

Espen Løken

Ledelse av fagorganisasjoner med doble strukturer

**Om forholdet mellom administrativ
og valgt ledelse**

Espen Løken

Ledelse av fagorganisasjoner med doble strukturer

Om forholdet mellom administrativ
og valgt ledelse

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-690-6

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Innhold

Forord	4
Bakgrunn	5
Ulike forbund – mange modeller	6
Aksjeselskapsmodellen.....	7
Den rene politiske organisasjonen	8
Dobbelt ledelse med politisk styring	9
Oppsummering	11
Valg av modell	12
Avsluttende betraktninger	14
Vedlegg – utdrag fra noen relevante Parat-dokumenter	15

Forord

Oppdragsgiver for dette prosjektet er YS-forbundet Parat, som takkes for et godt samarbeid.

Informasjonsgrunnlaget for rapporten er i første rekke intervjuer med informanter i et utvalg fagforbund tilsluttet ulike hovedorganisasjoner, og informasjon fra forbundsnettsteder. Jeg vil takk alle informanter i Parat og i andre fagforbund for imøtekommenhet og åpenhet.

En stor takk til Kristine Nergaard og Torgeir Aarvaag Stokke for nyttige innspill underveis, og som alltid takk til Fafos publikasjonsavdeling for sporty innsats og god service.

Oslo, juni 2009
Espen Løken

Bakgrunn

Forbundet Parat ble dannet 1. januar 2005 som et resultat av en fusjon mellom YS-forbundene 2fo, Flerfaglig FellesOrganisasjon, og PRIFO, Privatansattes Fellesorganisasjon. Selv om Parat i dag har i underkant av 3000 medlemmer innenfor kommunal sektor og Spekter-området til sammen, er forbundet hovedsakelig til stede i statlig og privat sektor med henholdsvis 8273 og 11 860 yrkesaktive medlemmer. Samlet medlemstall har økt svakt siden fusjonen, fra 22 572 til 23 013 yrkesaktive medlemmer per 1.1.2009.

Forut for fusjonen hadde det pågått en lang prosess (Trippel+) der også to andre forbund deltok, inntil KFO (nå Delta) og STAFO trakk seg på målstreken. De to gjenværende forbundene hadde hovedtyngden i hver sin sektor – 2fo i staten og PRIFO i privat sektor. De hadde også ulike kulturer, som i stor grad har levd videre side om side og i en del tilfeller skapt gnisninger.

En sentral forskjell mellom de to forbundene var styringsmodellen, særlig maktforholdet mellom politisk ledelse og administrasjon. PRIFO var kjent som et forbund der generalsekretæren og administrasjonen hadde svært stor makt. Administrasjonen var samlet i Oslo, og forbundet hadde inntil et par år før fusjonen ikke en politisk ledelse som var frikjøpt på full tid. 2fo hadde både en desentralisert politisk organisasjon og administrasjon med ansatte i regionene. I motsetning til PRIFO hadde 2fo frikjøpt leder og nestleder på heltid med stor makt i forbundet.

Organisasjons- og styringsmodellen i det nydannede forbundet var resultat av et kompromiss, der PRIFO fikk gjennomslag for en sterk generalsekretærrolle, og 2fo fikk tilslutning til en desentralisert administrasjon. Leder og nestleder ble frikjøpt på full tid, men det ble ikke gjort en klar grenseoppgang av forholdet mellom politisk og administrativ ledelse. Dette ledet i neste omgang til en svært konfliktfylt periode med maktkamp som til dels lammet organisasjonen, med et delt hovedstyre som ikke klarte å ta grep. I løpet av denne perioden ble ny generalsekretær ansatt. Selv om styreinstruks og funksjonsbeskrivelser for leder, nestleder og generalsekretær ble utarbeidet i 2008, roet ikke de interne konfliktene seg før lederen gikk av på representantskapsmøtet i november 2008. Motsetningene fulgte i hovedsak gamle forbundsskillelinjer, og selv om mange forhold ble trukket inn, kan de i stor grad føres tilbake til en uavklart makt- og rollefordeling mellom politisk ledelse og generalsekretær. Uenighetene består fortsatt, og det er behov for en prinsipiell diskusjon om hva slags styringsmodell forbundet skal ha, særlig knyttet til forholdet mellom politisk og administrativ ledelse.

Ulike forbund – mange modeller

Fagorganisasjoner, som andre frivillige medlemsorganisasjoner, skiller seg som virksomheter fra både bedrifter og forvaltning. De er utenfor markedet for salg og kjøp av tjenester og har ingen målsetning om å tjene penger. Samtidig er de utenfor offentlig styring. En fagorganisasjon er en arena for enkeltmennesker som bruker av egen tid både for å ivareta sine interesser som arbeidstakere og, for manges del, å ta et samfunnsansvar for andre. Den overordnede målsettingen er å ivareta felles interesser overfor arbeidsgivere og samfunn, men hva dette innebærer konkret, vil skifte over tid og forutsetter løpende diskusjoner og beslutninger om strategi og taktikk. Ettersom organisasjonene skal styres av medlemmenes prioriteringer, må de utvikle og vedlikeholde demokratiske beslutningsstrukturer som skal sikre at organisasjonenes politikk og handlinger i størst mulig grad er uttrykk for medlemmenes meninger.

