

Sissel C. Trygstad

Endringer i norske kommuner og konsekvenser for ansatte



Sissel C. Trygstad

Endringer i norske kommuner og konsekvenser for ansatte

Delrapport 4 Liv og arbeid – mulighetenes arbeidsliv for alle?
Et prosjekt om forutsetningene for et bedre og lengre yrkesliv

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-672-2

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto:

Bilde av Einar Gerhardsen m.fl. under et besøk i Kings Bay-gruvene på Svalbard, juli 1955, © Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

Øvrige bilder er tatt blant Fagforbundets medlemmer, © Fagforbundet

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Prosjektforord	5
Forord	6
Sammendrag	7
Kapittel 1 Innledning	9
Bakgrunn	9
Rapportens oppbygning	10
Kapittel 2 Bakgrunn og perspektiver.....	13
Nytt syn på styring av det offentlige	13
Privat sektor som forbilde	15
Oppsummering.....	20
Kapittel 3 Metodisk tilnærming.....	23
Liv og arbeid.....	23
Statistisk sentralbyrås levekårsanalyser	23
Kommunal- og regionaldepartementets Undersøkelse om kommunal organisering	24
Øvrige data.....	25
Kapittel 4 Endringer: takt, type og endringsform.....	27
Endringer i ulike sektorer	27
Endringstakt	29
Endret tilknytningsform	33
Indre fristilling – innføring av nye styringsprinsipper	38
Oppsummering	43
Kapittel 5 Endringenes effekter på arbeidstakerne	45
Oppsummering.....	56
Kapittel 6 Avslutning	59
Litteratur	63

Prosjektforord

Fafo er engasjert av Fagforbundet til å gjennomføre prosjektet «Liv og arbeid – mulighetenes arbeidsliv for alle?». Formålet er å fremskaffe kunnskap som kan være med på utforming av en politikk for et arbeidsliv som gir nye muligheter til gode og lange yrkeskarrierer. Hovedspørsmålet er: Hva skal til for at folk skal kunne stå i arbeid etter hvert som de blir eldre? Tilnærmingen er å se på koplingen mellom arbeidsliv og privatliv – hvordan organiseringen av de muligheter, utfordringer og belastninger folk har i sitt arbeid kan forsterke eller lette oppgaven de står overfor hjemme. Og motsatt: Hvordan kan forhold i familien gjøre det vanskelig å stå i arbeid?

Resultatene fra i alt seks delprosjekter publiseres i Fafos rapportserie. Den første delrapporten tar for seg det historiske bakteppet, mens den andre tar opp forpliktelser og problemer folk møter i hverdagen og hvordan disse kan påvirke atferd i arbeidslivet. I den tredje delrapporten drøftes om og hvordan kompetanse kan bidra til å holde folk i arbeid, mens delrapport fire ser på styring, organisering, ledelse og samarbeid i kommunesektoren. Delrapport fem handler om arbeidstidens betydning for deltakelse i arbeidsfellesskapet, og for mulighetene til å kombinere arbeid og privatliv. Den sjette delrapporten belyser hvilke forhold som fremmer tidlig avgang fra arbeidslivet og hva som kan bidra til lengre yrkeskarrierer. En perspektivrapport som sammenfatter hovedresultater og utfordringer publiseres ved prosjektets avslutning i 2009.

I alle delprosjektene benyttes foreliggende statistikk samt data Fafo har samlet inn gjennom andre undersøkelser. Det er også gjennomført en egen spørreskjemaundersøkelse blant Fagforbundets medlemmer på forsommeren 2008, som omhandler temaer som går på tvers av alle delprosjektene. Sissel Oskarsen i Fagforbundet skal ha takk for hjelpen med å trekke et representativt utvalg av medlemmer. Synovate AS ved Håkon Kavli har gjennomført datainnsamlingen. Vi vil også takke alle i Fagforbundet som har gitt gode kommentarer og innspill. Spesielt vil vi takke Jan Davidsen, Rakel Solbu og Jan Tore Strandås, som alle har vist stor interesse og engasjementet for prosjektet.

Fafo, november 2008

Heidi Gautun (prosjektleder), Anna Hagen, Gudmund Hernes, Tove Midtsundstad, Leif Moland, Marjan Nadim, Sissel Trygstad

Forord

Denne rapporten er den fjerde i rekken av publikasjoner som utløper fra prosjektet Liv og arbeid. Vi er her særlig opptatt av å synliggjøre strukturelle endringer i offentlig sektor, med et særskilt blikk rettet inn mot kommunal sektor. Vi beveger oss på to plan. Vi ser på mer overordnede temaer som endringstakt, endringstype og endringsform. Dernest undersøker vi om og hvordan endringene synes å påvirke arbeidstakernes hverdag. Vi ser blant annet på mengden av arbeidsoppgaver, arbeidsbelastningen og den opplevde innflytelsen og om dette er påvirket av de endringene som har vært gjennomført.

Vi takker Fagforbundet for konstruktive innspill og kommentarer. Dernest retter vi stor takk til Sissel Hovik, NIBR, som har gitt oss tilgang til data om kommunal organisering. Ved Fafo skal prosjektleder Heidi Gautun ha stor takk for gode innspill i ulike faser av arbeidet og publikasjonsavdelingen for tilrettelegging og ferdigstillelse av rapporten.

Fafo, august 2009
Sissel C. Trygstad

Sammendrag

I denne rapporten ser vi nærmere på organisering, styring og arbeidstakernes opplevelse av sin arbeidssituasjon. Vi er først og fremst opptatt av arbeidstakere i offentlig sektor og særlig kommunalt ansatte. Det er også i offentlig sektor at Fagforbundet har sin hovedtyngde av medlemmer.

I kapittel 2 retter vi blikket mot bakgrunnen for de mange endringene som har preget offentlig sektor i de siste 20 årene. Kort fortalt dreier det seg om et nytt syn på styringen av det offentlige. I 1980-årene økte kritikken rettet mot sektoren. Offentlig sektor ble kritisert for treghet, sløseri og sviktende innsats. Samtidig økte behovene for offentlige omsorgstjenester, grunnet økt sysselsetting blant kvinner. Det oppsto en tverrpolitisk kritikk, og både høyre- og venstresiden igangsatte sine moderniseringsprosjekter, og privat sektor ble i økende grad fremsatt som forbilde. «New Public Management» (NPM) ble imøtesett med stor interesse. Dette organisasjons- og ledelseskonseptet fikk særlig betydning fra midten av 1990-årene.

I kapittel 3 presenterer vi hvilke datakilder vi benytter i rapporten. Dette er blant annet Liv- og arbeidsundersøkelsen som Fafo gjennomførte blant Fagforbundets medlemmer i mai/juni 2008. Vi benytter imidlertid også SSBs leveårsundersøkelser og data hentet fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase – Undersøkelse om kommunal organisering – samt data fra HMS-undersøkelsen 2007 gjennomført av Fafo.

I kapittel 4 kartlegger vi omfanget av sentrale endringer i virksomheter der Fagforbundets medlemmer er sysselsatt. Vi undersøker endringstakt, endringer i tilknytningsform og innføring av nye styringsprinsipper. Vi finner at endringstakten i offentlig sektor, og særlig i staten, har vært høy på 2000-tallet. Det å skille ut virksomheter i egne aksjeselskaper har økt kraftig i perioden, særlig i kommunal sektor. Videre finner vi at bruk av NPM-inspirerte styringssystemer og ledelsesprinsipper har tiltatt. Skillet mellom politikk og administrasjon er befestet, organisasjonene har blitt flatere, og såkalt tonivåorganisering har tiltatt kraftig. Vi finner også at bruk av bestiller–utførermodellen, bruk av målstyring, lederkontrakter med resultatkrav og bruk av spesifiserte resultatindikatorer har tiltatt på 2000-tallet. Særlig er bestiller–utførermodellen i bruk i de store kommunene, derfor er det mange brukere og arbeidstakere som berøres, selv om det i landet generelt er mange kommuner som ikke har tatt i bruk modellen.

I kapittel 5 ser vi på endringenes effekter på arbeidstakerne. Arbeidstakere som har vært gjennom omstilling, har fått økt arbeidsmengde, nye arbeidsoppgaver og økt an-

svar. Vi vet også at tidspresset for ansatte har økt som følge av omorganiseringene, og at kravene til mestring har tiltatt. Til tross for at arbeidstakerne stilles overfor nye krav i sitt arbeid, er det ikke nødvendigvis slik at dette etterfølges av økt opplæring. Vi finner ingen støtte for at ansatte som har fått større ansvar enn tidligere, eller som har tatt i bruk ny teknologi, også i større grad enn andre har deltatt i ulike opplæringstiltak.

Et annet funn er at omorganisering ser ut til å ha en negativ sammenheng med opplevd innflytelse. Arbeidstakere som har vært gjennom omstilling de siste tre årene, vurderer sin innflytelse som signifikant lavere enn andre. De som vurderer sin innflytelse som lav, arbeider også i større grad i virksomheter der det i liten grad tilrettelegges for arbeidstakere i ulike livsfaser og livssituasjoner.

Til tross for endringer som griper inn i arbeidstakernes hverdag, svarer majoriteten av Fagforbundets medlemmer at de ikke har planer om å slutte i den jobben de har. Det er også en stor andel som svarer at de ville anbefalt andre å søke jobb der de selv arbeider (77 prosent). Arbeidstakere som har vært gjennom omorganisering samt menn er imidlertid mindre tilbøyelig til å anbefale andre å søke jobb der de selv arbeider enn øvrige arbeidstakere.

Avslutningsvis i dette kapitlet viser vi at lav toleranse for kritikk er et problem i norsk arbeidsliv, og særlig dersom virksomheten har vært gjennom omorganisering. En signifikant større andel arbeidstakere som har vært gjennom omorganisering de siste tre årene, svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritikk om forhold på arbeidsplassen. Dette er bekymringsfullt, særlig med tanke på at det nettopp er under og i etterkant av omorganiseringsprosesser at det er viktig at innsigelser og kritiske ytringer blir fanget opp, slik at beslutninger kan endres og strategier justeres.

I *kapittel 6* presenterer vi hovedfunn i rapporten. Vi viser også til noen «konstruksjonssvakheter» som kan sies å ligge innebygget i «New Public Management», og som kan bidra til å forsterke hverandre. Vi argumenterer blant annet for at dette organisasjons- og ledelseskonseptet kan skape problemer med hensyn til kommunikasjonsbetingelser på arbeidsplassen.

Kapittel 1 Innledning

I denne rapporten retter vi blikket mot organisering, styring og arbeidstakernes opplevelse av sin arbeidssituasjon. Vi er særlig opptatt av hvordan endring har påvirket arbeidshverdagen for de ansatte og den innflytelsen de opplever å ha. Hvorfor folk blir værende i jobb, hvor mye de arbeider, fravær og tidlig avgang fra arbeidslivet er problemstillinger som vil ha mange svar. Forskning viser imidlertid at arbeidstakeres vurderinger av denne typen spørsmål har sammenheng også med det vi bredt kan omtale som utviklingen på arbeidsplassen. De interne strukturene i virksomheten, grad av arbeidsbelastning, vurderinger knyttet til arbeidsmiljø og fordelingen av goder og onder vil kunne ha betydning.

Bakgrunn

I løpet av 1980- og 1990-årene ble det gjentatt stadig sterkere og tydeligere: Offentlig sektor måtte bli mer lik privat sektor dersom sektoren skulle kunne løse de mange oppgavene den var tillagt, på en effektiv måte til beste for brukerne. I samme periode startet de mange endringstiltakene. Sentrale spørsmål som stilles i dag, er: Fikk endringstiltakene ønsket virkning, og i så fall for hvem? Og videre: I hvilken retning går offentlig sektor i dag? Er vi inne i en periode der «New Public Management» (NPM) betraktes med en større grad av skepsis enn tidligere? Ser vi en tilbakevending til ideen om at offentlig og privat sektor er kvalitativt forskjellige? Vi har selvsagt ikke svar på alle disse spørsmålene. Dels er de for omfattende, dels er det også for tidlig til å kunne trekke noen bastante konklusjoner. Internasjonalt har vi like fullt sett en stigende erkjennelse av at NPM har gitt noen uønskede effekter med hensyn til politisk styring og administrativ ledelse. Fragmentering har ført til en ledelsesutfordring med hensyn til koordinering og har medført utfordringer for den politiske sfære hva gjelder kontroll over ressursene og ikke minst innsyn (Christensen og Lægread 2006). Videre viser en gjennomgang av forskning knyttet til ledelse i politisk styrte virksomheter at eksistensen av en offentlig etos bekreftes. Arbeidstakere og ledere i offentlig sektor fremstår som mer orientert mot allmenninteressene og offentlige verdier enn sine kollegaer i privat sektor (Byrkjeflot 2008:28). Også undersøkelser gjennomført blant kommunalt

ansatte viser at det er stor oppmerksomhet rettet mot brukerne og deres situasjon, og at problemstillinger knyttet til faglighet står sterkt (Skivenes og Trygstad 2006).

Samtidig har det vært gjennomført en rekke endringer de siste 20 årene som til en viss grad kan sies å ha utfordret både en offentlig etos og muligheter for å dyrke frem faglig kvalitet. Dette til tross for at kvalitet har vært et av de overordnede målene bak de mange endringene. Det er flere forhold som her spiller inn, men et sterkt søkelys på effektivitet er *en* viktig faktor. Utstrakt oppmerksomhet rettet mot effektivitet og målbare produksjonsmål ser ut til å utfordre vekten en tillegger faglig kvalitet og hva som er en etisk forsvarlig tjeneste. Dette er et krysspess som både ledere og arbeidstakere må forholde seg til i sitt daglige arbeid (Trygstad og Skivenes 2008).

Når vi i denne rapporten ser på arbeidsorganisering, styring og ledelse, vil vi kun berøre de mest merkbare endringene. Vi vil bevege oss på to plan. Vi skal synliggjøre de strukturelle endringene som har preget offentlig sektor, og blant annet kartlegge bruk av markedsliknende tiltak. Dernest skal vi se på mulige konsekvenser av disse endringene for arbeidstakerne. Det er i dag relativt godt belegg for å hevde at utviklingen i offentlig sektor har hatt noen negative konsekvenser for de ansatte, og følgelig også Fagforbundets medlemmer, om enn i varierende grad. Vi tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- a) Organisasjonsformer: Hvordan ser endringstakten i offentlig sektor ut sammenliknet med privat sektor?
- b) Hvilke endringer ser vi?
- c) Hva kjennetegner de styringsformene som benyttes, og hvilke konsekvenser har disse for arbeidstempo, arbeidspres og ansattes vurdering av egen innflytelse?

For å besvare disse problemstillingene benytter vi først og fremst kvantitative data, herunder data fra Liv- og arbeidsundersøkelsen, men vi trekker også veksler på SSBs levekårsundersøkelser og data hentet fra Regional- og kommunaldepartementets organisasjonsdatabase. Vi bruker også sentrale funn fra intervjuundersøkelser som Fafo har gjennomført i offentlig sektor når disse kan kaste lys over de kvantitative funnene.

Rapportens oppbygning

Denne rapporten har seks ulike deler. I det påfølgende kapittel 2 går vi kort igjennom hvordan synet på offentlig sektor har endret seg de siste 20 årene. Vi synliggjør også hvordan disse endringene kan relateres til ulike syn på hva en organisasjon og hva en arbeidstaker er.

I kapittel 3 redegjør vi for hvilke data som er benyttet i rapporten. I kapittel 4 går vi inn på temaene endringstakt, endring i tilknytningsform og innføring av nye styringsprinsipper. Vi er her særlig opptatt av kommunal sektor, men vi viser også tall fra statlig og privat sektor.

I kapittel 5 beveger vi oss ned i arbeidsorganisasjonen. Ved hjelp av data blant annet hentet fra Fagforbundets medlemsundersøkelse ser vi nærmere på hvilke typer endringer som har vært gjennomført, ansattes grad av innflytelse og ulike vurderinger knyttet til arbeidssituasjonen.

I rapportens siste del – kapittel 6 – oppsummerer vi hovedfunn og fremhever noen utfordringer som fremstår som særlig sentrale når målet er å tilby arbeidsplasser og en arbeidssituasjon som gjør at folk ønsker å bli værende.

Kapittel 2 Bakgrunn og perspektiver

I dette kapittelet skal vi kort redegjøre for noe av bakgrunnen for de mange endringene som har preget offentlig sektor de siste 20 årene. Vi presenterer også «New Public Management» og trekker her frem de dimensjonene som i vår sammenheng fremstår som viktigst. Vi argumenterer for at NPM bygger på et organisasjonsperspektiv som skiller seg klart fra det som tradisjonelt har preget offentlig sektor. Hvordan man betrakter en arbeidsorganisasjon, vil kunne påvirke ledelse, synet på arbeidstakerne og derfor også trekk relatert til innflytelse og hverdagen for de ansatte.

Nytt syn på styring av det offentlige

Public Management, eller offentlig ledelse, var et lite brukt og til dels fremmed begrep frem til 1970-årene. Tidligere dreide det seg om *Public Administration*, eller offentlig administrasjon, som var begrepet som ble benyttet i ledende akademiske tidsskrifter i USA og Storbritannia. Offentlig administrasjon var også et eget studiefelt innenfor statsvitenskapelige institutter på universitetsnivå. I løpet av 1970- og 80-årene ble imidlertid offentlig ledelse i stor grad utskilt som et eget forskningsfelt fra universitetene, både i USA og til dels også i Storbritannia, og ble i stedet et studiefelt som handelsskoler fattet interesse for. Offentlig administrasjon ble da omdøpt til offentlig ledelse og ble betraktet på lik linje med ledelse generelt (Pollitt og Boukaert 2000:9). Det ble i stadig større grad viktig å få utført oppgaver så effektivt og billig som mulig gjennom ledelse av de ansatte (Hardy og Leiba-O'Sullivan 1998, Pollitt og Boukaert 2000). Dette i kontrast til offentlig administrasjon, som i større grad vektla verdier som demokrati, ansvarlighet, likhet og etterprøvbarhet, selv om effektivitet også her ble vektlagt (Pollitt og Boukaert 2000:10). I Norge kom denne endringen i 1980-årene og falt dermed sammen med en ideologisk dreining der liberalismen seilte i medvind, og der offentlig sektors størrelse og oppgaver i en rekke vestlige land ble problematisert.

