



Sissel Trygstad, Thomas Lorentzen,  
Espen Løken, Leif Moland og Nina Skalle

# Den nye staten

Omfang og effekter av omstillingene  
i staten 1990–2004





**Sissel Trygstad, Thomas Lorentzen, Espen Løken,  
Leif Moland og Nina Skalle**

**Den nye staten  
Omfang og effekter av omstillingene i staten  
1990–2004**

© Fafo 2006

ISBN 82-7422-540-6

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Kim Hart / Agneta Kolstad / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

<b>Forord .....</b>	<b>7</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Den nye staten.....</b>	<b>25</b>
1.1 Bakgrunn .....	26
1.2 Myter og spenninger .....	27
1.3 Rapportens oppbygning .....	31
<b>2 Metodisk tilnærming .....</b>	<b>33</b>
2.1 Forvaltningsdatabasen.....	33
2.2 Registerdata .....	34
2.3 Statistisk sentralbyrås levekårsanalyse.....	36
2.4 Nasjonalregnskapet .....	37
2.5 Intervjuer .....	37
2.6 Dokumentanalyse .....	38
2.7 Definisjoner av tilknytningsformer .....	39
<b>3 En stat i endring .....</b>	<b>43</b>
3.1 Offentlig konsum .....	43
3.2 Produksjon.....	48
3.3 Lønnskostnader og sysselsatte .....	49
3.4 Fristilling og autonomi – sentrale utviklingstrekk .....	57
3.5 Økende intensitet i endringstakten.....	60
3.6 Økt liberalisering – økt tilsyn .....	70
3.7 Oppsummering.....	73

<b>4</b>	<b>Drivkrefter</b> .....	<b>75</b>
4.1	Teknologisk utvikling .....	75
4.2	Flytting – distriktspolitikk eller regionalisering?.....	79
4.3	Nye konkurransekraav .....	86
4.4	Et endret syn på statens rolle .....	88
4.5	Politikk som drivkraft.....	94
4.6	Oppsummering.....	101
<b>5</b>	<b>Bakteppet</b> .....	<b>103</b>
5.1	Fire virksomheter og sentrale endringer .....	104
5.2	Politi- og lensmannsetaten.....	107
5.3	Skatteetaten .....	114
5.4	Mesta .....	122
5.5	Posten .....	129
5.6	Endringer i arbeidsstokkens alder og utdanning.....	142
5.7	Oppsummering.....	146
<b>6</b>	<b>En hardere arbeidshverdag?</b> .....	<b>149</b>
6.1	Opplevelse av arbeidsbelastning.....	150
6.2	Arbeidsmiljø og endring over tid.....	159
6.3	Oppsummering.....	169
<b>7</b>	<b>Omstillingenes effekter på utstøting</b> .....	<b>171</b>
7.1	Nedbemanning og bruk av virkemidler.....	172
7.2	Overgang til nytt arbeid .....	175
7.3	Jobbsikkerhet og arbeidsledighet.....	179
7.4	Sykefravær og trygdemottak .....	188
7.5	Oppsummering.....	215
<b>8</b>	<b>Om tjenestene</b> .....	<b>217</b>
8.1	De fire virksomhetene .....	218
8.2	Utvikling av brukertilfredshet og omdømme .....	230
8.3	Oppsummering.....	235

<b>9</b>	<b>Omstilling og samarbeid.....</b>	<b>237</b>
9.1	Sentral endringer – nye prinsipper for samarbeid? .....	237
9.2	Partsforhold og endringer i de fire virksomhetene .....	241
9.3	Politi- og lensmannsetaten.....	242
9.4	Skatteetaten .....	244
9.5	Mesta .....	245
9.6	Posten – fra tett samarbeid til klarere fronter .....	250
9.7	Hva forteller virksomhetsbeskrivelsene? .....	254
9.8	Arbeidstakernes opplevelse av innflytelse .....	258
9.9	Oppsummering.....	263
<b>10</b>	<b>Avslutning og konklusjoner .....</b>	<b>265</b>
10.1	Det kvantitative omfanget av fristilling og omstilling i staten .....	266
10.2	Hva er begrunnelsen for de gjennomførte og pågående endringene? .....	266
10.3	Fire virksomheter – sentrale endringer.....	268
10.4	En hardere arbeidshverdag? .....	269
10.5	Omstillings- og fristillingsprosessenes innvirkning på tjenesteproduksjonen.....	272
10.6	Omstilling, samarbeidsforhold og tillitsvalgtrollen .....	273
	<b>Referanser .....</b>	<b>275</b>
	<b>Vedlegg 1 Intervjuguide.....</b>	<b>277</b>





## Forord

Rapporten er resultat av forskningsprosjektet «Den nye staten» som er utført på oppdrag fra arbeidstakerorganisasjonene LO Stat, Unio og YS Stat. De tre organisasjonene har vært representert i prosjektets referansegruppe, og har kommet med nyttige innspill underveis i arbeidet. Vi benytter derfor anledningen til å takke Didrik Coucheron og Lillian Nordal fra YS Stat, Per Engebretsen og Vigdis Olsen fra Unio, og Tone Sønsterud og Turid Lilleheie fra LO Stat.

Espen Løken har vært prosjektleder. Sissel Trygstad har hatt hovedansvaret for skrivingen av sluttrapporten, mens Thomas Lorentzen har stått for bearbeiding og tolkning av alle statistiske data og har skrevet kapittel 7. Arbeidet med de fire casene har vært fordelt på Espen Løken (Posten), Leif Moland (Politiet), Nina Skalle (Skatteetaten) og Sissel Trygstad (Mesta/Vegvesenet). Jon Hippe var sterkt involvert i oppstarten av prosjektet og har fungert som en velkommen idémaker underveis. Alle disse har utgjort en intern prosjektgruppe og har deltatt på møtene med referansegruppa. I tillegg takker vi Kristine Nergaard ved Fafo for innspill og kommentarer, og ikke minst Agneta, Bente og Jon ved Fafos Informasjonsavdeling som har vært til uvurderlig hjelp i publiseringsprosessen.

Vi skylder også stor takk til de som har hjulpet oss med utlevering og tilrettelegging av data. Dette gjelder Statistisk sentralbyrå og Bedrifts- og foretaksregisteret for registerdata og Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) for Forvaltningsdatabasen. I den anledning vil vi særlig takke John-Erik Ågotnes som velvillig har svart på spørsmål som har gitt oss klarhet. Videre vil vi takke professor i sosialmedisin ved NTNU i Trondheim Steinar Westhin, som har bidratt med verdifulle innspill før sluttrapporten ble skrevet. Sist, men ikke minst vil vi takke informanter fra Skatteetaten, Politi- og lensmannsetaten, Posten og Mesta som velvillig har stilt opp til intervju og bidratt med bakgrunnsinformasjon og dokumentasjon.

Det ble i august utgitt et underveisnotat fra prosjektet<sup>1</sup>. Innholdet i dette notatet er innarbeidet i rapporten.

Fafo, august 2006  
Espen Løken

<sup>1</sup> S Trygstad, T Lorentzen og E Løken (2005): Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004. Fafo-notat 2005:20



## Sammendrag

Forestillingene om en lite omstillingsdyktig stat og lite omstillingsvillige statsansatte er utbredt. Slike forestillinger preger en del utspill i den politiske debatten og kan ligge til grunn for at norske bedriftsledere ifølge undersøkelser er skeptiske til å ansette arbeidstakere med erfaring fra offentlig sektor. Er det riktig at staten har endret seg lite? Eller er det en seiglivet myte? Det er en av hovedproblemstillingene som Fafo er bedt om å se nærmere på. For å besvare det spørsmålet har vi brukt Forvaltningsdatabasen som Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og Rokkansenteret i Bergen er ansvarlige for. I tillegg har vi benyttet tilgjengelige utredninger og forskning.

Den andre problemstillingen som besvares, er hvilke begrunnelser som ligger til grunn for pågående og gjennomførte omstillinger, og hvilke drivkrefter som ligger bak. Er endringene resultat av politiske beslutninger? Skyldes de tilpasninger til internasjonale krav, eller er de nødvendige tilpasninger til en rivende teknologisk utvikling?

Det er gjort flere utredninger som beskriver og analyserer resultatene av «moderniseringen». Men virkningene av omstillingene på dem som arbeider innenfor statsforvaltningen, og dem som har vært igjennom statlige utskillingsprosesser, vet vi mindre om. Hvordan og på hvilken måte påvirkes ansatte i statlige virksomheter av endringene? Fører endringene til at arbeidsorganisasjonene oppleves som bedre, eller resulterer omstillingene i økt press og dårligere arbeidsmiljø? Og hva med de individuelle og samfunnsøkonomiske konsekvensene? Dette er prosjektets tredje problemstilling. For å besvare dette spørsmålet har vi benyttet både kvalitative og kvantitative data. Gjennom intervjuer med ledere og tillitsvalgte har vi fått informasjon om endringene og deres konsekvenser i fire statlige virksomheter. Vi har også analysert levekårsdata og registerdata innhentet fra Statistisk sentralbyrå.

Den fjerde problemstillingen som diskuteres, er hvordan endringene har påvirket tjenesteproduksjonen i virksomhetene. Et viktig mål i de pågående og gjennomførte endringene er kvalitativt gode tjenester og produkter. I hvilken grad er tjenesteproduksjonen endret, og på hvilken måte? Hva forteller ulike tilfredshetsmålinger om brukernes eller kundenes opplevelse av kvaliteten på tjenestene eller produktene?

Rapportens siste problemstilling handler om endringenes innvirkning på partsforholdene og tillitsvalgtrollen. Innenfor offentlig sektor har tillitsvalgte hatt en sentral rolle. Forholdet mellom ledere og tillitsvalgte har tradisjonelt vært preget av en felles

virkelighetsforståelse og stor grad av respekt og tillit. I hvilken grad er dette endret, og hvilke konsekvenser får dette for partssamarbeidet både på sentralt og lokalt nivå i virksomhetene? I avsnittene under omtaler vi rapportens viktigste funn.

### **Omfanget av større omstillinger i staten 1990–2004 (Kapittel 3)**

Offentlig sektor vokste kraftig i omfang gjennom forrige hundreår for å forvalte store fellesverdier og sørge for felles oppgaver i samfunnet, særlig knyttet til velferd og infrastruktur. Bildet av en enorm offentlig norsk sektor, sett i forhold til andre land, må nyanseres:

- Det offentlige konsumet i prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP) i Norge er lavest i Norden. Den relativt lave andelen skyldes vekst i BNP som følge av gunstige oljepriser.
- Fra 1993 har veksten i årlig offentlig konsum vært lavere enn veksten i privat konsum det meste av perioden. De siste to åra har privat konsum hatt dobbelt så høy vekst som samlet offentlig konsum.

Mytene om en stat som i liten grad har endret seg i perioden, kan avkreftes. Vi kan snarere se en stat med arbeidstakere som har vært igjennom store omorganiseringer siden 1990. Det har skjedd en grunnleggende endring med hensyn til både struktur, styringsprinsipper og virkemiddelbruk. Mens det tidligere var slik at politiske vedtak om leveranse av samferdselstjenester, helsetjenester, omsorgstjenester og krafttjenester skulle løses gjennom opprettelse av statlig eide driftsorganisasjoner, skjer det en dreining. Politiske vedtak søkes i stadig større grad iverksatt i markedet – eller i markedslignende innretninger, der bruk av anbud, driftskontrakter, konsesjonsavtaler og stykkprisfinansiering skal sikre at politiske prioriteringer og målsettinger iverksettes og nås. For arbeidstakerne medfører dette ny arbeidsorganisering, ny oppgavefordeling og ofte skifte til et nytt tariffområde.

- Utviklingen innenfor statsforvaltningen i perioden 1995 til 2002 var preget av en lavere vekst med hensyn til konsum, produksjon, antall sysselsatte og lønnskostnader enn tilsvarende for kommunal sektor. I 2002 endrer dette bildet seg på grunn av statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten.
- Antall sysselsatte registrert i det statlige tjenestemannsregisteret er vesentlig redusert. Fra 1990 til 2004 ble antallet sysselsatte og årsverk redusert med om lag 30 prosent. Til gjengjeld har tallet på arbeidstakere i statseide aksjeselskap og foretak steget merkbart.
- Det statlige tariffområdet har skrumpet kraftig inn, og er mer enn halvert siden 1990, mens NAVO-området har økt.

Vi ser at det har foregått en bevegelse der antall enheter innenfor den statlige forvaltningen har blitt redusert, mens tallet på statsselskaper og stiftelser har økt i tidsrommet 1990 til 2004. Et helt sentralt trekk ved de statlige enhetene er en friere tilknytningsform til staten som eier. Enheter innenfor den statlige forvaltningen har endret tilknytningsform og blitt statsselskaper. Omdanning av virksomheter til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er et eksempel på at dette også skjer innenfor statsforvaltningen. Denne utviklingen kan illustreres som vist i figur S.1.

Figur S.1 Tilknytningsformer innenfor staten

Selvstendig juridisk subjekt	S E L S K A P ↑	Hel-/ deleide statsaksjeselskap	NSB, Posten, Telenor
		Særlovsselskap	Vinmonopolet, Norsk Tipping
		Statsforetak/ helseforetak	Medinnova, Regionale helseforetak
Del av staten som juridisk subjekt	F O R V A L T N I N G ↓	Forvaltningsbedrifter	Statens pensjonskasse, Statens kartverk
		Forvaltningsorgan m/ særskilte fullmakter	Universiteter, NUPI, NFR
		Andre ordinære forvaltningsorgan	Utlendingsnemnda
		Sentraladministrative organ	Direktorater, etater

Pilen i figur S.1 illustrerer tilknytningsformen til staten. Jo lenger ned en virksomhet kan plasseres, jo tettere er koplingen til statlig styring, og omvendt. Det har i perioden skjedd en utvikling hvor virksomheter har forskjøvet seg oppover i figuren. Ved full privatisering (Norsk Medisinaldepot, Olivin, Grødegård mv.) forsvinner virksomheten helt ut av figuren. Denne utviklingen ligger til grunn for en stor del av de mange endringene av statlige virksomheter:

- Vi har registrert i alt rundt 650 endringer i organisasjonstilknytning og struktur i statlige virksomheter i perioden 1990 til 2004. Endringene har blant annet bestått i endret departementstilhørighet og/eller rendyrking av virksomheter i retning av funksjonsspesialisering. Det har også vært en økende grad av endring i myndighetsrelasjoner gjennom økt delegering og autonomi.

- Det er gjennomført totalt 530 endringer innenfor statlig forvaltning. Omtrent halvparten er nedleggelse.
- Innenfor gruppa statsselskaper er det i perioden gjennomført 121 endringer. Flest endringer har dreid seg om ulike typer omorganiseringer, men der den opprinnelige enheten har bestått.
- Antall enheter innenfor statsforvaltningen er redusert med 31 prosent i perioden 1990 til 2004. I samme periode økte antallet statsselskaper med 51 prosent, hvorav de hel- og deleide statsaksjeselskapene øker mest.
- Til tross for stabilitet i antall har det nærmest vært full utskiftning av forvaltningsbedriftene. Den store majoriteten av registrerte forvaltningsbedrifter i 1990 har i løpet av perioden blitt omgjort til statsselskaper i en eller annen form. Noen av dem har blitt privatisert.
- Det ble opprettet 38 nye statsselskaper i perioden 1990 til 2004. I samme periode ble 29 statsselskaper nedlagt – i majoriteten av tilfellene på grunn av salg til private eiere.
- Åtte av disse virksomhetene ble både opprettet og nedlagt som statsselskaper i denne perioden. Sju av dem gikk over i privat sektor.
- I et historisk perspektiv har utflytting av statlige virksomheter fra Oslo hatt et beskjedent omfang. Men
- i alt 22 statlige virksomheter ble lokalisert utenfor Oslo i perioden 1990–2004. 16 av disse var flyttinger av eksisterende virksomhet. Dette omfattet om lag 550 arbeidsplasser.
- I 2003 vedtok Stortinget utflytting av sju statlige tilsyn fra Oslo-området. 900 arbeidstakere berøres.
- Enkelte virksomheter har gjennomgått flere omfattende endringsrunder.

Når det offentlige reduserer sin rolle som produsent av varer og tjenester, må de politiske målene ivaretas på andre måter. Da framstår regulering av markedet som et sentralt grep og virkemiddel. Dette har økt betydningen av tilsynenes rolle. Tilsyn blir forstått som en egen form for myndighetsutøvelse og derfor en egen rolle som staten skal ivareta i økende grad. Den store omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen og etableringen av Statens helsetilsyn som et rent tilsynsorgan er et eksempel på akkurat dette. Andre nye tilsynsetableringer har også oppstått i kjølvannet av liberaliseringsprosessene.

- Flere tilsyn er opprettet som følge av liberalisering og økt konkurranse
- Det er en tendens til at tilsyn skilles ut og rendyrker sin rolle som nettopp tilsynsmyndighet
- Det var i 2004 38 statlige tilsyn, og 7000 årsverk går årlig med til å skjøtte statens tilsynsfunksjon

Omstillingstakten i statlige virksomheter har særlig vært høy i perioden 2000 til 2004. Bare i løpet av kalenderåret 2004 ble 14 prosent av alle forvaltningsenheter endret på en eller annen måte.

### **Begrunnelser og drivkrefter bak endringene (Kapittel 4)**

Endringene i staten må ses i lys av flere drivkrefter. De viktigste er:

- Teknologisk utvikling
- Flytting
- Nye konkurransekrev
- Endret syn på statens rolle og styring – New Public Management (NPM)
- Politikk

Alle drivkreftene har betydning og er ikke gjensidig utelukkende. Det ser heller ut som at de trekker i samme retning. For eksempel er utflytting av statlige virksomheter sjelden begrunnet i distriktspolitikk alene. Statlige utflyttinger eller nyetableringer er gjerne ledd i et ønske om å foreta interne organisatoriske endringer eller å foreta større strukturelle grep. På samme måte har vi sett at den teknologiske utviklingen har åpnet for liberalisering (jfr Posten), og at politikk til tider kan framskynde effekten av nye konkurransekrev.

På samme tid som vi har vist at endringstakten har økt i løpet av de siste fire åra, kan det også se ut til at liberalisering og økt konkurranse har kommet for fullt i offentlige utredninger og meldinger i løpet av de samme åra. Etter at det første større utredningsarbeidet om markedsretting kom i 2000, har det blitt flere. Dette kan være en årsak til den økende omstillingstakten. Det kan synes som om New Public Management-prinsipper for organisering av offentlige virksomheter har festet grepet både i faktisk og teoretisk forstand etter århundreskiftet.

## **Omstillingenes effekter på virksomhetsnivå (Kapittel 5)**

Statsansatte har vært igjennom svært store omorganiseringer og omstillinger siden 1990. Levekårsdataene fra 2003 viste at 45 prosent av de statsansatte hadde vært gjennom store omorganiseringsprosesser i løpet av de to foregående åra. Den tilsvarende andelen blant ansatte i privat sektor var 30 prosent.

Selv om drivkreftene har vært ulike, kan vi se en grunnleggende endring med hensyn til både organisering og virkemiddelbruk. I kapittel 5 ser vi på viktige endringer i fire statlige virksomheter. Poli- og lensmannsetaten og Skatteetaten befinner seg fortsatt innenfor statsforvaltningen, mens Mesta og Posten i dag er heleide statsaksjeselskap. Alle virksomhetene har gjennomført endringer som har påvirket struktur og oppgavefordeling. Fokusering på effektivitet og treffsikkerhet er en fellesnevner hva gjelder sentrale mål bak omstillingene. Når det gjelder endringer som gjenspeiles i arbeidsstokkens størrelse, er disse særlig store i Mesta og Posten.

### **Teknologisk utvikling**

I løpet av 15-årsperioden har særlig Skatteetaten og Posten opplevd virkningene av den teknologiske utviklingen. Dette har påvirket både tjenestetilbudet, kompetansebehovet og antallet ansatte i virksomhetene. I morselskapet Posten er antall ansatte redusert med 40 prosent. Økt bruk av internettjenester og nedleggelse av postkontorer er viktige forklaringer.

### **Regionalisering**

Parallelt med utflytting av statlige virksomheter skjer det en regional konsentrasjon med hensyn til lokalisering i regionale sentra. Dette ser vi også i våre virksomheter. I Mesta ble det i 2003 opprettet tre regionkontorer i tillegg til hovedkontoret. Men også i Poli- og lensmannsetaten og Skatteetaten ser vi klare tegn til dette. I 2002 ble antall politidistrikter redusert fra 54 til 27. Dette har påvirket arbeidet i distriktene og på de lokale poli- og lensmannskontorene.

### **Liberalisering og åpnere grenser**

De siste 15 åra har vært preget av åpnere grenser og økt liberalisering. Dette har på ulike måter påvirket Poli- og lensmannsetaten, Skatteetaten og Posten. For de to førstnevnte virksomhetene har en mer grenseoverskridende kriminalitet – også økonomisk kriminalitet – ført til tyngre og mer ressurskrevende saker å etterforske. Dette har ført til en vridning av ressursene og et endret fokus. I begge etatene har generalistrollen måttet vike for spesialistrollen, noe som har påvirket kompetansesammensetningen. I Skatteetaten ser vi at andelen arbeidstakere med utdanning på universitets- og høgschoolnivå har økt kraftig gjennom hele perioden. Dette preger også Poli- og lensmannsetaten, men økningen i høgschoolutdannede må særlig sees i sammenheng med etableringen av Politihøgschoolen i 1992, da man forlot etatsutdanningen.



For Postens del har liberaliseringen ført til at enerettsområdet har skrumpet kraftig inn. Dette har åpnet opp for konkurranse fra nye aktører, inkludert andre europeiske nasjonale postselskap. Til tross for at Posten ekspanderer i Norden og etablerer internasjonale allianser, har liberaliseringen og den økte konkurransen ført til lavere sysselsetting i morselskapet. Begrunnelsen er blant annet at en tøffere konkurranse har satt strengere krav til effektivitet og lønnsomhet.

### **Nytt syn på statens rolle som eier og forvalter**

Våre fire virksomheter er hver på sin måte merket av at prinsippene for organisering og ledelse er endret i perioden. New Public Management kommer for alvor inn som det ledende organisasjons- og ledelseskonseptet fra 1995 og utover. Vi ser at økt autonomi for statlige virksomheter vektlegges, og fristillingen griper om seg. Mesta og Posten er begge påvirket av dette. Etablering av Mesta som et statlig eid aksjeselskap er et produkt av en politisk beslutning som ikke bare fikk konsekvenser for tilknytningsform, men også for bemanning. Mesta har redusert bemanningen med 30 prosent siden etableringstidspunktet i 2003.

I Posten ser vi at ny ledelse drar endringene ytterligere i retning av økt fristilling. 2000 markerer derfor et interessant skifte i Posten, der også forholdet mellom partene hardner til. Fokus på bedriftsøkonomiske resultater får konsekvenser for bemanningssituasjonen.

Etableringen av de to statlige aksjeselskapene skjedde etter at den borgerlige regjeringen overtok etter stortingsvalget i 2001. Dette understreker at politikk har betydning. Det sammenfaller også godt med at fristillingen og liberaliseringen særlig skjøt fart i perioden 2000 til 2004.

### **Bemanningsutvikling i de fire virksomhetene**

Posten og Mesta har gjennomført omfattende nedbemanninger. I Posten har det vært en kontinuerlig nedbemanning med effekt på det samlede antall ansatte fra 1998. I Mesta gjennomførte man den store runden i 2003, etterfulgt av ytterligere to omganger med mindre nedbemanning. I de to virksomhetene som fortsatt er en del av statsforvaltningen, har endringene i antall ansatte vært beskjedne. I Skatteetaten ser vi en liten nedgang i perioden, mens i Politiet har det vært en liten økning i antall ansatte.

I løpet av perioden vi har studert, har det også skjedd til dels store endringer i sammensetningen av arbeidsstokken i de fire virksomhetene. Noen av utviklings-trekkene finner man igjen i arbeidslivet generelt, for eksempel et økende utdanningsnivå. Andre utviklingstrekk er mer spesifikke for hver av de fire virksomhetene. Vegvesenet/Mesta og Skatteetaten skiller seg i 2003 ut ved å ha en sterkt aldrende arbeidsstokk. I løpet av 2003 endrer dette seg i Mesta. Forklaringen er tilbud om ulike førtidspensjonsordninger tilknyttet den store nedbemanningen samme år.

Sammen med Politiet er også Mesta kjennetegnet av en sterk mannsdominans i arbeidsstokken. I Politiet ser vi tendenser til en kjønnsutjevning gjennom perioden vi studerer. I Posten tar derimot utviklingen motsatt retning. Fra å være sterkt kvinnedominert på begynnelsen av 1990-tallet, hadde Posten i 2003 en svak overvekt av mannlige ansatte.

Alle virksomhetene har en utvikling som går i retning av høyere utdanning blant de ansatte. I Posten er denne utviklingen svært svak, mens den er sterk i de tre andre virksomhetene.

### **En hardere arbeidshverdag? (kapittel 6)**

I hvilken grad er ansattes jobbsituasjon endret som følge av endringsprosessene i staten generelt og i de fire virksomhetene spesielt?

- Har arbeidstakernes opplevelse av arbeidsmengde, tid og mestring endret seg, og på hvilken måte?
- Hvordan vurderes arbeidsbelastningene og arbeidsmiljøet i de fire virksomhetene?

Levekårsdataene fra 2003 har gitt oss et generelt bilde av utviklingen innenfor statlig forvaltning. Over halvparten (54 prosent) av de statlig ansatte opplever å ha hatt en økning i arbeidsmengden gjennom de foregående to år. Går vi dypere inn i levekårsdataene, ser vi gjennomgående forskjeller på opplevelse av arbeidsbelastning mellom dem som har vært igjennom omorganiseringer og dem som ikke har vært det. Arbeidstakere som har vært igjennom omorganisering, opplever en økt arbeidsmengde, for stor arbeidsbelastning og manglende tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte sett i forhold til øvrige statsansatte. Vi finner også at omorganisering ser ut til å påvirke statlig ansattes opplevelse av mestring av arbeidsoppgaver i negativ retning. Noen av funnene er summarisk referert under:

- **Større arbeidsmengde:** 69 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering foregående to år, svarer at de har økt arbeidsmengde, mot 43 prosent av dem som ikke har vært igjennom omorganiseringer.
- **For mange arbeidsoppgaver:** 16 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, sier at de har for mange oppgaver mer enn tre fjerdedeler av tida, mot 10 prosent av de øvrige.
- **Knapphet på tid:** 37 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de har mindre god eller dårlig tid til å utføre arbeidsoppgavene sine, mot 28 prosent av de øvrige.

- **Strammere tidsfrister:** 48 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de har strammere tidsfrister, mot 20 prosent av de øvrige.
- **Økt overtid:** 28 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de arbeider mer overtid, mot elleve prosent av de øvrige.
- **For store krav til mestring:** 36 prosent av statsansatte som har vært igjennom omstillinger, svarer at de opplever for store krav til mestring, mot bare 22 prosent av de øvrige.

Dette peker i retning av en hardere arbeidshverdag. Om det er snakk om en mer varig situasjon, eller om det bare er å regne som etterdønninger av omorganisering-sprosessene, vet vi ikke.

Også i de fire virksomhetene vi har studert, blir vi fortalt om en endret arbeids-situasjon:

- Mer fokus på tidsbruk, nye arbeidsoppgaver og en endret organisering av arbeidsoppgavene har bidratt til å intensivere presset på de ansatte. I Politi- og lensmannsetaten har dette særlig rammet seniorene.

I levekårsdataene finner vi minimale forskjeller mellom privat, kommunal og statlig sektor med hensyn til arbeidstakeres opplevelse av arbeidsmiljø. Men vi finner de samme gjennomgående negative forskjellene når det gjelder konsekvenser for arbeidsmiljøet, som vi så når det gjaldt arbeidspress. Arbeidstakere som har vært igjennom omorganisering i løpet av de foregående to år, vurderer sitt forhold til ledelse og andre ansatte som dårligere enn øvrige ansatte. Her framgår det at:

- **Dårlig forhold til ledelse:** 45 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de ofte eller av og til har et dårlig forhold til ledelsen, mot 35 prosent av de øvrige.
- **Dårlig forhold mellom ansatte:** 27 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de ofte eller av og til har et dårlig forhold til andre ansatte, mot 17 prosent av de øvrige.

Levekårsdataene viser at rundt 40 prosent svarer at de møtes med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritikk. Dette er i utgangspunktet en høy andel, men øker for de arbeidstakerne som har vært igjennom omorganiseringer. Dette retter søkelyset mot klimaet for kommunikasjon og diskusjon internt i statlige organisasjoner som er igjennom store endringer. Det kan stilles spørsmål om vi er i ferd med å etablere en offentlig sektor der arbeidsro og ja-kultur dyrkes fram framfor diskusjon og åpne refleksjonsprosesser:

- **Uvilje fra sjefen hvis kritiske synspunkter:** Mer enn halvparten av dem som har vært igjennom omorganisering, svarer at de opplever høy eller noen grad av motvilje fra sjefen hvis de fremmer kritiske synspunkter, mot omlag en fjerdedel av de øvrige.

Arbeidsmiljøet i de fire virksomhetene framstår som forskjellig. I Politi- og lensmannsetaten finner vi at arbeidsmiljøet langs viktige dimensjoner er endret til det bedre:

- En sterk og autoritær kommandokultur er i dag myket opp, og det fokuseres i større grad på kommunikasjon, involvering og myndiggjøring både vertikalt og horisontalt.

I Posten er bildet nærmest motsatt. Her forteller data om:

- Et mer problemfylt arbeidsmiljø i en periode preget av en fryktkultur. Dette relateres til en utvikling i kjølvannet av ny toppledelse og ny ledelseskultur.

Partssamarbeidet i Posten blir beskrevet som svært godt i hele perioden fram til 2000. Etter den tid var frontene mellom tillitsvalgte og toppledelsen i en lang periode preget av uforsonlighet.

Også Mesta fikk ny toppledelse, men her framstår lederskiftene som langt mindre konfliktfullt. Det anses snarere som viktig at man fikk inn ledere med erfaring fra konkurranseutsatte virksomheter. Men den nye ledelsen beskrives som «tøffere» og omkamper tolereres i liten grad. Nedbemanningen har også ført til usikkerhet blant de ansatte, noe som i perioder har påvirket arbeidsmiljøet i negativ retning.

## **Individuelle og samfunnsøkonomiske effekter av omstillingene (kapittel 7)**

Mens vi i kapittel 6 analyserer endringenes effekter på arbeidstakere som fortsatt er ansatt i statlig sektor, ser vi i kapittel 7 på ulike former for utstøtningsmekanismer. Vi undersøker om og hvordan omstillingsprosessene har påvirket de ansattes overgang til annet arbeid, ledighetsrisiko, sykepengemottak eller risiko for mottak av andre trygdeytelser.

De fire virksomhetene har ulik utvikling når det gjelder overgang til annet arbeid utenfor virksomheten (jobbskiftfrekvens). Posten opplever en sterk økning i jobbskiftfrekvens gjennom hele perioden, mens Skatteetaten og Politiet opplever den motsatte utviklingen. Mesta skiller seg ut ved å ha en svært sterk økning i 2003. Dette sammenfaller med de omfattende omstillingsprosessene som pågikk i samme periode.

- De som opplever vellykkede jobbskifter, er gjennomgående yngre enn andre arbeidstakere.

Frykten for å miste jobben har økt i perioden 1996 til 2003, og jobbusikkerheten ser ut til å ha sammenheng med utdanning. Levekårsdataene for statsansatte viser at:

- I 1996 svarte sju prosent at de opplevde å stå i fare for å miste jobben. Den tilsvarende andelen i 2003 er 14 prosent.
- Det er først og fremst arbeidstakere med lavere formell utdanning (til og med videregående nivå) som er utrygge (25 prosent). Vi ser også her en økning år for år.

Den faktiske ledighetsrisikoen til de ansatte ligger likevel lavere enn for arbeidslivet som helhet. Men:

- Posten skiller seg ut ved at ansatte i mindre grad enn andre ser ut til å kunne nyttiggjøre seg den økende etterspørselen etter arbeidskraft som vi så fra midten av 1990-tallet. Særlig slår dette negativt ut for kvinner som har en høyere risiko for arbeidsledighet.

Med unntak av Postansattes problemer med å omsette egen kompetanse i arbeidsmarkedet, ser det ikke ut til at omstillingsprosessene har hatt noen uttalt effekt på de ansattes ledighetsrisiko.

Forekomsten av langtidssykefravær øker for hele arbeidsstokken i perioden 1992–2003. Datamaterialet vårt gjør det bare mulig å direkte sammenlikne utviklingen i casene våre med arbeidslivet for øvrig i åra 1997–2003 for Posten, og 2000–2003 for de øvrige tre virksomhetene. For Postens del ser vi at sykefraværet gjennom hele denne perioden ligger høyere enn for arbeidslivet generelt. Vegvesenet/Mesta ligger i perioden fram til 2003 lavere enn arbeidslivet ellers, men dette snur i 2003. Denne endringen kommer samtidig med den første store nedbemanningen som fant sted i Mesta. Både Skatteetaten og Politiet ligger gjennom hele perioden lavere enn arbeidslivet generelt, og det er ikke mulig å spore utviklingstrekk som lar seg relatere til omstillingsprosessene som har foregått. Felles for alle virksomhetene er at kvinner og lavt utdannede blir rammet hardere av sykefravær enn andre grupper.

Posten skiller seg også ut når det gjelder de ansattes risiko for å motta attføringsstønad:

- Postansattes attføringsrater er høyere enn det vi finner for arbeidslivet som helhet, og over dobbelt så høye som i de andre tre virksomhetene. Nok en gang er det kvinner og lavt utdannede som blir rammet hardest.

Sett i forhold til omstillingsprosessene er det bare for Posten at den økende attføringsraten ser ut til å henge sammen med de omfattende omstillingsprosessene som har foregått.

Både Posten og Vegvesenet/Mesta har høyere uførepensjonsrater enn de to andre virksomhetene og arbeidslivet som helhet. Prosessen fram til attføring og uførepensjon kan trekke ut i tid. Det betyr at eventuelle effekter av omorganiseringen i Mesta ikke er sporbare i våre attførings- og uførepensjonsdata som bare går fram til 2003. I den andre enden av skalaen finner vi Politiet, med svært lav innstrømningsrate til uførepensjon.

- Kvinner og lavt utdannede opplever en generelt høy risiko for å bli uførepensjonerte.
- Det er kun for Posten at det er mulig å se en direkte sammenheng mellom uførepensjonsrater og omstillingsprosessene som har pågått i samme periode.

Vegvesenet/Mesta skiller seg fra de tre andre virksomhetene når det gjelder hyppig bruk av AFP. Her er det likevel verdt å merke seg at forskjellene til referansegruppa avtar etter 2000.

Omstillingene i staten gjenspeiles også i antall personer på ventelønn:

- Samlet antall personer på ventelønn er mer enn åtte ganger høyere i 2005 enn i 1995. Veksten har sammenheng med store omstillinger i statlige virksomheter i løpet av det siste tiåret. De fleste som mottar ventelønn, har bakgrunn fra fristilte statsselskaper som Posten og Telenor.

### **Konsekvenser for tjenestene og tjenesteproduksjonen (kapittel 8)**

Hvordan har omstillings- og fristillingsprosesser påvirket tjenesteproduksjonen? Vi har ikke belegg for å hevde at tjenestenes kvalitet har blitt vesentlig bedre eller verre. Det som synes å være en fellesnevner, er mindre grad av skjønn og en større grad av standardisering, noe som på sett og vis er en motsigelse – eller en logisk inkonsistens – fordi en viktig faktor i New Public Management er brukerdimensjonen og en bevegelse bort fra framgangsmåte og regler og over mot resultatet. Spørsmålet er om fokuseringen på effektivitet og handlingsdyktighet faktisk bidrar til en motsatt virkning – der vi snarere får et mindre rom for arbeidstakernes personlige vurderinger. Ellers finner vi:

- Ulike vurderinger av tjenestekvaliteten sett fra ledelsens og de tillitsvalgtes ståsted
- Vurderingen av tjenestekvaliteten varierer også i noen grad ut fra hvor man befinner seg i organisasjonshierarkiet.

Det er for eksempel en tendens til at lokale tillitsvalgte i Politi- og lensmannsetaten vurderer endringene som mindre positive enn sentrale tillitsvalgte. I Mesta ser vi

en forskjell mellom ledere og tillitsvalgte. De tillitsvalgte er av den oppfatning at viktige deler av jobben ikke lenger utføres, fordi det ikke står spesifisert i kontrakten, mens ledelsen mener dette er en nødvendig konsekvens av fristillingen og konkurranseutsettingen.

I *Politi- og lensmannsetaten* er hovedinntrykket at en satsning på kompetanse og større fagmiljøer har styrket politiets distriktskontorer. Dette har også vært et viktig mål for reformene. En konsekvens av denne satsningen er imidlertid at de små politi- og lensmannskontorene framstår som svekket. Likevel svarer mellom 70 og 80 prosent i en undersøkelse i regi av FN at de er positive til politiets innsats på ulike områder. Den planlagte vridningen av ressurser inn mot organisert kriminalitet og analyse har imidlertid også svekket politiets synlighet – som var et annet prioritert mål i reformene.

I *Skatteetaten* er nye teknologiske løsninger i stor grad tatt i bruk. Det har blant annet vært en stor økning i elektronisk innleverte selvangivelser fra 1999 til 2004. Endringene i Skatteetaten har også gitt en jevnere likningsbehandling og en mer profesjonalisert førstelinjetjeneste. Dette har blant annet gitt en bedre ivaretagelse av rettsikkerheten til skatteyterne. Også brukernes inntrykk av etaten er mer positivt.

I *Mesta* har overgangen fra forvaltning til forretning fått betydning for hvilke oppgaver som utføres, og hvilke som ikke lenger regnes som del av arbeidsoppgavene. Kontrakter har blitt et viktig styringsredskap, og spesifiseringene der er avgjørende for det arbeidet som utføres. Tillitsvalgte mener at helheten i arbeidet er forsvunnet. Mesta har ikke gjennomført kundetilfredshetsmålinger, men har undersøkt omdømmet til selskapet. MMIs konklusjon er at Mesta i løpet av kort tid har etablert seg som den sterkeste merkevareren i veientreprenørbransjen.

Når det gjelder *Posten*, som har vært gjenstand for de mest omfattende og langvarige endringene, viser tallene en positiv utvikling de siste åra. Målinger viser en oppadgående kurve hva gjelder kvaliteten på en rekke tjenester. Posten har for eksempel forbedret kvaliteten på distribusjon av innenlandsk prioritert brevpost. Post i butikk (PiB) har også gitt lengre åpningstider. Når det gjelder bruker- eller kundetilfredshet, viser målinger stort sett positive tall. Men omdømmet til Posten har sunket kraftig (29 prosentpoeng) fra begynnelsen av 1990-åra. Det er rimelig å relatere dette til den store oppmerksomheten om utviklingen i virksomheten, der blant annet debatten om nedleggelse av postkontorer har vært relatert til manglende distriktpolitikk, og der konsekvensene for ansatte har vært omtalt.

Et viktig prinsipp i New Public Management er avbyråkratisering av offentlige virksomheter. I våre fire virksomheter finner vi at det både skjer en avbyråkratisering og en nybyråkratisering. Riktignok nedbygges lederhierarkier, og direkte kontroll erstattes av mål- og resultatstyring. Men samtidig er det etablert nye rapporteringsrutiner, som både ledere og virksomhetene måles etter. Dette gjør at nye byråkratiske strukturer og ordninger er opprettet.

## Omstilling og samarbeid (kapittel 9)

Hvordan har omstillingene og erfaringene med omstillingene påvirket partssamarbeidet og tillitsvalgtrollen?

Tillitsvalgtrollen i de fire virksomhetene er påvirket av de endringene som har funnet sted med hensyn til organisering og ledelse. Utviklingen er imidlertid ikke entydig i den forstand at tillitsvalgtrollen framstår som styrket eller svekket i samtlige virksomheter:

- Tillitsvalgte i Politi- og lensmannsetaten og Skatteetaten omtaler partssamarbeidet som godt: I førstnevnte virksomhet har tillitsvalgte vært mer involvert i endringene enn tidligere, og framstår som en pådriver.
- I Skatteetaten vurderer tillitsvalgte sine muligheter for å påvirke som bedre enn andre steder, og i Mesta beskrives toppledelsen som lydhør. Men – dette er på sentralt nivå. Vi finner særlige utfordringer knyttet til tillitsvalgtrollen og medbestemmelsen på lokalt nivå i alle virksomhetene.

Den lokale tillitsvalgtrollen har blitt mer krevende. Delvis skyldes dette at rollen har fått økt betydning. Delvis har det sammenheng med lokale ledes forhold til – og syn på – tillitsvalgte og tillitsvalgtes rolle og funksjon, som omtales som svært varierende.

Vi har relatert utviklingen i partsforholdet til åpenhet, tillit, respekt, forutsigbarhet og tilgang til medvirkningsfora. På 1990-tallet var dette forhold som i stor grad var betegnende på partsforholdet i de fire virksomhetene. Dette endrer seg på 2000-tallet i to av de fristilte selskapene. Her representerer ny ledelse et brudd. Vi finner imidlertid at utviklingen i Posten og Mesta skiller seg fra hverandre, noe som indikerer at fristillingen i seg selv ikke nødvendigvis behøver å innebære et forverret partsforhold. Men en ny ledelse skaper likevel utfordringer med hensyn til felles virkelighetsforståelse og til opparbeidelse av tillit:

- I Posten var partsforholdet preget av mistillit en lang periode etter utskiftninger i toppledelsen.

En tilsvarende utvikling kan ikke spores i Mesta. Vi har relatert dette til at fristillingen og den store nedbemanningen i Mesta var en *politisk* fattet beslutning. Den nye ledelsen kunne dermed på sett og vis starte med blanke ark. Samtidig omtales toppledelsen i Mesta som lyttende til sentrale tillitsvalgtes innspill. Men både i Mesta og Posten framstår tillitsvalgtrollen som noe mindre selvsagt enn tidligere, da innflytelsen var stor og omkampene beskrives som mange. Det kan derfor hevdes at bevegelsen mot selskapet som idealtipe har medført at medbestemmelse i større grad har blitt et strategisk ledelsesverktøy, og i mindre grad en rettighet i seg selv. Slik sett har utviklingen i de fristilte selskapene nærmet seg den situasjonen som generelt preger selskaper i privat sektor.



Våre virksomhetsbeskrivelser gir oss ikke data om de ansattes innflytelse. Vi har derfor benyttet levekårsdataene. De viser at:

- Omorganisering ser ut til å påvirke statlig ansattes opplevelse av innflytelse over jobbnære beslutninger på en positiv måte.
- Derimot ser vi at innflytelsen over «viktige» beslutninger framstår som redusert.

Dette har vi relatert til det som er det rådende medbestemmelsesperspektivet innenfor New Public Management, der ledelsens rett til å lede vektlegges. Disse to funnene er imidlertid med på å underbygge det vi har kommentert flere ganger i denne rapporten: Det foregår både en desentralisering og en sentralisering av makt og innflytelse i statlige virksomheter.



# Kapittel 1 Den nye staten

Forestillingene om en lite omstillingsdyktig stat og endringsvegrende statsansatte er utbredt. Slike forestillinger preger deler av den offentlige debatt, og kan være en begrunnelse for at norske bedriftsledere ifølge undersøkelser er skeptiske til å ansette arbeidstakere med erfaring fra offentlig sektor.

I denne rapporten tilbakeviser vi disse to forestillingene. Statlige virksomheter har gjennomgått mange og store endringer de siste 15 åra. Et sentralt tema i denne undersøkelsen er å synliggjøre og beskrive disse endringene. Generelt kan vi si at det har dreid seg om en bevegelse fra tett politisk kontroll til fristilling i ulike grader. Fra fristilling innenfor den statlige forvaltning gjennom desentralisering og økt delegering, til utskilling og etablering av statlige selskapsformer utenfor forvaltningen. Staten har vært gjenstand for kontinuerlige omstillings- og fristillingsprosesser gjennom hele 1990-tallet, og endringstakten økte inn i et nytt århundre. Vi har rett og slett en ganske annen stat i dag enn det vi hadde før 1990.

Å slå fast at det har vært store endringer leder oss til neste spørsmål: Hvilke begrunnelser er brukt for pågående og gjennomførte endringer? Eller enda viktigere: Hvilke drivkrefter ligger bak? Er endringene et resultat av politiske beslutninger, tilpasninger til en internasjonal utvikling, eller er de nødvendige tilpasninger til den raske teknologiske utviklingen? Vi går inn på disse drivkreftene, og rapporten vil vise at flere drivkrefter har vært i sving, og at de i stor grad har trukket i samme retning.

Mens det er skrevet en rekke utredninger og bøker som beskriver «moderniseringen» av staten, er det skrevet mindre om endringenes effekter på de ansatte. Hvordan opplever de som fortsatt arbeider i staten og statseide virksomheter, endringene? Er arbeidssituasjonen og arbeidsmiljøet endret, og i hvilken retning? Finner vi noen sammenheng med de mange endringene og utviklingen i sykefraværet? Enda mindre oppmerksomhet har vært rettet mot dem som enten har sluttet frivillig eller er utstøtt ufrivillig: Hvordan har utviklingen av attføring, uførepensjonering og tidligpensjonering vært, sammenliknet med arbeidslivet for øvrig?. Rapporten går grundig inn på disse spørsmålene og viser at moderniseringen har hatt samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Hensikten med omstillingene har oftest vært effektivisering og/eller forbedring av tjenestene. I hvilken grad er tjenesteproduksjonen endret, og på hvilken måte? Dette er sentrale spørsmål som må veies opp mot de samfunnsøkonomiske kostnadene av omstillingene.

Endringene i staten har vært så omfattende at det er grunn til å stille spørsmålet om dette har påvirket partsforhold og tillitsvalgtrollen i en sektor som har vært preget av høy organisasjonsgrad og gode samarbeidsforhold. Vi finner at tillitsvalgtrollen er blitt mer krevende, særlig den lokale tillitsvalgtrollen. Det kan se ut til at medbestemmelse går i retning av å være mer ad hoc-preget, og avhengig av måten omstillingene er gjennomført på, har det også påvirket samarbeidsklimaet.

## 1.1 Bakgrunn

Hensikten med rapporten er å beskrive og analysere omfanget og de sentrale virkningene av større omstillinger innenfor staten i løpet av 1990-tallet og inn i et nytt århundre. *Omstilling* kan berøre tilknytningsform til staten, ansvarsforhold, organisasjonsstruktur, oppgaveinnhold og dermed også oppgavefordelingen blant ansatte. Det kan dreie seg om utflytting av funksjoner og arbeidstakere, sammenslåing eller utskilling av enheter og nedbemanning. For statens del ser vi eksempler på alle disse formene for omstilling. Som et synonym til omstilling bruker vi derfor også omorganisering.

De gjennomførte og pågående endringene påvirker ulike aktører: politikerne, forvaltningen, borgerne, brukerne og arbeidstakerne. Den politiske sfære berøres, fordi et bærende prinsipp i samtidens ideer om offentlig organisering er skillet mellom politikk og forvaltning, noe som innebærer en spenning mellom styring og autonomi. Forvaltningen påvirkes av skillet mellom bestiller og utfører. Begreper som brukes er «rolleavklaring» og «ansvarsplassering». Borgerne berøres fordi følgene av fristilling og liberalisering også er økt fragmentering. Brukerne berøres i den grad tjenestene som endres er brukerrettede, og ikke minst berøres de mange arbeidstakerne som skal gjennomføre og forholde seg til de vedtatte endringene. I prosjektet er vi opptatt av å undersøke hvordan og på hvilken måte ansatte innenfor statlige virksomheter påvirkes av alle endringene. Får vi mer lydøvre arbeidsorganisasjoner, der arbeidstakernes interesser ivaretas, eller bidrar endringsprosessene til en intensivering av arbeidet, der økt press på den enkelte blir en av konsekvensene? Og hva skjer med de overtallige? Vi reiser sju ulike problemstillinger:

1. Hva er det kvantitative omfanget av fristilling og omstilling i staten målt i antall sektorer, virksomheter, ansatte/årsverk?
2. Hva er begrunnelsen for de gjennomførte og pågående endringene?
3. Hvordan slår omstillingene inn på virksomhetsnivå?

4. I hvilken grad og på hvilken måte er ansattes jobbsituasjon endret som følge av omstillingene?
5. Hva er de individuelle og de samfunnsøkonomiske effektene av omstillingene?
6. Hva har skjedd med tjenestene og tjenesteproduksjonen?
7. Hvordan påvirker omstillingene partssamarbeidet?

Vi diskuterer og besvarer de to første problemstillingene på et generelt nivå. Når det gjelder de fem siste problemstillingene, beveger vi oss også ned på virksomhetsnivå, og benytter empiri samlet inn i fire ulike statlige virksomheter.

## 1.2 Myter og spenninger

Det pågående fornyelsesarbeidet i offentlig sektor preges ifølge Grønlie (2001) av to seiglivede myter. Den ene er myten om at offentlige virksomheter er tradisjonsbundne og forsteinede, omstillingsvegrende og trege. Den andre myten er at dagens reformvirksomhet er fundamentalt ny:

«den skal løse *dagens* problemer i styring og forvaltning av offentlig virksomhet ved *nye* virkemidler og organisasjonsmessige grep. Selve ordvalget – *fornyelse* eller *modernisering* – reflekterer en slik forståelse.»<sup>2</sup> (Grønlie 2001:39)

Data fra Forvaltningsdatabasen viser at det har vært gjennomført endringer av statens enheter så langt tilbake som databasen strekker seg. Likevel mener flere å se en ny intensitet i det endringsarbeidet som pågår, som blant annet kan relateres til en forskyvning av fokus eller vektlegging av ulike begreper og verdier.

