belastende? Må jeg samarbeide med helt nye mennesker? Vil jeg eventuelt bli presset til å slutte fordi jeg ikke klarer omstillingen og de nye arbeidskravene? Er målsetningen med omorganiseringen en effektivisering som i neste omgang vil føre til oppsigelser, og vil jeg og mine arbeidskamerater "gå med" i omstillingens kjølvann? Det kan være vanskelig for de ansatte å legge skulderen til for omstilling når konsekvensene for egen arbeidssituasjon er svært usikre. Særlig gjelder det når bemanningsreduksjoner kan komme på tale. Tryggheten for egen arbeidsplass er kanskje den mest fundamentale faktor ved omstilling. Når likevel bemanningsreduksjoner ikke er til å unngå, f.eks. ved omfattende EDB-omlegginger eller opplagt arbeidsbesparende omorganiseringer, er det derfor viktig at nedbemanningen skjer på en mest mulig skånsom måte, f.eks. ved naturlig avgang.

16 Erfaringer fra anbudsprivatisering, f.eks. i Storbritannia, der målsetningen er å spare offentlige utgifter uten at tjenestetilbudets kvalitet blir vesentlig forringet, viser at det som oftest er de ansattes lønns- og arbeidsforhold (ansettelsestrygghet, arbeidsintensitet) som blir salderingspost (Støkken, 1990).

En generell frykt for det nye og ukjente ved en omstilling vil ofte være en viktig faktor i motstanden mot fornyelse, ikke en klar bevissthet om at arbeidssituasjonen for den enkelte faktisk vil forverre seg (Argyris, 1990). Tvert imot viser det seg ofte at også vanlig ansatte etter en tid innser både nødvendigheten av og de arbeidsmessige fordelene ved omstillingen, når selve prosessen er slutført (Fagbladet, 1991). Derfor er det viktig at de ansatte tidlig i prosessen får en klar forståelse av hvilke fordeler omorganiseringen vil ha også for dem, selv om de vil måtte gjennomgå en - ofte hektisk - fase der arbeidsdagen fortoner seg annerledes enn de har vært vant til.

Denne erkjennelsen viser viktigheten av å trekke de ansatte aktivt med i omstillingsprosessen slik at de får en "eiendomsfølelse" i forhold til innholdet i omstillingen. Den beste måten å oppnå en slik eiendomsfølelse er på den ene siden at ledelsen - som den formelt ansvarlige - på et tidligst mulig tidspunkt trekker de ansatte med i planleggingen og deretter gjennomføringen av omstillingen, men samtidig også at de ansatte selv har mulighet til og faktisk tar et selvstendig initiativ til forbedringer der de ser at dette er mulig, helst før ledelsen kommer med slike pålegg. Dermed har man i større grad mulighet til å være med å legge premissene for omleggingen.

En viktig faktor for bred oppslutning om organisasjonsomlegginger vil ofte være at den lokale fagforeningen trekkes aktivt med på et tidlig tidspunkt. Dette er viktig ikke bare fordi de tillitsvalgte kjenner de ansatte godt og dermed vil kunne formidle til ledelsen de holdninger som rører seg blant de ansatte, men også fordi et slikt engasjement har en viktig signalfunksjon overfor de øvrige ansatte. Dersom fagforeningen holdes utenfor og av den grunn signaliserer manglende oppslutning om endringene, vil denne holdningen kunne forplante seg til resten av de ansatte: Dersom deres tillitsvalgte er skeptiske, er det liten grunn for dem til å være mer entusiastiske.

Det har som tidligere nevnt vist seg vanskelig å skape oppslutning blant de ansatte om omorganisering som er begrunnet i rene besparingsmålsetninger; det vil være lettere å trekke de ansatte med når målene er mer kvalitative, f.eks. rettet mot å forbedre tjenestene overfor brukerne. Det er videre viktig at de nye virksomhetsmålene i størst mulig grad knyttes til sosiale mål for de ansatte (f.eks. trygghet for arbeidsplass, reelle muligheter for innflytelse, godt arbeidsmiljø, utviklingsmuligheter for den enkelte ansatte) og at det skapes troverdighet for at disse sosiale målsetningene blir stående, også dersom en konfliktsituasjon skulle oppstå (Tengblad & Joelsson, 1989).

I de senere år har man blitt stadig mer klar over hvor viktig det er å forstå den organisasjonskulturen, de normer og tradisjoner, ikke minst ledelsestradisjoner, som hersker i en virksomhet. Spesielt er dette viktig i forbindelse med organisasjonsomlegginger. Dersom ledelsen og eksterne organisasjonskonsulenter ikke tar nok hensyn til eksisterende tradisjoner i virksomheten, risikerer man at endringsforsøk bare forblir krusninger på overflaten, som enten ikke blir forstått av personalet lavere ned i organisasjonen eller blir direkte motarbeidet (Hepsø, 1990; Kronvall & Sköldborg, 1987).

Offentlig sektor har, som vi tidligere har vært inne på, i større grad enn privat sektor vært forskånet for kontinuerlige omstillinger og omorganiseringer. Innholdet i arbeidsforholdet har vært oppfattet som trygt og kjent. Mange ansatte i offentlig sektor forventer derfor at arbeidssituasjonen skal være relativt uforandret fra det ene år til det neste. Informasjon, opplæring og motivering av de ansatte til omstilling blir derfor en viktig og nødvendig utfordring når offentlig sektor skal fornyes, slik at den enkelte ansatte i størst mulig grad ser sine interesser tjent med omstillingen.

Kompetanse og motivasjon er viktige og gjensidig avhengige faktorer i fornyelsesarbeidet. Kompetanse kan imidlertid dreie seg om flere forhold. For det første er det viktig at de ansatte har best mulig kunnskap om og trening i å utføre de aktuelle arbeids-

oppgavene (ferdighetskompetanse). Men for det annet er det vel så viktig at de ansatte får mulighet til å se seg selv - sin yrkesrolle og sin ferdighetskompetanse - i et videre perspektiv (Kronvall & Sköldborg, 1987). Mange ansatte i offentlig sektor har ufullstendig kunnskap om den grunnleggende målsetningen ved den tjenesten de yter, ikke minst fordi det ofte legges liten vekt både på opplæring i den "filosofien" som ligger til grunn for tjenestene, og å trekke de ansattes erfaringer inn i den kontinuerlige planleggingen og evalueringen av ytelsene. Dermed blir det også vanskelig å se hver enkelt arbeidsoppgave som ledd i den totale kommunale service. Norsk Kommuneforbund etterlyser større vekt på å trekke kommunalt ansatte inn i denne prosessen: "Kommunens grunnsyn og de prinsipper den ledes etter er (også) ukjent for de fleste ansatte. For mange ansatte arter arbeidet seg slik at de utfører en bestemt jobb som de svært ofte ser isolert fra helheten og deres interesser for kommunen for øvrig er liten" (Norsk Kommuneforbund, 1988). Her kan sikkert offentlig sektor trekke lærdom av privat sektor der identifikasjon med bedriften og dens produkter ofte er en viktig del av "forretningsfilosofien". Den økte vekt på målstyring i offentlig sektor *kan* bidra til at slike motivasjonsfaktorer får større oppmerksomhet. Samtidig kan en slik organisasjonsform bidra til økt endringskompetanse blant de ansatte. Hver enkelt arbeidstaker kan bli mer bevisst sin rolle i en større sammenheng, og at det viktigste ikke alltid er å gjennomføre en arbeidsoppgave etter instruksen fra A til Å, men like mye til stadighet å spørre seg om vi når de oppsatte målene med eksisterende arbeidsmetoder. Men økt vekt på målstyring kan også snevre perspektivet, slik vi skal se i en av case-studiene. Delegering av ansvar for tids- og ressursdisponering til lokale enheter, i vårt tilfelle til en kommunal produksjonsavdeling, kan føre til at hver enhet får nok med seg selv slik at ressursdisponeringen for kommunen totalt sett kan bli suboptimal. Det man vinner i (del)målorientering, kan man tape i overordnet samordning.

Betydningen av kompetanse og motivasjon gjør det spesielt viktig å legge forholdene til rette for en best mulig innsats fra den enkelte arbeidstaker som faktisk utfører tjenestene overfor publikum, enten det dreier seg om skrankepersonell, mer tilbaketrukket saksbehandling eller personalet innenfor f.eks. tekniske tjenester. Selv om det er viktig å fokusere på ledelsen som den formelt ansvarlige og dennes evne til å lede og tilrettelegge arbeidsoppgavene på den mest rasjonelle måten, vil det likevel være den enkelte arbeidstaker som utfører arbeidsoppgavene og som derfor har førstehånds kjennskap til styrker og svakheter i arbeidsopplegget. Dette vil innebære en utfordring for byråkratisk organiserte organisasjoner, som offentlig virksomhet gjerne er, der kommunikasjonslinjene går fra topp til bunn i organisasjonen. Den arbeidserfaring og kunnskap som samles hos frontpersonalet, dem som utfører arbeidsoppgavene, tilflyter ikke i tilstrekkelig grad dem som tar de overordnede beslutningene om arbeidsutførelsen (Söder, 1983).

En bedre utnyttelse av de ansattes ressurser kan dermed kreve nye prinsipper for arbeidsdeling og ansvarsforhold innad i organisasjonen. Dette kan innebære at beslutningsmyndighet tillegges nye nivåer, med fare for at personer med myndighet fratas denne. Det skal ikke underslås at mange av vanskelighetene med å få til organisasjonsomlegginger - både i privat og offentlig sektor - bunner i motstand fra tidligere myndighetspersoner, f.eks. mellomledelse, mot å akseptere en ny og for dem mindre gunstig organisasjonsstruktur.

Men kan man forvente at de ansatte vil bidra aktivt i planleggingen og utformingen av en ny organisasjon? På den ene side kan man hevde med et kjent ordtak at "den kjenner best hvor skoen trykker som har den på": De ansatte står ofte nærmest til å vite hvordan organisasjonsstrukturen i praksis fungerer. På den annen side skal man heller ikke se bort fra at "nærhet gjør blind", at den daglige tralt i et arbeidsforhold kan stenge for nye måter å

løse arbeidsoppgavene på. Når oppgavene har blitt løst på en bestemt måte i alle år, innfinner man seg med bestemte rutiner. Dette gjelder for øvrig for alle nivåer i organisasjonen; virksomhetsledelsen er her ikke nødvendigvis mer i stand enn den enkelte ansatte til å se nye løsninger. Ofte kan *publikum* lettere se hvor tungvint og omstendelig en rekke offentlige tjenester er organisert. Kanskje er det her *eksterne organisasjonskonsulenter* har sin viktigste oppgave, som "uhildede" og utenforstående betraktere med sammenlikningsgrunnlag fra andre virksomheter. Offentlige virksomheter med et endringsbehov kan trenge noen som ser virksomheten med nye øyne, men som samtidig spiller på lag med dem som jobber i virksomheten.

Nye samarbeidsformer i offentlig sektor?

Erkjennelsen av behovet for fornyelse i offentlig sektor har ført til at flere, også innen fagbevegelsen, har stilt seg spørsmålet om måten arbeidsgiver- og arbeidstakerpartene i dag samhandler på gavner en fornyelse til brukernes beste. Er de formelle medbestemmelsesordningene som er forhandlet frem i offentlig sektor den beste måten å oppnå bl.a. målsetningen i Felleserklæringen i Hovedavtalen i staten, der medbestemmelsesordningene ses som et middel til å gjøre effektiviteten og tjenesteytingen overfor publikum best mulig?

I løpet av det siste tiåret har en forhandlingsbasert samhandlingsmodell mellom partene vunnet fotfeste, først og fremst som konsekvens av de lover og avtaler partene i offentlig sektor har forhandlet frem. Hovedavtalen i staten er relativt detaljert og juridisk i sin oppbygning og derfor kanskje vanskelig å benytte for vanlig ansatte og tillitsvalgte uten særlig skolering i dette lovverket. Det blir dermed viktig å få kunnskap om de erfaringer ansatte og tillitsvalgte selv har gjort med de eksisterende medbestemmelsesordningene.

Det synes å være bred enighet om at det ikke er noen motsetning mellom eksistensen av et velutbygd og detaljert lov- og avtaleverk og rimelig gode medbestemmelsesforhold for de ansatte. Spørsmålet er imidlertid om forhandlingsmodellen og lov- og avtaleverket slik det er utformet legger for sterk vekt på innflytelse gjennom det sentrale fagapparatet og i mindre grad på deltakelse fra den enkelte ansatte i det daglige arbeidet, at det med andre ord har skjedd en vektlegging av faglig innflytelse (forstått som representativ deltakelse) på bekostning av en bred mobilisering blant de ansatte på den enkelte arbeidsplass (direkte deltakelse). Begge typer deltakelse er viktig for å styrke de ansattes innflytelse over egen arbeidssituasjon; representativ deltakelse for at fagbevegelsen som organisasjon skal kunne utgjøre en maktfaktor overfor arbeidsgivere og politiske myndigheter, direkte deltakelse fordi det er den enkelte arbeidstakers jobbtilfredsstillelse og jobbmotivasjon man vil styrke gjennom medbestemmelsesordningene. For fagbevegelsen gjelder det å finne en tjenlig balansegang mellom den representative og den direkte deltakelse.

Spenningen mellom det formelle lov- og avtaleverket og behovet for en bred mobilisering ved omstillinger, kan peke i retning av at dagens utforming av lov- og avtaleverket krever ytterlige tilføyelser eller spesifiseringer. At de ansatte gjennom fagforeningens plass i forhandlingssystemet oppnår rollen som likestilt part med muligheter for sanksjoner dersom konflikt oppstår, er ikke det samme som å gi innflytelse til hver enkelt ansatt. Deltakelse og medvirkning i det daglige arbeidet er et av de viktigste kjennetegn ved en demokratisk virksomhet. "Perspektivet er ikke bare å gjennomføre en omorganisering som en demokratisk beslutningsprosess, men å skape en organisasjon som åpner for deltakelse og medvirkning i det daglige arbeidet" (Pape, 1991). Det er resultatet som er viktigst, ikke prosessen. For at den enkelte arbeidstaker skal yte en best mulig jobb overfor publikum og brukere, trengs det en motivasjon i det daglige arbeidet ved at

den enkelte gis innflytelse over sitt arbeid; dermed skjer også en ansvarliggjøring i forhold til arbeidsresultatet. Motivasjon forutsetter medvirkning fra den enkelte ansatte og kan ikke i tilstrekkelig grad skapes av et system som legger hovedvekt på medvirkning gjennom representasjon.