Fra siste halvdel av 1980-årene ble det rettet stor oppmerksomhet mot fornyelse. I 1987 vedtok eksempelvis Brundtland-regjeringen at alle statlige virksomheter skulle ta i bruk mål- og resultatstyring, og i 1989 kom Hermansen-utvalget med *En bedre organisert stat* (NOU 1989:5). Dette markerte starten på en periode der begreper som fristilling, mer effektiv ressursutnyttelse, økonomiske målindikatorer, bestiller-

utførerprinsipper og myndiggjøring etter hvert ble sentrale. Internt i forvaltningen dreide det seg også om et oppgjør med den byråkratiske organisasjonsformen. Den byråkratiske organisasjonsmodellen med sine mange ledernivåer, vekt på prosedyrer, fremgangsmåte og regelfølgning ble kritisert for å være ineffektiv, ressursødlende og beslutningshemmende. Det het seg også at arbeidstakerne som jobbet i forvaltningen, var mer opptatt av sitt eget ve og vel enn de behovene som brukerne hadde. Det ble hevdet at profesjonene hadde fått for mye makt, og at denne makten blant annet gikk utover politikernes styringsevne og tilbudet til brukerne.

Ulike drivkrefter for endring

1980-årenes økende oppmerksomhet rettet mot endring av offentlig sektor kan forklares ut fra ulike drivkrefter. En drivkraft var økningene i budsjettene til både stats- og kommuneforvaltningen. Veksten i de offentlige utgiftene ble i 1980-årene sett på som en trussel mot velferdsstaten, ikke minst hadde de offentlige overføringene vokst seg store. I 1978 nådde de en topp og utgjorde 52 prosent av BNP. På den ene siden var det fortsatt klare ambisjoner om en velferdsstatsmodell der offentlig sektor skulle fungere som redskap for utjevning og heving av befolkningens levestandard. På den andre siden var det knyttet bekymring til at de offentlige utgiftene utgjorde en stadig økende andel av BNP, samtidig som det fortsatt var mange udekkede behov. På samme tid var oppslutningen om velferdsstaten fortsatt stor i 1980-årene, men den offentlige tjenesteproduksjonen var under sterkt press. Misnøyen var rettet mot ressursutnyttelsen og produktivitetsutviklingen (Bogen og Langeland 1989:157). Offentlig sektor ble kritisert for treghet, sløseri og sviaktende innsats. Det var *måten* skattebetalernes penger ble brukt på, som ble kritisert, snarere enn *formålet* med velferdsstatens ordninger og tjenester (Hagen og Trygstad 2007b).

I norske kommuner hadde også strukturene blitt mer komplisert og uoversiktlige. Frem til 1980 vokste kommuneorganisasjonene som en «lagkake». En ny oppgave ble gjerne etterfulgt av et nytt organ (Bukve og Offerdal 2002). Administrasjonen var blitt stor, ledernivåene mange, tallet på politiske utvalg og nemnder hadde økt, og saksgangen ble kritisert for å være omstendelig og tidskrevende. Dette ble sett på som et problem. Rundt 1980 lanserte Kommunenes Sentralforbund (i dag KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) hovedutvalgsmodellen. Hovedutvalgsmodellen bygger tradisjonelt på at kommuneadministrasjonen deles i sektoretater med tilhørende politiske hovedutvalg. Det vil si at kommunene etablerer sektorutvalg eller hovedutvalg som typisk dekker områdene undervisning, helse- og sosial, kultur og tekniske saker. Hovedutvalgsmodellen gikk sin seiersgang i norske kommuner i 1980-årene (Stava 1990), men ble etter hvert kritisert blant annet for samrøre og tungroddhet. Bukve og Offerdal (2002) skriver at det oppsto allianser mellom sektorpolitikere og administrative profesjoner, der politikerne i for stor grad

sto som forsvarere av sin sektor, noe som begrenset blikket for helhetsløsninger og samordning av politikken. Det ble også hevdet at for mye av beslutningsmyndigheten ble lagt til hovedutvalgene, og at dette tappet kommunestyret for reelt innhold. Da kommuneloven i 1992 ble iverksatt, var det flere kommuner som begjærlig grep sjansen og startet med omorganiseringsprosesser. Og det skulle bli mange. Kommuneloven fra 1992 kan både sies å ha vært inspirert av NPM samtidig som loven gjennom sine lovendringer fungerte som en døråpner for NPM (Trygstad 2004).

Den andre drivkraften vi her tar opp, var et økende behov for offentlige omsorgstjenester. Fra 1980 til 2003 økte andelen personer i arbeidsstyrken med i underkant av 6 prosent. Det meste av veksten kom som følge av økt yrkesdeltakelse blant kvinner. I Norge er avstanden mellom kvinner og menns yrkesdeltakelse lav sammenliknet med de fleste andre OECD-land (Lohne og Rønning 2004). I 1980 var avstanden 25 prosentpoeng. I 2003 var den sunket til 8. Særlig har småbarnsmødrenes yrkesdeltakelse økt. Økningen i kvinners sysselsetting resulterte i et tiltakende behov for en offentlig sektor som påtok seg ansvaret for omsorgsoppgaver knyttet til barn, eldre og andre med særskilte behov. Samfunnet gikk fra ulønnet til lønnet omsorg. Og kvinnene valgte eller ble skjøvet inn i offentlig sektor.¹

Den tredje drivkraften var en tverrpolitisk kritikk rettet mot byråkratiet og en diskusjon knyttet til hva som skulle være offentlig sektors oppgaver. Både høyre- og arbeiderpartiregjeringene satte i gang sine moderniseringsprogrammer (Hagen og Pape 1997), men løsningene var forskjellige. Mens Høyre gikk i retning av å ville privatisere, ønsket sosialdemokratene å fornye. I et komparativt perspektiv kan vi i ettertid slå fast at fornying, fremfor radikal privatisering og nedbygging, ble resultatet. Det kan derfor hevdes at sett i forhold til land som England og New Zealand valgte Norge en mer moderat form for NPM. De mest radikale markedsbaserte løsningene ble valgt bort. Mellomvarianter oppsto; utskillinger og selskapsetableringer fant sted, men stat og kommune hadde fortsatt den overordnede styringen. I tillegg ble interne omstillinger gjennomført, der kvasimarkeder ble etablert for å berede grunnen for en økende konkurranse mellom enheter og avdelinger innenfor forvaltningen.

Privat sektor som forbilde

Det er Christopher Hood som gjerne får æren av å ha introdusert betegnelsen «New Public Management». Hood (1991) omtalte NPM som både universalistisk når det gjaldt bruksområde, og apolitisk og dermed fri for ideologi. «Den nye management-

¹ <http://www.ssb.no/emner/06/01/regsys/tab-2006-06-14-08.html>

orienterte retningen kunne brukes på tvers av landegrenser, partigrenser, administrative nivå, institusjoner og sektorer» (Christensen og Læg Reid 1998:32).

NPM kan best beskrives som en sekkebetegnelse for ulike styringsprinsipper, ledelsesidealer og organisatoriske virkemidler som har blitt lansert for å gjøre offentlig sektor mer effektiv og kvalitativt bedre. Mer bruk av markedsliknende mekanismer står sentralt, og til grunn for konseptet ligger det en tanke om at offentlig sektor bør bli mer lik privat sektor hva gjelder organisering og ledelse. I litteraturen fremheves følgende som sentrale NPM-virkemidler:

- Skillet mellom politikk og forvaltning: oppsplitting av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer
- «La ledere lede»: vektlegging av profesjonell og managementorientert ledelse med bruk av ledelsesteknikker hentet fra privat sektor
- Avhierarkisering: økt delegering av beslutningsmyndighet med vekt på fleksibilitet og myndiggjøring
- Mål- og resultatstyring: styring etter klare mål der resultater skal rapporteres, måles og vurderes. Resultatene danner grunnlag for belønnings- og sanksjonssystemer. Kontraktstyring, prestasjonslønn og lønnsdifferensiering er stikkord.
- Konkurrans og marked: internt mellom enheter og avdelinger og eksternt ved at staten konkurrerer i samme marked som privat sektor (herunder bestiller og utfører, contracting-out, del- og helprivatisering)
- Effektiv ressursutnyttelse: kostnadsutt og budsjett disiplin
- Brukerne i sentrum: økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting

Det er imidlertid verdt å understreke at mål- og resultatstyring som fenomen er langt eldre enn NPM. Drucker (1954) satte målstyring på dagsordenen for mer enn 50 år siden. Det nye med NPM var snarere at man laget en pakkeløsning som skulle bevege offentlig sektor i retning av privat sektor. Konseptet bygger på antakelsen om at profesjonene og de tillitsvalgte hadde fått for stor makt over styringen. Den faglige lederens evne til å lede kom i miskreditt, og representativ deltakelse og innflytelse ble sett på som en trussel mot individets muligheter for utfoldelse i virksomhetens tjeneste. Det var relasjonen mellom den managementorienterte leder og arbeidstakeren som skulle vektlegges. Det å lede og administrere «velferdsstatens fotsoldater» ble et helt sentralt tema (Hagen og Trygstad 2007b).

NPM og synet på arbeidsorganisasjonen

Dersom vi ser nærmere på «New Public Management», bygger dette organisasjonskonseptet på ideen om den rasjonelle aktør, at vi som mennesker handler i tråd med hva som til enhver tid bringer mest mulig nytte for oss selv. Sett i et ledelsesperspektiv blir det da vesentlig å styre arbeidstakerne slik at de forfølger organisasjonens mål. Dette skal i tråd med NPM sikres gjennom ulike insentivordninger og fastsatte mål- og resultatkrav. Som vi skal se i kapittel 4, har også omfanget av både kontrakter og mål- og resultatkrav økt i norske kommuner i løpet av den siste tiårsperioden. Dette bryter ganske kraftig med byråkratiteorien, der eksempelvis «statske dyder» er et begrep som kan benyttes for å regulere handlinger (Weber 1971, Hagen og Trygstad 2007). Privat sektors «profittmotiv» kan dermed settes opp mot forhold som likebehandling, stabilitet, interesserepresentasjon, innsyn, fagstyre og profesjonelle standarder, altruisme, engasjement og etikk, arbeidsmiljø, sikkerhet og medbestemmelse, sosialt samhold og identitet, lokalt selvstyre, deltakerdemokrati og borgerinvolvering og til slutt: brukerstyre (Hagen og Trygstad 2008).

Ulike perspektiver på hva en organisasjon er, vil innvirke på oppfatninger knyttet til arbeidstakere, arbeidsorganisering og samarbeidsforhold. Det fundamentale skillet går mellom de som betrakter organisasjonen som et virkemiddel og de som betrakter organisasjonen som en institusjon. Et sentralt spørsmål er om virksomheter kan designes og styres slik at arbeidstakerne produserer mest (og best) mulig, eller om verdier og normer både i og utenfor virksomheten vil påvirke hvordan virksomhetene utformes, og dermed hvilke tjenester som produseres, og hvordan dette skal gjøres? Svært forenklet handler det om hvorvidt størst mulig effektivitet eller størst mulig legitimitet er viktigst for organisasjoners overlevelsessevne.

Virkemiddel som gir effektivitet

Organisasjoner som virkemiddel kan plasseres innenfor det Røvik (1998) kaller det organisasjonsteoretiske verktøyperspektivet der mål–middel-rasjonaliteten dominerer. Insentiver og kontrakter blir ansett som effektive styringsredskaper, fordi de nyttemaksimerende organisasjonsmedlemmene må ledes slik at de handler i tråd med det som er organisasjonens, og ikke den enkelte arbeidstakers, interesse. Som nyttemaksimerende aktører vil vi søke å realisere våre gitte preferanser. Regler, kontrakter, kontroll, insentiver og sanksjoner blir derfor sentrale elementer for å styre våre handlinger. Organisatoriske oppskrifter eller standarder blir verktøy som beslutningstakerne i virksomheten tar i bruk for å gjøre virksomheten mer effektiv. Ut fra et slikt perspektiv vil bruk av NPM-virkemidler i organiseringen og ledelsen av virksomheten forklares ved at de rett og slett har vist seg effektive (Williamson 1991). Av dette følger at organisatorisk design, den praksis som styrer arbeidsforholdene innenfor en organisasjon, strukturer og relasjoner internt overlever over tid dersom de er effektive. Slike fenomener reflekterer altså ikke makt, politiske interesser, verdier eller relasjonelle forhold, men snarere

effektivitet for å løse spesifikke oppgaver og fremme gitte mål i tråd med ideen om at organisasjonskonsepter er ideologifrie og upolitiske (Pfeffer 1997, Brunsson og Olsen 1993). Arbeidstakerne betraktes ut fra et relativt endimensjonalt perspektiv: De blir først og fremst virkemidler som må styres – av lederen – for å nå de gitte mål.

Institusjoner som gir legitimitet

Som en motsats til verktøyperspektivet finner vi dem som betrakter organisasjoner som institusjoner. Her er det roller, normer og verdier som vektlegges. Sammen utgjør roller, normer og verdier et system som definerer mål, samtidig som de også fungerer som et veikart for hvordan vi kan nå de definerte målene på en måte som blir vurdert som *passende* (Scott 1995:37–38), både innad i organisasjonen og utad i det samfunnet som organisasjonen er del av. Noen normer og verdier vil være felles for alle, mens andre vil være tilpasset spesielle aktører eller posisjoner. Ledere, tillitsvalgte og ansatte har noen *felles* normer og verdier, men også normer spesielt utformet etter den rollen man innehar. Det kan derfor også hevdes at arbeidstakerperspektivet er mer flerdimensjonalt; som arbeidstakere vil vi gå inn i ulike roller i en organisasjon.

Strukturer og innretninger vil være formet av organisasjonens indre og ytre miljø (Perrow 1986). Omgivelsenes vurderinger av organisasjonen vil være knyttet til den faktiske måloppnåelsen, men vel så viktig vil det være om de løsninger og prosedyrer som benyttes, anses som passende innenfor *feltet*. Feltbegrepet viser til virksomheter som utfører samme type oppgaver uavhengig av lokal tilknytning og brukes for å vise at strukturer og organisatoriske ideer gjør seg gjeldende innenfor et felt som kan være det lokale miljøet organisasjonen befinner seg i, eller det kan vise til det nasjonale feltet norske kommuner eller statlige virksomheter eller endelig det internasjonale feltet offentlig sektor. Virkelighetsoppfatninger og kulturelle systemer vil bli tatt i bruk av individuelle aktører og organisasjoner. (Se bl.a. Meyer og Rowan 1977, DiMaggio og Powell 1983.)

Offentlig sektor kan innenfor et slikt perspektiv betraktes som et organisatorisk felt, der visse måter å organisere og lede på ikke fremstår som et valg, men mer eller mindre som en tvingende nødvendighet for å bevare legitimitet. Likhet organisasjoner imellom blir ikke forklart ved at visse strukturer, styringsprinsipper og ledelsesidealer har vist seg effektive, men ved at man *etterlikner* andre vellykkede organisasjoner i feltet for å begrense usikkerheten. På denne måten søker organisasjoner å handle i tråd med konvensjoner om god organisering, samtidig som dette også kan gi stor grad av legitimitet i det miljøet organisasjonen virker innenfor. En rådmann kommenterer dette slik:

«Jeg møter et klart omorganiseringspress, men ikke så mye internt. En av mine svakheter er at jeg ikke kan la være å drive gjøn med det. Vi har alle de som sier at dersom du ikke omorganiserer 10 prosent hvert år, så får du en stjernesnell. Men jeg har sett at kostnadene ved omorganiseringer er formidable, og dersom man ikke

har helt klare mål, skal man holde seg unna. Problemet er at veldig mange mangler akkurat det – klare mål. De gjør det fordi de føler at de må.» (Trygstad 2004.)

Hva som til en hver tid anses som det moderne og det mest tidsriktige, vil legge noen føringer både på organisering, ledelse og samarbeid. Samtidig vil organisasjoner også forholde seg strategisk til det tidsriktige. Hvis det tidsriktige er omorganisering og bruk av NPM-inspirerte organisasjons- og ledelsesprinsipper, så vil dette også kunne vise seg i hva som skjer i de offentlige organisasjonene.

Ulike perspektiver og vekting av arbeidstakernes ulike roller

Som allerede omtalt vil det organisatoriske perspektivet påvirke synet på arbeidstakerfunksjonen; ulike dimensjoner eller roller vil bli vektet forskjellig. Som et analytisk hjelpemiddel benytter vi oss av en tredeling av arbeidstakerfunksjonen: i) arbeidstakeren som ansatt, ii) som profesjons/fagutøver og iii) som borger (se Skivenes og Trygstad 2006). Disse rollene vil være preget av ulike lojalitetsforpliktelser og rasjonalitetslogikker, og de vil også kunne være vektet forskjellig innenfor ulike organisatoriske kontekster. I en organisasjon preget av et verktøyperspektiv vil særlig ansatterollen vektlegges.

Som *ansatt* er man orientert mot virksomhetens definerte mål og funksjoner. Det er det indre livet på arbeidsplassen som står i sentrum, herunder blant annet arbeidsmiljøet og spørsmål som berører ledelses- og styringsstrukturer. Lojalitetsforpliktelsene er rettet mot kolleger og ledelsen/arbeidsgiverne. I rollen som *profesjons-/fagutøver* er oppmerksomheten rettet mot faget og de oppgaver vi som arbeidstakere skal utføre i vår tjenesteproduksjon. Det kan eksempelvis dreie seg om å pleie hjelpetrengende på en forsvarlig og god måte eller å utøve en saksbehandling i tråd med idealer som likebehandling, regelfølgning og innsyn. Lojaliteten vil være rettet mot brukerne eller kundene, profesjonen eller fagmiljøet og etikken. I vår *borgerfunksjon* er vi vendt mot allmennheten. Denne rollen springer ut av statusen vi har som statsborgere i et samfunn, og som for arbeidstakere handler den om å informere allmennheten og være delaktig i samfunnsdebatten. Her vil lojalitetsforpliktelsene være vendt mot de andre samfunnsmedlemmene, enten lokalt, nasjonalt og/eller internasjonalt.