Mange fagorganisasjoner har lagt stor vekt på sterke organisasjonsledd og tillitsvalgte lokalt i bedriftene og virksomhetene. Historisk gjelder dette særlig LO-forbund, og i varierende grad forbund tilsluttet YS. I den grad et forbund har vektlagt aktivitet og engasjement lokalt, har dette stilt krav til en struktur der de lokale tillitsvalgte føler de har innflytelse på forbundet både med hensyn til tariffpolitikk og andre prioriterte områder. I slike forbund der ledelsen oppfatter å ha mandat fra lokale tillitsvalgte, vil den også være nødt til å høre på og ta hensyn til dem.

Samtidig er oppgavene i et større forbund vanligvis så komplekse, og forutsetter høy kompetanse på så mange områder, at alle større fagforbund har bygd opp profesjonelle staber av ansatte. Samfunnet – motparter og myndigheter – og medlemmene forventer profesjonalitet, kvalitet og høyt kunnskapsnivå. Dette innebærer at alle fagforbund er hybride organisasjoner med doble strukturer – både en demokratisk medlemsstruktur og en administrativ struktur av ansatte. De aller fleste forbundene har et antall tillitsvalgte som leder forbundet på full tid. Skjæringspunktet mellom politisk og administrativ ledelse kan være utfordrende hvis ikke roller og forventninger er avklart og forstått likt av ansatte og tillitsvalgte, og det er økt oppmerksomhet om ledelse i denne typen organisasjoner. Et uttrykk for denne økte oppmerksomheten er at Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening har satt i gang et studieprogram i samarbeid med Høgskolen i Vestfold for å styrke og profesjonalisere lederskap og personalledelse i LO, LO-forbund og omkringliggende organisasjoner.

Det er stor variasjon i organisasjonsmodeller og beslutningsstrukturer mellom ulike forbund. Her vil vi bare berøre organisasjonen på sentralt nivå. Vi vil heller ikke gå inn på hvordan administrasjonen i seg selv er organisert. For eksempel har noen forbund, som EL & IT og Norsk Transportarbeiderforbund, valgt å la regionale ledd (distriktsinndelte fagforeninger) styre sine egne staber, mens andre har alle ansatte i én administrasjon under én ledelse, selv om en stor del av de ansatte kan være tilknyttet regionkontorer (som Parat og Handel og Kontor).

I det følgende vil vi skissere tre typiske modeller:

- Det ene ytterpunktet er en modell der administrasjonen i praksis er gitt stor makt i det daglige arbeidet, og der generalsekretæren – som den administrative lederen gjerne kalles i slike forbund – de facto er den mektigste personen og direkte underordnet et forbundsstyre, ikke den daglige politiske ledelsen. Varianter av en slik modell, som vi kan kalle aksjeselskapsmodellen, finner vi i flere akademikerforbund tilknyttet hovedorganisasjonen Akademikerne, men historisk har modellen også vært ganske vanlig innenfor YS. I denne modellen er det lagt mindre vekt på sterke lokale organisasjonsledd i virksomhetene.
- Det andre ytterpunktet er en modell der den politiske ledelsen samtidig er administrativ ledelse, dvs at det ikke er ansatt toppleder for administrasjonen. Dette finner vi i noen LO-forbund, men det er mindre vanlig enn før. Slike forbund vil gjennomgående bygge på sterke lokalorganisasjoner i virksomhetene, skolerte lokale tillitsvalgte og en demokratisk organisasjonsstruktur.
- Mellom disse ytterpunktene finner vi varianter av dobbelt ledelse der den administrative lederen er underordnet den politiske ledelsen. I denne kategorien finner vi de fleste forbund i dag; både de fleste LO-forbund, YS-forbund og Unioforbund, og dessuten noen av forbundene tilsluttet Akademikerne. Vanligvis vil også denne modellen bygge på sterke lokalorganisasjoner og skolerte lokale tillitsvalgte som grunnsteiner i forbundsstrukturen, og en demokratisk organisasjonsstruktur, men dette kan variere.

Parat har trekk fra både den første og siste modellen.