For tiden er Hovedavtalen i staten under reforhandling. Hovedavtalen for kommunesektoren skal reforhandles høsten 1991. Fra statlig arbeidsgiverhold er det gjort gjeldende at man ønsker en lovtekst som i større grad trekker opp de mer overordnede rammer for de ansattes medvirkning, i tråd med intensjonene i Felleserklæringen i Hovedavtalen, og i mindre grad regulerer hvert enkelt trinn i medvirkningsprosessen. Dermed mener man oppmerksomheten i større grad kan fokuseres på de overordnede målsetninger medbestemmelsen skal bidra til å virkeliggjøre (en offentlig sektor til brukernes beste), og i mindre grad på prosedyrene i medvirkningsprosessen. Spørsmålet kan reises om ikke en avregulering av offentlig virksomhet generelt, med økt vekt på mål- og resultatstyring, vil kreve en avregulering også av personalpolitikken, som medvirkningsapparatet er en del av. For fagbevegelsen kan imidlertid et slikt perspektiv representere en vanskelig avveining. Vil en avregulering av medbestemmesarbeidet bidra til at de faglige organisasjonene settes på sidelinjen og dermed undergraver den rett til innflytelse fagbevegelsen tross alt har oppnådd, ved at ansvars- og rettighetsforhold gjøres mer uklare og dermed mer avhengige av lokale maktforhold? For arbeidstakere og tillitsvalgte lokalt kan det være vanskelig å markere uenighet med arbeidsgiver uten støtte i det sentrale fagapparatet. Eller vil en slik endring muliggjøre større handlingsrom også for de ansatte og deres organisasjoner? Vår oppgave er ikke å gi noen konklusjon på disse spørsmålene, men trekke frem endel konkrete erfaringer med medvirkningsbasert fornyelsesarbeid i offentlige virksomheter som kan være nyttige i debatten om den fremtidige utformingen av lov- og avtaleverket.

Foreløpig foreligger det få undersøkelser fra Norge som tar for seg erfaringer med de ansattes rolle i offentlig fornyelsesarbeid, og spesielt få som drøfter lov- og avtaleverkets rolle i denne sammenheng. Det følgende bygger derfor på oppsummering av samtaler med personer i offentlige virksomheter som har stått sentralt i det interne fornyelsesarbeidet. Vi har i første rekke vært i kontakt med representanter for de ansattes organisasjoner.

Det er en erfaring som synes å være felles for mange offentlige etater som har eller er i ferd med å gjennomgå såkalte "vellykkede" fornyelsesprosesser, forstått som endringsprosesser på publikums premisser som både de ansattes organisasjoner og etatsledelsen er fornøyd med: At etatene allerede før endringsprosessen kom i gang hadde rimelig gode samarbeidsforhold mellom ansatte og ledelse, og spesielt at de praktiserte lov- og avtaleverket på en fleksibel måte som i hovedsak ble oppfattet som tilfredsstillende for begge parter. Partene synes med andre ord innstilt på ikke å fokusere for sterkt lov- og avtaleverket og partenes gjensidige rettigheter og plikter, men snarere være innstilt på å inngå et samarbeid om i fellesskap å løse arbeidsmessige problemer. I slike situasjoner viser det seg ofte at partene i praksis legger lov- og avtaleverket "til side", at de blir mindre opptatt av prosedyrer for samarbeidet og mer av de konkrete organisasjonsoppgaver som skal løses. Dette kan tolkes dithen at det faktisk at et godt lov- og avtaleverk foreligger, gjør partene trygge på hverandre og villige til å komme frem til en felles akseptabel løsning der begge parter må forvente å gi og ta, men uten at samhandlingen defineres som forhandlinger. Samtidig *kan* lov- og avtaleverk trekkes inn dersom uenigheten mellom partene blir for stor. Men dette funnet kan også tolkes dithen at partene allerede hadde utviklet et gjensidig tillitsforhold, mer eller mindre uavhengig av eksistensen av et godt lov- og avtaleverk, at lov- og avtaleverket derfor ikke egentlig spiller noen selvstendig rolle i samspillet mellom partene.

Gode samarbeidsforhold synes vel så ofte å dreie seg om gode personlige relasjoner, om det man ofte kaller god "personkjemi", som forekomsten av formelle, regulerte samhandlingsprosedyrer. God personkjemi vil her gjerne si samhandlingsmåter der partene ikke utelukkende ser på hverandre som parter, men like mye som arbeidskolleger som inngår i et arbeidsfellesskap der alle nivåer er like meningsberettigede og har utviklet en gjensidig tillit til hverandre. Dette fører bl.a. til at man - ledelse og tillitsvalgte i fellesskap - ved utvelgelse av personer til arbeidsgrupper i forbindelse med en forestående omstilling, velger dem som har mest kunnskap om den aktuelle saken heller enn personer som innehar formelle posisjoner.

Dersom gode samarbeidsforhold er en viktig faktor i vellykkede omstillingsprosesser, hvordan *etablerer* man da gode samarbeidsforhold? Det kan det nok være vanskelig å gi et kort svar på. Gode personrelasjoner kan knapt planlegges. En skulle imidlertid anta at lederstil, på begge sider av bordet, vil ha stor betydning for hvordan "partene" møter hverandre, hvilken tillit de har til hverandres utspill.

Også i Sverige har en undersøkelse vist at såkalte vellykkede forsøksprosjekter i svært liten grad har ført til intern debatt om den formelle medbestemmelsesavtalens muligheter og begrensninger, at man i praksis ikke har vært opptatt av det formelle medbestemmelsesapparatet (Tengblad & Joelsson, 1989).

Likevel skal man ikke se bort fra den rolle et utviklet lov- og avtaleverk har som "ris bak speilet" når sam-arbeids- eller konsensuslinjen ikke lenger oppfattes som akseptabel, f.eks. dersom Arbeidsmiljølov og sikkerhetsbestemmelser settes varig til side. Hvor grensen mellom det akseptable og det uakseptable går, vil måtte vurderes i hvert enkelt tilfelle. En viktig forutsetning for at gjensidig tillit skal utvikles, må her likevel være at partene ikke møtes med for klare forhåndsoppfatninger om hva de *vil* akseptere,

men at nettopp innholdet i enigheten er et resultat av sam-handlingsprosessen.

Arne Pape (1991) har gjennom sin studie av omorganiseringen ved Oslo Ligningskontor vist at en slik konsensusorientering, som i praksis innebar at man satte Hovedavtalen til side, ga stort spillerom for lokal selvbestemmelse over omorganiseringsprosessen. Dersom partene i større grad hadde pukket på sine respektive rettigheter, ville det vært større sannsynlighet for at overordnede parter (henholdsvis departement og fagforbund) ble trukket inn i konfliktløsningen med de farer for sentral dirigering og fastlåsing av den lokale endrings-prosessen som dette kunne medføre. Forutsetningen var et ønske om lokal enighet, men samarbeids-viljen mellom partene strakk seg ikke lenger enn viljen til enigheten: Dersom partene fant at samarbeidet førte til altfor uønskede resultater, *kunne* det brytes med referanse til Hoved-avtalen. Pape (1991) konkluderer at eksistensen av Hovedavtalen bidrar til at risikoen for fagforeningene reduseres dersom de velger å inngå i en svært samarbeidsorientert arbeidsmåte; Hovedavtalen fungerer altså som et sikkerhetsnett heller enn som et konkret arbeidsredskap.

Dersom ovenstående antakelser har noe for seg, reiser det spørsmålet om rette veien å gå ved reforhandling av de to hovedavtalene er å legge ytterligere vekt på det juridiske aspektet ved avtalene, som for mange allerede oppfattes som ganske tungt å trenge igjennom. Kanskje bør man legge mer vekt på å veilede partene i *hvordan* vellykket omstilling kan forløpe, f.eks. ved at de ideelle målsetningene i Felleserklæringen gjøres mer konkrete. I denne sammenheng er det nettopp aktuelt å trekke inn erfaringer fra offentlige virksomheter som har vært igjennom en vellykket omstillingsprosess.

Utfordringer for fagbevegelsen

Kravene om fornyelse av offentlig sektor reiser en rekke utfordringer for fagbevegelsen. Mange av de utviklingstrekkene som skisseres i denne del av rapporten vil, dersom de er representative for den retning omstillingen i offentlig sektor tar, innebære at fagbevegelsens rolle kan komme til å endres på mange områder. I det følgende vil vi skissere noen av de hovedutfordringene vi mener fagbevegelsen vil stå overfor og som det vil være viktig å avklare nærmere.

1. Ny politikk for offentlig ansattes rettigheter?

Fornyelse i offentlig sektor reiser spørsmålet om fagbevegelsen må utforme en ny politikk for offentlig ansattes rettigheter. Dersom også fagbevegelsen sentralt anser det nødvendig med en best mulig utnyttelse av offentlige ressurser, vil problemstillinger som omstilling, effektivisering og omdisponering av ressurser uunngåelig komme på dagsordenen. Dette kan bety at det som har blitt oppfattet som hevdvunne rettigheter blant grupper av offentlig ansatte, kommer under press. For den enkelte arbeidstaker kan dette være svært provoserende. Hvordan skal fagbevegelsen stille seg til en slik utvikling? Hvilke rettigheter kan fagbevegelsen ikke gi avkall på uten å miste legitimitet blant medlemmene på den ene siden eller i samfunnet generelt på den annen?

2. Avregulering av personalpolitikken

Fornyelse i offentlig sektor, med økt vekt på desentralisering av beslutninger, kan bidra til at de deler av personalpolitikken som ikke er lovmessig regulert, i større grad overlates til den enkelte virksomhet. Dette kan særlig skje for offentlige virksomheter som gjennomgår en fristillingsprosess, gjennom endret juridisk tilknytning til overordnet politisk myndighet. Som vi har sett har dette også vært noe av begrunnelsen for ønsket om fristilling. På områder der man har kunnet praktisere retningslinjer som er mer

eller mindre gjennomgående for alle offentlige virksomheter, f.eks. innenfor lønns-, ansettelses- og opplæringspolitikk, kan det i fremtiden bli vanskeligere å opprettholde felles "standarder". Resultatet kan for det første bli økende forskjeller i praktiseringen av personalpolitikken avhengig av hvor man er ansatt, for det andre kan det bli vanskeligere for fagbevegelsen sentralt å praktisere en politikk som sikrer mot vilkårlig behandling. Et aktuelt spørsmål blir dermed om det også i fremtiden er viktig at fagbevegelsen sentralt beholder denne "kontrollen" og hvordan den i så fall kan beholdes, gitt nye måter å organisere offentlig sektor.

3. I forlengelsen av den samme utviklingen som er skissert over reiser også spørsmålet seg om forholdet mellom sentrale og lokale nivåer i fagbevegelsen, og dermed mellom ivaretagelse av arbeidstakerinteresser på ulike nivåer. Mens fagbevegelsen sentralt kan hevdes å være mest opptatt av å sikre generaliserbare arbeidstakerinteresser (rettigheter som skal gjelde for alle grupper av ansatte), kan lokale foreninger være villige til å inngå bredere "kompromisser" med arbeidsgiverne, dels for å sikre arbeidsplasser i fremtiden, dels for å imøtekomme lokale publikumsinteresser. Fagbevegelsen lokalt kan ha et annet perspektiv i konkrete saker enn fagbevegelsen sentralt, samtidig som det kan være lite ønskelig at det lokale perspektivet gjøres "nasjonalt" gjeldende. Her kan fagbevegelsen sentralt bli nødt til å utforme nye grenseoppganger mellom oppgaver på sentralt og lokalt nivå, med de farer for å miste lokal makt som dette innebærer.

4. Desentralisering - resultatorientering - "bedriftsegoisme"?

Gjennom tendensen til desentralisering av beslutningsprosesser (f.eks. oftest budsjettansvar eller ansvar for tjenesteutformingen) for å oppnå økt ansvarliggjøring og dermed resultatorientering lokalt, vil, som vi har sett, disse nivåene også få økt makt. Ved at beslutninger flyttes nærmere det utførende nivået, kan også de

ansatte få større innflytelse over egen arbeidssituasjon. Farene her er for det første brukernes rett til og forventninger om likebehandling kan ofres på bekostning av desentraliseringen, for det annet at ressursutnyttelsen totalt sett blir suboptimal fordi lokale nivåer naturlig nok blir mest opptatt av egne, ofte snevre, resultater. Ansvaret for helhetlig planlegging kan dermed pulveriseres. En motsetning mellom lokal beslutningstaking, som kan bidra til mer ansvar og kanskje mer interessante arbeidsoppgaver for den enkelte arbeidstaker, og helhetstenkning, kan her bli resultatet.

Litteratur

Aftenpostens aftennummer 25.3.91.

Aftenposten 17.4.91.

Arbeiderbladet 22.2.91.

Arbeiderbladet 3.4.91.

Argyris, C. 1990

Bryt forsvarsrutinene. Oslo.

Askvik, S. 1991

"Rådgiving, rutine eller rituale? Tre perspektiver på bruk av konsulenter i ledelse og organisasjon", i *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 3.

Bakke, N.A. & S.O. Borgen 1988

Vinn-Vinn! Samarbeidsorientert bedriftsutvikling i et strategisk perspektiv. FAFO-rapport nr. 79. Oslo: FAFO.

Baldersheim, H. m.fl. 1990

Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester. Bergen: LOS-senteret.

Birkeland, T. 1991

"Når det beste blir det godes fiende" i *Stat & Styring* nr. 2/91.

Bogen, H. & O. Langeland 1989

Privatisering eller fornyelse? Holdninger til velferd, byråkrati og private løsninger. FAFO-rapport nr. 87. Oslo: FAFO.

Cameron, J. 1983

The implementation of employee participation in Scandinavian public sector bureaucracies. Stockholm: Arbetslivscentrum.

Dagens Næringsliv 8.11.90.

Dagens Næringsliv 24.4.91.

Fagbladet 1987

Bilaget "Nye Roller" til nr. 20. Norsk Kommuneforbund.

Fagbladet 1991

Nr. 6, innlegg av Rolf Lasse Lund og erfaringer fra "Nye roller"-kampanjen.

Fagbladet 1991

Nr. 8, "Barneombudet kritisk til folkebarnehagen". Norsk Kommuneforbund.

Fauske, H. 1991

Profesjonene - bremsekloss eller sydebukk. Under utgivelse. Oslo: FAFO.

Førsund, F. m.fl. 1991

Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet. Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning/Norges Handelshøgskole, SNF-rapport 4/91.

Hepsø, V. 1990

Individet, bedrifter og fellesskapet. Sosialantropologisk Institutt, Universitetet i Trondheim.

Hirschman, A.O. 1970

Exit, Voice and Loyalty. Cambridge, Mass.

Kommunal Rapport 1991

Nr. 9, "Kan gode ledere lede alt?", intervju med to representanter for Asplan Analyse.

Kronvall, K. & T. Sköldborg 1987

Vem kan segla utan vind? Personalen som ressurser i kommunalt förändringsarbete. Stockholm: Arbetslivscentrum.

Lægreid, P. 1983

"Medbestemmelsesretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati", i T. Bergh (red.) *Deltakerdemokratiet*. Oslo.

Lægreid, P. 1990

Reformer og institusjonelle bindinger. Ein analyse av personal-demokratiske reformer i offentlig sektor i Sverige og Norge. LOS-notat 90/14. Bergen.

Magasinet for fagorganiserte 1990

Nr. 8. Fellesforbundet.

Magasinet for fagorganiserte 1990

Nr. 13. Fellesforbundet.

Norsk Kommuneforbund 1988

Vårt alternativ. Utgitt av Bergensavdelingen av Norsk Kommuneforbund.

NOU 1989: 5

En bedre organisert stat.

Olsen, T. 1989

"Det kom som et sjokk..." Fagbevegelsens rolle ved fusjoner og fisjoner. FAFO-rapport nr. 95. Oslo: FAFO.

Pape, A. 1991

Medbestemmelse og effektivisering. Omorganisering av Oslo Ligningskontor. Oslo: Senter for bedre arbeidsliv.