I arbeidstakerfunksjonen vil ansatt- og profesjons-/fagrollene være de viktigste, både i privat og offentlig sektor. Skivenes og Trygstad (2008) argumenterer imidlertid for at borgerrollen er mer sentral for offentlige ansatte, fordi man er del av et system der man som arbeidstaker står ansvarlig overfor folkevalgte politikere og derved også folket, ikke minst som forvalter av fellesskapets eiendom. I en undersøkelse gjennomført for staten i 2007 fremgikk det at drøye åtte av ti statlige arbeidstakere er opptatt av den samfunnsnyttige dimensjonen i jobben de utfører (Rambøll 2007). De beslutninger som fattes i offentlig sektor, vil i større eller mindre grad berøre alle borgerne. I tillegg hviler det kommunale legitimitetsgrunnlaget på at borgerne *kan* slutte opp om den

politikken som føres. Det at arbeidstakere kan bidra til å heve kvaliteten på ordskiftet i offentligheten, er derfor viktig. Offentligheten henspeler her på det rommet i det samfunnet som befinner seg utenfor både marked og stat, og som har sitt grunnlag i institusjoner som ytrings- og forsamlingsfrihet, med andre ord arenaer hvor borgerne fritt kan diskutere offentlige anliggender (ibid.).

Utfordringene oppstår for den enkelte arbeidstaker og for virksomheten dersom ulike rollefunksjoner og tilhørende lojalitetskrav kommer i konflikt med hverandre (Thompson 1980, i Skivenes og Trygstad 2006). I veldrevne virksomheter vil rommet for ytringer og diskusjoner være stort. Problematiske forhold blir håndtert, diskutert og løst på en saklig måte. Arbeidstakerne vil gis rom til å benytte de tre ulike rollene (Skivenes og Trygstad 2006). I andre virksomheter kan arbeidstakere bli stilt overfor et krevende krysspess mellom ulike roller og lojalitetsforpliktelser; man kan oppleve dilemmaer med hensyn til hvem man skal være lojal overfor. Et klassisk eksempel er forpliktelsene overfor brukerne versus forpliktelsene overfor ledelsen.

I løpet av de senere år har det vært hevdet at både profesjons- og borgerrollen har vært under press. Mens byråkratiet særlig har vektlagt det faglige, profesjonsrollen, vektlegger NPM ledelsens rett til å lede, effektivitet, mål og resultater; ansatterollen er sentral (se bl.a. Skivenes og Trygstad 2008/2006, Angell og Byrkjeflot 2007, Bernt 2003). Dette vil kunne sette viktige byråkratiske dyder som regelfølgning, likhet og innsyn under press. Det vil også kunne påvirke hvilke diskusjoner som anses som relevante og viktige å føre i en organisasjon, og det vil derfor også kunne ha betydning for arbeidstakernes muligheter for å fremme alternative synspunkter samt å fremme kritikk. Dette er særlig viktige dimensjoner i en flat virksomhet der den enkelte leder kan ha personalansvar for mange arbeidstakere og der det er innført et skarpt skille mellom politikk og administrasjon. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 5.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi trukket frem sentrale drivkrefter bak endringene i offentlig sektor de siste 20 årene. Det var blant annet offentlig sektors andel av BNP, økt behov for omsorgstjenester og en tverrpolitisk kritikk rettet mot byråkratiet og dets tungroddhet. Dette var med på å bane veien for NPM, som har hatt stor innflytelse på utviklingen i offentlig sektor, og særlig fra midten av 1990-årene og utover.

Vi har omtalt NPM som et konsept som vektlegger organisasjoner som virkemiddel for effektiv drift. Mål og resultater fremheves på bekostning av regelfølgning og prosedyrer. Slik sett skiller konseptet seg klart fra den klassiske byråkratiteori med vektlegging av de byråkratiske dyder. Videre antas det at NPMs utbredelse er en konsekvens av at konseptet har vist seg effektivt.

Kritikere vil argumentere for at NPMs utbredelse må forstås som et resultat av at konseptet har fått status som et symbol på det tidsriktige og moderne. Innenfor et slikt perspektiv vil det å ta i bruk NPM være en strategi som organisasjoner benytter seg av for å opprettholde legitimitet i det miljøet de virker innenfor.

Vi har videre vært opptatt av å synliggjøre at NPM i stor grad vektlegger ansatte- rollen på bekostning av både profesjons- eller fagrollen og borgerrollen. Dette kan skape utfordringer for arbeidstakerne, som står i et stadig krysspress mellom organisasjonens krav til effektivitet og måloppnåelse og brukernes umettelige behov for omsorg.

Kapittel 3 Metodisk tilnærming

I dette kapitlet skal vi kort redegjøre for datagrunnlaget som benyttes i denne rapporten. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at du som leser godt kan hoppe over dette kapitlet, det er med andre ord ikke nødvendig å lese dette for å kunne få med seg den videre fremstillingen i de øvrige kapitlene.

Liv og arbeid

I slutten av april 2008 sendte Synovate Norge AS på oppdrag fra Fafo ut et spørreskjema til et utvalg på 1850 medlemmer av Fagforbundet. Utvalget ble tilfeldig trukket blant alle medlemmene, eksklusiv studenter og pensjonister, og det var Fagforbundet som trakk utvalget. I alt svarte 817 personer, eller 44 prosent av utvalget, på undersøkelsen. Når vi bruker data fra denne undersøkelsen, vil vi kun bruke svar fra de respondentene som på undersøkelsestidspunktet var i arbeid. Det betyr at uføretrygdede, medlemmer som er på attføring eller rehabilitering, og de som har vært langtidssykemeldte i mer enn tre måneder, er holdt utenfor analysene. Andre rapporter i dette prosjektet (Gautun 2008, Midtsundstad 2009) konsentrerer seg imidlertid særlig om disse gruppene. Grunnen til at de er utelatt her, er at vi er opptatt av å undersøke hvordan de som er i jobb, eksempelvis opplever endringer på arbeidsplassen, sin egen innflytelse og egen arbeidssituasjonen. Vi kommer til å omtale denne undersøkelsen som «medlemsundersøkelsen». For nærmere informasjon om utvalg, se Gautun 2008.

Statistisk sentralbyrås levekårsanalyser

Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført levekårsundersøkelser i flere omganger. I denne undersøkelsen konsentrerer vi oss om undersøkelsen fra 2006, men vi sammenlikner også i noen grad med data fra 2003.

I levekårsanalysen kan vi skille ut statsansatte, kommunalt ansatte og privat ansatte som egne grupper og sammenlikne disse. I tabell 3.1 under ser vi hvordan respondentene fordeler seg mellom de ulike sektorene:

Tabell 3.1 Respondenter i SSBs levekårsundersøkelser fordelt på sektorer og år

Sektor	År	
	2003	2006
Privat/aksje	1618 63 %	6368 64 %
Kommune/fylkeskommune	589 23 %	2194 22 %
Stat	349 14 %	1327 14 %
Totalt	2556 100 %	9889 100 %

I denne rapporten benytter vi data fra levekårsanalysen til å sammenlikne arbeidstakere fra ulike sektorer, samtidig som vi vil synliggjøre en utvikling over tid. Opplever eksempelvis statlige ansatte en roligere arbeidshverdag enn det ansatte i privat sektor gjør med hensyn til omorganisering? Hvordan vurderes innflytelsen og muligheter for å fremme kritikk? Vi vil kunne utlede en indikasjon på utvikling med hensyn til de nevnte områdene over og se på utviklingen over tid. Vi omtaler disse undersøkelsene som LKU.

Kommunal- og regionaldepartementets Undersøkelse om kommunal organisering

Helt fra 1996 frem til 2008 har Kommunal- og regionaldepartementet finansiert Undersøkelse om kommunal organisering som går til samtlige av landets kommuner. Det er Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) som gjennomfører undersøkelsene. Undersøkelsene inneholder blant annet spørsmål om politiske utvalg, politisk organisering og administrativ styring og organisering.

Dataene gir en god indikasjon på utviklingen innenfor kommunal sektor, og det interessante er at man kan følge denne over en tiårsperiode. En del av spørsmålene er endret eller byttet ut, og nye har kommet til. Det gjør at en del sammenlikninger ikke lar seg gjennomføre, men like fullt gir dette oss en god mulighet til å eksempelvis undersøke om mål- og resultatstyring brer om seg, eller om kommunene blir flatere. Vi benytter data fra disse undersøkelsene særlig i kapittel 4, og vi omtaler dem som «Undersøkelse om kommunal organisering».

Øvrige data

I tillegg til de tre nevnte datakildene vil vi også benytte funn fra tidligere undersøkelser gjennomført ved Fafo. Vi kan blant annet trekke frem en undersøkelse blant kommunale ledere som fant sted våren 2007. Dette var en webbaset spørreundersøkelse. Ved hjelp av kommunenes egne internettsider ble ledere valgt ut. Utvalget besto av ledere på ulike nivåer fra 40 kommuner. Kommunene var geografisk spredd over hele landet og av varierende størrelse. Svarprosenten var 38, som må betraktes som forholdsvis lav, blant annet på grunn av feilsendinger. Når det gjelder ledernivå, kjønnsfordeling og alder, var imidlertid respondentene representative sammenliknet med data i blant annet LKU.

Vi henter også data fra HMS-undersøkelsen, som ble gjennomført på oppdrag for LO høsten 2007. Dette var en postal undersøkelse, gjennomført av SSB, til et representativt utvalg av norske arbeidstakere. Svarprosenten var også her 38, med et nettoutvalg på 2300 respondenter. Undersøkelsen dreier seg om HMS-forhold i bred forstand. Undersøkelsen var representativ hva gjelder kjønnsfordeling, men var noe skjevfordelt når det gjelder alder, sett i forhold til arbeidstakerregisteret. Det var en tendens til at færre yngre arbeidstakere hadde besvart HMS-undersøkelsen.

I tillegg benytter vi også visse sitater hentet fra intervjuundersøkelser gjennomført ved Fafo. Disse benyttes kun for å understreke eller underbygge funn blant annet i det kvantitative materialet som presenteres.

Kapittel 4 Endringer: takt, type og form

I dette kapittelet skal vi se nærmere på sentrale endringer i de virksomhetene som Fagforbundets medlemmer er sysselsatt i. Som vi så i forrige kapittel, er hovedtyngden av medlemmer å finne i kommunal sektor. Det er derfor særlig interessant å presentere endringer fra denne sektoren. Vi starter med å se på endringstakten over tid, og vi sammenlikner endringene i ulike sektorer.

Endringer i ulike sektorer

Modernisering, målstyring, effektivisering, kvalitetsindikatorer og brukerne i sentrum – begrepene knyttet til debatten om utviklingen i offentlig sektor er mange, men de har en ting til felles. De indikerer endring på en eller annen måte. Endringene kan være knyttet til indre omorganiseringsprosesser som berører ansvarsforhold, organisasjonsstruktur, oppgaveinnhold og derfor også oppgavefordelingen blant ansatte. Men endringene kan også handle om ny tilknytningsform, som forteller om en virksomhet er del av forvaltningen eller er organisert i et fristilt selskap. For offentlig sektors del ser vi eksempler på alle disse formene for omstilling. I dette kapittelet skal vi se nærmere på omfanget av endringene, og vi identifisere ulike indikatorer:

- Endringstakt
- Endring i tilknytningsform
- Innføring av nye styringsprinsipper

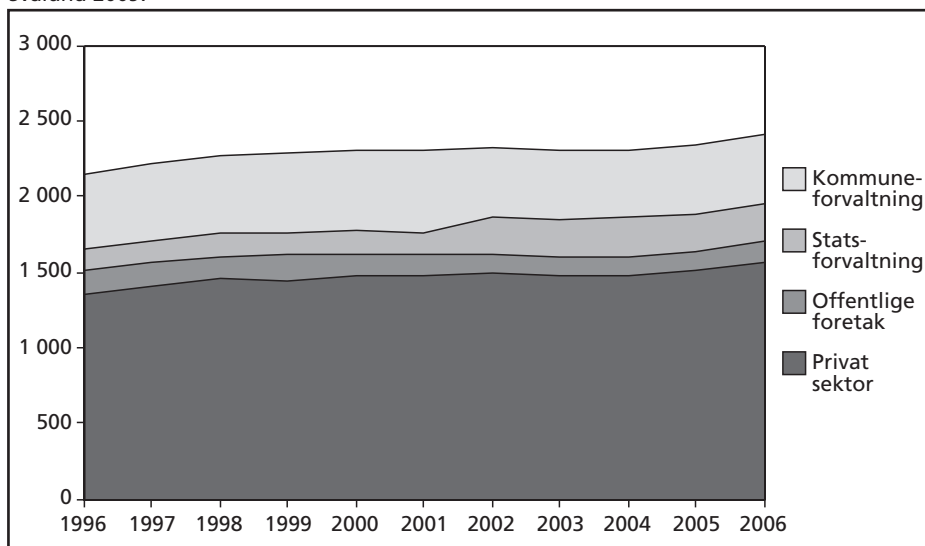
Vi starter imidlertid med å se på sektorenes størrelse hva gjelder antall sysselsatte, forekomsten av deltid, kjønnsfordeling, utdanningsnivå og andel med lederansvar.

Sektorenes størrelse og sammensetning av arbeidsstokken

Forholdet mellom ulike sektorer hva gjelder antall arbeidstakere har endret seg i løpet av de siste årene. Fra 1990 til 2005 ble antall sysselsatte innenfor det statlige tariffområdet redusert med i underkant av 55 000, en nedgang tilsvarende 41 prosent. Hovedforklaringen på denne nedgangen er ytre fristillinger i form av utskilling og

etablering av hel- og deleide statlige aksjeselskap. Samtidig har antall sysselsatte i kommunal sektor vokst. I figur 4.1 ser vi hvordan arbeidsstokken fordeler seg innenfor de ulike sektorene.

Figur 4.1 Andel av alle sysselsatte fordelt på ulike sektorer og foretak. 1997-2007. Kilde: Svalund 2009.

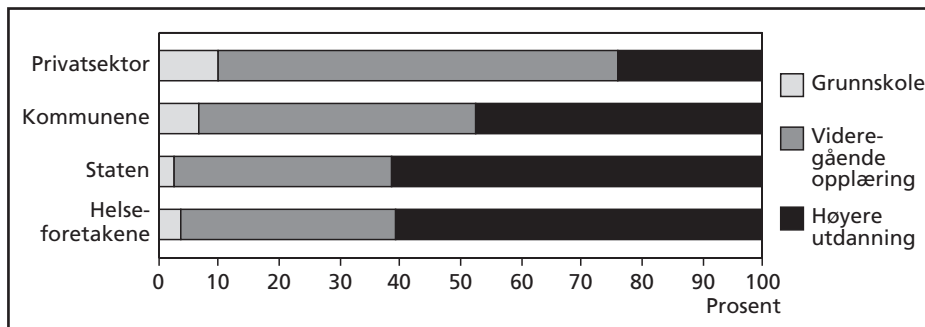


I 2006 var 830 000 personer, eller 35 prosent av alle sysselsatte, å finne i offentlig sektor. Offentlig sektor har sysselsatt om lag 35 prosent av den norske arbeidsstyrken i perioden fra 1996 til 2006. En del av disse vil imidlertid være sysselsatt i fristilte selskaper, så dersom vi ser på sysselsatte i offentlig forvaltning, viser tall for 2007 at dette utgjorde 740 500 arbeidstakere. Flere av disse vil imidlertid arbeide i deltidsstillinger.

Dersom vi ser på forekomsten av deltid, viste lønnsstatistikken fra 2005 at dette er særlig utbredt i kommunal sektor og i helseforetakene. Vi vet videre at forekomsten av deltid er vesentlig høyere blant kvinner enn menn. Andelen kvinner innenfor betegnelsen «kommunene» var på 75 prosent i 2005, mens den tilsvarende andelen i helseforetakene var 78 prosent.

Også utdanningsnivået har endret seg i løpet av de senere år, i arbeidsmarkedet som helhet og ikke minst i statlig sektor. I perioden 1990 til 2005 økte andelen fulltidsansatte med utdanning på høyskole- og universitetsnivå i statsforvaltningen fra snau 25 prosent til 55 prosent. I samme periode økte andelen med det tilsvarende utdanningsnivået med 20 prosent i befolkningen for øvrig (Hagen og Trygstad 2007a). Nok en gang er hovedforklaringen på det økte utdanningsnivået i staten utskilling og selskapsetableringer. I figur 4.2 ser vi utdanningsnivået i de ulike sektorene.

Figur 4.2 Arbeidstakernes utdanningsnivå fordelt etter sektorer. Kilde: Lønnsstatistikken oktober 2005.



Andelen arbeidstakere med utdanning på høyskole- og universitetsnivå er så godt som identisk i staten og i helseforetakene. Utdanningsnivået er klart lavest i privat sektor. Kommunene kommer i en mellomkategori.

Endringstakt

Vi har tidligere omtalt at endringstakten i offentlig sektor har vært høy de siste to tiårene. I de neste avsnittene skal vi underbygge denne påstanden.

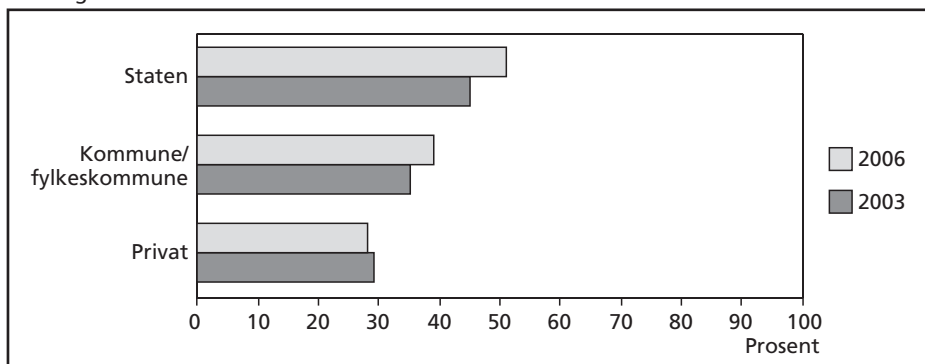
Endringer er et begrep som rommer alt fra små justeringer og tilpasninger til store omveltninger og endog utskilling. Vi skal først se nærmere på andelen arbeidstakere som svarer at de har vært gjennom «omstillinger» de siste tre år. Dernest skal vi presentere tall som forteller noe om hvilken type endring de har vært igjennom.

Arbeidstakere som har vært gjennom omstilling uten nedbemanning

I figur 4.3 (på neste side) ser vi andel arbeidstakere i tre ulike sektorer som har svart at de har vært gjennom omstilling som berører deres arbeidssituasjon de siste tre årene. Dette er imidlertid omstilling som ikke involverer nedbemanning. Som figur 4.3 viser, er det flest statlige ansatte som har svart at de har vært gjennom denne type endringer.