### **Spenninger mellom ulike begreper**

Fristilling, desentralisering og effektivisering blir gjerne forbundet med vår tid, men de samme begrepene har vært sentrale i spenninger som kan spores innenfor den offentlige forvaltningen i løpet av de siste 50 åra (Grønlie 2001). Spenningene er relatert til:

- Politikk versus forvaltning
- Fristilling versus styrings- og kontrollbehov

<sup>2</sup> Forfatterens egen utheving.

- Sentrale beslutninger versus desentralisert beslutningsmakt
- Rasjonalisering og effektivisering versus andre viktige verdier som rettssikkerhet, offentlighet og demokratisk deltakelse

Spenningsens intensitet vil være avhengig av «styrkeforholdet» mellom motsetningene, men vil ikke være konstant over tid. Det vil gjerne etablere seg et balanseforhold, der noe innenfor en tidsperiode framstår som «naturlig» og «riktig». Nye reformer vil imidlertid kunne berøre balansen mellom disse rollene og hensynene, og spenningene vil aktiviseres.<sup>3</sup>

### **Politikk versus forvaltning**

Ifølge Grønlie (2001) er selve grensedragningen mellom politikk og forvaltning kanskje det fundamentale styrings- og forvaltningspolitiske problem. Spenningen dreier seg om hvorvidt et saksfelt i den offentlige virksomheten skal gjøres til gjenstand for – og avgjøres – gjennom en politisk prosess, eller om det skal oppfattes som et forvaltningsmessig eller administrativt anliggende og domene. Det kan dreie seg om et valg av ytterpunkter, men det kan også dreie seg om å finne et balansepunkt. Denne spenningen vil gjøre seg gjeldende på ulike nivåer, både mellom styrings- og forvaltningsinstitusjoner og innenfor institusjoner. Det handler om graden av demokratisk deltakelse, innflytelse og styring i offentlig virksomhet i forhold til byråkratiske løsninger (2001:50), og det handler om ønsket om å «politisere» versus å «privatisere» saker. Dersom ønsket om å privatisere beslutninger vektlegges, forstått som et ønske om å begrense «omfanget av det politiske», vil dette også påvirke den politiske deltakelsen i ulike beslutningsfora.

### **Fristilling versus styrings- eller kontrollbehov**

Hvor skal balansen mellom politisk og folkevalgt styring eller kontroll og hensynet til institusjonell frihet og selvstendig beslutningsmyndighet ligge? Denne spenningen trer fram i mange ulike saksfelt og i mange institusjonelle sammenhenger. Spenningen omfatter også ulike posisjoner utenfor den ordinære politisk-parlamentariske beslutningsprosessen. Hvilke selskapskonstruksjoner og institusjonelle ordninger skal eller kan brukes for å ivareta relasjonen mellom politisk myndighet og fristilte virksomheter, og hva er forskjellen mellom dem i praktisk virke? Hvordan skal balansen være mellom styring og fristilling med hensyn til forholdet mellom henholdsvis

<sup>3</sup> I avsnittene under er de ulike spenningene gjengitt, og framstillingen bygger i hovedsak på Grønlie 2001.

statsråden og regjeringen, et departement eller Stortinget i de mange forskjellige selskapskonstruksjoner? Denne spenningen har vært virksom under oppløsning av statlige monopoler og ved delprivatisering av statlig virksomhet. Spørsmålet har blant annet berørt hvor fristilt en virksomhet kan være når den utfører offentlige oppgaver, og videre – hvilke tilsyns- og kontrollmekanismer som skal aktiveres.

### **Sentrale beslutninger versus desentralisert beslutningsmakt**

Dette dreier seg om på hvilket geografisk nivå styrings- eller forvaltningspolitiske beslutninger skal fattes: sentralt, på mellomnivå i fylker (eller større regioner) eller på lokalnivå (kommune eller bydel). Spenningen faller ofte sammen med spørsmålet om folkevalgte kontra forvaltningsmessige avgjørelser, men trenger ikke gjøre det. Det er knyttet til valg eller avbalansering mellom to viktige verdikomplekser. På den ene siden desentraliserte beslutninger som skal skape nærhet til dem som beslutningene angår, og høyne beslutningskvaliteten gjennom utnyttelse av lokal ekspertise. På den andre siden sentraliserte beslutninger for å sikre nasjonal likhet og standardisering, eller for vektlegging av spesialisering eller profesjonalisert fagkompetanse. Stortingets vedtak i 2001 om å overføre eierskapet av de offentlige sykehusene fra fylkeskommunen til staten er et eksempel på sentralisering av beslutningsmakt.

### **Rasjonalisering versus andre verdier**

Denne spenningen handler om endringstiltak for rasjonalisering, først og fremst i form av beslutnings- eller kostnadseffektivitet, veid opp mot andre verdier som rasjonaliseringen *kan* tenkes å komme i konflikt med. Endringene av saksbehandler-rutinene kan her tjene som eksempel. Fra å være preget av klassisk-byråkratiske saksbehandlingsrutiner, med en hierarkisk trinnvis behandling av enkeltsaker, har man mer og mer gått over til team- og resultatorienterte behandlingsformer. I dette ligger det en overgang fra regler og prosedyrer til mål og resultater for å høyne effektiviteten. Denne overgangen kan imidlertid støte an mot andre sentrale verdier i offentlig virksomhet. Beslutnings- eller kostnadseffektivitet kan for eksempel komme i konflikt med rettssikkerhet, offentlighet og demokratisk deltakelse. Grønlie (2001) argumenterer for at måten offentlige virksomheter er organisert på, ofte er et resultat av at disse virksomhetene nettopp skal ivareta andre verdier enn de rent kostnads- eller beslutningseffektive, og at større beslutnings- eller kostnadseffektivitet kan ha en omkostningsside av helt annen karakter.

## En balansegang

Omstillingsprosesser vil kunne påvirke de omtalte spenningene og balansen dem i mellom. Ønsket om fristilling vil kunne påvirke rammene for politiske prioriteringer, ønsker og valg. Mens offentlige virksomheter tidligere ble betraktet som et sterkt og integrert system for politisk utvikling, synlig gjennom en aktiv politisk styring av statselskaper (Grønlie 1998), endrer dette seg i løpet av siste halvdel av 1990-tallet. Endringene synes å være drevet fram av flere krefter som tilsynelatende trekker i samme retning. Dette kan tenkes å påvirke den tidligere omtalte balansen mellom roller og funksjoner:

«Hvis balanseforskyvningene er store nok og systematisk trekker i samme retning, gir det oss en annerledes stat enn den vi hadde» (Grønlie 2001:40).

Grønlie (2001) mener å se indikasjoner på retningsskifter i styrings- og forvaltningspolitikken. Det dreier seg om et skifte fra blant annet desentralisering i retning av sentralisering, og fra politikk i retning av forvaltning. Staten søker ikke lenger redskaper for ekspansjon, men tilpasser seg markedets og konkurransens logikk for størst mulig verdiskaping (ibid. s. 63). Mens staten fram til 1970-åra kan omtales som en entreprenørstat, reiser Grønlie spørsmålet om vi nå er i ferd med å få en tjeneste- eller servicestat, der det overordnede målet for statens virke er mest mulig kostnadseffektiv tjenesteproduksjon. Dermed kan vi også være vitne til en annen overgang; overgangen fra borger til klienter, kunder og brukere.

## Fra borger til bruker?

Som borgere har vi en rekke rettigheter – sivile, økonomiske, politiske, kulturelle og sosiale. Disse er basert på prinsippene universalisme, egalitet, legalitet og statlig garanti (Marshall 1965, jf Hernes og Martiniussen 1980 og Eriksen og Weigård 1993:134ff).<sup>4</sup> Normativt sett er de politiske rettighetene til å delta viktigst, fordi disse gir borgeren rett til medbestemmelse om hva som skal gjelde og kan sies å være en forutsetning for de andre rettighetene. I takt med framveksten av velferdsstaten har tre nye relasjoner til staten kommet til: klient, bruker og kunde (Eriksen og Weigård 1993). Kjennetegnet ved de tre rollene er knyttet til samhandlingsrelasjonen. Som kunde er vi i en betalingsrelasjon til offentlige myndigheter, og kjøp av tjenester er her det sentrale. I dette ligger det også en forutsetning om at vi kan velge mellom flere konkurrerende tilbud. Som klient er vi i en avhengighetsrelasjon og har behov for hjelp og støtte. Som bruker er det medvirkningsrelasjonen som framheves, men

<sup>4</sup> Dette avsnittet bygger på Skivenes, M. (2005): ” Forvaltning og politikk – om den nødvendige forbindelsen mellom brukermedvirkning og borgermedvirkning” i Willumsen (red.): Brukernes medvirkning! Oslo: Universitetsforlaget.



det er ikke innlagt forpliktelser med hensyn til fellesskapets interesser; brukeren trenger bare å ta hensyn til seg selv og sine nærmeste.

De tre rollene utgjør enkeltaspekter ved borgerrollen. Gjennom borgerrollen deltar vi i utformingen av policymål, programmer og lover, og slik kan vi påvirke rammene for blant annet velferdsytelsene. Det er helheten som står i fokus. Koplinger mellom forvaltning og politikk blir derfor svært viktig, og videre; graden av åpenhet rundt politiske prosesser som berører samfunnsutforming sentralt og lokalt. Dersom enkeltaspekter som bruker- eller kunderollen framheves på bekostning av den helhetlige borgerrollen, vil dette kunne påvirke de deltakelsesrettighetene og det innsynet vi tilbys.

## 1.3 Rapportens oppbygning

I det påfølgende kapittel 2 presenterer vi den metodiske tilnærmingen. Her går vi nærmere inn på de datakilder vi benytter oss av. Vi omtaler også de ulike tilknytningsformene vi finner innenfor staten.

I kapittel 3 presenterer vi indikatorer på endringer. Vi ser blant annet på utviklingen innenfor statsforvaltningen i forhold til økonomiske størrelser som konsum, produksjon og lønnskostnader. Vi ser også nærmere på antall sysselsatte. Dernest går vi over til å presentere endringer i tilknytningsformer i staten i tidsrommet 1990 til 2005. Dataene viser en gradvis forskyvning fra statlig forvaltning til ulike grader av fristilling. Økt delegering, autonomi og spesialisering er her sentrale begreper.

I kapittel 4 ser vi endringene i lys av ulike drivkrefter. Dette er teknologisk utvikling, utflyttinger, nye konkurransekrav i kjølvannet av EU og EØS, et endret syn på statens rolle som eier og forvalter, og politikk som drivkraft til endring. I hvilken grad kan disse ulike, men relaterte drivkreftene kaste lys over utviklingen?

I kapittel 5 anskueliggjør vi endringer på virksomhetsnivå. Vi går inn i Skatteetaten, Politi- og lensmannsetaten, Posten og Mesta.. Samtlige virksomheter har gjennomført endringer som har påvirket struktur og oppgavefordeling, og to av dem har endret tilknytningsform til staten.

I kapittel 6 retter vi oppmerksomheten mot de ansatte: I hvilken grad er opplevelsen av arbeidsmengde, tid og mestring endret, og på hvilken måte? Og hvordan vurderer arbeidstakerne i de fire virksomhetene arbeidsbelastningene og arbeidsmiljøet?

I kapittel 7 tematiserer vi de individuelle og samfunnsøkonomiske konsekvensene av omstillingene. Vi undersøker om og hvordan omstillingsprosessene har påvirket ansattes overgang til annet arbeid, ledighetsrisiko, sykepengemottak eller risiko for mottak av andre trygdeytelser.

I kapittel 8 ser vi nærmere på endringer av tjenestene og tjenesteproduksjonen. I hvilken grad har for eksempel tjenestekvaliteten blitt bedre? Og er brukerne mer tilfredse i dag enn tidligere?

I kapittel 9 reiser vi spørsmål om omstillingene og erfaringene med omstillingene har påvirket partssamarbeidet og tillitsvalgtrollen i de fire virksomhetene.

I rapportens siste kapittel – 10 – oppsummerer vi sentrale funn.

## Kapittel 2 Metodisk tilnærming

Når temaet er staten – eller nærmere bestemt *endringer* i staten – er dokumenttilfanget stort. «Modernisering» av statlige virksomheter – i likhet med offentlig sektor generelt – har vært tema for en rekke offentlige utredninger, Statskonsult-rapporter og andre mer forskningsbaserte prosjekter. Det er imidlertid en utfordring at det i mindre grad foreligger dokumentasjon som evaluerer effektene av de mange gjennomførte omstillingsprosjektene på arbeidstakerne, særlig dem som berøres i form av overtallighet. Vi vet lite om hva som skjer med disse arbeidstakerne, og hvor lett eller vanskelig det er å komme i nytt arbeid. Derimot vet vi mer om endringenes innvirkning på fagbevegelsen. Fafo gjennomførte i 2004 et større prosjekt der utviklingen i offentlig sektor ble tematisert (Løken og Pape 2004). Her beskrives og analyseres utfordringer for LO i en endret offentlig sektor ved hjelp av casestudier. Funn og analyser fra den studien benyttes også i denne rapporten.

Datatilfanget er imidlertid stort når det gjelder endringer av organisatorisk struktur og tilknytningsform.

### 2.1 Forvaltningsdatabasen

Forvaltningsdatabasen inneholder informasjon om statlige enheter fra 1947 og fram til i dag. Databasen omfatter alle departementer og underenheter som kontorer, avdelinger, seksjoner og alle ytre etater og enheter som er organisert under departementene. For ytre etater og enheter er interne administrative nivåer utelatt fra databasen. Når vi omtaler data fra forvaltningsdatabasen, benytter vi betegnelsen «enheter», fordi det er denne som benyttes av Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste (NSD) selv.

Forvaltningsdatabasen gir informasjon om relasjoner mellom enheter innenfor staten og hvordan disse endres over tid. Databasen viser også hvilke endringer enhetene blir utsatt for. I dette prosjektet tar vi utgangspunkt i endringer i tidsperioden 1990 til 2004.

Hoveddelen av arbeidet med innsamling av data i Forvaltningsdatabasen har foregått ved Rokkansenteret, Universitetet i Bergen, mens organisering og tilrettelegging av data for analyser skjer ved NSD. Databasen kan benyttes til å ta ut over-

sikter over sentraladministrasjonen på gitte tidspunkter, og kan samtidig gi oss et bilde av de endringer som finner sted. Utviklingen i Posten kan for eksempel spores bakover i tid, med hensyn til både navneendringer og tilknytningsform. Slik kan vi ved hjelp av Forvaltningsdatabasen få data om bevegelser i et historisk perspektiv. Her bruker vi først og fremst databasen til å si noe om bevegelsene fra den ordinære statlige forvaltningen til ulike selskapsformer med selvstendig juridisk status. Vi benytter også databasen til å synliggjøre de endringer som finner sted innenfor statlig forvaltning – herunder omorganiseringer som innebærer sammenslåinger og oppsplittinger, nye enheter som opprettes, og gamle som nedlegges.

## 2.2 Registerdata

Det registerbaserte datamaterialet er hentet fra forløpsdatabasen FD-Trygd. Dette er en database som dekker hele den norske befolkningen, hvor man kan følge alle bevegelser i arbeidslivet og trygdesystemet fra 1992–2003. De viktigste typer forløpsdata i FD-trygd er opplysninger om forskjellige typer pensjoner, som uførepensjon og avtafestet pensjon, og opplysninger om folketrygdytelser som vanligvis er av mer kortvarig karakter, som for eksempel overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, fødsels- og sykepengen og attføringspengen. I tillegg inneholder basen forløpsdata som er basert på opplysninger fra en del andre ordninger eller temaområder. Disse områdene er demografi, utdanning, økonomisk sosialhjelp, arbeidssøking og sysselsetting. I utgangspunktet er alle de statlige virksomhetene identifisert med et kryptert organisasjonsnummer. Ved hjelp av Statistisk sentralbyrås (SSB) Bedrifts og Foretaksregister har vi identifisert virksomhetene Posten, Vegvesenet/Mesta, Skatteetaten og Politiet via virksomhetenes organisasjonsnumre. Dette gir oss muligheten til å følge alle de ansatte i disse fire virksomhetene i perioden 1992–2003. En slik kopling har aldri tidligere blitt gjort, og datamaterialet vil derfor frambringe informasjon som aldri tidligere har vært tilgjengelig. Datamaterialet gjør oss i stand til å beskrive presist hvilke effekter omstillingsprosessene har hatt på de ansatte. I kapittel 7 følger vi de ansatte over tid, og belyser hvordan omstillingsprosessene har påvirket de ansattes jobbskiftfrekvens, ledighetssannsynlighet og tilknytning til trygdesystemet. I tillegg til de fire virksomhetene har vi gjort et uttak av 25 prosent av den norske befolkningen som på et eller annet tidspunkt var i arbeid i perioden 1992–2003. Vi har dermed en representativ sammenlikningsgruppe som gjør det mulig å se omstillingenes effekter i forhold til den generelle utviklingen i arbeidsmarkedet.

## Analysér av registerdata

De registerbaserte analysene i kapittel 7 er gjort i to trinn. Først gir vi en generell oversikt over utvikling over tid for de ulike utfallene vi studerer. Her presenterer vi utviklingen i jobbskiftfrekvens, arbeidsledighetsforekomst, langtidssykefravær, attføring, uførepensjon og AFP-pensjonering for hver av de fire virksomhetene i perioden 1992 til 2003<sup>5</sup>. Videre presenteres utviklingen langs de samme utfallene for et representativt utvalg av den norske arbeidsføre befolkningen. Man vil i disse analysene ikke kunne skille ut de spesifikke effektene av omstillingsprosesser. Faktorer som tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet, aldersfordeling og kjønnsfordeling i virksomhetene vil påvirke de ansattes sannsynlighet for jobbskift, sykdom og trygding.

Ved en studie av forekomsten av de ulike ytelsene/tilstandene blant ansatte og tidligere ansatte vil en, dersom en sammenlikner forekomster før og etter omstillingen, belyse effekter av fenomener og kjennetegn som ikke er direkte knyttet til omstillingen. Man kan tenke seg at alderssammensetningen i en gitt virksomhet vil kunne påvirke andelen med for eksempel sykepenges og uførepensjon (eldre arbeidstakere har en høyere sannsynlighet for uførhet). Uføreraten, sammen med de andre utfallene, vil derfor både være et resultat av de ansattes kjennetegn og av de omstillingsprosesser som har pågått. Videre vil strukturelle parametre som tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet påvirke de samme utfallene. Vi vet for eksempel at lav etterspørsel etter arbeidskraft gir lavere sykefravær (Hammer og Øverbye, 2006). Alle disse påvirkningsfaktorene vil være «uinteressante» når vi er ute etter de **rene** omstillingseffektene. For å belyse de direkte omstillingseffektene har vi derfor valgt en annen framgangsmåte i tillegg til den første.

For å kontrollere bort disse «uønskede» effektene og til slutt sitte igjen med den «rene» effekten av omstillingsprosessen, har vi gjort det som kalles en kvasiexperimentell effektevaluering. Det vi i praksis her gjør, er at vi for hver person som tilhører en virksomhet som har vært gjennom en omstilling, velger en «tvilling» som har de samme bakgrunnskjenntegnene som personen i den omstilte virksomheten, men som ikke har vært gjennom omstilling. I vårt tilfelle vil vi da stå igjen med fire grupper av personer som har vært gjennom omstilling, og hver av disse fire vil tilordnes en sammenlikningsgruppe som ikke har vært gjennom omstilling, men der de ansatte har de samme kjennetegn som i den omstilte virksomheten. Denne typen «matching» krever et stort og omfattende datamateriale for at prosessen med å finne sammenlikningsgrupper skal være av høy nok kvalitet. Registerdatamaterialet i FD-trygd er svært velegnet til dette formålet. Mer informasjon om det metodologiske designet kan finnes i Lorentzen og Dahl (2005) og i Rubin (1997).

<sup>5</sup> Observasjonsperioden varierer noe mellom de ulike utfallene.

De kvasiexperimentelle analysene er gjort med utgangspunkt i 1994-kohorten av arbeidstakere som jobbet i de respektive virksomhetene forut for omstillingen, det vil si alle som jobbet i en av de fire virksomhetene i 1994. Tilsvarende har vi dradd de fire sammenlikningsgruppene fra 1994-kohorten av arbeidstakerne registrert i kontrollgruppa på 25 prosent av den arbeidsføre befolkningen. Alle disse gruppene følges fram til siste registreringsdato. Resultatet av denne prosedyren er at vi med sikkerhet kan si at vi sammenlikner like med like, og at eventuelle omstillings-effekter ikke skyldes de ansattes kjennetegn eller forhold knyttet til det generelle arbeidsmarkedet. Årsaken til at 1994 er valgt, er at vi da har kunnet bruke trygde- og arbeidshistorikk fra de to foregående år som bakgrunnsinformasjon for å generere mest mulig identiske kontroll- og sammenlikningsgrupper.

## 2.3 Statistisk sentralbyrås leveårsanalyse

Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført leveårsanalyser i 1996, 2000 og 2003. En del av spørsmålene er overlappende og kan benyttes til å vise en utvikling hva gjelder arbeidstakeres opplevelse av blant annet:

- Jobbsikkerhet
- Arbeidsmessige forhold som trivsel og stress
- Grad av ansvar
- Opplevd innflytelse
- Sykefravær

I leveårsanalysene kan vi skille ut statsansatte som egen gruppe<sup>6</sup>, og sammenlikne disse arbeidstakerne med ansatte innenfor kommunal og privat virksomhet. I tabellen 2.1 ser vi hvordan respondentene fordeler seg mellom de ulike sektorene:

Vi benytter data fra leveårsanalysene til å sammenlikne arbeidstakere fra ulike sektorer, samtidig som vi vil synliggjøre en utvikling over tid. Opplever eksempelvis statlig ansatte en roligere arbeidshverdag enn det ansatte i privat sektor gjør? Vi vil også for eksempel kunne få informasjon om ansatte har vært igjennom omstillingsprosesser, vurderer sin jobbsikkerhet annerledes enn øvrige arbeidstakere. Vi vil kunne utlede en indikasjon på utvikling over tid, og se om den er negativ eller positiv.

<sup>6</sup> Statsansatte vil i dette tilfelle være ansatte i statsforvaltningen, ikke statseide selskaper og virksomheter.

Tabell 2.1 Respondenter i SSBs leveårsanalyser fordelt på sektorer og år

Sektor	År		
	1996	2000	2003
	1371	1599	1618
Privat/aksje	64 %	63 %	63 %
	580	684	589
Kommune/fylke	27 %	27 %	23 %
	202	242	349
Stat	9 %	10 %	14 %
	2153	2525	2556
Totalt	100 %	100 %	100 %

## 2.4 Nasjonalregnskapet

Nasjonalregnskapet gir oss informasjon om statens størrelse og betydning i samfunnsøkonomien. Dette kan måles på ulike måter, blant annet ved å sammenlikne konsum, produksjon og lønnskostnader i statlig sektor med andre sektorer, og for hele økonomien. I denne rapporten sammenlikner vi utviklingen i statlig forvaltning med utviklingen i kommunal forvaltning. Vi forholder oss i hovedsak til tidsrommet 1990 til 2004. Som det vil framkomme i teksten, vil imidlertid tidsskalaene i flere tilfeller være kortere, fordi data ikke foreligger for hele tidsperioden.

I statlig forvaltning inngår imidlertid også de regionale helseforetakene fra 2002, og i kommuneforvaltningen er fylkeskommunen inkludert. Når vi i denne sammenhengen omtaler utviklingen innenfor statsforvaltningen vil vi med andre ord også ha med virksomheter som er gitt stilling som eget rettssubjekt.

Vi benytter også andre tilgjengelige data. Dette kommenteres fortløpende i teksten.

## 2.5 Intervjuer

Høsten 2005 gjennomførte vi intervjuer med ledere og tillitsvalgte i Skatteetaten, Politi- og lensmannsetaten, Posten og Mesta. Noen av intervjuene ble gjennomført i grupper, andre individuelt. Vi benyttet semistrukturerte intervjuguiden. Dette har på den ene siden muliggjort tilpasninger til den enkelte virksomhet og til temaer som dukker opp underveis. På den andre siden har det bidratt til at vi har kunnet

sammenlikne data fra ulike nøkkelspørsmål både mellom tillitsvalgte og ledere i den enkelte virksomhet, og virksomhetene imellom.<sup>7</sup>

På tillitsvalgsiden har vi intervjuet hovedtillitsvalgte for de forbundene som er delaktige i ulike partssammensatte utvalg i virksomhetene. I Politi- og lensmannsetaten har vi i tillegg intervjuet lokale tillitsvalgte. På arbeidsgiversiden har vi – igjen med unntak av Politi- og lensmannsetaten – intervjuet sentrale ledere. I sistnevnte etat har vi også intervjuet ledere lokalt. På arbeidsgiversiden har vi fått hjelp av våre kontaktpersoner på ledersiden til å finne fram til relevante informanter.

Antallet har som har blitt intervjuet i hver av virksomhetene varierer mellom fem og fjorten. Intervjuenes lengde har vart fra en time til mange timer over flere dager. I rapporten benytter vi sitater. Siden vi ikke har benyttet båndopptaker, og for å bevare en eventuell ønsket anonymitet, har vi forelagt disse sitatene for de ulike informantene. Disse har således blitt 'godkjent' som rette gjengivelser.

Vi har i denne undersøkelsen ikke intervjuet ansatte. Dette skyldes ressursmessige begrensninger.

## 2.6 Dokumentanalyse

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, finnes det et stort tilfang av offentlige dokumenter som omhandler statens rolle og endringer i denne. Dette er for eksempel Stortingsmeldinger som omhandler statlige tilsyn og konkurransepolitikk, og NOUer som berører forholdet mellom marked og stat. Disse dokumentene er benyttet som bakgrunnsmateriale, samtidig som de også tidvis benyttes aktivt i teksten.

Vi har også sett nærmere på de siste regjeringenes programmer. Dette kan gi oss en indikasjon på fokusområder og eventuelle forskjeller mellom mål og prioriteringer og partitilhørighet.

Videre har vi benyttet oss av Statskonsults rapporter og notater som berører utviklingen innenfor staten i løpet av de siste 15 åra, og vi gjør også bruk av Fafo-publikasjoner der endringer i staten er relatert til utfordringer for fagbevegelsen.

I tillegg benytter vi oss av dokumenter fra og om de fire virksomhetene (årsmeldinger, interne utredninger og liknende) og avisartikler og reportasjer som blant annet retter blikket mot effektene av statlige endringer.

<sup>7</sup> Intervjueguide er å finne som vedlegg 1.



## 2.7 Definisjoner av tilknytningsformer

Når man beveger seg inn i de ulike tilknytningsformene som finnes innenfor staten, støter man på en rekke begreper. Disse begrepene forteller ikke bare om en enhet er innenfor eller utenfor den statlige forvaltningen. De sier også noe om graden av nærhet og fjernhet til departement og regjering. Både innenfor og utenfor den statlige forvaltningen vil denne nærheten variere, og den sier noe om den utøvende statsmaktens mulighet til å styre etter politiske prioriteringer og mål. Gjennom fastlegging av tilknytningsform bestemmes grunnlaget for og virkemåten til de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjonene som må finnes mellom det politisk ansvarlige nivået og det utøvende nivået (Statskonsult 1998:18, s. 6). Statskonsult framstiller sentrale trekk som skiller de ulike hovedtilknytningsformene slik (ibid.):

- Rettslig status: hvorvidt enheten er en del av staten som juridisk person eller et eget rettssubjekt
- Plassering av ansvar for organisering og strategisk styring: statsmyndighetene eller enheten selv
- Plassering av ansvar for økonomi og tilførsel av finansielle ressurser; statsmyndighetene eller enheten selv
- Personalets status: statstjenestemenn eller ikke, ulikt lov- og avtaleverk
- Mulighetene til å ivareta overordnede styringsbehov i forhold til løpende drift

En enhets tilknytningsform representerer derfor både muligheter og begrensninger for statsmyndighetenes styringsadgang, samtidig som tilknytningsformen representerer muligheter og begrensninger for de statlige enhetene. Tilknytningsform dreier seg derfor om demokratisk styring og kontroll på den ene siden og enhetenes autonomi og handlefrihet på den andre siden.

### Hovedformer og underformer

Hovedskillet mellom de ulike tilknytningsformene går mellom enheter som er deler av staten som juridiske personer, og enheter som har status som egne rettssubjekter. Men innenfor hver av disse to kategoriene befinner det seg flere ulike tilknytningsformer. Under har vi i stikkordsform oppgitt de ulike formene.

## Forvaltningsorganer

Under forvaltningsorganer finner vi enheter som er deler av staten som juridiske personer. Forvaltningsorganer er plassert under et departement der statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomheten, og virksomheten styres gjennom forvaltningsmessig instruksjon. Under rubrikken forvaltningsorganer vil vi finne direktorater, etater, ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige finansinstitusjoner og forvaltningsbedrifter.

*Ordinære forvaltningsorganer* er å betrakte som grunnformen for statlig virksomhet. I forvaltningsdatabasen er disse delt inn i *sentraladministrative organ* (for eksempel direktorater) og *ordinære forvaltningsorgan*. Begge har hele landet som virkefelt. Regelen er at ordinære forvaltningsorganer benyttes som tilknytningsform når oppgavenes art og formål tilsier at det ikke bør gjøres systematiske unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene for forvaltningsorganer. For eksempel skal det foreligge muligheter til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften, og det gjennomgående regelverket som berører statens økonomiforvaltning, personalforvaltning, innkjøp og anskaffelser, skal gjelde.

*Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* ble foreslått som egen tilknytningsform av Hermansen-utvalget i NOU 1989:5. Hensikten var å skape et alternativ til stiftelsesformen. I dette ligger det et ønske om å gi virksomhetene en faglig uavhengighet i forhold til departement og regjering. Økonomisk handlefrihet gjennom å kunne disponere virksomhetens merinntekter skal bidra til denne uavhengige statusen. Virksomhetene kan selv prioritere sine aktiviteter på et friere grunnlag enn ordinære forvaltningsorganer. De virksomhetene som er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, har til felles at hovedfunksjonen ligger innenfor verdi-, kultur- og kunnskapsforvaltning (Statskonsult 1998:18, s. 21). I dag er universitetene, Norges forskningsråd, NUPI og NOVA eksempler på virksomheter med denne tilknytningsformen.

*Forvaltningsbedriftene* er den tredje tilknytningsformen vi her vil omtale. Denne skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene blant annet ved at de er nettobudsjettert, at investeringene aktiveres, og at de er gitt fullmakter med hensyn til personal-, økonomi og eiendomsforvaltning. Denne tilknytningsformen har først og fremst vært benyttet i forretningsmessig tjenesteyting som ikke lar seg realisere på en effektiv og fordelingsmessig god nok måte i markedet. Her vil ønsket om å tilby like tjenester uavhengig av geografisk beliggenhet og befolkningstetthet spille en rolle. Som vi skal komme tilbake til, kan det synes som om denne tilknytningsformen er en mellomform før virksomheten går over «grensen» og blir egne juridiske subjekter (fristilles). For eksempel har Posten, NSB og Telenor og det tidligere Luftfartsverket – nå Avinor – en fortid som forvaltningsbedrifter. I 2005 er Forsvarsbygg, Statens kartverk, Statens pensjonskasse og Garantiinstituttet for eksportkreditt forvaltningsbedrifter.

## Statselskaper

*Statsaksjeselskap* er den mest brukte formen blant statselskapene, og skal primært benyttes når det ikke foreligger sektorpolitiske hensyn. Et statsaksjeselskap er et selvstendig rettssubjekt der styret og ledelsen er ansvarlige for drift og økonomi. Statsråden skjøtter eierskapet på vegne av staten i generalforsamlingen. Statsaksjeselskap kan gå konkurs.

De fleste statlig eide selskapene som ble etablert som statsaksjeselskap på 1990-tallet, er blitt delprivatisert, eller det foreligger planer om (del)privatisering (NOU 2003:34, s. 12–13). Begrunnelsen er at det ikke foreligger særskilte sektorpolitiske begrunnelser for å opprettholde eierskapet. Et utviklingstrekk vi derfor gjerne ser, er en overføring av ansvaret for selskapene fra et sektordepartement til Nærings- og handelsdepartementet. I deleide selskaper er statens innflytelse begrenset av andre aksjeeieres rettigheter i henhold til aksjelovgivningen.

*Statsforetak* er organisert etter statsforetaksloven. Her er staten eiere av foretaket. Foretaket må oppløses og et nytt selskap etableres dersom andre skal trekkes inn på eiersiden. Statsforetakene har skriftlig foreleggelsesplikt for eier – statsråd – i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål, eller som vil endre virksomhetens karakter i vesentlig grad. Statsforetakene skal også sende styreprotokoller til eier (NOU 2003:34, s. 13). Eksempler på virksomheter som er organisert som statsforetak, er i dag Statnett SF og ENOVA SF.

Enkelte selskaper er opprettet etter særskilte lover som regulerer virksomheten – såkalte *særlovsselskaper*. Aksjelovens bestemmelser kan helt eller delvis gjøres gjeldende. Særlovsselskaper har særskilte organisatoriske regler som er tilpasset sektoren og de styringsbehovene som foreligger, slik Vinmonopolet A/S er et eksempel på. Også helseforetakene kan plasseres i gruppa særlovsselskaper. Helseforetaksloven fra 2002 er utarbeidet med utgangspunkt i statsforetaksloven, men har en rekke særbestemmelser. Verken statsforetak eller særlovsselskaper kan gå konkurs.

Virksomhetene innenfor kategorien statselskaper reguleres av henholdsvis aksjeloven(e), inkludert særlovsbestemmelser for statsaksjeselskapene, statsforetaksloven og lover for de enkelte særlovsselskaper. Statens interesser kan fremmes direkte gjennom eieragering i selskapets formelle organer.

Den siste formen for organisering som her skal omtales, er *stiftelser*. Stiftelser er selveiende enheter som verken eies av staten eller av såkalte private rettssubjekter. Stiftelser kan ikke styres gjennom instruksjon eller fra eierposisjon – statsråd – men gjennom særskilt lovgivning, krav nedfelt i vedtekter i forbindelse med etablering, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd eller kjøp av tjenester knyttet til utføring av spesifikke oppgaver. Vi har imidlertid valgt å holde stiftelser utenfor dette prosjektet. Oppsummert kan de ulike tilknytningsformene illustreres ved hjelp av figur 2.1.

Figur 2.1 Tilknytningsformer innenfor staten

Selvstendig juridisk subjekt	S E L S K A P ↑	Hel-/ deleide statsaksjeselskap	NSB, Posten, Telenor
		Særlovsselskap	Vinmonopolet, Norsk Tipping
		Statsforetak/ helseforetak	Medinnova, Regionale helseforetak
Del av staten som juridisk subjekt	F O R V A L T N I N G ↓	Forvaltningsbedrifter	Statens pensjonskasse, Statens kartverk
		Forvaltningsorgan m/ særskilte fullmakter	Universiteter, NUPI, NFR
		Andre ordinære forvaltningsorgan	Utlendingsnemnda
		Sentraladministrative organ	Direktorater, etater

Pilen i figur 2.1 illustrerer tilknytningsformen til staten. Jo lenger ned en virksomhet kan plasseres, jo tettere er koplingen til statlig styring, og omvendt. Dette viser at man også innenfor den statlige forvaltningen vil kunne ha en relativt stor grad av autonomi i forhold til departementet og statsråd dersom virksomheten er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, eller som en forvaltningsbedrift. Grensen kan imidlertid trekkes i forhold til virksomhetens juridiske status. Når vi i rapporten omtaler deleide statsaksjeselskaper, er dette selskaper der staten har eller har hatt majoritetseie.<sup>8</sup> De selskapene som staten bare har en liten eierandel i, er med andre ord utelatt.

<sup>8</sup> Herunder blant annet Statoil ASA, KongsbergGruppen ASA, Telenor ASA og Trøndelag Teater AS.

## Kapittel 3 En stat i endring

Modernisering, effektivisering og brukerne i sentrum. Vi kjenner begrepene igjen fra den offentlige debatten om utviklingen innenfor statlig og kommunal sektor, og de impliserer omstilling. Omstilling kan berøre tilknytningsform, ansvarsforhold, organisasjonsstruktur, oppgaveinnhold og dermed også oppgavefordelingen blant ansatte. Det kan dreie seg om utflytting av funksjoner og arbeidstakere, sammenslåing eller utskilling av enheter og nedbemanning. For statens del ser vi eksempler på alle disse formene for omstilling. I dette kapitlet skal vi se nærmere på omfanget av endringene, og vi identifiserer ulike indikatorer:

- Utviklingen i statlig konsum, produksjon, lønnskostnader og sysselsetting
- Endring i tilknytningsform i staten
- Ulike former for organisering
- Omstillingstakt
- Tilsynenes økende betydning

Vi starter med å se på statens størrelse, målt i konsum og produksjon over tid.

### 3.1 Offentlig konsum

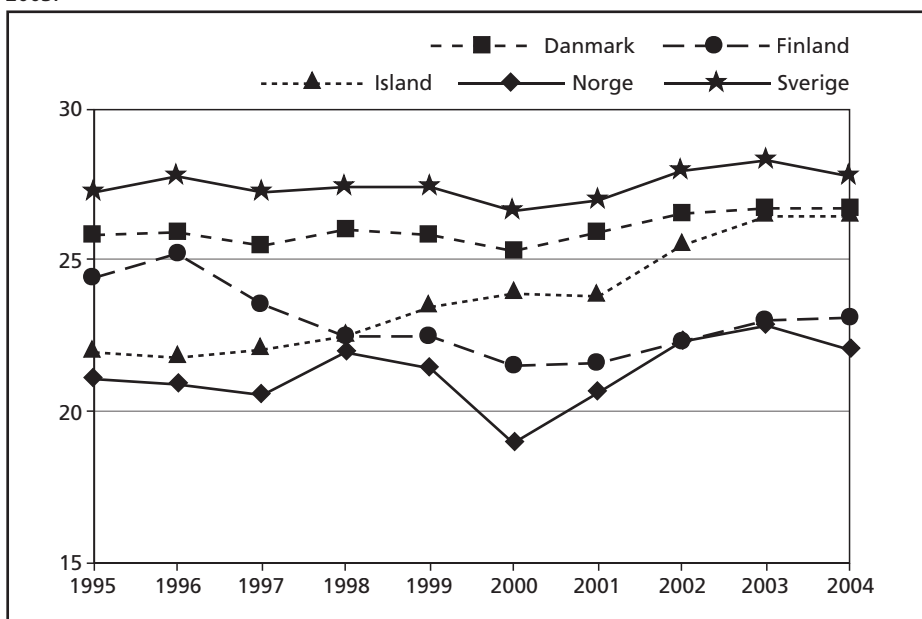
Gjennom nasjonalregnskapet kan vi danne oss et bilde av offentlig sektors utvikling i løpet av 1990-åra. Offentlig konsum er en indikator på størrelse: Er det slik at offentlig forvaltning har blitt vesentlig større?

Offentlig forvaltning inndeles i statsforvaltningen og kommuneforvaltningen. I statsforvaltningen inngår alle virksomheter som finansieres av statskassa, herunder folketrygden og andre stats- og trygderegnskap. Statens forretningsdrift, statlig eide foretak og statlige låneinstitusjoner regnes *ikke* som del av statsforvaltningen, med unntak av helseforetakene, som regnes med. Som en første indikator på endring ser vi nærmere på utviklingen av offentlig konsum i et nordisk perspektiv.

### Offentlig konsum i et nordisk perspektiv

Størrelsen på den offentlige forvaltningen kan illustreres ved hjelp av konsum i offentlig forvaltning som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP).<sup>9</sup> Konsumet er alle utgifter til varer og tjenester som betales av stats- og kommuneforvaltningen til konsumformål.<sup>10</sup> I både stats- og kommuneforvaltningen måles disse utgiftene ved å se på de totale produksjonskostnadene som inkluderer produktinnsats, lønnskostnader, kapitalslit, eventuelle netto næringskatter, men fratrukket gebyrer. I tillegg kommer konsumentutgifter gjennom finansiering av konsumanskaffelser fra markedsrettet produksjon til fordel for husholdningene. Det offentlige konsumet i Norge kan sammenliknes med tilsvarende mål for andre land. I figur 3.1 har vi sammenliknet utviklingen i Norge med andre nordiske land.<sup>11</sup>

Figur 3.1 Offentlig konsum i de nordiske land i prosent av bruttonasjonalprodukt fra 1995–2003.



Kilde: Nordisk statistisk årbok 2005

<sup>9</sup> BNP er målet på all verdiskaping i et land i løpet av et år, og omfatter all markedsrettet næringsvirksomhet, offentlig forvaltning, ideelle organisasjoner og produksjon for eget bruk.

<sup>10</sup> Fratrukket offentlige gebyrinntekter fra blant annet offentlige barnehager, offentlige helsetjenester, offentlige renovasjonstjenester mv.

<sup>11</sup> Tallene er hentet fra Nordisk statistisk årbok 2005. Årbokas supplements-CD gir tall fra 1995 til 2004. Vi har utelatt Grønland fra oversikten.

Vi ser i figur 3.1 at det offentlige konsumet i prosent av bruttonasjonalproduktet er lavere i Norge enn i de øvrige nordiske landene i hele perioden. Sett i forhold til Sverige og Danmark og etter hvert Island er forskjellene forholdsvis store. Finland er det landet som skiller seg mest ut i figuren, der det offentlige konsumet i prosent av BNP viser en fallende tendens fra 1995 til 2000/2001 (for så å stige noe igjen). For Islands del ser vi den motsatte utviklingen, der offentlig konsum har økt kraftig som andel av BNP.<sup>12</sup>

Hovedforklaringen på at det offentlige konsumet i prosent av BNP i Norge er det laveste i Norden er først og fremst en positiv utvikling i BNP, blant annet som følge av gunstige oljepriser. BNP i Norge var illustrerende nok det høyeste i Norden i 2004; om lag 260 000 norske kroner pr. innbygger. Dernest fulgte Danmark med 216 000.

Det offentlig konsumet i prosent av BNP har vært lavere i Norge enn i Norden forøvrig i perioden 1995 til 2004. Forklaringen er ikke at det offentlige forbruket her i landet har vært lavere, men at BNP har økt.

Det offentlige konsumet i prosent av BNP forteller oss mindre om den reelle størrelsen på vår offentlige forvaltning sett i forhold til andre land. Ifølge et notat fra Statskonsult var imidlertid ikke norsk offentlig forvaltning vesentlig større enn forvaltningen i Danmark, Sverige og Finland i 2001. Det spesielle for Norges del er snarere at mens veksten i de tre andre nordiske landene hadde flatet ut eller vært negativ i siste halvdel av 1990-tallet, var det fortsatt en vekst i den norske offentlige forvaltningen (Statskonsult 2001:3). Statskonsult viser til to mulige forklaringer. Den ene er relatert til treghet: Vi ligger bare noe etter i tid sett i forhold til eksempelvis Sverige og Finland. Den andre forklaringen kan være at Norge, som en konsekvens av store oljeinntekter og et voksende BNP, ganske enkelt bruker mer på offentlig sektor fordi vi har råd. Både Sverige og Finland har vært igjennom økonomiske innsparinger på hele 1990-tallet (ibid.), noe som blant annet har medført en kostnadsreduksjon innenfor offentlig forvaltning.

<sup>12</sup> I perioden 1994 til 2000 lå det offentlige konsumet i Norge i prosent av BNP lavere enn i Frankrike, mens det var noe høyere enn i Tyskland og England.

## Konsum i stats- og kommuneforvaltningen

Det offentlige konsumet kan altså deles inn i konsum i stats- og kommuneforvaltningen. Både konsum i stats- og i kommuneforvaltningen deles videre inn i to hovedkategorier: kollektivt og individuelt konsum. I tabellen under har vi også trukket inn det private konsumet. Privat konsum viser til konsum i husholdningene og konsum i ideelle organisasjoner. I tabell 3.1 ser vi utviklingen i konsum innenfor de tre områdene fra 1990 til 2004. Vi ser også den årlige volumendringen i prosent:

Tabell 3.1 Konsum og årlige volumendringer i prosent\* i forhold til ulike sektorer (løpende priser mill. kroner)

	90	92	94	96	98	00	02	04
BNP	726 799	790 300	873 410	1 026 924	1 132 134	1 469 075	1 519 131	1 716 933
Årlige volumendringer i prosent BNP	2,1	3,3	5,3	5,3	2,6	2,8	1,1	3,1
Konsum i statsforvaltningen	63 001	74 912	80 456	87 569	99 415	112 324	180 691	197 532
Årlige volumendringer i prosent statsforvaltning	9,7	6,4	0,6	3,5	1,7	1,2	44	2,9
Konsum i kommuneforvaltning	91 192	104 795	113 376	127 106	148 020	168 793	157 775	173 255
Årlige volumendringer i prosent kommuneforvaltning	2,5	5	2,2	2,8	4,4	1,4	-21,8	1,5
Privat konsum	357 100	396 793	435 350	498 965	554 540	625 501	680 681	760 921
Årlige volumendringer i prosent privat konsum	0,7	2,2	3,3	6,5	2,7	3,9	3	4,7

Kilde: SSB Nasjonalregnskapet. Tallene for 2004 er foreløpige.

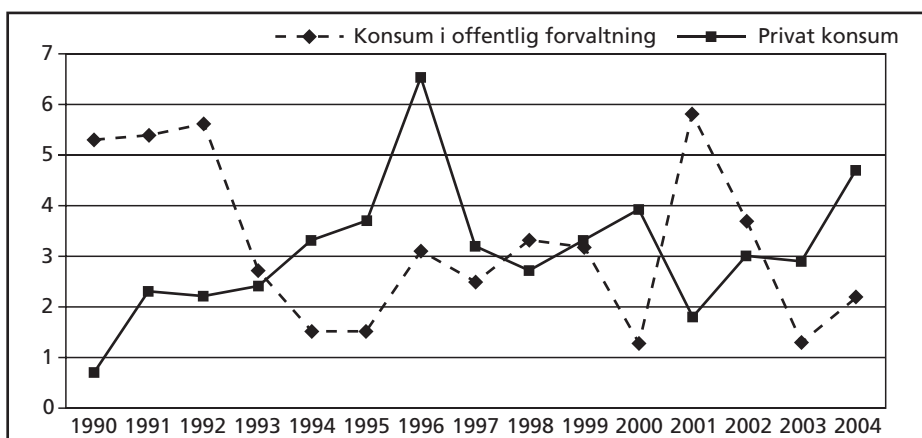
\* Alle volumendringstallene i nasjonalregnskapet beregnes som prosentvis endring fra året før. Utgangspunktet for fastprisberegningene er et integrert produktkrusløp i løpende priser. Tall i faste priser beregnes ved deflatering på et detaljert produktnivå. Volumendringstall og prisendringstall for aggregater innenfor tilgang, anvendelse og bruttoprodukt beregnes gjennom balansering og summering av fastpristall over produkter.



Fram til 2001 var konsumet i kommuneforvaltningen vesentlig høyere enn i statsforvaltningen. Vi ser at dette endrer seg i 2002. Dette skyldes sykehusreformen og statens overtakelse av eierskapet for spesialisthelsetjenesten, noe som også resulterer i en vesentlig økning av konsumet i statlig forvaltning. Dersom vi ser på det private konsumet, ser vi at dette er jevnt økende i hele perioden.

På grunn av sykehusreformen har vi i figur 3.2 tatt utgangspunkt i det samlede offentlige konsumet og volumendringer i prosent sett i forhold til privat konsum.

Figur 3.2 Årlige volumendringer i prosent i offentlig forvaltning og privat konsum 1990–2004



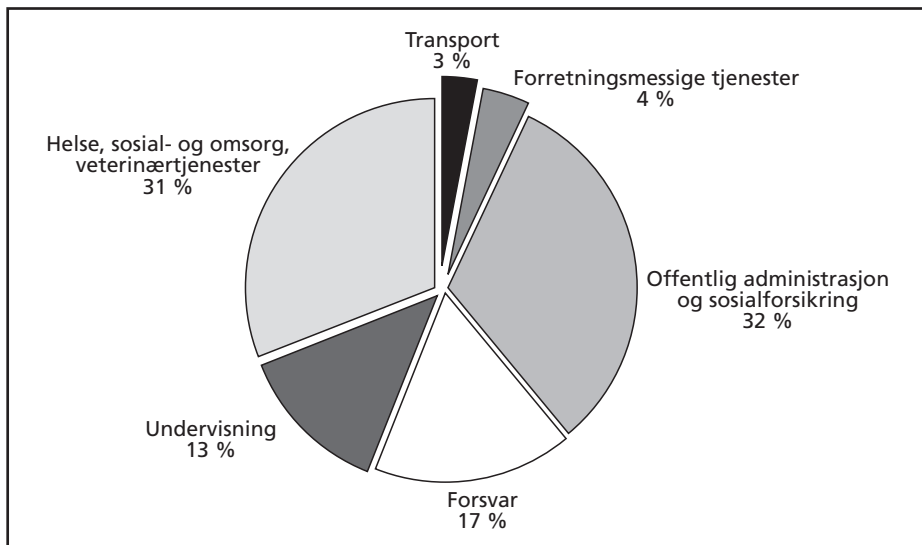
Kilde: SSB Nasjonalregnskapet. Tallene for 2004 er foreløpige.