Røvik, K.A. 1991

Fra teori til teknikk. Private organisasjonsutviklingsfirmaer i offentlig sektor. Oslo.

Tengblad, P. & L. Joelsson 1989

Fördjupat medbestämmande i statsförvaltningen. Stockholm: Arbetslivscentrum.

Selle, P. 1990

Desentralisering: Troll med minst to hovud. LOS-notat 90/28. Universitetet i Bergen: LOS-senteret.

Sosionomen 1991

Nr. 6. Norsk Sosionomforbund.

Stat & Styring 1991

"Byråkatene penest i egne øyne" nr. 1.

Stat & Styring 1991

"En forskende myteknuser" nr. 3.

Støkken, A.M. 1990

Privat - Offentlig. Samspill på lokalplan. Bodø: Arbeidsforskningsinstituttet/Nordlandsforskning.

Söder, M. 1983

"MBL as a Codetermination Tool" i C. von Otter (ed.) *Worker Participation in the Public Sector*. Stockholm: Arbetslivscentrum.

Tjenestemannsbladet 1990

Nr. 10. Norsk Tjenestemannsforbund.

Tjenestemannsbladet 1991

Nr. 2. Norsk Tjenestemannsforbund.

Del 2 Fornyelse i stat og kommune: To virksomhetsstudier

I del 1 drøftet vi en rekke forhold som kan ha betydning for ansattes medvirkning i fornyelsen av offentlig sektor. I del 2 konsentrerer vi oss om to studier fra henholdsvis stat og kommune som nylig har gjennomgått større omorganiseringer. Vi har valgt to ganske forskjellige virksomheter, nettopp for å få frem spennvidden i offentlige oppgaver og dermed variasjonen i utfordringer ulike deler av offentlig sektor står overfor. For begge virksomhetene gjelder det dessuten at de ansatte og deres organisasjoner har kunnet spille en mer eller mindre aktiv rolle i omorganiseringen; vi har altså ønsket å finne frem til virksomheter der en dialog mellom ledelse og ansatte har vært i gang, for dermed å kunne studere innholdet i denne dialogen.

Fra statssektoren har vi valgt trygdeetaten, en stor og etter manges mening tungrodd etat med sterkt forvaltningspreg. Fra kommunesektoren har vi valgt en teknisk etat i en større by; denne har i større grad preg av å være en tjenesteproduserende etat, der mange av de tjenestene som produseres *kunne* være utført av private firmaer. Studien fra trygdeetaten er mer omfattende enn den fra kommunalavdelingen; dette har sammenheng med at omorganiseringen i trygdeetaten ligger noe lengre tilbake i tid og derfor er lettere å evaluere, fordi flere har hatt mulighet til å gjøre seg opp en mening om forandringene og prosessen frem mot en forandring. Omorganiseringen i trygdeetaten har dessuten vært gjenstand for større offentlig oppmerksomhet enn tilfellet er for kommunalavdelingen.

Den store forskjellen mellom de to virksomhetene innebærer at vi ikke setter som mål å sammenlikne de to virksomhetene og de respektive prosessene som har foregått i hver av dem. Virksom-

hetsstudiene kan i stedet fungere som *forstudie* til nye og mer spesifiserte studier av fornyelse i offentlig sektor. En mulig styrke ved den tilnærmingen som er valgt her, kan være å vise at det ofte eksisterer et mangesidig samspill mellom fornyelsesprosesser og aktørene i denne prosessen; dette mangesidige samspillet står man i fare for å miste av syne dersom man bare konsentrerer seg om enkelte dimensjoner ved fornyelsen, f.eks. nye lønssystem eller budsjettrutiner.

Målsetningen med fornyelse i offentlig sektor er å skape en sektor som fungerer best mulig for *brukerne* av offentlige tjenester. Målestokken for om fornyelsen har vært vellykket bør derfor være at brukerne har fått en bedre fungerende offentlig sektor. Et problem med de to valgte virksomhetene er at de begge står noe fjernere fra brukerne enn tilfellet er i f.eks. helse- og sosialsektoren. Et kriterium på om teknisk sektor i kommunen fungerer *godt*, kan nettopp være at brukerne *ikke merker* særlig til at den er der. I vårt metodiske opplegg har brukerne ikke blitt tildelt en selvstendig rolle gjennom f.eks. intervjuer o.l. Vi har dristet oss til å vurdere brukernytten gjennom de målsetninger som er satt for de to omorganiseringene og de resultater etatene selv mener er oppnådd.

Virksomhetsstudiene bygger på intervjuer med en rekke av de personer som har stått sentralt i omorganiseringen, både på ledelsessiden og blant tillitsvalgte. For trygdeetatens del har vi også intervjuet ansatte på to middels store trygdekontorer i Østlandsområdet.

Trygdeetaten i forandring

1 Organisasjonsutvikling i trygdeetaten

Siden slutten av 1970-årene har trygdeetaten mer eller mindre kontinuerlig vært gjenstand for organisasjonsanalyser og organisasjonsendringer. I denne presentasjonen vil vi først og fremst vie oppmerksomhet til det s.k. SPA-prosjektet (SPA er forkortelse for Service, Produktivitet, Arbeidsmiljø) som ble gjennomført i midten av 1980-årene (1984-86). Dette prosjektet bygde imidlertid på innsikter og problemer som oppsto i tilknytning til tidligere organisasjonsprosjekter i etaten, både prosjekter ved innføring av EDB og prosjekter i tilknytning til organiseringen av arbeidet. En kort presentasjon av disse tidligere prosjekter kan derfor være nødvendig for å forstå den sammenheng SPA-prosjektet ble utformet innenfor. Vi vil også kort presentere "oppfølgeren" til SPA, Tress-90-prosjektet, som i dag er under gjennomføring.

En ytterligere grunn til å se SPA-prosjektet i et videre perspektiv enn som et avgrenset prosjekt, er at det har bidratt til å skape en *forandringskultur* i etaten, ikke minst båret oppe av fagforeningene. Man ser i dag i større grad enn tidligere fornyelse og forandring som en kontinuerlig prosess og ikke som en avgrenset engangsforeteelse. Selv om SPA-prosjektet var definert som et avgrenset prosjekt, har det satt i gang prosesser i etaten som synes å motivere for ytterligere fornyelse.

Forskjellen mellom de ulike prosjektene kan kort og noe forenklet beskrives slik: I slutten av 1970-årene ble det igangsatt prøveprosjekter ved enkelte trygdekontorer med innføring av EDB. EDB-innføringen i etaten var på dette tidspunkt bare så vidt kommet i gang. Deretter (i slutten av 1970-årene) ble et prosjekt, det såkalte organisasjonsprosjektet, igangsatt. Dette la vekt på en organisasjonsanalyse og påfølgende organisasjonsendring i trygdeetaten, men uten direkte tilknytning til EDB-innføringen som dels

gikk parallelt. SPA-prosjektet, derimot, var først og fremst et prosjekt for innføring av EDB i hele den ytre etat (på de lokale trygdekontorene) og samtidig et prosjekt som la vekt på arbeidsorganisatoriske endringer, delvis på bakgrunn av resultater fra det tidligere organisasjonsprosjektet, delvis på grunnlag av de organisatoriske endringene som ville følge av EDB-innføringen. Tress-90-prosjektet synes mer ensidig å legge vekt på en ytterligere utvikling av etatens EDB-rutiner, gjennom harmonisering og videre utbygging av etatens EDB-systemer, men dette prosjektet er fremdeles under utforming og rammene derfor ikke endelig fastlagt. Bl.a. ønsker fagforeningene i etaten at det her legges større vekt på arbeidsorganisatoriske forhold.

En viktig forskjell mellom SPA-prosjektet og de tidligere prosjektene synes dessuten å være at SPA-prosjektet har lagt større vekt på *de ansattes medbestemmelse* i organisasjonsutformningen enn det foregående prosjektet. Denne økte medbestemmelse gjør seg også gjeldende i Tress-90-prosjektet og har kanskje medvirket til den økte forandringsmotivasjon blant fagforeningene i etaten.

Den følgende presentasjonen knytter seg først og fremst til den ytre etaten, til de lokale trygdekontorene. Både SPA-prosjektet og Tress-90-prosjektet gjelder omlegginger i den ytre etaten. Frem til i dag har den sentrale etaten, Rikstrygdeverket, i mindre grad opplevd større organisasjonsomlegginger, til tross for forsøk. (Bl.a. var det tidligere nevnte organisasjonsprosjektet fra slutten av 1970-årene delvis konsentrert om den sentrale etaten.)

2 Hvorfor studere trygdeetaten?

Vårt valg av trygdeetaten som studieobjekt har flere begrunnelser. Som forvaltningsorgan er trygdeetaten en del av de klassiske statlige oppgavene i Norge. Selv om det i den senere tid har vært drøftet om slike organer gjennom økt målstyring bør få en friere stilling med hensyn til ressursdisponering (NOU 1989: 5), eller

eventuelt at private forsikringsselskaper overtar større deler av dette forsikringsmarkedet, vil likevel denne etaten i overskuelig fremtid fortsatt være underlagt sterk politisk styring og regelorientert oppgaveløsning. Trygdeetaten er derfor ikke blant de offentlige etater som står i umiddelbar fare for å privatiseres eller frakoples den overordnede offentlige styringen.

Trygdeetaten er dessuten eksempel på en etat der de ansatte har spilt en aktiv rolle i omorganiseringen og dermed i stor grad innfridd målsetningene i lov- og avtaleverket for ansatte i staten. Både tjenestemannsorganisasjonene og etatsledelsen hevder i ettertid at måten man gikk frem på her, kan tjene som eksempel for andre offentlige etater som gjennomgår fornyelsesprosesser. Den faktiske situasjon er at trygdeetaten også spiller en slik rolle som "mønstereksempel" for tjenestemannsorganisasjonene. Det er derfor viktig å forstå bakgrunnen for at denne etaten er tildelt en slik rolle. Om den også tjener som mønstereksempel for etatsledere, er en annen sak.

3 Om trygdeetaten

Trygdeetaten er et statlig, landsdekkende forvaltningsorgan bestående av en sentral, indre etat, Rikstrygdeverket (heretter RTV), og ca. 450 lokale trygdekontorer. RTV har det overordnede ansvaret for håndhevelsen og fortolkningen av Lov om folketrygd mens de ytre etater har den utøvende, operative funksjon i forhold til behandling av trygdesaker og betjening av klienter. Trygdesaker avgjøres normalt av trygdekontorene lokalt, mens tvistespørsmål avgjøres av RTV. I de senere år har trygdeetaten, bl.a. som en konsekvens av det omtalte omorganiseringsprosjektet, gjennomgått en desentraliseringsprosess slik at stadig flere ankesaker nå avgjøres lokalt. Enkelte saker, som f.eks. krigspensjonering og sjømannstrygd og spesielle ankesaker, blir fremdeles behandlet sentralt i etaten av RTV.

Trygdekontorene var før gjennomføringen av Lov om folketrygd i 1967 et kommunalt organ som først og fremst administrerte syketrygd og annen medisinsk stønad. Oppgaver som alderspensjon, uføretrygding og yrkesskade var tillagt det riksdekkende RTV. Trygdekontorene har i løpet av de siste tiårene blitt tildelt nye arbeidsoppgaver som f.eks. den nye sykelønnsordningen, tilleggs-pensjonsordningen, attføringsordningen, og ikke minst fått økt arbeidsbyrde på grunn av veksten i uføretrygdingen, men uten at dette ble kompensert med mer personell.

RTV har gradvis fått en mer veiledende oppgave overfor trygdekontorene. Denne utviklingen vil fortsette, i og med at det er vedtatt at RTV skal få status som direktorat. Dermed vil RTVs oppgaver hovedsakelig bli av lovforberedende og -fortolkende art, i tillegg til administrative, økonomiske og EDB-faglige oppgaver. For tiden er det under oppbygging et fylkeskommunalt nivå i etaten som primært skal ta seg av spesielle trygdefaglige saker som lokalkontorene ikke har utbygd kompetanse på, i tillegg til opplæring, personalutvikling, ressursdisponering og virksomhetsplanlegging. I tillegg får trygdeetaten seg tillagt nye arbeidsområder. Barnebidraget blir i 1992 overført fra Bidragsfogden og lensmannsetaten til trygdeetaten; samtidig blir nye stillinger overført til etaten. Etaten har vært og er altså under kontinuerlig omstilling, også i form av ekspansjon og vekst i ressurser på bestemte områder. På andre områder har oppgavemengden økt, men uten at personellet har økt.

Trygdeetaten er som offentlig forvaltningsorgan underlagt sterk politisk styring, i første rekke gjennom Sosialdepartementet, i siste instans gjennom Storting og regjering. Det er de politiske myndigheter som trekker opp de generelle rammer for etatens virksomhet, både med hensyn til økonomiske rammer og fortolkninger av Folketrygdloven, selv om RTV har mye av det lovforberedende arbeidet. Arbeidsoppgavene preges av regelorientert saksbehandling i tråd med bestemmelsene i Lov om folketrygd.

Mulighetene for skjønnsutøvelse i saksbehandlingen er i prinsippet begrenset, selv om skjønn nok spiller en viss rolle, f.eks. i behandling av søknader om uføretrygd.

Trygdeetaten er i norsk sammenheng en stor virksomhet, med pr. i dag ca. 6.100 ansatte. Før omorganiseringsprosessen omfattet etaten ca. 6.600 ansatte. Storparten av de ansatte er imidlertid fordelt på de ca. 450 lokale trygdekontorene. Disse varierer sterkt i størrelse avhengig av kommunens innbyggertall, fra 1 person til over 500 (Oslo). Halvparten av kontorene har 5 eller færre ansatte. Arbeidsforholdene for de ansatte i etaten, særlig med hensyn til grad av spesialisering av arbeidsoppgavene, vil dermed variere sterkt avhengig av kontorstørrelse. Og som det hevdes i en konsulentrapport om etaten: "Publikums krav og forventninger til faglig standard og service fra trygdekontorenes side vil være det samme enten trygdekontoret har 3 eller 624 ansatte. Dette stiller ulike krav til den enkelte trygdefunksjonær - avhengig av kontorets størrelse" (Habberstad A/S, 1983).

Trygdekontorenes arbeidsoppgaver dekker et bredt område med hovedvekt på ekspedisjon, saksbehandling, publikumsbehandling, informasjon og administrasjon. Arbeidet er også karakterisert av svært store saksmengder eller rutiner (800.-900.000 personer har ytelser fra Folketrygden) som skal behandles på mest mulig "riktig" måte, dvs. ifølge gjeldende forskrifter om hva publikum ifølge forskriftene har krav på. Mange av rutinene (f.eks. utbetalinger av kurante stønader som barnetrygd og sykepenger) tar kort tid, mens andre krever mer inngående saksbehandling (søknad om uførepensjonering, attføring). Hoveddelen av etatens tjenester består imidlertid i finansiell støtte, i mindre grad i individuell veiledning. Oppgaver i tilknytning til trygdeberegnings- og utbetalingsrutiner utgjør dermed hovedparten av etatens arbeidsområde.