Aksjeselskapsmodellen

I aksjeselskap er administrerende direktør ansatt av, og er ansvarlig overfor, selskapets styre, mens styreleder normalt ikke er involvert i den daglige driften. Flere akademikerforbund har en modell som ligger tett opp til en slik struktur, der administrativ leder, gjerne kalt generalsekretær, kan sammenliknes med en administrerende direktør, og den valgte politiske lederen, gjerne kalt president, kan sammenliknes med en styreleder.¹

Kjennetegn ved denne typen organisasjon er gjerne at det er ingen frikjøpte tillitsvalgte ledere på full tid, sjeldne forbundsstyremøter, ikke arbeidsutvalgsmøter, generalsekretæren setter dagsorden og har hovedansvar for forberedelse av forbundsstyremøter, både president og generalsekretær fronter forbundet utad i media og i påvirkningsarbeid, og det er ofte ansatte som leder tarifforhandlinger. Erfaring fra fagorganisasjoner er lite vektlagt ved rekruttering.

¹ Det gjelder ikke alle forbundene i Akademikerne. Legeforeningen og Naturviterne har en modell som ligger nærmere den siste av modellene nevnt over.

Tekna, tilsluttet Akademikerne, kan stå som et eksempel. Dette er en relativt stor fagforening med vel 50 000 medlemmer innenfor både privat og offentlig sektor. I alt har foreningen om lag 100 ansatte som ledes av en generalsekretær. Presidenten er delvis frikjøpt (75%) gjennom at hennes arbeidsgiver får refundert lønnsutgifter fra foreningen, men hun har ikke kontor plass i foreningens lokaler. Presidenten velges for to år av gangen. Den siste tida har det vært vanlig at presidenten sitter to perioder (fire år), men i år er presidenten valgt for en tredje toårsperiode. Generalsekretærene ansettes på åremål og sitter normalt i lengre perioder, og representerer dermed kontinuiteten i foreningen.

Generalsekretæren har egen instruks som fastslår at han får sine fullmakter fra, og rapporterer til hovedstyret, og har fullmakt til å opptre på vegne av Tekna «i alt som hører til driften av foreningen». Han har den daglige ledelsen av sekretariatet og kan ta beslutninger i alle saker som ikke «er av uvanlig art eller har stor betydning for foreningen». Det er videre generalsekretæren som har ansvar for å tilrettelegge hovedstyrets arbeid, og det er ikke formalisert rutinemessig kontakt mellom han og presidenten mellom møtene i hovedstyret som normalt avholdes åtte ganger i året. Generalsekretæren utarbeider forslag til dagsorden for hovedstyremøtene og sjekker deretter ut med presidenten, og har ansvar for alle saksforberedelser.

Det er ansatte (som regel fra forhandlingsseksjonen) som deltar på medlemsmøter i bedriftsgrupper, men presidenten representerer forbundet i Den europeiske metallarbeiderføderasjonen, som er den eneste internasjonale organisasjonen Tekna deltar i som fagforening.² Det er ingen formalisert grenseoppgang når det gjelder hvem som profilerer forbundet i mediene, det gjøres av både president og generalsekretær. I tarifforhandlingene deltar både ansatte fra forhandlingsseksjonen og tillitsvalgte fra relevant sektor, oftest ledet av en tillitsvalgt fra sektoren, men noen ganger av ansatte.

Den rene politiske organisasjonen

En del LO-forbund har fortsatt en modell der den valgte ledelsen også er ledelse for administrasjonen. Eksempler på varianter av dette er Industri Energi, Fellesforbundet og EL & IT.

Industri Energi er et forbund med 55 000 medlemmer hovedsakelig i privat sektor og i underkant av 60 ansatte. Landsmøtet velger en ledelse på åtte tillitsvalgte, som frikjøpes på full tid. Ved siden av leder og nestleder går de andre valgte inn som såkalte områdeledere (avdelingsledere). I tillegg er det ansatte ledere for økonomi- og personalavdelingen, informasjonsavdelingen og juridisk avdeling. Forbundsleder er øverste leder for den samlede administrasjonen. Mellom de månedlige forbundsstyremøtene er det ukentlige arbeidsutvalgsmøter der både de tillitsvalgte og de ansatte avdelingslederne deltar (sistnevnte med tale- og forslagsrett).³

² Tekna er også medlem av Feani som er en europeisk profesjonsføderasjon for ingeniørforeninger.

³ Forbundet har nå ansatt en administrasjonssjef som tiltrer til høsten, men rollen er ikke avklart.

EL & IT med 37 000 medlemmer fordelt på flere sektorer og 26 ansatte sentralt,⁴ har en liknende modell. Landsmøtet velger fem tillitsvalgte som frikjøpes. Tre av disse har arbeidsledelse for de til sammen fire avdelingene (den valgte hovedkassereren har ansvar for to). Mellom landsmøtene er det landsstyret som legger handlingsplaner, bestemmer budsjett og fastsetter den politikken forbundet skal føre i perioden. Forbundsstyret møtes hver måned og har ansvaret for å iverksette de tiltak, planer og den politikk landsmøtet og landsstyret har bestemt. Den valgte ledelsen har ansvar for den daglige driften av forbundskontoret.