Med utgangspunkt i de årlige volumendringene ser vi i figur 3.2 at det private konsumet falt fra 2000 til 2001, men deretter får vi en ganske kraftig økning. De årlige volumendringene i det offentlige konsumet lå høyt på begynnelsen av 1990-tallet for så å minke markant fra 1992 til 1994. Vi ser igjen ett hopp i 2001, mens det deretter går ned, for så å øke noe igjen fra 2003 til 2004.

## 3.2 Produksjon

*Produksjon* innenfor offentlig forvaltning er et annet mål på utgifter. I offentlig forvaltning kan ikke produksjonen måles ut fra omsetningstall eller liknende – som vi vil kunne gjøre innenfor annen markedsrettet produksjon. Vanligvis er det heller ikke priser på forvaltningstjenester. I offentlig forvaltning og annen ikke-markedsrettet virksomhet er derfor produksjon summen av lønnskostnader, netto produksjons-skatter, kapitalslit og produktinnsats. I figur 3.3 ser vi produksjon innenfor statlig forvaltning fordelt på ulike områder. Tallene er hentet fra Nasjonalregnskapet, der det når dette skrives bare foreligger data fram til 2003.

Figur 3.3 Produksjon av statlige tjenester 2003. Prosentvis fordeling



Offentlig administrasjon og sosialforsikring er den mest produksjonsintensive delen av den statlige forvaltningen. Denne delen utgjorde i alt 32 prosent av de samlede produksjonsutgiftene. I gruppa offentlig administrasjon finner vi statlig produksjon tilknyttet blant annet politi- og påtalemyndigheter og annen administrasjon. I gruppa sosialforsikring finner vi ulike trygdeordninger som folketrygden og trygdeordninger for statstjeneste- og embetsmenn. Derneft følger det som her er samlet i helse, sosial- og omsorg og veterinær, der helse- og veterinærtjenester i 2003 utgjorde over 99 prosent av andelen på til sammen 31 prosent. Forsvar og undervisning følger deretter med henholdsvis 17 og 13 prosent, mens forretningsmessige tjenester utgjorde fire prosent. Her inngår blant annet statlig anleggsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting.

### 3.3 Lønnskostnader og sysselsatte

Lønnskostnader utgjør en vesentlig andel av statens utgifter til produksjon. Vi skal derfor avrunde denne delen av kapitlet med å se nærmere på utviklingen av lønnskostnader og antall sysselsatte i statlig forvaltning. Vi bruker kommuneforvaltningen som et sammenlikningsgrunnlag, samtidig som vi også ser på de totale lønnskostnadene for næringer, slik de framkommer i nasjonalregnskapet.

Tabell 3.2 Lønnskostnader i stats- og kommuneforvaltningen og totalt (løpende priser i mill. kr.)\*

Lønnskostnader	90	92	94	96	98	00	02	04
Totalt for alle næringer	357 217	388 516	418 521	476 170	567 804	640 062	711 126	764 667
Statsforvaltningen i % av total	8,4 %	9,3 %	9 %	8,6 %	8,2 %	8,1 %	12,8 %	13,1 %
Kommuneforvaltningen i % av total	19,6 %	20,8 %	21,1 %	21 %	20,5 %	20,6 %	16,9 %	17,1 %

Kilde: SSB Nasjonalregnskapet. Tallene for 2004 er foreløpige.

\* Lønnskostnader utgjør her betaling til lønnstakere for arbeidsinnsats i innenlandsk produksjonsaktivitet og arbeidsgivers trygde- og pensjonspremier

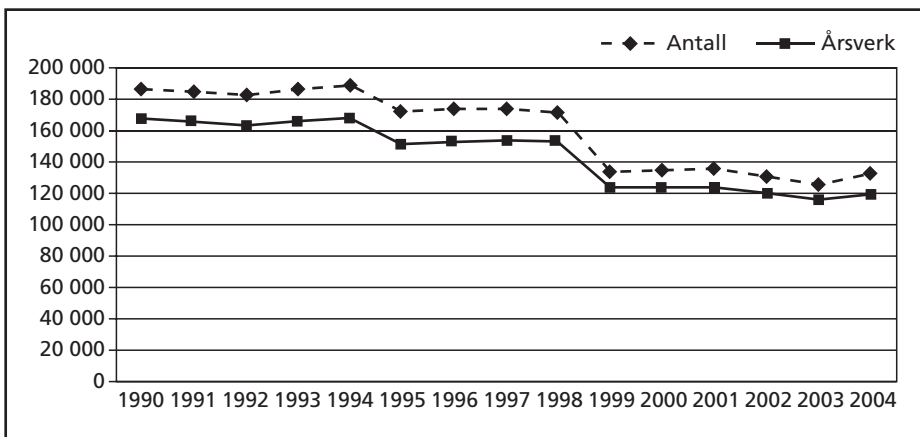
Dersom vi ser på lønnskostnadene i statsforvaltningen i prosent av de totale lønnskostnadene i økonomien, ser vi i tabell 3.2 en svak fallende tendens fram til 2002. I kommuneforvaltningen holdt lønnskostnadene i prosent av totalen seg mer stabile i samme tidsrom. I 2002 får vi imidlertid henholdsvis et fall og en økning i de to sektorene, relatert til den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten. Kommuneforvaltningen ligger likevel vesentlig høyere enn statsforvaltningen med hensyn til lønnskostnader også etter dette. Dersom vi ser på de offentlige lønnskostnadene i prosent av de totale, ser vi imidlertid stor grad av stabilitet. Målt i forhold til totale lønnskostnader har offentlig sektors andel verken blitt vesentlig større eller mindre i løpet av denne tidsperioden.

Tall fra nasjonalregnskapet viser at utviklingen innenfor statsforvaltningen i perioden 1995 til 2002 var preget av at konsumet og lønnskostnadene var lavere enn for kommuneforvaltningen. I 2002 stiger konsumet og lønnskostnadene i statsforvaltningen som følge av statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten.

## Sysselsatte registrert i Statens tjenestemannsregister

Statens tjenestemannsregister inneholder opplysninger om antall sysselsatte og årsverk innenfor det statlige tariffområdet. Tallenes tale er klar. Mens det i 1990 var 187 254 sysselsatte som samlet utførte 167 587 årsverk, er de tilsvarende tallene for 2004 132 511 sysselsatte fordelt på 118 288 årsverk.<sup>13</sup> I figur 3.4 vises utviklingen i hele perioden.

Figur 3.4 Antall sysselsatte og antall årsverk registrert i Statens tjenestemannsregister 1990–2004



Kilde: Statens tjenestemannsregister

Nedgangen i antall sysselsatte og årsverk i det statlige tariffområdet har vært markant i perioden 1990 til 2004, men vi ser også at nedgangen er preget av brå fall, så stabilitet og deretter fall. Dette er relatert til fristillingen av statlige virksomheter. Den økningen som kan registreres i slutten av perioden, har sammenheng med at Mattilsynet og Statens barne- og familievern ble overflyttet fra kommunal til statlig forvaltning og at arbeidstakerne dermed gikk over i det statlige tariffområdet. Mens antall ansatte og årsverk synker innenfor statsforvaltningen, ser vi en relativt stor økning av ansatte i statsselskaper. I tabell 3.3 ser vi antall ansatte i 1996, 2000 og 2003.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Undervisningspersonell ansatt i kommunen er her holdt utenfor.

<sup>14</sup> Riksrevisjonens oversikter går ikke lenger tilbake enn til 1996. For noen av virksomhetene er det årsverk, ikke antall ansatte som er oppgitt.

Tabell 3.3 Antall sysselsatte (gjennomsnittlige mål) i statselskaper i 1996, 2000 og 2003

	1996		2000		2003	
	Ansatte	Virksomheter	Ansatte	Virksomheter	Ansatte	Virksomheter
Statsforetak	2408	5	3 493	6	3 061	5
Selskaper m/begrenset ansvar (BA)	37 480	3	42 394	2	0	0
Andre*	1 119	1	1 439	2	1 704	2
Regionale helseforetak	0	0	0	0	100 463	5
Banker, utlånsvirksomheter opprettet m/særlov	4 199	8	2 263	4	1 732	4
Heleide AS	40 829	24	22 732	26	47 175	33
Deleide AS**	78 328	26	91 697	31	96 383	34
<b>Totalt</b>	<b>164 363</b>	<b>67</b>	<b>164 018</b>	<b>71</b>	<b>250 518</b>	<b>83</b>

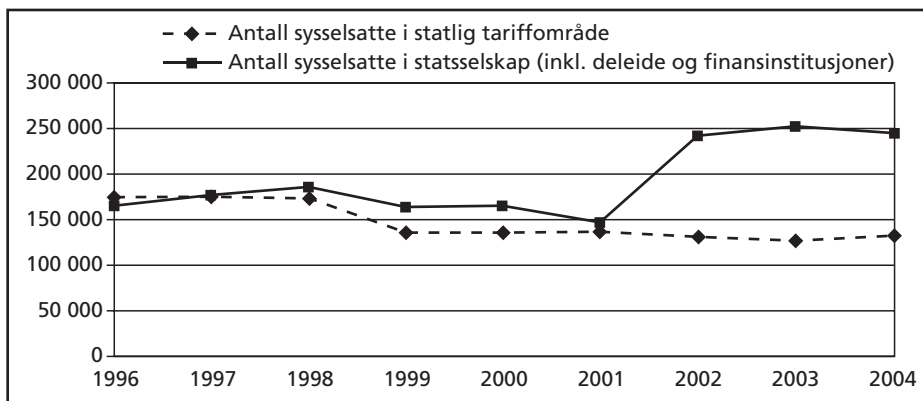
Kilde: Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens eierinteresser i selskaper, banker m.v. for 1996, 2000 og 2003.

\* Under "Andre" finner vi A/S Vinmonopolet og NORFUND.

\*\* Riksrevisjonen kontrollerer ikke selskap der staten har mindre eierandeler. Dette betyr at et selskap som DnB NOR forsvant fra oversikten da eierandelen ble redusert til 34 %.

Vi ser at det har vært en markant økning i antall sysselsatte fra 1996 til 2003. En stor del av økningen skyldes imidlertid igjen statens overtakelse av helseforetakene. Vi ser også at det har vært en økning av ansatte i de deleide statsaksjeselskapene. I figur 3.5 kan vi se utviklingen innenfor statsforvaltningen og i statselskaper i sammenheng.

Figur 3.5 Ansatte i statlig forvaltning og statlig tariffområde og ansatte i statselskaper 1996–2004



Kilde: Statens tjenestemannsregister og Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens eierinteresser i selskaper, banker mv. i perioden 1996–2004.

I perioden 1990 til 2004 ser vi en kraftig reduksjon av antall sysselsatte innenfor det statlige tariffområdet. Reduksjonen utgjør 30 prosent både i antall sysselsatte og årsverk. Reduksjonen har i stor grad sammenheng med at statlige virksomheter fristilles og endrer tariffområde.

### Ansettelsesforhold i staten

Vi har også sett nærmere på ansettelsesforholdene i staten (eksklusive helseforetakene). For å få en sammenlikning over tid avgrenser vi dette til arbeidstakere som oppgir at de er ansatt i statlig virksomhet innen forvaltning (nace 75) eller undervisning (nace 80).<sup>15</sup> Dermed kan vi sammenlikne noenlunde samme gruppe over perioden 1995–2004.<sup>16</sup>

Tabell 3.4 Ansettelsesforhold i statlig forvaltning og undervisning (nace 75 og 80) fra 1995–2004

	Midlertidig ansatt		Deltid		Kvinneandel		Jobber regelmessig på kveld, natt eller helg		Jobber på kveld, natt eller helg		Antall lønns-takere	
	Stat	To-talt	Stat	To-talt	Stat	To-talt	Stat	To-talt	Stat	To-talt	Stat	Totalt
1995	20 %	14 %	13 %	28 %	42 %	48 %	11 %	27 %	35 %	55 %	108000	1840000
1998	16 %	11 %	14 %	27 %	48 %	48 %					114000	2041000
2001	12 %	9 %	13 %	26 %	45 %	48 %	15 %	29 %	35 %	52 %	112000	2115000
2003	12 %	9 %	9 %	27 %	44 %	49 %	15 %	30 %	36 %	54 %	117000	2117000
2004	12 %	10 %	11 %	27 %	45 %	49 %	10 %	29 %	30 %	53 %	123000	2122000

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) andre kvartal

Tabell 3.4 viser at staten er preget av lav deltidsandel og av at det er vanlig at arbeidstida ligger innenfor det som kan betraktes som normalarbeidsdagen. Andelen som arbeider kvelder/netter/helger enten regelmessig eller uregelmessig, er også lav. Vi ser at utviklingen i staten viser stabilitet, og at deltidsandelen er betraktelig lavere enn i arbeidslivet som helhet. Den største endringen er knyttet til andelen midlertidig

<sup>15</sup> Nace viser til standard for næringsgruppering.

<sup>16</sup> Dette betyr at vi ser bort fra ansatte innen post, jernbane med mer

ansatte, som har sunket med åtte prosentpoeng fra 1995 til 2004. Andelen midlertidig ansatte ligger likevel noe høyere i staten enn i arbeidslivet generelt. Det er særlig i høgskole- og universitetssektoren at andelen midlertidig ansatte er høyt.

I tabell 3.5 ser vi på ansettelsesforhold i statlige høgskoler, universiteter og vitenskapelige høgskoler i 2002 og 2004. I gruppa «vitenskapelig ansatte» finner vi ansatte i undervisning, forskning- og formidling.<sup>17</sup>

Tabell 3.5 Ansettelsesforhold ved statlige høgskoler, universiteter og vitenskapelige høgskoler 2002 og 2004

	Midlertidig ansatte			Fast ansatte			Totalt
	Antall	Prosent i alt	Kvinneandel	Antall	Prosent i alt	Kvinneandel	
2002: Vit. ansatte	5092	37 %	46 %	8553	63 %	34 %	13 645
Støttestillinger for undervisning, forskning og formidling	441	14	52	2612	86	46	3053
2002 Øvrig adm. ansatte	1076	20 %	65 %	4189	830%	70 %	5265
2004: Vit. ansatte	6336	412%	46 %	8738	598%	36 %	15074
Støttestillinger for undervisning, forskning og formidling	528	16	53	2721	84	45	3249
2004: Øvrige adm. ansatte	1252	21 %	63 %	4670	79 %	69 %	5922

Kilde: NSD, Database for statistikk om høyere utdanning

Det er en høy andel midlertidige vitenskapelige stillinger. I 2002 er andelen 37 prosent, mens den i 2004 er 42 prosent. Det har altså vært en liten økning. En del av disse vil være stipendiatstillinger, men vi vet ikke hvor mange disse utgjør av den totale andelen i denne kategorien. Vi ser også at det er en noe større andel menn i midlertidige vitenskapelige stillinger, mens det er færre kvinner i faste vitenskapelige stillinger. Med hensyn til administrative stillinger og støttestillinger for undervisning, forskning og formidling ser vi at det er langt færre midlertidige stillinger blant disse. I førstnevnte gruppe finner vi flere kvinner enn menn (63 versus 37 prosent i 2004). Det er imidlertid også flere kvinner enn menn i faste administrative stillinger. Blant støttestillinger for undervisning, forskning og formidling er det en noe større andel menn i faste stillinger.

<sup>17</sup> Dataene er hentet fra: [http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/ansatte/menu\\_tilsatte.cfm](http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/ansatte/menu_tilsatte.cfm) her framgår andelen midlertidig ansatte først fra 2002.

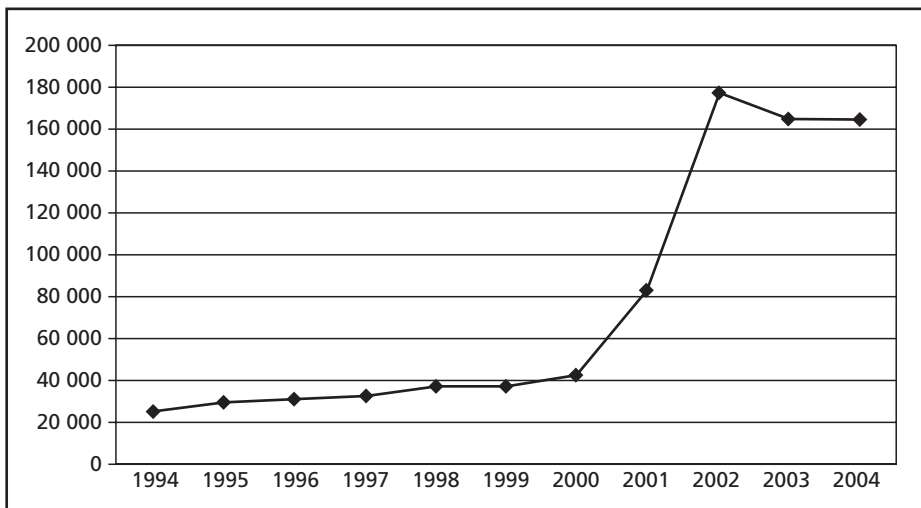
## Det statlige tariffområdet krymper, mens NAVO vokser

I statlig sektor gir kanskje endringene i størrelsen på tariffområdene det beste bildet på hva som har skjedd de siste åra. Ved inngangen til 1990-tallet var nesten alle statlig ansatte dekket av tariffavtalen med staten.

For å gi et tilbud til organisering av arbeidsgiverinteressene til en rekke nye frittstående virksomheter med ulike former for offentlig tilknytning, ble arbeidsgiverforeningen NAVO opprettet i 1993. I starten omfattet dette nye tariffområdet et relativt lite antall arbeidstakere, men fikk etter hvert tilslutning fra flere fristilte statlig eide virksomheter som Telenor (1996)<sup>18</sup>, NSB (2001) og Posten (2001). I tillegg ble helseforetakene tilmeldt NAVO fra 2002. I figur 3.6 ser vi antall arbeidstakere innenfor NAVO-området fra 1990 til 2004.

Fra 2004 ble også kommunalt ansatte lærere overført fra statlig tariffområde til kommunale tariffområder. Disse endringene har medført en fullstendig forrykking av størrelsesforholdet mellom det statlige tariffområdet, de kommunale (KS og Oslo kommune) og NAVO i løpet av få år. Dette framgår av figur 3.7, der vi ser antall arbeidstakere innenfor de ulike tariffområdene (i 1000) 1990–2004<sup>19</sup>.

Figur 3.6 Antall arbeidstakere innenfor NAVO 1990–2004



Kilde: NAVO/Statistisk årbok

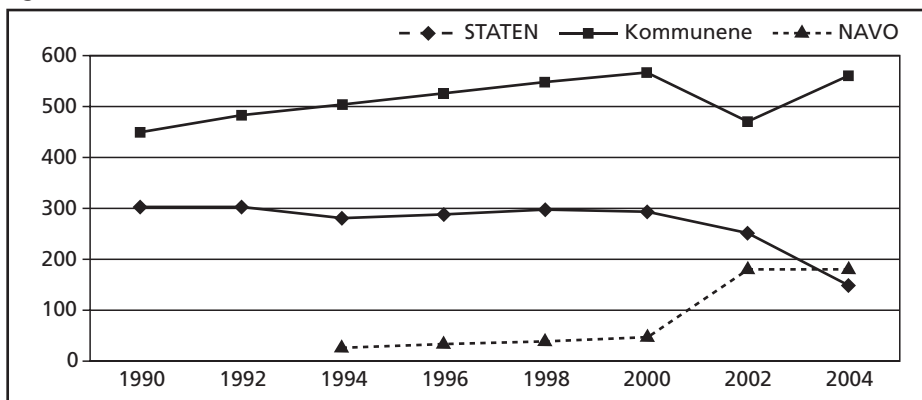
<sup>18</sup> Telenor er imidlertid nå i NHO.

<sup>19</sup> Kommunene omfatter både KS og Oslo kommune. Telenor er inkludert i NAVO-tall også for 2004, men er nå meldt inn i NHO.



Vi ser i figur 3.7 at det statlige tariffområdet har skrumpet kraftig inn og er mer enn halvert siden 1990, mens avtalene med NAVO, hvor nesten alle de fristilte virksomhetene som utgår fra staten nå er medlemmer, i dag dekker flere enn Statsavtalen.

Figur 3.7 Arbeidstakere innenfor ulike tariffområder 1990–2004



Kilde: Løken og Pape (2004). Anslag er basert på Statistisk sentralbyrås Nasjonalregnskapstall og Statistisk Årboks opplysninger om arbeidsgiverorganisasjonene.

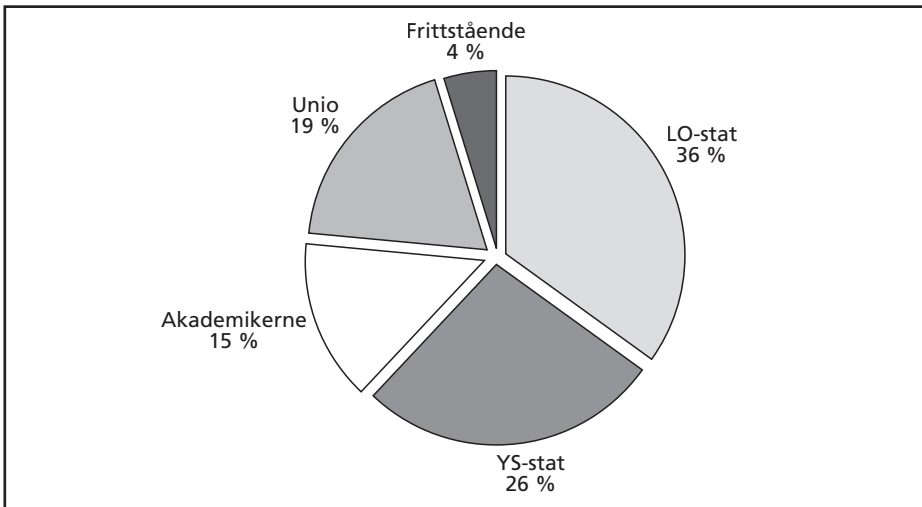
### Styrkeforholdet mellom organisasjonene endres

Reduksjonen av det statlige tariffområdet og veksten i NAVO har ført til til dels store endringer i styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene innenfor disse tariffområdene i løpet av få år. Dette åpner for nye tariffpolitiske strategier og allianser.

Situasjonen i det statlige tariffområdet er nå at det er flere store hovedorganisasjoner, ingen med flertall alene. Akademikerne framsto etter århundreskiftet som en betydelig aktør med 25 prosent av de fagorganiserte inntil nylig, men etter at Forskerforbundet og Presteforeningen meldte seg over i Unio i 2005, har deres innflytelse blitt dramatisk redusert. Situasjonen er nå ganske kompleks med fire store hovedorganisasjoner som illustrert i figur 3.8. LO er klart størst med cirka 36 prosent, YS har cirka 26 prosent og Unio har vokst til cirka 19 prosent.

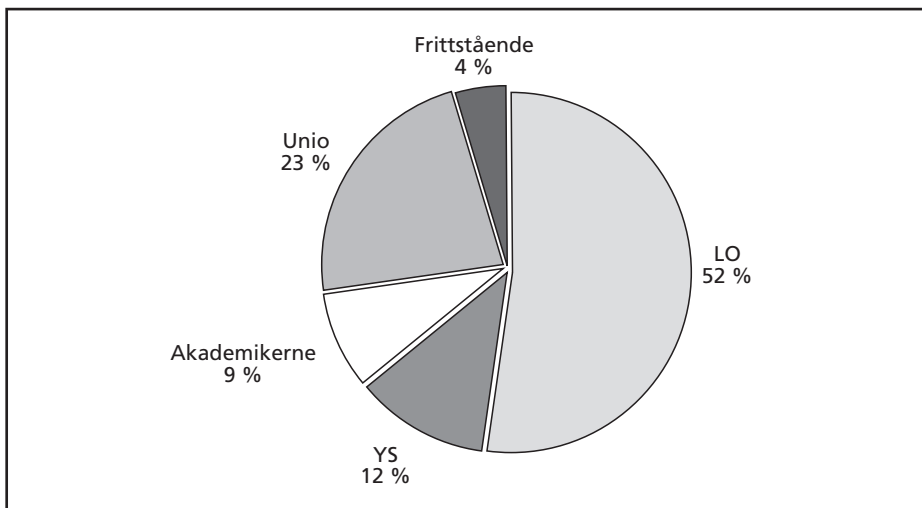
NAVO er et heterogent område med ti tariffområder, hvor styrkeforholdet mellom organisasjonene varierer svært mye. Innenfor området som helhet representerer LO omtrent halvparten av de organiserte arbeidstakerne. Helseforetakenes inntreden i NAVO har medført at Unio er blitt stor også her og utgjør omtrent en firedel. YS er noe større enn Akademikerne.

Figur 3.8 Hovedorganisasjonene i Staten. Estimert 1.1.2006



Kilde: Løken og Pape (2004). Estimert oppdatert på grunnlag av endringer i 2005.

Figur 3.9 Hovedorganisasjonene i NAVO. Estimert 1.1.2006



Kilde: Løken og Pape (2004). Estimert oppdatert på grunnlag av endringer i 2005.

Figurene 3.8 og 3.9 vitner altså om omfattende endringer. Vi skal i de neste avsnittene se nærmere på de strukturelle og organisatoriske endringene.

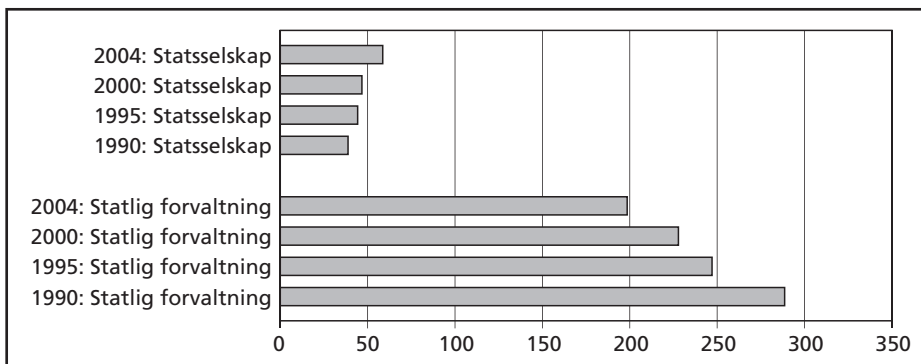
### 3.4 Fristilling og autonomi – sentrale utviklingstrekk

1990-tallet var tiåret da liberalisering og økt konkurranse ble sentrale begreper også innenfor staten. De statlige monopolene opplevde et økende press, og flere store statlige infrastrukturbedrifter ble omdannet til statlige selskaper. Statskraftverkene ble omdannet til Statskraft SF og Statnett SF i 1992, mens Televerket endret tilknytningsform til heleid statsaksjeselskap i 1994 og samtidig fikk nytt navn – Telenor AS. I denne delen av rapporten skal vi se nærmere på tilknytningsform og endring av denne. Vi betrakter naturlig nok fristilling som en viktig indikator på endring, men økt fristilling kan finne sted både innenfor og utenfor den statlige forvaltningen.

Som tidligere omtalt, forteller tilknytningsformen oss om nærhet eller avstand til den politiske sfære. I figur 3.10 har vi presentert tilknytningsformen innenfor hovedgrupperingene statlig forvaltning og statsselskaper i perioden 1990 til 2005.

Vi ser i figur 3.10 at det har foregått en bevegelse der enheter innenfor den statlige forvaltningen har blitt redusert, mens enheter i kategorien statsselskaper og stiftelser har vært økende i tidsrommet 1990 til 2004. Den prosentvise nedgangen av antall enheter i den statlige forvaltningen er på 31 prosent, mens den prosentvise økningen i antall enheter innenfor gruppa statsselskaper er 51 prosent fra 1990 til 2004.

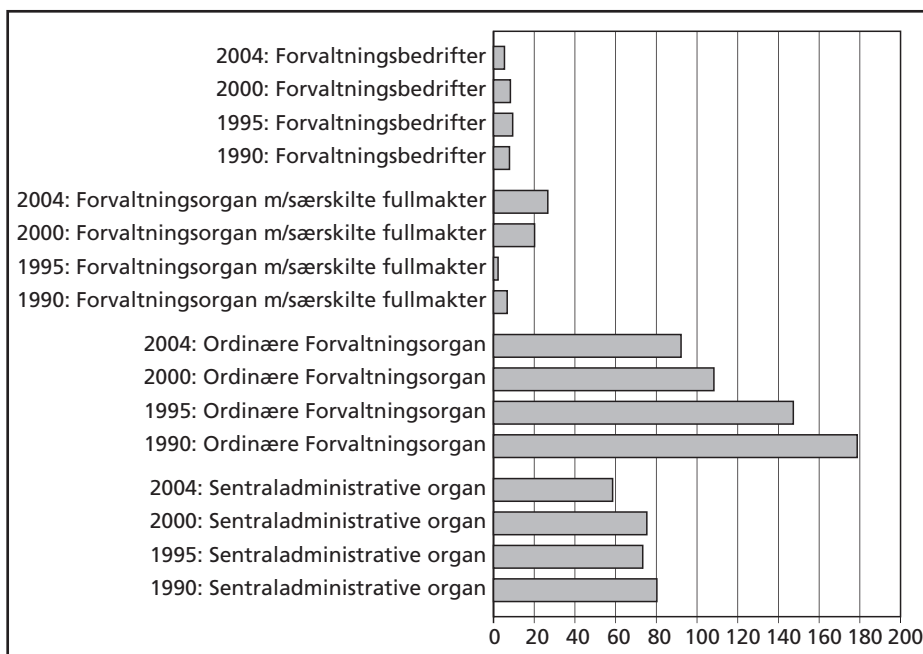
Figur 3.10 Hierarkisk tilknytningsform for enheter i staten 1990–2004



Et helt sentralt trekk ved de statlige enhetene er altså en «løser» tilknytning til staten gjennom en friere tilknytningsform. Dette ser vi også når vi bare ser på utviklingen i tilknytningsform innenfor den statlige forvaltningen (Figur 3.11)

Figur 3.11 viser at de ordinære forvaltningsorganene er kraftig redusert i perioden, fra 179 enheter i 1990 til 92 enheter i 2004. Det har også vært en nedgang i antall sentraladministrative organer i perioden, fra 80 til 58 enheter. Vi ser derimot en økning i antall forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Økningen skyldes blant annet at universiteter og høyskoler er omdannet fra ordinære forvaltningsorgan til denne type tilknytningsform. Begrunnelsen har blant annet vært større uavhengighet i forhold til politisk styring, redusert bruk av stiftelser som tilknytningsform, mer brukerorientering og et økende fokus på formåls- og kostnadseffektivitetshensyn (Statskonsult 2003:15, s. 57). Det kan hevdes at nedgangen i antall enheter innenfor statlig forvaltning både har praktiske og mer prinsipielle begrunnelser. Vi skal her først kommentere de praktiske. I løpet av 1990-tallet ble det foretatt en sanering og opprydning innenfor store sektorer. Mange små enheter ble sammenslått til færre og større. Statskonsult framhever utviklingen på landbruks siden som eksempel. Her ble antall enheter mer enn halvert i første halvdel av 1990-tallet. Også antall høyskoler ble redusert som følge av høyskolereformen som ble gjennomført i 1994, noe som reduserte antall høyskoler fra 87 til 55 (Statskonsult 2003:15,

Figur 3.11 Tilknytningsform for enheter innenfor statlig forvaltning 1990–2004

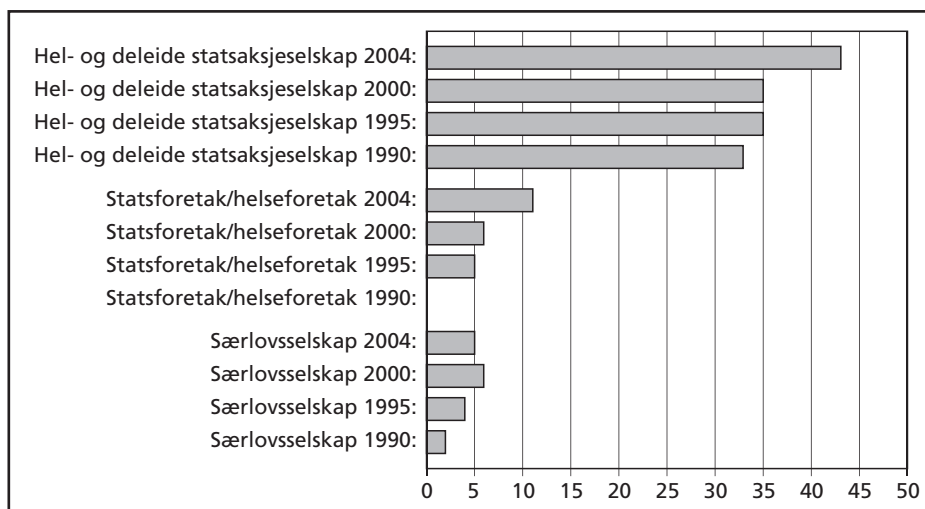


s. 65). Opprydningsarbeid er imidlertid ikke hele forklaringen. Det har også skjedd en omdanning: Enheter innenfor den statlige forvaltningen har i perioden endret tilknytningsform og blitt statselskaper. Dette synes særlig å være tilfelle for den kategorien som i figuren over framstår som mest stabil over tid hva gjelder antall virksomheter – forvaltningsbedrifter. Til tross for stabilitet har det vært *total utskifting av enhetene*. Hovedforklaringen er at nesten alle enhetene som var registrert som forvaltningsbedrifter i 1990, har blitt omgjort til statselskaper i en eller annen form i løpet av tidsperioden. Som vi skal komme tilbake til, har også noen av disse forvaltningsbedriftene blitt privatisert. Vi finner også fisjonerings av forvaltningsbedrifter i løpet av 1990-tallet. Et eksempel er Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK), som ble omdannet til forvaltningsbedrift i 1994. I 2002 ble imidlertid enheten splittet, og GIEK kredittforsikring AS ble skilt ut som et heleid aksjeselskap under Garantiinstituttet for eksportkreditt.

Sett i et 15-års perspektiv kan det se ut til at tilknytningsformen forvaltningsbedrift er en mellomstasjon for ytterligere fristilling i retning av hel- eller deleid statsaksjeselskap.

Dette er noe av forklaringen på at antall del- og heleide statsaksjeselskaper er økende gjennom den 15-års perioden vi her snakker om. Dette framgår av figur 3.12.

Figur 3.12 Tilknytningsformer for enheter utenfor den statlige forvaltningen 1990–2004



Vi ser at antall hel- og deleide statsaksjeselskap har økt fra 33 til 43 i denne perioden. Det har også vært en økning i antall statsforetak/helseforetak, og økningen mellom 2000 og 2004 skyldes i stor grad statens overtakelse av ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen. Helse Øst, Helse Sør, Helse Vest, og Helse Midt-Norge og Helse Nord ble i 2002 organisert som regionale helseforetak. Ellers ser vi at antall særlovsselskap har holdt seg relativt stabilt i perioden.

I perioden 1990 til 2005 har antall virksomheter innenfor den statlige forvaltningen blitt redusert med 31 prosent. Den prosentvise økningen i antall enheter i gruppa statsselskaper er 51 prosent innenfor samme periode. Det er de hel- og deleide statsaksjeselskapene som øker mest.

Figurene viser kun tilknytningsform på gitte tidspunkter. Når vi kan registrere en økning i andelen statsselskaper på 51 prosent i perioden, er likevel den reelle økningen større, fordi figurene ikke forteller oss noe om hvorvidt det er de samme statsselskapene vi finner i 2004 som i 1990. La oss derfor se nærmere på omorganiseringer innenfor staten.

### 3.5 Økende intensitet i endringstakten

Vi har sett at endring i tilknytningsform er et sentralt trekk ved statlige enheter i løpet av de siste 15 åra. Ser vi nærmere på de omstillingene som har preget sektoren i samme periode, forteller dataene at omstillingstakten *særlig* har vært høy i perioden 2000 til 2004. Et tilsvarende trekk finner vi også i kommunal sektor, der data viser at norske kommuner er radikalt endret i samme periode hva gjelder organisatorisk struktur.

Både det totale antall enheter og antall enheter innenfor den statlige forvaltningen har altså blitt redusert i perioden 1990 til 2004. Men bildet er ikke entydig – også nye har kommet til. Samtidig har antall statsselskaper økt i samme periode. I forvaltningsdatabasen opereres det med tre hovedkategorier av endringer:

- Nye enheter
- Bestående enheter
- Nedlagte enheter

Hver av disse kategoriene inneholder flere underkategorier. *Nye* enheter betyr at det er snakk om en nyopprettelse. Det kan være at en enhet skilles ut fra en annen

og får en egen status, det kan være at en tidligere stor enhet splittes opp, eller at to eller flere enheter slås sammen til en ny. Nye enheter kan også oppstå som følge av omorganisering.

*Bestående* enheter antyder en viss stabilitet – til tross for omorganiseringer og endringer. Enheten kan være berørt av en utskillings- eller innlemmelsesprosess, men består tross dette. Den andre typen endring kan være at tilknytningen eller relasjonen til andre enheter endres, enten horisontalt eller vertikalt.

*Nedlagte* enheter betyr ganske enkelt at enheten forsvinner. Begrunnelsene kan imidlertid være flere. Det kan være snakk om en ren nedleggelse, enheten kan være innlemmet i en annen, det kan være at den opprinnelige enheten splittes opp i nye enheter, at den slås sammen med andre, eller at den forsvinner som følge av omorganisering. En enhet kan også opphøre ved at den «utskrives»; det vil si at den ikke lenger befinner seg innenfor staten – ved at den blir privatisert, overført til frivillig sektor, eller at den blir kommunal eller fylkeskommunal.

I tabell 3.6 ser vi endringer som har funnet sted innenfor de tre hovedkategoriene i tre ulike tidsperioder:

Tabell 3.6.: Organisatoriske endringer i enheter innenfor statsforvaltningen fra 1990 til 2004

Type endringer	90–94	95–99	00–04	Endringer totalt
Nye enheter	41	29	53	106
Bestående enheter	32	36	69	137
Nedlagte enheter	132	36	103	271
Endringer totalt	205	101	224	530

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase

Det har i perioden 1990 til 2004 blitt gjennomført totalt 530 endringer innenfor statlig forvaltning. Flest endringer finner sted i tidsrommet 2001 til 2004. Vi ser også – rimelig nok – at flest nedleggelse – i alt 271 – finner sted i denne perioden. Av disse er 30 reelle nedleggelse, mens ti er resultat av endret tilknytningsform til staten. Sistnevnte gruppe har ikke lenger tilknytning til et departement, men det trenger ikke nødvendigvis bety at disse enhetene er privatisert. Det kan eksempelvis være at fylkeskommunen har overtatt ansvaret, som i tilfellet med Skogsskoler i 1995, eller det kan være enheter som grupperes inn som datterselskap. Statens datasentral, nå Ergo Group, er et slik eksempel. Ergo Group er et heleid datterselskap av Posten. Det kan også skyldes en form for distriktsorganisering under en annen enhet. Der-som vi ser på det totale antall enheter i 2004 og ser dette i forhold til gjennomførte endringer samme år, finner vi at 14 prosent av alle enhetene i statlig forvaltning ble endret på en eller annen måte.

I tabell 3.7 ser vi samme type endringer innenfor statsselskapene i perioden 1990 til 2004.

Tabell 3.7 Organisatoriske endringer i statsselskaper fra 1990 til 2004

Type endringer	90–94	95–99	00–04	Endringer totalt
Nye enheter	10	7	21	38
Bestående enheter	14	15	32	61
Nedlagte enheter	7	4	11	22 <sup>20</sup>
Endringer totalt	31	26	64	121

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase

Innenfor gruppa statsselskaper er det i perioden gjennomført 121 endringer. Flest endringer har dreid seg om ulike typer omorganiseringer, men der den opprinnelige enheten har bestått. I 2004 ble åtte prosent av alle statsselskaper endret på en eller annen måte. Også for statsselskapene skjer det flest endringer i perioden 2000 til 2004.

Vi har registrert totalt 651 endringer i statlige virksomheter i perioden 1990 til 2004. Endringstakten har særlig vært høy i perioden 2000 til 2004, både for virksomheter i den statlige forvaltningen og for virksomheter registrert som statsselskaper.

La oss først se nærmere på endringer som er gruppert under «bestående» – altså enheter som berøres av omorganisering av ulik grad, men som fortsatt eksisterer i etterkant av endringsprosessen. Vi velger her å konsentrere oss om endringer som innebærer såkalt horisontal og vertikal flytting.

### Horisontale flyttinger

Horisontale flyttinger indikerer endringer knyttet til eiernivå, for eksempel ved at en enhet endrer tilhørighet fra et departement til et annet. Horisontale flyttinger dreier seg blant annet om hvordan oppgaver og myndighet er fordelt mellom ulike myndigheter – eksempelvis departementer. Horisontale flyttinger kan være begrunnet

<sup>20</sup> Antall nedlagte virksomheter er i realiteten 29, men i databasen er noen av disse registrert som vertikale flyttinger. Se for øvrig tabell 3.10.



ut fra ulike prinsipper eller modeller. En rendyrket funksjonsspesialisering tilsier at ulike enheter er spesialisert og organisert etter en funksjon eller et formål.

I den andre ytterkanten vil en rendyrket sektorspesialisering tilsi at de enkelte enhetene er organisert og spesialisert etter sektor og bransje. Man kan si at de ulike enhetene utfyller hverandre på en slik måte at de samlet får et helhetspreg.

Horisontale flyttinger er ikke et nytt fenomen, men innholdet og intensiteten kan betraktes som ny (Christensen og Læg Reid 2001). Selv om vi finner innslag av både funksjons- og sektorspesialisering, framstår funksjonsspesialisering i dag som hovedprinsippet. Så langt det er mulig å unngå skal det ikke være overlapping mellom funksjoner, noe som innebærer at tidligere integrering av funksjoner i samme organisasjonsenhet ikke lenger betraktes som ønskelig – både med begrunnelse i klare roller og ansvar, og med begrunnelser ut fra økonomiske perspektiver (Boston m.fl. 1996). Vi kjenner det igjen i oppdelingen i ulike roller som eier, regulator, bestiller og utfører.

## **Vertikale flyttinger**

Vertikale flyttinger viser til endrede relasjoner mellom underordnet og overordnet myndighet. Det dreier seg om grad av delegering av myndighet og faglig uavhengighet til eksempelvis overordnet departement. Tidligere i kapitlet omtalte vi høyskolenes og universitetenes endrede tilknytningsform, der omdanningen til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter nettopp indikerer økt myndighet og faglig autonomi. En mer radikal form for vertikal flytting vil være en omdanning fra en forvaltningsbedrift til et statsaksjeselskap. Den vertikale differensieringen eller fristillingen består enten av delegering og differensiering innen den samme organisasjonsform, eller reorganisering av forvaltningsorganer, eksempelvis forvaltningsbedrifter, ulike selskaps- og foretaksformer eller nyetablering eller endring av slike (Læg Reid og Roness 1998).

Både horisontale og vertikale flyttinger kan imidlertid oppstå samtidig, eksempelvis dersom et særlovsselskap omgjøres til et aksjeselskap samtidig som det endrer departementstilhørighet. I tabell 3.8 kan vi se utviklingen innenfor statlige enheter i perioden 1990 til 2004.

Vi ser at det har vært flest horisontale flyttinger i perioden, men det er også en del enheter som har fått økt autonomi som følge av vertikale flyttinger. Igjen finner vi flest endringer – eller flyttinger – i perioden 2000 til 2004. I denne perioden er det også flest endringer som har berørt delegering og autonomi – altså vertikale flyttinger. Flyttinger kan imidlertid også bety geografisk relokalisering, som er tema i neste avsnitt.

Tabell 3.8 Horisontale, vertikale og horisontale/vertikale endringer i statlige enheter fra 1990–2004

Endringer	1990 -1994		1995–1999		2000–2004		Totalt
	Statlig for- valtning	Stats- selskap	Statlig for- valtning	Stats- selskap	Statlig for- valtning	Stats- selskap	
Horisontal	16	3	17	4	13	9	62
Vertikal	5	7	11	5	15	13	56
Horisontal og vertikal	3	2	1	3	1	9	19
<b>Totalt</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	<b>29</b>	<b>12</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>137</b>

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase

### Utflytting av statlige virksomheter

I etterkrigstida bidro staten gjennom sin entreprenørvirksomhet blant annet til å bygge opp ny industriell virksomhet, opprette arbeidsplasser og sikre sysselsetting i distrikter og lokalsamfunn (Grønlie 2001). Distriktene sto også i sentrum i 1970-åra, da interessen for lokaldemokratiet blusset opp. Fylkeskommunen – som politisk nivå – fikk tilført myndighet, og begrunnelsen var at dette skulle føre beslutninger nærmere det lokale nivået og borgerne. Oppgraderingen av fylkeskommunen medførte nye funksjoner og arbeidsplasser i distriktene.

1970-tallet var også preget av fire offentlige utredninger og en statlig stortingsmelding om statlige utflyttinger. Men – lite skjedde (Laudal og Hauge 2004). En forklaring er blant annet at ledelsen og de tillitsvalgte i de statlige virksomhetene som ble foreslått utflyttet fra hovedstadsområdet, og Oslo-politikere fra ulike partier, var forent i sin motstand mot utflytting (Risa 2001).

Desentraliseringen og utflyttingsdebatten har skutt fart etter at den teknologiske utviklingen har lettet kommunikasjonsbetingelsene og redusere den fysiske avstanden. I 1999 ble igjen statlig relokalisering et tema, og regjeringen oppnevnte en embetsmannsgruppe som skulle vurdere desentralisering av statlige oppgaver. I Voksenåsen erklæringen påpekte også Bondevik I-regjeringen at:

«[...] staten må gå foran når det gjelder å desentralisere sin virksomhet. Erfaringene med å legge statlige foretak til distriktene er gode. Offentlig virksomhet har bidratt til at det er skapt kreative miljøer og tilført kompetanse som har bidratt til en positiv utvikling i næringsfattige strøk av landet» (Dåvøy 1999).

Embetsmannsgruppen, som hadde utredet utflytting, la fram sin rapport i februar 2000. Den foreslo utflytting av sju statlige virksomheter fra Oslo. Tre av disse ble gjennomført. Dette var Domstoladministrasjonen, Lotteritilsynet og Kystverkets

produksjonsenhet (Laudal og Hauge 2004).<sup>21</sup> Også Stoltenberg-regjeringen hadde utflytting av statlig virksomhet på agendaen. Retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser ble revidert, og i mars 2001 sto det å lese at målet var å få «en jevnere regional omfordeling av statlige arbeidsplasser» (ibid., s. 15). I tabell 3.9 ser vi antall relokaliseringer fra 1990 til 2004.

Tabell 3.9 Utflyttede statlige virksomheter fra 1990–2004

Navn	Fra	Til	Stillinger på etabl/flyttings-tidspunktet	Flytteår
Statens innkrevingsentral	Nyetablering	Mo i Rana	80	1990
Eksportutavalget for fisk	Nyetablering	Tromsø	45	1991
NRKs lisenskontor	Oslo	Mo i Rana	70	1991–1993
Trygdeetatens innkrevings-sentral	Nyetablering	Sør-Varanger	80	1992
Skipsregistrene	Nyetablering	Bergen	10	1992
Statsskog SF	Oslo	Namsos	30	1993
Norges Brannskole	Oslo	Tjeldsund	11	1993
Barentssekretariatet	Nyetablering	Kirkenes	10	1993
Norsk Polarinstitut	Oslo	Tromsø	100	1994
Justervesenet	Oslo	Kjeller	90	1997
Havarikommisjonen*	Oslo	Skedsmo		1999
Servicesentral til Aetat	Oslo	Steinkjer	30	1999
Arbeidstilsynets svartjeneste	Oslo	Bodø	10	2000
Lotteritilsynet	Nyetablering	Førde	40	2001
Produkt- og elektrisitetstilsynet	Oslo	Tønsberg	50	2001
ENOVA SF	Nyetablering	Trondheim	30	2001
Kystdirektoratet	Oslo	Ålesund	40	2002
Vernepliktsverket**	Oslo	Hamar		2002
Domstolsadministrasjonen	Oslo	Trondheim	38	2002
Opplysningstjenesten i staten	Oslo	Leikanger	5	2002
Voldsoffererstatningen	Oslo	Vardø	15	2003
Lønnsgarantiseksjonen i Arbeidstilsynet	Oslo	Vardø	20	2003

Kilde:Laudal og Hauge 2004, Statskonsult 2003:15, s. 75, NSDs forvaltningsdatabase

\* Her mangler vi tall for antall ansatte på etablerings-/flyttingstidspunktet

\*\* Også her mangler vi tall for antall ansatte på etablerings-/flyttingstidspunktet

<sup>21</sup> Kystverkets produksjonsenhet inngår ikke i tabellen nedenfor. Den sorterte tidligere under Kystdirektoratet, men ble skilt ut i 2005, og endret tilknytningsform til heleid statsaksjeselskap. Virksomheten var lokalisert i Kabelvåg, men er nå flyttet til Svolvær.

Utflyttingen av statlige virksomheter har omfattet relokalisering av om lag 550 statlige arbeidsplasser utenfor Oslo. Disse har med tida vokst i antall til et sted mellom 1000 og 1500. Likevel har Oslos andel av statlige tjenestemenn økt fra 25,5 prosent i 1995 til 29 prosent i 2004 (Laudal og Hauge 2004). Økningen kan blant annet forklares med at Oslo har hatt en sterk befolkningsvekst, der antall innbyggere økte med 66 000 fra 1980 til 2004. Befolkningsøkningen har medført press på det offentlige tjenestetilbudet, og skapt behov for nye arbeidsplasser. Samtidig har fristillingen av statlig virksomhet påvirket antall sysselsatte statstjenestemenn utenfor Oslo i negativ retning. Reduksjonen er størst utenfor hovedstadsområdet, og nedgangen har vært nesten ti prosent større på landsbasis enn i Oslo (ibid.). Dette skyldes blant annet at samtidig som virksomheter er flyttet ut, har vi også sett en økende sentralisering i regioner hva gjelder statlige virksomheter. Regionaliseringen innenfor politiet er her et sentralt eksempel, som vi skal komme tilbake til i kapittel 4.