Trygdeetaten er en svært homogen etat mht. de ansattes utdannelsesmessige bakgrunn. 90% av nyrekruttene til etaten er

kvinner, fortrinnsvis med bakgrunn i handel- og kontorlag fra videregående skole. Pr. i dag er andelen kvinner mer enn 60%. Her må det imidlertid opplyses at etaten har vært en svært stabil arbeidsplass for mange av de ansatte, kanskje særlig for dem i høyere posisjoner. Dette har sammenheng med at rekrutteringen til lederjobbene hovedsakelig har skjedd gjennom interne opprykk (gjennom et såkalt "internt arbeidsmarked"). Derved kan i prinsippet de som er mest stabile i etaten også nå de høyeste posisjonene.

Etaten gir en egen etatsutdanning bestående av 8 + 4 ukers teoretisk trygdefaglig opplæring med praksisperioder i mellom, en periode som totalt strekker seg over ca. 3/4 år. Den praktiske grunnopplæringen er i stor grad organisert som "learning by doing", men under veiledning. Grunnopplæringen gir opplæring til saksbehandling på det trygdefaglige området, men gir liten generell innsikt i trygdesystemets virkemåte og legger liten vekt på publikumsbehandling. I tillegg til grunnopplæringen er det i dag mulig å videreutdanne seg i inntil 2 år gjennom distrikts-høgskolesystemet der det finnes flere trygdefaglige linjer. I denne utdanningen blir det bl.a. lagt vekt på organisasjonsteori og organisasjonspsykologi. Kapasiteten i denne utdanningen er foreløpig svært begrenset og tildeles etter individuell søknad fra de ansatte, ikke som ledd i en overordnet karriereplanlegging for etatens ansatte. Ledelsen i etaten ønsker etter hvert å gjøre denne utdanningen tilgjengelig for alle og dermed satse på en styrt kompetanseheving blant etatens ansatte. Etatsledelsen vil for øvrig se nærmere på etatens rekrutteringspolitikk, for om mulig å gjøre særlig den ytre etaten attraktiv for nye grupper med høyere bakgrunnsutdanning (som sosionomer, økonomer). Det ville imidlertid kreve en ny lønnspolitikk, kanskje med det resultatet at lønnsforskjellene øker innad i etaten. Dermed vil etaten i mindre grad kunne fungere som et internt arbeidsmarked.

I tillegg til etatsutdannet personell har etaten også en rekke jurister og andre yrkesgrupper, hovedsakelig ansatt i RTV, som

driver lovfortolkende arbeid og rådgiving overfor trygdekontorene. Juristene utgjør imidlertid en liten andel av etatens ansatte. Profesjonsstrider har tradisjonelt hatt liten plass innad i etaten og spesielt gjelder dette for den ytre etat. Derimot kan nok kompetansekonflikter gjøre seg gjeldende i forhold til andre etater og profesjoner, f.eks. arbeidsmarkedsetaten og leger.

Etatens lønnsstruktur var før omorganiseringen slik at vel en tredjedel av de ansatte i trygdekontorene gikk i kontorfullmektigstillinger, til tross for at de var tillagt endel saksbehandleroppgaver. Svært mange gikk med andre ord i lave lønnstrinn.

Det finnes to hovedorganisasjoner for de ansatte i den ytre trygdeetaten, Norsk Tjenestemannslag som er organisert i LO, og Trygdetjenestemennenes Landsforening (TTL), som er organisert i Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS). De to forbundene organiserer ca. 50% hver av de ansatte i ytre etat. Det er ingen prinsipiell forskjell mellom forbundene mht. hvilke grupper av ansatte de organiserer. De to organisasjonene fører heller ingen vesentlig forskjellig politikk på vegne av sine medlemmer. Den viktigste forskjellen er kanskje av mer overordnet politisk karakter, idet NTL er del av LO, mens TTL er organisert i det politisk mer uavhengige YS. Det er altså ingen profesjonsskiller i den politikken de to organisasjonene fører. I tillegg til disse to forbundene som spiller den viktigste rollen i ytre etat, organiserer Juristforbundet og Statsansattes Landsforbund (YS) ansatte i RTV, i tillegg til NTL-organisasjonen for sentraladministrasjonen som organiserer den indre etat. I denne presentasjonen vil vi ikke skille mellom de to hovedorganisasjonene i ytre etat siden de i forhold til organisasjonsendringene under SPA-prosjektet i hovedsak sto for den samme strategien overfor etatsledelsen.

4 Situasjonen i trygdeetaten før SPA

Etaten fikk, som nevnt, i 1970-årene seg tillagt stadig flere arbeidsoppgaver uten at dette ble kompensert med økt bemanning. Oppgaveøkningen var dels en konsekvens av endrede trygderegler som utvidet adgang til å oppnå ulike typer trygdeytelser, dels mer utstrakt bruk av eksisterende trygderettigheter. Resultatet var en sterkt økende saksmengde for de ansatte og samtidig en økning i restansene (ubehandlede saker). Publikum måtte følgelig vente lenger på behandling av sin sak.

At bemanningen ikke ble kompensert i denne situasjonen, har dels sammenheng med at trygdeetaten allerede var en stor etat og at man (etatsledelsen og politiske myndigheter) tvilte på verdien av ytterligere opptrapping av bemanningen. Dette hadde igjen sammenheng med en økende bevissthet om at nye organisasjonsprinsipper kunne utnytte eksisterende ressurser bedre, samtidig som EDB-utviklingen generelt i samfunnet gjorde det åpenbart at trygdeetaten her hadde mye å hente. Innføring av EDB i etaten var ikke umiddelbart forestående, men endel av de større kontorene hadde gjort investeringer i EDB allerede i 1977, med gode resultater. Den gang var imidlertid situasjonen at bemanningsgevinsten ved innføring av ny teknologi (vel 200 stillinger) i sin helhet ble inndratt, dvs. at stillinger forsvant ved naturlig avgang, men uten at bruken av gevinsten ble diskutert med de ansattes organisasjoner. De ansatte mente at frigjort kapasitet kunne benyttes til f.eks. serviceforbedring og avlastning på områder der arbeidsmengden var sterkt stigende. Denne fremgangsmåten skapte sterk misnøye og utrygghet blant de ansatte med tanke på konsekvensene av en generell EDB-innføring.

I 1978 ble bemanningssituasjonen i trygdeetaten behandlet i Stortinget og det ble vedtatt å nedsette et *partssammensatt utvalg* hvor bl.a. de ansattes organisasjoner var representert. Finansdepartementet konkluderte med at bemanningssituasjonen var tilfredsstillende, fagorganisasjonene med at den måtte økes. Resultatet var

igangsetting av et *prøveprosjekt* med innføring av EDB ved to trygdekontorer. Den *EDB-gevinst* (besparing i bemanningen) man oppnådde ved disse to kontorene, skulle være mal ved innføringen av EDB ved alle landets trygdekontorer, dog med endel modifikasjoner. F.eks. har små kontorer med få ansatte relativt færre ansatte å miste enn de større kontorene, selv om EDB innføres.

I slutten av 1970-årene ble det videre, som konsekvens av den samme Stortingsbehandlingen, igangsatt et organisasjonsutviklingsprosjekt som i første rekke skulle se på arbeids- og ressursituasjonen i RTV. Dette prosjektet, som ble gjennomført av konsulentfirmaet Asbjørn Habberstad A/S, ble etter hvert utvidet til også å omfatte ytre etat, dvs. trygdekontorene. Vi vil gi en kort omtale av dette prosjektet fordi resultatene av dette i en viss forstand danner opptakten til SPA-prosjektet. Prosjektet, som var initiert av de politiske myndigheter i samarbeid med ledelsen i trygdeetaten, hadde som målsetning å (Habberstad A/S, 1983):

- 1) Kartlegge trygdekontorenes organisasjon
- 2) Kartlegge effektiviseringsmulighetene i trygdekontorene
- i hvilket omfang og på hvilke områder
- 3) Angi strategier for å oppnå et slikt potensiale

Prosjektet beskrev trygdeetaten som sterkt spesialisert i oppgaveutførelsen. Arbeidsoppgaver var inndelt etter stønadstype. De enkelte stillingskategorier hadde ansvar for hver sine stønadstyper. Arbeidsinndelingen ble oppfattet som relativt fast og ubrytelig og skapte derfor vanskeligheter ved ferieavvikling og kortere sykdomsfravær. I tillegg var arbeidsmengden på de enkelte arbeidsområdene svært ulik slik at belastningene på de ansatte kunne variere sterkt. Konsulentfirmaet tok derfor initiativet til å utarbeide et *målesystem* for arbeidsmengde og belastninger som kunne bidra til både å stipulere medgått arbeidstid til behandling

av saker og dessuten oppnå en *belastningsutjevning* mellom kontorer og avdelinger.

Forutsetningen for at en belastningsutjevning kunne gjennomføres var at eksisterende organisasjonsform ble erstattet av en organisasjon preget av fleksibilitet og intern mobilitet. En slik organisasjon kunne oppnås dersom man gjennomførte:

- * En strukturering av ytre etat som gjorde det mulig å betrakte grupper av trygdekontorer som et administrativt hele.
- * En opplæring av trygdefunksjonærene som gjorde dem i stand til å beherske flere arbeidsområder, bl.a. ved igangsetting av gruppeorganisert arbeid.
- * En organisering av trygdekontoret som letter omdisponering av personalet etter faktisk tilgang på arbeidsoppgaver.
- * Et målesystem som muliggjør belastningsberegning og omdisponering av personell.

Det skulle vise seg at prosjektet møtte liten velvilje blant etatens ansatte og tillitsvalgte. Dels hadde det sammenheng med *måten* prosjektet ble gjennomført på, med manglende reell deltakelse fra de ansattes side, dels de konkrete *forslagene* prosjektet lanserte, bl.a. belastningsmåling ved hjelp av tidsstudier og samarbeid mellom lokale trygdekontorer, forslag som de ansatte fant uakseptable. De ansattes organisasjoner var representert i styringsgruppen for prosjektet, men opplevde å få liten innflytelse over prosjektutformingen, bl.a. fordi prosjektet ble gjennomført som et tradisjonelt organisasjonsutviklingsprosjekt der dialogen med de ansatte og deres organisasjoner i liten grad ble ivaretatt.

Motstanden mot prosjektet kan også ses i det lys at de ansatte ennå ikke var "modne" for en del av forslagene som ble fremlagt gjennom prosjektet. Man oppfattet bl.a. belastningsmålesystemet ensidig som et kontroll- og rasjonaliseringssystem og ikke som et

system som også kunne dokumenterte oppgavevekst og eventuelt økt ressursbehov.

Organisasjonsprosjektet fikk derfor umiddelbart få konsekvenser for utformingen av etaten. Men en del av resultatene, særlig mht. beskrivelsen av etaten, ble lagt til grunn for det senere SPA-prosjektet.

Et ytterligere kjennetegn ved trygdeetaten før SPA-prosjektet var *lav oppslutning om fagforeningsaktiviteten* i etaten. Dette hang delvis sammen med at statsansatte generelt hadde få rettigheter i forhold til organisasjonsendringer på egen arbeidsplass. Hovedavtalen for arbeidstakere i staten, med eksplisitte forhandlingsrettigheter ved interne organisasjonsendringer, kom først i 1980. Dessuten har den interne kulturen i etaten, og selve den desentraliserte strukturen med mange små trygdekontorer, i liten grad bidratt til oppslutning om den faglige aktiviteten; følgelig hadde fagforeningene hatt en sentralistisk innretning.

Erfaringene fra både dette prosjektet og innføringen av EDB i enkelte trygdekontorer synes å være at etatsledelsen fant det nødvendig å trekke de ansatte og deres organisasjoner sterkere inn i fremtidige diskusjoner om organisasjonsplaner. At trygdeetaten sto foran en gjennomgripende omlegging til EDB ved inngangen til 1980-årene, var uomtvistelig, med de store økonomiske investeringer og produktivetsforbedringer dette ville innebære. En organisasjon der de ansatte i utgangspunktet er motvillige til endringer, og samtidig utrygge mht. fremtidig arbeidssituasjon og arbeidsplass, skaper et dårlig klima for endringsprosesser. Etableringen av Hovedavtalen for statsansatte bidro også til å styrke fagforeningenes forhandlingsposisjon. De ansatte i trygdeetaten fikk i denne sammenheng (1981) utformet en særavtale om medbestemmelse i tilknytning til hovedavtalen som både i innhold og samarbeidsformer gikk lengre enn tilsvarende ordninger i forvaltningen ellers. Det tidligere organisasjonsprosjektet tok i for

liten grad hensyn til de medbestemmelsesordninger som nettopp da var i ferd med å vokse frem.

5 SPA-prosjektet

Selv om initiativet til SPA-prosjektet i hovedsak kom fra ledelsen i trygdeetaten, med et visst press fra de politiske myndigheter om at ressurssituasjonen i etaten måtte vurderes, ble likevel de ansattes organisasjoner trukket med helt fra planleggingsstadiet. Det ble i 1983 inngått en avtale mellom etatsledelsen og fagforeningene der både EDB-systemvalg, produktivitetsgevinst og bruken av denne ble avtalt. En Stortingsproposisjon ble utarbeidet i tråd med denne avtalen (St.prp. nr. 116 (1983-84)); trolig var det første gang en budsjettproposisjon i så stor grad var basert på en etatsavtale mellom en etatsledelse og de ansattes organisasjoner.

En viktig bakgrunn for at etatsavtalen kom i stand, var at Stortinget stilte som *betingelse* for å yte ekstra bevilgninger til EDB-investeringer at store bemanningsreduksjoner ble gjennomført. Gjennom dette politiske vedtaket fikk fagforeningene kniven på strupen. Tidligere var de ikke villige til å forhandle om nedbemanning, bl.a. på bakgrunn av erfaringene med det omtalte organisasjonsprosjektet, men også ut fra et generelt syn at etaten hadde behov for den eksisterende bemanningen. Nå var situasjonen at man godtok nedbemanning, men krevde innflytelse over rammene for denne. Stortinget aksepterte en slik løsning.

Det nevnte prøveprosjektet viste at EDB-gevinsten var ca. 40%. Gjennom forhandlinger mellom ledelsen og fagforeningene ble denne prosenten reduserte til 25; det tilsvarte ca. 800 stillinger i ytre etat.

Det var altså uomtvistelig at trygdeetaten hadde store effektiviseringsgevinster å hente ved overgang til EDB-styrte arbeidsrutiner. Mange av trygdekontorene hadde lenge opplevd et manglende samsvar mellom tildelte ressurser, særlig med hensyn til bemanning, og en voksende mengde arbeidsoppgaver. Innføring

av EDB i behandlingen av en rekke trygdesaker (forenkle arbeidsoperasjoner, kombinere operasjoner som tidligere ble utført atskilt, f.eks. i forbindelse med personarkiver og tildelings- og utsendingsrutiner) kunne lette på dette arbeidspresset og ble derfor i hovedsak positivt imøtesett av de ansatte. Like positivt ble altså ikke nedbemanningskravet vurdert.