Figuren viser et ganske interessant bilde. Mens omstillingstakten i privat sektor har holdt seg stabil, og endog avtatt noe fra 2003 til 2006, ser vi at den har vært økende i stat- og kommunesektoren. Videre ser vi at det er statlige ansatte som har opplevd størst grad av endring, og at denne andelen tilter i 2006, der nesten 50 prosent har svart at de har vært gjennom omstillinger som berører arbeidssituasjonen. Dette til tross for at den store sykehusreformen, der staten overtok ansvaret for sykehusene, ble gjennomført i 2002, noe vi må anta har hatt effekt på svarene i 2003. Vedtaket om å flytte sju statlige tilsyn fra Oslo i januar 2003 berørte om lag 900 statlige arbeidstakere og kan forklare noe av utslaget for 2006, men langt fra alt.

Figur 4.3 Andel arbeidstakere som har vært gjennom omstilling siste tre år. Kilde: SSBs LKU 2003 og 2006.

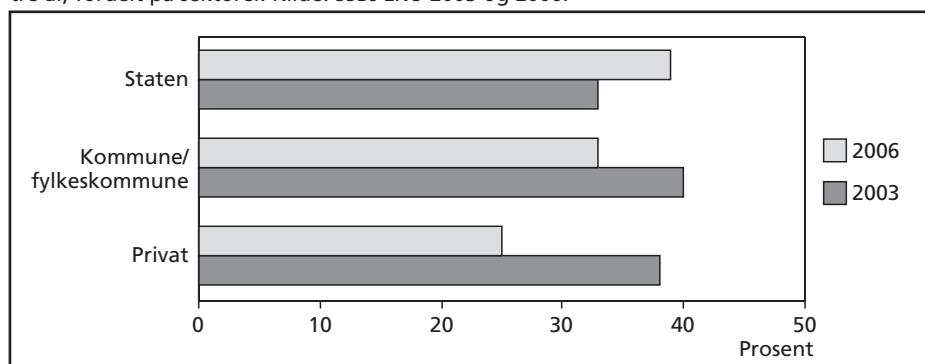


Omstilling med nedbemanning

I levekårsundersøkelsene fra 2003 og 2006 er det også stilt spørsmål om arbeidstakerne har vært igjennom omstillinger som har innbefattet nedbemanninger. Spørsmålene er imidlertid stilt på noe ulik måte i de to undersøkelsene, men vi velger her likevel å sammenlikne svarene.²

Vi ser at det var vesentlig flere arbeidstakere i privat sektor som i 2003 svarte at det hadde vært gjennomført nedbemanning der de arbeider, enn i 2006.³ Også i kommunal sektor har andelen som svarer at det har vært gjennomført nedbemanning, blitt redusert fra 2003 til 2006, om enn i noe mindre grad enn i privat sektor. I staten ser

Figur 4.4 Andel arbeidstakere i virksomheter som har gjennomført bemanningsreduksjon siste tre år, fordelt på sektorer. Kilde: SSBs LKU 2003 og 2006.



² I 2003 er det stilt spørsmål om det er gjennomført bemanningsreduksjoner det respondenten arbeider. I 2006 er det stilt spørsmål om det er gjennomført bemanningsreduksjoner i 1) «Ja, i egen avdeling», 2) «Ja, i andre avdelinger i bedriften». Vi har her valgt å slå sammen de to kategoriene.

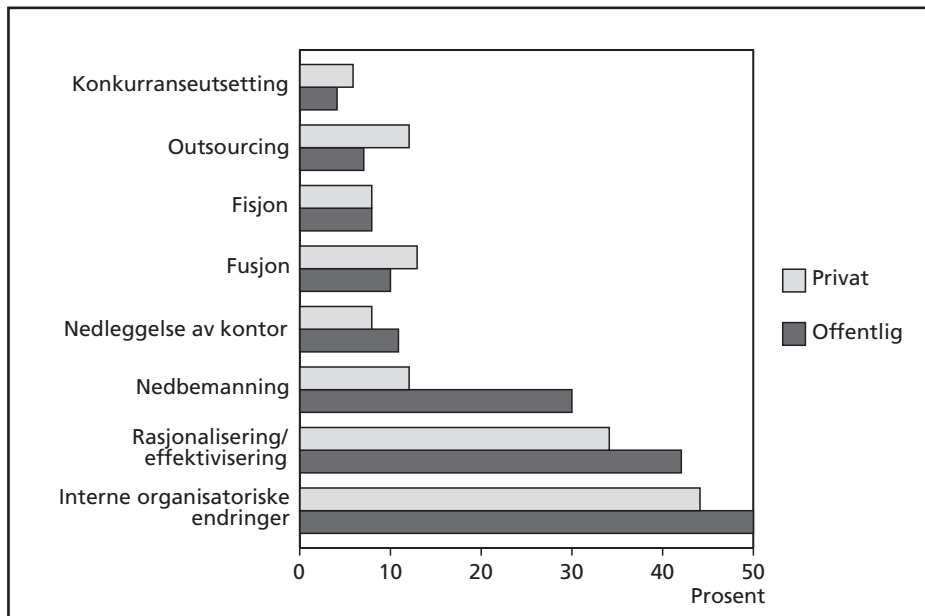
³ Det er imidlertid grunn til å understreke at resultatene i figur 4.3 og 4.4 trolig ville blitt ganske annerledes dersom målingene hadde blitt gjennomført i dag, grunnet finanskrisas innvirkning på privat næringsliv.

vi en motsatt tendens: Det er en økning fra 2003 til 2006. Dersom vi sammenlikner svarene i 2006, ser vi også at det er flere arbeidstakere i offentlig sektor som har opplevd bemanningsreduksjoner i virksomheten, enn det vi finner i privat sektor. Andre undersøkelser viser til tilsvarende funn.

HMS-undersøkelsen og type endring

For å få nærmere innblikk i hvilken type endring som norske arbeidstakere generelt og ansatte i offentlig sektor spesielt har vært gjennom, går vi til HMS-undersøkelsen. Her er det stilt spørsmål om hvorvidt arbeidstakerne har vært igjennom ulike endringstiltak. Resultatene fremgår av figur 4.5.

Figur 4.5 Ulike endringstiltak etter sektortilhørighet. Lavest N = 1221. Kilde: HMS-undersøkelsen 2007.

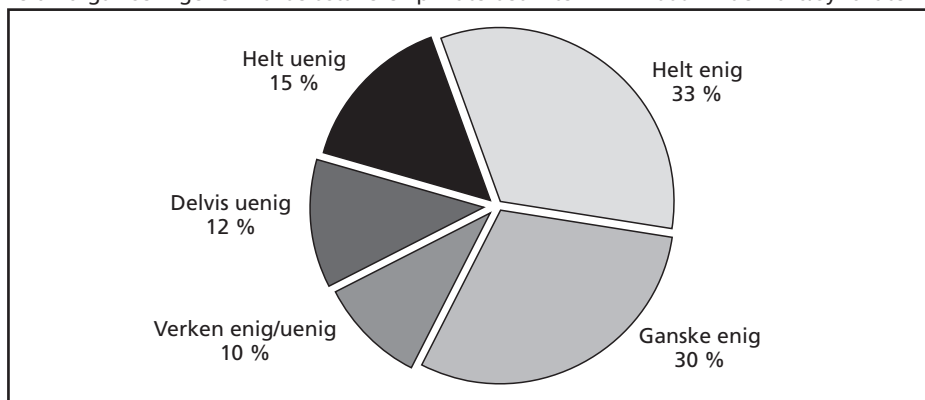


Av figur 4.5 kan vi lese at konkurranseutsetting, «outsourcing» og fusjoner i større grad har vært gjennomført i privat sektor. Med hensyn til de øvrige tiltakene ser vi at offentlig sektor leder an. Særlig når det gjelder nedbemanning, er forskjellene store og signifikante. Dersom vi splitter opp offentlig sektor i kommunal og statlig sektor, ser vi at statlige ansatte i større grad har vært berørt av de ulike endringstiltakene. Eksempelvis har seks av ti statlige ansatte i HMS-undersøkelsen svart at de har vært gjennom interne organisatoriske endringer.

På bakgrunn av de tre siste figurene kan vi nok en gang avlive myten om at arbeidstakere i offentlig sektor er «fredet» hva gjelder organisatoriske endringer og

nedbemanninger. Situasjonen synes snarere å være motsatt. Like fullt er dette en myte som står sterkt i den norske befolkningen. Synovate Norge gjennomførte på oppdrag fra LO-stat og Fafo en spørreundersøkelse om ulike forhold i staten. En av påstandene som befolkningen skulle ta stilling til, var «Som ansatt i staten er du mer skjermet for store omorganiseringer enn arbeidstakere i private bedrifter». I figur 4.6 ser vi hvordan svarene fordelte seg.

Figur 4.6 Befolkningens vurdering av påstanden: «Som ansatt i staten er du mer skjermet for store omorganiseringer enn arbeidstakere i private bedrifter.» N = 1000. Kilde: Fafo/Synovate.



Dersom vi slår sammen de som har svart helt og ganske enig, finner vi at 63 prosent av befolkningen mener at statlig ansatte er mer skjermet for store omorganiseringer enn arbeidstakere i private bedrifter. Det er grunn til å tro at resultatene ikke hadde blitt vesentlig forskjellig dersom vi byttet ut statlig med kommunal sektor: «Som ansatt i kommunal sektor er du mer skjermet for store omorganiseringer enn arbeidstakere i private bedrifter.»⁴

I avsnittene under skal vi gå noe nærmere inn på sentrale endringer som har vært gjennomført.

⁴ Det er imidlertid grunn til å understreke at finanskrisa særlig går utover ansatte i private virksomheter, noe som trolig ville ha påvirket svarene i levekårsundersøkelsene, dersom spørsmålene om omorganisering med og uten nedbemanning hadde blitt stilt i dag.

Endret tilknytningsform

Det andre spørsmålet vi skal se nærmere på i dette kapittelet, er endring av tilknytningsform. I både stat og kommune har vi sett en klar tendens til at avstanden til politiske myndigheter har blitt større. Dette er også i tråd med det vi i kapittel 2 omtalte som sentralt i NPM. Et viktig poeng i dette organisasjons- og ledelseskonseptet er at politikerne skal drive politikk, og administrasjonen skal forvalte etter et bestiller–utførerprinsipp. Skillet mellom politikk og administrasjon var sterkt vektlagt i kommuneloven fra 1992 og også i en rekke stortingsmeldinger og offentlige utredninger i slutten av 1990-årene og på begynnelsen av 2000-tallet. Utskillinger av selskaper til egne juridiske subjekter er et annet eksempel på økt avstand og fristilling. Man kan i den forbindelse snakke om indre og ytre form for fristilling. Vi starter med den ytre.

Ytre fristilling – selskapsetablering⁵

Fra 1990 til 2004 kunne vi registrere en relativt kraftig økning av statsselskaper (statsforetak, helseforetak, særlovsselskaper og hel- og deleide statsaksjeselskaper) – i alt var økningen på 51 prosent. Noe av den ytre fristillingen kan relateres til nytt regelverk og nye konkurransekraav som følge av EØS-avtalen. Mens noe må ses i lys av en økende tro på marked og konkurranse som en viktig regulator for offentlig sektor.

I komparativ sammenheng har vi et stort offentlig eierskap i Norge, og andel på børs har økt. En viktig begrunnelse er fristilling og utskilling av statlige og kommunale selskaper. Børsnoteringen av Statoil og Telenor førte til at statens andel av verdiene på børsen økte fra 25 til nesten 45 prosent (Grünfeld og Jacobsen 2006:42). I tabell 4.1 ser vi fordelingen av ulike selskapsformer og sysselsatte i statseide selskaper.

Vi ser en stor økning i antall heleide og deleide statsselskaper i perioden fra 1996 til 2005. Andelen heleide statlige aksjeselskaper har økt med 92 prosent i perioden, mens andelen deleide statlige aksjeselskaper har økt med 42 prosent. Når flere av disse selskapene også er børsnotert, vil dette naturlig nok påvirke omfanget av det statlige eierskapet på Oslo Børs. Også antall ansatte i de to selskapsformene har økt kraftig dersom vi ser hele perioden under ett, men vi ser at fra 2003 til 2005 har det vært en nedgang. Dette kan trolig ses i sammenheng med relativt omfattende nedbemanninger.⁶

⁵ Dette avsnittet bygger i stor grad på Hagen og Trygstad 2008.

⁶ Mesta og Posten er aktuelle eksempler (Trygstad mfl. 2006).

Tabell 4.1 Antall hel- og deleide statlige selskaper samt antall ansatte fra 1996 til 2005¹

	1996		2000		2003		2005	
	Ansatte*	Virksomheter	Ansatte	Virksomheter	Ansatte	Virksomheter	Ansatte	Virksomheter
Statsforetak	2408	5	3493	6	3061	5	2912	5
Selskaper m/ begrenset ansvar (BA)	37 480	3	42 394	2	0	0		
Andre**	1119	1	1439	2	1704	2	-	5
Regionale helseforetak	0	0	0	0	100 463	5	103 530	5
Banker/utlånsvirks. opprettet m/ særlov***	4199	8	2263	4	1732	4		0
Heleide AS	40 829	24	22 732	26	47 175	33	45 990	46
Deleide	78 328	26	91 697	31	96 383	34	93 050	37
Totalt	164 363	67	164 018	71	250 518	83	245 482	98

* Ansatte viser til gjennomsnittlig antall ansatte

** Under «Andre» finner vi A/S Vinmonopolet og NORFUND SJEKK NAVN frem til og med 2003. I 2004 er også banker etc. (se fotnote 3) å finne her. For året 2005 er det ikke oppført gjennomsnittlig antall ansatte her.

*** Frem til og med 2003 var «Banker, utlånsvirksomheter opprettet m/ særlov» rubrisert som egen selskaps-type. I 2004 ble disse klassifisert som «Andre».

Kilde: Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens eierinteresser i selskaper, banker mv. for 1996, 2000, 2003 og 2005. (Riksrevisjonen har etter 2005 sluttet å oppgi «Nøkkeltall for heleide aksjeselskaper, regionale helseforetak og statsforetak».)

Også i kommunal sektor har det skjedd en stor økning i selskapsetableringer. Men mens det har vært forholdsvis omfattende diskusjoner knyttet til en del utskillinger og selskapsetableringer i staten, ser det ut til at det har foregått en mer stille revolusjon i kommunal sektor. Tall fra 2001 til 2007 viser eksempelvis at antall aksjeselskaper er mer enn fordoblet i perioden.

Aksjeselskap er den dominerende selskapsformen i kommunal sektor. Ser vi på økningen over tid, er det imidlertid kommunale foretak / fylkeskommunale foretak som har økt mest, med mer enn en tredobling fra 2001 til 2007. Derneft følger aksjeselskaper og allmenne aksjeselskaper som altså har mer enn doblet seg i løpet av disse seks årene.

Det totale antall sysselsatte i kommunale foretak sett under ett har også økt i perioden, men på langt nær så mye som antall foretak. Det er grunn til å understreke at SSB mangler oversikt over antall ansatte i rundt 400 kommunale foretak, noe som gjør at det reelle antallet sysselsatte er høyere enn det oversikten i tabell 4.2 tilsier. Når det gjelder omsetning, var den ifølge Ringkjøb og medforfattere (2008) på over 87 milliarder kroner i 2005. Kommunale foretak utgjør en stor andel av den totale kommunale virksomheten.⁷

⁷ Nesten halvparten av verdiskapingen i offentlig eide bedrifter er energirelatert, med olje og gass som den største enkeltnæringen. Innenfor kraft har myndighetene kontroll over 75 prosent av verdiskapingen. Men

Tabell 4.2 Kommunalt eide foretak, etter organisasjonsform. 2001 til 2007. Antall.

Organisasjonsform	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ansvarlig selskap	13	10	8	6	7	7	5
Aksjeselskap / allment aksjeselskap	866	941	918	1576	1885	1939	1859
Selskap med begrenset ansvar	35	23	20	12	11	11	11
Selskap med delt ansvar	34	30	26	17	18	17	17
Forening/lag/innretning	11	13	12	8	8	8	8
Interkommunalt selskap	17	34	50	73	80	85	95
Kommunalt foretak / fylkeskommunalt foretak	55	82	126	147	156	167	173
Kommandittselskap	1	2	2	5	5	4	4
Kommunal bedrift	301	242	198	176	163	159	155
Stiftelse	32	29	29	29	30	30	30
Annet	1	1	1	1	1	2	2
Totalt antall foretak	1366	1407	1390	2050	2365	2430	2359
Antall sysselsatte*	41 461	38 169	41 916	45 090	47 694	47 997	-

* Oversikt over antall sysselsatte er hentet fra SSB. Her går tallene frem til 2006.

Kilde: SSB: Kommunalt eide foretak etter organisasjonsform

På bakgrunn av oversiktene som presenteres i tabell 4.1 og 4.2 kan vi konkludere med at det har vært en kraftig økning når det gjelder antall virksomheter som er organisert som egne selskaper utenom stats- og kommuneforvaltningen. Det er også et betydelig antall ansatte som er sysselsatt i denne type virksomheter.

Offentlig selskapsetablering er imidlertid ikke et nytt fenomen. På slutten av 1800-tallet etablerte kommunene egne selskaper (Hovland 1987, i Ringkjøb mfl. 2008). Eksempelvis var kommunene pionerer hva gjelder selskapsetableringer innenfor energisektoren, renovasjon, bad og kinematografer (Bukve og Hagen 1993, i Ringkjøb mfl. 2008). Videre bidro staten gjennom sin entreprenørvirksomhet i etterkrigstiden blant annet til å bygge opp ny industriell virksomhet, opprette arbeidsplasser og sikre sysselsetting i distrikter og lokalsamfunn. Det nye ved de siste årenes selskapsetableringer er snarere *iveren* etter å skille ut virksomheter fra stats- og kommuneforvaltningen, og ikke minst begrunnelsene for dette. Ringkjøb (2008) finner at kommunepolitikere trekker frem ønsket om mer profesjonell drift (59 prosent) og en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon (52 prosent) som de to viktigste begrunnelsene for hvorfor kommunepolitikere velger selskapet som tilknytningsform. Det å gi brukerne mer å si er en begrunnelse som kommer langt ned på listen over ulike alternativer. 18 prosent har svart at dette er svært viktig.

offentlig eierskap er også betydelig innenfor «life science» (helse), finans og IKT. Staten/kommunene var i 2003 største eier i mer enn 2800 bedrifter (Grünfeld og Jacobsen 2006:72).