I januar 2003 blusset utflyttingsdebatten opp igjen. Bondevik II-regjeringen foreslo utflytting av åtte statlige tilsyn fra Oslo, og fikk sin tilslutning fra Stortinget. I tabell 3.10 framgår det hvilke tilsyn som ble vedtatt utflyttet, og hvor de ble vedtatt lokalisert.

Tabell 3.10 Utflytting av statlige tilsyn

Tilsyn	Tilflyttingskommune	Merknad
Direktoratet for arbeidstilsynet	Trondheim	
Direktoratet for sivilt beredskap	Tønsberg	Sammenslåing av Direktoratet for brann og el-sikkerhet til ny etat kalt Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet
Eierskapstilsynet		
Statens filmtilsyn	Fredrikstad	Sammenslåing av tre tilsyn til ny etat kalt Medietilsynet
Statens medieforvaltning		
Konkurransetilsynet	Bergen	
Luftfartstilsynet	Bodø	
Post- og teletilsynet	Lillesand	
Sjøfartsdirektoratet	Haugesund	

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase og Statskonsult, rapport 2003:15, s. 75

900 arbeidstakere ble berørt av utflyttingen. Totalt utgjør dette 1,7 prosent av de statlige arbeidsplassene i Oslo. Lokaliseringsvalget ble begrunnet med at disse er viktige i den regionale utviklingen, og det antas at det vil utvikle seg et samspill mellom eksisterende fagmiljøer og tilsynene. Ikke minst har dette vært et viktig argument for flyttingen av konkurransetilsynet til Bergen, der man ser for seg en synergieffekt mellom konkurransetilsynet og miljøet på Handelshøgskolen i Bergen. Andre argumenter for flytting er å styrke arbeidsmarkeds- og kompetansebasene utenfor Oslo-regionen, og på den måten bidra til «en mer balansert regional utvikling» (Statskonsult 2003:15). Når tilsynene ikke ble foreslått og vedtatt plassert på mindre steder, ble dette begrunnet med behovet for «nærhet til tunge fagmiljøer og større arbeidsmarkeder» (ibid.).

På politisk nivå er det i flere av tilfellene en sammenheng mellom forslag om utflytting og andre endringer i forvaltningen – organisatoriske endringer, lederskifter eller endringer i den faglige tenkningen (Laudal og Hauge 2004).

Spørsmålet om utflytting av statlige virksomheter skaper debatt og har vist seg vanskelig å få gjennomslag for. Sett i et historisk perspektiv har også relokalisering av statlige virksomheter utenfor Oslo-regionen vært relativt beskjedent i omfang. I 2003 vedtok imidlertid Stortinget å flytte sju tilsyn ut av Oslo.

### **Nye og nedlagte statselskaper**

38 nye statselskaper ble etablert i perioden 1990 til 2004. Blant disse 38 finner vi 16 heleide og ni deleide statsaksjeselskap, fem helseforetak, tre statsforetak og fem særlovsselskap. Det er med andre ord de heleide statsaksjeselskapene som har økt mest i antall. I samme periode har 29 statselskaper blitt nedlagt, blant disse åtte helseforetak som ble nedlagt i 2002 på grunn av etableringen av de fem regionale helseforetakene. I tabell 3.11 har vi listet opp de 21 øvrige nedlagte statselskapene i perioden. Nedleggelse inkluderer både salg til private, sammenslåinger med andre selskaper og faktiske opphør av virksomheter.

Statsaksjeselskapene topper både antall nye og antall nedlagte virksomheter. Blant disse er det åtte som både registreres som nye aksjeselskap, og som nedlegges i perioden. Sju av de åtte selges til private virksomheter. Et eksempel er Moxy Trucks AS som ble etablert som heleid statsaksjeselskap i 2000, men som ble privatisert to år seinere. Enda kortere karriere som heleid statsaksjeselskap hadde SND Invest AS, som ble skilt ut fra Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond i 2002. Selskapet fikk status som heleid AS, for deretter å bli solgt ut av staten i 2003.

Tabell 3.11 Nedlagte statsaksjeselskaper i perioden 1990 til 2004

Navn	Nedleggelse
Norsk koksverk A/S – deleid. Opprettet i 1961	Nedlagt grunnet opphør av drift i 1990
A/S Vaksdal Mølle – heleid AS – opprettet 1919	Nedlagt grunnet innlemming i Stormøllen A/S i 1991
Fosdalen bergverk- aksjeselskap – opprettet 1912	Nedlagt grunnet konkurs i 1991
Den norske industribank – deleid AS opprettet i 1977	Nedlagt grunnet innlemming i SND i 1991 (reelt først i 1993)
Winix A/S – heleid. Opprettet i 1992	Nedlagt grunnet konkurs i 1993
Stattre A/S – heleid. Opprettet i 1981	Nedlagt grunnet opphør 31.12.1994
Statens datasentral – omdannet til heleid AS i 1986	Nedlagt grunnet sammenslåing med Postens datasentral i 1995. Bytter navn til ErgoGroup i 2001
Sulitjelma aktiebolag. Opprettet som privat virksomhet i 1891. Heleid stats-AS i 1982	Nedlagt grunnet opphør 31.12.1997
Drevsjø trelast A/S – heleid. Opprettet i 1981	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 1998
Stormøllen A/S – deleid. Opprettet i 1992	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 1999
Norsk medisinaldepot AS. Opprettet særlovsselskap i 1953. Heleid AS 1993, deleid 1999	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2001
Norsk Film AS – deleid – overført fra kommune til stat i 1973	Splittes i Norsk Film AS og i Filmparken – Norsk filmstudio AS. Deleide AS i 2001
Moxy Trucks AS – heleid AS etter utskilling fra A/S Olivin i 2000	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2002
Selskapet for innvandrere- og flyktningeboliger – heleid AS – opprettet 1976	Nedlagt grunnet innlemming i Den norske stats husbank – finansieringsinstitusjon i 2002
Norsk Film AS – deleid. Opprettes via splitting i 2001	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2002
NOAH – Norsk avfallshåndtering AS. – deleid, opprettet i 1991	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2003
A/S Olivin – heleid. Opprettet i 1948. Deleid i 2001	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2003
SND invest AS – heleid AS. Opprettes via splitting i 2002	Nedlagt grunnet salg til private eiere 31.12.2003
Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND) opprettes som særlovsselskap i 1992	Nedlagt grunnet sammenslåing med Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere i 2004. Får navnet Innovasjon Norge i 2004.
Grødegaard AS (Statens kantiner) heleid AS i 2001, deleid i 2003	Nedlagt grunnet salg til private eiere i 2005

Kilde: NSDs forvaltningsdatabase

Åtte statlige virksomheter opprettes som aksjeselskaper i perioden 1990 til 2005. Av disse nedlegges ett som følge av konkurs, mens sju statselskaper endrer tilknytning fra statlig til privat eie i samme periode.

Som vi så i tabell 3.11, finner vi virksomheter som er gjennom flere faser av omstilling. Dette er tema under.

### **Endringer i flere etapper**

I forvaltningsdatabasen kan vi følge ulike statlige virksomheter over tid. Det betyr at endringer som virksomhetene har vært igjennom, registreres i databasen. Det er flere eksempler på virksomheter som omdannes både to, tre og fire ganger i løpet av perioden 1990 til 2004. Norsk Medisinaldepot ble i 1993 omdannet til et heleid statsaksjeselskap. Seks år seinere ble det heleide aksjeselskapet deleid, og i 2001 solgte staten alle sine aksjer til det tyske legemiddelkonsernet GEHE AG. Et tilsvarende eksempel er Statens kantiner.

- Statens kantiner opprettes som forvaltningsbedrift i 1948 under Forsvarsdepartementet
- Virksomheten endrer sin tilknytningsform ved vertikal flytting og blir statsforetak i 1997
- Omdannes til heleid statsaksjeselskap i 2001 gjennom vertikal flytting, og endrer navn til Grødegaard AS
- Overføres til Nærings- og handelsdepartementet i 2002 gjennom en horisontal flytting
- Omdannes til deleid aksjeselskap i 2003
- Omdannes gjennom vertikal flytting. Selges til private eiere i 2005 (ISS)

Det opprinnelige statens kantiner var altså igjennom fem endringer fra 1997 til 2005. I februar 2005 solgte staten sin aksjeandel på 52 prosent til ISS, og Grødegaard AS ble privatisert. Finansminister Børge Brende omtalte salget slik:

«Grødegaard arbeider i et tøft marked der marginene er små, og det er derfor behov for størrelse. Etter min vurdering vil ISS være en god industriell eier, som vil gi selskapet nødvendig størrelse. I tillegg synes det også å være en god løsning for de ansatte.» (Nærings- og handelsdepartementet, pressemelding 15.02.2005)

ISS overtok et selskap med 500 ansatte som i 2004 omsatte for 266 millioner kroner og oppnådde et driftsresultat på 11,2 millioner. Grødegaard gikk inn i et konsern med 9000 ansatte, som omsatte for 3,5 milliarder kroner.

Et ledd i endringsrekken som det opprinnelige Statens kantiner var igjennom, var skifte av eierdepartement. Nærings- og handelsdepartementet framstår i dag som *eierdepartementet* med 11 heleide og seks deleide statsaksjeselskaper, ett særlovsselskap og ett statsforetak pr. 31.12.04. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4 framgår det av ulike offentlige utredninger at statens eierskap i virksomheter utenfor den statlige forvaltningen – så langt det ikke foreligger klare politiske begrunnelser for noe annet – bør samles i dette departementet. Når det gjelder selskaper som forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet, er hovedregelen at selskapene ikke har en sektorpolitisk rolle, og de skal følgelig konkurrere i et marked etter de samme vilkår som sine konkurrenter (NOU 2004:7, s. 14).

### **3.6 Økt liberalisering – økt tilsyn**

Den siste endringsindikatoren vi skal omtale her, er den stadig mer sentrale rollen som *statlige tilsyn* gis som regulator og garantist. Vi har sett at økt delegering, spesialisering og fristilling kjennetegner de organisatoriske endringene innenfor staten. Sistnevnte endring er også forbundet med liberalisering og økt markedseksponering. Dette har medført en ny arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor, noe som også aktualiserer grenseoppgangen mellom de to sektorene. Til tross for fristilling og opphevelse av monopoler ønsker politiske myndigheter langt på vei å opprettholde samfunns- og sektorpolitiske mål og ambisjoner, men på en annen måte og med andre virkemidler enn tidligere. Når det offentlige reduserer sin rolle som produsent av varer og tjenester, må også de politiske målene ivaretas på andre måter. Da framstår regulering av markedet som et sentralt grep og virkemiddel. Gjennom å stille krav til produktene og tjenestene som produseres, og gjennom å sikre reell konkurranse for å oppnå forventede effektivitetsgevinster, framstår regulering faktisk som en kjerneoppgave i en slanket stat (Kringen 2001). Dette har økt betydningen av tilsynenes rolle. I Stortingsmeldingen Om statlig tilsyn står det:

«Skal et desentralisert, til dels markedsbasert, system fungere godt, må det imidlertid suppleres med sterkt og aktivt tilsyn fra fellesskapets side – for å sikre enkeltinnbyggerne mot maktovergrep, for å sørge for at bedrifter og produkter holder den kvalitet de lover, og i noen grad for å beskytte innbyggerne mot seg selv.» (St.meld. nr 17 2002–2003, s. 7)



## Nye tilsyn

At staten utfører kontrolloppgaver er ikke nytt. Etter at den norske sentraladministrasjonen utviklet seg på 1800-tallet, oppsto det også et behov for reguleringer av ulike samfunnsområder. Dette ga seg utslag i nye departementer, men også i etablering av nye organer utenfor departementene. Med stadig økende statlig regulering fulgte også behovet for en myndighetsmessig kontroll med at reguleringen ble fulgt opp av privatpersoner og virksomheter. Denne kontrollen var kimen til det som i dag omtales som tilsynsfunksjonen. Et eksempel er Elektrisitetsloven fra 1896, der ansvaret for kontrollen ble lagt til et eget tilsyn.

Kontroll og tilsynsfunksjonen var lenge integrert med andre typer myndighetsoppgaver i ett og samme statlige organ. I dag er synet på organiseringen av tilsyn endret. Vi ser en økende grad av horisontale flyttinger. Tilsyn blir forstått som en egen form for myndighetsutøvelse, og derfor en egen rolle som staten skal ivareta i økende grad. Den store omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen og etableringen av Statens helsetilsyn som et rent tilsynsorgan er et eksempel på dette. Andre nye tilsynsetableringer har også oppstått i kjølvannet av liberaliseringsprosessene. Som følge av avvikling av statlige tjenestemonopoler og fristilling, har egne tilsynsorganer blitt etablert. Dette er en følge av at staten i større grad skiller rollen som tjenesteproducent og myndighetsutøver. Etableringen av Jernbanetilsynet og Post- og teletilsynet illustrerer dette. Tabell 3.12 gir en oversikt over hvilke virksomheter som er definert som tilsyn i Stortingsmelding 17 (2002-2003).

Som det framgår av oversikten, er det ulike benevnelser på det som i Stortingsmeldingen er definert som tilsyn. Dette reflekterer at virksomheter som i hovedsak har en tilsynsfunksjon, også kan ha andre typer oppgaver i tillegg til selve tilsynsfunksjonen. Vi ser også at 18 tilsyn ble opprettet i løpet av 1990 til 2004. Noen av disse eksisterte imidlertid også tidligere, men ble i løpet av perioden omdannet til nye enheter.

I 2004 var det altså i alt 38 tilsyn som har et ansvarsområde som spenner fra å føre tilsyn med produktkvalitet og arbeidsmiljø til transportsikkerhet, mediemangfold og konkurranse. Arbeidsoppgavene omfatter blant annet utarbeidelse av forskrifter, behandling av konsesjons- og dispensasjonssøknader, direkte inngrep, kontroller og aktivt forbedringsarbeid med de områder og virksomheter man skal føre tilsyn med. Det går i alt med rundt 7 000 årsverk til tilsynsarbeid i Norge.

Markedsreguleringer og krav til offentlige tjenester har bidratt til den noe paradoksale situasjonen at den samlede reguleringsmengden øker snarere enn å minke. Det som noen omtaler som deregulering, har derfor andre omdøpt til *reregulering* eller *omregulering* (Kringen 2001). Liberalisering medfører derfor ikke nødvendigvis forenkling og avbyråkratisering, men refererer snarere til at monopoler avvikles og nye aktører inviteres inn for å konkurrere om de samme oppdrag.

Tabell 3.12 Oversikt over statlige tilsyn

Tilsyn	År	Tilsyn	År
1. Arbeidstilsynet	1914	20. Norges vassdrags- og energidirektorat*	1920
2. Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen	1998	21. Nytt mattilsyn	2004
3. Bergvesenet	1947	22. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO)	1938
4. Datatilsynet	1980	23. Oljedirektoratet**	1972
5. Direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet	2003	24. Park- og tivolitilsynet (Det Norske Veritas)	2001
6. Direktoratet for Naturforvaltning	1965	25. Petroleumstilsynet	2004
7. Edelmetallkontrollen	1986	26. Post- og teletilsynet	1997
8. Eierskapstilsynet (se fotnote 18)	1998	27. Sjøfartsdirektoratet	1962
9. Fiskeridirektoratet	1900	28. Statens Bygningstekniske etat	1985
10. Forbrukerombudet	1973	29. Statens filmtilsyn***	1993
11. Justervesenet	1875	30. Statens Forurensningstilsyn	1974
12. Konkurransetilsynet	1994	31. Statens helsetilsyn	1994
13. Kredittilsynet	1986	32. Statens jernbanetilsyn	1996
14. Kystverket	1974	33. Statens legemiddelverk	2001
15. Likestillingsombudet	1978	34 Statens medieforvaltning****	1994
16. Lotteri – og stiftelses- tilsynet*****	2005	35. Statens strålevern	1993
17. Luftfartstilsynet	2000	36. Statens vegvesen	2003
18. Nasjonal sikkerhetsmyndighet	2003	37. Taubanetilsynet (Det Norske Veritas)	1972
19. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen	2002	38 Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	1997

Kilde: St.meld. nr. 17(2002–2003) Om statlige tilsyn, s. 25 og NSD forvaltningsdatabase

\* Het da Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen. Fikk dagens navn i 1997.

\*\* Het da Statens oljedirektorat. Fikk dagens navn i 1977.

\*\*\* Het fra 1913 til 1993 Statens filmkontroll. Ble fra 2005 innlemmet i det nye Medietilsynet.

\*\*\*\* Medietilsynet, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet ble 31.12.04 slått sammen til Medietilsynet.

\*\*\*\*\* Lotteritilsynet ble opprettet i 2001. Fra 1. januar 2005 ble også ansvaret for tilsyn og kontroll av alle stiftelser i Norge lagt hit, og tilsynet skiftet navn til Lotteri- og stiftelsestilsynet

### 3.7 Oppsummering

Det har skjedd en grunnleggende endring innenfor staten både med hensyn til organisering og virkemiddelbruk. Mens det tidligere var slik at politiske vedtak om leveranse av samferdselstjenester, helsetjenester, omsorgstjenester og krafttjenester skulle løses gjennom opprettelse av statlig eide driftsorganisasjoner, skjer det en dreining. Politiske vedtak søkes i dag i stadig større grad iverksatt i markedet – eller i markedsliknende innretninger, der bruk av anbud, driftskontrakter, konsesjonsavtaler og stykkprisfinansiering skal sikre at politiske prioriteringer og målsetninger iverksettes.

For oss som innbyggere innebærer endringene flere valg. Fritt sykehusvalg har medført at vi kan velge om vi vil benytte oss av lokalsykehuset til å få gjennomført en operasjon, eller om vi heller ønsker å benytte medisinsk ekspertise på en annen kant av landet. For arbeidstakerne medfører endringene ny arbeidsorganisering og ny oppgavefordeling, og et betydelig antall arbeidstakere har fått nytt tariffområde.

I dette kapitlet har vi synliggjort ulike indikatorer på endringer innenfor statlige virksomheter. Vi startet med å se på utviklingen av økonomiske størrelser som konsum, produksjon, lønnskostnader og antall sysselsatte:

- Det offentlige konsumet i prosent av BNP i Norge er lavest i Norden. Dette skyldes vekst i BNP som følge av gunstige oljepriser
- Antall sysselsatte innenfor det statlige tariffområdet ble vesentlig redusert i løpet av 1990-åra. Fra 1990 til 2004 ble både antall sysselsatte og antall årsverk redusert med om lag 30 prosent.
- Det statlige tariffområdet har skrumpet kraftig inn, og er mer enn halvert siden 1990, mens NAVO-området som ble etablert i 1993, har økt.

Vi har videre sett at det har vært omfattende endringer både når det gjelder statlige virksomheters tilknytningsform og grad av autonomi:

- Antall enheter innenfor statsforvaltningen ble redusert med 31 prosent i perioden 1990 til 2004. I samme periode økte andelen statsselskaper med 51 prosent.
- Både innenfor statsforvaltningen og i statsselskapene ser vi en utvikling i retning av økt fristilling. Omdanning av virksomheter til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er et eksempel på dette innenfor statsforvaltningen
- Vi har registrert 651 endringer i statlige virksomheter i perioden 1990 til 2004. Endringene har blant annet bestått av endret departementstilhørighet, og/eller rendyrking av virksomheter i retning av funksjonsspesialisering. Det har også vært en økende grad av endring i myndighetsrelasjoner gjennom økt delegering og autonomi.

- Omstillingstakten i statlige virksomheter har særlig vært høy i perioden 2000 til 2004.
- I 2003 vedtok Stortinget utflytting av sju statlige tilsyn fra Oslo-området. Om lag 550 arbeidsplasser er flyttet fra Oslo i perioden 1990 til 2004.
- Det ble opprettet 38 nye statsselskaper i perioden 1990 til 2004. I samme periode ble 29 statsselskap nedlagt.
- Åtte av disse virksomhetene ble både opprettet og nedlagt som statsselskaper i denne perioden. Sju av disse åtte gikk over i privat sektor.
- Enkelte virksomheter har gjennomgått flere omfattende endringsrunder.

Avslutningsvis i kapittelet omtalte vi den økende betydningen av statlige tilsyn som en viktig indikator på en endret stat:

- Flere tilsyn er opprettet som følge av liberalisering og økt konkurranse
- Det er en tendens til at tilsyn skilles ut og rendyrker sin rolle som nettopp tilsynsmyndighet
- Det var i 2004 38 statlige tilsyn. 7 000 årsverk går årlig med til å skjøtte statens tilsynsfunksjon.

Vi har altså identifisert flere klare indikatorer på at staten er endret i løpet av 1990-åra. Særlig interessant er det å registrere at endringstakten ikke har avtatt, men snarere har økt de siste fire åra. En tilsvarende utvikling kan også spores i norske kommuner. I det neste kapittelet skal vi se nærmere på hva som kan forklare de endringene som finner sted innenfor offentlig sektor generelt, og statlig sektor spesielt.

## Kapittel 4 Drivkrefter

Vi har så langt sett at den statlige forvaltningen har minsket i omfang hva gjelder antall virksomheter, mens antall virksomheter i kategorien statselskaper har økt. Vi har også sett at antall endringer – både når det gjelder nyopprettelser, splittings av enheter, sammenslåinger, omorganiseringer og nedleggelse – har vært økende, og særlig i løpet av den siste fireårsperioden. Hva skyldes så endringene? Vi velger i dette kapitlet å se endringene i lys av følgende drivkrefter:

- Teknologisk utvikling
- Flytting
- Nye konkurransekrav
- Endret syn på statens rolle og styring – New Public Management
- Politikk

De ulike drivkreftene som vi kan spore i endringer i staten, er ikke gjensidig utelukkende.

### 4.1 Teknologisk utvikling

Samfunnet har gjennomgått store endringer på grunn av den teknologiske utviklingen i løpet av 1990-tallet. Dette har fått konsekvenser for en rekke av statens virksomheter, både for dem som tilhører den statlige forvaltningen og for de statlig eide selskapene. Den teknologiske utviklingen har også vært en viktig drivkraft i liberaliseringen, noe som igjen virker inn på statlige virksomheters tilknytningsform. I tele-, data og mediesektoren har utviklingen vært en viktig drivkraft til å endre konkurransebildet og har gjort nasjonale landegrenser nesten irrelevante (Dølvik og Ødegård 2004). Da deler av telekommunikasjonssektoren ble delvis liberalisert i første halvdel av 1980-åra, skjedde dette uten direkte sammenheng med EU.

Den samme teknologien og de samme tjenestene har videre resultert i en rekke nye arbeidsoppgaver og funksjoner, samtidig som tidligere oppgaver og funksjoner er blitt overflødige. Noen virksomheter er mer berørt enn andre, for eksempel Posten og Skatteetaten.

### **Ny teknologi og endret etterspørsel – Posten**

Posten er en virksomhet der ulike drivkrefter har fått betydning for utviklingen i løpet av 1990-tallet. Teknologisk utvikling står sentralt. Den teknologiske utviklingen har på mange måter tvunget fram en liberalisering, samtidig som den også har hatt stor innvirkning på de tjenester som Posten produserer, og på antall ansatte.

Til tross for at Posten også i løpet av 1980-tallet var preget av hyppige omorganiseringer, effektiviseringstiltak og innføring av nye tjenester, var åra fram til 1997 gode. Det var en bevisst satsning på lønnsomme kunder og produkter (Aslesen 2004, Thue 1997, Statskonsult 1999:9). Posttrafikken økte kraftig, og jevnt over gikk virksomheten med til dels betydelig overskudd. Etter den tid opplevde Posten effektene av en endret etterspørsel for fullt, særlig i form av en sterk nedgang i bruk av banktjenester. Dette ble drevet fram av den teknologiske utviklingen innen bank- og betalingsformidling. Ved inngangen til 1990-åra utgjorde banktjenester 30 prosent av inntektene for Posten. I 2005 er den tilsvarende andelen fem prosent. Posten har også opplevd en nedgang i brevmengden. Særlig den prioriterte A-posten møter sterk konkurranse i form av elektronisk post, men samlet har brevvolumene for A- og B-post falt med 20 prosent siden 1999. Den teknologiske utviklingen og den endrede etterspørselen har hatt stor betydning for antall årsverk, som er redusert med 9659 i morselskapet fra 1998 og fram til utgangen av 2004, særlig på grunn av nedleggelse av de fleste postkontorene. Nedgangen i antall årsverk er imidlertid ikke *kun* en følge av tilpasning til ny teknologi og endrede forbrukervaner som følge av det. En del av nedgangen skyldes også samordning av tjenester og salg. Fra 2000 og fram til i dag har eksempelvis Posten solgt 21 selskaper. Samtidig har også Posten kjøpt opp selskaper nasjonalt og internasjonalt, og har i 2006 et 20-talls datterselskaper. Posten har i løpet av 2000-tallet blitt en internasjonal finansaktør, og kunne i 2004 vise til et overskudd på over en milliard. Se for øvrig kapittel 5 der utviklingen i Posten er beskrevet nærmere.

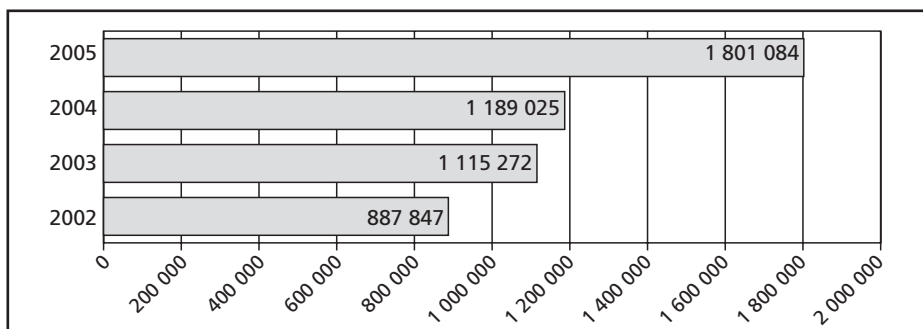
Den teknologiske utviklingen har ikke bare medført at gamle og velkjente posttjenester møter konkurranse fra nye kommunikasjons- og logistikk-løsninger. Den har også medført at Norge har blitt et interessant marked for utenlandske aktører. Dette har presset fram nye konkurransekra, der Norges binding til EU gjennom EØS-avtalen har medført og vil medføre endringer.

## Skatteetaten

Skatteetaten er å regne som en stor organisasjon i norsk sammenheng, og hadde i 2004 vel 6 400 ansatte. Ved årsskiftet 2003/2004 ble økonomitjenesten skilt ut fra skatteetaten, og Senter for statlig økonomistyring ble opprettet som et forvaltningssorgan med funksjoner og oppgaver innenfor økonomistyring (NSDs forvaltningsdatabase).

Etaten har i løpet av de seinere år vært gjenstand for omfattende omstillingsprosesser. Flere av disse har vært teknologistyrte. Tidligere tidkrevende oppgaver er blitt standardisert og forenklet, samtidig som bruk av ny teknologi har redusert behovet for direkte kontakt med publikum (Skalle 2004:7). Foreløpig har ikke omstillingene resultert i oppsigelser, men det har vært naturlige avganger som ikke er blitt erstattet. Det er først og fremst ved likningskontorene at det har vært en reduksjon av antall årsverk fra andre halvdel av 90-tallet og fram til i dag. I et internt rapportutkast om prosjektet «Reorganisering av Skatteetaten» (ROS) framgår det at antall årsverk ved likningskontorene og fylkesskattekontorene ble redusert med i underkant av 400 fra 2000 til 2003. Et dokument fra NTL-skatt viser at antall årsverk ved likningskontorene er redusert med nesten 600 fra 1993 til 2003 (NTL-skatt 2004). Det er også planlagt ytterligere nedbemanning i Skatteetaten de nærmeste åra. Effektiviseringsgevinster skal realiseres som følge av at nye IT-systemer og dataløsninger, som for eksempel selvangivelse på nett, er innført. Disse løsningene innebærer forenkling, lettere tilgang på informasjon for publikum og automatisering av betydelige deler av oppgaveløsningen i etaten. Brukerne ser også i stor grad ut til å benytte seg av de nye teknologiske løsninger som Skatteetaten tilbyr. Dette blir svært tydelig dersom vi ser på utviklingen av innsendte selvangivelser per telefon, Internett og SMS (figur 4.1).

Figur 4.1 Innlevering av selvangivelse på internett, telefon og SMS 2002 til 2005



Kilde: [www.Skatteetaten.no](http://www.Skatteetaten.no)

I 2005 ble godt over halvparten av de 3,2 millioner selvangivelser fra lønnstakere og pensjonister levert på Internett, telefon eller SMS. Nettleveringen økte mest – 46 prosent fra 2004 til 2005. Samtidig viser også en undersøkelse gjennomført av MMI for Skattedirektoratet at like mange i 2004 benyttet skatteetatens nettsider og andre internettsider som det var som kontaktet likningskontoret for å innhente informasjon om skatte- og avgiftsspørsmål – om lag 25 prosent. Den tilsvarende andelen i 1999 var kun tre prosent (MMI 2004:6).

### **Kompetanse og omstilling**

Tidligere var Skatteetaten preget av varierte arbeidsoppgaver og varierende arbeidspress. Etaten var kjennetegnet av allsidig og omstillbar kompetanse, snarere enn skattefaglig spisskompetanse. Dette har endret seg som følge av den teknologiske utviklingen og ulike gjennomførte skattereformer.

Skatteetaten har lav avgang generelt, særlig blant ansatte med liten formell utdanning. Det har også blitt langt færre arbeidstakere under 30 år, mens andelen i aldersgruppa 50 til 59 år har økt. Avgangen er imidlertid større blant arbeidstakere som besitter den kompetansen som etaten etterspør. Dette representerer et problem. Fagforeningen NTL-Skatt har derfor prioritert etter- og videreutdanning av ansatte med lav formell utdanning som et viktig område. Det har også vært satset på interne kompetansehevede tiltak i etaten, med noe varierende hell. I 2004 hadde om lag 1200 ansatte fått tilbud om etatsskoleutdanning, et tilbud de fikk i tre omganger, men som de ikke benyttet seg av:

«Nå sitter vi med disse som gjør oppgaver som stadig overflødiggjøres og som ikke har kompetanse til å ta fatt på de nye oppgavene til etaten. Ved naturlig avgang blir jo disse borte etter hvert, men det går altfor langsomt!» (Områdedirektør Svein Kristensen i Skalle 2004)

De nye oppgavene i etaten er blant annet knyttet til bruk og betjening av ny teknologi. Samtidig har også den teknologiske utviklingen bidratt til nye og mer kompliserte kontrolloppgaver, blant annet med hensyn til kontrollvirksomhet i forhold til korrupsjon og økonomisk kriminalitet. Utviklingen i skatteetaten kan også gå i retning av en økende oppmerksomhet rettet mot kjernevirksomheten. I den forbindelse kan det bli aktuelt å skille ut annen virksomhet, eksempelvis IKT og renhold.

Ifølge NTL Skatt har de stadige omorganiseringene, med økt fokus på arbeidsgivers styringsrett, medført at arbeidstakernes reelle innflytelse har blitt mindre. NTL Skatt har vært kritisk til de gjennomførte omstillingene og mener Skattedirektoratet har overdrevet betydningen av teknologisk utvikling i forhold til redusert behov for ansatte i ytre etat. NTL peker også på at ny teknologi har ført til belastninger på de ansatte som ikke fanges opp av etatens ledere i tilstrekkelig grad, og at arbeidsmiljøet ikke er godt nok ivarettatt (se også kapittel 5)



Like fullt viser den tidligere MMI-undersøkelsen at brukerne jevnt over er fornøyd med skattemyndighetene totalt sett, og andelen har økt siden 1999. Brukerne har også tillit til at saken som man henvender seg med, blir korrekt behandlet – 84 prosent svarer at de er helt/delvis enig (MMI 2004).

Den teknologiske utviklingen har også satt utflyttingsdebatten i et nytt lys. Ny teknologi og Internett gjør at en rekke tjenester i dag kan tilbys uavhengig av geografisk plassering, noe som også er et argument som benyttes i diskusjoner rundt utflytting av statlige virksomheter.

## **4.2 Flytting – distriktspolitikk eller regionalisering?**

Teknologisk utvikling har påvirket utflytting og nyetablering av statlige virksomheter. Mellom 1982 og 1992 ble seks av i alt sju enheter for registrering og innkreving av opplysninger lokalisert utenfor Oslo-området. Utviklingen av datamaskiner med større kapasitet til lavere priser ga mulighet til å overføre en rekke manuelle registre til sentrale databaser. Et eksempel på en slik form for flytting er lokaliseringen av NRKs lisenskontor til Mo i Rana i perioden 1991 til 1993. Laudal og Hauge (2004), som har utredet effekten av lokaliseringspolitikken for statlige arbeidsplasser, trekker fram fire hovedkategorier av virksomheter som flyttes ut fra hovedstadsområdet:

- Forvaltningsenheter: tilsyn og direktorat (for eksempel Kystdirektoratet)
- Kunnskaps- og opplæringsinstitusjoner (for eksempel Norsk Polarinstitutt)
- Enheter med registreringsoppgaver og/eller innkrevningsoppgaver (for eksempel Statens innkrevingsentral)
- Serviceenheter: opplysningstjenester med mer (for eksempel Opplysnings-tjenesten i staten)

Før 1990 ble nesten halvparten av de utlokaliserede virksomhetene flyttet til byer på Østlandsområdet. Etter 1990 ble også i økende grad kommuner i Nord-Norge og Vestlandet vertskap for utflyttede statlige virksomheter. Fire statlige virksomheter ble illustrerende nok lokalisert til Mo i Rana på 1990-tallet.

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

avgjørelsen om å flytte Norsk Polarinstitutt til Tromsø og Konkurransetilsynet til Bergen. Størrelse, folketall og fagmiljø er likevel ikke alltid de viktigste faktorene i vurderinger knyttet til utlokalisering. Det er også symbolske forhold som kan spille inn. Laudal og Hauge (2004) trekker fram lokaliseringen av Kystdirektoratet til Ålesund. I utgangspunktet ville det ikke være nødvendig å plassere Kystdirektoratet i en kystby:

«Men det ville vært politisk dødfødt å legge Kystdirektoratet til Røros.(...) Når virksomheter er mer geografisk nøytrale blir også lokaliseringsspørsmålet mer åpent.» (ibid. s. 34).

### **Begrunnelser for utflytting**

Er utflyttingen og nyetableringen av statlige virksomheter et resultat av distrikts-politiske målsetninger, eller er det andre begrunnelser som ligger bak?

Før 2000 var det få flyttinger av sentrale statlige forvaltningsenheter, med oppgaver som krever nær kontakt med departementene. Dette er endret, noe utflyttinger av statlige tilsyn er et eksempel på. For Stoltenberg-regjeringen var et av målene å «legge til rette for utflytting av statlige arbeidsoppgaver og arbeidsplasser» og at nye statlige arbeidsplasser som hovedregel skulle utenfor Oslo.<sup>22</sup> Bondevik II-regjeringen fulgte opp dette, og i kommunalminister Erna Solbergs redegjørelse til Stortinget framgår det at:

«Regjeringen legger opp til en langt mer offensiv politikk når det gjelder lokalisering av statlige oppgaver, inklusive statlige tilsyn, enn foregående regjeringer. Med dagens kommunikasjoner og den kompetanse som finnes rundt om i Norge, er det få statlige oppgaver som må være lokalisert i hovedstaden.» ( Solbergs redegjørelse i Stortinget, 30.04.02, s. 16)

Vedtaket om utflytting av de statlige tilsynene viser at Regjeringen på mange måter har fulgt opp sine ord. Like fullt – utflytting av tilsynene og annen statlig virksomhet – har også andre begrunnelser. Med hensyn til førstnevnte virksomheter fortsetter Solberg i den samme redegjørelsen med at:

«For å styrke tilsynenes uavhengighet kan det i noen tilfeller være en fordel med avstand til sentrale myndigheter.» (ibid.)

<sup>22</sup> Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon (Regjeringen Stoltenberg), datert 29.03.2001

Det viser seg at utflytting ofte kombineres med større omorganiseringer i virksomhetene. For tilsynenes del vises det blant annet til behovet for rolleavklaring og økt autonomi som kan relateres til et endret syn på staten sin rolle. Dette var imidlertid omstridt. LOs høringsuttalelse til Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) – Om statlige tilsyn – framhever for eksempel at avstand mellom tilsynene og dem det skal føres tilsyn med kan svekke mulighetene for kommunikasjon og redusere tilsynenes realkompetanse, og at dette vil svekke kvaliteten på tilsynsarbeidet. LO argumenterer for at man i stedet for å skape økte skiller mellom tilsyn og dem det skal føres tilsyn med, heller må søke å angripe uavhengighetsproblemet gjennom andre virkemidler.<sup>23</sup> En annen konsekvens av utflyttingen vil kunne være manglende kompetanse på grunn av høy turnover i flytteperioden.

I sin gjennomgang av utlokaliseringer finner Laudal og Hauge (2004) at minst seks begrunnelser er vanlige. Disse seks kan deles inn i to hovedkategorier – virksomhetsrelaterte og regionalpolitisk relaterte:<sup>24</sup>

### **Virksomhetsrelaterte**

1. Sentralisering av oppgaver fra regionale enheter til ett nasjonalt organ for å utnytte stordriftsfordeler
2. Ønske om – eller påskudd for – å omorganisere statlig virksomhet
3. Faglige motiver – bedre faglig samordning, eller heving av kvaliteten på tjenester som utføres

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

### **Relatert til regionalpolitikk**

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

Laudal og Hauge (2004) mener at de virksomhetsrelaterte spiller en like stor rolle som de regionalpolitiske motivene. Det er sjelden at flytting er motivert av et politisk ønske om utlokalisering alene. Forfatterne hevder også at ønsket om å utnytte

<sup>23</sup> «Stortingsmeldingen Om statlige tilsyn – LOs syn» datert 31.03.2003.

<sup>24</sup> Følgende punkter er hentet fra Laudal og Hauge 2004:35.

fagmiljøer utenfor Oslo-området ser ut til å veie tyngre i dag enn tidligere. Regional tautrekking og tiltak for å lette større omstillingsprosesser i en bestemt region ser imidlertid ut til å bety mindre. Sistnevnte begrunnelse var imidlertid viktig når fire statlige virksomheter ble lokalisert i Mo i Rana, som gjennomgikk omfattende strukturendringer i forbindelse med nedleggingen av Norsk Jernverk.

### **Flytter de ansatte med på lasset?**

Vi omtalte over at avstand til sentrale myndigheter har vært et argument for forslaget (og vedtaket) om å flytte de sju tilsynene ut av Oslo. Kritikerne av forslaget pekte derimot på at avstand mellom tilsynene og dem det skal føres tilsyn med kan svekke mulighetene for kommunikasjon og redusere tilsynenes realkompetanse

Om ansatte flytter med de utlokaliserte virksomhetene, har sammenheng med flere forhold. Avstanden til Oslo er viktig. Jo kortere avstanden er, jo flere ansatte følger med. Illustrerende nok fulgte 47 av 110 ansatte i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med virksomheten til Tønsberg (Dagens Næringsliv 23.05.05).<sup>25</sup> At over 40 prosent valgte å bli med, er trolig også en konsekvens av de ansattes kompetanse, som i denne forbindelsen viser seg å være nok en viktig faktor. Jo mer spesialisert utdanning arbeidstakerne har, jo større er sannsynligheten for at de også vil følge med virksomheten. Laudal og Hauge (2004) har undersøkt fem virksomheter med høy formell spesialistkompetanse og finner at rundt 15 prosent av de ansatte flytter med virksomheten.<sup>26</sup> De virksomheter som har lavere krav til formell kompetanse, ser ut til å miste flere av sine opprinnelige arbeidstakere. I gjennomsnitt finner Laudal og Hauge (2004) at kun 12 prosent av de ansatte har blitt med på de flyttingene som de har studert i tidsrommet 1989 til 2002. Den store andelen som slutter som følge av utflytting medfører store utfordringer med hensyn til å opprettholde det faglige miljøet, og det resulterer i at virksomhetene må bruke ekstra ressurser både for å beholde kompetanse og til å rekruttere nye. Eksempelvis framhever Stortingsmeldingen om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø at aktuelle virkemidler for å beholde arbeidstakere kan være lønnstillegg og bonus, tilbud om pendling, subsidiert husleie og reisestøtte i en periode. For å holde på dem med særskilt viktig kompetanse vil det på individuell basis bli vurdert å benytte virkemidler som fleksibelt arbeidssted og utvidet pendling (ibid.s.6)<sup>27</sup>. Dette kan

<sup>25</sup> Flere av disse dagpendler.

<sup>26</sup> Dette er Domstoladministrasjonen, Kystdirektoratet, Statskog, Norsk Polarinstitutt og Produkt- og elektrisitetstilsvnet.

<sup>27</sup> Bruk av virkemidler medfører en økning av flyttekostnadene med mellom 20 til 30 millioner kroner (St.meld. nr. 32 (2004-2005) s. 6)

være en medvirkende årsak til den relativt høye andelen arbeidstakere med spesialisert utdanning som følger med virksomheten. Tap av arbeidstakere har medført problemer for både Direktoratet for arbeidstilsynet og Luftfartstilsynet med hensyn til å gjennomføre tilsyn.

### **Flytting og tap av kompetanse**

Flyttingen av Luftfartstilsynet illustrerer problematikken tap av fagmiljø og rekrutteringsproblemer på en god måte. I juni 2004 stilte stortingsrepresentant Oddbjørg A. Starrfelt (AP) spørsmål til Samferdselsministeren om rekrutteringen og det faglige arbeidet i luftfartstilsynet. Samferdselsministeren bekrefter i et skriftlig svar at Luftfartstilsynet da slet med å opprettholde rekruttering og utføring av kontroll- og tilsynsoppgaver på en fullt ut forsvarlig og effektiv måte. I svaret står det blant annet:

«Ut frå dei opplysningane eg har fått, har 24 av dei 145 tilsette i Luftfartstilsynet slutta etter at flyttinga ble vedteke. Tap av nøkkelkompetanse har negative følger som ikkje må undervurderast. I samband med den vedtekte flyttinga av Luftfartstilsynet til Bodø, er det sett i verk fleire tiltak av økonomisk og anna art for å kunne halde på fagkompetansen i Luftfartstilsynet til flyttinga er gjennomført. Likevel sluttar tilsette som ikkje ønskjer å bli med på flyttinga til Bodø, og det er få av dei som arbeider i Luftfartstilsynet i dag, som har sagt seg villige til å flytte til Bodø. I den daglege drifta er konsekvensane at det blir gjennomført færre inspeksjonar i flyselskapa, i verkstadene o.a. Samstundes er det registrert at talet på avvik aukar i dei inspeksjonane som er gjennomførte.»  
(Skogsholms svar 17.06.04)

Situasjonen var imidlertid ikke endret vesentlig da Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane (HSLB) kom med sin foreløpige rapport i januar 2005. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomførte HSLB en vurdering – eller et spesialoppdrag – av Luftfartstilsynet som nasjonal tilsynsmyndighet for flysikkerhet.<sup>28</sup> I den foreløpige rapporten påpekes kritikkverdige forhold og en kortfattet vurdering av situasjonen i tilsynet. Rapporten tar opp forhold tilknyttet luftfartsmessig kompetanse, ressurser, kapasitet og aktivitetsnivå. Dette er områder som er del av kjernevirksomheten, og som kan ha en umiddelbar flysikkerhetsmessig påvirkning (HSLB, 06.01.05, s. 1).

HSLB kritiserer blant annet den studien som Arbeids- og administrasjonsdepartementet fikk gjennomført, og som konkluderte med at det ville være godt med

<sup>28</sup> «Spesialoppdrag med generell flysikkerhetsmessig målsetning» ble oversendt fra Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane (HSLB) til Samferdselsdepartementet 06.01.05.

luftfartsfaglig kvalifiserte personer til å bekle stillingene i et Luftfartstilsyn lokalisert i Bodø. HSLB mener at denne studien ikke tok god nok høyde for de kompetansekravene som må stilles ved rekruttering av sentrale luftfartsfaglige stillinger i Luftfartstilsynet.

Luftfartstilsynet får kritikk på tre sentrale områder:

- Luftdyktighet inkludert typeaksept
- Helikoptervirksomhet offshore
- Risikobasert tilsyn.

Med hensyn til Helikoptervirksomhet offshore skriver kommisjonen at Luftfartsverket ikke har greid å holde på sentrale fagpersoner siden flyttevedtaket ble gjort, og heller ikke har maktet å tilsette nye. Aktivitetsnivået på tilsynsvirksomheten har derfor falt betydelig. HSLB omtaler situasjonen som «bekymringsfull» og skriver videre at det er viktig at det blir iverksatt tiltak slik at kompetanse, ressurser og kapasitet snarest mulig bringes opp til et nivå som står i forhold til de oppgaver og den risiko som helikopteroperasjoner generelt og offshore spesielt representerer (ibid. s. 3).

Også med hensyn til Risikobasert tilsyn er HSLB skarp i sin kritikk. Flere dyktige og kompetente medarbeidere i Luftfartstilsynets analyseseksjon har sluttet etter at flyttevedtaket ble fattet. Dette har resultert i at en stor del av det planlagte arbeidet med risikobaserte tilsyn er lagt på is. Luftfartstilsynet kritiseres for manglende håndtering av hendelses- og ulykkesdata. Disse er ikke i god nok grad samlet inn, bearbeidet og gjort tilgjengelig og analysert på en profesjonell og hensiktsmessig måte. HSLB konstaterer i rapporten at Luftfartstilsynet ikke har den nødvendige fagkompetansen for å kunne gjennomføre risikobasert tilsyn som tiltenkt.

I sin rapport skriver HSLB at det bør utarbeides en handlingsplan raskest mulig for på permanent basis å bringe Luftfartstilsynets kompetanse, ressurser og kapasitet i overensstemmelse med de utfordringer og oppgaver som etaten står overfor. HSLB mener også at Samferdselsdepartementet i samråd med Luftfartstilsynet bør påta seg dette ansvaret. HSLB minner dessuten om at Stortingets flyttevedtak forutsatte at flyttingen ikke skulle skje på bekostning av gjennomføringen av primæroppgaver og luftfartsfaglig kjernekompetanse i Luftfartstilsynet.

## **Regionalisering**

Samtidig med at utflytting av statlig virksomhet fra hovedstadsområdet har stått på den politiske dagsorden, har vi også sett en tendens til en regionalisering der det skjer en bevegelse bort fra lokal tilstedeværelse av statlige virksomheter til en sentralisering i regionale sentra. Dette diskuteres i Skatteetaten (se kapittel 5), og vi ser det i den

nye organiseringen av Direktoratet for arbeidstilsynet. Vi velger imidlertid å bruke Politi- og lensmannsetaten som eksempel.

Før 2001 besto etaten av 54 politidistrikter som hvert enkelt var knyttet til en av i alt sju regionale «landsdelsenheter» ledet av landsdelspolitimestre. I januar 2001 ble ny organisering iverksatt, og etaten består i dag av Politidirektoratet, 27 politidistrikter og politiets sju særorganer. De 27 politidistriktene har egen administrasjon og felles operasjonssentral, og ledes av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste, budsjettet og resultatene. Hvert av de 27 politidistriktene er igjen delt inn i politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter. Politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter er underliggende enheter som ledes av politistasjonssjefer og lensmenn.

Bakgrunnen for de omfattende strukturendringene er endrede samfunnsforhold som økt kriminalitet og moderne teknologi. Politiet har på 40 år fått mer enn tidoblet antall anmeldelser, mange av dem av en langt vanskeligere karakter enn tidligere. Målet med strukturreformen er å ivareta krav til tjenestekvalitet på en mer effektiv måte enn tidligere. Det ligger flere utredninger, evalueringer og stortings/odelstingsproposisjoner til grunn for reformen, som også har blitt evaluert av Agenda, Norconsult. Hovedkonklusjonene er at både ledere, ansatte og tillitsvalgte gir uttrykk for at det har vært en nødvendig reform som har bidratt til utvikling av en mer profesjonell organisasjon. Samtidig pekes det også på utfordringer knyttet til endringene:

«Reformen ser så langt ut til å ha gitt positive konsekvenser for håndtering av alvorlig kriminalitet og store saker. På den negative siden har reformperioden gitt en negativ utvikling når det gjelder håndtering av hverdagskriminalitet, politiets synlighet og innsats på det lokale plan.» (Agenda, Norconsult 2005)

### **Utflyttingens effekter**

De utlokaliseringene som fant sted mellom 1989 og 2002 har i dag nesten dobbelt så mange ansatte som de opprinnelig hadde. Veksten er størst i de nyetablerte virksomhetene. En viktig forklaring er at de krav og behov som virksomheten i utgangspunktet skulle dekke, vokser. Dette nødvendiggjør nyansettelser. Når det gjelder utflytting av *eksisterende* virksomheter, er veksten i antall ansatte mindre. For Direktoratet for arbeidstilsynet vil utflyttingen også resultere i en nedbemanning, der det opprinnelige antall ansatte i Oslo på 127 reduseres til mellom 60 og 75 når direktoratet flyttes til Trondheim (Magasinet Aktuell, 1/2004:3).<sup>29</sup> Laudal og Hauge (2004) utleder virksomhetenes regionale effekter på arbeidsmarkedet slik:

<sup>29</sup> I tillegg kommer 26 som arbeider ved den statlige lønnsgarantien. Reduksjonen i bemanning skjer fordi direktoratet samtidig omorganiseres og flere arbeidsoppgaver legges til regionskontorene.