Fellesforbundet med 160 000 medlemmer hovedsakelig i privat sektor og om lag 160 ansatte i alt, har en slags "departementsmodell" der ansvarsfordelingen blant de fem politisk valgte i ledelsen er grunnlaget for inndelingen i administrative avdelinger. Forbundets ledelse har fordelt det politiske ansvaret for avdelingene, men de ledes i det daglige av ansatte avdelingsledere som har ansvar for disponering av ressurser, personalansvar, budsjett- og resultatansvar. En av avdelingene er et ledelsessekretariat som blant annet har det løpende ansvaret for arbeidsoppgaver av samfunnspolitisk karakter og koordinering av forbundets internasjonale arbeid. Det er ingen administrasjonssjef eller generalsekretær.

Felles for alle disse variantene er at det er en sterk vektlegging av den politiske ledelsen. Administrasjonen er et rent støtteapparat for de tillitsvalgte, med liten formell makt.

Dobbelt ledelse med politisk styring

De fleste forbund, også en rekke LO-forbund, har i dag modeller som ligger mellom ytterpunktene over. Mange LO-forbund har ansatt administrasjonssjefer de seinere åra, for eksempel Handel og Kontor og nå Industri Energi.

Handel og Kontor med 63 000 medlemmer i privat sektor og knapt 100 ansatte fordelt omtrent likt mellom hovedkontor og regionkontorene, ansatte for første gang administrasjonssjef i etterkant av Forbund1-prosessen, da de gjennomførte en omfattende intern diskusjon om styringsmodell. Administrasjonssjefen har en rent administrativ stilling, og med unntak av administrasjonsavdelingen er det doble ansvarslinjer overfor avdelingene og regionkontorene. Det vil si at administrasjonssjefen har et administrativt ansvar, mens arbeidsutvalget bestående av de tre valgte i ledelsen har det politiske og faglige ansvaret. Ved rekrutteringen ble det lagt vekt på at hun hadde erfaring fra fagbevegelsen, med forståelse for det spesielle ved denne typen organisasjoner.

Administrasjonssjefen i HK er, i likhet med forbundssekretærer med faglige fullmakter, ansatt av forbundsstyret, men er formelt underordnet den daglige politiske ledelsen. Ifølge vedtektene er det forbundsleder som har den daglige ledelsen av forbundet. Administrasjonssjefen utgjør ifølge stillingsannonsen et bindeledd mellom administrasjon

⁴ I tillegg er omtrent like mange ansatt i distriktene. Disse er imidlertid egne juridiske enheter, og forbundet har derfor ikke personalansvar for disse. Forbundet hadde en periode ansatt administrasjonssjef, men har gått bort fra dette igjen.

og ledelse, og deltar sammen med to avdelingsledere i de ukentlige arbeidsutvalgsmøtene med tale- og forslagsrett⁵. Dagsorden for forbundsstyremøtene settes i AU, og avdelingslederne sammen med administrasjonssjefen forbereder sakene. Administrasjonssjefen deltar ikke i møter med medlemmer eller internasjonalt i forbindelse med forbundets fagligpolitiske arbeid, og fronter aldri forbundet i media i slike sammenhenger eller deltar i politisk påvirkningsarbeid.

HK har ved siden av forbundsstyret et representantskap som utarbeider hovedretningslinjer for forbundets tariffpolitikk og samfunnspolitiske spørsmål, og som møtes minst én gang i året. Forbundsstyret møtes hver måned.

Norsk Transportarbeiderforbund, et mindre LO-forbund med vel 20 000 medlemmer, har ti ansatte og hele åtte tillitsvalgte på full tid, derav leder og to nestledere.⁶ Forbundet har administrasjonssjef med et rent administrativt ansvar – personalansvar for alle ansatte, økonomi, regnskap, kompetanseutvikling, saksbehandling mv. Ved rekruttering blir det lagt vekt på ledererfaring, samt at det var en fordel å ha kjennskap til arbeiderbevegelsen. Administrasjonssjefen har tale- og forslagsrett i representantskapsmøte, forbundsstyre, arbeidsutvalg og daglige postmøter. Dagsorden for forbundsstyremøter settes i AU, og saksforberedelser fordeles mellom politisk ledelse og administrasjonssjef. Administrasjonssjefen har ingen rolle i tarifforhandlinger, norske og internasjonale fagligpolitiske møter eller i media.