Den mer fremtredende rollen som offentlig sektor har fått når det gjelder å forvalte sitt eierskap på børsen, er en konsekvens av den økende fristillingen i stat og kommune. Internasjonalt omtales dette som «Agency fever». I litteraturen hevdes det at selskaps-etablering i) øker spesialiseringen, ii) øker motivasjonen til de ansatte fordi man ikke lenger er en ordinær offentlig ansatt, iii) øker avstanden til politikere og øker muligheten for profesjonell og effektiv drift, iv) øker den organisatoriske fleksibiliteten når det gjelder personalpolitikk, og v) øker gjennomsiktigheten og innbyggernes identifikasjon med selskapet (Pollitt mfl. 2001). Det er imidlertid, fortsatt ifølge Pollitt, manglende empirisk belegg for disse antakelsene.

Økt vekt på konkurranse og marked og dertil endret tilknytningsform – eksempelvis ved å skille ut som aksjeselskap – gir noen konsekvenser hva gjelder styringen av virksomheten. En åpenbar konsekvens er at man forholder seg til et annet institusjonelt rammeverk, som både vil kunne påvirke grad av innsyn og sammensetning i styret. Aksjeselskaper som konkurrerer i et marked, er blant annet ikke omfattet av offentlighetslovens krav til innsyn. Endring av tilknytningsform vil også kunne få betydning for arbeidstakerne. Sykehusreformen og etableringer av helseforetak medførte eksempelvis et bytte av tariffområde. Bytte av tariffområde vil kunne påvirke både pensjonsforhold og rett til ventelønn. Dette skal vi imidlertid la ligge. Poenget her er å understreke at fristilling har konsekvenser, selv om effekten av disse for ansatte, brukere, innbyggere, ledere og politikere vil variere.

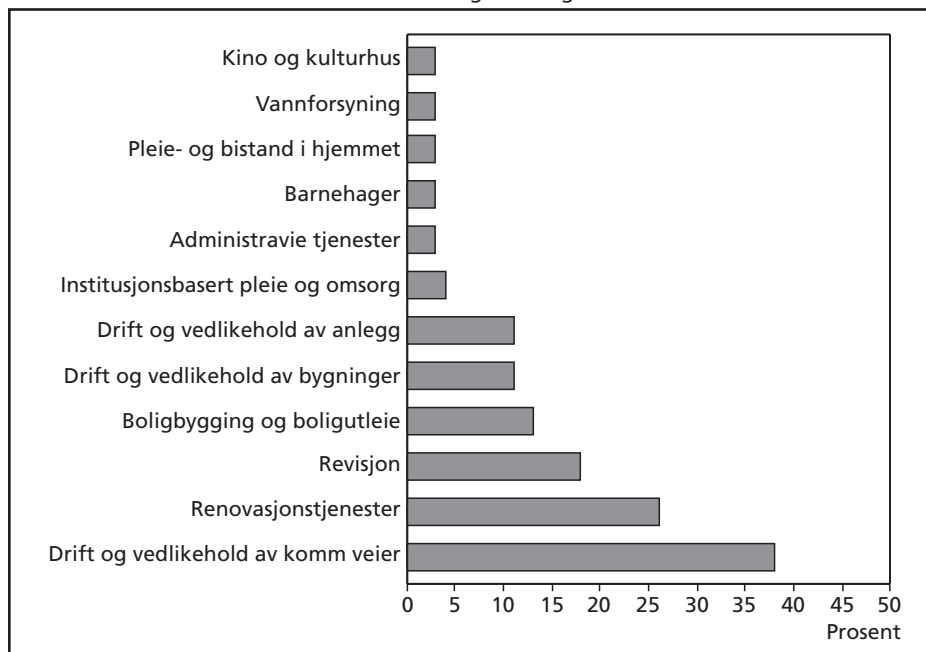
Konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting er en annen endring som kan plasseres et sted mellom indre og ytre fristilling. Konkurranseutsetting betyr at driften av en kommunal tjeneste utsettes for konkurranse ved at kommunen gjennom anbud lar flere eksterne aktører konkurrere med kommunens egen virksomhet om å drive tjenesten.

I 2001 brukte kommunene 2,6 prosent av driftsbudsjettet til å kjøpe tjenester fra private. I 2003 hadde denne andelen økt til 4 prosent. Vi mangler tall for senere år. I Undersøkelse om kommunal organisering fra 2008 kan vi imidlertid se hvilke tjenester som er konkurranseutsatt. Dette fremgår i figur 4.7.

Vi ser at det området som er mest eksponert for konkurranseutsetting, er drift og vedlikehold av kommunale veier. I 2008 svarte 38 prosent av landets kommuner at de hadde innført konkurranseutsetting på dette området. Dernest følger renovasjonstjenester med 26 prosent. Ellers ser vi at om lag 4 prosent av kommunene svarer at de har konkurranseutsatt institusjonsbasert pleie og omsorg. Det er imidlertid grunn til å understreke at det særlig er de store kommunene, som Oslo og Bergen, som konkurranseutsetter denne typen tjenester, så antall brukere og ansatte som berøres av dette, er større enn det de 4 prosentene gir inntrykk av. Dersom vi sammenlikner tallene med tilsvarende tall fra 2004, har det ikke vært noen økning i antall kommuner som svarer at de har konkurranseutsatt disse tjenestene, snarere motsatt. Eksempelvis svarte 63

Figur 4.7 Omfanget av konkurranseutsetting av ulike tjenester i kommunal sektor i 2008. Lavest N = 315. Kilde: Undersøkelse om kommunal organisering.



prosent av kommunene at de hadde konkurranseutsatt drift og vedlikehold av veier, og snau 8 prosent at de hadde gjort dette innenfor institusjonsbasert pleie og omsorg i 2004. Om nedgangen skyldes at færre nå faktisk konkurranseutsetter, eller om begrunnelsen er at kommunene har skilt ut virksomheten i fristilte selskaper, eller om driften også er privatisert, forteller våre data ingenting om.

I en fersk undersøkelse om hva som fremmer og hemmer konkurranseutsetting i danske kommuner, fremgår det at lokalpolitikernes politiske ståsted ikke er avgjørende for om en kommune velger å bruke konkurranseutsetting som virkemiddel. I Norge, derimot, påvirker politisk ståsted holdninger til konkurranseutsettelse. En undersøkelse gjennomført av NorgesBarometeret viser at ordførere som er mest positiv til konkurranseutsetting, er fra FrP, der halvparten av ordførerne ønsker mer, mens halvparten av ordførerne fra SV ønsker mindre konkurranseutsetting enn det som er tilfellet i dag (*Nationen*, 18.03.2008). Dette fremgår også av hva de ulike partiene har programfestet:

Når noe er galt med offentlige tjenester, er det mange kritikere som krever flere private tilbud «fordi det vil gi bedre kvalitet». Når noen offentlige tjenester er dyre, er det mange som krever at private aktører overtar «fordi de kan gjøre det billigere». [...] La oss leke litt med den tanken – at vi bygger ned offentlige tjenester og lar markedet bestemme. Alt må betales med egne penger, og alle typer

tjenester er i et fritt marked med private aktører. I høyresidens drømmesamfunn skal dermed bestemors mulighet for pleie avgjøres av hvorvidt det er et marked for helsetjenester der hun bor. Kvaliteten på skolegangen til barna dine styres av lommeboka di, fordi du må velge mellom dyre og billige skoler [...]. (02.09.2008, statssekretær Wenche Lyngholm)

I Norge dreier det seg med andre ord om ulikt politisk ståsted. Fremskrittspartiet har på sin side eksempelvis programfestet at de ønsker fritt brukervalg både innenfor helse og omsorg og utdanning:

Vi vil at pengene skal følge den enkelte person uansett hvor i landet denne bor. Dette gjelder enten du har brukket beinet, har behov for legehjelp, rehabiliteringsplass, psykiatri eller kreftbehandling. (www.frp.no)

FrP vil bruke prinsippet med stykkprisfinansiering [...] Dermed kan elever og foreldre fritt kunne søke og velge den skolen de ønsker å bruke. [...] (www.frp.no)

Også Høyre har programfestet at «det skal være konkurranse om hvem som til enhver tid skal utføre oppgavene. Konkurranse skal være et virkemiddel for å oppnå bedre kvalitet, forsvarlig forvaltning av felles verdier og økt valgfrihet for den enkelte.» Høyre trekker frem eldreomsorg, renovasjon, rengjøring, vedlikehold av offentlig eiendom og veiarbeid som områder der det finnes «stor privat kompetanse som aldri slipper til» (www.hoyre.no).

Det er imidlertid verdt å minne om at vi ikke på grunnlag av de undersøkelser som er gjennomført, kan konkludere med at private tilbydere av eksempelvis institusjonsbasert pleie og omsorg gjennomgående er verken bedre eller billigere enn det kommunene selv kan tilby.

Indre fristilling – innføring av nye styringsprinsipper

Det tredje temaet vi skal se på i dette kapittelet, er endringer innenfor forvaltningen. Det har foregått en intern fristilling i stat og kommune. I forvaltningen/administrasjonen kommer endringene til uttrykk gjennom et klart skille mellom politikk og administrasjon/forvaltning, bruk av bestiller–utførerprinsippet, nedbygging av hierarkier og etablering av autonome enheter med mål- og resultatansvar.

Overføring av myndighet fra politisk til administrativ sfære

Dersom vi ser på overføring av myndighet fra politisk til administrativ sfære, var dette et sentralt trekk ved endringene i slutten av 1990-årene. Da hadde nærmere 80 prosent

av norske kommuner delegert betydelig myndighet fra politiske organer til administrasjonen (Stigen og Vabo 2000b). Kun i underkant av 5 prosent av disse kommunene hadde tilbakeført eller planlagt å tilbakeføre denne myndigheten til de folkevalgte igjen (Trygstad og Madsen 2001). Dette kan tolkes som at folkevalgte i de kommunene som i stor grad hadde delegert beslutningsmyndighet til administrasjonen, var forholdsvis godt fornøyd med de endringene som hadde funnet sted. Det tilsvarende spørsmålet er ikke stilt i senere undersøkelser, men i 2004 og i 2008 er det blant annet stilt spørsmål om rådmannen har anledning til å foreta interne omorganiseringer samt føre lokale lønnsforhandlinger:

- I 2004 svarte 75 prosent av kommunene at rådmannen/administrasjonssjefen hadde fullmakt til å gjennomføre lokale lønnsforhandlinger. I 2008 var denne andelen 84 prosent.
- I 2004 svarte 80 prosent av kommunene at rådmannen/administrasjonssjefen hadde fullmakt til å gjennomføre interne omorganiseringer. I 2008 var denne andelen 82 prosent.

Dette eksemplifiserer at rådmannen eller administrasjonssjefen har stor myndighet over utviklingen innenfor kommuneorganisasjonen.

Til tross for at politikerne har vedtatt stor grad av delegering til den administrative sfære, viste en undersøkelse i kommunal sektor at det var sentrale kommunepolitikere som mente at de var mindre informert om det som skjedde i den kommunale arbeidsorganisasjon, enn tidligere. Dette var politikere i kommuner der man hadde innført et skarpt skille mellom politikk og administrasjon. Også rådmenn var av den oppfatningen at et skarpt skille kunne være en stor utfordring for de folkevalgte:

«Jeg tror en av de store bommertene i kommunenorge de siste ti årene, og som en del rådmenn har gått rett på snørra på, det er å overfokusere på akkurat det skillet mellom politikk og administrasjon. Man forsøker å presse politikerne over i en sånn langsiktig strategisk sfære som er rimelig fjernt fra dagens virkelighet og realiteter som rådmannen og administrasjonen skal holde på med. Det holder ikke. Det er ikke sånn vi mennesker er laget, og det strider mot politikkens vesen, innhold og natur. Politikken er i sin natur og grunn en dagen-i-dag-virksomhet, så det må nesten gå galt når man skal fjerne politikerne fra virkeligheten og over i en planfunksjon. Jeg er imot at de bare skal ha prinsipp sakene og ikke enkeltsakene. Det er mange enkeltsaker som er prinsipielle» (Trygstad 2004).

Som vi omtalte i kapittel 1, er det i dag en gryende kritikk nettopp mot NPMs vektlegging av skillet mellom politikk og administrasjon/forvaltning og den autonome stillingen som administrasjonen/forvaltningen har fått.

Trygstad (2004) fant også at kontakten mellom sentralt plasserte tillitsvalgte og politikere var blitt sterkt redusert som følge av separasjonen mellom politikk og administrasjon, som både kommuneloven og NPM understreker sterkt. I Undersøkelse om kommunal organisering kan vi undersøke endringer i *antall* utvalg der tillitsvalgte og kommunepolitikere møtes fra 2004 til 2008. Vi ser en svak nedadgående trend:

- I 1996 svarte 2 prosent av kommunene at de ikke hadde partssammensatte utvalg med politisk deltakelse. I 2008 var denne andelen steget til 6 prosent.
- I 1996 hadde 41 prosent av kommunene to eller flere partssammensatte utvalg med politisk deltakelse, i 2008 var andelen redusert til 26 prosent.

Vi ser at det er noen flere kommuner i 2008 enn i 1996 som svarer at de ikke har partssammensatte utvalg der politikere og representanter for de ansatte møtes, dette til tross for at administrasjonsutvalget ble lovfestet i 1992.⁸ Vi ser også en tendens til at dersom man har slike utvalg, er det en nedgang i antall partssammensatte utvalg i kommunene. Hvorvidt dette faktisk påvirker tillitsvalgtes grad av innflytelse over strategiske og langsiktige beslutninger av betydning for de ansatte, er imidlertid et annet spørsmål disse dataene ikke gir svar på. I forbindelse med debatten knyttet til lovtesting av administrasjonsutvalget i kommunal sektor fremgikk det imidlertid av høringsuttalelsene fra fagorganisasjonene at de betraktet kontakten mellom politikere og tillitsvalgte som viktig for å kunne påvirke beslutninger som har betydning for de ansatte (Trygstad 2004).

Nye måter å styre kommunene på

I perioden 2000 til 2004 gikk en relativt stor andel norske kommuner fra en sektor- eller etatsorganisering til flat struktur – andelen økte med drøye 30 prosent. Det ser imidlertid ut til at utflatingen eller nedbygging av lederhierarkier i kommunene har bremsset noe opp. I 2004 svarte 41 prosent av kommunene at det ikke var noe ledernivå mellom administrasjonssjefs- eller rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. I 2008 var den tilsvarende andelen 42 prosent. I 2008 var det 18 prosent som svarte at dette varierer mellom ulike tjenesteområder. Vi vet ikke hva denne utflatingen skyldes, men en rådmann kommenterer dette slik:

«Vi hadde 30 enheter som skulle rapportere direkte til meg. Det ble egentlig ganske håpløst i lengden. Det påvirket oversiktligheten i en negativ retning. Vi har nå gått tilbake og innført et nivå mellom enhetslederne og rådmann og har redusert

⁸ Administrasjonsutvalget er et besluttsende organ bestående av folkevalgte og ansattes representanter og skal i hovedsak behandle overordnede spørsmål som berører arbeidstakerne som gruppe.

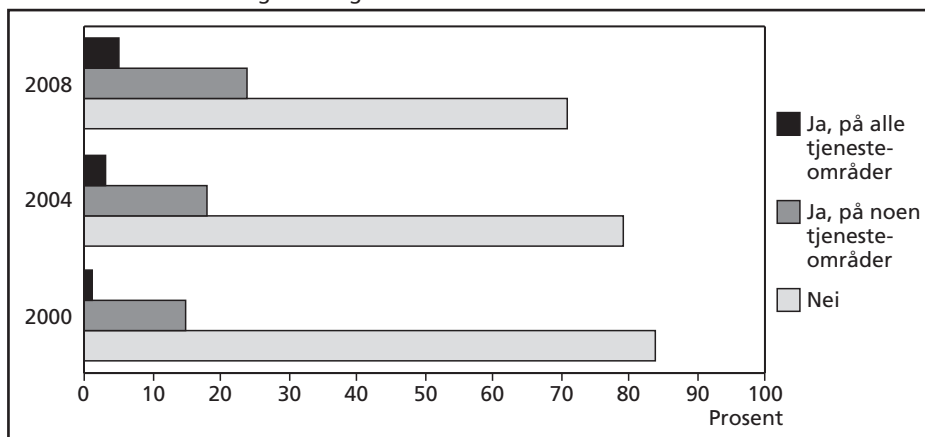
antall enheter til 16. Det har blitt mye ryddigere.» (Skivenes og Trygstad, under arbeid)

«Transaksjonskostnadene» ved en flat struktur har med andre ord fått denne kommunen til å ta ett skritt tilbake. Vi vet ikke om kommunen er en representant for en kommende trend, der den flate trenden som har påvirket kommunal organisering i om lag ti år, vil reverseres, men det er like fullt interessante refleksjoner som rådmannen kommer med. Andre NPM-inspirerte tiltak har imidlertid tatt.

Som omtalt i kapittel 2 betraktes styring i form av kontrakter, mål og resultater samt innsatsbaserte belønningssystemer som viktige styringsredskaper i NPM. Særlig viktige anses de å være i de flate organisasjonene, der denne type redskaper har erstattet den direkte ledelseskontrollen.

Innføring av bestiller–utførermodellen er et slikt eksempel. I figur 4.8 ser vi at det har vært en økning, men det er fortsatt mange kommuner som svarer at de ikke har innført dette. Det er imidlertid verdt å merke seg at spørsmålsstillingen er noe forskjellig i de tre månedene, men vi velger her like fullt å sammenlikne svarene.⁹

Figur 4.8 Bruk av bestiller–utførermodellen i norske kommuner fra 2000 til 2008. Kilde: Undersøkelse om kommunal organisering. Lavest N = 313.