- Virksomhetene representerer stabilitet i en tid der usikkerheten og omstillings-hastigheten øker
- De sysselsetter ofte høyt kvalifiserte arbeidstakere
- Virksomhetenes status som et nasjonalt organ gir regionen anledning til å profilere seg

Utflytting har også positive effekter for annet næringsliv fordi de etterspør varer og tjenester og gir arbeidsplasser i andre virksomheter som den utlokaliserte samarbeider med – særlig utdanningsinstitusjoner.

Utflytting av eksisterende virksomheter vil i en overgangsperiode ofte ha negative følger for arbeidsmiljøet og føre til en vanskeligere arbeidssituasjon for mange av de ansatte. Arbeidsoppgavene er de samme som før og skal utføres i en situasjon hvor mange slutter, og hvor flytteprosessen i seg selv legger beslag på ressurser.

### 4.3 Nye konkurransekrav

Nye konkurransekrav framstår som en viktig drivkraft til endring. Konkurransekravene reguleres både i norsk konkurranselovgivning og i EØS-avtalen, og har betydning for drift og forvaltning av det statlige eierskapet. EØS-avtalen har bidratt til å bevege Norge i en mer liberal retning ved å gi markedet større betydning i næringslivet. Avtalen setter rammer for statens mulighet til å gripe støttende inn uten å begå ulovlig «konkurransedreining» (Nilsen og Østerberg 1998:175).

Norsk konkurranselovgivning aktiveres når statlige selskaper er involvert i fusjoner og oppkjøp som kan tenkes å begrense konkurransen på det norske markedet. I slike sammenhenger kan statens interesser som eier stå i motstrid til statens regulative mål om å sikre virksom konkurranse. Men statens eierskap begrenses og reguleres også av EØS-avtalen, eller nærmere bestemt av konkurransen innenfor EØS-området. EØS-reglene gjelder i alle tilfeller der det er samhandling mellom EU og EØS-land, eller der handelen påvirker handelen i det indre markedet. Da kommer EØS-avtalens regler om konkurranse til anvendelse. For land med EØS-avtale er det kontrollorganet ESA (European Surveillance Authority) som håndhever EØS-reglene.

Selv om nye konkurransekrav har en klar sammenheng med EØS-avtalens regelverk, fikk EØS-avtalen betydning for norsk politikktutforming lenge før den formelt trådte i kraft. Ifølge Dølvik og Ødegård (2004) ble det i forbindelse med forhandlingene om EØS-avtalen og EU-medlemskapet gjennomført omfattende harmoniseringsarbeid overfor EU-regelverket. Daværende statsminister Brundtland



skrev allerede i 1988 brev til departementene der det framgikk at alle avvik mellom norske og europeiske regler innenfor områder som ble omfattet av det indre markedet skulle begrunnes. Dette var et sterkt politisk signal (Tranøy 2001, i Dølvik og Ødegård 2004:88).

### **EØS-avtalens konkurranseregler**

EØS og EU har stort sett de samme konkurransereglene, og EUs konkurranseregler og institusjoner har forrang framfor nasjonale konkurranseregler og konkurranse-institusjoner. Den nye norske konkurranse-loven er imidlertid totalharmonisert i forhold til EU-regelverket (Dølvik og Ødegård 2004). De strenge konkurranse-reglene og vilkåra for statlig støtte innenfor EUs indre marked får betydning for staten. Reglene forbyr misbruk av markeds-makt og pålegger landene å sørge for at monopoler av kommersiell karakter ikke virker handelsforhindrende mellom og innen landene. Dette har hatt betydning for Posten, der Postens enerett har vært under justering siden 1997. I forrige stortingsperiode var Postens enerett besluttet fullstendig opphevet fra 1. januar 2007. Slik gikk det imidlertid ikke, som vi skal se seinere.

Et viktig prinsipp er fri etableringsrett for virksomheter og lik adgang for deltakelse i anbudskonkurranser om offentlige oppdrag og anskaffelser. Konkurransereglene og EØS-avtalen setter med andre ord begrensninger for statlige støtteordninger, kjøp og eierskap. Det er imidlertid visse unntak.. Dølvik og Ødegård (2004) trekker blant annet fram at støtte til å fremme kultur og nasjonal tradisjon er unndratt konkurransereglene. Det samme er offentlig støtte til infrastruktur, som har vært akseptert så lenge det bidrar til utviklingen av det indre markedet. Hvis det offentlige gir godtgjørelse i forbindelse med tjenester av allmenn økonomisk betydning som for Posten og NSB, regnes det heller ikke som statsstøtte. Nasjonale ordninger som primært bare innvirker på lokale markeder, er også unntatt fra fellesskapsreglene. (ibid. 2004:88).<sup>30</sup>

### **Hastigheten skrur opp**

Liberaliseringen skjøt ytterligere fart gjennom vedtak i Det europeiske råd i Lisboa i 2000. Kommisjonen fikk fornyet mandat til å videreføre liberaliseringsprosessen innenfor transport-, energi- og postsektoren. Det er også utarbeidet en handlingsp-

<sup>30</sup> Grensen mellom lovlig og ulovlig tildeling av statsstøtte og investeringer trekkes ved hjelp av markedsinvestorprinsippet. Prinsippet innebærer at tildeling av offentlige midler til foretak som opptrer i et konkurransemarked må gjøres på markedsvilkår. Kjernen i vurderingen er om en fornuftig privat markedsinvestor, som driver virksomhet på normale markedsøkonomiske vilkår, ville ha foretatt en tilsvarende investering/disposisjon. Prinsippet setter rammer rundt statens muligheter til å anvende eierskapet til mål som krever kapitaltilførsel ut fra andre motiver (NOU 2004:7, s. 13).

lan fram til 2006. Her står blant annet fullføring av liberaliseringen av markedene for jernbane, luftfart, havnetjenester, energi og post, felles selskapsskatt og mer konkurranse for offentlige innkjøp for tur (Dølvik og Ødegård 2004:91). I Norge har endringene innenfor post og jernbane i hovedsak fulgt kravene i EU-direktivene. EUs reguleringer omfatter i første rekke selve tjenestene. Det er derfor etablert et skille mellom infrastruktur og sluttjenester til bruker. Norsk jernbanevirksomhet ble delt i to: Jernbaneverket skulle ta seg av skinnegangen, mens NSB skulle yte transporttjenester. Poenget er at eventuelle konkurrenter skal ha tilgang til skinnegangen uavhengig av NSB. Et eksempel er anbudskonkurransen på persontransport på Gjøvikbanen, den første av sitt slag her i landet. Tre selskaper la inn anbud. Samferdselsdepartementet valgte NSB Anbud AS:

«Vinneren av konkurransen gis en enerett til å drive rutegående persontransport med tog som tar på og setter av passasjerer på Gjøvikbanen i perioden fra juni 2006 og ti år framover. Fram til nå har NSB AS vært det eneste selskapet som har mottatt bevilgninger fra staten for å levere persontransporttjenester med tog i Norge.» (Samferdselsdepartementet, pressemelding 30.05.05)

Skillet mellom infrastruktur og sluttjeneste er også gjennomført i andre statlige virksomheter, som da Mesta ble skilt ut fra Vegvesenet i 2003. Og i enkelte tilfeller har det vært et politisk ønske om å forsere liberaliseringen. Ett eksempel er telekommunikasjonssektoren, et annet er Posten, som vi kommer tilbake til..

## 4.4 Et endret syn på statens rolle

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

OECD gjennomførte i 1997 en flernasjonalt studie der blant annet effektene av deregulering ble vurdert (NOU 2000:19, vedlegg 1.). En av konklusjonene var:

«I tillegg til effektivitetsforbedringene i selve produksjonen, leder konkurransen med flere tilbydere til at variasjonen i tjenestene blir bedre, kvaliteten blir høyere, det generelle servicenivået mot brukerne bedres og insitamentet til å fremskaffe nye produkter blir sterkere.»

OECD har vært opptatt av de konkurransemessige utfordringer det statlige eierskapet innebærer som følge av rollekonflikter. Det anses som problematisk at eierskapet av store og viktige selskaper forvaltes av de samme departementene som regulerer sektoren (NOU 2004:7, s. 15). En viktig begrunnelse er frykten for at politisk styring skal overskygge konkurransemessige kontrakter, og at fri konkurranse på markedet forhindres.

OECD har også gjennom sitt PUMA-program vært opptatt av å markedsføre New Public Management, og når endringstakten har økt i løpet av 1990-tallet og inn i 2000-tallet, må dette ses i lys av at NPM som styrings- og organiseringsideal har fått stor innflytelse på utformingen av offentlig sektor i en rekke vestlige land.

### **Fra politisk styring til deregulering og autonomi**

New Public Management kan best beskrives som en sekkebetegnelse som angir prinsipper for god organisering og ledelse, og der forskjellene mellom privat og offentlig sektor skal viskes ut. Økt autonomi og valgmuligheter for statlige virksomheter skal sikre mest mulig effektiv drift.

Det er Christopher Hood som gjerne får æren av å ha introdusert betegnelsen New Public Management. I 1991 utga han sin artikkel *A Public Management for All Seasons?*, en artikkel som skulle bli en av de mest siterte innenfor forskning omkring statlig og kommunal sektor. Hood (1991) omtalte NPM som både universalistisk i forhold til bruksområde, og apolitisk og dermed fri for ideologi:

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

Hoods betraktninger om NPM som universalistisk og apolitisk har imidlertid blitt møtt med tung kritikk, men har like fullt hatt stor gjennomslagskraft. I stikkordsform handler NPM om:

- Skille 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 management-orientert 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 straffesystemer. Kontraktstyring, prestasjonslønn og lønnsdifferensiering er stikkord

- Konkurransen og markedet: internt mellom enheter og avdelinger, og eksternt ved at staten konkurrerer i samme marked som privat sektor, herunder bestiller og utfører, utkontraktering, del- og helprivatisering
- Effektiv ressursutnyttelse: Kostnadsutt og budsjett disiplin
- Brukerne i sentrum: Økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting

### **Politisk tilbaketrekning**

Framfor å styre ved hjelp av direkte politisk kontroll, bygger NPM på en retorikk om økt administrativ og forretningsmessig frihet. I dette ligger en generell skepsis mot at politiske ledere skal styre eller intervensere i driften av statlige virksomheter. Vi får en vektlegging av økonomiske indikatorer som gir signaler om hvor godt det politiske styringssystemet virker, snarere enn en vektlegging av indikatorer knyttet til demokratisk styring. I stedet for at politikken skal disiplinere markedet, skal markedet disiplinere politikken (Christensen og Læg Reid 2001). Desentralisert beslutningsmyndighet finner sted både innenfor og utenfor statsforvaltningen. Ifølge Læg Reid og medforfattere var det politisk-administrative systemet tidligere preget av en høy grad av gjensidig tillit mellom politiske og administrative ledere (Læg Reid m.fl. 2003). Det var en sterk vekt på likhetsverdier og felles holdninger mellom politikere og statsansatte. I løpet av de siste to tiår har dette endret seg i retning av mindre kontroll og økt autonomi, bedre ressursutnyttelse og økt effektivitet. Motstridende mål som økt autonomi, mer skjønn og økt fleksibilitet på den ene siden, og bedre politisk og administrativ kontroll på den andre siden har sjelden blitt diskutert (ibid.).

### **Avhierarkisering**

Offentlige hierarkier betraktes med økende skepsis i løpet av 1990-tallet. Gjennom oppsplitting og utflating skal hierarkiene bygges ned, samtidig som de skal konfronteres mer direkte med markedet og brukerne. På den måten skal effektivitet økes. Dette er en utvikling som er sporbar i kommunal sektor, der tidligere etats- eller sektororganiserte kommuner splittes opp i resultatenheter med ansvar for budsjett- og mål oppnåelse. Men også i staten ser vi en utvikling som følger samme prinsipper. I kapittel 3 så vi at horisontale og vertikale flyttinger er gjennomført i statlige virksomheter, og at det i flere tilfeller også er snakk om en kombinasjon av horisontale og vertikale endringer. Begrunnelsen er gjerne rolleblanding i én og samme organisasjon, eller ett og samme departement. En oppsplitting i mer uavhengige enheter, strømlinjeformet for hver sin oppgave, er ment å redusere dette problemet. Et eksempel på en slik argumentasjon finner vi i NOU 2004:7, Statens forretningsmessige eierskap:

«En rendyrking av roller kan skje horisontalt ved at eierfunksjonen legges i egne enheter som ikke har andre oppgaver som kan stå i konflikt med eierrollen. En slik organisatorisk rendyrking av roller kan påvirke vektleggingen av ulike hensyn og øke legitimiteten ved at rollekonflikter innenfor ett og samme organ reduseres.» (NOU 2004:7, s. 86)

En rendyrking av roller – eller frykten for rollekonflikter mellom eierrollen og tilsynsrollen – var også en viktig begrunnelse for forslagene om uavhengige tilsyn. Økt uavhengighet for tilsynene under departementer som også var ansvarlige for tjenesteproduksjonen ble sett på som et virkemiddel for å redusere tillits- og troverdighetsproblemer (ibid.). Prinsippet om rendyrking av roller er også en viktig forklaring på at Nærings- og handelsdepartementet i dag er det største eierdepartementet. Overføringen av eierskapet begrunnes blant annet med ønsket om å ha en nøytral eier og slik sett avskjære en mulig sektorpolitisk innflytelse. Andel selskaper som var sortert under departementet holdt seg relativt stabilt fram til utgangen av 2000, på om lag 14 selskaper. Ved utgangen av 2004 var dette økt til 21 statsselskaper.<sup>31</sup>

### **Ledelsens rett til å lede**

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

Et av kjennetegnene ved den byråkratiske organisasjons ledelsesform er at «alle rent personlige følelser og uberegnelige elementer sjaltes ut under embetsutøvelsen» (Weber 1971:128). Ledere – så vel som ansatte – skal være lett utskiftbare fordi rollene, arbeidsområdene og pliktene på forhånd er klart definert. Det er først og fremst lederens egenskaper som *fagperson* som vektlegges. Dette står i kontrast til managementideologien. Det å være faglig dyktig i seg selv er ikke det sentrale, men snarere å sørge for at man har dyktige ansatte som kan motiveres og forpliktes til å jobbe for organisasjonen. Videre vektlegges en samstemt toppledelse sterkt. Frakopling fra fag og vekt på helhet i ledelsen kan også relateres til ønsket om å begrense både tillitsvalgte og faggrupperingers makt og innflytelse innenfor organisasjonen.

<sup>31</sup> Nærings- og handelsdepartementet har endret navn i perioden. I 1990 var navnet Næringsdepartementet, i 1993 Nærings- og energidepartementet, mens Nærings- og handelsdepartementet ble navnet i 1997.

Vektleggingen av styringsretten var også et forhold vi omtalte tidligere i kapittelet, og som vi også kommer tilbake til i kapittel fem. Det kan imidlertid se ut til at dette utvider domenet for hva som oppfattes å være rene lederbeslutninger.

Et viktig ledelsesverktøy innenfor den NPM-inspirerte virksomheten er bruk av kontrakter bestående av fastsatte mål og resultatkrav.

### **Effektiv styring gjennom mål og resultater**

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

Innenfor norske kommuner har mål- og resultatstyring fått relativt stor utbredelse. Tre av fire kommuner har innført målstyring i 2004, og om lag 30 prosent av disse på alle tjenesteområder. Vi finner også at målstyring i utgangspunktet ser ut til å brukes aktivt. Over halvparten av kommunene har i dag spesifiserte forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, kontrakter eller liknende der oppnådde mål og resultater sees i forhold til inngåtte avtaler.<sup>32</sup> Vi har ikke tilsvarende data som viser utbredelsen av mål- og resultatstyring for statlige virksomheter. En oppsummering av et utviklingsprosjekt som Statskonsult gjennomførte i samarbeid med Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet i 2003, antyder imidlertid at tilnærmingen innenfor statlige virksomheter har vært mer prøvende og forsiktige. Statskonsult skriver i sin oppsummering:

«Utøvelsen av lederskap skal ha konsekvenser for resultatene som leveres (...). Resultatoppfølgingen av mellomledere i statlig sektor er et forsømt område og bærer preg av å være lite systematisert og formalisert»(Statskonsult 2003:14, s.4).

I arbeidet med å utprøve mål- og resultatstyring i departementene har Statskonsult innhentet erfaringer fra kommunal sektor. Erfaringene blant kommunale ledere er imidlertid blandet. Blant annet er det variasjon med hensyn til om ledere og deres tillitsvalgte har hatt innvirkning på hvilke kriterier ledere skal måles etter. En leder omtaler systemet slik:

<sup>32</sup> Dette framgår av Kommunedatabasen som vedlikeholdes av Norsk Institutt for By- og Regionforskning.

«Vi har resultatavtaler som vi forholder oss til, men budsjettene har vi ingen innflytelse over. Vi – eller de tillitsvalgte – har heller ikke vært med på å utforme resultatavtalene. Toppledelsen ber oss gjerne komme med innspill, men alt er lagt på forhånd og det vi mener, får ingen konsekvenser. Vi måles blant annet på sykefravær. Samtidig skjæres det ned på ressursene. Men rådmannen har bestemt at sykefraværet skal ned.» (Skivenes og Trygstad 2005).

Som vi skal komme tilbake til i neste avsnitt, blir mål- og resultatstyring i statlige virksomheter vektlagt i politiske handlingsprogram, ikke minst i Bondevik II-regjeringens Fra ord til handling. Mål- og resultatstyring som viktig virkemiddel framheves også i ulike offentlige utredninger. Spørsmålet er derfor om Statskonsults funn fra 2003 fortsatt er dekkende for statlige virksomheter, eller om vi kan spore en tiltakende bruk i løpet av de siste åra. Dette forfølger vi nærmere i casestudiene.

### **New Public Managements utbredelse**

Det overordnede målet med de mange endringene er å gjøre staten bedre i stand til å utføre sine oppgaver på en effektiv og kvalitativt god måte. Når New Public Management har fått så vidt stor utbredelse, skulle vi tro at effektene av dette organisasjons- og ledelseskonseptet også er godt dokumentert. Men NPM selv har i liten grad vært gjenstand for evaluering (Christensen og Lægred 2001, Øgård 2000, Politt 1995), og begrunnelsen kan være at bruk av NPM betraktes som den eneste «rette vei». *Hvorfor* NPM har fått status som den rette vei kan imidlertid forklares på to ulike måter.

Den ene ser NPMs innflytelse som et resultat av et ytre press, der land adopterer internasjonalt dominerende normer og oppfatninger om hvordan offentlig sektor bør organiseres. De preger tidsånden og har fått status som dominerende forbilder (Røvik 1998). Ifølge Premfors (1998) har OECDs PUMA-program spilt en viktig rolle. PUMA har markedsført NPM gjennom å framheve to sentrale elementer. For det første har en radikal endring av strukturer og incentiver til både ledere og deres organisasjoner blitt sett som avgjørende for å øke effektiviteten og kvaliteten i offentlig sektor, noe som skjøt fart i løpet av 1990-åra. Det andre elementet innenfor forsknings- og utviklingsprogrammet PUMA var en identifisering av helter og «verstinger». Heltene var de som lå i forkant av utviklingen, deriblant New Zealand, som ble selve symbolet på at NPM nyttet. «Verstingene», eller etternølerne, var de umoderne som førte en uopplyst og fullstendig meningsløs kamp mot reformene. Deres mulighet lå i å følge i de ledende nasjonenes fotspor. Slik sett fikk også PUMA klare symbolske assosiasjoner: Bildet av det moderne og det bakstreverske ble etablert.

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

## 4.5 Politikk som drivkraft

I europeisk sammenheng ble Norge inntil midten av 1990-tallet omtalt som noe nølende når det gjaldt bruk av fristilling og delprivatisering. En begrunnelse som gjerne trekkes fram, er fraværet av økonomisk krise. Som vi omtalte i kapittel 3 har Norge snarere vært preget av en motsatt utvikling; BNP har vært økende i siste halvdel av 1990-tallet og utover. Fristilling og delprivatisering har likevel blitt mer merkbart i løpet av 1990-åra også her i landet, og i kapittel 3 så vi at antallet fristillinger har økt enda mer de siste åra. I Stortingsmelding nr. 15 (2004-05), Om konkurransepolitikken, ser vi at liberalisering og økt konkurranse er politisk prioriterte områder:

«Det er en viktig del av Regjeringens moderniseringsprogram å legge til rette for incentiver som fremmer konkurranse og konkurranselignende mekanismer innenfor offentlige tjenester. Konkurransesutsetting og for eksempel fritt brukervalg skaper incentiver som stimulerer til konkurranse innen offentlige tjenester. Dette gir økt valgfrihet for den enkelte og bedre offentlige tjenester innenfor gitte budsjetttrammer. I moderniseringen av offentlig sektor skal konkurransemyndighetene være en pådriver» (s. 8).

Det dreier seg altså om konkurranse og liberalisering som viktige virkemidler for bedre tjenester, og i mindre grad politiske grep i form av klar styring og intervensjon.

### Ulike krefter trekker i samme retning

Det politiske klimaet endret seg på slutten av 1970-tallet. Mer høyreorienterte regjeringer tok over makten i flere europeiske land, og kritikken var unison: Offentlig sektor var blitt for stor, for sentralisert og for ineffektiv. Samtidig opplevde flere land en fase med økonomisk stagnasjon og krise. Dette intensiverte presset på offentlig sektor i retning av omorganisering. Endringene – karakterisert av ulike NPM-tiltak – har likevel kommet til uttrykk på forskjellige måter i ulike land. I Storbritannia og New Zealand gikk NPM hånd i hånd med en sterk ideologisk og



høyreorientert retning der målet var nedbygging av offentlig sektor i retning av en minimumsstat. I de skandinaviske landene, der sosialdemokratiske partier har stått sterkt, har NPM blitt betraktet som et nødvendig virkemiddel for å konsolidere det offentliges kjerneoppgaver, for på sikt å øke effektiviteten og styrke virksomheten (Pollitt og Bouckaert 2000).

NPMs gjennomslagskraft kan også til en viss grad relateres til ulike politiske systemer. Christensen og Læg Reid (2001) viser til at land med topartissystemer gjerne har gjennomført mer omfattende reformer enn land med flerpartissystemer. Særlig komplisert kan det bli å få til omfattende endringer med mindretallsregjeringer, som Norge har hatt mesteparten av de siste 30 åra. Innenfor slike systemer får reformene lettere karakter av pragmatiske og skrittvis reformer. Dette kan være en av forklaringene på at det er vanskelig å finne klare politiske skiller med hensyn til ønsket om å modernisere offentlig forvaltning i Norge på 1990-tallet. Etter at Arbeiderpartiet skiftet syn på omorganiseringen av Televerket i 1991/1992, har motstanden mot liberalisering vært liten.<sup>33</sup>, og det var relativt bred politisk enighet da fullliberaliseringen av Televerket ble vedtatt i 1997.<sup>34</sup> Det var likevel først i 2000 at det kom et større utredningsarbeid om markedsretting fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (NOU 2000:19).<sup>35</sup> Her finner vi en positiv grunntone overfor konkurranseeksponering:

«De internasjonale erfaringene utvalget har basert seg på, indikerer at anbuds-konkurranser normalt leder til kostnadsbesparelser i størrelsesorden 10-30 % (...) Utvalget ser få grunner til at like virkemidler bør fungere vesentlig ulikt mellom Norge og de øvrige landene det ellers er naturlig å sammenlikne seg med, særlig i Norden..» (Ibid. 6.1.2)

Utredningen inneholdt imidlertid få konkrete forslag om oppfølgingstiltak (Christensen og Læg Reid 2001). Etter den tid har det imidlertid kommet flere utredninger der forholdet mellom stat og marked berøres.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Da Televerkets konkurransevirkosomhet ble skilt ut i eget selskap TBK i 1988, var telemonopolet i realiteten brutt (Dølvik og Ødegård 2004).

<sup>34</sup> Kun RV og Sp forsvarte telemonopolet.

<sup>35</sup> Utvalget ble oppnevnt i 1998 under Bondevik I-regjeringen, men la fram sin utredning i juni 2000 under Stoltenberg-regjeringen.

<sup>36</sup> Her kan blant annet nevnes St.meld. nr. 15 (2004-2005) Om konkurransepolitikken, NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap, St.meld. nr. 17 (2002-2003): Om statlige tilsyn, NOU 2003:34: Mellom stat og marked.

En måte å spore politiske forskjeller er å se på ulike regjeringers handlingsprogram. Vi har begrenset oss til: Skritt på veien – program for fornyelse av offentlig sektor (2001) – forfattet av Stoltenberg-regjeringen, og Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor (2002) – forfattet av Bondevik II-regjeringen. Vi finner vi mange likheter, men det er også noen vesentlige forskjeller.

### **Likheter og ulikheter**

Dokumentene framhever viktige virkemidler i arbeidet med å fornye offentlig sektor. Blant forholdene som gis oppmerksomhet i begge fornyelsesprogrammene, er:

- Brukernes behov skal settes i sentrum
- Ressursbruken skal effektiviseres, og det skal gis økt handlingsrom på alle nivåer
- Ressursbruken skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon
- Økt lokal og individuell frihet

Viktige virkemidler for å nå dette er blant annet økende fristilling og autonomi, myndighetsdelegering, opprustning av lederrollen, bruk av mål- og resultatstyring og økt brukermedvirkning og brukerevaluering av offentlige tjenester. De to moderniseringsprogrammene skiller seg imidlertid fra hverandre med hensyn til:

- Grenseoppgangen mellom offentlig og privat sektor
- Konkurransetsetting
- Oppmykning av arbeidstidsbestemmelsene
- Harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår mellom offentlig og privat sektor

I Fra ord til handling (Bondevik II) finner vi et klart formulert ønske om å foreta en gjennomgang og en klargjøring av «hvor grensene for det offentlige ansvaret bør gå» (s. 4). Mer eksplisitt står det å lese at:

«En friere stilling for kommuner og statlige tjenesteytere, større valgfrihet for brukerne og flere ordninger der pengene følger brukerne, vil føre til økt konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter. Det er i seg selv sunt, og det gjør det også lettere å åpne for konkurranse mellom offentlige og private aktører.»

Dette kan tolkes som en nedtoning av direkte overordnet styring og kontroll gjennom den parlamentariske styringskjeden og valgkanalen og en framheving av indirekte styring nedenfra gjennom markedet eller ved direkte tilbakeføring av brukervurderinger til offentlige tjenesteproduserende virksomheter (Christensen og Læg Reid

2001:87). Økte valgmuligheter for brukerne og en dreining av ressursinnsatsen fra administrasjon og til tjenesteyting understrekes imidlertid i begge fornyelsesprogrammene. På denne måten skal økt effektivitet og kvalitet sikres. Derfor kan det hevdes at ønsket om økt konkurranse er innebygget også i Stoltenberg-regjeringens fornyelsesprogram, men ikke så eksplisitt. Vi finner ingen referanser der til konkurranseutsetting og grenseoppgang mellom offentlig og privat sektor. Det kommer snarere som en konsekvens av rendyrking av roller med en oppsplitting av bestillere og utførere, interne markeder, og eksempelvis fritt sykehusvalg.

Vi finner heller ikke noe uttalt ønske om å myke opp arbeidstidsbestemmelsene eller å harmonisere lønns- og arbeidsvilkårene mellom offentlig og privat sektor i Skritt på veien (Stoltenberg). Kanskje er det nettopp i spørsmål som berører lønns- og arbeidsvilkår at vi finner de klareste politiske skillene. Harmonisering av arbeidsvilkårene var et sentralt punkt i ny arbeidsmiljølov og ny tjenestemannslov, og harmonisering var en viktig begrunnelse for at ventelønnsordningen for statlige ansatte ble planlagt opphevet fra 1. januar 2006. I behandlingen av både ny arbeidsmiljølov og ny tjenestemannslov så vi klare politiske skillelinjer der Fremskrittspartiet sikret Bondevik II-regjeringens flertall. Etter stortingsvalget høsten 2006 ble imidlertid disse endringene stoppet. I Soria Moria-erklæringen framgikk det blant annet at Regjeringen ville<sup>37</sup>:

- Reversere vedtak om økt adgang til midlertidige ansettelser
- Reversere endringer i tjenestemannsloven vedtatt våren 2005, herunder gjeninnføre ventelønnsordningen
- Opprettholde arbeidstakernes rettigheter i sykelønnsordningen

Et annet eksempel på at politikk har betydning, finner vi i eksempelet Posten.

### **Politikk kan forsure utviklingen – Posten**

Vi har tidligere omtalt at Posten er et eksempel på en virksomhet der den teknologiske utviklingen har medført store endringer. Men utviklingen i Posten er også et eksempel på at politikk har betydning.

Postens vei fra forvaltning til forretning har gjennom hele 1990-tallet og inn i et nytt århundre vært oppe til behandling i regjering og Storting gjentatte ganger. Endrede rammebetingelser som resultat av økende konkurranse i markedet, teknologiske endringer og økt internasjonalisering har presset fram nye organisatoriske

<sup>37</sup> I «Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09», s. 35.

løsninger for å gjøre Posten til en konkurransedyktig markedsaktør med økende inntjening. To hovedmål har vært framsatt (Statskonsult 1999:9, vedlegg 7):

- Samfunnspolitiske krav om å opprettholde et landsdekkende servicetilbud, og
- Krav om bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Statskonsult mener begge disse målene var tydelig tilstedeværende fra midten av 1980-åra og fram til 1997. Etter dette viser stortingsdokumentene en tendens til en endret vektning, der Samferdselsdepartementet har lagt hovedvekten på de bedriftsøkonomiske målene, mens Samferdselskomiteen har vektlagt de samfunnspolitiske. Motsetningen er også kommet til uttrykk i den politiske debatten flere ganger de siste årene. Det ble tydeliggjort da Posten ble vedtatt omgjort til aksjeselskap i 2001, og under debatten våren 2005 om den siste stortingsproposisjonen om Posten fra Bondevik II-regjering, der de bedriftsøkonomiske mål er identifiserbare:

«Samferdselsdepartementet meiner at konkurranse stimulerer til betre tenester, auka tenestetilbod og lågare prisar for forbrukarane, også når det gjeld posttenester. Meir effektiv drift av postselskapa og innovasjon/nyskaping kan i sin tur drive fram økonomisk vekst og dynamikk både i postsektoren og andre bransjar.» (St.prp. nr. 34 (2004-2005), s. 10)

Stortingsproposisjonen møtte motstand i Samferdselskomiteen, der mindretallet nettopp fryktet at de samfunnspolitiske kravene ville bli skadelidende.

### **En nødvendig framskynding?**

Sett fra et rødt/grønt politisk ståsted medførte forslaget om full liberalisering bekymring. Til tross for at det i EUs postdirektiv legges opp til full konkurranse i postmarkedene innen EU og EØS-området fra 2009 (St.meld. nr. 15 2004-05, s. 8) er det ikke fastsatt noen *endelig* dato for å avvikle eneretten. Enkelte land har likevel vedtatt å forsere utviklingen. Tyskland har satt 1. januar 2008 som dato for å fjerne all enerett for Deutsche Post, mens Storbritannia vedtok full liberalisering fra 1. januar 2006. Også i Stortingsproposisjon 34 var det lagt opp til en framskyndelse av oppheving av Postens enerett. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet stemte imot regjeringens forslag. Bakgrunnen var blant annet at liberaliseringen kan være en trussel mot like tjenester og godt tilbud uavhengig av bosted:

«Desse medlemene meiner at Regjeringa med denne proposisjonen bryt med den postpolitiske målsettinga. Desse medlemene vil difor gå mot forslaget om å avvikle Posten Norge AS sin enerett frå 1. januar 2007.» (Innst. S.nr. 132 2004-05) Merknader frå Komiteen).

Forslaget ble vedtatt, og full liberalisering så ut til å bli et faktum fra 1. januar 2007. Vedtaket ville innebære at private aktører kunne konkurrere i hele det norske postmarkedet.

Etter regjeringsskiftet høsten 2005 markerte den nye samferdselsministeren tydelig en annen holdning enn det den forrige hadde:

«– Postnettet er en viktig del av den samlede infrastrukturen i samfunnet. Alle brukere skal ha lik tilgang til dette godet. Jeg kan ikke se at en rask avvikling av eneretten vil komme distriktene og de små brukerne til gode. Eneretten er fortsatt med på å finansiere bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester. (...) Vi vil nå råde Stortinget til å avvente utviklingen i EU og i de landene som går foran med å avvike eneretten, før vi vurderer saken på nytt i Norge» (Samferdselsminister Liv Signe Navarsete i pressemelding fra Samferdselsdepartementet 23.11.05)

I debatten om Postens organisasjonstillknytning har Postens ledelse og styreflertall de siste åra hatt samme syn som borgerlige regjeringer. Fagforbundet Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund (Postkom) har imidlertid vært mer på linje med DNA/SV/Sp. Dette kom klart til uttrykk gjennom kommentarene til utsettelsen av avviklingen av eneretten, der konstituert konsernsjef i Posten, Klaus-Anders Nysteen, advarte mot konsekvensene av å utsette liberaliseringen. Han viste til at Posten i flere år har forberedt seg på liberalisering og full konkurranse i postmarkedet, blant annet ved å gjennomføre omfattende omstillinger og utvikle en lønnsom og konkurransekraftig bedrift.

«Postmarkedet er i kraftig utvikling, og konkurransen øker blant annet fra internasjonale aktører som etablerer seg i Norge. Risikoen med en utsettelse av liberaliseringstidspunktet i Norge er blant annet at utenlandske aktører får enda bedre tid til å forberede seg. (...) Vi konkurrerer allerede om kundene hver dag innen 85 prosent av virksomheten. Arbeidet med å effektivisere og utvikle Posten må derfor fortsette, selv om tidspunktet for å oppheve den gjenværende eneretten på brev blir utsatt.» (Konst. konsernsjef Klaus-Anders Nysteen, Pressemelding fra Posten 23.11.05)

Postkoms forbundsleder uttrykte derimot full støtte til beslutningen:

«Vi er svært fornøyd med at den nye samferdselsministeren ønsker å utsette vedtaket fra Bondevik-regjeringen. Vi i Postkom har hele tiden ment at det ville være feil å liberalisere posttjenestene i Norge før resten av EU/EØS gjør det samme. Dette har vi gang på gang tatt opp med den forrige regjeringen uten å få gehør for våre synspunkter. Det er derfor svært gledelig at vi nå har fått på plass en regjering og en Samferdselsminister som legger vekt på Postens rolle som en viktig del av landets infrastruktur.» (Magasinet Aktuell 23.11.05)

Reverseringen av den planlagte liberaliseringen av Posten, og vi kan legge til – stans i privatiseringen og konkurranseutsettingen av drift og vedlikeholdsoppgavene i Jernbaneanverket – er begge eksempler på at politikk spiller en rolle.

### **Stans privatiseringen – bakstreversk og umoderne?**

Under SVs landsmøtet i 2005 ble partiets handlingsprogram og Ti forslag til ny kurs lansert. Her heter det blant annet under punktet Stans privatiseringen:<sup>38</sup>

«SV sier nei til privatisering og konkurranseutsetting av offentlige oppgaver. Velferdsstaten må bygges ut, ikke ned. SV vil gi makt og ansvar tilbake til de folkevalgte og styrke offentlig eierskap. En styrket kommuneøkonomi er et ufravikelig mål og en viktig strategi mot privatisering.»

Forslaget ble møtt med kommentarer som «bakstreversk» og «forhistorisk». Det interessante i denne sammenheng er ikke SVs politiske budskap, men snarere hvordan kommentarene i ettertid avviser forslaget ved å vise til «en naturlig utvikling» i retning av stadig mer fristilling, liberalisering og konkurranse som «den rette vei». Bernt Aardal kommenterte SVs forslag og de mange reaksjonene i Morgenbladet i april 2005. Han finner ingen tegn på at befolkningen er sterkt imot offentlige inngrep:

«Andelen som vil øke statlig næringslivskontroll er gått litt ned fra 1997, men ikke mye. Andelen som var positive til statseie var mye lavere på 1980-tallet. Så selv om det er likheter i politikken når det gjelder markedsliberalisering og salg av statsbedrifter da og i dag, kan man ikke si at det er noen opinion som står på barrikadene og krever. [...]. Denne forestillingen om at utviklingen går bare én vei, det er helt feil. Det å skru klokken tilbake, altså å endre kurs, er noe politikere hele tiden gjør når de overtar makten fra politiske motstandere.»

Grønlie (2001) har reflektert over endringene i staten og fraværet av politisk debatt. Han påpeker at mens fristilling tidligere var et redskap for statsekspanasjon og overordnet statlig styring, ser vi i dag en sterk markedstilpasning og eliminering av styringsinstrumenter. Slik sett er dagens styrings- og forvaltningspolitikk «ny». Han trekker også fram at det er nytt at styrings- og forvaltningspolitikken i så sterk grad innebærer en tilpasning til internasjonalt dominerende styrings- og forvaltningspolitiske trender. Og at det er nytt at det i så liten grad føres en prinsipiell styrings- og forvaltningspolitisk debatt med utgangspunkt i de spenninger og verdier politikken så sterkt griper inn i:

<sup>38</sup> SVs handlingsprogram 2005 – 09, Kapittel 2, SVs alternativ – Ti forslag til ny kurs

«Tilpasningen til den internasjonale markedsliberalismen er tillagt et nærmest deterministisk preg: Norge må tilpasse seg uansett. Det er selvsagt riktig at dominerende internasjonale utviklingstrekk legger sterke føringer på norsk politikk. Det er likevel forbausende at det er så liten politisk interesse for å diskutere grensene – og mulighetene – for en nasjonal folkestyrt styrings- og forvaltningspolitikk i en internasjonalsert verden.» (ibid., s. 66)

Debatten om blant annet statens rolle som eier har imidlertid vært bredt debattert etter regjeringsskiftet i 2005. Dette *kan* indikere en retningsendring med hensyn til den politiske interessen som Grønlie etterlyser i sitatet over.

## 4.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på utviklingen innenfor staten i lys av ulike drivkrefter. Vi har sett at teknologisk utvikling, utflytting av virksomheter, nye konkurransekrav, nytt syn på statens rolle og politikk har betydning. Som vi har sett i tilfellet Posten, og som vi også har kommentert underveis, er imidlertid drivkreftene ikke gjensidig utelukkende. Det synes snarere som om de trekker i samme retning. Eksempelvis har vi sett at utflytting av statlige virksomheter sjelden er utflyttingsgrunn alene. Statlige utflyttinger eller nyetableringer er også gjerne ledd i et ønske om å foreta visse interne organisatoriske endringer eller større strukturelle grep. På samme måte har vi sett at den teknologiske utviklingen har åpnet for liberalisering, og at politikk til tider kan framskynde effekten av nye konkurransekrav. På samme tid som vi i kapittel 3 omtalte at endringstakten har økt i løpet av de siste fire åra, kan det også se ut til at liberalisering og økt konkurranse har kommet for fullt i offentlige utredninger og meldinger i løpet av de samme år. Vi har omtalt at det første større utredningsarbeidet om markedsretting kom i 2000. Etter den tid har det blitt flere. Dette kan være en årsak til den økende omstillingstakten. Det kan synes som om NPM-prinsipper for organisering av offentlige virksomheter har festet ytterligere grepet både i faktisk og teoretisk forstand i løpet av de første åra i det nye årtusen.

Likevel viser utviklingen det siste året at politikk har betydning. Vi har sett at regjeringsskiftet 2005 reverserte viktige endringer i både tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven, og satte den planlagte liberaliseringen av Posten på vent.





## Kapittel 5 Bakteppet

Staten ser fundamentalt annerledes ut i dag enn for 15 år siden. Det vitner om en svært omstillingsdyktig stat. Så langt har vi vært mest opptatt av endringenes form. Nå skifter vi fokus mot innhold.

Vi har valgt å gå inn i fire virksomheter som hver på sin måte er endret gjennom perioden. To av virksomhetene befinner seg fortsatt innenfor den statlige forvaltningen – Skatteetaten og Politi- og lensmannsetaten. De to øvrige – Mesta og Posten – er fristilt, og er i dag heleide statsaksjeselskaper. For arbeidstakerne i de fristilte virksomhetene har endringene vært svært omfattende – både med hensyn til arbeidsstokkens sammensetning og dens størrelse. Også for politi- og lensmannsetaten og skatteetaten ser vi endringer knyttet til arbeidsoppgaver, kompetanse og geografisk beliggenhet. Vi skal synliggjøre endringenes innhold ved å besvare tre hovedproblemstillinger:

- Hva kjennetegner resultatene av omstillings- og fristillingsprosesser i forhold til ansattes jobbsituasjon og samfunnsøkonomiske virkninger, målt i ledighet, sykefravær og uføretrygding?
- Hva kjennetegner resultatene av omstillings- og fristillingsprosesser i forhold til tjenesteproduksjonen
- Er det forskjeller i virkninger mellom omstillinger og/eller fristillinger etter hvordan ansatte og fagorganisasjonene har vært involvert?

Den første problemstillingen er omfattende og belyses i kapittel 6 og 7. Den andre problemstillingen er tema for kapittel 8, mens den tredje behandles i kapittel 9. I dette kapitlet vil vi gi en beskrivelse av de vesentligste endringene i de fire virksomhetene.

Våre diskusjoner og analyser bygger på et omfattende datamateriale. Høsten 2005 gjennomførte vi intervjuer med sentralt plasserte tillitsvalgte og representanter for ledelsen i virksomhetene. Sammen med tilgjengelige dokumenter og oversikter danner dette grunnlaget for de kvalitative casebeskrivelsene.

For å synliggjøre ansattes jobbsituasjon og samfunnsøkonomiske virkninger benytter vi data fra SSBs databaser. Dette er data som både tegner et generelt bilde av utviklingen innenfor staten, og som gir oss spesiell informasjon om utviklingen innenfor de fire virksomhetene. Vi har muligheter til å følge alle ansatte i virksom-

hetene gjennom perioden 1992 til 2003. Disse dataene vil bli vurdert opp mot en kontrollgruppe med arbeidstakere som *ikke* er tilknyttet de fire virksomhetene. Dette gjør oss i stand til å følge de ansatte gjennom alle omstillingsprosessene som fant sted i denne perioden, samt å sammenlikne med situasjonen for arbeidstakere som ikke er knyttet til de fire virksomhetene. Se kapittel 2 for flere detaljer om datamaterialet og metoder.

## 5.1 Fire virksomheter og sentrale endringer

I kapittel 4 omtalte vi ulike drivkrefter som har vært viktige i endringen av statlig sektor. To av disse – liberalisering og et endret syn på statens rolle som eier og forvalter – har bidratt til å bevege det vi kan omtale som den politiske organisasjon over mot «selskapet» som idealtipe (Brunsson 1994). Et generelt trekk ved dagens offentlige sektor er at koplingen til det politiske nivået har blitt løsere. Også i våre fire virksomheter ser vi dette, men i ulik grad. Løsest koplet er de to utskilte virksomhetene – der større autonomi til de politiske eierne nettopp har vært noe av hensikten med aksjeselskapsformen. Men også i virksomheter som befinner seg innenfor statsforvaltningen, kan det hevdes at det foregår en bevegelse mot selskapsformen. Vi omtalte i kapittel 4 at organisasjons- og ledelsesprinsipper fra privat sektor benyttes i stat og kommuner, noe som kan hevdes å bidra til en «kompanisering» av virksomhetene (se også Trygstad 2004 for nærmere diskusjon). I tabell 5.1 har vi tatt utgangspunkt i Brunssons (1994) framstilling av henholdsvis den politiske organisasjon og selskapet, og gjengir hovedpunktene:

Vi skal gå litt nærmere inn i Brunssons idealtyper fordi det er knyttet noen interessante trekk til ledelse og kontroll.<sup>39</sup>

I politiske organisasjoner er legitimiteten hos innbyggerne avgjørende, men innbyggerne er preget av å være en uensartet gruppe der ulike verdier og normer vektlegges forskjellig. Ledelsen, ansatte og innbyggerne er sjelden uenige om *målet*, men det kan være motstridende oppfatninger om *hvordan* virksomheten skal oppnå det. Man er derfor ikke bare opptatt av *hva* organisasjonen oppnår, men også *hvordan* – altså framgangsmåten. Det er gjerne her de store kontroverser synliggjøres. La oss ta et enkelt eksempel: Alle ønsker seg en god spesialisthelsetjeneste. Hvordan, og ikke minst hvilke virkemidler (eks. anbud) som skal benyttes, er imidlertid gjenstand for til dels kraftige motsetninger. Kontroll blir derfor søkt oppnådd gjennom regler.

<sup>39</sup> Her bruker vi idealtyper i webersk forstand, med andre ord et konstruert bilde/modell som virkeligheten settes opp mot. Forskeren konsentrerer seg om avviket mellom virkeligheten og modellen. Idealtyper har altså ingenting med dagligtalens «idealer» eller «ideelt» å gjøre.

Tabell 5.1 Den politiske organisasjon og selskapet i idealtypisk forstand (Brunsson 1994)\*

Den politiske organisasjon	Selskapet
Skatt typisk finansieringskilde.	Generer verdi gjennom å selge produkter.
Budsjettering blir en viktig og karakteristisk aktivitet.	Finansiering koples til salg. Produktenes høye kvalitet kommuniseres sterkt.
Må overbevise skattebetalerne om hvor dårlig ting går nå, og hvor dårlig det kommer til å gå for å få tilført ressurser.	Er avhengig av å kommunisere hvor bra ting går, og hvor bra det kommer til å gå.
Budsjetteringsprosessen blir en mektig demonstrasjon av dårlig prestasjoner, og representerer en mulighet til å vise innbyggerne at de bør bidra med mer penger.	Kjerneoppgaver er å generere produkter som er etterspurt av et tilstrekkelig stort antall kunder, og som på grunn av konkurranse produseres til en tilstrekkelig lav pris.
Den avgjørende kompetanse ligger i evnen til å reflektere innbyggenes varierte og ofte motsetningsfylte ideer.	Det overordnede problemet er å generere produkter effektivt og koordinere handling. Dette har implikasjoner i forhold til organisering
Det å reflektere innbyggenes ulike og inkonsistente normer medfører organisatorisk inkonsistens – ikke enhet men snarere konflikt eller konfliktstrukturer.	Det organisatoriske prinsipp er den handlende organisasjon. Enhet/enighet, spesialisering og kapasitet for problemløsning understrekes.
Vanskelig å finne løsninger som tilfredsstillende tvetydige normer. Problemer uten løsning diskuteres kontinuerlig.	Koordinert handling er en naturlig vei å følge for et selskap som søker effektivitet.

\* Tabellen er en svært forenklet utgave av Brunssons utlegning. Også benyttet i Trygstad og Hagen 2004.

Lederskapet, som i *prinsippet* er utnevnt av innbyggerne, foreskriver prosedyrer og metoder som det forventes blir benyttet. Ledere innenfor den politiske organisasjon vil også finne det vanskeligere å desentralisere, fordi de senere vil kunne bli holdt ansvarlige for detaljer.

For ledelsen i et selskap er det målet – eller resultatene – som er viktigst, også i forhold til legitimitet. En viktig kilde til legitimitet blir derfor kundene – antall kunder og deres tilfredshet – fordi nettopp kunder er en forutsetning dersom selskapet skal overleve. Ledelsen kan derfor i prinsippet arbeide på basis av et profittkontrollsystem: Hver enhet skaper sin fortjeneste. *Hvordan* selskapet skaper økonomisk overskudd – så lenge dette ikke er i strid med gjeldende lov- og avtaleverk – er teoretisk sett av ingen interesse for ledelsen.

Brukerne, eller kundene, vil altså vektles ulikt i de to idealtypene. I den politiske organisasjon skal man nå vidt – alle borgere er potensielt også brukere. Innenfor selskapet vil kundene være de som har interesse av selskapets produkt. I tråd med fritt

sykehusvalg kan man si at man også får en bevegelse over mot kundeperspektivet, fordi sykehus spesialiserer seg for eksempel på hofteoperasjoner og snorkeoperasjoner. Et sykehus' kvalitet og effektivitet blir blant annet målt med utgangspunkt i antall pasienter som søker seg til nettopp dette sykehuset.

Et annet interessant poeng som Brunsson viser til, er knyttet til enighet versus diskusjon/konflikt. Mens man innenfor den politiske organisasjon gjerne får diskusjoner og konflikter om veien til målet – noe som kan skape omkamper og i sin ytterste konsekvens beslutningsudyktighet – finner man i selskapet en tendens til å legge lokk på uenighet, fordi uenighet betraktes som ineffektivt. Dette er interessant sett i lys av debatten rundt varsling i arbeidslivet, der jusprofessor F. Bernt har stilt spørsmål om vi er i ferd med å utvikle en offentlig sektor der arbeidsro og enhet gis forrang framfor diskusjon og åpne refleksjonsprosesser (Bernt 2003). I den forbindelse har vi tidligere omtalt at New Public Management (NPM) – som organisasjons- og ledelseskonsept – implisitt bygger på en harmonimodell: makt som fenomen blir i svært liten grad problematisert. I den grad makt omtales, hevdes det gjerne at NPM fører til en omfordeling av makt og innflytelse mellom ledere og de ansatte innenfor arbeidsorganisasjonen, fordi den som befinner seg nærmest brukeren må ha innflytelse over produksjonen for å kunne tilfredsstille nettopp brukeren. Det finnes imidlertid lite empirisk belegg for denne omfordelingshypotesen, og kritikere vil hevde at dette er et for endimensjonalt maktperspektiv. Til tross for at styring i form av klare instruksjoner og et avgrenset handlingsrom mister sin betydning, betyr ikke dette at makten nødvendigvis desentraliseres innenfor organisasjonen. Når den åpenbare makten minimaliseres eller forsvinner, kan det godt hende at makt som fenomen har endret sitt uttrykk, og blitt byttet ut med mer indirekte eller disiplinerte kontrollformer. Makt som fenomen kan derfor sies å ha blitt skjult gjennom mer sofistikerte former for kontroll og overvåkning, men er ikke nødvendigvis mindre tilstedeværende (Pfeffer 1997, Sewell og Wilkinson 1992, Delbridge og Turnbull 1992).