Samtidig som SPA var et prosjekt for spredning av EDB til hele trygdeetaten, tok det sikte på å gjennomføre en del av de organisasjonsendringer som det tidligere organisasjonsprosjektet hadde anbefalt, men nå i en form som også de ansattes organisasjoner kunne godta, bl.a. ved at fagforeningene deltok aktivt i planleggingen av prosjektet. Man ønsket å se EDB-systemutvikling, arbeidsorganisering og kompetanseoppbygging som et hele og som en forutsetning for å kunne høyne produktiviteten i kontorene. Endringene ville både øke servicen overfor klientene og skape en mer allsidig arbeidssituasjon for de ansatte. Stikkord for den nye organisasjonsplanen var:

- * Allsidighet skal avløse spesialisering
- * Enhetlige rutiner skal erstatte oppstykking og flerleddsbehandling
- * Etablere beredskap som kan forhindre arbeidsavbrudd og restanser
- * Arbeidsfelleskap i grupper
- * Bedre styringsdata og ledelse

Deler av disse organisasjonsendringene var naturlige arbeidsmessige endringer ut fra de muligheter den nye teknologien skapte. Andre foreslåtte endringer gikk lengre enn dette. Bl.a. skulle tidligere inndelinger av arbeidsområder rykkes opp; mens korttids- og langtidsytelser tidligere var holdt klart fra hverandre og administrert av ulike personalgrupper, skulle nå kontorene organiseres i grupper etter trygdetype. Hver enkelt trygdefunksjonær skulle nå i prinsippet utføre alle arbeidsoppgaver i

gruppen gjennom jobbrotasjon, også publikumsbetjening, som primært var underlagt korttidsytelsesseksjonen. Her må nevnes at korttidsytelsene tidligere ble administrert av dem med kortest trygdefaglig erfaring (kortest ansiennitet), mens langtidsytelsene ble administrert av de mest erfarne. I ettertid har det vist seg at gruppeorganiseringen ikke har vært like vellykket overalt og at jobbrotasjonen ikke har blitt gjennomført i det omfang den var tenkt.

Ved starten av prosjektet ble det i samarbeid mellom etatsledelsen og de ansattes organisasjoner laget et standardisert plandokument ("standard gjennomføringsplan") for alle trygdekontorene. Denne planen skisserte målene for prosjektet og de viktigste hovedaktivitetene (når hva skal gjøres), ansvarsforhold, tidsaspektet for gjennomføringen av prosjektet (seks mndr. pr. kontor), gruppeinndelingen i kontorene, målene for kompetansehevingen i etaten osv. I tillegg til denne standardplanen skulle hvert kontor utarbeide en konkret prosjektplan tilpasset lokale forhold. "Hovedhensikten var å få lagt inn en sterk, sentral styring av hensyn til den totale gjennomføringen av prosjektet, men likevel på en slik måte at det lokale initiativ skulle få rimelige utfoldelsesmuligheter" (RTV, 1986).

Det ble samtidig etablert en prosjektorganisasjon der fagforeningene var representert i alle prosjektgrupper. Fagforeningene opplevde her at ledelsen spilte med åpne kort på alle punkter. Rundt prosjektorganisasjonen ble det bygget opp et stort apparat som skulle drive igjennom prosjektet både mht. EDB-installeringen og opplæringen. En rekke prosjektkoordinatorer og opplæringskonsulenter reiste rundt til trygdekontorene og ga råd og veiledning om gjennomføringen av prosjektet. Det var i hovedsak tillitsvalgte som fungerte som prosjektkoordinatorer.

Gjennomføringsplanen skapte stor aktivitet ute i trygdekontorene. Alle ansatte ble involvert i planleggingen av egen arbeidsplass. Selv om ikke alle var enige i de retningslinjer

prosjektledelsen la opp, var likevel engasjementet sterkt. Det blir hevdet av ledelsen i RTV at aldri har de ansatte i trygdekontorene vist et så sterkt engasjement i forhold til egen arbeidsplass. "Det hang flippovers overalt på kontorveggene med punkter som skulle drøftes". Også de ansattes organisasjoner hevder at gjennomføringen av SPA-prosjektet utløste en vitalisering av engasjementet både overfor egen arbeidsplass og som fagforeningsmedlemmer.

Selve EDB-innføringen i etaten var en omfattende prosess og gikk nok ikke like smertefritt alle steder. I det store og hele var dette likevel en vellykket prosess. EDB-systemene ble installert og kom i drift i tråd med den oppsatte tidsplan. "Det gikk bedre enn vi fryktet", hevder ledelsen i etaten. Tidsplanen var svært stram: I praksis skulle et nytt trygdekontor ta i bruk EDB hver dag i den toårsperioden prosjektet varte! At trygdekontorene i tillegg skulle omorganiseres mht. arbeidsoppgaver- og ansvarsforhold, skulle vise seg å være mer problemskapende. Mange av de ansatte i trygdekontorene mente at EDB-delen av SPA-prosjektet var omfattende nok om ikke større organisatoriske endringer skulle gjennomføres samtidig. Gruppeorganiseringen er ikke gjennomført i det omfang den var tenkt; etatsledelsen har ikke tvunget igjennom organisatoriske endringer der denne har møtt sterk motstand.

SPA-prosjektet må sies å ha vært vellykket også i den forstand at saksbehandlingstiden ble vesentlig redusert og servicen overfor klientene dermed vesentlig forbedret. Behandlingstiden etter prosjektgjennomføringen var nede i ca. 3 uker i gjennomsnitt, noe som i etaten oppfattes som tilfredsstillende. I fremtidige organisatoriske endringer vil en ytterligere reduksjon av behandlingstiden ikke være en prioritert målsetning.

Målsetningen om en mer fleksibel prosjektorganisasjon ble også i en viss forstand nådd, men kanskje ikke helt på den måten prosjektledelsen hadde tenkt seg. Her skulle blant annet gruppeorganisering og jobbrotasjon bidra til at hvert kontor kunne arbeide mer helhetlig i forhold til sine klienter og dermed yte en bedre

service. Endringene av organisasjonsstrukturen har kanskje ikke hatt så stor betydning for arbeidsmåten, i den grad de ble gjennomført. Derimot hevdes det at selve prosjektet, med en bred diskusjon om nye etatsmål blant alle etatens ansatte, har gitt ny inspirasjon i det daglige arbeidet og en følelse av å arbeide i et mer meningsbærende fellesskap. Man ser sine arbeidsoppgaver i en større etatssammenheng og føler dermed mer grunn til å samarbeide på tvers av avdelinger og fagområder.

At de ansatte spilte en atskillig mer aktiv rolle ved planleggingen av SPA-prosjektet enn ved tidligere prosjekter kan vanskelig forklares uten at man samtidig trekker frem de visjoner etatsledelsen hadde for etaten. En nytilsatt og entusiastisk ledelse ønsket å revolusjonere hele etaten, gjøre den mer fremtidsrettet, og i denne prosessen kunne SPA-prosjektet være et første steg. Denne revolusjoneringsprosessen hadde nok mange aspekter, hvorav EDB-innføringen var ett. Mer trygdefaglig integrering på tvers av de enkelte trygdekontorene var et annet. Man ønsket dessuten å øke etatens anseelse både blant brukerne og blant potensielle nye yrkesgrupper. Bak de ulike enkelttiltakene lå et langsiktig ønske om å snu den sterke veksten i trygdingen ved at klientene i større grad føres tilbake til et yrkesaktivt liv.

Til tross for at SPA-prosjektet var avgrenset i tid (1984-86) og hadde et definert innhold (EDB-innføring og organisasjonsendringer), satte etatsledelsen ingen prestisje i å tvinge igjennom endringer som det var liten oppslutning om i etaten. Dette gjaldt f.eks. forslaget om samarbeidsenheter på tvers av trygdekontorene. Ledelsen så den gang og ser fremdeles organisasjonsendringer som en gradvis prosess som må få tid til å modnes i organisasjonen. "Ting tar tid" har vært trygdedirektørens motto under hele prosessen. Det synes viktigere å skape et *fornyelsesklima* i etaten enn å presse igjennom oppsatte mål på kortest mulig tid.

På den ene siden var altså fagforeningenes økte forhandlingsposisjon et resultat av etatsledelsens forståelse for

nødvendigheten av å trekke de ansatte og deres organisasjoner aktivt med i organisasjonsplanene. Samtidig ønsket ledelsen å skape en allianse med de ansatte mot de politiske myndigheter ved Sosialdepartementet som ellers kunne stille seg skeptiske til en så gjennomgripende endringsprosess. På etterskudd har nok involverte forbundsfolk sett at etatsledelsen "utnyttet" oppslutningen blant fagforeningsledelsen som legitimering av en endringsprosess som den selv ønsket, men som også de ansattes organisasjoner kunne se seg tjent med. Et erkjent *interessefellesskap* mellom etatsledelsen og de tillitsvalgte på vegne av de ansatte, var derfor en viktig forutsetning for et godt samarbeidsklima.

6 Fagforeningenes strategi

Fagforeningenes holdning var altså at man måtte godta stillingsinnsparingen, men de skjønnte at man nå var i en forhandlingsposisjon der denne produktivitetsgevinsten kunne *deles* mellom etatsledelse/politiske myndigheter og de ansatte. Fagforeningene hadde lenge ønsket å oppnormere etaten lønnsmessig, men hadde ikke tidligere hatt et godt forhandlingskort for å få dette til. Man godtok etter målinger i et prøveprosjekt at EDB-gevinsten tilsvarte 800 stillinger, men krevde at inndragingen av stillingene skulle skje ved *naturlig avgang*. I praksis ble alle ledige stillinger over en lengre tidsperiode inndratt. Dessuten skulle halvparten av gevinsten (400 stillinger) *tilbakeføres* etaten som *belastningsutjevning* for de kontorer som ble sterkest rammet ved den naturlige, og dermed ikke planmessige, avgangen. I tillegg skulle vel 100 av de 800 innsparte stillingene benyttes til *lønnsmessig oppnormering* av en rekke av de laveste stillingskategoriene i etaten.

Fagforeningenes strategi ble formulert gjennom sentrale forhandlinger med etatsledelsen. Foreningene fikk her sterk støtte fra forbundene, i første rekke Norsk Tjenestemannslag, som

fungerte som rådgivende instans. Foreningene gikk ikke veien om en omstendelig prosess med å innhente samtykke fra sine lokale medlemmer, men valgte i stedet å utforme en strategi som man mente var i medlemmenes langsiktige interesse. Denne sentrale strategiformuleringen førte i første omgang til en svak forankring av prosjektet på lokalt nivå, og dermed en viss motstand mot prosjektet. For foreningene var det imidlertid nødvendig å velge en slik strategi på grunn av de svake fagpolitiske tradisjonene lokalt i etaten. Dessuten kunne det vise seg vanskelig å samordne lokale krav fra en så desentralisert etat som trykdeetaten.

Den manglende lokale forankringen ved oppstarten av prosjektet hadde ikke minst sammenheng med at fagforeningledelsen brukte mye av sin tid til å innhente informasjon og føre samtaler med etatsledelsen, og i mindre grad hadde tid til informasjonsvirksomhet overfor medlemmene. I ettertid innrømmer også fagforeningene denne svakheten; i dag har de tillitsvalgte mer ressurser til denne typen aktivitet og håper at informasjonsvirksomheten til de lavere ledd vil bedres betraktelig i fremtiden.

7 Oppslutningen om prosjektet blant de ansatte

Det var altså ingen vesentlig motsetning mellom etatsledelsen og de sentrale fagforeningene i synet på omorganiseringsprosessen, verken mht. EDB-innføringen eller de rene organisatoriske endringene, når først partene hadde forhandlet frem et resultat. NTL-foreningen for den ytre etat fikk dessuten sterk støtte hos forbundsledelsen i NTL for sin strategi; forbundsledelsen kan hevdes å ha vært en drivende kraft i dette arbeidet. Derimot oppsto visse gnisninger mellom den sentrale fagforeningsledelsen i etaten og de lokale avdelingene, som nok følte at deres medlemmer måtte bære de største belastningene ved omorganiseringen. Gnisningene var ved oppstarten av prosjektet så sterke, at lederen for en av etatsforeningene ble kastet av de lokale representantene på et

fagforeningsmøte, og erstattet av en - slik disse så det - mindre ledelseslojal person. Men det hevdes i dag at oppslutningen om prosjektet blant de menige medlemmene i det store og hele var god, at prosjektet etter den første avklarende fasen ble gjennomført på en svært lojal måte.

Motstanden eller den nølende holdningen overfor prosjektet i startfasen hadde likevel basis i flere reelle dilemmaer:

For det første må den sentraliserte strategiformuleringen og svake informasjonsoppfølgingen i startfasen av prosjektet nevnes. Dette er forhold som begge kan bidra til utrygghet og ryktespredning blant lokalt ansatte. Man føler liten grunn til lojalt å støtte de sentrale tillitsvalgte når disse verken ber om medlemmenes råd eller sørger for at medlemmene til enhver tid er informert om alle trinn i prosessen. Mange av de ansatte så ved oppstarten av prosjektet ikke fordelene ved organisasjonsendringene, bortsett fra det arbeidsbesparende ved EDB-innføringen. I ettertid har de fleste sett at en omlegging var nødvendig og har bidratt til å skape en mer rasjonell og fleksibel organisasjon, f.eks ved at flere ansatte kan utføre samme arbeidsoppgave og dermed unngå at saker blir liggende ved sykdom/ferieavvikling. Et slikt etterslep i problemoppfatning mellom lokale medlemmer og de tillitsvalgte rettferdiggjør kanskje at fagforeningsledelsen tok beslutninger om organisasjonsendringer på vegne av medlemmene før disse var "modne" for omfattende endringer.

For det andre førte den naturlige avgangen til at kontorene opplevde en ujevn arbeidsbelastning. Noen kontorer ble sterkere tappet for arbeidsressurser enn andre, mens man var vitne til at noen hadde - og har - relativt sett "gode dager".

Et tredje forhold var at gjennomføringen av SPA-prosjektet i seg selv førte til opphoping av ubehandlede saker fordi selve prosjektgjennomføringen med bl.a. EDB-opplæring og endrede arbeidsrutiner krevde sin tid, i tillegg til at den ordinære saksbehandlingen skulle gjøres. Dette ekstraarbeidet var innkalkulert

før prosjektstart av de sentrale parter, men skapte en del misnøye på lokalplanet. Det blir likevel hevdet av enkelte at dette i praksis ikke var noe problem, fordi det økte engasjementet prosjektet skapte rundt om på trygdekontorene bidro til økt arbeidskapasitet. Man skal likevel ikke se bort fra at en manglende innflytelse over prosjektet kan ha gjort at den økte arbeidsmengden føltes ekstra belastende.

Et fjerde punkt som skapte misnøye var den nye gruppeinndelingen av trygdekontorene. Denne brøt opp eksisterende arbeidsinndelinger og ansvarsområder, og innsatte mange steder nye personer i gruppelederrollen i stedet for de tidligere avdelingslederne. Fordi det ble flere grupper enn det tidligere var avdelinger, fikk hvert kontor også flere ledere. Personer som tidligere var likeverdige kolleger, ble nå overordnet. Særlig i de små kontorene kunne dette skape misnøye. Den faglige ansienniteten ble dessuten vektlagt på en annen måte enn tidligere, bl.a. på grunn av gruppeorganisering og jobbrotasjon. Dette kan ha bidratt til at enkelte følte seg "nedvurdert" i forhold til tidligere arbeidssituasjon: Alle skal nå f.eks. gjøre skranketjeneste; dette var tidligere en oppgave for "nybegynnerne".