Med forbehold om noe ulik spørsmålsstilling – vi ser at de som svarer at de har innført et skille mellom bestiller- og utførerfunksjonen, har økt noe. Dersom vi slår sammen andelen som svarer «ja, på alle tjenesteområder» med dem som svarer «ja, på noen

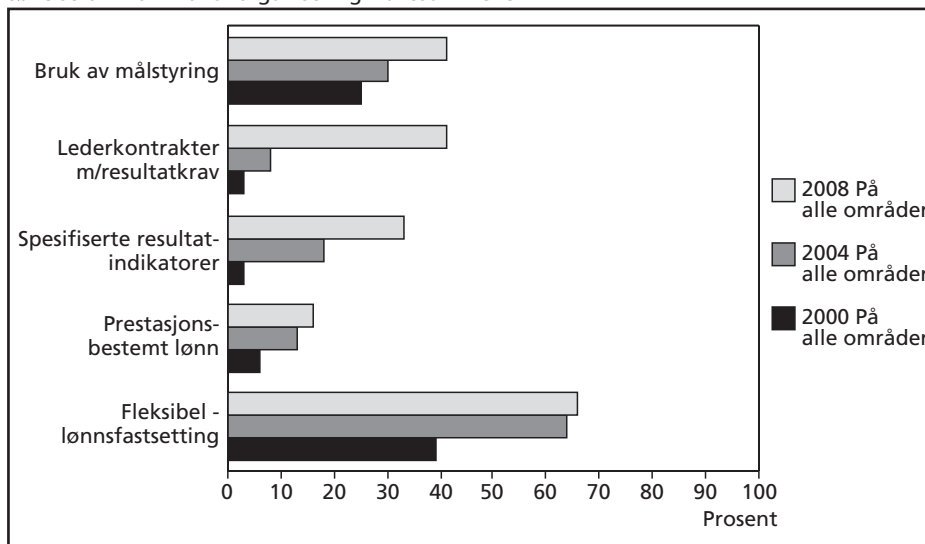
⁹ I 2000 var spørsmålsstillingen: «Har kommunen etablert klart skille mellom bestiller/utfører?», i 2004: «Har kommunen etablert et klart organisatorisk skille mellom bestiller og utfører, hvor bestillerfunksjonen er organisatorisk atskilt fra kommunenes utførerenheter/tjenesteleverandører?», i 2008: «Har kommunen formalisert interne bestillinger av ytelser og oppdrag i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende?»

tjenesteområder», får vi en total økning i perioden på 13 prosentpoeng. I 2008 er det likevel 71 prosent av kommunene som svarer at de ikke har innført bestiller–utførermodellen. Det er imidlertid nok en gang grunn til å understreke at bestiller–utførermodellen særlig er innført i de store kommunene, noe som berører en stor del av befolkningen og også da en ikke ubetydelig andel arbeidstakere.

Bestiller–utførermodellen ble i 2008 mest benyttet i pleie og bistand i hjemmet og institusjonsbasert pleie og omsorg (10 prosent), drift og vedlikehold av bygninger (9 prosent) og drift og vedlikehold av veier (8 prosent). Når det gjelder «friere brukervalg», er dette særlig tatt i bruk i barnehager (18 prosent) og i grunnskoleundervisning (7 prosent). 4 prosent har tatt dette i bruk i «pleie og bistand i hjemmet».¹⁰

Fordelingen i figur 4.8 viser imidlertid at bruken av bestiller–utførerprinsippet har tiltatt. Det samme gjelder bruk av andre NPM-orienterte styringsprinsipper. Det fremgår av figur 4.9, der vi følger utviklingen fra 2000 til 2008 i norske kommuner.

Figur 4.9 Bruk av ulike styringsprinsipper i norske kommuner fra 2000 til 2008. Kilde: Undersøkelse om kommunal organisering. Lavest N = 313.



I figur 4.9 har vi kun tatt med dem som har svart at de har innført de ulike styringsprinsippene på alle områder. Vi ser at det er en relativt stor økning hva gjelder fleksibel lønnsfastsetting, bruk av spesifiserte resultatindikatorer, bruk av lederkontrakter med resultatstyring og bruk av målstyring. Særlig har bruk av lederkontrakter med spesifiserte resultatkrav breidd om seg. I 2000 var det kun 3 prosent av kommunene som svarte

¹⁰ Tall hentet fra Undersøkelse om kommunal organisering 2008. Med «friere brukervalg» menes det ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter.

at de benyttet dette på alle områder. I 2008 har denne andelen økt til 41 prosent. Det som har endret seg minst, er bruk av prestasjonsbestemt lønn. Figur 4.9 indikerer at styringsprinsipper som vi gjerne plasserer innenfor sekkebetegnelsen NPM, er i bruk i forholdsvis stor utstrekning i norske kommuner, og det har vært en klar økning når det gjelder bruk av disse på 2000-tallet.

Oppsummering

Innledningsvis i denne rapporten stilte vi spørsmål om vi er inne i en tid der NPM som organisasjons- og ledelseskonsept betraktes med en økende grad av skepsis. Hvis så er tilfellet, er dette imidlertid (ennå) ikke sporbart i det empiriske materialet. I dette kapittelet har vi sett at endringstakten i offentlig sektor har vært høy på 2000-tallet. Den har også vært økende. Vi har også sett at det har foregått en utskillelse av kommunale og statlige virksomheter, også det i et forholdsvis høyt tempo. Særlig har aksjeselskapsformen blitt populær i kommunal sektor. Like fullt står myten om at statlige arbeidstakere er skjernet for de store endringene, sterkt i befolkningen.

Dersom vi ser på bruk av NPM-inspirerte styringssystemer og ledelsesprinsipper, har også disse økt de siste årene. Skillet mellom politikk og administrasjon er befestet, og organisasjonene har blitt flatere, selv om utflatingstakten har avtatt noe. Det er grunn til å understreke at et skarpt skille mellom politikk og administrasjon og etablering av to-nivåorganisering med autonome resultatenheter fordrer svært gode informasjons- og kommunikasjonskanaler. For det første er dette avgjørende for at rådmannen skal ha full oversikt over situasjonen i organisasjonen. For det andre er politikerne avhengig av at viktig informasjon bringes opp til det politiske nivået dersom de skal kunne prioritere å styre etter hva som er kommunens reelle behov.

Vi har også sett at flere har innført bestiller–utførermodellen, bruk av målstyring, bruk lederkontrakter med resultatkrav og bruk av spesifiserte resultatindikatorer. Vi har også sett en økning i bruk fleksibel lønnsfastsetting. Utviklingen viser at kommuneorganisasjonen i løpet av de siste ti årene har beveget seg bort fra den byråkratiske modellen og over i en modell der interne markeder og styring gjennom kontrakter har tiltatt. I neste kapittel skal vi bevege oss ned på arbeidsplassnivå.

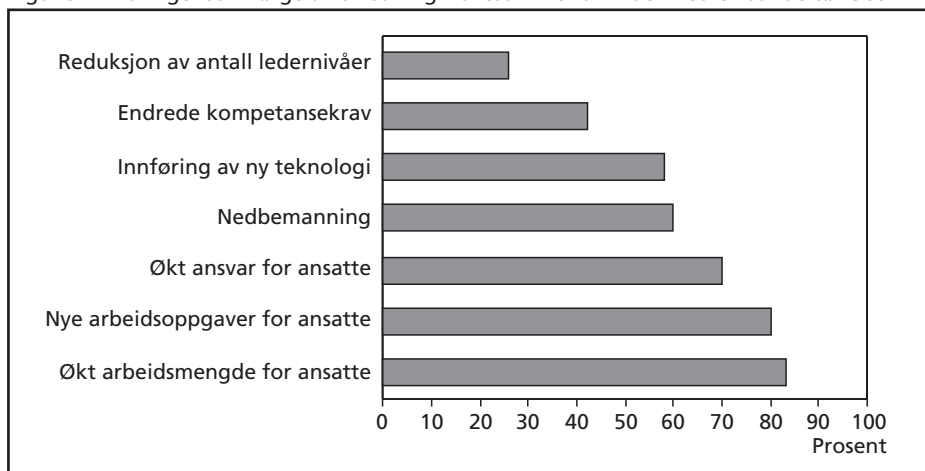
Kapittel 5 Endringenes effekter på arbeidstakerne

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan noen av de pågåtte endringene i offentlig sektor påvirker hverdagen for de ansatte. Vi er blant annet opptatt av endringer relatert til arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning og grad av innflytelse. Vi starter med å se på endringer blant Fagforbundets medlemmer. Vi tar her utgangspunkt i de medlemmene som på undersøkelsestidspunktet var i ordinært arbeid.

Endringer blant Fagforbundets medlemmer

I spørreundersøkelsen blant Fagforbundets medlemmer (medlemsundersøkelsen) fremgår det at 52 prosent har svart at de har vært gjennom omorganiseringer de siste tre årene. Nok en gang er det de statlig ansatte som i størst grad har svart dette. Omorganiseringene har blant annet medført endringer som fremgår i figur 5.1.

Figur 5.1 Endringer som følge av omstilling. Lavest N = 310. Kilde: medlemsundersøkelsen.



De endringene som flest har svart at de har opplevd, er økt arbeidsmengde, nye arbeidsoppgaver samt økt ansvar for ansatte. Dette er i tråd med hva andre undersøkelser viser, der omstilling blant annet synes å medføre økte krav til mestring (Trygstad mfl.

2006, Trygstad og Skivenes 2007). Eksempelvis fant Trygstad og Skivenes (2007:32) at drøye sju av ti ledere mente at tidspresset for ansatte hadde økt, og like mange svarte at kravene til mestring hadde tiltatt som konsekvens av omorganiseringer. I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål til ledere om de hadde mottatt meldinger fra ansatte om alvorlige kritikkverdige forhold de siste tolv månedene. I alt svarte drøye seks av ti ja på dette spørsmålet, i pleie og omsorg svarte så mange som 75 prosent positivt på dette. Det konkluderes med at det som særlig synes å gjøre utslag, er ansattes jobbansvar og tidspress. Ledere som svarer at jobbansvaret og tidspresset blant ansatte har økt som en konsekvens av omorganisering, vil også i signifikant større grad svare at de har mottatt melding om alvorlige kritikkverdige forhold (Trygstad og Skivenes 2007:41). Dette indikerer at høyt arbeidspress øker risikoen for at det begås feil. Videre ble det i undersøkelsen pekt på at til tross for at de gjennomførte endringene hadde innvirkning på det psykososiale arbeidsmiljøet, var dette et tema som i liten grad ble diskutert i lederfora. Av ulike mulige diskusjonstemaer var det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet det som i minst grad var gjenstand for diskusjoner i både fora der lederne møtte sine likestilte lederkolleger, og i fora der lederne møtte toppledelsen. Også HMS-undersøkelsen har spørsmål knyttet til arbeidsbelastning, eller nærmere bestemt om høyt arbeidstempo har vært et problem de siste tolv månedene. Andelen som svarer ja, fordeler seg slik:

- 49 prosent av ansatte i statlige/halvstatlige virksomheter
- 36 prosent av ansatte i fylkeskommunale/kommunale virksomheter
- 39 prosent i private virksomheter

Igjen ser vi at ansatte i statlige og halvstatlige virksomheter kommer dårligst ut. Det er også en sammenheng som tilsier at dersom arbeidstakerne har vært gjennom omstilling, vil også sannsynligheten øke signifikant for at de vil svare at høyt arbeidstempo har vært et problem de siste tolv månedene.

Vi skal likevel være varsomme med å trekke den konklusjon at omorganisering er synonymt med en forverring av arbeidssituasjonen. Eksempelvis vil ansvar for nye arbeidsoppgaver kunne være en positiv endring i et arbeidsforhold. Hvorvidt det oppleves som positivt, vil blant annet kunne være avhengig av opplæring og om økt ansvar etterfølges av innflytelse over det ansvaret man skal ivareta. La oss se på sammenhengen mellom opplæring og omorganisering først.

Følger opplæringen med på lasset?

Nye arbeidsoppgaver, økt ansvar for ansatte, innføring av ny teknologi og endrede kompetansekrav er eksempler på endringer som i større eller mindre grad vil kreve at arbeidstakerne også trenger opplæring, enten i form av utdanning som gir formelle kvalifikasjoner i form av kurs, seminarer og/eller konferanser eller i form av praktisk opplæring og veiledning på jobben. Det er derfor rimelig å anta at arbeidstakere som

har svart at de har vært gjennom denne type endring, også i større grad enn andre har deltatt i en av disse tre formene for opplæringstiltak. Noe overraskende finner vi at det kun er arbeidstakere som svarer at de har opplevd endrede kompetansekrav, som i større grad enn andre svarer at de har deltatt i praktisk opplæringstiltak eller veiledning på jobben (Pearsons korrelasjonskoeffisient er 0,18**). Dette kan tolkes som at de som har fått større ansvar enn tidligere, eller de som har tatt i bruk ny teknologi, verken i større eller mindre grad enn andre har deltatt i ulike opplæringstiltak. Svaret på om opplæringen følger med på lasset, er derfor: nei – ikke nødvendigvis.¹¹

Opplevd innflytelse blant Fagforbundets medlemmer

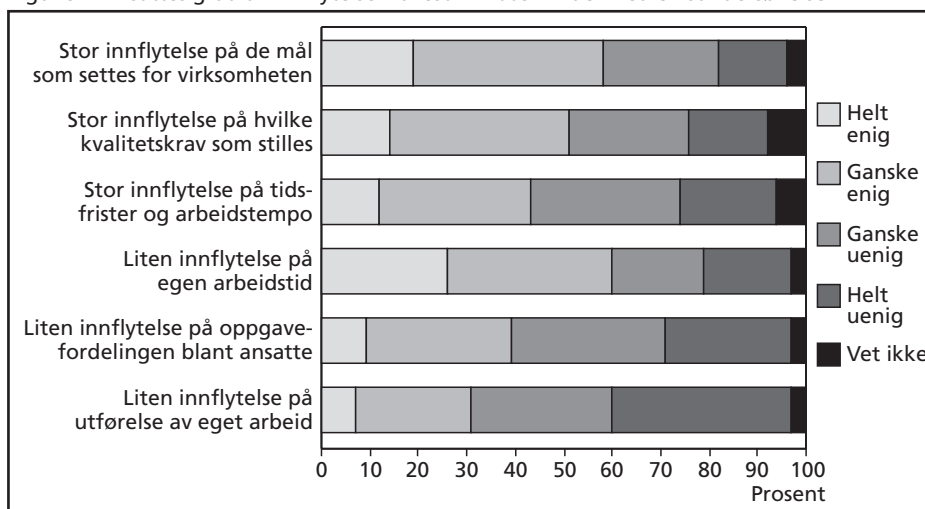
Både lov- og avtaleverket understreker behovet for at arbeidstakeres deltakelsesrettigheter ivaretas på arbeidsplassen. Det å kunne delta og øve innflytelse i arbeidssituasjonen er helt sentralt i demokratisk arbeidsliv. Demokrati på arbeidsplassen kan begrunnes ved å vise til at det er rettferdig og det er effektivt. Rettferdighet viser til arbeidstakerens rett til likebehandling og til prinsippet om berørte interesser. En rekke, om ikke alle, beslutninger som fattes i en virksomhet, har konsekvenser for virksomhetens ansatte. Det kan derfor hevdes at dette gir en demokratisk rett til deltakelse.

Effektivitet viser til styringsevne og utfoldelse. Demokratiske prosedyrer er nødvendig for å gi beslutningene legitimitet. Styring og ledelse gjennom kommando er lite effektivt i arbeidsorganisasjoner. Videre er ansattes utfoldelse av sine faglige og personlige egenskaper viktig for virksomhetens resultater. Uten ansattes kunnskap og engasjement lar resultatene vente på seg. Særlig er dette viktig i virksomheter der stor grad av ansvar er delegert til de ansatte. Det er de ansatte som vet hvor skoen trykker. De bør derfor ha mulighet til å formidle dette til ledere og politikere, slik at nødvendige tiltak kan iverksettes. Dette er viktig for å kunne styre og lede offentlig sektor på en god måte, der arbeidstakerne trives og ønsker å bli værende, for å kunne tilby tjenester av god kvalitet, og i et lengre tidsperspektiv avgjørende for offentlig sektors legitimitet.

Hvorvidt arbeidstakere faktisk har innflytelse, indirekte gjennom sin tillitsvalgt eller på individuelt grunnlag, vil imidlertid kunne variere, blant annet mellom sektorer og bransjer og mellom arbeidsplasser. I Fagforbundets medlemsundersøkelse mangler vi data om tillitsvalgtes grad av innflytelse, men vi har spurt om medlemmenes. Det fremgår av figur 5.2.

¹¹ Se for øvrig Hagen, Anna og Marjan Nadim (2009), Hvordan kan kompetanse bidra til å holde folk i arbeid? Delrapport 3 Liv og arbeid – mulighetenes arbeidsliv for alle? Et prosjekt om forutsetningene for et bedre og lengre yrkesliv. Fafo-rapport 2009:10, som behandlet temaet kompetanse og opplæring grundig.

Figur 5.2 Ansattes grad av innflytelse. Lavest N = 665. Kilde: medlemsundersøkelsen.



Fagforbundets medlemmer svarer at de har minst grad av innflytelse over arbeidstid – seks av ti svarer at de er ganske eller helt enig i at de har liten innflytelse over dette. Dernest følger innflytelse på tidsfrister og arbeidstempo: 51 prosent er uenig i at de har nevneverdig innflytelse. Derimot er det en andel på 66 prosent som svarer at de er ganske eller helt uenig i at de har liten innflytelse på utførelsen av eget arbeid, mens 58 prosent svarer dette når det gjelder oppgavefordelingen blant de ansatte. Det er også like mange som svarer at de er enig eller ganske enig i at de har stor innflytelse på de mål som settes for virksomheten.

Ser vi på mulighetene til å påvirke beslutninger som er viktig for en i det arbeidet en utfører, viser levekårsundersøkelsen (2006) at andelen som har svart at de kan påvirke «i svært høy grad / i høy grad», varierer mellom ulike sektorer:

- 51 prosent i personlig eide virksomheter
- 56 prosent i aksjeselskaper
- 45 prosent i kommunal sektor
- 44 prosent i statlig sektor

Drøyt 10 prosent skiller arbeidstakerne i offentlig sektor fra arbeidstakere i aksjeselskaper i vurdering av egen innflytelse over beslutninger som er viktig i det arbeidet de utfører. Hvorvidt dette skyldes at arbeidstakere i statlig og kommunal sektor faktisk gis mindre grad av innflytelse, eller om et høyere utdanningsnivå medfører at forventningene til innflytelse er andre, gir disse dataene ingen svar på. Forskjellene er like fullt interessante, ikke minst i lys av forestillingen om at offentlig ansatte arbeidstakere har hatt større påvirkningskraft enn arbeidstakere i privat sektor.

Verken medlemsundersøkelsen eller levekårsundersøkelsen gir svar på om man opplever at manglende innflytelse er problematisk. I HMS-undersøkelsen er det imidlertid stilt spørsmål om manglende medvirkning har vært et problem de siste tolv månedene. Andelen som har svart ja, fordeler seg slik mellom ulike sektorer:

- 21 prosent i statlige/halvstatlige virksomheter
- 18 prosent i fylkeskommunale/kommunale virksomheter
- 12 prosent i private virksomheter

Majoriteten i HMS-undersøkelsen svarer altså at manglende medvirkning ikke har vært noe problem, men vi ser like fullt at det er færrest i privat sektor som svarer at det *har* vært det. Ansatte i statlige/halvstatlige virksomheter har i størst grad svart at dette har vært et problem de siste tolv månedene. Vi finner også at jo mer omstilte arbeidstakerne er, jo større er sannsynligheten for at de vil ha svart ja på dette spørsmålet (signifikant på 1-prosentnivå). Vi finner også en sammenheng mellom omorganisering og grad av innflytelse i medlemsundersøkelsen.