Framstilling av den politiske organisasjon og selskapet er idealtypisk. Virkeligheten er langt mer diffus og flytende. Individuelle selskaper låner visse trekk fra politiske institusjoner, og stat og kommuner låner fra selskapsinstitusjonen. Vi finner klare eksempler på at individuelle selskaper politiseres, mens stat og kommune kompaniseres. Brunsson framholdt på midten av 1990-tallet at selskapet framsto som det ettertraktede ideal. Våre funn, presentert i kapittel 3, viser også at selskaps-*etableringer* har tiltatt, og særlig i løpet av perioden 2000 til 2004. Virksomheter som tidligere var å finne i statsforvaltningen, ble skilt ut og etablert som hel- eller deleide statsaksjeselskap. Om innholdet i disse virksomhetene er preget av det som Brunsson mener kjennetegner selskapet som idealtipe, er noe av det vi skal undersøke. Men utviklingen er ikke lineær. Derfor kan pendelen også svinge tilbake. Vektleggingen av bedriftenes samfunnsansvar er et fenomen som *kan* tenkes å bevege selskapet i

retning av den politiske organisasjon. Det siste er imidlertid en problemstilling vi ikke kommer til å forfølge videre i denne rapporten.

Brunsson finner videre følgende tendens: når den politiske organisasjon beveger seg over mot selskapet som idealtype, er det en tendens til at man blir mer katolsk enn paven. I Fafos evaluering av samarbeidsordningen i et av de regionale helsforetakene er nettopp dette et fenomen som sentralt plasserte ledelsesrepresentanter selv refererer til som betegnende for styringen (Trygstad og Hagen 2004). Rammene for dette prosjektet gir ikke mulighet til å antyde graden av «kompanisering» innenfor de fire virksomhetene, men som vi skal se, kan Brunssons typologi kaste et interessant lys over utviklingens retning og en mulig overgang. En slik overgang vil kunne endre prinsipper for legitimitet, organisering og ledelse. Om utfallet blir bedre eller verre, vil bero på flere faktorer. Ikke minst vil dette ha sammenheng med relasjonen mellom tillitsvalgte og ledelsen på ulike nivåer i virksomhetene.

La oss se på utviklingen i de ulike virksomhetene. Vi starter med de to som fortsatt er å finne innenfor statsforvaltningen. Først ut er Politi- og lensmannsetaten.

## 5.2 Politi- og lensmannsetaten

I kapittel 4 brukte vi Politi- og lensmannsetaten som eksempel på en virksomhet der endringene har vært drevet fram av en regionalisering. Slik sett følger utviklingen i etaten i samme spor som i andre statlige virksomheter innenfor statsforvaltningen. Regionalisering har vært et vesentlig element i for eksempel Statens vegvesen og Tollvesenet. Det blir imidlertid for enkelt å betrakte endringene i etaten bare som et resultat av en lokaliseringsdebatt. Det dreier seg også om endrede samfunnsforhold der økt kriminalitet og moderne teknologi er sentrale komponenter. Politiet har på 40 år fått mer enn et tidoblet antall anmeldelser, mange av dem av en langt vanskeligere karakter enn tidligere. Det var derfor behov for en ny struktur- og ansvarsfordeling for å imøtekomme disse utfordringene.

### Dagens organisering

Politi- og lensmannsetaten iverksatte dagens organisering i januar 2001. Før den tid besto etaten av 54 politidistrikter som hver var knyttet til en av i alt sju regionale «landsdelsenheter» ledet av landsdelspolitimestere. Landsdelsenheterne er nå tatt bort. Før 2001 hadde en heller ikke noe politidirektorat. I dag består etaten av Politidirektoratet, 27 politidistrikter og sju særorganer. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er direkte underlagt justisdepartementet. Politi- og lensmannsetaten har ca 11 000 ansatte og et budsjett på i overkant av seks milliarder kroner.

Hvert politidistrikt har egen administrasjon og felles operasjonssentral. Politidistriktet ledes av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste, for budsjettet og resultatene. Hvert av de 27 politidistriktene er igjen delt inn i politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter. Politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter er underliggende enheter som ledes av politistasjonssjefer og lensmenn.

Målet er at strukturreformen skal bidra til å ivareta krav til tjenestekvalitet på en mer effektiv måte enn tidligere. Mer presist er målene formulert i St.meld. nr. 22 (2000–2001), men disse kan sies å være representative for alle reformene de siste 10 åra:

- Etaten må mer effektivt forebygge og bekjempe kriminaliteten
- Den må bli mer tjenesteytende og publikumsorientert
- Den må arbeide mer kostnadseffektivt

### **Endringer de siste 15 år**

Fra 1990 til 2005 har politi- og lensmannsetaten vært gjennom flere større endringer. De kan grovt deles inn i tre reformer.

#### **Reform 1 Mer ansvar til politimestrene og samordning av politi- og lensmannstjenesten**

1992: Administrativt ansvar for politikontorene overføres fra Fylkesmann til Politimester

1994: Samordning av politi- og lensmannsetatene på politimesternivå

1995: Samordning av politi- og lensmannsetatene på politistasjonsnivå

#### **Reform 2 Opprettelse av politidirektoratet (og endringer i særorganene)**

2001: Opprettelse av politidirektoratet. Politiavdelingen+ ut av Justisdepartementet. Departementet blir mer politisk og mindre operativt. Flere endringer i særorganene:

2002: POT blir til PST (Politiets sikkerhetstjeneste). Fjerner sitt regionale organisasjons-nivå som ble innført i 1994. Hvert politidistrikt har PST-oppgaver. PST ligger fortsatt i departementet

2003: Politiets Utlendingskontor (PU) opprettes

2004: Nye Kripos opprettes

#### **Reform 3 Antall politidistrikter reduseres fra 54 til 27**

Strukturendringer i form av større og mer bærekraftige politidistrikter

2002: Antall politidistrikter reduseres fra 54 til 27.

- sammenslåinger av gamle distrikter
- splitting av gamle distrikter og fordeling av kontor/stasjoner på forskjellige, nye distrikter
- opprettelse av felles administrasjoner for nabokontorer/stasjoner innen et distrikt sammenslåing av lokale politi/lensmannskontorer (kun gjennomført noen få steder). Videreføring stoppet av Stortinget.

### **Reform 1: Mer ansvar til politimestrene og samordning av politi- og lensmannstjenesten**

I perioden 1992–95 fikk politimestrene totalt faglig og administrativt ansvar samtidig som lensmanns- og polititjenestene ble slått sammen. Dette skapte en mer ensartet politistjeneste, bedre ressursutnytting og en mer enhetlig kultur i etaten. Tidligere hadde en tre lederfora (fylkesmann, politimester, lensmann). Nå får en ett lederforum per distrikt. Reformen setter press på å oppnå et bedre samarbeid mellom politi og lensmannskontorene. Dette har en også oppnådd. En gruppe tillitsvalgte beskriver denne reformen slik:

«Reformen i 1994 var viktig. Da ble det enkelte distrikt samlet til ett rike, og vi begynte å samarbeide på tvers av kontor- og stasjonsgrensene. Dette var lensmannens store nederlag. Etter dette måtte han underlegge seg Politimesteren. Før hadde vi svak økonomistyring. Den gangen var det bare å gå til Fylkesmannen og be om penger. Nå må man forholde seg til rammer.»

### **Reform 2: Endringer i departement og opprettelse av direktoratet**

I 2001 ble Politiavdelingen, med om lag 50 stillinger, overført til det nye direktoratet. Departementet beholdt rundt 35 stillinger, og PST forble under departementet. Opprettelsen av et direktorat medførte at justisdepartementet ble mer likt andre departementer, både i størrelse og innretning. Denne reformen medførte også et skille mellom fag og politikk. I distriktene er man mindre opptatt av denne delen av reformen, mens toppledere og sentrale tillitsvalgte betrakter den som svært viktig:

«Den tidligere praksisen med å blande fag og politikk var lite tilfredsstillende. Politikken overstyrte fag. Den gang (inntil 1992) kunne plasseringen av en halv stilling på et lite lensmannskontor være en sak diktert fra Stortinget. Det er mindre detaljregulering fra departementet nå enn før, både som følge av den nye organiseringen med ny oppgavefordeling, og som følge av økt delegasjon, blant annet rammestyring og mer ansvar til politimestrene. Men fortsatt er mye politiarbeid politikk.» (leder i Politidirektoratet)

### Reform 3: Ufullendte endringer ute i politidistriktene

Tittelen henspiller til to ulike diskusjoner omkring denne delen av reformen. Den ene er om man har klart å nå viktige innholdsmessige sider ved reformen og ikke bare struktur mål. Den andre er om man i det hele tatt har nådd nødvendige struktur mål.

De politiske underlagsdokumentene framhever ledelse, kompetanse og kultur som viktige i reformen. Hvorvidt det kun er organisasjonskartet som er endret, er omdiskutert. Organisasjonskartet kom på plass en bestemt dato, mens målene som organisasjonsendringene skulle være med å bidra til, forutsetter en mer dyptgripende utviklingsprosess. Hvor langt en har kommet, varierer fra område til område, men intervjuene med lokale ledere og tillitsvalgte viser at det har skjedd store endringer.

### Drivkrefter og motstand

Spørsmålet om drivkrefter og motstand handler dels om hvilke ideologier og verdier som preger ønskene og målene for reformene, og dels om hvilke aktører som er førende, eventuelt bremsende i prosessene.

Tabell 5.2 Aktører i politireformene

	Politikere	Ledere	Ansatte/ tillitsvalgte
Sentralt	Stortingspolitikere	Direktoratsledelse	Forbundstillitsvalgte
Lokalt	Kommunepolitikere	Politimestere, Stasjons- og kontorsjefer	Lokalt tillitsvalgte Ansatte

Gjennomgående vil sentrale aktører framheve betydningen av egen og andre aktørers rolle i prosessen, mens lokale aktører er mer tilbøyelige til å se sentrale aktører som marionetter for nye organisasjons- og ledelsesprinsipper forankret i New Public Management.

Videre framstår sentrale ledere og tillitsvalgte som pådrivere for mest mulig reform, politikerne framstår etter noen runder som positive til direktoratsreformen og som bremsere i distriktsreformen, mens lokale ledere og tillitsvalgte er mer konkrete og dermed også mer nyanserte. De er gjerne positive til noe, negative til annet og helt likegyldige til atter andre sider ved reformene.



### **Ytre press, men internt initiativ**

Politiforbundet (PF) beskriver en etat med liten omstillingserfaring, og som i liten grad selv har tatt initiativ til fornyelse. Presset er kommet utenfra i form av krav om et mer enhetlig politi. Men når presset først er kommet, har man tatt utfordringen og gått aktivt inn for å utvikle tjenesten, og satset på en mer helhetlig personalpolitikk. PF framholder seg som en sterkt medvirkende drivkraft i gjennomføringen av reformen:

«Forbundet har villet endring hele tiden. Vi ville reformen. Innholdet i Stortingsmeldingen er god. Men vi ville gått lenger og hatt enda færre og større politidistrikter.»

Mye tyder altså på at Politiforbundet ønsket en enda større grad av regionalisering, selv om man i utgangspunktet altså relaterer endringene til et ytre press. Ledelsen i politidirektoratet poengterer på sin side at det var etaten *selv* som ba om reformer.<sup>40</sup> De tilbakeviser eventuelle antakelser om at endringskraften skulle ligge i Stortinget, og at etatens reformarbeid (kun) var en respons på ytre (formelt) press: «All endring bortsett fra Schengen-avtalen har vi selv tatt initiativ til.»

Ledere og tillitsvalgte på lokalt nivå er mer opptatt av at reformens drivkrefter ligger utenfor politiet. Etaten beskrives som konservativ, og mange av endringene ville tatt svært lang tid om en ikke hadde vært utsatt for ytre press:

«Reformen er bestemt ovenfra. Vi jobber erfaringsbasert, og da er du ikke endringsvillig av natur. Reformen er drevet fram av endringer fra utlandet og ideer om New Public Management og mål- og resultatstyring. I dette ligger ønsker om effektivisering gjennom stordriftsfordeler. New Public Management har vært viktigere enn intern kriseforståelse for reformene» (fra intervju med mellomledere i et politidistrikt)

Det riktige å si er kanskje derfor at «alle» så et behov for endring, og etaten tok selv et initiativ for å få mest mulig kontroll over virkemidlene.

### **Politikk og lokal bråstopp**

Når det gjelder konkrete utfall av politireformene, har sammensetningen i Stortinget hatt betydning. Både ledelsen og PF synes reformen burde gått lenger og synes Stortinget har holdt igjen. Skiftende regjeringer ser imidlertid ut til å ha vært en fordel med tanke på å komme så langt som man har kommet. Venstresiden i

<sup>40</sup> Enkelte ledere som i dag er i POD, satt tidligere i Justisdepartementet, hvor de deltok i den tidlige planleggingen av reformen. Før politireformen(e) hadde en rimeligvis ikke noe politidirektorat. Til gjengjeld var Justisdepartementet i større grad en del av etaten enn dagens mer regjeringsnære versjon.

norsk politikk har vært imot opprettelsen av en sentral politiledelse i POD. Den har imidlertid vært positiv til å slå sammen politidistriktene. De borgerlige har vært positive til POD, men ville ikke halvere antall distrikter. De ønsket små distrikter og ikke færre enn ca 45. For reformens utvikling har dette betydd at politiet «fikk» POD under Regjeringen Bondevik, mens de fikk sine 27 distrikter under Stoltenberg-regjeringen.

Både ledelsen i direktoratet, politimestrene i distriktene og Politiets Fellesforbund mener at reformens lokale strukturarbeid har stoppet helt opp på grunn av motstand i Stortinget. Prisen er en mindre effektiv etat grunnet det faktum at etaten er lovpålagt å ha et kontor i hver kommune. I mange små kommuner ligger lensmannskontorene så tett at en sammenslåing hadde vært mest rasjonelt. Lokale ledere supplerer bildet slik:

«Sammenslåingen av de minste lensmannskontorene havarte etter motstand fra kommunepolitikere og fra lensmanns- og politilederlaget, og dette lyttet Stortinget til.»

Med unntak av tillitsvalgte fra de minste kontorene mener de fleste at det ville vært fornuftig å slå sammen en del lensmannskontor. Særlig på Østlandet, der eksempelvis to mellomstore lensmannskontor ligger fem minutter fra hverandre:

«Hvis de slår seg sammen, ville dette gi en innsparing på rundt tre millioner kroner. Dette kunne brukes til å yte en mer publikumsrettet tjeneste. Da kunne vi hatt tid til å være der vi vet det foregår kriminalitet.» (fra intervju med mellomledere i et politidistrikt)

Hvorvidt en sammenslåing faktisk *ville* medført en innsparing i denne størrelsesorden, forteller våre data ingen ting om. Men, det er et ønske i ledelsen om større grad av autonomi med hensyn til organisatoriske løsninger. Man ønsker å kunne slå sammen kontorer på tvers av kommunegrenser, men tviler på om dette vil la seg gjennomføre de nærmeste åra. Direktoratet har imidlertid fått fullmakt fra sine politiske eiere til å redusere antall distrikter *litt til*, noe de regner med å gjøre.<sup>41</sup>

I politi- og lensmannsetaten har altså de ansattes organisasjoner vært svært positive til hovedtrekkene i de endringene som har foregått opp igjennom 1990- og 2000-tallet. Det er rimelig å se dette i sammenheng med at det samtidig med de ulike reformene også har foregått en oppmykning av en hierarkisk og autoritær kommandokultur. Det skal vi komme tilbake til i kapittel 8.

<sup>41</sup> Etter at vi gjennomførte våre intervjuer, har Justisministeren nå åpnet for sammenslåing av lensmannsdistrikt på tvers av kommunegrenser. Dette er nå nedfelt i Innstillingen (Innst S nr 145 2005 - 2006) til Politirollemeldingen (St meld nr 42 (2004 - 2005)) og debatten om meldingen.

## **Nedbemanning – ingen målsetting**

Politi- og lensmannsetaten har ikke hatt sysselsettingsreduksjon som noe mål. Det har imidlertid skjedd en endring hva gjelder kompetansesammensetningen i etaten. Av politi- og lensmannsetatens knapt 12 000 ansatte er ca 8500 politi- og lensmannsutdannet, 500 er jurister og 2500 har annen utdanning. Norge har ifølge ledelsen i direktoratet kommet lengst i Norden når det gjelder å slippe til andre yrkesgrupper.

Politi-loven av 1995 åpnet adgang for å tilsette politimestere med annen utdanning enn juridikum. I dag har etaten fire personer med politimesterstatus som ikke er jurister. Én av disse er operativ distriktpolitimester. Tillitsvalgte fra Politiets Fellesforbund omtaler dette som svært positivt og nødvendig for å myke opp kommandokulturen og åpne for mer moderne ledelse. Tillitsvalgte for politijuristene er ikke like positiv. De viser til at påtalemyndigheten styres av jurister og at politimesteren derfor burde vært jurist. De legger imidlertid til at med en konsernmodell er det OK at politimesteren som konsernsjef ikke nødvendigvis er jurist.

## **Begrenset nedbemanning**

Politiet har fra 1990 og fram til 2003 økt antall ansatte fra ca 8000 til ca 11 500. Det tilsvarer en årlig vekst på ca 2,9 prosent. Økningen har imidlertid vært betydelig lavere i åra etter de to store politireformene i 2001 og 2002. Den økende kriminaliteten i kombinasjon med stadig flere ressurskrevende saker har likevel medført at flere av våre informanter mener etaten relativt sett har knappere ressurser enn før. En del eldre politifolk har også kommet i en overtallighetssituasjon. Noe av begrunnelsen for dette er at det tidlig ble beregnet at reformen ville frigjøre 440 stillinger. Disse stillingene skulle omgjøres til mer publikumsrettete stillinger, slik at en kunne nå et av reformens mål om å få et mer synlig politi.

Frigjøringen av de 440 stillingene skapte imidlertid misnøye både blant ledere og ansatte i etaten. Mange av disse stillingene som skulle frigjøres til publikumsrettet arbeid var administrative stillinger besatt av eldre arbeidstakere, som ikke var i stand til å utføre utadrettet arbeid. Etaten klarer derfor ikke å omdisponere alle de som ble »overflødige» i forbindelse med omorganiseringen. Det er behov for arbeidskraften deres, men de kan ikke settes inn i førstelinjetjenesten. Det reelle tallet på stillinger som kunne frigjøres var med andre ord mye lavere, og det vil fortsatt ta 10–15 år før innehaverne er pensjonert og erstattet av yngre politifolk som kan jobbe ute blant publikum.

## 5.3 Skatteetaten

Skatteetatens oppgavehåndtering og effektivitet er avgjørende for finansiering av velferdsstaten Norge. Måten etaten fungerer på er derfor av stor betydning – både politisk og allment. Utviklingen i etaten har visse fellestrekk med utviklingen innenfor politi- og lensmannsetaten. I begge tilfeller er endringene begrunnet med behovet for å bygge opp faglig sterke enheter for å møte et endret ytre bilde. For skatteetatens del medfører en mer globalisert økonomi koplet med teknologisk utvikling også økte muligheter for økonomisk kriminalitet. Dette har økt behovet for spisskompetanse. Samtidig er endringene i Skatteetaten et resultat av det pågående moderniseringsarbeidet som har preget statsforvaltningen de siste 15 år, der økt effektivitet og mer fokus på brukerne er to sentrale stikkord. Den største drivkraften til endringene er likevel å finne i den teknologiske utviklingen.

### Dagens organisering

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet og hadde per 31.12.04 6433 ansatte (6058 årsverk). Etaten består av i alt 138 selvstendige enheter: Skattedirektoratet på sentralt nivå, 18 skattefogdkontorer og 19 fylkesskattekontorer på fylkesnivå, og på tredje nivå 98 likningskontorer. I tillegg har etaten tre særskilte likningskontor: Sentralskattekontorer for storbedrifter, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og Oljeskattekontoret. De fleste likningskontorene har både etatskontorer og kontorer med etatsfunksjoner som en del av likningskontoret. Etaten har 183 etatskontorer, det vil si kontorer med egne tilsatte, og en del kontorer med etatsfunksjoner (kontorer som er bemannet og åpne for publikum, men gjerne mer sporadisk enn etatskontorene.) Etaten samarbeider forøvrig med kommunale servicekontorer og med Trygdeetaten for å gi service i de ca 100 kommunene der etaten ikke har egne ansatte.

Skatteetaten er delt i to hovedområder: fastsettings- og innkrevingsområdet. Begge områder er organisert med fylkesvis og kommunal representasjon.

### Drivkrefter

Arne Pape har sammenliknet likningskontorene med «den gamle bondegården» (Pape 1998). De var styrt av en årssyklus preget av varierende oppgaver og tidspres. Man trengte allsidig kompetanse snarere enn skattefaglig spisskompetanse. Dette har endret seg som følge av ulike drivkrefter, der man ser en tydelig bevegelse bort fra generalistrollen og over til spesialistrollen.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Den samme overgangen finner vi også i Toll- og avgiftsdirektoratet – der man i løpet av de siste år har fått fokusert stadig mer på spesialisering (Moland og Trygstad – under arbeid).

### **Teknologisk utvikling**

Den teknologiske utviklingen har ført til flere store omstillingsprosesser i etaten. Tidligere tidkrevende arbeidsoppgaver er blitt standardisert og forenklet, samtidig som bruk av ny teknologi har ført til redusert behov for direkte kontakt med publikum. I kapittel 4 så vi for eksempel at antall elektronisk innleverte selvangivelser ble mer enn fordoblet fra 2002 til 2005. Arbeidsteknikker tilpasset nye teknologier og systemer krever ny kompetanse, og behovet for skattefaglig spisskompetanse øker.

Til nå har ikke omstillingene resultert i oppsigelser, men etaten har like fullt vært preget av nedbemanning i form av naturlig avgang som ikke er blitt erstattet. Det er først og fremst ved likningskontorene at det har vært en reduksjon av antall årsverk fra andre halvdel av 90-tallet og fram til i dag. I et internt rapportutkast om prosjektet Reorganisering av Skatteetaten (ROS) framgår det at antall årsverk ved likningskontorene og fylkesskattekontorene ble redusert med i underkant av 400 fra 2000 til 2003. Et dokument fra NTL-skatt viser at antall årsverk ved likningskontorene er redusert med nesten 600 fra 1993 til 2003 (Persson 2004). Det er også planlagt ytterligere nedbemanning i Skatteetaten de nærmeste åra. Effektiviseringsgevinster skal realiseres som følge av at nye IT-systemer og dataløsninger, som for eksempel selvangivelse på nett, er innført. Det kan være snakk om kutt av opptil 1000 stillinger dersom budsjettene ikke endres<sup>43</sup>. Etatens ordinære driftsbudsjett i perioden 1997–2004 har vært preget av en negativ tendens, mens investeringsbudsjettene har tatt stadig mer av de totale ressurser (Persson 2003).

### **Ytre endringer skaper nye behov**

Samtidig som den teknologiske utviklingen har ført til at gamle oppgaver har blitt overflødige, har etaten fått nye arbeidsområder og oppgaver, særlig knyttet til økonomisk kriminalitet, svart økonomi og svart arbeid. Omskolering av egne ansatte og/eller nyrekruttering av personer med kompetanse på disse områdene er derfor et viktig spørsmål og en stor utfordring. Korrupsjonsjeger Eva Joly karakteriserer i Horisont<sup>44</sup> Norge som et «rent land» med et svært godt rykte internasjonalt. Men også her representerer økonomisk kriminalitet en utfordring. For å opprettholde tillit og legitimitet er det derfor avgjørende at folk ser at forbryterne blir tatt. Organiseringen av Skatteetaten og etatens ressurser er således interessant i forhold til legitimitet og oppslutning i befolkningen og dermed et spørsmål av langt større rekkevidde enn å bevare arbeidsplasser, lønns- og arbeidsvilkår i etaten.

<sup>43</sup> Aftenposten 1. september 2003.

<sup>44</sup> Horisont 4/2003

I en globalisert økonomi koplet med teknologisk utvikling, øker mulighetene for økonomisk kriminalitet, og bekjempelsen av den vanskeliggjøres. For Skatteetaten er dette et satsningsområde, der ressurser og kompetanse rettes mot å gjøre etaten bedre i stand til å utkjempes kampen mot økonomisk kriminalitet og svart økonomi.

### **Nordisk konvergens**

Ifølge en kilde i Skattedirektoratet er det en interessant konvergens mellom de nordiske land når det gjelder organisering og oppgaver. Dette skyldes i stor grad en erkjennelse av at man står overfor de samme utfordringene. Norske skattemyndigheter har lenge vært opptatt av utviklingen i det svenske Skatteverket. I 1998 ble den svenske skatteforvaltningen endret fra 23 til ti regionale enheter. Hovedgrepene i Sverige minner til forveksling om hovedbegrunnelsene for det pågående Reorganisering av Skatteetaten- (ROS-) prosjektet.<sup>45</sup> To viktige forhold skiller imidlertid Sverige fra Norge: Svenskene har brukt oppsigelser som virkemiddel i omstillingsprosessene, noe Skatteetaten i Norge så langt har unngått, og det svenske Skatteverket har dessuten hatt en sentralisert styringsmodell for fordeling av oppgaver og ansatte. Dette innebærer for eksempel at fordi Skatteverket i Stockholm har vært overbelastet, har lokale enheter i Nord-Sverige håndtert selvangivelsene for Stockholm, noe som selvsagt er mulig gjort med ny teknologi.<sup>46</sup> Det er interessant at distriktpolitiske argumenter anføres for denne omleggingen av det svenske Skatteverket. I ROS-rapporten legges det opp til en liknende sentralisert styringsmodell.

### **De store omstillingene**

Skatteetaten har de senere åra vært gjennom store omstillinger og står fortsatt overfor store og krevende endringsprosesser. Disse er særlig knyttet til tre forhold:

- automatisering av oppgaver/teknologisk utvikling
- nye oppgaver
- reduksjon i tildelte budsjetter

Vi velger å gå noe dypere inn i de to store endringene – Omorganisering av likningskontorene (OAL) og Reorganisering av skatteetaten (ROS).

<sup>45</sup> Økt fleksibilitet og effektivitet, mindre sårbare enheter, økt likebehandling, mer ensartet kontrollvirksomhet, mer hensiktsmessig oppgavefordeling, styrkede forutsetninger for ledelse og styring og reduserte administrative kostnader, samt å rekruttere og beholde kvalifisert personale.

<sup>46</sup> Den teknologiske utviklingen har ført til et mål om «24-timersmyndighetene». ”Dette kan ikke bygges på gamle prosesser, men må føre til endring i arbeidsmåter, rutiner og tenkemåte,” sier Jenny Birkestad, direktør på Statskontoret og sjef for enheten for elektronisk forvaltning.

### **Omorganisering av likningskontorene – OAL**

Likningskontorene var opprinnelig kommunale og skulle finnes i alle kommuner. Ved statliggjøringen i 1965 ble kontorene lagt under fylkesskattekontorenes faglige og administrative kontroll. Begrunnelsen var at dette ville sikre mer ensartet likning, bedre kvalitet i likningsarbeidet og bedre opplæring av likningsfunksjonærene. Statliggjøringen medførte imidlertid ikke endringer i organisasjonsstrukturen, fordi lokal tilstedeværelse og tilgjengeligheten for publikum ble betraktet som viktig. Manuell og dermed tidkrevende behandling av rutineoppgaver (for eksempel manuell utskrivning av skattekort og skattelister) var en annen begrunnelse. Lokal kjennskap til skattyterne (kontrollhensyn) og liten bevissthet omkring reorganisering som strategisk virkemiddel for bedre resultatoppnåelse, er ytterligere forklaringer på at organisasjonsstrukturen ble beholdt. Dette ble imidlertid endret da likningsforvaltningen ble organisert etter en distriktsmodell i 2002. Ny teknologi, nye og mer avanserte tjenester, ønske om bedre ressursutnyttelse, økt rettssikkerhet og bedre styring var viktige begrunnelser.

OAL var en omfattende prosess der 435 likningskontorer ble redusert til 99 distrikter, 191 etatskontorer og 134 kontorer med etatsfunksjon. Distriktskontoret – lokalisert til sentrale kommuner, samt egne distrikter for de største byene – ble ansvarlig for å lede og organisere arbeidet i distriktet. Etatskontorene er omtrent som de opprinnelige likningskontorene, bemannet med etatens egne tilsatte og med ulik størrelse, kompetanse og åpningstid ut fra de lokale skattyternes behov. På kontorer med etatsfunksjoner ble det inngått samarbeid med andre etater, for eksempel innenfor rammen av offentlige servicekontorer.

### **ROS-prosjektet**

ROS-prosjektet som ble satt i gang i 2003 og fortsatt pågår, er den mest omfattende omorganiseringsprosessen hittil. Prosjektet skal munne ut i en ny organisering av hele etaten, som skal gi bedre oppgaveløsning og få den samlede virksomheten til å fungere bedre. Hele etaten vil bli berørt. I direktoratets utredning (Skattedirektoratet 2005) som ble sendt på høring i mars 2006, foreslås at formell organisasjon iverksettes senest 1.1.08, og at omstillingen skal være ferdig innen 1.1.10.<sup>47</sup> Reorganiseringen av etaten skal med andre ord skje gjennom gradvis utvikling.

Viktige spørsmål er knyttet til organisasjonsstrukturen. Det dreier seg blant annet om antall enheter og regioner, antall ansatte og kompetanse i forhold til nye arbeidsområder og –oppgaver, og om hvorvidt man fortsatt skal ha atskilt fastsetting og innkreving.

I utredningen skisseres forslag til ny organisasjonsmodell. Forslaget innebærer etablering av større enheter med økt faglig tyngde. Videre foreslås at produksjons-

<sup>47</sup> Dette forutsetter at vedtaket skjer i forbindelse med budsjettbehandlingen i desember 2006

oppgaver skal skilles tydeligere fra strategiske oppgaver og eventuelt fra direktoratet til egne enheter, eller til regionalt nivå. Skattedirektoratets strategiske oppgaver, spesielt innen analyse og utviklingsoppgaver, foreslås styrket.

Prosjektet foreslår en regioninndeling med fem regioner som samsvarer med andre statlige regioner.<sup>48</sup> De viktigste begrunnelsene er hensynet til den operative kapasiteten innenfor de krevende saksområdene og det å kunne etablere flere spesialiserte fagmiljøer tilpasset behovet i regionen. Det legges til grunn at regionene skal ha ansvaret for det vesentlige av oppgaveløsningen overfor skatte- og avgiftspliktige i regionen, men noen oppgaver blir anbefalt organisert som landsdekkende funksjoner eller spesialisert på annen måte. Prosjektet foreslår at Sentralskattekontoret for storbedrifter og Sentralskattekontoret for utenlandssaker fortsetter som spesialenheter og inngår i den regionen hvor de er lokalisert. Oljeskattekontoret har helt spesielle oppgaver og styringsmessig forankring i Finansdepartementet, og bør derfor ikke inngå i den regionale strukturen i etaten. Andre viktige forslag er:

- Styrket kontrollvirksomhet og styrkede fagmiljøer i regionene gjennom å samle og spesialisere oppgaveløsningen og øke kapasiteten og kompetansen på krevende oppgaveområder
- Brukerhensynet i regionene skal styrkes. Brukerne skal kunne bli betjent og veiledet ved det kontoret der de henvender seg innenfor alle etatens oppgaveområder
- Fastsettings- og innkrevingsområdet legges under samme regionleder, men oppgavene organiseres atskilt i den enkelte region.
- Framtidas skattedirektorat skal ivareta og styrke sine strategiske funksjoner og oppgaver, mens operative oppgaver legges til regionene.

Forslagene til endringer i oppgaveløsning og organisasjonsstruktur forutsetter ifølge prosjektet en betydelig satsing på kompetanseheving med særlig vekt på å øke kompetansen innenfor jus og revisjon. Utgangspunktet for reorganiseringen av etaten er et ønske om i hovedsak å flytte oppgaver framfor tilsatte. Dette betyr at mange ansatte vil få endrede oppgaver.

<sup>48</sup> Jfr helseregioner og vegregioner. Forslaget, og begrunnelsen for dette, framstår som svært likt de endringene som Toll- og avgiftsdirektoratet igangsatte fra 2004 – ”Distriktsutviklingsprosessen”, der etablering av fem regioner og styrkede faglige enheter var viktige begrunnelser.



### **Statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen?**

Dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen er historisk betinget. I 1892 ble direkte skatt til staten på formue og inntekt gjeninnført etter at kommunene alene hadde utnyttet dette skattefundamentet siden 1837. I forbindelse med skattebetalingsreformen på 1950-tallet ble det diskutert om statens apparat skulle overta ansvaret for kommuneskatten, eller om kommunekassererne skulle overta statens oppkreivingsoppgaver. Kommuneskattens betydelig større omfang enn statsskatten, og vektleggingen av geografisk nærhet og kommunikasjon, medførte et valg om skatteoppkreverkontor i hver kommune. Dagens muligheter for kommunikasjon og informasjonsutveksling tilsier at dette ikke lenger er nødvendig. I 1997 ble dessuten skattefogdetaten en del av Skatteetaten og tillagt oppgaven med den direkte faglige veiledning og styring av skatteoppkreverne. Etaten mangler imidlertid sanksjonsmyndighet overfor kommunene, som har det administrative ansvaret.

I sin høringsuttalelse om skatteoppkreverutvalgets utredning (NOU 2004:12) støtter Skattedirektoratet utvalgsmajoriteten i at skatteoppkreverfunksjonen bør statliggjøres. I dag er skatteoppkreverne etablert i hver kommune. Antall årsverk varierer betydelig, og det har vist seg at de små og mellomstore skatteoppkreverkontorene er mindre effektive og har dårligere måloppnåelse enn de større. Ifølge Skattedirektoratet nedprioriteres dessuten skatteinnkreivingsfunksjonen i mange kommuner, særlig dersom kommuneøkonomien er dårlig.

### **Naturlige avganger**

Ifølge tall fra Statens Sentrale Tjenestemannsregister, var det omlag 6400 ansatte i Skatteetaten i 1992. Fram til 1998 økte antall ansatte til 6870, for så å minske til 6433 ansatte ved utgangen av 2004.

Tallene viser en liten, men jevn nedgang i antall ansatte ved likningskontorene, en økning av ansatte i Skattedirektoratet og ved Sentralskattekontorene, mens antallet ved Fylkesskattekontorene har holdt seg ganske stabilt. Skattefogdkontorene opplevde en relativt stor nedgang i antall ansatte i forbindelse med overføringen av 225 ansatte til Senter for statlig økonomistyring i 2004. Den relative fordelingen mellom sentraladministrasjonen og ytre etat har dermed endret seg.

Deltid er lite utbredt. Det er derfor liten forskjell mellom ansatte og årsverk i etaten. Derimot har alderssammensetningen endret seg. Mens mellom 20 og 25 prosent av de ansatte i Skatteetaten i 1992 tilhørte aldersgruppa under 30 år, var denne andelen i 2003 sunket til under ti prosent (Skalle 2003). Det er særlig andelen ansatte i aldersgruppa 50 til 59 år som har økt, og likningskontorene har den høyeste andelen ansatte over 56 år (Skatteetatens årsrapport personal 2004). Snittalderen var i 2004 45 år. Kvinneandelen i etaten har holdt seg stabilt på i overkant av 60 prosent i perioden.

### **Oppsigelser – foreløpig ingen problemstilling**

Omstillingene i Skatteetaten har hittil ikke ført til omfattende nedbemanninger eller oppsigelser. Bruk av datateknologi har imidlertid resultert i nedbemanning i form av naturlig avgang. Det har vært et uttalt mål å redusere antall ansatte, dels av budsjettmessige og dels av kompetansemessige grunner.

I ROS-rapporten (Skatteetaten 2005) diskuteres forholdet mellom antall ansatte og kompetansebehov mer inngående i kapitlet om administrative og økonomiske konsekvenser. Her heter det blant annet

«Dersom det hadde vært aktuelt for etaten i noen grad å si opp tilsatte og rekruttere andre med ny kompetanse, ville kostnadsbildet bli annerledes. Oppsigelser vil under nåværende bestemmelser kunne medføre utbetalinger av ventelønn. Det vil også påløpe en rekke saksbehandlings- og prosesskostnader, samt rekrutteringskostnader i form av kunngjøringer, eventuelt bruk av ekstern bistand og tidsbruk på intervjuer. Ut fra beregninger basert på gjeldende regelverk ville denne løsningen gi noe lavere kostnader enn å utdanne tilsatte i stor utstrekning.»

Prosjektrapporten tar også for seg ansattes flytteplikt. Det vises til erfaringer fra andre etater, der rundt 10 til 20 prosent av de tilsatte flytter med når virksomheter legger flytteplikt til grunn ved geografisk flytting av oppgaver. Bruk av flytteplikt vil derfor kunne medføre høy turnover og kompetansemangel i en periode. Etaten ønsker både mobilitet og nyrekruttering, og rapporten fastslår at «bruk av avtaler om sluttvederlag er således et ønskelig og nødvendig virkemiddel». Et annet virkemiddel som nevnes er oppsigelse med studiepermisjon i inntil tre år med to tredels lønn.<sup>49</sup>

Forventede effektiviseringsgevinster av de teknologiske endringene har ført til årlige innstramminger i tildelt budsjett. To av de ansattes organisasjoner (NTL Skatt/LO og SkL/YS) har protestert mot disse nedskjæringene og mener realiseringen av forventet effektiviseringsgevinst har kommet for tidlig. Organisasjonene er også uenige med ledelsen når det gjelder behovet for ansatte i ytre etat, særlig ved likningskontorene, og mener ledelsen undervurderer behovet for ansatte i første-linjetjenesten.

Personalsjefen forteller at det har vært perioder med frykt for kraftige budsjettkutt og mulige konsekvenser. Etaten får penger til utviklingstiltak, men har ingen ferdig «beredskapsplan» dersom kraftige kutt i driftsbudsjettet skulle komme.

<sup>49</sup> Dette er virkemidler som også Tollvesenet, Vegvesenet og Kartverket har benyttet i sine omstillingsprosesser (Econ 2005).

### **Organisasjonene uenige i bemanningsspørsmål**

NTL hevder at det har vært en nedbemanning, og at den har skjedd over mange år. Det vises også til gode omstillingsavtaler med ordninger for at folk skal slippe å flytte eller pendle. «Tida jobber for oss i mange sammenhenger», sier de og mener at mange etter hvert blir borte som følge av naturlig avgang.

Organisasjonene har ulikt syn på hvor mange ansatte som trengs. NTL har gjort et poeng av at etaten ikke opererer med konsistente tall for antall ansatte og årsverk i etaten. Foreningen mener man har overoppfylt tidligere mål om nedbemanning, og at effektiviseringsgevinstene av omstillingene er overdrevne og tas ut for tidlig. Videre hevdes det at direktoratet overrapporterer aktivitetene til departementet, og at det fokuseres på de tall som setter etaten i et godt lys, for å få oppmerksomheten bort fra mindre positive ting. NTL spør retorisk om nedgangen i antall klagesaker er uttrykk for bedret saksbehandling eller manglende kontroll. NTL peker også på at de nye systemene ennå ikke fungerer godt nok, og at data må renses – dette er mer tidkrevende enn bevilgende myndigheter tar høyde for. Skattejuristenes leder er imidlertid ikke enig i NTLs regnestykker. Han er sterkt uenig i at etaten driver effektivt nok:

«Jeg mener det er et stort forbedringspotensial ved måten å organisere etaten samt kompetansesammensetningen. Jeg ønsker meg en tøffere og klarere linje fra direktoratet, med større og raskere krav til omstilling.»

Organisasjonene har også ulike syn på kutt i rammebevilgningene som følge av forventet effektivisering. NTL og SkL mener kuttene har kommet altfor raskt, og at man hadde trengt mye mer i omstillingsmidler. Skattejuristene mener at Skatteetaten har kommet godt ut sammenliknet med andre etater. Hopes dyktighet til å profilere etaten som en moderne og omstillingsvillig etat framheves som vesentlig i denne sammenheng. De bekrefter at dersom kuttene hadde vært enda større, ville etaten blitt tvunget til nedbemanning.

«Jeg er ikke sikker på om det ikke hadde vært bedre med tusen oppsigelser og blitt ferdig med det, da ville vi i det minste fått omstillingsmidler!» (Tillitsvalgte tenker høyt).

Det er altså særlig Posten og Mesta som har opplevd en utvikling i retning av færre ansatte. Men som det vil framgå av våre registerdataanalyser, har det også skjedd endringer i de to andre virksomhetene.

## 5.4 Mesta

Utskillingen av produksjonsenheten i Statens vegvesen og etableringen av Mesta AS var på mange måter et ektefødt barn av sin tid. Det var en utskillelse som både kan betraktes som en effekt av politiske drivkrefter og et nytt syn på statens rolle som eier og forvalter. Mesta er i dag Norges største entreprenør på veiproduksjon og drift og vedlikehold av vei. Selskapet ble etablert som et interimsselskap under Vegproduksjon AS i mai 2002, med virkning fra 1. januar 2003, da som et heleid aksjeselskap under Samferdselsdepartementet. Navnet Mesta AS kom i februar 2003. Selskapet er organisert i tre virksomhetsområder; Anlegg, Drift og Asphalt- og materialproduksjon.<sup>50</sup> Hovedkontoret er på Lysaker, utenfor Oslo, og i tillegg har Mesta tre regionkontorer: i Sør (Lysaker), i Vest (Bergen) og i Nord (Bodø), Innenfor Drift er hver region delt inn i distrikter – totalt 15 på landsbasis.

En viktig oppgave i dette prosjektet er å synliggjøre endringer i ulike virksomheter fra 1990 og fram til 2004. For Mestas vil dette være forholdsvis fort gjort, siden virksomheten først ble etablert som statseid aksjeselskap i 2003. For å få grep om situasjonen i dag skuer vi derfor bakover i historien – da Statens vegvesen ennå var en etat med et ansvar som strakk seg fra den først skissetegningen til festivas og offisiell åpning av vei eller tunnel.

Allerede i 1994 kom det signaler om at det var ønskelig at Vegvesenets produksjons- og myndighetsoppgaver burde skille lag og få ulik tilknytningsform. Det skulle imidlertid gå ytterligere sju år før dette ønsket ble politisk behandlet og besluttet.

### Sentrale endringer

De arbeidstakerne som gikk inn i ny selskapsform i 2003, hadde også vært igjennom omstillingsprosesser i Statens vegvesen. Året 1995 framstår i den forbindelse som et viktig år. Da ble «Det nye vegvesenet» etablert. Forarbeidet for denne endringsprosessen fant sted fra 1993 og utover. Da la Holler-komiteen fram sin innstilling.

### Vegvesenet på 1990-tallet – Bestiller og utfører

I 1995 var Statens vegvesen med sine 10 642 ansatte den fjerde største virksomheten innenfor statsforvaltningen. Antall årsverk hadde da sunket med om lag 13 prosent siden 1985 (Hagen og Pape 1995:227). Det var særlig innenfor anleggsvirksomheten og drift og vedlikehold at nedbemanningen fant sted. Selv omtalte Vegvesenet tidlig på 1990-tallet følgende: «Statens vegvesen har altså tilpasset seg løpende og har ikke behov for slike slankekurer som andre statsetater har måttet

<sup>50</sup> Fra 1. januar 2007 vil elektro bli skilt ut fra de øvrige virksomhetsområdene og samlet i et eget virksomhetsområde

gjennomgå» (Statens vegvesen, Nyhetsbrev nr. 1, desember 1993). På 1990-tallet betraktet ledelsesrepresentanter i Statens vegvesen etaten som den mest privatiserte virksomheten innenfor statsforvaltningen: Vegvesenet har aldri vært i en tilsvarende monopolsituasjon som de andre store samferdselsvirksomhetene som jernbane, post og tele (Hagen og Pape 1997).

Den store omstillingsprosessen som fant sted i etaten på midten av 1990-tallet bunnet i ønsket om å gjennomgå Vegvesenets organisasjon på bakgrunn av den utviklingen som hadde funnet sted i staten med hensyn til ulike styringsprinsipper. I 1991 ble det nedsatt et utvalg som fikk i oppgave å utrede det økonomiske styringssystemet for vegvesenet. Holler-utvalget leverte sin innstilling i 1993 (NOU 1993:23 *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen*). Utvalget la to sentrale hensyn til grunn for sitt arbeid: Styringsmodellen skulle utformes slik at det var mulig å oppnå god politisk styring av virksomheten, samtidig som Vegvesenet skulle bli enda mer effektiv. Hermansen-utvalget (NOU 1989:5) hadde tidligere framhevet de problemene som kan oppstå når en virksomhet har både myndighets- og produksjonsoppgaver. Dette var utgangspunktet for Holler-utvalget, som vektla at et uklart styringsmessig skille kunne medføre detaljstyring av virksomheten og slik sett hemme produktiviteten i Vegvesenets produksjonsområde. To området ble utpekt som «produksjon i styringssammenheng» (NOU 1993:23:12) – anlegg og vedlikehold av veien og kontroll av kjøretøy i hall. Vegvesenets øvrige oppgaver ble karakterisert som myndighetsoppgaver.

Det var imidlertid uenighet i Holler-utvalget om hvilken modell man ville anbefale for å oppnå en klarere ansvarsfordeling og et mer effektivt veivesen. Utvalgets flertall anbefalte at Vegvesenet ble organisert i en myndighetsdel og en produksjonsdivisjon. Flertallet vektla at denne modellen ville muliggjøre å behandle Vegvesenets produksjonsvirksomhet på linje med annen produksjonsvirksomhet, og at divisjonen i størst mulig grad burde drives som en selvstendig enhet i veimarkedet. Kravet til effektivitet skulle rendyrkes.

Mindretallet i utvalget ville imidlertid legge skillet mellom myndighets- og produksjonsoppgavene inn under den enkelte veisjef, og pekte på fordelene at «etaten har ansvaret for alle faser i arbeidet fra overordnet planlegging, produksjonsplanlegging til bygging, vedlikehold og trafikkmessig drift av vegnettet» (NOU 1993:23, s. 126). En samlet forankring på fylkesveikontornivå ble tillagt stor vekt.

Mindretallet besto av Vegdirektoratets representant og lederen av Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF), noe som også uttrykker alliansen mellom virksomheten selv og organisasjonen. Blant våre informanter er det også en generell oppfatning som kan rommes i sitatet: «Organisasjonene var veldig sterke i det gamle Vegvesenet». I høringsuttalelsene ser vi imidlertid at Administrasjonsdepartementet allerede på dette tidspunktet gikk inn for full atskillelse mellom produksjon og myndighet. Det ble framholdt at de to delene burde ha ulik tilknytningsform, der man for produksjons-

siden nevnte statsforetak eller statsaksjeselskap som mulig løsning (Statens vegvesen, Lederinformasjon nr. 2, februar 1994). Vegdirektoratets høringsuttalelse til NOU 1993:23 bygger på mindretallets innstilling.

I mai 1994 la Samferdselsdepartementet fram Stortingsmelding nr. 41, 1993–94: *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen*. I meldingen har mindretallet i utvalget, og dermed også Vegdirektoratet og NAF, fått gjennomslag for sitt syn. Samtidig får Vegvesenet utvidede fullmakter, blant annet frigjøring fra det statlige stillingshjemmelsystemet og utvidede budsjettfullmakter. Regjeringens forslag fikk flertall i Stortinget, og skillet mellom produksjon og forvaltning ble vedtatt. Skillet skulle både være organisatorisk og regnskapsmessig. Dette innebar at man opprettet egne produksjonsenheter på hvert enkelt vegkontor og i Vegdirektoratet. Ellers sa meldingen lite om den øvrige organiseringen av Vegvesenet. Det var dermed opp til Vegvesenet selv å utforme den «nye» organisasjonen. Disse endringene må sees i lys av det generelle reformarbeidet som foregikk i staten. Utvalget (Holler-utvalget) framholdt imidlertid at

«det ikke er indikasjoner på at vegvesenets drift i egen regi er lite effektiv. Det er heller ikke dokumentert at nåværende (daværende) styringssystem fører til problemer med kryss-subsidiering» (ibid., sitert etter Hagen og Pape, 1997:200)

Det var altså ikke grunnlag for å påstå at Statens vegvesen var preget av ineffektivitet. Det kan derfor hevdes at det først og fremst var hendelser i omgivelsene som utløste behovet for omorganisering av Vegvesenet. Dette er også et syn som støttes i etaten i dag, når vi ber en representant fra ledelsen om å skue tilbake til 1990-tallet:

«Vi drev effektivt, så begrunnelsen lå egentlig ikke der. Men det var et resultat av at New Public Management fikk gjennomslag. Det var på mange måter en ideologisk-politisk drevet endring, og ikke egentlig grunnet i noen kostnadsproblemer i etaten. Man så nok også i retning av Sverige, der man hadde gjennomført et slikt skille.»

1. juli 1995 var det deadline for «Det Nye Vegvesenet». I prinsippet skulle alle ansatte få ny stilling, men allerede i oktober 1993 hadde samtlige arbeidstakere fått brev om den kommende omorganiseringen og at denne ikke ville føre til oppsigelser. De fleste lederne ble fristilt, og innplassert etter søknad, mens de øvrige ansatte i den nye organisasjonen ble innplassert etter bemanningsplaner. Uenigheter mellom partene lokalt kunne bringes inn for de sentrale partene.