Et femte punkt de ansatte i ettertid har reagert på er en tendens til dequalifisering av arbeidsoppgavene som konsekvens av mer EDB-styrte arbeidsrutiner. Med standardiserte programmer for saksbehandling og tildelingsrutiner for en rekke trygdeytelser blir det mindre spillerom for skjønnsutøvelse. I samme retning virker det at saksbehandlingen gjennom belastningsmålesystemet fastsetter normerte tider; skal saksbehandlingen ta den forventede tid (f.eks. maksimalt 3 uker), må saksbehandlerne arbeide i et tempo som vanskeliggjør skjønnsmessig saksbehandling. På den annen side synes det som om standardiseringen av saksbehandlingen også ønskes velkommen, fordi den letter arbeidet på en rekke rutinepregede områder. Programmer som hjelper saksbehandlerne til raskt å finne frem i et omfattende veiledningsmateriale for tolkning av

Folketrygdloven, sparer de ansatte for belastende og tidkrevende arbeid.

Siden parolen i SPA-prosjektet var å trekke alle ansatte i trygdekontorene med i prosjektet, har det i ettertid blitt hevdet, også fra tjenestemannsorganisasjonene, at *ledelsesproblematikken* ble skjøvet til side. Ledelsen i trygdekontorene, i første rekke trygdesjefene, ble i liten grad trukket inn i prosjektplanleggingen og fikk presentert et ferdig opplegg til ny organisasjonsplan, eller de måtte være med i prosessen på linje med de øvrige ansatte. Det meste av kommunikasjonen om prosjektet foregikk mellom ledelsen i RTV og fagforeningene; trygdesjefene måtte innhente kunnskap om prosjektet gjennom de lokale tillitsvalgte. Kanskje var dette en taktisk manøvre fra ledelsen i RTVs side; mange lokale trygdesjefer ble nok oppfattet som bremseklosser for omstillingsarbeidet, delvis fordi de gjennom år var blitt vant til og følte seg "innkjørt" på den eksisterende organisasjonen, men kanskje også fordi deres autoritet ble truet gjennom den nye organisasjonsplanen. Fra fagforeningshold blir det i dag hevdet at dette var noe uheldig; også den lokale ledelsen bør i størst mulig grad trekkes med i omstillingsprosessen og få forståelsen av at endringene gavner hele kontoret. Den lokale ledelsen har en strategisk viktig rolle å spille i fornyelsesprosesser, ikke minst en tilretteleggende og motiverende rolle. Dersom ledere på lavere nivåer føler seg overkjørt av toppledelsens utspill, kan de lett fortsette å fungere som bremsekloss for endringer.

8 SPA-prosjektet starten på en prosess?

SPA-prosjektet har ikke blitt en enkeltstående begivenhet i trygdeetaten. Både ledelsen og de tillitsvalgte omtaler dette prosjektet som et vannskille i etaten. Før SPA var det liten motivasjon både blant ledelsen og de ansatte for organisatoriske endringer; etter SPA etterlyser begge parter ytterligere endrings-

tiltak. Begreper som virksomhetsplanlegging og målstyring skaper i dag entusiasme, ikke frykt blant de ansatte slik som i mange andre offentlige etater: Man føler at det var nettopp virksomhetsplanlegging man bedrev gjennom SPA-prosjektet.

Det er med andre ord skapt et *endringsklima* i etaten. Dette klimaet støtter seg på det medbestemmelsesapparatet som er etablert. Her møtes partene regelmessig for informasjon og drøfting om nye tiltak på et tidligst mulig tidspunkt i planleggingen av organisasjonsendringer, før premisser er lagt og før noen av partene har lagt prestisje i sine forslag. Personalledelsen og de tillitsvalgte legger liten prestisje i å pukke på partenes gjensidige lov- og avtalefestede rettigheter og plikter. Selv om et tilfredsstillende lov- og avtaleverk er inngått, skiller man i liten grad mellom saker som har hhv. drøftings- eller forhandlingsrett, men er likevel klar over de politiske myndigheters overordnede myndighet på en rekke områder. Man møtes for å få klarhet i partenes syn på aktuelle saker og forsøker å komme frem til en felles løsning der det er mulig. De tillitsvalgte har altså ingen formell medbestemmelse i etatens styrende organer, men oppfatter å ha en reell innflytelse over saker av stor viktighet for de ansatte. Det er samtidig gitt gode arbeidsbetingelser for de tillitsvalgte til å drive faglig aktivitet og informasjon om medbestemmelse overfor medlemmene lokalt.

I visse sammenhenger kan det nok være nødvendig å kjenne til de rettigheter og plikter partene har. Ledelsen og de tillitsvalgte har ikke alltid overensstemmende syn på aktuelle saker. Man møtes likevel til samtaler for å finne ut hvor langt man er enige for så å forhandle om det man ikke kan komme til enighet om. Til tross for at et endringsklima er etablert, er dette en skjør konstruksjon som lett kan ødelegges dersom partene ikke er sitt ansvar bevisst. For ledelsen vil det bl.a. si å gi de ansatte og deres tillitsvalgte følelsen av å ha reell medbestemmelse i saker som angår egen arbeidssituasjon, for de tillitsvalgte at de hele tiden sørger for at

medlemmene er orientert om og forstår hva endringstiltak innebærer. At økt innsyns- og medbestemmelsesrett for de tillitsvalgte også kan oppleves som at de i enkeltsaker spiller en gisselfunksjon overfor ledelsen, blir klart erkjent. Man ansvarliggjøres på en ny måte. Likevel anser fagforeningene fordelene med de etablerte medbestemmelsesordningene som større enn farene.

Erfaringen med at den politiske ledelsen la premisser for organisasjonsomleggingen (bemanningsreduksjoner som "gjenytelse" for EDB-investeringer), har ført til at både ledelsen og fagforeningene i etaten heretter er mer forsiktige med å involvere de overordnede politiske myndigheter ved organisasjonsomlegginger, f.eks. i forbindelse med EDB-investeringene i det nye Tress-90-prosjektet. Partene velger i stedet å komme til en løsning internt, f.eks. ved at nye EDB-investeringer tas over det ordinære budsjettet gjennom omdisponeringer. Lærdommen er altså at begge parter mener de oppnår økt spillerom for sine preferanser når saker ordnes internt i etaten, uten politisk innblanding.

Trygdeetaten har som nevnt gått videre i moderniseringen av etaten, bl.a. gjennom Tress-90-prosjektet, som ble igangsatt i 1988. Dette legger hovedvekten på den EDB-messige moderniseringen av etaten gjennom en sterkere integrering av EDB-systemene og innføring av EDB-styrte rutiner på nye arbeidsområder. Men prosjektet skal også være et ledd i den langsiktige utviklingen av etaten, ikke minst ved at ny teknologi åpner for nye måter å løse arbeidsoppgavene på. Man ønsker dessuten at dette prosjektet skal gi de ansatte større mulighet til selv å utnytte de muligheter EDB-systemene gir, gjennom mer interaktiv programvare.

Tjenestemannsorganisasjonene har vært representert i referansegruppen for dette prosjektet og i alle arbeidsgruppene i tilknytning til prosjektet. Det har også blitt utarbeidet en protokoll mellom fagorganisasjonene og RTV om de videre rammene for prosjektet. Dessuten har organisasjonene vært med på å utforme den kravspesifikasjonen som gikk ut ved anbudsinnhenting.

Fagorganisasjonene, særlig NTL, har imidlertid hatt visse innsigelser på den vinkling de mener prosjektet etter hvert har fått. De hevder at det i større grad enn forutsatt har blitt et teknologiprojekt, der de rent teknologiske mulighetene blir tillagt større vekt enn en helhetlig forståelse av trygdeetatens langsiktige mål. Man frykter at arbeidsoperasjonene blir enda mer teknologisk styrt enn i dag, og mulighetene for skjønnsutøvelse og det man oppfatter som helhetlig saksbehandlig mindre. Også deler av opplæringen er tenkt overført til EDB-systemet gjennom såkalt dataassistert opplæring.

Fagforeningene har i denne forbindelse etterlyst organisasjonsendringer som ikke bare ser på den *indre effektiviteten* i etaten, gjennom teknologiske endringer som bidrar til mest mulig effektive utbetalingsrutiner, men som også tar for seg den *ytre effektiviteten*. Man ønsker en økt fokusering på de økende trygdeutgiftene og tendensene til at stadig flere uføretrygdes eller langtidssykemeldes. Man tror at en mer aktiv oppfølging av klientene, bl.a. gjennom attføring, kan bringe flere ut av en passiv trygdetilværelse og over i et aktivt arbeidsliv. I denne prosessen er teknologisk effektivitet bare et hjelpemiddel på veien, ikke det endelige svaret. En ny og mer aktiv trygdeetat ville ~~kreves~~ kreves. De ansattes organisasjoner markerer her et klart ønske om å bidra i denne prosessen. Man tror at en utvikling i denne retning er i de ansattes langsiktige interesse ved at det legges et økt faglig innhold i arbeidsoppgavene, samtidig som servicen overfor klientene kan styrkes.

Ledelsen tar ikke avstand fra denne tankegangen. Den reiser imidlertid mange prinsipielle spørsmål. I siste instans er det Storting og regjering som bestemmer de målsetninger trygdeetaten skal arbeide etter. Dessuten vil en trygdeetat som arbeider etter nye mål kunne utfordre andre offentlige etater, som f.eks. arbeidsmarkedsetat og sosialetat, i forhold til ressursfordeling og ansvarstildeling. Diskusjonen om offentlige etaters ytre effektivitet

rører derfor ved mange vanskelige grenseoppganger som den enkelte etat ikke selv har myndighet til å avgjøre.

Tress-90-prosjektet reiser videre spørsmålet om bruken av en eventuell produktivitetsgevinst som resultat av at trygdeetaten blir ytterligere teknologisk modernisert. Det er inngått en tariffestet avtale mellom partene i etaten om at ledelsen og de ansatte skal dele en eventuell produktivitetsgevinst. Fagforeningene ønsker at frigjorte stillinger som beholdes i etaten kan settes inn på nye områder slik at servicen overfor publikum bedres. Det råder imidlertid en viss uenighet mellom partene om mulighetene av en slik gevinst. De ansatte er av den oppfatning at de kommende teknologiske endringene ikke vil være særlig arbeidsbesparende; en ytterligere reduksjon i bemanningen vil derfor skape en utilfredsstillende arbeidssituasjon for de gjenværende. Ledelsen på sin side vil ikke avvise en rasjonaliseringsgevinst. Det synes som om en ytterligere inndraging av stillinger vil kunne sette dagens gode samarbeidsklima i etaten på prøve. For å unngå dette bør derfor en eventuell gevinst dokumenteres på samme måte som i SPA-prosjektet der ledelsen og de tillitsvalgte i fellesskap gjennomførte og godkjente produktivitetmålinger.

Vi har hevdet at det er skapt et endringsklima i trygdeetaten, i det minste sammenliknet med situasjonen før SPA-prosjektet. Denne holdningen mener vi også gjelder for de menige ansatte. Intervjuer på lokale trygdekontorer viste at mange ansatte mente at den sentrale prosjektledelsen "la inn årene" for tidlig, at prosjektet ble avviklet for tidlig, om enn i tråd med oppsatt tidsplan. Mange av organisasjonsendringene krever lengre innkjøringstid enn den stipulerte. I stedet for å ta den nødvendige tid, avsluttet man prosjektet før det var fullt ut gjennomført lokalt. For mange syntes det som om man var mest interessert i EDB-delen av prosjektet, og straks den var gjennomført, la man mindre vekt på de organisatorisk-administrative sidene. Spesielt uheldig kan det ha vært at hele den brede prosjektorganisasjonen ble lagt

ned, inkludert opplæringsvirksomheten, spesielt tatt i betraktning at etaten skulle gå videre med et nytt og nært relatert prosjekt, Tress-90-prosjektet. Den endringskompetanse prosjektorganisasjonen satt inne med, risikerer dermed å gå tapt. De ansatte etterlyser også en evaluering av sterke og svake sider ved SPA-prosjektet og mener at det ikke har vært noen aktiv interesse i etatsledelsen for å undersøke lokale erfaringer i etterkant av prosjektet.

9 Avslutning

Hvilke erfaringer kan man så trekke av organisasjonsutviklingen i trygdeetaten? Først og fremst kan trygdeetaten stå som eksempel på en offentlig etat der de ansatte og deres representanter i større grad enn andre steder trekkes aktivt med i fornyelsesprosessen. Dette til tross for at etaten forut for SPA-prosjektet hadde få erfaringer i deltakerdemokratisk retning. Det synes også som om fornyelsen har gått relativt "smertefritt" for seg i den forstand at man har oppnådd å skape en mer effektiv og servicerett organisasjon (mer rasjonell saksbehandling), uten at de ansatte har vært den "tapende" part i denne prosessen. Man har skapt en etat som på alle nivåer legger økt vekt på målstyring, og en organisasjonskultur der omstilling ikke møtes med frykt og motstand fra de ansatte.

Fra et fagbevegelsessynspunkt var det nye og "mønstergyldige" ved omorganiseringen i trygdeetaten at man fikk til en *overskuddsdeling*, ved at en del av rasjonaliseringsgevinsten ved de overflødiggjorte stillingene tilfalt de ansatte i form av lønnsmessig oppnormering av en del stillingskategorier.

Betingelsen for denne vellykkede omstillingsprosessen synes for det første å være at etatsledelsen i praksis viser vilje til å *trekke de ansatte og deres tillitsvalgte aktivt med* på å nå målet om å skape en mer effektiv organisasjon, ved å innse at ansattes engasjement og innflytelse over prosjektutformingen er avgjørende

for en vellykket gjennomføring av prosjektet, og at nye virksomhetsmål må forankres blant de ansatte. For det annet har det vært viktig at de ansatte og deres tillitsvalgte aksepterer *de politiske satte mål* for virksomheten om økt effektivitet og service som legitime (Tengblad, 1984). Gitt disse rammebetingelsene har etaten et godt utgangspunkt for å arbeide videre internt med den konkrete utformingen av den nye organisasjonen.

Omorganiseringen i trygdeetaten viser dessuten at fornyelse, til tross for at omstillingsprosjekter som oftest er organisert som tidsavgrensede prosjekter, må ses som en *varig prosess* snarere enn som en engangsforeteelse. Man setter i gang prosesser som ikke lar seg avslutte ved en fastsatt dato. Endringer tar tid, ikke minst holdningsendringer. Et tidsavgrenset prosjekt kan isolert sett være vellykket, men det hjelper lite dersom prosjektet ikke fører til varige holdningsendringer i ønsket retning.

I trygdeetaten er et medbestemmelsesapparat etablert der partene regelmessig møtes for å legge frem synspunkter og planer om etatens videre utvikling, og spesielt planer som direkte angår de ansattes arbeidssituasjon. I dette apparatet skal det være rom for *både* samarbeidsorienterte og forhandlingsbaserte relasjoner mellom partene, og begge parter møter med en reell vilje til samarbeid så langt dette overhodet er mulig. Fordi både ledelse og de tillitsvalgte har interesse av å styrke etatens langsiktige mål, blir det meningsfullt å føre en utstrakt kommunikasjon mellom partene. Begge parter har videre vist vilje til fleksibilitet i praktiseringen av lov- og avtaleverket og i liten grad vært opptatt av om saker som bemanning og arbeidsforhold hører inn under hhv. forhandlinger eller drøftinger. Fagforeningen har kunnet ha en avslappet holdning her fordi etatsledelsen har møtt uten fastlåste oppfatninger om organisasjonsløsninger.