YS-forbundet *Negotia* med 31 000 medlemmer og 31 ansatte har to frikjøpte valgte ledere. Dette forbundet har en generalsekretær ansatt av hovedstyret, men denne rollen minner mer om administrasjonssjefene i LO-forbundene enn om generalsekretærrollen i Tekna, selv om dagens generalsekretær har en fortid som nestleder i NOFU. Det foreligger instruks for generalsekretæren, og denne inneholder en politisk bit, men i praksis brukes ikke denne. Det er en klar felles forståelse av at rollen er administrativ og underlagt forbundsleder. Uenigheter kan løftes til hovedstyret, men dette er uvanlig. Forbundet har ikke et formelt arbeidsutvalg, men ukentlige møter mellom generalsekretær, leder, nestleder og politisk rådgiver fungerer i praksis på samme måte som et ledelsesorgan mellom hovedstyremøtene, som er 6–8 ganger i året. Det er ansatte som vanligvis deltar på medlems- eller vervemøter i bedriftene, mens den valgte ledelsen følger opp avdelingene (geografisk og konserninndelt). Den valgte ledelsen fronter forbundet utad i media og i politisk påvirkningsarbeid. Forhandlingslederne under tarifforhandlingene er administrativt ansatte, men nestleder har et politisk overoppsyn.

Det er i forbindelse med dette prosjektet ikke gjort intervjuer i Unio-forbund. Men ut fra vår kjennskap til disse forbundene, kan alle (de større) forbundene kategoriseres under denne siste modellen. De har store administrasjoner under en administrativ toppleder, men disse er underordnet den politiske ledelsen. *Norsk Sykepleierforbund* med 87 000 medlemmer har for eksempel 230 ansatte (inkludert ansatte i fylkene) og en generalsekretær, men har tre frikjøpte tillitsvalgte som utgjør den daglige ledelsen i forbundet og som fronter forbundet utad.

⁵ Dette er ikke vedtektsfestet.

⁶ Dette forbundet har også distriktsfagforeninger som er selvstendige juridiske enheter med egne ansatte.

Oppsummering

Gjennomgangen viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom størrelse på forbund og styringsmodell. Heller ikke er det noen sammenheng mellom størrelse på administrasjon og valg av modell. Vi kan heller ikke se en klar sammenheng mellom antall tariffavtaler og modell, bortsett fra at akademikerforbund med aksjeselskapsmodell har få sentrale avtaler.

Hvis vi prøver å se modellene i forhold til en del karakteristiske kjennetegn fra gjennomgangen i dette kapitlet, kan vi antyde følgende tabell:

	Aksjeselskap	Dobbelt ledelse med politisk styring	Ren politisk organisasjon
Tittel på adm leder	Generalsekretær	Administrasjonssjef	–
Antall frikjøpte tillitsvalgte	0–1	Varierende, gjerne 3	Mange
Arbeidsutvalg	Nei	Ja	Ja
Antall forbundsstyremøter per år	6–8	6–12	Månedlig
Fronter forbundet utad	Generalsekretær og leder	Valgte	Valgte
Adm leder underordnet valgt leder	Nei	Ja	–
Rollen til adm leder	Daglig leder	Administrativ	–
Setter dagsorden for forbundsstyremøter	Generalsekretær	Arbeidsutvalg/valgt ledelse	Arbeidsutvalg/valgt ledelse
Kompetansekrav til adm leder	Lederkompetanse	Lederkompetanse + erfaring fra frivillige organisasjoner	
Vekt på aktive lokale organisasjoner	Nei	Oftest	Ja

Parat ligger i dag mellom de to modellene til venstre i tabellen. Selv om det er to frikjøpte valgte ledere, er det samtidig slik at generalsekretæren ifølge instruksjonen har en politisk rådgiverrolle ved siden av den administrative, og han rapporterer til hovedstyret som har arbeidsgiveransvaret, ikke til den valgte ledelsen (selv om han i henhold til instruksjonen skal holde leder løpende orientert). Formelt forstår vi det som at valgt leder ikke har daglig arbeidsledelse for generalsekretæren, noe som er ganske uvanlig i fagorganisasjoner med dobbelt ledelse, og gir i praksis generalsekretæren en svært uavhengig rolle og stor makt. Det er også svært spesielt at generalsekretæren har stemmerett i arbeidsutvalget, som er et vedtektsfestet politisk organ, og på den måten formelt har innflytelse på politiske beslutninger uten å måtte stå til ansvar slik en valgt ledelse må. Dette kjenner vi ikke til fra noe annet forbund.

Valg av modell

Hvilken styringsmodell et forbund velger, må ses i forhold til ambisjonene om hva slags forbund man vil være. Vi mener det særlig er fire forhold som det må tas stilling til:

- Ambisjonene om å ha en aktiv og demokratisk medlemsorganisasjon med aktive lokale organisasjonsledd og tillitsvalgte i virksomhetene
- Ambisjonene om å maksimere forhandlingsstyrke gjennom å ha en beredskapsorganisasjon som er i stand til å mobilisere medlemmene ved behov
- Ambisjonene om å være samfunnspolitisk aktør ut over lønnsforhandlinger – overfor politikere, myndigheter og i media
- Ambisjonene om å være en serviceorganisasjon for medlemmene

Alle forbund må i dag til en viss grad ha ambisjoner innenfor alle disse fire parametrene, men prioriteringene mellom dem vil ha konsekvens for valg av styringsmodell og maktforhold mellom administrasjon og medlemsorganisasjonen på alle nivå.