## **Mot utskillelse og til forretning**

Under intervjuer med tillitsvalgte og ledere med fortid fra vegvesenet, framstilles hendelsene på 1990-tallet noe diffust. På spørsmål om store endringer i løpet av dette tiåret tar det noe tid før de husker de omtalte endringene og etableringen av skillet mellom bestiller og utfører. Som flere uttaler det: «Det var jo for småtterier å regne – sett i forhold til det som skulle komme.» Ellers beskrives åra etter 1995 som en tid da det i større grad ble satt fokus på effektivitet – det sentrale målet var «mer vei for penga». Det ble også til en viss grad satset på det som informantene omtaler som omstillingsutdanning, både for å skolere seg til nye jobber internt i Vegvesenet, og for å få kompetanse til å søke seg ut av etaten. Man kunne eksempelvis ta legesekretærutdanning og utdanning for å bli byggelederassistent. Dette var utdanningstilbud med lønnskompensasjon.

Fra 1995 var produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen en integrert del av etaten. Den var organisert med en produksjonsavdeling i hvert fylke unntatt Oslo. Produksjonsavdelingene var leder av en produksjonssjef og underlagt vegsjefen i fylket. Vegdirektoratet hadde ansvar for rammebetingelser og overordnet styring av produksjonsvirksomheten. Det var en produksjonsavdeling i Vegdirektoratet som ivaretok en styrings-, koordinerings- og utviklingsfunksjon på tvers av fylkesgrensene i forståelse med vegsjefer og etatsledelse. Drifts- og vedlikeholdsoppgaver på veinettet ble ivaretatt av 39 produksjonsområder.

Etter 1995 iverksatte produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen et effektiviserings- og omstillingsprogram. I perioden 1995 til 2000 økte omsetningen pr. årsverk med om lag 30 prosent (St.prp. nr. 1. Tillegg, nr. 4, pkt. 4.2.3) I samme periode ble også antall årsverk redusert med over ti prosent (St.prp. nr. 1 2000–01), «Andre saker»). Innen rammen av effektiviserings- og omstillingsprosjektet var det lagt opp til at kapasiteten på egen produksjonsvirksomhet skulle reduseres innen utgangen av 2003. Man så for seg en fortsatt reduksjon av antall ansatte gjennom naturlig avgang. Den naturlige avgangen ble imidlertid ikke ansett for å være stor nok til å få en bemanning som var tilpasset et ønskelig produksjonsnivå. Ved utgangen av 1990-tallet var gjennomsnittsalderen for produksjonsvirksomheten blitt relativt høy (se kap. 5). Få ansettelser hadde funnet sted siden 1970-åra, noe som selvsagt fikk betydning for snittalderen: «Arbeidskraften var jo veldig stabil, men økt alder hadde jo en viss betydning for økende sykefravær» sier en sentralt plassert informant i Statens vegvesen.

## **En varslet omstilling**

Til tross for at endringene i 1995 resulterte i et skille mellom bestiller og utfører, hadde ikke produksjonsavdelingene, med noen unntak, anledning til å påta seg eksterne oppdrag. Produksjonsavdelingene fikk med andre ord sine oppdrag tildelt av utbyggings- og trafikkavdelingene ved vegkontorene. Et av de strategiske målene til Statens vegvesen

var å være et korrektiv til det private entreprenørmarkedet. På slutten av 1990-tallet ga departementet Statskonsult i oppdrag å kartlegge konkurranseforholdene i Statens vegvesens produksjonsvirksomhet. Her står det blant annet å lese:

«Dersom den offentlige produksjonsvirksomheten blir for dominerende, kan dette føre til at private aktører trekker seg ut av markedet. Skal offentlig produksjonsvirksomhet fungere som et korrektiv, stiller det også store krav til organisatorisk fleksibilitet. Statskonsult stiller i den sammenheng spørsmål både ved produksjonsvirksomhetens omfang og fleksibilitet.» (Statskonsult 1999:14, sammendrag)

Statskonsult peker i rapporten på at produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen skal ivareta mål og hensyn som i mange tilfeller trekker i ulike retninger, og at disse er vanskelige å ivareta innenfor én og samme virksomhet. Statskonsult utredet også alternative organisasjonsmodeller – fra divisjonsmodell til full utskillelse i et statlig aksjeselskap. Statskonsults primære anbefaling var å organisere produksjonsvirksomheten i et statsforetak under Samferdselsdepartementet (ibid.). Med bakgrunn i Statskonsults rapport konkluderte departementet med at det burde undersøkes nærmere om daværende organisering var den mest effektive. Høsten 2000 ble det, som et supplement til etatens eget effektiviseringsarbeid, startet et utredningsarbeid som skulle se på ulike løsninger for organisering av produksjonsvirksomheten som skulle effektivisere virksomheten ytterligere.

I St.prp. nr. 1 2001–02 fra regjeringen Stoltenberg ble det fremmet forslag om at produksjonsvirksomheten skulle organiseres som en divisjon innenfor etaten fra 1. januar 2003. Videre var det lagt opp til at 70 prosent av produksjonsvirksomheten skulle konkurranseutsettes i løpet av en fireårsperiode. Regjeringsskiftet 2001 og Bondevik II-regjeringens «Sem-erklæring» gikk lenger. Her framgikk det at samarbeidsregjeringen ønsket å gjennomføre full konkurranseeksponering av Vegvesenets produksjonsavdeling, og i forlengelsen av dette ble produksjonsvirksomhetens organisasjonsform på ny et tema:

«Potensiell effektiviseringsgevinst er til en viss grad uavhengig av organisasjonsmodell, men forskjeller i rammebetingelser mellom modellene vil også kunne påvirke mulighetene for effektiv drift. Det er viktig at statlig produksjonsvirksomhet og konkurrentene har like rammebetingelser. Produksjonsvirksomhetens organisasjonsform må derfor vurderes. Valg av organisasjonsform vil også være avgjørende for i hvilken grad produksjonsvirksomheten kan være med i konkurransen.» (St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 4 2001–2002, kap. 1320)

I stortingsproposisjonen framgår det at regjeringen ønsket en utskillelse av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen og videre etablere et heleid statsaksjeselskap under Samferdselsdepartementet. En informant omtaler beslutningen på denne



måten: «Det overraskende var kanskje ikke at den borgerlige regjeringen gikk for AS, det overraskende var hastigheten».

Endringene i Mesta – særlig fra 1999 til 2005 – viser en politisk vilje til fristilling og konkurranseutsetting. I 2005 ble det foretatt et bytte av eierdepartement – til Næringsdepartementet. Informanter mener at dersom det ikke hadde blitt regjeringsskifte høsten 2005, ville Mesta blitt del- eller helprivatisert i Stortingsperioden. Om dette faktisk ville blitt utfallet, lar seg selvsagt verken bekrefte eller avkrefte.

### **En politisk kalkulert nedbemanning**

Da beslutningen om fristilling og utskilling ble fattet, hadde produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen i underkant av 5 000 stillinger, eller om lag 4 700 årsverk. Det var med andre ord en i norsk sammenheng stor virksomhet som skulle utskilles. Dersom man leser ulike referater fra hovedavtalemøter i 2002, er «tidsfrister» et begrep som går igjen. Fra beslutningen ble offentliggjort til anbudskonkurranse var en realitet skulle det gå 13 måneder. Tidshorisonen var med andre ord kort. En sentralt plassert tillitsvalgt på dette tidspunktet kommenterer beslutningen slik:

«Vi kjempa imot konkurranseutsetting. Vi fryktet for arbeidsplassene. Slik vi så det er det et samfunnsansvar å ivareta også denne type oppgaver. Det var på mange måter politisk betinget motstand. Vi ønsket å se utfallet av det allerede igangsatte effektiviseringsprosjektet. Alle organisasjonene var samstemte og imot konkurranseutsetting. Men, det ble jo fattet et vedtak, og da måtte vi sette kreftene inn for å sikre betingelsene for de ansatte.»

Betingelsene for de ansatte var blant annet knyttet til pensjonsspørsmålet, fortsatt særaldersgrense (65 år, men med muligheter for å gå tre år før), å sikre en god åpningsbalanse for det nye selskapet, og – ikke minst viktig – å sikre gode overgangsordninger for de overtallige. Det skulle nemlig vise seg at et ikke ubetydelig antall ansatte var regnet som overtallige (se under).

Om lag 250 årsverk ble flyttet fra produksjonsvirksomheten til forvaltningsdelen i Statens vegvesen for å styrke byggherrefunksjonen. Dette medførte at om lag 4 750 personer gikk over i det nye selskapet. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) Tillegg 1 framgår det imidlertid at utskillingen helt klart måtte få konsekvenser for bemanningssituasjonen – det ble med andre ord varslet en omfattende nedbemanning:

«En endret markedssituasjon for selskapet vil kreve omstillinger på personal-siden. For å oppnå en mest mulig optimal bemanningsstruktur vil det i tillegg til nedbemanning også være nødvendig å gjennomføre rekruttering for å opprettholde og tilpasse kompetanseprofil og geografisk profil for de ansatte og for virksomheten.» (ibid. s.x)

Det var foretatt en selskapsanalyse av en ekstern konsulent i regi av Vegvesenet. Denne analysen tilsa at bemanningen i selskapet per 1. januar 2003 måtte reduseres til om lag 3 600 personer allerede det første året. Det var med andre ord rundt 1 150 ansatte som ville bli overtallige ifølge beregningene. Og – den største nedbemanningen fant sted i det første driftsåret. Ved inngangen til 2003 hadde Mesta 4460 årsverk. Ved utgangen var dette redusert til 3 633. Nedbemanningen forstatte imidlertid i 2004, da ytterligere 81 årsverk forsvant – fordelt på 113 stillinger. Den største reduksjonen har funnet sted innenfor forretningsområdet Drift- og vedlikehold. Vi har ikke tall for antall ansatte innenfor de ulike forretningsområdene ved inngangen til 2003 – men i tabell 5.3 ser vi utviklingen fra utgangen av 2003 til utgangen av 2004.

Tabell 5.3 Antall ansatte innenfor ulike forretningsområder ved utgangen av 2003 og 2004

	31.12.03	31.12.04
Anlegg	880	791
Drift	2750	2388
Asfalt- og materialproduksjon	68	69
Ansatte totalt	3698	3248

Vi vet at det var 4 700 ansatte ved etableringstidspunktet – noe som betyr at Mesta hadde blitt 1 552 færre ansatte ved inngangen til 2005. I 2005 var det en ny runde med nedbemanning – 72 årsverk eller 76 ansatte ble redusert. Dette betyr en reduksjon av ansatte på over 1 600 fra etableringstidspunktet. I årsmeldingen for 2004 kan vi lese at det er forholdsmessig flest funksjonærer som har blitt overtallige i selskapet.

Gjennom intervjuer framgår det også at den reelle nedbemanningen faktisk er enda større, fordi det har blitt rekruttert inn nye ansatte i perioden. Vi har ikke informasjon om det faktiske tallet – men fra ledelseshold anslås det et «par hundre». Dette har vært nødvendig for å vri kompetansen, fordi selskapet hadde behov for kompetanse innenfor områdene økonomi, logistikk, innkjøp, salg og marked samt kommunikasjon og IKT. Det var også behov for å rekruttere ingeniører. Mesta er en mannsdominert virksomhet. Andelen kvinner er på 13 prosent, denne andelen har holdt seg stabil fra etableringen av selskapet. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 7, har tillitsvalgte i Mesta vært kritiske til særlig de to siste rundene med nedbemanning.

## 5.5 Posten

Posten har i løpet av få år gått fra å være en del av statsforvaltningen til å bli et komplekst forretningskonsern drevet etter «fullblods bedriftsøkonomiske prinsipper».<sup>51</sup> Posten som vi kjente bedriften, utøvde tradisjonelle posttjenester gjennom et landsdekkende nett av flere tusen egne postkontor. I dag er de fleste postkontorene nedlagt. Dagens konserns forretningsidé er å «utvikle og levere helhetlige, verdiøkende kommunikasjons- og logistikk-løsninger gjennom fysiske og elektroniske nettverk for nasjonale og internasjonale kunder».

Flere drivkrefter har virket i samme retning og ført til den raske omdanningen: Teknologisk utvikling, politiske beslutninger og et globalisert marked, hvor monopolrettighetene faller, og hvor kundene stiller andre krav enn tidligere.

Den viktigste politiske strukturreformen kom i 1996 da den daværende forvaltningsbedriften Postverket ble gjort om til BA-selskapet Posten Norge, fulgt av en omdanning til aksjeselskap i 2002. Denne reformen innebar strenge politiske krav til effektivitet og lønnsomhet. Parallelt ble postmarkedet i hele Europa liberalisert i tråd med EUs Postdirektiv. Posten Norges enerett på formidling av lukkede postsendinger er derfor gradvis blitt innskrenket siden 1997 og vil sannsynligvis opphøre om få år.

### Posten ved inngangen til 1990-tallet – tegn på endring

I etterkrigstida og fram til 1980-tallet var Posten i sterk vekst, men allerede på 1970-tallet gjennomførte virksomheten hyppige omorganiseringer, effektiviseringstiltak, innføring av nye tjenester og en bevisst satsing på lønnsomme kunder og produkter som svar på økt konkurranse (Thue 1996, Statskonsult 1999:9). Åra var imidlertid gode fram til midten av 1990-tallet. Posttrafikk og antall ansatte vokste, og i de aller fleste åra gikk foretaket med betydelige overskudd. Posten var også ekspedisjonsnett for Post(spare)banken som ble drevet som en del av Postverkets virksomhet. Den gang sto monopolbedriften Postverket på tre bein; omdeling av pakker og brev, bankvirksomhet og girotjeneste

På begynnelsen av 1990-tallet uttrykkes det økende bekymring i Postverkets årsberetninger. Denne var knyttet til det faktum at man måtte bruke av inntektene fra områder som gikk med overskudd, til å finansiere virksomhet i geografiske områder hvor postkontorene ikke lot seg drive bedriftsøkonomisk lønnsomt. I Styrets beretning fra 1992 heter det for eksempel at:

<sup>51</sup> Konserndirektør Nysteen uttaler dette til Postens Omstilling, mars 2005.

«ved utgangen av 1992 hadde det likevel ikke lyktes styret å komme til enighet med sine eiere om hvilke inntektsrammer Postverket må ha for å oppfylle dette kravet [å beholde dagens servicenivå i postnettet<sup>52</sup>].»

Når styret uttrykker denne bekymringen og varsler tilpasning og endringer, skyldes det i stor grad en økende konflikt mellom politiske krav om et landsdekkende postnett med godt utbygd servicenivå på den ene siden og målsetningen om overskudd på den gangen åtte prosent på den andre siden. Bekymringen var likevel ikke større enn at Postverkets personaldirektør i årsberetningen for 1994 kunne uttale:

«Posten venter ingen ras i trafikken – altså ingen dramatiske reduksjoner. Vi har jo som jobb å bringe posten ut til det norske folk.» (Postens personaldirektør i Postverkets årsberetning for 1994, s. 32)

### **Teknologiutvikling og endret brukermønster**

Behovet for effektivisering og tilpasninger skyldtes i første rekke den utviklingen man så i skranketrafikken på postkontorene. Ny teknologi innen betalingsformidling og meldingsutveksling rammet Postens virksomhet kraftig. Utover 1990-tallet ble det langt færre skranketransaksjoner fordi betaling over skranke på postkontorene ble overtatt av direkteoverføring mellom bankkonti og av brevgiro. Bruken av minibanker, betalingsterminaler i butikk og nettbank bidro etter hvert enda mer i samme retning. E-post, billigere telefon, mobiltelefon med nye tjenester som sms førte til at brevmengden sank. Postens inntekter ble redusert, mens kostnadene var konstante.

Antall banktransaksjoner (i første rekke bank- og girotjenester) utført i Postens salgnett sank med hele 80 prosent fra 1990–2004 (Postens årsberetning 2004). Disse tjenestene utgjorde en vesentlig del av Postens virksomhet og var et helt sentralt grunnlag for de 2500 postkontorene over hele landet, mange med svært kort åpningstid.

I første rekke kom postkontornettet under press. Det finmaskede nettet var dyrt å opprettholde og krevde omfattende subsidiering. I 1996 brukte staten omkring 700 millioner kroner på å opprettholde den delen av postnettet som ikke var lønnsomt. Debatten om Postens framtid og nedlegging av postkontorer raste i avisene. Samferdselsminister Kjell Opseth hevdet i et innlegg i Bergens Tidende at

«(...) Uten omstillingstiltak vil prisen på det ulønnsomme nettet tredobles innen årtusenskiftet». (Bergens Tidende, 26. 8. 96)

<sup>52</sup> Forklaring i klammeparentes satt inn av oss

I St.meld. nr. 49 (1993–94) ble det åpnet for at Postverket kunne vurdere tilpasninger i postnettet, blant annet at mindre kontor kunne settes bort på kontrakt. St.meld. nr. 41 (1995–96) gikk enda lenger gjennom å åpne for at Postverket innenfor visse rammer skulle ha adgang til selv å velge de kombinasjoner av betjeningsformer som er mest effektive og best egnet for de enkelte områder.

### **Forvaltningsselskapet blir forretningsforetak**

Fram til 1997 var Posten en del av den statlige forvaltningen og var et fast budsjett-kapittel i statsbudsjettet. Det ble gitt årlige bevilgninger og rammer for inntekter, utgifter og investeringer. Gjennom 1990-tallet var imidlertid organisasjonstilknytningen og Postverkets eget ønske om større selvstendighet oppe til behandling i regjering og storting gjentatte ganger. Endrede rammebetingelser som resultat av økende konkurranse i markedet, teknologiske endringer og økt internasjonalisering presset etter hvert fram nye organisatoriske løsninger for å gjøre Posten til en konkurransedyktig markedsaktør med økende inntjening.

Stortinget endret rammebetingelsene gjennom behandlingen av St.meld. nr. 17 (1991–92). Postverket skulle fortsatt være en forvaltningsbedrift, men på områder som budsjettering, etablering av selskaper, kjøp og salg av aksjer, fastsettelse av porto og gebyrer osv, skulle bedriften stå friere i forhold til sin eier. Postverkets styre mente likevel at forvaltningsmodellen ikke ga tilstrekkelig styringsrom og handlingsfrihet. Og i 1996 fikk Postverkets styre og ledelse gjennomslag for ny selskapsorganisering. Virksomheten ble omdannet til BA-selskapet Posten Norge.<sup>53</sup> St.meld. nr 41 (1995–96) slo fast at det skulle opprettholdes et landsdekkende tilbud med hensyn til brevpost, aviser og blad i abonnement, lettgoods og Postbankens grunntjenester, som oppfylte fastsatt servicenivå. Merkestnadene som Posten ble påført ved det samfunnsplågte, landsdekkende servicenivået, skulle fortsatt kompenseres gjennom statlige kjøp av posttjenester og det overskudd som bedriftens enerett til formidling av lukkede brev ga.

Staten stilte imidlertid som betingelse for omdanning til BA-selskap at Posten måtte få større kostnadsbevissthet, bedre økonomistyring og markedsorientering. Politikernes vilje til å finansiere Postens samfunnsfunksjoner var ikke tilstrekkelig til å opprettholde et stort og ulønnsomt nett av postkontorer. Posten hadde et voksende underskudd (én milliard kr i 1995) på ekspedisjonsnettet, og økt elektronisk

<sup>53</sup> Posten Norge var et særlovsselskap, regulert ved egen lov. Særlovsselskaper varierer derfor innbyrdes med henblikk på styrings- og ansvarsforholdet til staten. BA-selskap var en selskapstype som i en periode ble benyttet for noen tidligere forvaltningsselskap. For de ansatte var det spesielt viktig at de beholdt rettigheter tilsvarende statstjenestemenn, noe de ikke gjorde ved omdanning til vanlig aksjeselskap. Selskapsformen er ikke lenger i bruk etter at Posten og NSB ble omgjort til aksjeselskaper i 2002.

betalingsformidling medførte redusert behov for arbeidskraft. Avkastningskravet ble skjerpet. I perioden 1998–2000 fastsatte Samferdselsdepartementet et forhøyet krav om egenkapitalavkastning på 9,2 prosent, og i 2001 ble kravet ytterligere skjerpet til 10,8 prosent.

I desember 2001 vedtok et flertall i Stortinget – overraskende for de fleste – å omgjøre Posten, NSB og Luftfartsverket til aksjeselskaper. Dette vakte sterke reaksjoner i den politiske opposisjonen og i fagbevegelsen.

«Ikke før har vi vært vitne til at regjeringen øker utbyttet fra Posten med 170 millioner kroner, så får vi også beskjed om at Posten skal bli AS. Alt uten at de ansattes representanter har hørt et ord om at dette var i gjære (...). Forslaget om å gjøre Posten til et aksjeselskap fremmes uten at konsekvensene er utredet (...) Posten var allerede et delvis fristilt selskap gjennom BA-formen, og å gjøre Posten til et AS signaliserer etter mitt skjønn bare en avpolitisering og en ytterligere forsterkning av at det nå er profitt og økonomiske argumenter som skal styre bedriften i framtida. Lønns- og arbeidsvilkår, pensjonsrettigheter og de samfunnsmessige forpliktelsene vil bli satt ytterligere under press når Posten blir et AS.» (Forbundsleder Odd Chr. Øverland i Posthornets nettavis 6.12.01)

Vedtaket som innebar omdanning fra 1. juli 2002, var imidlertid i tråd med konsernledelsens ønsker. Styrets flertall og den nye konsernsjefen hadde gjentatte ganger uttrykt ønske om større selvstendighet og mulighet til å drive etter forretningsmessige prinsipper. I Postens årsberetning for 2002 uttaler styret blant annet:

«For Posten er det viktig å få de samme rammebetingelser som konkurrenter og øvrig næringsliv. AS-etableringen er et steg i riktig retning». (Fra styrets årsberetning i Postens årsberetning for 2002. s. 11)

### **Ekspedisjonsnettsaken**

På bakgrunn av nedgang i skranketrafikken, økende underskudd og de politiske signalene om krav til effektivitet og overskudd, gjennomførte Posten den første store omstillingsprosessen, ekspedisjonsnettsaken, i perioden 1996–98. Målsetningen var en årlig innsparing på én milliard kroner (seinere redusert til 850 millioner). 1400 av de 2228 postkontorene ble nedlagt. En del ble erstattet av Post i Butikk (PiB).

Antall årsverk skulle reduseres med 2900, noe som ville berøre rundt 4000 personer (Statskonsult 1999). Om lag 85 prosent av disse var kvinner, mange midlaldrende og med liten formell utdanning. Det var ifølge Postens ledelse første gang bedriften brukte fristilling og det ble forhandlet om virkemiddelpakker. Dette var en tøff omstilling for de ansatte.

De ansattes organisasjoner, Den norske Postorganisasjon (DnP) som særlig ble berørt, og Norsk Postforbund (NPF)<sup>54</sup>, var stort sett enige i nødvendigheten av en restrukturering av ekspedisjonsnett. Diskusjonene gikk på omfang og kriterier for nedbemanning ved nedleggelse av kontor. Posten fikk tilsagn om en statlig bevilgning på 1,5 milliarder for å gjennomføre omstillingen, hvorav 1,1 milliarder til personalomkostninger. Dette gjorde det lettere for bedriften å finne løsninger.

I alt ble ca 3000 ansatte definert som overtallige. Parallelt med restruktureringen av postkontornettet pågikk det imidlertid flere andre større omstillingstiltak – divisjonalisering og omdanning til konsernstruktur, rasjonalisering av postterminalfunksjoner og teamorganisering av omdelingstjenesten. Ifølge Postens egne tall summerte dette seg til 4780 overtallige, 3260 årsverk. 70 prosent av de overtallige fikk imidlertid ny jobb i bedriften. De fleste av de resterende fikk en eller annen form for sluttvederlag.<sup>55</sup>

## **Amfora**

Den omfattende restruktureringen og nedleggelsen av postkontor i perioden 1996–98 var ikke omfattende nok. Trafikkreduksjonen i postkontornettet fortsatte, og alle inntektsområder opplevde nedgang. Posten satte derfor i gang en ny omfattende prosess i 2000, kalt Amfora. Ekspedisjonsnett ble rammet nok en gang, men prosessen innebar også endring av sorteringsterminalstrukturen og nedbygging av administrative funksjoner.

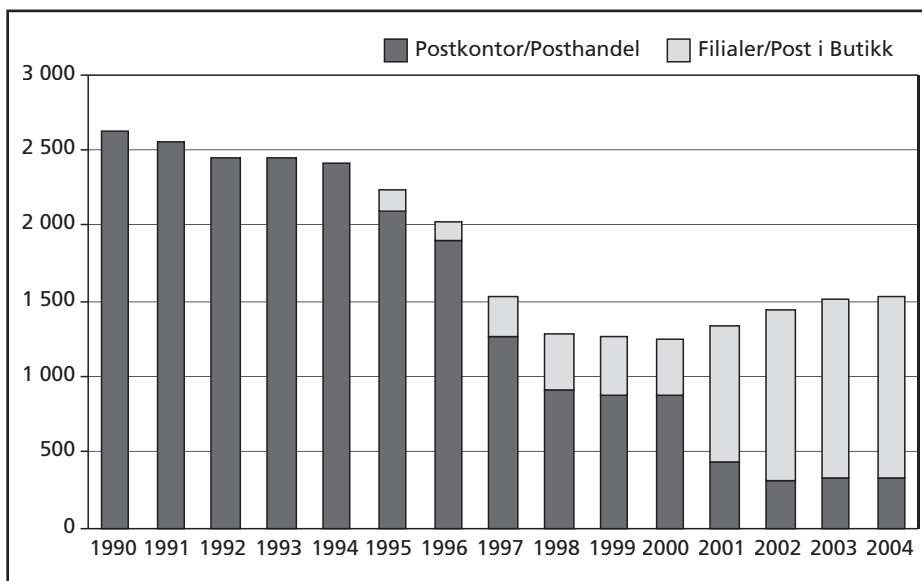
Det var i denne runden Post i Butikk (PiB) virkelig tok av. Posten inngikk avtale i 2000 med Norgesgruppen og Norske Shell om videreutvikling av PiB fra 2001. Senere ble det inngått avtale med COOP og Hakon Gruppen.

Om lag to tredeler av de gjenværende postkontorene etter forrige restrukturering ble lagt ned. Ekspedisjonsnett, som en gang talte nesten 5000 postkontor over hele landet, var redusert til 304 egendrevne kontor ved utgangen av 2002. Til gjengjeld besto nettet etter dette av ytterligere 1146 ekspedisjonssteder som var satt ut på kontrakt til butikker og bensinstasjoner. Ca 2800 ansatte (2142 årsverk) ble overtallige i denne prosessen, som foregikk i en periode med anstrengt samarbeidsklima (se kapittel 9).

<sup>54</sup> Begge forbundene var medlemmer av LO og organiserte storparten av de ansatte i Posten. DnP organiserte i hovedsak på postkontorene, mens NPF organiserte bud, sortering og transporttjenester. De samarbeidet gjennom Postfolkenes Fellesforbund og slo seg sammen i Norsk Post- og kommunikasjonsforbund (Postkom) i 2000. YS-forbundet Postansattes Landsforening (PL) har alltid vært svært liten og har ikke spilt noen rolle i omstillingsprosessene.

<sup>55</sup> Statskonsults evalueringsrapport opererer med 3116 overtallige, hvorav 1922 fikk ny jobb i Posten.

Figur 5.1 Utvikling av antall egendrevne postkontor og filialer/Post i Butikk 1990–2004



Kilde: Postens årsberetninger 1990–2004 og Posten Norge

### Monopolet faller og konkurransen blir internasjonal

Postverket var et statlig monopol med enerett på formidling av lukkede, adresserte sendinger (brev) inntil 1000 gram i hele landet. I tillegg hadde Postverket en selv-pålagt grense ved å ikke frakte pakker/lettgods over en viss vekt. I forbindelse med omdanningen av virksomheten til Posten Norge, ble en ny *Lov om formidling av landsdekkende* postsendinger vedtatt i november 1996. Denne innskrenket Postens enerett til formidling av lukkede brev til brev inntil 350 gram. Videre åpnet den nye loven for en konsesjonsordning hvor andre enn Posten kunne gis konsesjon på områder hvor Posten har hatt enerett.

Dette og påfølgende vedtak om videre innskrenkninger i eneretten i 1999, 2003 og 2006 var en oppfølging av det såkalte Postdirektivet<sup>56</sup> i EU (St.prp. nr 34 (2004–2005), vedlegg 2). I tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen har det i denne perioden pågått en liberalisering, der Postens enerett gradvis er bortfalt.

<sup>56</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 97/67/EF om felles regler for utviklingen av et indre marked for posttjenester i Fellesskapet og forbedring av tjenestenes kvalitet ble endelig vedtatt i EU 15. desember 1997. Dette kom som resultat av en prosess der Europaparlamentet 22. januar 1993 vedtok "grønnboken om utviklingen av et indre marked for posttjenester i Fellesskapet, og Rådet vedtok resolusjon om utviklingen av EF-posttjenester 7. februar 1994. (Teksten er gjengitt i Ot.prp. nr 18 (1998–99), vedlegg 1)



Forpliktelsene etter EØS-avtalen er en følge av EUs initiativ gjennom postdirektivet, der postmarkedene innen EU og EØS-området skal åpnes for full konkurranse etter planen fra 2009 (St.meld. nr. 15 (2004–2005) s. 8). EU har imidlertid ennå ikke vedtatt en endelig dato for å avvikle eneretten.

Enkelte land har besluttet å forsere denne utviklingen. Sverige og Finland gjennomførte full liberalisering allerede tidlig på 1990-tallet. Tyskland har satt 1. januar 2008 som dato for å fjerne all enerett for Deutsche Post, mens Storbritannia gjennomført full liberalisering fra 1. januar 2006 (Postens omstilling 5/2005). I Norge vedtok forrige storting full liberalisering fra 1. januar 2007. Dette vedtaket ble opphevet etter regjeringsskiftet høsten 2005, men liberaliseringen betyr uansett at private aktører og postselskap med basis både i Norge og i andre land kan konkurrere i stadig større deler av det norske postmarkedet. Fire av fem inntektskroner kommer i dag fra konkurranseutsatt virksomhet (Postens omstilling 5/2005), og konsernsjefen omtaler endringene som en overgang fra forvaltning til forretning.

Utenfor enerettsområdet har konkurransen på 1990-tallet særlig vært synlig på områdene budtjenester, ekspresslevering av brev, uadressert reklame og aviser i abonnement, men etter hvert har konkurransen også økt på ikke-konsesjonsbelagt brevpost, lettgoods og liknende, selv om Posten fortsatt er den dominerende aktør.

Tidligere samarbeidet de nasjonale postselskapene for å stå imot konkurransen fra privateide transportselskaper på pakkepostmarkedet og områder som grenser inn mot brevmonopolene. Dette har endret seg som følge av liberaliseringen av postmarkedet i Europa. Store nasjonale postselskap som britiske Royal Mail, nederlandske TNT, tyske Deutsche Post (DHL)<sup>57</sup> og franske La Poste har alle ekspandert på tvers av landegrensene gjennom oppkjøp og allianser. Satsningsområdene er brevpost, ekspress, logistikk og finans. På denne måten posisjonerer de store aktørene seg i forhold til den pågående liberaliseringen innenfor brevformidling. I Norge er de store til stede gjennom partnere og datterselskaper – blant annet DHL og TNT. Begge har uttrykt klar interesse for å konkurrere på deler av det norske brevmarkedet når full liberalisering er et faktum. Logistikksatsingen er kun første fase.

### **Posten blir et konsern som satser bredt**

Postbanken er i dag del av DnBNOR-konsernet, og Postgiro er sugd inn i en felles nasjonal girotjeneste som drives av Bankenes Betalingsentral. Distribusjon av brev og pakker er fortsatt en viktig oppgave for aksjeselskapet Posten Norge, men er utsatt for sterk konkurranse fra norske og internasjonale selskaper og elektroniske tjenester. De fleste postkontorene er nedlagt og erstattet med Post i Butikk.

<sup>57</sup> Deutsche Post opererer nå med merkevarnavnet DHL for alle sine logistikk- og ekspressaktiviteter.

Posten så tidlig denne utviklingen komme og har gjennom flere år rustet seg på flere måter for å møte både den teknologiske utviklingen og den økte konkurransen. Siden 1996 har konsernet gjennomført en rekke organisatoriske endringer, kjøpt opp selskaper og skilt ut virksomhet.

Statens Datasentral (SDS) ble kjøpt og fusjonert med Postens Datasentral allerede i 1995 som et virkemiddel for å få et sterkere tilbud i markedet for elektroniske nettjenester. Dette muliggjorde at Posten kunne framstå som en totalleverandør innen informasjonsformidling, for både fysiske og elektroniske tjenester. Dette selskapet, som i 2001 skiftet navn til Ergo Group, kjøpte i de påfølgende åra opp en rekke mindre IT-selskaper – både norske og svenske – som i dag er fusjonert inn i ErgoGroup.

Den teknologisk utviklingen og innskrenkningen av postselskapenes enerettsområder har ført til at bransjeskiller viskes ut. Postselskapene har gått fra å levere distribusjonstjenester til å levere integrerte tjenester innenfor logistikk og kommunikasjon. Dette gjelder også Posten Norge, som har satset bredt for å bygge seg opp som et ledende logistikkselskap gjennom oppkjøp av en rekke selskaper.<sup>58</sup> Det store spranget ble tatt da Posten i 2004 kjøpte Nor-Cargo Holding, et av de fire store logistikkselskapene i Norge, som drev med alle former for transport i inn- og utland.

I Norden følger Posten for øvrig en nisjestrategi. Blant annet ble flere budbilselskaper kjøpt opp i hele Norden fra 1999, slik at Postens selskap Box Group i dag er Skandinavias ledende leverandør av lokale bud- og ekspresstjenester. Virksomheten ble ytterligere utvidet høsten 2005, da Posten ble ledende leverandør av logistikk-tjenester for matvareindustrien gjennom oppkjøpet av Frigo Scandia. Man har også gått inn i konkurranse med Posten Sverige på deres kjerneområde gjennom kjøpet i 2002 av en majoritetsandel i Citymail Sweden AB som særlig driver med masse-distribusjon av post for bedrifter i store svenske byer.

Utenfor Norden er strategien å inngå allianser for å sikre tilgang til internasjonale nettverk og bidra til at trafikk fra utlandet sendes gjennom Postens nettverk i Norge (Postens årsberetning for 2004). Mens Posten Sverige har alliert seg med franske La Poste og Posten Danmark samarbeider med Deutsche Post, inngikk Posten Norge i mai 2004 en samarbeidsavtale med nederlandske TNT Express, et datterselskap av TPG Post<sup>59</sup> i Nederland (Magasinet Aktuell, 11.5.2004). Denne alliansen ble utvidet i april 2005 (Postavisen 8, 2005). Posten og TNT samarbeider nå om distribusjon over hele landet unntatt Oslo. Konsernsjefen uttalte da alliansen ble utvidet at:

<sup>58</sup> For å styrke varehåndtering, lagerservice og transport av alle typer gods ble flere mellomstore private selskaper som Oslo Container Stevedor, Wajens og Nettlast kjøpt opp fra 2000 og utover.

<sup>59</sup> TPG/TNT restrukturerte i januar 2005, slik at konsernet TNT Group i dag opererer med merkevarenavnet TNT for alle sine aktiviteter (ifølge TNTs nettsted [www.group.tnt.com](http://www.group.tnt.com))

«Posten trenger en internasjonal samarbeidspartner for å ivareta kundenes behov for globale løsninger. TNT ønsker å utvide sitt nettverk med en samarbeidspartner i det norske og nordiske markedet for sine internasjonale bedriftskunder.» (Konsernsjefen i Postavisen nr 8, 2005)

I dag definerer selskapet seg som et konsern som «utvikler og leverer helhetlige, verdikøkende kommunikasjons- og logistikk-løsninger gjennom fysiske og elektroniske nettverk for nasjonale og internasjonale kunder» (Postens forretningsidé, årsberetningen for 2004, s.5) – et langt skritt fra det mange forbinder med Postverket fra få år tilbake.

### **Utskilling og privatisering**

Samtidig med en rekke oppkjøp av selskaper i Norge og Norden, har selskapet også rendyrket profilen gjennom å skille ut eller avvikle en rekke virksomheter som ikke defineres som del av kjernevirksomhet. Siden 2000 er i alt 21 selskaper solgt. Slik utskilling er foretatt innen transport, kantine, renhold, byggtjenester, eiendom, regnskap personal, HMS og IT, og på alle områder er det etter en overgangsperiode gjennomført eller lagt til rette for anbudsutsetting (Postens årsberetning 2003).

Mest konfliktfylt var utskilling og seinere salg av renhold og kantinevirksomhet. I desember 1998 etablerte Posten, sammen med ISS, selskapet Posten Renhold. Dette berørte 1400 ansatte (ifølge årsberetningen for 1998). I 2000 ble kantinevirksomheten og dens 170 ansatte også overført til dette selskapet, som like etter skiftet navn til Posten Servicepartner. Året etter solgte Posten seg ned fra 85 til 51 prosent eierandel, og i 2002 kvittet Posten seg med alle aksjene. I samme periode ble blant annet lønns- og regnskapstjenester med 115 arbeidstakere skilt ut i Postens Økonomitjenester, eid av datterselskapet ErgoGroup. Innmaten i dette selskapet ble i 2001 videresolgt til Adviso AS, et selskap som Posten solgte helt ut i 2004.

For ansatte i virksomheter som ble solgt til selskaper utenfor Posten, eller til datterselskapet ErgoGroup, opphørte retten til ventelønn og til Postens egne virkemiddelordninger etter salget. Dette ble håndtert ulikt. Ved salget av Posten Servicepartner til ISS medførte forhandlinger mellom Posten og Postkom at Posten tok omstillingskostnadene gjennom en kompensasjonsavtale med ISS: De ansatte skulle nyte godt av Postens virkemiddelpakker i inntil ett år. Ansatte fikk tilbud om ni måneders lønn som sluttvederlag og rett til å få jobb i Posten de første to åra hvis de ble overtallige etter at ISS overtok. Ifølge Postkom har imidlertid de fleste av de 1500 mistet jobben i ISS etter at avtalen med Posten utløp. Ved overføringen av lønnsystemer og personaltjenester til Bluegarden måtte de ansatte søke på jobbene, og bare de som fikk jobb, ble overført. Posten beholdt ansvaret for resten, som kom inn under virkemiddelordningene i Posten.

## **Pågående effektivisering – tar det aldri slutt?**

Effektiviserings- og omstillingsprosessene fortsatte fra 2000.<sup>60</sup> Til sammen ble i alt 9683 ansatte (6798 årsverk) overtallige fra 2000 til 2005 ifølge Postens egne tall, mens 4780 (3260 årsverk) ble overtallige i perioden 1996–1999. Denne andre perioden rammet også hardere – fordi kun 30 prosent fikk tilbud om ny jobb internt i Posten. Antallet som ble sagt opp med ventelønn steg kraftig. Våren 2005 uttalte Postens konsernsjef:

«Posten er ferdig med de store snuoperasjonene, som har resultert i en konkurranse-dyktig bedrift. Nå er det kontinuerlig forbedring og effektivisering fram mot en ventet full postliberalisering fra 1. januar 2007.» (Postens Omstilling, 5/ 2005)

Omstillingsprosessene er likevel ikke over. En ny terminalstruktur skal fullføres i 2007. Antall brevterminaler vil bli redusert fra 32 til 12 og antall sorteringsterminaler fra 21 til 12. I 2005 ble det bestemt at terminalomleggingen ville bli mer omfattende enn tidligere antatt. Fra 2008 skal flertallet postbud i Oslo og Akershus pendle til ny stor postterminal i Lørenskog. Bergen legger om i 2009. Posten regner med å spare 120 årsverk bare på terminalomleggingene i Oslo og Bergen. Postkom har også uttrykt stor bekymring for konsekvensene av den nye bankavtalen mellom DnB NOR og Posten og mener 3000 arbeidsplasser kan være i fare. Forbundsleder Øverland mener dette er et spørsmål om hvorvidt regjeringen er villig til å betale kostnadene ved å opprettholde grunnleggende banktjenester gjennom Postens nettverk i hele landet, fordi dette «ikke lar seg kombinere med kravene om forretningsmessig drift og avkastning på investert kapital.» (Magasinet Aktuell 30.6.05).

«Dersom regjeringen ikke er villig til å gå inn og dekke et underskudd på flere hundre millioner, frykter vi at to tredjedeler av Postens egendrevne postkontor vil forsvinne innen utgangen av 2007» (Odd Chr. Øverland på pressekonferanse 30.6.05, Magasinet Aktuell).

## **Omstillingenes konsekvenser for økonomien i Posten**

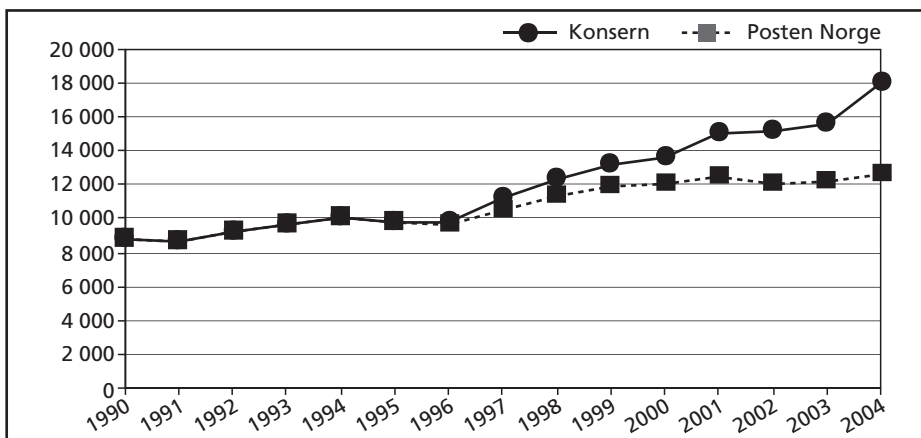
Mindre skranketraffikk ut over 1990-tallet førte til kraftig nedgang i bankinntektene, men vekst i A og B-post gjorde at omsetningen holdt seg stabil mellom åtte og ti milliarder kroner. Siden omdanningen til BA-selskap har omsetningen økt til

<sup>60</sup> Posthandel (2002-2003), LØVE (2004) og Beste praksis (2005) resulterte i 1382 nye overtallige personer i ekspedisjonsnett, men også andre områder ble gjennomgått: Prosessene Vektor (2000—2003) og Landslogistikk (2003—2005) førte til 1231 overtallige personer på terminalene, mens 1750 personer ble definert som overtallige innen distribusjon.

i overkant av tolv milliarder for morselskapet, men særlig datterselskapene har ført til en sterk vekst i omsetningen for hele konsernet de siste åra (se figur 5.2).

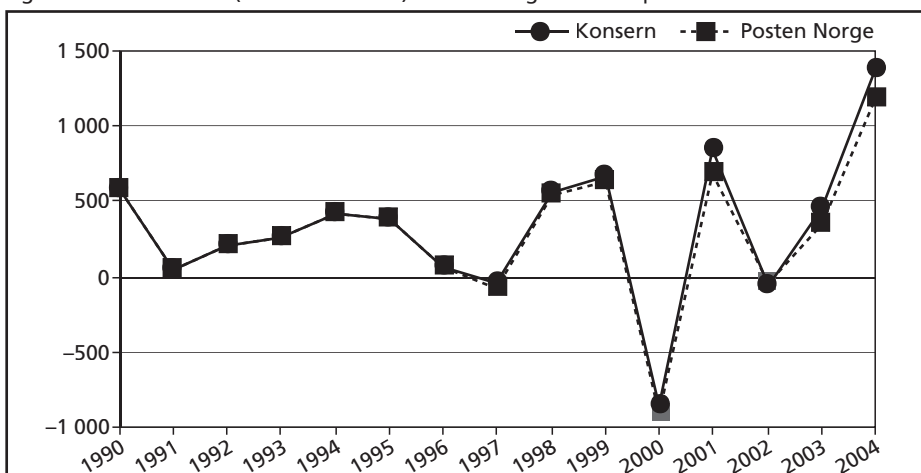
Det har imidlertid vært store endringer i hvilke tjenester inntektene kommer fra. I takt med at enerettsområdet har skrumpet inn de siste åra, har konsernets inntekter fra dette området blitt redusert betydelig. Bare siden 2000 er denne andelen av konsernets inntekter gått tilbake fra 34 til 21 prosent, mens inntektene fra logistikk- og ekspresstjenester har økt. Det er likevel interessant å se at overskuddet fortsatt først og fremst skapes i morselskapet, slik det framgår av figur 5.3:

Figur 5.2 Omsetning/driftsinntekter (millioner kroner) i konsern og morselskap 1990–2004



Kilde: Årsberetninger for 1990–2004

Figur 5.3 Driftsresultat (millioner kroner) i konsern og morselskap 1990–2004



Kilde: Årsberetninger for 1990–2004

Konsernets driftsresultat har i hele perioden etter konserndanningen i desember 1996 bare ligget svakt over resultatet for morselskapet. Dette indikerer at det fortsatt er posttjenestene som skaper overskudd, til tross for at omsetningsveksten de siste åra først og fremst er skapt i datterselskapene.

Det svake resultatet i 1997 skyldes avsetning på 450 millioner kroner til utvidelse av AFP og 100 millioner avsatt til gjennomføring av vedtatte omorganiseringer.<sup>61</sup> I 2000 måtte Posten dekke restruktureringskostnadene selv, slik at kostnadene til omstilling på ca en milliard belastet bunnlinjen direkte.<sup>62</sup> I 2002 er nye 105 millioner kroner avsatt til omstilling. Det gode resultatet i 2001 skyldes til dels salg av eiendommer.

Det er ikke grunnlag for å hevde at effektiviseringsprosessene har gått på bekostning av infrastruktur når det gjelder sortering, transport og distribusjon. Tvert imot har det vært nødvendig hele tida å oppgradere denne for å møte strenge konsesjonskrav og å overleve på konkurranseutsatte områder. Svært mange eiendommer er imidlertid solgt som en konsekvens av nedbyggingen av egne postkontor. Dette har gitt penger til nye investeringer i nødvendig infrastruktur og oppkjøp.

### **Omstilling og stortilt nedbemanning**

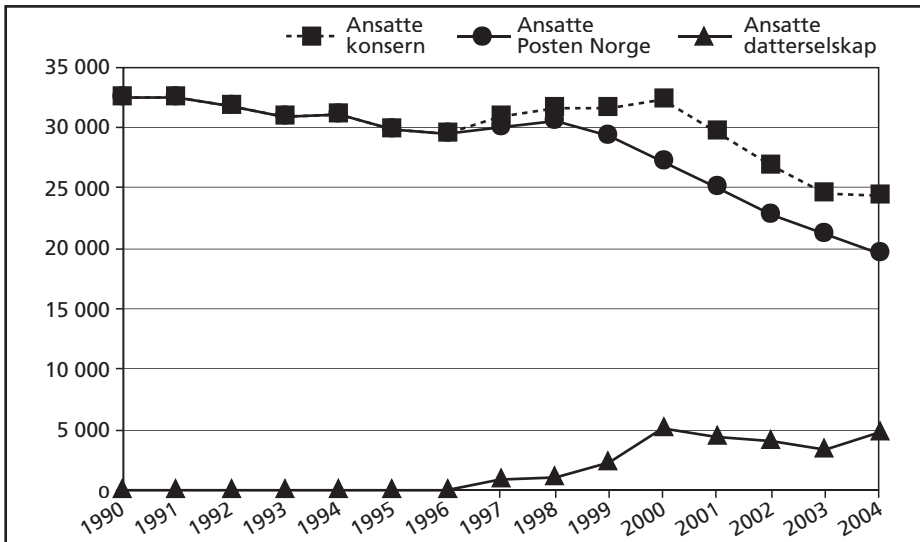
Postverket var ved inngangen til 1990-tallet en stor bedrift med 32 400 ansatte. I løpet av 15-års perioden har de store omstillingsprosessene ført til at antall ansatte er redusert betydelig. Siden toppåret i 1998 er reduksjonen på opp mot 35 prosent i morselskapet til under 20 000 ansatte (16 721 årsverk) ved utgangen av 2004. Tallet på ansatte i konsernet som helhet er imidlertid ikke minsket like mye på grunn av oppkjøpte selskap. I alt arbeidet 24 400 ansatte (21 222 årsverk) i konsernet ved samme tidspunkt.

Som figur 5.4 viser, slo ikke omstillingene under ekspedisjonsnettsaken ut i stor nedbemanning før i 1999. Faktisk var det en liten vekstperiode fra 1996 til 1998, men etter den tid har antall ansatte sunket kraftig hvert eneste år som resultat av de mange omstillingsprosessene. Veksten i datterselskap skjedde først og fremst i 1999 på grunn av utskillingen av renholdstjenester, 2000 da Oslo Container Stevedor og Wajens ble kjøpt, og i 2004 på grunn av kjøpet av Nor-Cargo.

<sup>61</sup> Årsberetningen for 1997 oppgir også at staten dekker restruktureringskostnader på inntil 1,34 milliarder for 1996-1999 i forbindelse med dannelsen av BA-selskap.

<sup>62</sup> Ifølge beretningen for 2000 er regnskapet dette året belastet med 1,2 milliarder til omstilling og uførepensjon, hvorav en milliard er knyttet til ulike omstillingsprosjekter

Figur 5.4 Antall ansatte konsern, morselskap og datterselskap 1990–2004



Kilde: Årsberetninger for 1990–2004.