Vi har i del 1 av denne rapporten hevdet at det kan oppstå en motsetning mellom sentral og lokal medbestemmelse, mellom det sentrale tillitsmannsapparatets innflytelse og styrking av det direkte

demokratiet lokalt. Erfaringene fra trygdeetaten viser at det ikke er noen nødvendig motsetning mellom de to nivåene, at begge kan styrkes. I den grad det sentrale nivået benyttet seg av en forhandlingslinje overfor etatsledelsen, bidro dette til å *sparke i gang* et mer direkte engasjement blant ansatte lokalt. Kanskje er en slik "sentralisert" strategi nødvendig i en etat som manglet lokale tradisjoner for engasjement og medvirkning.

Litteratur

Asbjørn Habberstad A/S 1982

Organisering av trygdeetaten.

Asbjørn Habberstad A/S 1983

Organisering av trygdekontorene.

Breivik, T. m.fl. 1985

SPA-prosjektet. Undersøkelse i forbindelse med gjennomføringen av SPA-prosjektet. Seminaroppgave. Hedmark Distriktshøgskole.

Dalheim, A. G. Haugan m.fl. 1987

Omorganisering av trygdekontorene. Semesteroppgave i trygdesosiologi. Møre og Romsdal Distriktshøgskole.

NOU 1989: 5

En bedre organisert stat.

Rikstrygdeverket 1986

SPA-prosjektet. Sluttrapport om innføring av EDB med tilhørende omorganisering i landets trygdekontorer 1984-86.

Rikstrygdeverket 1989

Tress-90. Trygdeetatens EDB-støttesystem for 1990-årene. Hovedrapport fra utredningsprosjektet.

Sosial trygd

Diverse årganger og numre.

Stortingsproposisjon nr. 116 1983-84

Tengblad, P. 1984

"De fackliga organisationernas roll i effektivitetsarbetet" i I. Palmlund (red.), *Effektiv offentlig sektor?* Stockholm.

Rettled-prosjektet i avdeling for teknisk utbygging i Bergen kommune

1 Bakgrunn for Rettled-prosjektet

Ledelsen i kommunalavdelingen for teknisk utbygging i Bergen kommune (KTU) tok i 1988 initiativet til et prosjekt med resultatrettet ledelse gjennom det såkalte Rettled-prosjektet. Med resultatrettet ledelse menes en organisasjons- og ledelsesform som stimulerer både ledere og ansatte til resultatorientering. For at resultatorienteringen skal bli reell, må avdelingens *målsetninger* kunne klart fastsettes. Dernest må det vurderes om målsetningene er *oppnådd*; målsetningene må altså ha en slik form at de kan nedfelles i målbare resultater. Samtidig må det kunne vurderes om *ressursbruken* står i forhold til oppnådde resultater; utvikling av *kostnadsbevissthet* hos den enkelte medarbeider og synliggjøring av kostnader blir derfor en sentral oppgave.

Bakgrunnen for å sette i gang Rettled-prosjektet var dels det siste tiårets allmenne fokusering på økt resultatbevissthet i offentlig sektor, dels signaler om at Bergen kommune sto i fare for å måtte gjennomføre omfattende innsparinger og nedskjæringer, dersom ikke budsjettssituasjonen ble bedret. Det forelå intet spesifikt politisk pålegg om effektivisering, men flere følte at det var viktig å komme slike pålegg i forkjøpet. Bl.a. følte fagforeningene at trusselen om nedskjæringer og nedbemanning var overhengende. Det gikk konkrete rykter om oppsigelser og salg av offentlige virksomheter.

Ønsket om økt resultatorientering sprang ut av en erkjennelse av at eksisterende ledelses- og styringsformer ikke ga et godt nok bilde av de *aktiviteter* og tjenester som avdelingen utførte. Tidligere styringssystemer var basert på en forutsetning om at vedtatte *budsjetter* ga et godt nok bilde av avdelingens aktiviteter. Men budsjetter er ofte utilstrekkelige som styringsredskap fordi de

sier lite om hva som faktisk har blitt utført og om aktivitetene har blitt gjennomført på den mest effektive måten, om man har fått mest mulig aktivitet ut av en gitt bevilgning. Innfrielse av budsjetter blir i stedet ofte et mål i seg selv. Samtidig kan en ensidig fokusering på aktiviteter gi inntrykk av at bare man holder et høyt nok aktivitetsnivå, får befolkningen de tjenester den faktisk trenger. Man ønsket derfor i stedet å utforme en organisasjon som satte *befolkningens behov* i sentrum: Får befolkningen de tjenester de har mest behov for eller utføres det en rekke tjenester (aktiviteter) som kunne vært nedprioritert? Er det noe poeng i å effektivisere tjenester som kanskje ikke burde gis en så sentral rolle blant de samlede aktiviteter? Man stilte med andre ord spørsmålsteget ved kommunalavdelingens *ytre og indre effektivitet*: Gjør avdelingen de riktige tingene (fyller de viktigste behovene i befolkningen) og gjør man i så fall tingene riktig (på den mest effektive og ressursbesparende måten)?

Dernest vurderte man om eksisterende *organisasjon* og seksjonsinndelinger var tilpasset de nye målene. Man konkluderte tidlig at dette ikke var tilfellet. Gjennom en to-treårig prosess i ulike stadier har man så kommet frem til en ny organisasjonsstruktur som synes bedre egnet til å oppfylle fastsatte mål. Rettled-prosjektet er altså både rettet inn mot bedre, dvs. mer målrettet, ledelse av offentlige etater, og gjennomføring av organisasjonsendringer som bidrar til at slik ledelse er mulig. Den nye organisasjonsstrukturen ble virksom f.o.m. 1991.

For å sikre at hele organisasjonen, dvs. alle grupper av ansatte, preges av resultatorientering og kostnadsbevisshet, ønsker man å utvikle en personalpolitikk som ivaretar dette behovet, bl.a. gjennom personalplanlegging, opplæringsprogrammer, informasjons- og motivasjonstiltak, muligheter for rotasjon mellom stillinger på tilsvarende nivåer. Dessuten skal forbedringer av det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet bidra til å sikre gode og trygge arbeidsplasser.

Den nye organisasjonsstrukturen, som ble gjeldende f.o.m. 1991, er altså i sin første innkjørings- og tilpasningsfase og skal evalueres og eventuelt revideres etter to år, i 1993. Dette innebærer at ledelsen og de ansatte bare i begrenset grad har rukket å gjøre seg opp meninger om styrker og svakheter ved den nye strukturen. Foreliggende studie vil derfor også bære preg av at det dreier seg om en svært ny organisasjon og setter bare mål av seg til å gi noen spredte og kanskje foreløpige synspunkter på organisasjonsomleggingen.

En særlig grunn til å vie organisasjonsomleggingen i KTU stor oppmerksomhet på et tidlig tidspunkt, er kommuneledelsens intensjoner om å overføre prinsippene ved omleggingen i KTU til flere kommunale avdelinger, men tilpasset det enkelte området.

Det må også nevnes at arbeidstakerorganisasjonene ved Norsk Kommuneforbund i 1988, og forut for Rettled-prosjektet i KTU, tok et initiativ for å få til en gjennomgang av hele kommunen med tanke på effektivisering og kostnadsreduksjoner. Dette initiativet resulterte i et hefte utarbeidet av NKF i Bergen (Norsk Kommuneforbund, 1988) der alle sektorer i kommunen gjennomgås og forslag til tiltak fremsettes. Forslaget var videre at et partssammensatt utvalg med rådmannen og arbeidstakerrepresentanter skulle nedsettes.

2 Om kommunalavdeling teknisk utbygging (KTU)

KTU sysselsetter ca. 750 personer, fordelt på ulike seksjoner. Seksjonene, som i stor grad er inndelt etter arbeidsområder, omfatter i dag oppmålingsseksjon, bygg- og eiendomsseksjon, veiseksjon, vann- og avløpsseksjon, seksjon for tekniske tjenester, byggprosjekteringssavdeling og byggvedlikeholdsavdeling. Tjenester leveres både eksternt til befolkningen (f.eks. snømåking) og internt til de andre seksjonene i KTU og til andre kommunale avdelinger

som trenger teknisk assistanse (f.eks. formidling av maskiner). KTU utfører dermed et relativt bredt spekter av tjenester.

Enkelte av avdelingene i KTU kjøper i stor grad inn tjenester gjennom privat anbudsentreprise der dette lønner seg økonomisk; nybygging og byggvedlikehold blir f.eks. i stor grad utført av private firmaer med kommunen som oppdragsgiver. Dette var situasjonen også før omorganiseringen, men har blitt styrket gjennom den nye organisasjonsmodellen. Antallet årsverk som utføres i KTUs regi er derfor endel høyere enn antallet ansatte skulle tilsi (ca. 1150). Innenfor enkelte avdelinger, som kart- og oppmåling og drift av vei, vann og avløp, er imidlertid egeninnsatsen stor (vel 90%).

KTU sysselsetter en rekke ulike yrkesgrupper, men med faglig hovedvekt på tekniske ferdigheter (ingeniører, sivilingeniører, arkitekter, tegnere, ulike grupper håndverkere som malere, snekkere, rørleggere, murere). I tillegg har man en stab av administrativt ansatte (økonomer, kontorpersonale), fordelt på de enkelte underavdelingene.

Norsk Kommuneforbund, ved Tekniske Anleggs Forening (TAFO), er den største fagforeningen i KTU. Også en stor del av kontorpersonalet er organisert i NKF.

3 Organiseringen av prosjektet

Rettled-prosjektet har vært organisert i flere faser. Man startet i 1989 med en *måldefineringsprosess* (eksterne mål) der ledelse og ansatte gjennom arbeidsgrupper kom frem til enighet om hvilke tjenester overfor publikum man først og fremst burde konsentrere seg om. Disse ble så nedfelt i en sterkt konkretisert årsplan, i neste omgang en langtidsplan gjennom periodemål frem til år 2000. Her fremgår hva som skal gjøres og med hvilke ressurser.

Dernest utarbeidet man en plan for *hvordan* de eksterne korttids- og langtidsmålene kunne realiseres (interne mål), hva

slags krav man må stille til arbeidsorganisasjonen for at de eksterne målene, dvs. de faktiske tjenestene, skal kunne ytes best, raskest og billigst mulig. De interne målene berører områder som ledelsesformer, resultatmåling, personalpolitikk, arbeidsmiljø, administrative støttefunksjoner og forholdet til publikum og brukere. Også disse målene ble konkretisert i årsmål og periode-mål.

Parallelt med konkretiseringen av kravene til en godt fungerende intern organisasjon, vurderte nye partssammensatte arbeidsgrupper om den eksisterende organisasjonsstrukturen la forholdene til rette for at disse kravene skulle oppnås. Som nevnt fant man tidlig ut at dette ikke var tilfellet, at eksisterende organisasjon til dels motvirket den ønskede effektivitet. Dette gjaldt bl.a. måten underavdelingene var inndelt mht. arbeidsoppgaver og hvilke ansvarsforhold disse sto i til hverandre. Resultatet av denne vurderingsprosessen var forslag om en ny organisasjonsplan med en ny oppgave- og ansvarsfordeling mellom underavdelingene. Den nye organisasjonen ble satt ut i livet f.o.m. 1991 og har følgelig virket i knapt et halvt år (sommeren 1991).

KTU var ikke fullstendig alene om oppstart, organisering og gjennomføring av Rettledd-prosjektet. På et tidlig tidspunkt knyttet man til seg *ekstern ekspertise*, i form av et anerkjent konsulentfirma. For det første ønsket man tilført kompetanse innenfor resultatrettet ledelse. For det andre så man det gunstig å trekke inn en utenforstående og kanskje derfor mer "objektiv" person i prosjektet, en som kunne ha synspunkter uten å være "part" i saken. Dernest ble det fort klart at det var nødvendig å styrke arbeidskapasiteten i prosjektgruppen siden deltakerne her i tillegg hadde sine daglige plikter å ivareta.

Konsulentfirmaet gjennomførte en kartleggingsundersøkelse hvor styrker og svakheter ved eksisterende organisasjon ble vurdert (Asplan Analyse, 1988). Denne ga i stor grad støtte til de intensjoner som allerede lå i Rettledd-prosjektet. Den påpekte

imidlertid de store forskjellene mellom underavdelingene i KTU, både mht. ledelsesformer og beredskap for å sette i gang målstyring. Enkelte områder trekkes frem som spesielt svakt utviklet. Det gjelder i første rekke informasjonsformidlingen innad i avdelingene, særlig den informasjon som er tiltenkt de lavere nivåer i organisasjonen; tilfeldigheter og uformelle kontakter avgjør om man får nødvendig informasjon. Videre påpekes det at strukturering og utvikling av organisasjonen blir dårlig ivaretatt, til tross for at man forsøker å utvikle evaluerings- og rasjonaliseringssystemer.

Rettled-prosjektet utviklet seg likevel ikke til et tradisjonelt konsulentdrevet prosjekt. Konsulentfirmaet var bare engasjert en kort tid. Deretter gjorde man bruk av *internkonsulenter*, dvs. KTU-ansatte som hadde spesiell forutsetning for å drive prosjektarbeid, og som fikk tid stilt til rådighet. Dette er for øvrig i tråd med en generell tendens i bruken av eksterne konsulenter (Askvik, 1991). Dermed unngikk man at prosjektet fikk en "ovenfra-og-nedad"-organisering, et problem som ofte oppstår når personer utenfor organisasjonen og dermed uten tilstrekkelig kjennskap til alle aspekter ved organisasjonen, skal gi råd. For KTU var dette spesielt viktig å unngå, fordi de enkelte underavdelingene er såpass forskjellige at de til dels krever ulike organisasjonstilnærminger og dermed spesifikk kunnskap om den enkelte avdeling. Internkonsulentene fikk imidlertid en viss opplæring fra eksternekonsulentene.

De *tillitsvalgte* har under hele prosessen spilt en aktiv rolle i prosjektet og deltatt i arbeidsgruppene. *Arbeidsmiljøutvalget (AMU)*, som er et partssammensatt, men rådgivende, organ der de ansatte innehar 50% av medlemmene, har vært et viktig organ for samarbeid mellom ledelse og ansatte. Uttalelser herfra har hele tiden spilt en viktig rolle i fremdriften av prosjektet og partene har ofte kommet til enstemmige beslutninger.

De tillitsvalgtes vurdering er at lov- og avtaleverket respekteres av ledelsen, og partene har en gjensidig samarbeidsorientert

innstilling til praktiseringen av dette. Problemer oppstår helst når nye personer kommer inn på ledelsessiden; disse har ofte et mangelfullt kjennskap til de ansattes rettigheter.

De tillitsvalgte påpeker for øvrig at de har hatt gode muligheter til å påvirke underveis i prosjektet og også etter gjennomføringen. Ledelsen har vært interessert i en godt samarbeid med de tillitsvalgte, og selv om uenighet har oppstått, har dette ikke forhindret videre samarbeid.