Omorganisering og innflytelse

Endringsprosesser vil kunne bidra til å gi arbeidstakere både mer og mindre innflytelse. Dette vil blant annet bero på om arbeidstakerne har blitt involvert i endringsprosessene. Dersom vi konstruerer en indeks som inneholder alle innflytelsesspørsmålene i figur 5.2, har denne sammenheng med omorganisering¹² (Pearsons korrelasjonskoeffisient er 0,21**). Sammenhengen indikerer at arbeidstakere som har vært igjennom omorganisering, vurderer sin innflytelse som lavere enn arbeidstakere som ikke har vært gjennom omorganiseringer. Når det gjelder type endringer, finner vi sammenhenger som tilsier at:

- arbeidstakere som har vært igjennom omstilling med nedbemanning, vurderer sin innflytelse som lavere enn øvrige (0,16**)
- arbeidstakere som har vært gjennom omstilling med økt arbeidsmengde for ansatte, vurderer sin innflytelse som lavere enn andre (0,24**)

Siden dette er funn som kun sier noe om sammenhengen, skal vi være varsomme med å trekke noen klare konklusjoner i retning av årsakssammenhenger. Det er likevel interessant at økt arbeidsmengde korrelerer med lav innflytelse. I utgangspunktet kunne man forventet at økt arbeidsmengde ble etterfulgt av større grad av innflytelse. Våre funn føyer seg imidlertid inn i rekken av andre funn som indikerer at så ikke alltid er tilfellet. Sollund og medforfattere (2004) fant eksempelvis at kommunenes holdninger til myndiggjøring varierte. En gruppe kommuner relaterte myndiggjøring til nettopp

¹² Chronbachs alpha 0,81

nye oppgaver for ansatte, uten at dette ble etterfulgt av kompetanse/opplæring og økt innflytelse. Videre fant Trygstad og medforfattere (2006) at særlig innflytelse over mer overordnede beslutninger, som eksempelvis valg av mål og strategi, ble betraktet som lavere for arbeidstakere som hadde vært gjennom omstilling, enn for øvrige arbeidstakere. Våre data gir ingen svar på om arbeidstakerne *ønsker* mer innflytelse enn de svarer at de har. Det vil variere mellom arbeidstakere. Vi kan imidlertid få en indikasjon på innflytelsens innvirkning dersom vi ser på spørsmålet om hvordan man vurderer videre arbeidskarriere der man jobber nå, og om man ville anbefale andre å søke jobb på sitt arbeidssted.

Hvor attraktiv er arbeidsplassen?

Undersøkelser viser at unge kommunale arbeidstakere og de med høyere utdanning sitter «løse» i organisasjonen enn øvrige arbeidstakere (Rødvei 2000). Rekrutteringsproblematikken har fått relativt mye oppmerksomhet innenfor kommunal sektor. «Kampen om de kompetente arbeidstakerne» har vært et gjennomgående tema siden siste del av 1990-årene. Det har i den anledning vært gjennomført studier for å kartlegge studenters og unge kommunalt ansattes holdninger og krav til arbeid og arbeidsorganisasjoner. Et sentralt tema har vært: Hvordan vurderer de unge sine muligheter på arbeidsmarkedet, og hva tror de bestemmer videre karriere- og yrkesvalg? Hvordan vil de prioritere mellom jobb og familie, og hva er egentlig det gode arbeid? (Se blant annet Rødvei 2000, 2002 og 2007.) Sentrale funn er:

- Gjennomsnittsstudentens vilje til å satse på jobb og karriere er sterk, og halvparten av studentene sidestiller jobben med andre sfærer av livet som familie, fritid og venner. Få er likevel villig til å prioritere karrieren fremfor disse aspektene ved livet.
- Studentene er generelt fremtidsoptimistiske med tanke på egen arbeidskarriere. De oppfatter sine egne valgmuligheter på arbeidsmarkedet som gode, og tilliten til egen kompetanse og personlige ferdigheter er stor.
- Hypotesen om at status, image og materielt utbytte i form av lønn og frynsegoder er de viktigste motivene bak studenters arbeidsvalg, tilbakevises. Interessant arbeid, medbestemmelse, godt arbeidsmiljø, trivelige kolleger, gode utviklingsmuligheter, frihet og tid til familie fremstår som langt mer sentralt.
- Både studenter og unge kommunalt ansatte er skeptisk til å ha en karriere i kommunal sektor. En viktig grunn for skepsisen er at muligheten for personlig og karrieremessig utvikling betraktes som dårlig sett i forhold til privat sektor.

I medlemsundersøkelsen er det både stilt spørsmål om hvorvidt medlemmene vurderer å slutte i sin jobb, og om de ville anbefale andre å søke jobb på sitt arbeidssted. Hvis vi først ser på tilbøyelighet til å slutte i jobben, får vi dette resultatet:

Tabell 5.1 Har du planer om å slutte i den jobben du har?

	Antall	Prosent
Nei, jeg har ingen planer	405	57
Nei, men jeg tenker på det av og til	184	26
Ja, jeg har ganske faste planer om å slutte i løpet av et år	63	9
Ja, og jeg har søkt ny jobb	14	2
Ja, og jeg har fått ny jobb	11	2
Ikke sikker	29	4
Totalt	706	100

57 prosent av respondentene har ikke planer om å bytte jobb, mens 26 prosent tenker på det av og til. 13 prosent vurderer eller har bestemt seg for jobbytte, og 4 prosent har ikke gjort seg opp noen mening i dette spørsmålet.

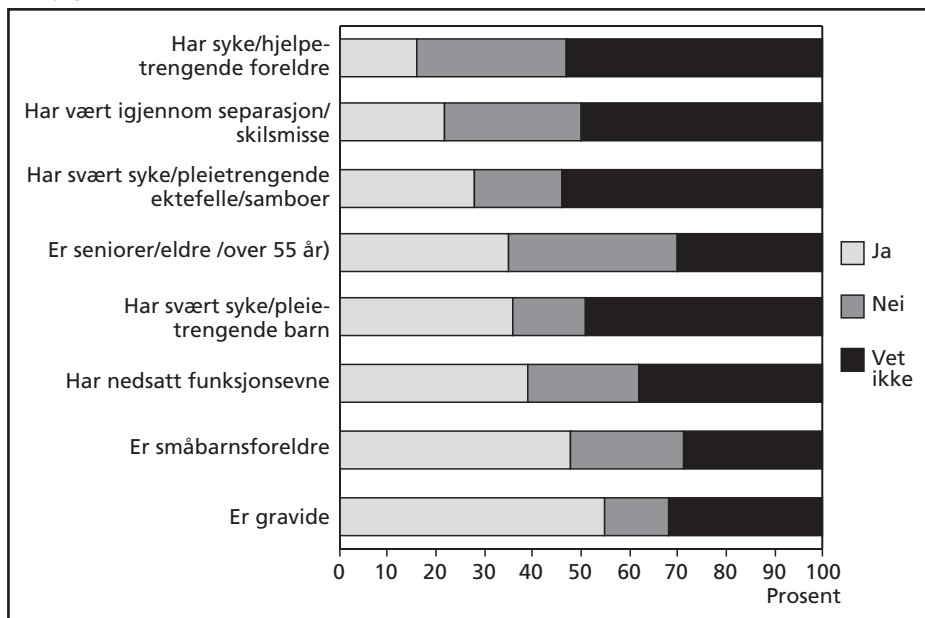
Mange indikatorer kan tenkes å påvirke jobbytte. Det kan være livssituasjon, lønnsbetingelser og forhold som er mer direkte knyttet til arbeidsmiljø, som eksempelvis arbeidstempo, utviklingsmuligheter i arbeidet, innflytelse og grad av tilrettelegging på arbeidsplassen. Andre rapporter i dette prosjektet tar for seg blant annet kompetansehevede tiltak og tilrettelegging i omfattende grad. Her nøyer vi oss med å se på hva som kan tenkes å påvirke bytte av jobb.¹³ Vi skal komme nærmere inn på ulike sammenhenger lenger ned, men la oss først se på tilrettelegging.

Tilrettelegging

Tilrettelegging for arbeidstakere i ulike livsfaser og livssituasjoner kan betraktes som en sentral del av det vi kan omtale som virksomhetenes interne sosiale ansvar. Sosialt ansvar er definert som et ansvar som virksomhetene tar for sine ansatte, og som strekker seg utover det rent lovbestemte. Det er altså et *frivillig* ansvar vi sikter til, et ansvar som virksomhetene tar med sikte på å tilrettelegge for arbeidstakere i ulike livsfaser og livssituasjoner. Dette kan tenkes å ha verdi i seg selv, fordi det vil kunne bidra til at arbeidstakeres trivsel øker. I hvilken grad har virksomhetene strategier i form av tilbud for å imøtekomme arbeidstakeres behov? Tilretteleggingen kan både være rettet inn mot å beholde arbeidstakere samt å forebygge at arbeidstakere blir syke og/eller utstøtt av arbeidslivet. I medlemsundersøkelsen ble det stilt spørsmål om grad av tilrettelegging, og resultatene kan leses ut av figur 5.3.

¹³ Vi får ingen tilfredsstillende modell i en regresjonsanalyse, så vi benytter her korrelasjoner.

Figur 5.3 Grad av tilrettelegging for arbeidstakere i ulike livsfaser og livssituasjoner. Lavest N = 629.



Vi ser at det i størst grad tilrettelegges for gravide og småbarnsforeldre. I motsatt ende finner vi tilrettelegging for arbeidstakere med syke/hjelpetrequende foreldre og arbeidstakere som har vært gjennom separasjon/skilsnisse (se Gautun 2008 for nærmere gjennomgang). Vi ser imidlertid også at det er en stor andel arbeidstakere som ikke vet om virksomheten har ulike tilretteleggingstiltak, i noen sammenhenger så mange som halvparten av respondentene. Det kan derfor være at den reelle tilretteleggingen faktisk er større enn det fordelingen i figur 5.3 skulle tilsi, men at dette er lite kjent blant de ansatte. Dersom vi ser på ulike tiltak, finner vi at:

- 15 prosent av arbeidstakerne svarer at det ikke tilrettelegges for noen av de nevnte tiltakene i virksomheten
- 21 prosent svarer at det tilrettelegges for ett tiltak
- 39 prosent svarer at det tilrettelegges for mellom to og fire tiltak
- 18 prosent svarer at det tilrettelegges for mellom fem og sju tiltak
- 7 prosent svarer at det tilrettelegges for alle tiltak

Vi finner ingen forskjeller som kan relateres til sektor. Private virksomheter tilrettelegger verken mer eller mindre enn offentlige virksomheter.

I en undersøkelse av tillitsvalgte og ledes vurderinger av virksomhetenes sosiale ansvar fant Trygstad (2006) en sammenheng mellom grad av tilrettelegging og tillitsvalgtes vurdering av forholdet mellom ledere og ansatte samt ansattes grad av innflytelse. Jo større grad av tilrettelegging, jo mer positivt ble de to dimensjonene vurdert som å være. Også blant ledere var det en klar sammenheng mellom grad av tilrettelegging og ansattes innflytelse. Vi finner en tilsvarende sammenheng i dette materialet:

- De som svarer at virksomheten i stor grad tilrettelegger for arbeidstakere i ulike livsfaser, vil også vurdere sin egen innflytelse som høyere, og motsatt.¹⁴

Vi er særlig interessert i om grad av tilrettelegging, opplevd innflytelse og omorganisering har noen sammenheng med ønske om å bytte jobb.¹⁵ Er det eksempelvis slik at arbeidstakere som arbeider i virksomheter der det i stor grad tilrettelegges, i mindre grad ønsker å bytte jobb? Vi finner følgende sammenhenger:

- Arbeidstakere som har svart at de har planer om å slutte i jobben, vil også med større sannsynlighet ha svart at de har lav innflytelse (0,16**).
- Arbeidstakere som har svart at de har planer om å slutte i jobben, vil også med større sannsynlighet ha svart at virksomheten tilrettelegger i mindre grad enn andre (-0,1*).

Ingen av sammenhengene er særlig sterke, og svakest er sammenhengen mellom tilrettelegging og ønsket om å slutte, like fullt ser vi altså at det er en viss sammenheng.

I medlemsundersøkelsen er det også stilt spørsmål om hvorvidt Fagforbundets medlemmer ville anbefale andre å søke jobb der de selv arbeider. Alt i alt svarer 77 prosent ja til dette, 7 prosent svarer nei, mens 16 prosent er usikre. Dette kan indikere at arbeidstakerne jevnt over er godt fornøyd med sin arbeidssituasjon. Ser vi nærmere på hva som synes å påvirke svarene, finner vi i en regresjonsanalyse at følgende variabler har betydning:¹⁶

- Jo høyere grad av innflytelse man har, jo større er sannsynligheten for at man vil anbefale andre å jobbe på arbeidsplassen, og motsatt (signifikant på 1-prosentnivå).
- Jo flere tilretteleggingstiltak som virksomheten har, jo større er sannsynligheten for at man vil anbefale arbeidsplassen til andre, og motsatt (signifikant på 1-prosentnivå).

¹⁴ Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,35**

¹⁵ Vi har konstruert indekser for tilretteleggingstiltak og opplevd innflytelse.

¹⁶ Analysen ikke vist.

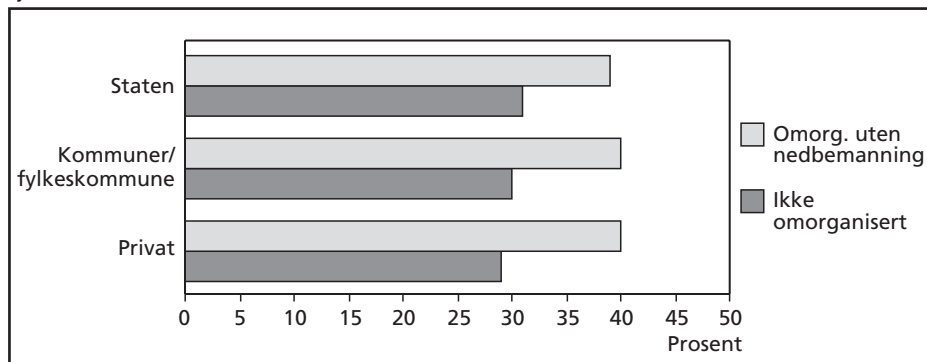
- Omorganisering øker sannsynligheten for at man ikke vil anbefale andre å søke jobb, og motsatt (signifikant på 5-prosentnivå).
- Det er mer sannsynlig at kvinnelige arbeidstakere vil anbefale andre å søke jobb enn menn (signifikant på 5-prosentnivå).

Resultatene av disse to analysene viser at det å tilby ulike tilretteleggende tiltak og tilrettelegge for deltakelse og innflytelse fra de ansatte har innvirkning på hvorvidt arbeidstakerne vurderer sin arbeidsplass som et blivende sted å være, og ikke minst – arbeidstakerne er mer villig til å omtale arbeidsplassene som attraktive. Dette er viktige dimensjoner å løfte frem når vi vet at mangel på arbeidskraft er et problem. Det er også viktig når målet er å skape inkluderende og gode arbeidsplasser, fordi det er rimelig å anta at de som vil anbefale sitt arbeidssted til andre, også vil vurdere denne arbeidsplassen som et trivelig sted å arbeide.

Toleranse for kritikk

Som allerede påpekt flere ganger er NPM utvilsomt et organisasjonskonsept som forutsetter en god, effektiv og friksjonsfri kommunikasjons- og informasjonsflyt. Ansvarsdelegeringen medfører at hver enkelt medarbeider er viktig, ikke bare som informasjonsleverandør i systemet, men også som varslers hvis noe ikke fungerer slik det skal. Det krever trygge arbeidstakere som er seg sitt ansvar bevisst og formidler opplysninger og sier fra om tilstanden på sitt område, slik at ledelsen får fylldig og korrekt informasjon når de skal fatte beslutninger. En avgjørende faktor er imidlertid ledelsens toleranse for kritikk. I SSBs levekårsundersøkelse fremgår det at det er visse utfordringer på dette feltet. Dette fremgår av figur 5.4. Vi ser også at toleransen for kritikk synes å bli lavere dersom arbeidstakerne har vært gjennom omorganisering på arbeidsplassen.

Figur 5.4 Andel arbeidstakere som svarer at de i stor grad / noen grad blir møtt med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritikk. Kilde: SSB LKU 2006.



Vi ser at det er nesten ingen forskjeller mellom sektorene. Resultatene i figur 5.4 er like fullt bekymringsfulle. Vi ser at rundt tre av ti arbeidstakere som ikke har vært under omorganisering, svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefen dersom de fremmer kritikk på arbeidsplassen. Dersom arbeidstakerne har vært gjennom omorganisering, øker denne andelen rundt 40 prosent. Samtidig vil vellykkede omorganiseringsprosesser nettopp være avhengig av at kritikk og alternative løsningsforslag bringes frem og diskuteres i organisasjonen. Dette vil gi viktig informasjon som kan være med på å korrigere en gal utvikling. Samtidig argumenterer vi for at øverste ledelse har gjort seg mer avhengig enn tidligere av at informasjon av kritisk karakter tas opp og videreformidles i organisasjonen. Dersom denne informasjonen uteblir, kan konsekvensene bli omfattende, både for arbeidstakere, ledere, politikere og brukere. Manglende håndtering av denne type informasjon vil også kunne medføre at arbeidstakere ser varsling til eksempelvis media som den eneste løsningen for å kunne endre en uheldig beslutning eller praksis i virksomheten. I intervjuer med både ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte har vi avdekket at det særlig er kritikk koblet til faglig kvalitet og arbeidsmiljø som oppfattes som vanskelig å fremme. Dels opplever våre informanter at de mangler fora til å diskutere denne typen problemstillinger, dels opplever de at denne typen informasjon betraktes som «et ikke-tema i dette forumet». Derimot er det stor oppmerksomhet knyttet mot ulike målbare og kvantifiserbare temaer i virksomhetene. I kapittel 2 relaterte vi dette til ulike roller. Vi hevdet at det først og fremst er ansatterollen, og da den siden av ansatterollen som er vinklet inn mot organisasjonens formulerte mål, som er den dominerende. Dette henger sammen med forholdet mellom fag og økonomi.