Vektlegging av en aktiv medlemsorganisasjon med målsetning om å ha aktive medlemmer og mange lokale tillitsvalgte som skal ta på seg verv og oppgaver, forutsetter et levende medlemsdemokrati. Større krav og ansvar til lokale tillitsvalgte på grunn av mer desentralisert lønnsfastsettelse og hyppige omstillinger både i privat og offentlig sektor, gjør at mye taler for at det bør vektlegges mer enn tidligere at organisasjonen er bygd nedenfra og oppover. Konsekvensen av medlemsdemokrati der medlemmene bestemmer, er at dette prinsippet må føres helt til topps, ved at ansatt administrasjon både formelt og reelt er underordnet de valgte ledere.

Hvis forbundet har ambisjoner om å maksimere forhandlingsstyrke og kunne mobilisere medlemmene når det trengs under tariffforhandlinger, forutsetter det en organisasjon med aktive lokale organisasjonsledd og lokale tillitsvalgte som føler at de har innflytelse over ledelsen. En tydelig valgt ledelse gir også mer autoritet overfor motparten i forhandlingene gjennom at den er valgt av medlemmene og de lokale tillitsvalgte, selv kommer derfra og er uttrykk for medlemmenes vilje.

Hvis forbundet har ambisjoner om å være en viktig samfunnspolitisk aktør, taler også det for en politisk organisasjon der de valgte bestemmer i det daglige. En slik organisasjon må klare å ta løpende stilling til saker som et hovedstyre med sjeldne møter ikke har mulighet til å forutse. Bare en valgt ledelse kan ha mandat til å ta stilling til slike saker mellom hovedstyremøtene.

Hvis ambisjonene først og fremst er å yte medlemstjenester innenfor et sett av klart definerte oppgaver, kan det trekke i retning av å vektlegge en mest mulig effektiv, strømlinjeformet og profesjonell administrasjon med en sterk og profesjonell generalsekretærfunksjon som kan lede organisasjonen. En slik «top-down»-organisasjon behøver i mindre grad basere seg på aktive lokale tillitsvalgte og sterke lokalorganisasjoner,

men kan betrakte medlemmene som kunder som skal betjenes. Slike organisasjoner kan effektivt bruke nettbaserte medlemsundersøkelser for å lodde medlemmenes holdninger til tjenestene som alternativ til kommunikasjon via lokale tillitsvalgte.

Det er trukket fram fra noen i Parat at en generalsekretær lettere kan være politisk nøytral og ta vare på helheten enn en valgt leder. Det er vanskelig å se at dette er en relevant problemstilling. Erfaringene fra andre forbund med andre modeller tilsier ikke at valgte ledere oppfattes som mindre nøytrale, snarere tvert imot. I den grad en leder skulle komme i en interessekonflikt, kan ansvaret for en avgjørelse delegeres til nestleder, og i ytterste fall kan en valgt leder kastes fra vervet ved misnøye over manglende nøytralitet, noe en ansatt generalsekretær ikke kan like lett.

Vi kan ikke anbefale en spesiell styringsmodell for Parat, men vi anbefaler at det tas en gjennomgripende diskusjon der forbundet bestemmer seg for en modell basert på de ambisjonene forbundet har. I disse avveiningene mener vi de fire ambisjonene vi har redegjort for i dette kapitlet må stå sentralt.

De tre første ambisjonstypene trekker i retning av en modell basert på dobbelt ledelse med politisk styring, der administrasjonens lojalitet ligger hos den politiske ledelsen og dens beslutninger.⁷ Dette ekskluderer selvsagt ikke den administrative lederen fra å delta i politiske diskusjoner, for eksempel i et arbeidsutvalg. De fleste politiske saker har administrative aspekter eller konsekvenser som må ses i sammenheng med de politiske, og en erfaren administrasjonssjef (og andre ansatte) vil ha nyttige erfaringer også i rene politiske spørsmål. Men alle informanter i forbund med dobbelt ledelse og politisk styring understrekte at den valgte ledelsen bør ha den overordnede daglige beslutningsmyndigheten. Den valgte ledelsen må også ha den daglige arbeidsledelsen overfor administrasjonssjefen.

Legger forbundet hovedvekt på den siste ambisjonstypen (serviceorganisasjonen), trekker det i retning av en aksjeselskapsmodell med administrasjonen som den sentrale makt- og kompetansebasen, der generalsekretæren har størst reell makt.