4 Hovedprinsipper i organisasjonsomleggingen

Vi har nevnt at økt *mål- og resultatorientering* og *kostnadsbevissthet* gjennom synliggjøring av kostnader, er hovedprinsipper i den nye KTU-organisasjonen. En slik orientering kommer imidlertid ikke av seg selv, men må nedfelles i konkrete organisasjonsstrukturer og styringsredskaper som muliggjør en slik orientering i det daglige arbeidet.

Nå er det ikke slik at KTU var ukjent med mål- og resultatstyring forut for omorganiseringen. Den enkelte avdelingen innen KTU hadde likevel ulike muligheter til langtidsplanlegging, til å legge opp arbeidet i en samlet plan som så kunne fungere som sjekkliste etterhvert som arbeidsoppgaver ble utført. Måten samspillet mellom avdelingene var organisert kunne også bidra til å hindre at målsetninger og kostnadsoverslag ikke fikk reell status som styringsverktøy. Fordi planlegging og utføring av arbeidsoppgaver gjerne var tillagt forskjellige avdelinger, gjennom en slags "stafettpinne-organisering", risikerte man at den avdeling eller person som overtok pinnen endret på de opprinnelige planene, fordi vedkommende kunne ha andre oppfatninger om hvordan saken burde løses enn den foregående ansvarlige. Problemet kunne også være at de planleggende instanser hadde utilstrekkelig kunnskap om hva som krevdes av ressurser for å gjennomføre et prosjekt, fordi kommunikasjonen eller tilbakemeldingen mellom de

enkelte avdelinger fungerte for dårlig. Et problem i den gamle organisasjonen var mao. at hver av underavdelingene hadde nok med seg selv, og var lite informert om og opptatt av *hva* de andre gjorde og *hvordan* de utførte arbeidsoppgavene.

Et viktig element i forsøket på å oppnå økt mål- og resultatstyring og økt kostnadsbevissthet har derfor vært å klargjøre *ansvarsforhold* for det enkelte mål og den enkelte arbeidsoppgave. Videre har man sørget for at ansvar alltid er *personifisert*, ved at det finnes en hovedansvarlig for hver av oppgavene som utføres, og at denne ansvarlige til enhver tid er fullt informert om gangen i arbeidet, både mht. planlegging og gjennomføring av oppgaven, og dermed altså også på tvers av avdelingsgrensene. Vedkommende skal også ha fullt økonomiansvar for oppgaven og være ansvarlig dersom endringer i de økonomiske disposisjonene gjøres. Vedkommende står dermed ansvarlig dersom arbeidsoppgaver ikke er løst til fastsatt tid og på en mest mulig effektiv måte. Dette forutsetter samtidig at vedkommende tildeles beslutningsmyndighet og ressurser som muliggjør handlingsrom.

Utpeking av en hovedansvarlig betyr ikke at andre fratas alt ansvar. Målsettingen er å kunne *delegere* myndighet, men på en slik måte at kontroll er mulig ved at aktiviteter kan etterspores og vurderes gjennom hele prosessen frem til ferdig produkt.

Som ledd i forsøket på å få til en klarere ansvarsdeling og måldefinering, er underavdelingene blitt inndelt etter om de har *forvaltnings-* eller *målsansvarlige oppgaver* på den ene siden og *rene produksjonsoppgaver* på den annen. Med målsansvarlige oppgaver menes f.eks. saksforberedelse, prosjektledelse, byggherrefunksjoner, publikumsservice, forvaltning av lover og forskrifter. Produksjonsoppgaver kan på den annen side innebære verkstedsoppgaver, bil- og maskinoppgaver, anleggsarbeid, prosjektering, vedlikehold av bygg. Dette er oppgaver som utføres på oppdrag og under ledelse av de målsansvarlige avdelingene. Man har imidlertid ikke vært helt konsistent i delingen mellom

forvaltningsoppgaver og produksjonsoppgaver. Man har fortsatt beholdt produksjonsoppgaver innenfor avdelinger som i prinsippet skulle være forvaltningsrettet. Dette er vel egentlig uttrykk for en vurdering av hva som er hensiktsmessig og mest rasjonelt rent arbeidsmessig; man vil eventuelt senere, når man får mer erfaring med organisasjonsmodellen, vurdere om ytterligere oppgaver bør defineres som produksjonsoppgaver. Uansett skal ethvert prosjekt eller konkret arbeidsoppgave beskrives med tanke på prosjektets mål, omfang, kostnad og varighet. Prosjektbeskrivelsen skal *utarbeides* av målansvarlig avdeling og *følges opp* av produksjonsavdelingen.

At inndelingen mellom målansvarlige oppgaver og produksjonsoppgaver ikke er helt konsistent, har imidlertid ført til en viss uro blant de ansatte. Det synes som om det i første rekke er de arbeidsoppgavene som lettest kan spaltes ut og eventuelt overtas av private som har blitt definert som produksjonsoppgaver og lagt inn under produksjonsavdelingene, mens altså andre produksjonsoppgaver er beholdt i målansvarlige avdelinger. Dette skapte til å begynne med usikkerhet blant de ansatte mht. den langsiktige målsetningen for KTU: Ønsket ledelsen å legge forholdene til rette for en privatisering av produksjonsavdelingene, ved at disse ble overtatt av private og tok oppdrag fra de fremdeles kommunale målansvarlige avdelingene? De ansatte og deres tillitsvalgte fikk med andre ord inntrykk av at nyinndelingen ikke var "nøytral" i forhold til arbeidsoppgavenes karakter, men mer tok hensyn til eventuelle fristillingsmuligheter. Pr. i dag (1991) synes det imidlertid ikke å være noen planer om slik privatisering, noe også de tillitsvalgte erkjenner.

Nyorganiseringen av KTU har ført til at de tidligere underavdelingene (også kalt linjeavdelinger) har gjennomgått større eller mindre omrokkinger. Funksjoner har blitt flyttet ut eller slått sammen, med den konsekvens at mange personer har opplevd store endringer i sin arbeidssituasjon, enten ved at de har beholdt sine

arbeidsoppgaver, men har måttet skifte arbeidssted, eller har fått tildelt et nytt arbeidsinnhold, men tilknytningsmessig beholdt arbeidssted. Forutsetningen har imidlertid hele tiden vært at ingen skal miste arbeidet.

5 Erfaringer med den nye KTU-organisasjonen

Som nevnt ble omleggingen KTU gjennomført ved årsskiftet 1990/91 og har dermed i skrivende stund bare vært operativ i et halvt år. Det kan derfor synes tidlig å foreta en vurdering av erfaringene med omleggingen; de færreste har rukket å få oversikt over hvordan organisasjonen i dag virker, og dermed kunne vurdere om dagens organisering er mer hensiktsmessig enn den forrige. Dessuten setter ledelsen heller ingen prestisje i å gjennomføre organisasjonsplanen til punkt og prikke dersom løsninger viser seg lite hensiktsmessig. En slik fleksibel holdning har nok bidratt til at de ansatte inntar en mer åpen holdning til omorganiseringen enn de ville gjort dersom de oppfattet det som om siste ord var sagt; det skal fremdeles være mulig å gjøre tilpasninger og koirreksjoner underveis dersom bedre løsninger enn de foreliggende blir foreslått. I tillegg skal altså hele organisasjonen evalueres etter to år.

Det kan av det foregående synes som om planleggingen og gjennomføringen av ny organisasjonsstruktur i KTU har gått relativt smertefritt for seg, uten motstand fra de ansatte. Dette er ikke umiddelbart riktig: Både ansatte og ledere av underavdelingene har i perioder vært skeptiske. Den uttrykte skepsis blant ledere var ikke nødvendigvis begrunnet i uenighet om konkrete sider ved omorganiseringen, men mer et uttrykk for *usikkerhet* om hva den nye organisasjonen ville innebære: Man visste hva man hadde og mente at mye eventuelt kunne gjøres innenfor eksisterende organisasjonsrammer. Et spesielt ansvar faller dessuten på dem som skal *lede* en ny organisasjon eller avdeling; ikke

minst kreves det overfor usikre ansatte, at i det minste ledelsen er godt informert om den nye organisasjonen og kan gi råd og veiledning om hvordan man griper saken an. Mange ledere kan nok ha vært usikre på om de ville klare å innfri forventningene som stilles til dem.

I en periode var de tillitsvalgte sterkt skeptiske til planene om omorganisering fordi man, som tidligere nevnt, var usikre på hva som var den langsiktige målsetningen med omleggingen. Var det hele ledd i en privatisering av deler av KTU? De tillitsvalgte trakk seg på et tidspunkt ut av prosjektet, men etter oppklaringsrunder kom samarbeidet i stand igjen.

Det var ikke bare i ledelsen man kunne finne skepsis til forandringer. En viss skepsis gjorde seg også gjeldende blant de ansatte. De tillitsvalgte uttrykker at det var en tung prosess å flytte på folk; man fikk nye arbeidskolleger og ny ledelse. Det var lettere å gi folk et nytt *arbeidsinnhold* på den gamle arbeidsplassen. Dette hadde sammenheng med at man fra prosjektledelsens side la vekt på å både *øke* de ansattes kompetanse og innarbeide karrierestiger når arbeidsinnholdet ble endret. Tekniske tegnere kan f.eks. gjennom EDB-kurs, som blir stadig viktigere for denne yrkesgruppen, oppnå lønnsforhøyelser. Samtidig har de overtatt en del av rutinearbeidet fra ingeniørene, som på sin side kan gjøre mer av rent ingeniørarbeid, f.eks. prosjektbeskrivelser. Arkitekter er også blitt en del avlastet for de administrative oppgavene de tidligere hadde, og kan konsentrere seg om faglige oppgaver.

Pr. i dag synes det som om både de ulike yrkesgruppene og de tillitsvalgte mener at denne delen av omstillingen har gått uten store problemer. De tillitsvalgte påpekte imidlertid viktigheten av å gi tilstrekkelig *informasjon* til de ansatte om innholdet i omstillingen, men også *motivere* folk til omstilling, ved å gi folk forståelsen av at det ofte er nødvendig å omprioritere ressurser, også personell, innen offentlig sektor.

Både ledelse og tillitsvalgte påpeker at ett av de viktigste resultatene av omleggingen så langt er at man har fått til en *økt kostnadsbevissthet* på ulike nivåer i organisasjonen. Kostnader har blitt synliggjort på en bedre måte og ansvarfordeling klarlagt. Det er ikke lenger så lett å frasi seg ansvar når feildisposisjoner blir begått. Også denne klarere ansvarsfordelingen synes å ha blitt positivt mottatt; det synes altså som om de fleste ser utfordringen i å bli tildelt et klart definert ansvar. Samtidig bidrar dette også til å tydeliggjøre for hver enkelt de kostnader enkeltdisposisjoner påfører kommunen.

Den ganske detaljerte defineringen av underavdelingenes målsetninger, har videre bidratt til en mer oversiktlig organisasjon der hver ser hvilke oppgaver som skal gjøres, og dermed lettere kan planlegge arbeidet på kort og lang sikt. Fra enkelte ledere blir det imidlertid påpekt at den langsiktige planleggingen fremdeles kan bli "avsporet" av *politikere* som ønsker å intervenere i prosessen, enten fordi de generelt vil styre mer eller fordi de i et valgår ser de kommunale budsjetter som en strategisk variabel i en politiske markering, enten det dreier seg om nedskjæringer eller påplusninger innenfor ulike områder.

En kritikk som reises fra fagforeningshold, men også fra ledelseshold, er at den nye organisasjonen, i motsetning til det som var intendert, kan bidra til en *suboptimalisering* av kommunalavdelingens og hele kommunens ressurser. Dette har særlig bakgrunn i delingen mellom forvaltnings- eller målsansvarlige avdelinger på den ene side og produksjonsavdelinger på den annen. Intensjonen var at dette skulle gjøre oppgavefordelingen mer entydig og dobbeltarbeid unngås. Samtidig oppfordres hver av avdelingene til å være mest mulig kostnadsbevisste, bl.a. gjennom å bli tildelt budsjettansvar; produksjonsavdelingene kan f.eks. kjøpe inn tjenester fra private (f.eks. maskiner) når det er billigere enn å benytte kommunale tjenester, selv om disse er tilgjengelige. Derved sparer avdelingen ressurser, som kan benyttes til andre

oppgaver, enten nye arbeidsoppgaver eller f.eks. kompetansehevende tiltak for de ansatte. Andre avdelinger taper imidlertid mer på at kapasitet blir stående ubrukt enn den første vinner på å kjøpe inn private tjenester. Denne situasjonen er særlig merkbar i dag da mange private firmaer bevisst "dumper" sine tjenester til priser som kommunen ikke kan konkurrere med. Fagforeningene har tidligere ment at avstanden mellom målsansvarlige avdelinger og produksjonsavdelinger kan bli for stor, altså mellom planleggende og utførende oppgaver; det synes som om de nå får en viss rett i sin opprinnelige skepsis til organisasjonsplanen. Et for sterkt skille mellom de ulike oppgavene kan føre til "avdelingsegoisme", at man blir mer opptatt av den enkelte avdelings situasjon enn den totale ressursbruken. Man ønsker derfor å vurdere nærmere hvordan tilpasningen mellom helhet og del kan utformes bedre.

Både ledelse og tillitsvalgte mener at man i dag er på vei til å lage et mer resultatorientert KTU og mener at de erfaringer man gjør i denne første fasen kan bidra til ytterligere forbedring av organisasjonen.

Litteratur

Askvik, S. 1991

"Rådgivning, rutine eller rituale? Tre perspektiver på bruk av konsulenter i ledelse og organisasjon" i *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 3.91.

Asplan Analyse 1988

Rettled - Resultatrettei ledelse i KTU. Sandvika.

KTU 1988

Notat om utvikling av resultatrettei ledelse i KTU ("Rettled"), notatnr. N0070Skj/cn.

KTU 1990

Teknytt. Infonnasjonsblad for Teknisk utbygging, Bergen kommune. Nr. 4.90.

Norsk Kommuneforbund 1988

Vårt alternativ. Utarbeidet av NKFs distriktsstyre i Bergen.



ANSATTES MEDBESTEMMELSE – EN TRUSSEL MOT OFFENTLIG FORNYELSE?

Kravet om fornyelse i offentlig sektor øker, men stadig flere stiller seg tvilende til at fornyelse kan skje gjennom økt ressurstilførsel. Dermed blir omorganisering og effektivisering viktige stikkord for den videre utvikling. Dette stiller nye krav til offentlig ansatte, og et viktig spørsmål blir hvilken rolle de ansatte skal få i den kommende omstillingsprosessen.



FAFO-rapport nr. 117

ISBN 82-7422-067-6

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 OSLO
Tlf. (02) 71 60 00

ANSATTES MEDBESTEMMELSE – EN TRUSSEL MOT OFFENTLIG FORNYELSE?

Kravet om fornyelse i offentlig sektor øker, men stadig flere stiller seg tvilende til at fornyelse kan skje gjennom økt ressurstilførsel. Dermed blir omorganisering og effektivisering viktige stikkord for den videre utvikling. Dette stiller nye krav til offentlig ansatte, og et viktig spørsmål blir hvilken rolle de ansatte skal få i den kommende omstillingsprosessen.



FAFO-rapport nr. 117

ISBN 82-7422-067-6

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 OSLO
Tlf. (02) 71 60 00