Fag og økonomi

De mange omorganiseringsprosessene i offentlig sektor har påvirket forholdet mellom det faglige og økonomiske målindikatorer. Trygstad og Skivenes (2007) finner eksempelvis at omorganisering ser ut til å øke presset på faglighet, i den forstand at omorganiserte ledere i større grad enn andre svarer at de ofte må gå på akkord med sine faglige standarder i jobben sin. Den samme undersøkelsen viser også at de samme lederne mener det er for stort fokus på økonomiske målindikatorer der de arbeider. Rambøll (2007) finner at endringsprosesser og omstilling i staten har medført resultater som arbeidstakerne vurderer som negative:

«De oppgir at endringene i mindre grad har gitt de ansatte nye utviklingsmuligheter, de har i mindre grad medført bedre ytelser overfor brukerne, og de har i mindre grad skapt større arbeidsglede» (ibid. s. 27).

Faglighet og det å kunne forholde seg til brukerne på en måte som arbeidstakerne oppfatter som etisk forsvarlig, er faktorer som ser ut til å bli vurdert som svært viktig blant arbeidstakere i offentlig sektor. I den grad omorganiseringsprosessene har forskjøvet søkelyset i retning av mindre oppmerksomhet mot fag og brukere, vil dette

trolig medvirke til at arbeidstakerne er skeptisk til de endringene som har funnet sted. I en situasjon der utdanningsnivået er økende (særlig i statlig forvaltning), vil dette kunne vise seg betenkelig ikke bare ut fra et brukerperspektiv, men også ut fra et rekrutteringsperspektiv. Undersøkelser viser at mulighetene for faglig utvikling verdsettes høyt av høyskole- og universitetsutdannede. Som vi omtalte tidligere, tilbakeviser også forskning hypotesen om at status, image og materielt utbytte i form av lønn og frynsegoder er de viktigste motivene bak studenters arbeidsvalg. Interessant arbeid, medbestemmelse, godt arbeidsmiljø, trivelige kolleger, gode utviklingsmuligheter, frihet og tid til familie fremstår som mer sentralt (Rødvei 2002, 2007). Også i KS har man registrert noen betenkelige utviklingstrekk:

«Man erfarer at dette konseptet har medført visse utfordringer som må innjusteres. Vi vil fortsatt se resultatenheter med klart resultatansvar, men den veldig utflatingen tror jeg vi ikke vil se. Det er særlig det som har representert utfordringer. Politiske styringsmuligheter i en organisasjon med delegert fullt resultatansvar er ikke enkelt. Det skaper en stor avstand mellom politikere og administrasjon. Dette i kombinasjon med stort lederspenn har ikke vært helt vellykket i en tid med stort press knyttet til ressurser og kompetanse. Det har nok flere steder gått på bekostning av HMS-arbeidet. Personalfunksjonene har noen steder blitt veldig redusert.» (Informant i KS).

Vi kan altså slå fast at det er noen klare utfordringer knyttet til høy omstillingstakt, grad av innflytelse og opplevelse av tids- og arbeidspress. Det vil være flere grunner til at offentlig sektor står overfor denne type utfordringer, men noen av dem kan knyttes tilbake til NPM.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på noen av de konsekvensene som de pågåtte endringene har fått for arbeidstakerne. Vi har sett at økt arbeidsmengde, nye arbeidsoppgaver og økt ansvar for ansatte er tre sentrale endringer. Videre ser vi at omorganiserte arbeidstakere vurderer sin innflytelse som lavere enn øvrige arbeidstakere. Det er etter hvert mange undersøkelser som underbygger den påstand at de mange omorganiseringsprosessene i offentlig sektor har hatt negative konsekvenser for grupper av ansatte. Hvorvidt disse konsekvensene er forbigående, forteller vår forskning mindre om.

Vi har også sett at opplæring ikke nødvendigvis etterfølger endringer i form av økt ansvar. Dette er funn som er foruroligende, særlig når vi vet at nettopp delegering av ansvar er et sentralt trekk. Økt ansvar uten innflytelse kan lett medføre frustrasjon og store belastninger for den enkelte. Det er videre urovekkende at toleransen for kritikk

er en klar utfordring i mange virksomheter, og at kritikk fra arbeidstakere oppleves som mer problematisk i virksomheter der det har foregått omorganiseringer. Dette kan bety at ledere får manglende korrigeringer når det gjelder valg av kurs, eller mangelfull informasjon til å treffe beslutninger fordi denne kritikken ikke håndteres på en konstruktiv måte.

Samtidig vet vi at innflytelse, opplæring, tilretteleggende tiltak og et arbeidsmiljø preget av åpenhet er viktige bestanddeler i det som bredt kan omtales som en god arbeidsplass der arbeidstakerne trives og kan tenke seg å bli værende. Derfor er det særlig viktig å være oppmerksom på faktorer som virker beskrankende på disse områdene.

Kapittel 6 Avslutning

Vi har i denne rapporten rettet blikket mot strukturelle endringer i offentlig sektor og konsekvensene som disse endringene har fått for arbeidstakerne. Det som bør understrekes, er at offentlig sektor har et godt utgangspunkt hva gjelder arbeidstakernes preferanser. Vi har vist til undersøkelser som finner at offentlig ansatte er mer opptatt av å gjøre en samfunnsnyttig jobb enn andre, og de vektlegger faglighet og brukernes behov sterkt. Da blir det opp til arbeidsgiverne å sørge for at disse preferansene blir forløst gjennom å tilrettelegge for en arbeidshverdag der belastningene er akseptable, der mulighetene for utfoldelse og innflytelse er til stede, og der det også kan tilrettelegges for særskilte behov som arbeidstakerne måtte ha – både på kortere eller lengre sikt – for å kunne utføre sitt arbeid. Vi har særlig vært opptatt av innflytelse. Innflytelse er en sentral komponent i et demokratisk arbeidsliv. Det er også av avgjørende betydning i en flat organisasjon der svært mange av beslutningene som treffes, vil gripe direkte inn i arbeidstakernes hverdag. Vi finner at det er et klart forbedringspotensial på dette området. Avslutningsvis vil vi trekke frem følgende funn:

- Offentlige ansatte har vært mer preget av omorganisering og endring enn privat ansatte på 2000-tallet.
- Utskillinger og selskapsetableringer har tiltatt i et tiårsperspektiv, og særlig i kommunal sektor. Motivene bak dette er ofte begrunnet med ønsket om mer profesjonell drift.
- Kommunalt ansatte konkurrerer med private tjenestetilbydere om å utføre kommunale oppdrag. Særlig ser vi dette innenfor drift og vedlikehold av veier og renovasjon.
- Innføring av NPM-inspirerte styringsprinsipper i kommunal sektor har tiltatt fra 2000 til 2008.

Når det gjelder hvordan endringene griper inn i arbeidstakernes hverdag, velger vi å fremheve følgende funn:

- Økt arbeidsmengde, nye arbeidsoppgaver, økt ansvar og nedbemanning er endringer som mange av Fagforbundets medlemmer har erfart de siste tre årene.

- Nye arbeidsoppgaver og økt ansvar etterfølges ikke nødvendigvis av økt opplæring.
- Innflytelsen til arbeidstakerne ser ut til å ha en negativ sammenheng med omorganisering.
- Majoriteten av arbeidstakerne ville anbefale andre å søke jobb der de arbeider, og 57 prosent har ingen tanker om å bytte jobb.
- Arbeidstakere som vil anbefale andre å jobbe på sitt arbeidssted, vurderer sin egen innflytelse som høyere enn andre, svarer at virksomheten i større grad tilrettelegger for ulike livssituasjoner, de har i mindre grad vært igjennom omstilling, og de er gjerne kvinner.
- Hver tredje arbeidstaker svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefen hvis de er kritiske til forhold på jobben. Denne andelen øker dersom virksomheten de jobber i, har vært gjennom omorganisering.

Vi har relatert endringene i offentlig sektor til NPM. Vi har hevdet at noen av de problemene som har oppstått etter to tiår med endringer, kan relateres til dette konseptet. Trygstad og Skivenes (2008) har påpekt at det er noen klare utfordringer med NPM-konseptet:

- Informasjonspropper i systemet: Rådmannen og enhetslederne er informasjonssentraler. De skal innhente og ha oversikt over all vesentlig informasjon i virksomheten og videreformidle det opp i systemet. Det fordrer stor kapasitet til informasjonsbearbeiding og formidling og gjør systemet sårbart. Det er trange passasjer informasjonen skal sluses gjennom.
- Færre fora for å formidle og å diskutere saker: Politikere har primært rådmannen å forholde seg til for å få informasjon, og politikernes muligheter for innsyn og kontroll i organisasjonen begrenses. Viktige problemstillinger *kan* holdes utenfor den politiske sfære, fordi de ikke anses som relevante av administrasjonen. Enhetslederne får færre møteplasser for å diskutere fagrelevante problemstillinger med staben.
- Enhetslederne møter strengere krav om lojalitet: Nærhet til toppledelse innebærer formelt sett høyere lojalitetskrav. Dette kan begrense den opplevde ytringsretten, særlig i saker der kritikkverdige forhold er avdekket.
- Begrensninger på hvilke temaer som diskuteres, og hvilken informasjon som formidles: Målindikatorer setter klare rammer for hva som er relevant å registrere og diskutere. Konkurransoelementet kan innebære en dreining mot å kommunisere det positive og skjule det negative. Herunder kan det bli viktig å styre hvilken informasjon offentligheten mottar. Medarbeidernes bruk av borgerrollen til å ta

opp kritiske forhold ved tjenestetilbudet kan begrenses. En ytterligere begrensning er ledelsesfokus, hvor enhetslederne i møte med andre enhetsledere ikke diskuterer sektorfaglige problemstillinger.

De påpekte konstruksjonssvakhetene ved NPM-konseptet kan forsterke hverandre. Hvordan kommunikasjonsbetingelser og rommet for frie diskusjoner faktisk er i offentlige virksomheter som har innført NPM-konseptet, er et empirisk spørsmål. Det er manglende forskning på dette i Norge.

Det kan imidlertid hevdes at det organisasjonsperspektivet som NPM bygger på, og synet på arbeidstakerne i stor grad understreker ansatterollen. Det er mindre oppmerksomhet rettet mot profesjons- eller fagrollen: altså arbeidstakernes vurderinger knyttet til et godt stykke faglig og etisk forsvarlig arbeid, et arbeid som er i tråd med hva som oppfattes å stemme overens med brukernes behov. Manglende oppmerksomhet rettet mot denne dimensjonen av det å være en arbeidstaker vil kunne få flere uønskede konsekvenser. Vi velger å trekke frem tre. For det første vil det kunne medføre en situasjon der arbeidstakerne presses mellom to roller: organisasjonens krav til effektivitet satt opp imot brukernes behov for omsorg og/eller tilrettelegging. Denne type rollekonflikter skaper stor slitasje på arbeidstakerne. For det andre vil det kunne påvirke kvaliteten på tjenestene i negativ retning. Dersom arbeidstakere ikke når frem med sine synspunkter om hva som fungerer og ikke fungerer, blir det også svært vanskelig å rette på praksiser eller hendelser som oppleves å være faglig uforsvarlige. Dette vil kunne ramme brukerne. For det tredje vil det kunne påvirke offentlig sektors legitimitet på lang sikt. Dersom kravene til effektivitet overskygger det å gi innbyggerne et tilbud eller en tjeneste preget av etterrettelighet, likhet, etterprøvbarhet og innsyn, vil dette kunne rokke ved tilliten til det offentlige.

Litteratur

- Angell, S.I. og H. Byrkjeflot (2006), *Skal et sykehus få et godt omdømme (...) Strategisk kommunikasjon i sjukehusa*. Bergen.
- Bernt, F. (2003), *Arbeidsro eller demokrati*. Oslo: Kommunal Rapport.
- Bogen, H. og O. Langeland (1989), *Privatisering eller fornyelse? Holdninger til velferd, byråkrati og private løsninger*. Oslo: Fafo-rapport 87.
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Bukve, O. og A. Offerdal (2002), «Kommunane og kommunelova». I: Bukve, O. og A. Offerdal, red., *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Bergen: Samlaget.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2006), *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*. Working Paper 6. Bergen: Stein Rollan Centre for Social Studies.
- Christensen, T. og P. Lægreid (1998), *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- DiMaggio, P. J. og W.W. Powell (1983), «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.» *American Sociological Review*, 48:147–160.
- Gjertsen, A. og K. Martinussen (2006), *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. NF-rapport 18/2006. Bodø: Nordlandsforskning.
- Grünfeld, L.A. og E.W. Jakobsen (2006), *Hvem eier Norge?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønlie, T. (2001), «Varige spenninger i forvaltningspolitikken». I: Tranøy, B.S. og Ø. Østerud, red., *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Hardy, C. og S. Leiba-O'Sullivan (1998), «The Power Behind Empowerment: Implications for Research and Practice.» *Human Relations*, vol. 51, No. 4, s. 451–483
- Hagen, I.M. og A. Pape (1997), *Medspillere eller motspillere? Lederes og tillitsvalgtes erfaringer med Hovedavtalen i staten*. Oslo: Fafo-rapport 227.
- Hagen, I.M. og S.C. Trygstad (2008), *Modeller og dilemmaer. Om overføring av styringsprinsipper fra privat til offentlig sektor*. Oslo: Fafo-rapport 2008:24.
- Hagen, I.M. og S. Trygstad (2007a), *Ledelse og samarbeid i staten*. Oslo: Fafo-rapport 2007:15.
- Hagen, I.M. og S. Trygstad (2007b), «Ledelse, organisering og styring av offentlige virksomheter – idealer, realiteter og utfordringer». I: Dølvik, J.E., T. Fløtten, G. Hernes og J.M. Hippe, red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hansen, I.L.S. (2004), *Fra forvaltning til helseforetak. Utfordringer for LO i en fristilt sykehussektor*. Oslo: Fafo-notat 2004:12.
- Hood, C. (1991), «A Public Management for All Seasons?» *Public Administration*, Vol. 69, s. 3–19.
- Laudal, R. og J. Hauge (2004), *Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser*. Stavanger: Rogalandforskning 2004/219.
- Lohne, Y. og E. Rønning (2004), «Høy deltakelse i arbeidslivet.» *Samfunnsspeilet*, Nr. 4. Oslo: SSB.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977), «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.» *American Journal of Sociology*, 83:340–63.
- Moland, L. og S. Trygstad (2006), *Når struktur presser kultur. Evaluering av Tollvesenets distriktsutviklingsprosess (DUP)*. Oslo: Fafo-rapport 535.
- NOU (1989:5), *En bedre organisert stat*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Pfeffer, J. (1997). *New directions for organization theory: problems and prospects*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt C., K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen og C. Talbot (2001), «Agency fever.» *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and practice*, 3, 271–290.
- Pollit, C. og G. Bouckaert (2000), *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Rambøll (2007), *Spørreundersøkelse blant ansatte i staten 2007*. Oslo: Rambøll Management AS.
- Reegård, K. (2008), *Historien om NAV-reformens unnfangelse – om idéleverandører bak reorganiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Universitetet i Oslo
- Ringkjøb, H.-E., J. Aars og S.I. Vabo (2008), *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Rødvei, P.H. (2007), *Den mekaniske arbeidsgiverpolitikken – en analyse av spenningen mellom kommunal arbeidsgiverpolitikk og individualiserte krav og forventninger*. Dr. polit. avhandling, Universitetet i Tromsø.
- Rødvei, P.H. (2002), *Generasjon X: Finnes det gode arbeid i kommunal sektor?* NF-rapport 11/2002. Bodø: Nordlandsforskning.
- Røvik, K.A. (1998), *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, R. (1995), *Institutions and Organizations*. California: Sage Publication Inc.
- Skivenes, M. og S.C. Trygstad (2006), *Varslere. Om arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sollund, M., S. Trygstad og B. Johansen (2004), *Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorg – hvorfor og hvordan?* NF-rapport nr. 11.
- Statskonsult (2001), *Effektivitet: Statlig ressursbruk*. Oslo: Statskonsult 2001:3
- Statskonsult (2003), *Forvaltningsutsyn. Staten – fakta om struktur, størrelse og endring*. Oslo: Statskonsult 2003:15.
- Stigen, I.M. og S. Vabo (2000), *Norske kommuner reorganiserer – hvordan og hvorfor?* Paper presentert på NFR-Kommunelovprogrammets programsamling i Tromsø, 19. – 20. oktober. NIBR.
- Svalund, J. (2009), *Fakta om arbeidslivet og utdanningsgruppene*. Oslo: Fafo-rapport 2009:12.
- Tranøy, B.S. og Ø. Østerud, red., *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Trygstad, S.C. og M. Skivenes (2008), «Kommunikasjonsbetingelser og varsling i en endret offentlig sektor.» *Tidsskriftet Politik*, nr. 1: årgang 11.

- Trygstad, S.C. og M. Skivenes (2007), *Kommunale ledeses handtering av alvorlige kritikkverdige forhold*. Oslo: Fafo-notat 2007:18.
- Trygstad, S.C., T. Lorentzen, E. Løken, L. Moland og N. Skalle (2006), *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Oslo: Fafo-rapport 530.
- Trygstad, S.C. (2006), *Sykefråver og sosialt ansvar*. Oslo: Fafo-rapport 542.
- Trygstad, S.C. (2004), *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Trondheim: Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, NTNU.
- Trygstad, S.C. og E.L. Madsen, (2001), *Skranker i arbeidslivet: En problemfokuseret studie av ledeses hverdag i åtte norske kommuner*. Bodø: NF-rapport, 15/2001.
- Weber, M. (1971), *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Williamson, O. (1991), «Economic institutions: Spontaneous and intentional gernance.» *Journal of Law, Economics and Organizations*, 7:159–187.

Endringer i norske kommuner og konsekvenser for ansatte

Temaet for denne rapporten er endringer i offentlig sektor, med et særlig blikk rettet inn mot utviklingen i norske kommuner. Vi undersøker endringstakt, endringstype og endringsform så vel som konsekvenser for de ansatte.

Fagforbundet har vært oppdragsgiver for prosjektet «Liv og arbeid – mulighetenes arbeidsliv for alle?» Formålet er å fremskaffe kunnskap som kan være med på utforming av en politikk for et arbeidsliv som gir nye muligheter til gode og lange yrkeskarrierer. Denne delrapporten er en av seks som publiseres fra prosjektet.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2009:14
ISBN 978-82-7422-672-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20104