⁷ Vi oppfatter modellen vi har kalt «den rene politiske organisasjonen» som uaktuell i Parat.

Avsluttende betraktninger

En del av Parats problem ved siden av at forbundet har en uklar styringsmodell, er at det også er ulike oppfatninger av rollene i ulike deler av organisasjonen. Dette gjelder ikke bare rolleavklaring mellom generalsekretær/administrasjonssjef og valgt ledelse, men rolleavklaring mellom hele administrasjonen og den politiske organisasjonen.

Når Parat velger modell, må det derfor jobbes målbevisst med å bygge en felles kultur for å få en ens forståelse av modellen forbundet bygges på.

Vedlegg – utdrag fra noen relevante Parat-dokumenter

Fra Retningslinjer og instruks for Hovedstyrets (HS) arbeid i PARAT

§ 2 Hovedstyrets møter, rapportering og representantskapsmøter

... Hovedstyrets leder er ansvarlig for at hovedstyret kalles inn til møte. Hovedstyremøtene ledes som hovedregel av hovedstyrets leder. Dersom denne er fraværende, ledes møtet av styrets nestleder. ...

Generalsekretæren (GS) har møte-, tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. ...

Dagsorden utarbeides i samarbeid mellom hovedstyrets leder/nestleder og generalsekretæren (AU). Saksdokumenter med forslag til vedtak utarbeides vanligvis av administrasjonen. Saksforberedelsene til hovedstyremøtene koordineres av generalsekretæren i samarbeid med hovedstyrets leder/nestleder, disse bestemmer også hvem som skal stå for presentasjonen av den enkelte styresak. ...

Den eller de som er uenig kan be om å få sitt syn ført inn i protokollen. Dette gjelder også generalsekretæren, dersom vedtaket avviker vesentlig fra saksfremlegget og forslag til vedtak

Dersom ikke annet er avtalt i hovedstyret er det generalsekretæren som har ansvaret for å orientere internt og eksternt om hovedstyrets vedtak og beslutninger, herunder representantskapets (RS) medlemmer, kontrollutvalget (KU) og regionpolitiske utvalg (RPU).

§ 3 Hovedstyret - ressurser, rettigheter og plikter

... Som hovedregel skal hovedstyrets medlemmer vende seg til styrets leder, men kan rette henvendelser til og ha direkte dialog med generalsekretær. I slike tilfeller skal hovedstyrets leder informeres om at slik kontakt etableres.

§ 4 Arbeidsplan

... Forslag på arbeidsplanen og utarbeidelsen av denne skal skje i samarbeid mellom leder, nestleder og generalsekretær

§ 5 Hovedstyrets oppgaver

... Hovedstyret skal sørge for at virksomheten er riktig organisert og har de nødvendige ressurser for å kunne gjennomføre de oppgavene selskapet er pålagt. Oppgavene her vil være:

- ... Ansvar-/myndighetsfordeling innad i styret og mellom hovedstyret og leder, nestleder og generalsekretær

Oppgave/krav til hovedstyrets leder

Overfor hovedstyret:

- Innkalle til hovedstyremøter i samarbeid med generalsekretær/nestleder
- Sørge for at hovedstyret får seg forelagt og behandler de sakene som hører inn under hovedstyrets ansvarsområde
- Lede hovedstyremøtene
- Oppsummere/konkludere hovedstyrets beslutninger i hver enkelt sak
- Få hovedstyret til å fungere med åpenhet, tillit, trygghet og respekt
- Sørge for at sakene som forelegges hovedstyret er i tråd med krav og retningslinjer trukket opp i denne instruksen
- Se til at møteinnkalling/-varsling blir gitt til rett tid
- Følge opp at hovedstyrevedtak/-beslutninger gjennomføres
- Kalle inn til ekstraordinært styremøte når det er nødvendig

Overfor generalsekretær

- Planlegge de enkelte hovedstyremøtene i samråd med generalsekretær
- Være veileder og samtalepartner for generalsekretær

AU sin rolle og fullmakt

Au arbeider etter den til enhver tid gjeldende fullmakt gitt av hovedstyret.

§ 6 Generalsekretærens plikter og ansvar overfor hovedstyret

Generalsekretæren er ansvarlig overfor hovedstyret, skal lede administrasjonen og bidra til utvikling av organisasjonen. Generalsekretæren har ansvar for den daglige driften av virksomheten. **Han skal innenfor gjeldende lover og regler, vedtekter og styrets fastsatte planer, budsjetter og instruksjoner ta de beslutninger som kreves for virksomhetens ledelse og utvikling.** Videre skal generalsekretæren innhente og rapportere de oppgaver som hovedstyret behøver for å bedømme virksomhetens økonomiske situasjon og gi de redegjørelser som hovedstyret krever.

Generalsekretæren skal iverksette de tiltak som er nødvendige for at virksomhetens regnskaper er i overensstemmelse med lovgivningen, og at forvaltningen av virksomhetens eiendeler skjer på en betryggende måte.

Generalsekretæren skal iverksette, koordinere og gjennomføre vedtak fattet av hovedstyret og representantskapet.

§ 7 Sekretærfunksjonen

I samarbeid med hovedstyrets leder skal generalsekretæren påse at de praktiske oppgaver rundt hovedstyrets arbeid utføres. Disse er:

- Utsending av innkallelse
- Koordinasjon av utsendelse av styrepapirer
- Oppfølging av styrevedtak

Funksjonsbeskrivelser leder, nestleder og generalsekretær i Parat

Arbeidsgiveransvaret overfor generalsekretæren utøves av hovedstyret.

Beskrivelse for valgt leder er:

- ③ Er Parats øverste leder
- ③ Lede hovedstyrets møter
- ③ Representerer Parat utad og utøver politisk myndighet mellom hovedstyremøtene og rapporterer til hovedstyret
- ③ Sette aktuelle saker på dagsorden, og gjennom generalsekretæren bestille utredninger av saker som skal fremlegges for HS og andre
- ③ Organisere og planlegge RS og andre politiske møter i samarbeid med HS og generalsekretær
- ③ Lede arbeidet med å utvikle organisasjonens strategier, satsninger og videreutvikling
- ③ Utvikle og pleie nettverk med andre organisasjoner
- ③ Delta i organisasjonens kontakt med offentlige myndigheter og politiske partier

Alt dette innen for de rammebetingelser som blir gitt av RS/HS.

Nestleders funksjon er å støtte opp om lederen i disse oppgavene og være leders stedfortreder der dette trengs eller ved leders fravær.

Parats leder skal være synlig og profilere organisasjonen på en god måte. Leder skal synliggjøre arbeidet som organisasjonen utfører. Leder skal videreutvikle organisasjonen og dens tilbud til medlemmene slik at Parat blir kjent, respektert og et attraktivt alternativ til organisasjonens konkurrenter.

I Parat skal leder være en samlende person som hjelper organisasjonen å trekke veksler på de ressurser vi har, synliggjøre prestasjoner og som får alle nivåer og fora til å samarbeide og arbeide mot samme mål, og bidra til at forskjellige grupperinger har respekt for hverandre.

Stillingsinstruks for generalsekretæren i Parat

Generalsekretærens funksjon

Generalsekretærens funksjon er å utøve arbeidsgiveransvaret overfor de ansatte samt å være rådgiver for leder og nestleder og HS.

I utøvelse av arbeidsgiveransvaret har generalsekretæren følgende funksjon:

- ③ Ansette og si opp ansatte
- ③ Tilrettelegge, planlegge og lede arbeidet i sekretariatet.
- ③ Påse at lov og avtaleverk etterleves overfor de ansatte
- ③ Påse og følge opp at organisasjonen har et godt arbeidsmiljø
- ③ Følge opp og påse at Parat leverer de produkter og tjenester som organisasjonen skal levere til medlemmene og tillitsvalgte
- ③ Evaluere og foreslå endringer / forbedringer
- ③ Optimalisere og effektivisere resursbruken i organisasjonen kontinuerlig.
- ③ Utvikle sekretariatet i takt med organisasjonens utvikling og i tråd med målsettinger politisk ledelse setter

Funksjon politisk:

- ③ Utrede og saksforberede saker som organisasjonen ønsker utredet og fremlagt for HS og RS, og bistå i selve fremleggelsen
- ③ Være rådgiver for leder, nestleder og hovedstyret i politiske saker
- ③ Generalsekretæren skal holde leder løpende orientert og drøfte saker av særlig viktighet

Generalsekretæren rapporterer til hovedstyret.

Ledelse av fagorganisasjoner med doble strukturer

Fagorganisasjoner, som andre frivillige medlemsorganisasjoner, skiller seg fra både bedrifter og forvaltning. De er utenfor markedet for salg og kjøp av tjenester og har ingen målsetning om å tjene penger. Samtidig er de utenfor offentlig styring. Alle større fagforbund er i dag hybride organisasjoner med doble strukturer – både en demokratisk medlemsstruktur og en administrativ struktur av ansatte. De aller fleste forbundene har et antall tillitsvalgte som leder forbundet på full tid. Skjæringspunktet mellom politisk og administrativ ledelse kan være utfordrende hvis ikke roller og forventninger er avklart og forstått likt av ansatte og tillitsvalgte.

Det er stor variasjon i organisasjonsmodeller og beslutningsstrukturer mellom ulike forbund. Rapporten skisserer tre styringsmodeller som brukes i norske fagorganisasjoner, og noen viktige avveininger som må gjøres ved valg av modell.



Fafo

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

Fafo-rapport 2009:32
ISBN 978-82-7422-690-6
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20122