### Kvinnene forsvinner

De flere tusen små og mellomstore postkontorene rundt om i landet var i stor grad arbeidsplasser for kvinner. Nedleggningen av disse arbeidsplassene har derfor særlig rammet dem. Mens Posten tidligere var en typisk kvinnearbeidsplass, viser virksomhetens egne tall at kvinneandelen har sunket med tolv prosent i morselskapet. Kvinneandelen sank særlig etter 1996, parallelt med omstruktureringen av ekspedisjonsnettet.

Denne store nedgangen av kvinnelige arbeidstakere har imidlertid ikke ført til at andelen arbeidstakere som jobber deltid har sunket gjennom perioden som helhet, noe man kunne forvente, siden mange små postkontor ble drevet på deltid og kvinner generelt har en høyere deltidsandel. Den sank riktignok hvert år fra 1995 til 2000, men er siden steget igjen. Forklaringen på dette kan være at under ekspedisjonsnettsaken ble mange små postkontor med deltidsarbeidende kvinner nedlagt, mens de seinere omstruktureringene rammet større postkontorer der færre arbeidet deltid. Bortsett fra 1990 har deltidsandelen ligget på mellom 32,4 og 37,0. Som vi skal komme tilbake til senere i kapittelet, er denne utviklingen også sporbar i våre registerdata, og i kapittel 7 ser vi at omstillingsprosessene i Posten, men også i de øvrige virksomhetene, rammer kvinner hardere enn menn.

### **Kompetansesammensetning**

Posten har ikke tall på kompetansesammensetningen. I konsernstaben ved hovedkontoret har det ifølge våre informanter vært en merkbar profilendring de siste åra i retning av større andel høyt utdannede ansatte på grunn av nedbemanning av «gamle postfolk» med realkompetanse, samtidig som man har nyrekruttert særlig økonomer med høgskoleutdanning. Lønns- og personalstaben, hvor det tradisjonelt har vært mange med lavere formell utdanning, er blitt mye mindre, særlig etter outsourcingen til ErgoBluegarden i 2000.

Ute på postkontorene og i logistikk og distribusjon har det alltid vært stor overvekt av ansatte med lav formell utdanning, noe som ikke har endret seg. I antall er de imidlertid blitt langt færre. Det er de tradisjonelle postfolkene som er nedbemannet. Dette framgår også når vi ser på de statistiske data over endringer i ansattes utdanning.

## **5.6 Endringer i arbeidsstokkens alder og utdanning**

I både Posten og Mesta har nedbemanningen altså vært omfattende. I Posten har 40 prosent av medarbeiderne forsvunnet i perioden 1990 til 2004. I Mesta har en av tre arbeidstakere blitt overtallig i perioden 2003 til 2005. Nedbemanningen i Skatteetaten har vært langt mer beskjeden. Det har først og fremst dreid seg om naturlige avganger, men hvor disse ikke har blitt erstattet med nyansettelser. I Politio- og lensmannsetaten har antall ansatte faktisk økt, men kompetansesammensetningen er endret.

De organisatoriske endringenes effekt på alder, kjønn og kompetanse kan også spores i de statistiske data. Til grunn for disse analysene ligger registerbaserte data hentet fra Statistisk Sentralbyrås databaser. Vi har her fått tilgang til individinformasjon over alle ansatte i Posten, Vegvesenet/Mesta, Skatteetaten og politiet for perioden 1992–2003. Identifiseringen av virksomhetene er gjort av Statistisk Sentralbyrås Bedrifts- og Foretaksregister. Ved hjelp av virksomhetenes organisasjonsnummer har vi identifisert arbeidstakere i foretak knyttet til Posten, Statens Vegvesen/Mesta, Skatteetaten og politiet. Usikkerhet omkring identifiseringen av utskilte virksomheter fra de fire opprinnelige virksomhetene har gjort at uttaket er mindre treffsikkert for de siste årgangene. Dette har liten relevans for analysene, da de fleste tar utgangspunkt i 1992-kohorten av arbeidstakere, men det er verdt å være oppmerksom på at analysene av for eksempel sykefravær blir mindre presise mot slutten av perioden. Som sammenlikningsgruppe bruker vi et 25 prosent uttak av den norske befolkningen som er registrert som arbeidstakere en eller flere ganger i løpet av perioden 1992–2003. På denne måten får vi en sammenlikningsgruppe, kalt *populasjonen*,



som er trukket etter samme prinsipp som de fire virksomhetene. Dette muliggjør direkte sammenlikning med hver av de fire virksomhetene. Datamaterialet og den metodologiske tilnærmingen er presentert i mer detalj i kapittel 2.

I tabell 5.4 presenteres de ansattes aldersfordeling.

Tabell 5.4 Aldersfordeling i de fire virksomhetene og i populasjonen

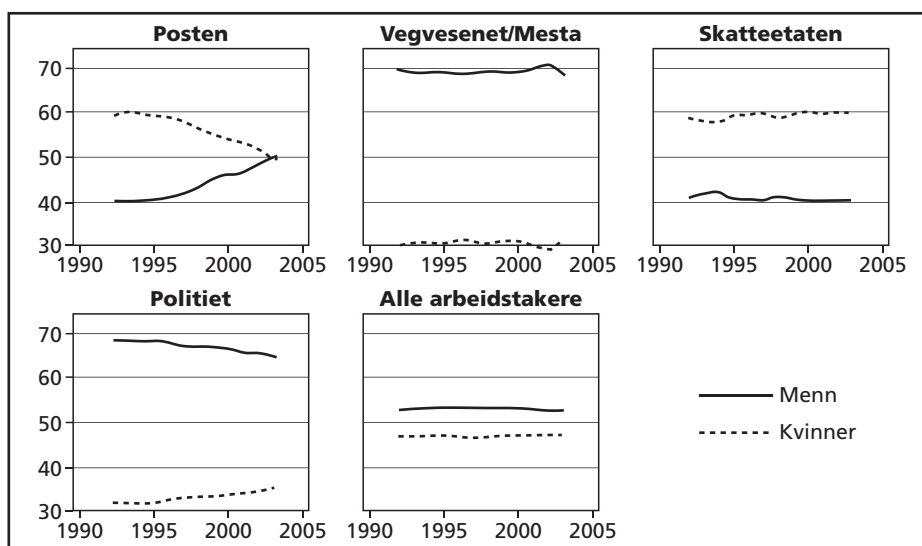
Kalenderår	Posten	Vegvesenet/ Mesta	Skatteetaten	Politiet	Populasjonen
1992	38.99	44.74	40.59	38.78	39.58
1993	38.79	44.99	40.71	39.34	39.60
1994	39.52	45.37	40.64	39.96	39.60
1995	39.85	46.01	43.22	40.50	39.88
1996	40.27	46.28	43.64	40.90	39.94
1997	40.71	46.28	43.85	41.19	39.90
1998	40.60	46.60	44.21	41.66	39.83
1999	40.21	46.96	44.45	41.93	39.99
2000	41.03	47.38	45.00	42.19	40.27
2001	41.71	48.00	45.70	42.37	40.35
2002	41.27	48.24	46.03	42.51	40.61
2003	41.60	49.95	46.36	42.65	40.97

Vegvesenet/Mesta skiller seg ut ved å ha en atskillig eldre arbeidsstokk enn de tre andre virksomhetene og populasjonen som helhet. I løpet av perioden 1992–2003 øker de ansattes gjennomsnittsalder med nesten fem år. Skatteetaten følger etter med den nest eldste arbeidsstokken. Her er det også verdt å merke seg at gjennomsnittsalderen på de ansatte har økt med nesten seks år gjennom perioden. Politiet har også opplevd en viss aldring av arbeidsstokken, og har ved utgangen av 2003 en gjennomsnittsalder som ligger høyere enn for populasjonen som helhet. Posten er den av virksomhetene som har den yngste arbeidsstokken, og også den av virksomhetene som har hatt minst økning i gjennomsnittsalderen til de ansatte.

Figur 5.5 viser at det har skjedd til dels dramatiske endringer i kjønns sammensetningen blant Postens ansatte. Kvinneandelen har i perioden 1992 til 2003 minket med ti prosent og utgjør ved utgangen av perioden 50 prosent av arbeidsstokken. Vegvesenet/Mesta er i hele perioden preget av en stor andel mannlige arbeidstakere. Kjønnsfordelingen ligger gjennom hele perioden jevnt med rundt 70 prosent mannlige arbeidstakere. Motsatt har Skatteetaten en overrepresentasjon av kvinner gjennom hele perioden. Kvinner representerer her rundt 60 prosent av arbeidstokkene gjennom hele perioden. I politiet har det skjedd en viss utjevning av kjønnsforskjellene gjennom perioden, men kvinneandelen er i 2003 likevel bare rundt 35 prosent. I arbeidslivet generelt har det skjedd små endringer gjennom perioden 1992–2003. Menn representerer her rundt 53 prosent av arbeidskraften, mens kvinneandelen er 47 prosent.

I figur 5.6 har vi presentert den relative fordelingen av ulike utdanningsgrupper over tid. På denne måten kan vi illustrere hvorvidt det har foregått forskyvninger i virksomhetene når det gjelder utdanning hos de ansatte. Posten har en høy andel ansatte med videregående skole som høyest utdanning. Andelen øker svakt gjennom perioden fra rundt 72 prosent til i overkant av 75 prosent. Andelen med grunnskoleutdanning minker gjennom hele perioden, og ligger i 2003 på omtrent 14 prosent. I Vegvesenet/Mesta skjer det gjennom hele perioden en økning i andelen ansatte med utdanning på universitets- eller høghskolenivå. Ved utgangen av 2003 har hele 39 prosent av de ansatte utdanning på universitets- eller høghskolenivå. Denne utviklingen skjer parallelt med at andelen med grunnskoleutdanning minker kraftig.

Figur 5.5 Prosentvis kjønnsfordeling i de fire virksomhetene og i populasjonen



Vi ser en tilsvarende utvikling i Skatteetaten, der andelen med høyere utdanning øker kraftig gjennom hele perioden. I 2003 er hele 66 prosent av de ansatte høyskole eller universitetsutdannet. Parallelt med denne utviklingen har det skjedd en sterk nedgang i andelen ansatte med videregående utdanning. Politiet opplever den samme utviklingen i retning av flere ansatte med høyere utdanning. Fra et nivå på i underkant av 28 prosent i 1992, har andelen med høyere utdanning økt til over 47 prosent i 2003. Dette må ses i sammenheng med at etatsutdanningen ble erstattet med høyskoleutdanning i 1992. Utviklingen i arbeidslivet som helhet viser de samme trekkene som vi har funnet for Vegvesenet/Mesta, Skatteetaten og politiet, men ikke i like sterk grad.

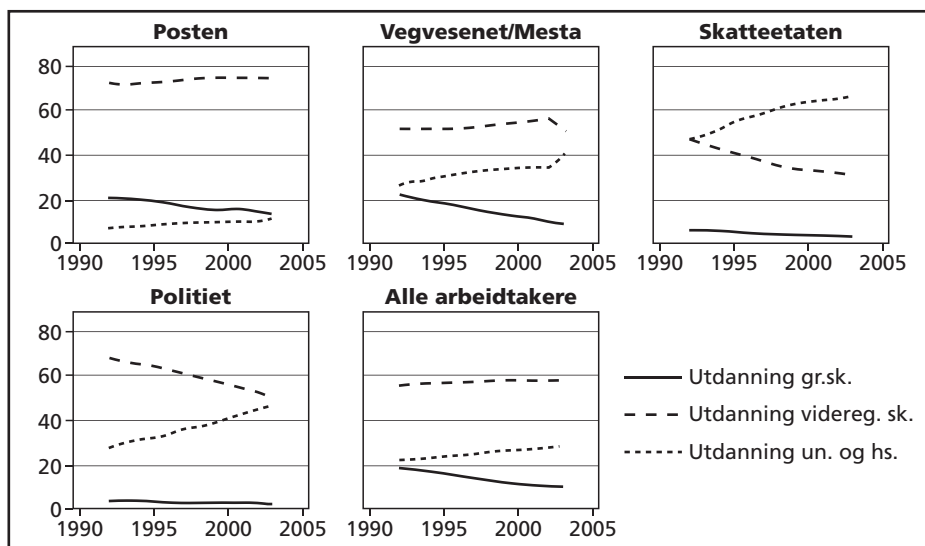
Perioden 1992–2003 har vært preget av omfattende nedbemanning i Posten og Mesta. Politiet har i samme periode økt tallet på ansatte.

Nedbemanningen i Posten har rammet kvinner hardere enn menn.

Aldrende arbeidsstokk i Vegvesenet/Mesta og Skatteetaten.

Et generelt trekk at det blir færre ansatte med utdanning på grunnskolenivå.

Figur 5.6 Prosentvis fordeling av utdanning i de fire virksomhetene og i populasjonen



## 5.7 Oppsummering

De fire virksomhetene våre har gjennomgått strukturelle og innholdsmessige endringer i perioden 1990 til 2004. Utviklingen vitner om både vilje og evne til endring. Som vi har sett – og som vi skal komme nærmere inn på i kapittel 9 – har partsamarbeidet spilt en viktig rolle i de mange omstillingsprosessene. Endringene har vært drevet fram av ulike drivkrefter. En sentral fellesnevner er ønsket om større effektivitet, men også større treffsikkerhet og en dreining av innsatsen mot det som er definert som kjerneområder. For Skatteetatens og Politi- og lensmannsetatens del ser vi at spesialistrollen til en viss grad overtar for generalistrollen. Dette påvirker også kompetansesammensetningen i virksomhetene.

### Teknologisk utvikling

Den teknologiske utviklingen har i stor grad påvirket utviklingen i Skatteetaten og Posten. Brukernes behov er i tråd med utviklingen fundamentalt endret. Dette har medført at gamle tjenester har måttet vike for nye løsninger, noe som har påvirket både behovet for antall ansatte og kompetansesammensetningen i virksomhetene. I Posten ser vi at antall ansatte er redusert med 40 prosent i perioden. Nedleggelse av postkontorer er en viktig forklaring.

### Regionalisering

Politi- og lensmannsetaten og Skatteetaten har – på lik linje med en rekke andre statlige virksomheter – opplevd en regionalisering i løpet av perioden. Dette har påvirket politiarbeidet i distriktene og på de lokale politi- og lensmannskontorer. Det er varierende oppfatninger om dette er en gunstig eller ugunstig utvikling.

### Liberalisering og åpnere grenser

Politiet, Posten og Skatteetaten er hver på sin måte berørt av åpnere grenser og økt liberalisering. For politiet og Skatteetaten har dette ført til at kriminaliteten har blitt mer grenseoverskridende og tyngre å etterforske. Dette har ført til en vridning av ressursene og endret fokus. Vi ser også at dette har påvirket kompetansesammensetningen i virksomhetene. I Skatteetaten har andelen arbeidstakere med utdanning på universitets- og høyskolenivå økt kraftig gjennom perioden. For Postens del har økt liberalisering ført til konkurranse på områder der Posten tidligere var enerådende. Også dette har hatt konsekvenser for sysselsettingen.

## **Nytt syn på statens rolle som eier og forvalter**

Alle de fire virksomhetene er på en eller annen måte farget av at prinsippene for organisering og ledelse er endret i perioden. New Public Management kommer for alvor inn som det ledende organisasjons- og ledelseskonseptet fra 1995 og utover. Vi ser at økt autonomi for statlige virksomheter vektlegges og fristillingen brer om seg. Mesta og Posten er begge påvirket av dette. Etablering av Mesta som et statlig eid aksjeselskap er et produkt av politiske beslutninger som ikke bare får konsekvenser for tilknytningsform, men også for bemanningssituasjonen. Mesta har redusert bemanningen med 30 prosent siden etableringstidspunktet i 2003.

I Posten ser vi at ny ledelse drar endringene ytterligere i retning av økt fristilling. 2000 markerer derfor et interessant skifte i Posten, der også forholdet mellom partene hardner til. Fokus på bedriftsøkonomiske resultater får konsekvenser for bemanningssituasjonen og, som vi skal se i kapittel 6, også for arbeidsmiljøet i virksomheten.

Etableringen av de to statlige aksjeselskapene skjedde etter at den borgerlige regjeringen overtok – etter valget i 2001. Dette understreker at politikk har betydning. Det sammenfaller også godt med våre funn – presentert i kapittel 3 – der vi omtalte at fristillingen og liberaliseringen særlig skjøt fart i perioden 2000 til 2004.

## **Bemanningsutvikling i de fire virksomhetene**

Posten og Mesta har gjennomført omfattende nedbemanninger. I Posten har det vært en kontinuerlig nedbemanning fra 1998. I Mesta gjennomførte man den store runden i 2003. I de to virksomhetene innenfor statsforvaltningen har endringene i antall ansatte vært beskjedne. I Skatteetaten ser vi en liten nedgang i perioden, mens det i politiet faktisk har vært en økning.

I løpet av perioden 1992–2003 har det imidlertid også skjedd til dels store endringer i sammensetningen av arbeidsstokken i de fire virksomhetene. Noen av utviklingstrekkene finner man igjen i arbeidsstokken generelt, slik som økende utdanningsnivå, mens andre utviklingstrekk er spesifikke for hver av de fire virksomhetene. Vegvesenet/Mesta og Skatteetaten skiller seg ut med å ha en sterkt aldrende arbeidsstokk. Førstnevnte er sammen med Politi- og lensmannsetaten de av virksomhetene som har sterkest mannsdominans i arbeidsstokken. Politiet viser likevel visse tendenser til en kjønnsutjevning gjennom perioden vi studerer. I Posten har utviklingen gått i motsatt retning. Fra å være sterkt kvinnedominert på begynnelsen av 1990-tallet hadde Posten i 2003 en svak overvekt av mannlige ansatte. Alle virksomhetene har en utvikling som går i retning av høyere utdanning blant de ansatte. I Posten er denne utviklingen svært svak, mens den er sterk i de tre andre virksomhetene.

I neste kapittel skal vi undersøke hvordan endringene har påvirket ansattes arbeids-  
hverdag – både innenfor statlig forvaltning generelt og innenfor våre fire virksom-  
heter spesielt.

## Kapittel 6 En hardere arbeidshverdag?

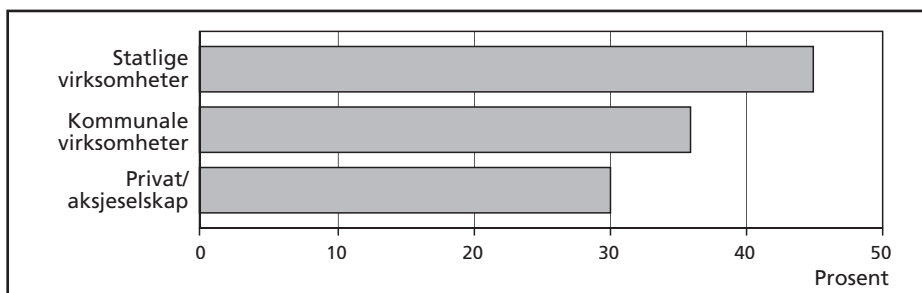
I dette kapittelet skal vi se på hvordan omstillingsprosessene har påvirket ansattes jobbsituasjon.

Samtlige av våre fire virksomheter har inngått Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), om enn på noe ulike tidspunkter. Bakgrunnen for opprettelsen av avtalen er et ønske om å snu en utvikling som har ført til at stadig flere går ut av arbeidslivet og over på langvarige trygdeordninger: «Målet er å gi plass til alle som kan og vil arbeide» (Inkluderende arbeidsliv, s. 2). Samtidig viser data fra Rikstrygdeverket at antall uførepensjonister har økt fra nesten 240 000 i 1996 til over 300 000 i 2003. Dette – sett opp mot de mange omstillingsprosessene som har preget særlig offentlig sektor – er grunn god nok til å stille spørsmål om arbeidstakere opplever et økende press i jobben.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har ved hjelp av tilgjengelige data på mange måter tilbakevist den allmenne oppfatningen om et brutalisert arbeidsliv. Men SSB finner indikasjoner på at helse- og sosialsektoren har hatt et økende arbeidspress over tid – fra 1996 til 2003.<sup>63</sup> Vi har valgt å undersøke:

- Har arbeidstakernes opplevelse av arbeidsmengde, tid og mestring endret seg, og på hvilken måte?
- Hvordan vurderes arbeidsbelastningene og arbeidsmiljøet i de fire virksomhetene?

Figur 6.1 Andel arbeidstakere som er berørt av større omorganiseringer siste to år. Delt etter sektor



Kilde: SSB Levekårsanalyse 2003

<sup>63</sup> Dataene er hentet fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) og levekårsanalysen; <http://www.ssb.no/emner/06/>

Vi benytter SSBs levekårsanalyse i kombinasjon med egne kvalitative data for å belyse spørsmålene. Den siste levekårsanalysen fra 2003 viser at staten<sup>64</sup> er den sektoren hvor størst andel av arbeidstakerne oppgir at de har gjennomgått større omorganiseringer i løpet av foregående to år. 45 prosent av arbeidstakerne i staten oppgir at de har vært igjennom slike, mot 36 prosent i kommunene og bare 30 prosent i private virksomheter (aksjeselskap og liknende).

## 6.1 Opplevelse av arbeidsbelastning

Vi vet at effektivisering har vært en viktig begrunnelse for de endringene som har vært gjennomført i statlige virksomheter. Økt effektivitet har vært et av målene når virksomheter bygger ned hierarkier og delegerer myndighet. Slik skal beslutningsprosessene effektiviseres og penger og tid spares. Økt effektivitet har også vært målet når ny teknologi er innført i virksomhetene. I to av våre virksomheter har effektiviseringen vært en av grunnene til at det også har foregått en nedbemanning. Nedbemanning kan defineres som en prosess der man tilpasser antall ansatte til en kostnadsramme og/eller en omlegging av virksomhetenes produksjon (Hilsen m.fl. 2004:3). Nedbemanning betraktes gjerne som en rasjonalisering – det vil si at de samme oppgavene skal utføres av færre ansatte. Hilsen og medforfattere (ibid.) viser imidlertid til at det ikke finnes oversiktsdata som kan bekrefte denne antakelsen. I Mesta har vi imidlertid sett at nedbemanning med relativt stabil arbeidsmengde har blitt benyttet som argument for at virksomheten både har blitt mer effektiv og avbyråkratisert. I virksomheters streben etter større effektivitet ligger det imidlertid noen utfordringer. I kapittel 5 omtalte vi at dette *kan* tenkes å bidra til en ensretting av handling, og at lav toleranse for diskusjoner og kritikk blir resultatet. Den politiske organisasjon er kjennetegnet av flere runder med diskusjoner og omkamper – og i sin mest outrerte form kan den bli handlingsdyktig (Brunsson 1994). Når den politiske organisasjon beveger seg i retning av selskapet, vil man kunne se at det legges lokk på visse diskusjoner: Det blir viktig å begrense ulike aktørers aktive deltakelse både i diskusjoner og beslutninger for å begrense divergerende syn. Dette vil dels kunne gjøre organisasjonen mer handlingsdyktig, dels bidra til at den administrative toppledelsen befester sin rolle. Makt utøves således ikke bare gjennom å definere sakskart og området for oppmerksomhet og beslutninger, men også gjennom å hindre at problemer kommer i offentlighetens søkelys (Bachrach og Baratz 1970).

<sup>64</sup> I Levekårsanalysene omfatter staten de ansatte i statsforvaltningen og helseforetakene. De ansatte i statsaksjeselskaper og særlovsselskaper faller i kategorien aksjeselskap og liknende, det vil si privat sektor.



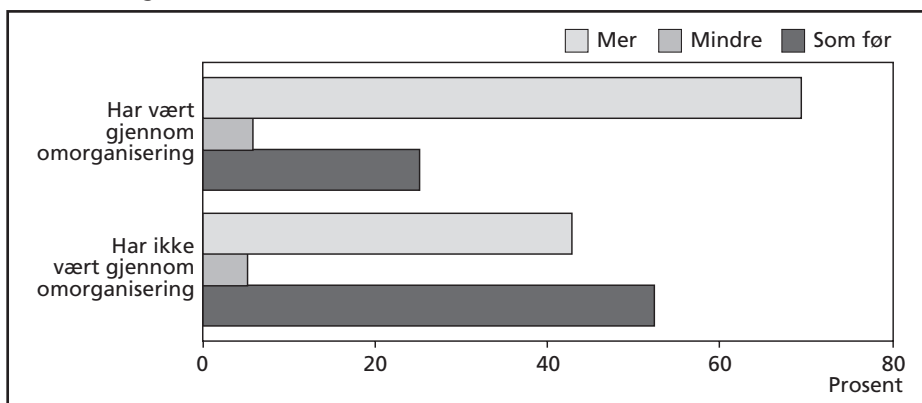
En annen viktig utfordring kan oppstå dersom jakten på effektivisering sentrerer om økonomiske størrelser. I en undersøkelse om bruk av myndiggjøring i kommunal sektor framgår det at virksomheter som kopler myndiggjøring til økt delegering og økte arbeidsoppgaver, opplever et forhøyet sykefravær og at arbeidstakerne rapporterer om lavere trivsel i jobben. Motsatt viser det seg at de virksomheter som relaterer myndiggjøring til mestring og kompetanse, opplever lavere sykefravær og høyere trivsel. I et langsiktig perspektiv framstår sistnevnte gruppe virksomheter som mest effektive (Sollund m.fl. 2004).

I lys av den de omorganiseringsprosessene som har funnet sted, og den nedbemanningen som særlig har preget Posten og Mesta, blir blant annet arbeidstakeres opplevelse av arbeidsbelastning, tidspress og kommunikasjonsforhold interessante dimensjoner. Vi starter med de statistiske data.

## Arbeidsmengde

Økt arbeidsmengde trenger ikke nødvendigvis å være negativt. Det vil trolig være avhengig av forhold som tilstrekkelig med tid og kompetanse til å utføre oppgavene. Vi ser først om respondentene mener at de har mer eller mindre arbeidsmengde på målingstidspunktet sammenliknet med situasjonen for to år siden. Dersom vi ser på hele utvalget under ett – altså alle arbeidstakerne som inngår i leveårsanalysen – er det omtrent en like stor andel som svarer at de har fått mer og mindre arbeid enn tidligere. Dersom vi ser nærmere på de ulike sektorene, finner vi at arbeidstakere i både stat og kommune mener at de har fått en større arbeidsmengde enn for to år

Figur 6.2 Mer eller mindre arbeidsmengde for ansatte i staten, fordelt på om de har vært gjennom omstilling eller ikke



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

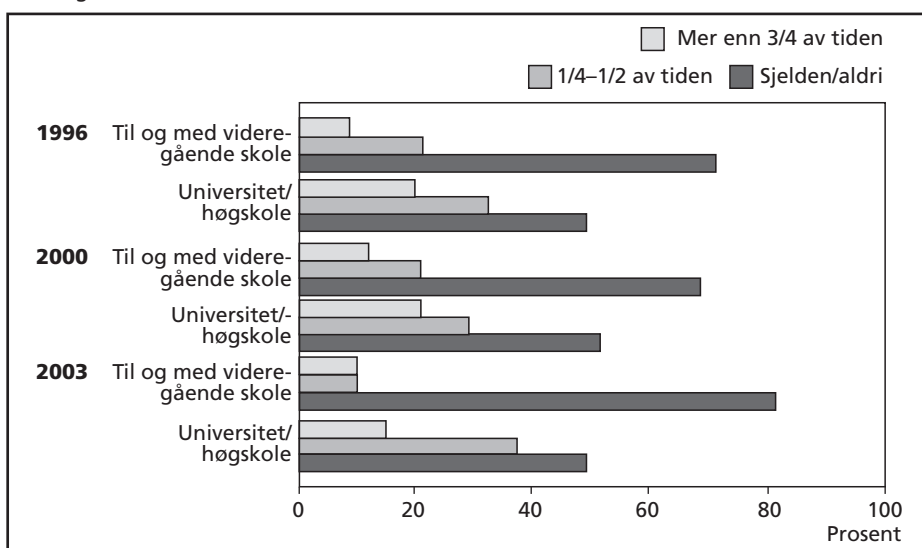
siden. Er det slik at statlige arbeidstakere opplever en økning i mengden arbeid som skal håndteres? For hele utvalget under ett svarer 54 prosent at de har fått mer, fem prosent at de har fått mindre, og 41 prosent at arbeidsmengden er som før. En del av respondentene har imidlertid vært igjennom større omorganiseringer de siste to åra. I figur 6.2 kan vi sammenlikne vurderingen av arbeidsmengde for på den ene siden ansatte i staten som har opplevd omorganisering, og på den andre siden for arbeidstakere i staten som ikke har det:

Generelt svarer statlige ansatte at de har fått økt arbeidsmengde, men vi ser at det er vesentlig flere av de ansatte som har vært igjennom omorganisering som svarer dette enn av øvrige arbeidstakere – 69 versus 43 prosent. (For ansatte i stat og kommune er andelen som svarer at de har fått mer å gjøre 20 prosentpoeng høyere enn for ansatte i et AS, og 10 prosent høyere enn for et personlig eid firma) Men oppleves den økte arbeidsmengden som belastende?

Generelt svarer rundt 13 prosent av de ansatte at de har for mange arbeidsoppgaver tre fire deler av tida eller mer, men andelen er ikke økende for statens del i perioden 1996 til 2003. Det er imidlertid interessant at arbeidstakere i staten i større grad svarer dette enn ansatte i kommunal og privat sektor. Dersom vi ser på utdanningsnivå, får vi også noen interessante forskjeller som varierer over år (figur 6.3)

Vi ser en tendens til at ansatte i staten med universitets- eller høyskoleutdanning i noe større grad opplever arbeidsoppgavene som for mange. I 2003 ser vi

Figur 6.3 Statsansattes opplevelse av om de har for mange arbeidsoppgaver, fordelt på utdanning



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

at i overkant av 80 prosent av respondentene med utdanning under høgskolenivå svarer «sjelden/aldri» på dette spørsmålet. I gruppa av respondenter med universitets- eller høgskoleutdanning er den tilsvarende andel på om lag 50 prosent. Figuren viser også at flere i førstnevnte gruppe svarer sjelden/aldri på dette spørsmålet i 2003 enn i 1996. Opplevelsen av for mye arbeid ser altså ut til å være relatert til utdanningsnivå, men det kan også være andre forhold som spiller inn, og som vi her ikke får kontrollert for.

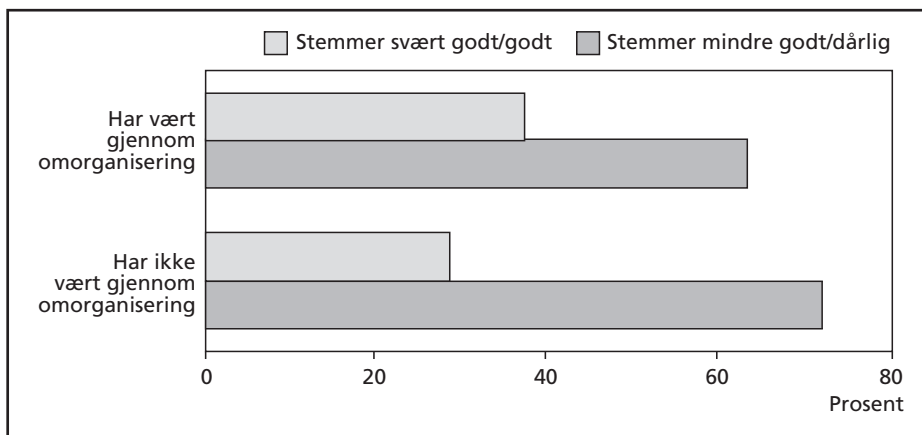
Selv om vi skal være forsiktige med tolkningene, kan det synes som om arbeidsmengden intensiveres ved omorganiseringer. Dette inntrykket forsterkes når vi ser nærmere på ulike aspekter ved tid.

### Tid som knapphetsfaktor

Tidsknapphet er nært relatert til faktorer som stress og slitasje (Forseth 2000). I levekårsanalysen for 2003 er det stilt spørsmål som blant annet berører tidsfrister, tid til å utføre arbeidsoppgaver og bruk av overtid. I avsnittet foran så vi at opplevelsen av for mye arbeid er hyppigere forekommende for arbeidstakere som har vært igjennom omorganiseringer. I figur 6.4 ser vi at omorganisering også spiller inn på om man opplever å ha nok tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte:

Det er jevnt over et generelt trekk at tid ser ut til å bli et større knapphetsgode innenfor de ulike sektorene når virksomheten har vært under omstilling. Dersom vi ser hele staten under ett, svarer 32 prosent at de ikke har tilstrekkelig med tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte. Vi ser at andelen er større for

Figur 6.4 Statsansattes opplevelse av om de har for lite tid til å utføre arbeidsoppgavene, fordelt på om de har vært gjennom omstilling eller ikke

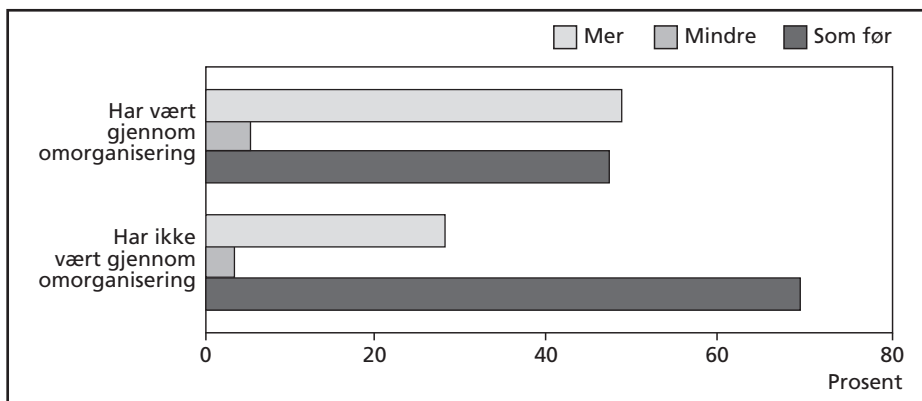


Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

arbeidstakere som har vært igjennom omorganisering. Det skiller om lag ni prosentpoeng mellom de to gruppene. Tidspresset ser imidlertid ut til å øke mest innenfor kommunal sektor, der annenhver arbeidstaker som har vært under omstilling svarer at de ikke har tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte.

I figur 6.5 ser vi også at omorganisering har medført strammere tidsfrister:

Figur 6.5 Statsansattes opplevelse av om det er blitt mer eller mindre stramme tidsfrister, fordelt på om de har vært gjennom omstilling eller ikke



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Figur 6.5 viser at det er langt flere i virksomheter i staten som har vært under omorganisering som svarer at tidsfristene har blitt strammere i løpet av de to siste åra (i overkant av 48 prosent), enn vi ser for øvrige arbeidstakere (knappe 28 prosent). Omorganisering ser også ut til å medføre mer overtidsbruk. Mens elleve prosent av arbeidstakere som ikke har vært igjennom omorganisering svarer at det har blitt mer overtidsbruk, svarer 28 prosent av dem som har vært igjennom omorganisering, det samme.

Det kan derfor se ut til at omorganisering øker opplevelsen av tidspres. I kombinasjon med økt arbeidsmengde kan dette medføre slitasje på arbeidstakerne. Innenfor kommunal sektor viser en undersøkelse innenfor pleie- og omsorgssektoren at ansvar for nye arbeidsoppgaver kombinert med knapp tid har innvirkning på arbeidstakernes opplevelse av trivsel, mestring og sykefravær (Sollund 2004). Levekårsanalysen forteller også at bruk av overtid har blitt mer hyppig i privat og statlig sektor de siste to åra forut for 2003. Innenfor disse sektorene mener rundt 19 prosent av arbeidstakerne at det har blitt mer overtid. De tilsvarende tallene for kommunal sektor er tolv prosent.

## Mestring

Det er rimelig å anta at omorganisering av statlige virksomheter også bringer med seg endringer i arbeidsoppgaver og nye krav til hvordan disse skal utføres. Ser man de tre sektorene under ett, framgår det at ansatte i privat sektor opplever minst press med hensyn til for store krav til mestring av nye arbeidsoppgaver. Arbeidstakere i denne sektoren opplever heller ikke arbeidssituasjonen som endret i perioden 1996 til 2003. Derimot kan det se ut som om ansatte i kommunal sektor generelt har opplevd et økende press, mens situasjonen i statlig sektor framstår som stabil i forhold til mestring.

Spørsmålet er om bildet endres for dem som har vært gjennom omorganiseringsprosesser. Opplever arbeidstakerne økte krav til å mestre nye oppgaver?

Figur 6.6 Statsansattes opplevelse av om det er for store krav til mestring av nye oppgaver, fordelt på om de har vært gjennom omstilling eller ikke



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Figur 6.6 viser at statlig ansatte som har vært gjennom omorganisering, i betydelig større grad enn andre opplever at arbeidsgiver stiller for store krav til mestring av nye oppgaver; 36 versus 22 prosent. For store krav til mestring er relatert til opplæring, men også til tid. Vi har tidligere omtalt at kravet til kompetanse er endret i mange virksomheter, grunnet teknologisk utvikling og nye oppgaver. Dette ble særlig tydelig i forbindelse med skatteoppgjøret i 2005, der det kom fram at både tidspress og manglende opplæring i Skatteetaten var et problem.

NRK gjennomførte i april en spørreundersøkelse blant 15 av landets 99 likningskontor. Resultatene var urovekkende. Det ble gitt feil svar i 37 prosent av tilfellene, og ingen svar i ytterligere sju prosent. Bente Holt, nestleder i Norsk Tjenestemannslag, Skatt forklarte til NRK at feil svar på spørsmål om selvangivelsen skyldes at ansatte på likningskontoret kan reglene for dårlig fordi «de ansatte får for liten tid til å sette

seg inn i nye regler». Skattedirektør Bjarne Hope kommenterer feilene med at skat- tereglene er kompliserte, men at «ansatte på likningskontorene har plikt til å være godt nok oppdaterte til å kunne gi riktige svar.» (NRK.no, 27.04.05).

Statlige arbeidstakere som har vært under omstilling opplever at arbeidsmeng- den har økt og at tid har blitt et større knapphetsgode. Samtidig er det også en større andel av disse arbeidstakerne som svarer at det stilles for store krav til mestring av nye oppgaver. Dette kan gi økt slitasje på arbeidstakerne.

### **Arbeidsmengde og tid i virksomhetene**

Til tross for at de fire virksomhetene som inngår i denne undersøkelsen er svært forskjellig – både med hensyn til tjenesteproduksjon og endringer – er det visse likhetstrekk som går igjen. Vi har tidligere omtalt at i de to virksomhetene innenfor statsforvaltningen ser vi en dreining bort fra generalistrollen og over til spesialist- rollen. Vi ser også en annen endring – som vi finner i alle virksomhetene. Det ser ut til å foregå en konsentrering av arbeidsinnsatsen inn mot det som virksomhetene definerer som de viktigste oppgavene. For Mestas vedkommende viser dette seg blant annet ved at tillitsvalgte er opptatt av at oppgaver som var en «naturlig» del av arbeidet med vedlikehold av veier ikke lenger utføres – fordi det ikke er spesifisert i kontrakten. For politiets del betyr dette blant annet at man er mindre synlig i gatene, selv om dette ikke er ønsket av noen og i strid med intensjonene om å være mer tilgjengelig for publikum (St.prp. nr. 1 2006). Det er også et generelt inntrykk blant våre informanter at tidspresset har blitt større. I kapittel 4 omtalte vi innføring av mål- og resultatstyring som del av de endringene som har kommet i kjølvannet av New Public Managements inntreden i offentlig sektor. Mål- og resultatstyring innebærer nettopp en større oppmerksomhet rettet mot tidsdisponering og oppgave- løsning. Våre informanter kan ikke tidfeste *når* arbeidsmengden og tidspresset økte. Den generelle oppfatning er imidlertid at tid ble et større knapphetsgode på 1990- tallet. La oss se hvordan dette vurderes i Politi- og lensmannsetaten og Mesta.

### **Økt arbeidspress i ytre ledd – politiet**

Den foreløpige siste endringene innenfor Politi- og lensmannsetaten skulle være en kvalitetsreform. Dette er det en omforent enighet om. Det var klare forventninger til at endringene skulle føre til et mer synlig og effektivt politi. Men, meningene er delte med hensyn til om målene er nådd. Tillitsvalgte mener at det motsatte har skjedd, og framhever at dette er verst for dem som jobber i ytterste ledd og møter publikum:

«Politifolk er svært lojale og har stor yrkesstolthet. Da er det forferdelig stadig å måtte skuffe publikum. Når vi er ute på patrulje, har vi alltid fem–seks oppringninger som må vente.»

Det er gjerne den enkelte polititjenestemann eller -kvinne som blir konfrontert personlig for hendelser eller situasjoner der systemet burde tatt ansvaret. Våre informanter viser til et eksempel der en overarbeidet politikvinne fikk refs i retten fordi hun ikke hadde fått forberedt en sak godt nok. Ifølge Politiforbundet er forklaringen dels at etaten er tappet for store ressurser til arbeidet mot organisert kriminalitet, og dels at Stortinget har bevilget som om de 440 stillingene som ble bestemt frigjort gjennom reformene, skulle være i operativ virksomhet. Det er de ikke. I forkant av reformen hadde etaten dessuten 250 ledige stillinger som ikke kunne besettes på grunn av manglende bevilgninger. Presset er mindre på kontoransatte politifolk. En sentralisering av administrative oppgaver og spesialfunksjoner, og mer turnusarbeid på de lokale politi- og lensmannskontorene har særlig rammet eldre arbeidstakere.

### **Svak seniorpolitikk**

Pensjonsalder i politiet er 57 år. Det synes mange er for tidlig. Men en seniorpolitikk som legger til rette for eldre arbeidstakere, må rettes mot langt yngre arbeidstakere. Den skarpeste kritikken kommer fra ledere og ansatte i distriktene:

«Vi har ikke seniorpolitikk. Enkelte eldre føler de er blitt til overs. Er du 55 år har du ikke noe ute på gata å gjøre en fredag kveld. Hos oss har vi ingen over 50 på utetjeneste. Vi har heller ingen kvinner over 40 som tar utetjeneste.»

Forklaringen på at dette er blitt et større problem etter reformen, ligger i omleggingen av tjenestene. Mest mulig av administrasjon og spesialfunksjoner er flyttet ut av politi- og lensmannskontorene og lagt til distriktskontoret. Dermed blir det lite å gjøre for lokale politifolk som ikke kan gå i full vaktturnus.

Vi ser at tre forhold trekkes fram:

1. Det er meget krevende å jobbe i full vaktturnus, noe ingen er i stand til å gjøre gjennom en hel yrkeskarriere
2. Ansatte ute i distriktene som tidligere har hatt kontorjobber, må enten flytte til distriktskontoret for å få tilsvarende jobb hvis dette lar seg gjøre, eller de må omskoleres til vaktjeneste. Dette er ekstra tungt for de eldre
3. Politifolk som bor i nærheten av distriktskontoret, har fått større variasjonsmuligheter. Her er det altså enklere å føre en god senior- og IA-politikk.. Det motsatte gjelder imidlertid for flertallet av politi- og lensmannskontorene. Der har spesialiseringen vanskeliggjort en god senior- og IA-politikk.

Men om det er vanskelig, er det ikke umulig å utvikle en bedre seniorpolitikk. Både ledelse og tillitsvalgte sentralt medgir også at dette bør gjøres. Noen lokalkontorer har lempet på turnuskravet til de eldre. Et større lokalkontor er i ferd med å innføre en seniorpolitikk. Dette medfører blant annet at flere går i turnusen (på liste), slik at også flere kan gjøre innejobber. Man reduserer altså litt på spesialiseringen.

### **Arbeidspress – Mesta**

Blant tillitsvalgte i Mesta omtales arbeidspresset som et stort, men generelt problem som delvis ligger utenfor virksomhetens kontroll: «Byggherrene operer med svært korte tidsfrister.» Men det vises også til endringer som følge av fristillingen. Rodene har blitt forlenget, noe som betyr at det for eksempel er lengre ruter å brøyte og salte enn det var før. Det forventes imidlertid at dette skal gjøres på like lang eller kort tid. Denne utviklingen var imidlertid allerede i gang da produksjonsvirksomheten var del av Statens vegvesen, og tillitsvalgte relaterer dette til det generelle kravet om økt effektivisering og bedre utstyr.

Også ledende funksjonærer og ledere opplever et stort tidspress, men heller ikke her var dette en ukjent problematikk før utskillelsen av Mesta, men: «det ble anerkjent at man hadde en arbeidstid». Og, man hadde *betalt* overtid:

«Vi har fått en lønnsforhøyelse som innebærer at overtida ligger i grunnlønna. Da gjelder ikke AML §46. 1. Det er ingen som bryr seg hvis man jobber 20 timer i døgnet. Folk har blitt sjuke av dette. Særlig er mellomledelsen skvisa. Vi har store problemer med å kvitte oss med tolvtimers dagen.»

Det pekes på at det er en klar tendens til at grensene mellom arbeidstid og fritid viskes ut. Tillitsvalgte har arbeidet for en registrering av faktisk jobbet tid, uten at budsjettene belastes mer enn 7,5 timer. Dette blir omtalt som et krevende stykke arbeid. Til å begynne med møtte man liten forståelse for dette i ledelsen, men ledelsen er nå «på gli».

En annen endring som omtales som tids- og arbeidskrevende, er de økende rapporteringskravene – ikke minst i forhold til økonomiske data. En informant omtaler dette slik:

«Nye krav, i tillegg til de øvrige arbeidsoppgavene, bidrar til et større tidspress og hardere arbeidsbetingelser. Selv om ting har roet seg, og vi har blitt mer vant med de nye systemene, tror jeg nok dette er en mer varig realitet.»

Fra ledelseshold framheves det at Mesta er inne i en brytningstid, der blant annet «produktmiksen» endres: «Da må vi også fylle på med kompetanse. Både på ledelses- og fagarbeidersiden.» Ledere er av den oppfatning at de ansatte nok opplever et større trykk hva gjelder arbeidsoppgaver i dag enn det som preget hverdagen i Vegvesenet, men tror likevel at det er *enda* tøffere i privat næringsliv:



«Det å jobbe etter målprinsipper kan nok øke tidspresset, det skal jo gjennom-  
syre hele organisasjonen. Fra topp til bunn. Det skapte nok en del usikkerhet i  
2003. Nå er man bedre oppdradd, og jeg tror folk liker å jobbe og få belønning  
i form av gode resultater.»

Antakelsen om en enda tøffere hverdag i privat sektor støttes ikke av levekårsdataene,  
der snarere det motsatte synes å være tilfelle. I Posten ser vi også at økt arbeidspress  
påvirker de ansattes vurderinger av arbeidsmiljøet i svært negativ grad. Dette er  
tema under.

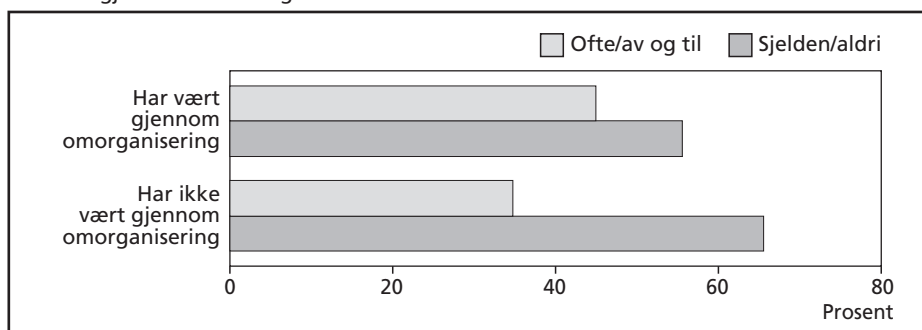
I tre av de fire virksomhetene framgår det at endring i arbeidsorganiseringen,  
intensivering av arbeidsoppgaver og knapphet på tid har preget utviklingen  
de siste åra. Disse endringene oppleves ulike. I Politi- og lensmannsetaten ser  
vi at dette særlig kan ramme eldre arbeidstakere hardt.

## 6.2 Arbeidsmiljø og endring over tid

Levekårsundersøkelsen viser at når en spør om sosialt miljø på arbeidsplassen, oppnår  
en nærmest hundre prosent positiv svarprosent. Dette er noe vi finner også i andre  
undersøkelser der det stilles spørsmål om hvorvidt man trives på jobb.

Svarene blir mer differensierte når spørsmålsstillingen blir mer presis. Slik kan  
også en eventuell misnøye avdekkes. De foregående analysene avdekket at arbeids-  
takere i statlig sektor som har vært gjennom omorganisering, opplever større tids- og  
arbeidspress enn arbeidstakere som ikke har vært gjennom omstillinger. I figur 6.7 ser  
vi om omorganisering har hatt effekter på de statlige ansattes forhold til ledelsen.

Figur 6.7 Opplevelsen av dårlige forhold mellom ledelse og ansatte i staten, fordelt på om de  
har vært gjennom omstilling eller ikke



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Arbeidstakere i statlige virksomheter som har vært gjennom omorganisering opplever i 2003 et dårligere forhold til ledelsen enn de som ikke har vært gjennom en omorganisering; 45 versus 35 prosent. Den samme tendensen gjør seg også gjeldende i forholdet mellom ansatte.

At omstilling synes å ha så vidt stor effekt både på arbeidstakernes forhold til ledere og kollegaer, kan ha flere grunner. Den mest nærliggende er at omorganisering i seg selv gjerne oppleves både som belastende og frustrerende. Manglende innflytelse under selve prosessen kan tenkes å påvirke forholdet til ledelsen også i etterkant.<sup>65</sup> I tillegg vil omorganiseringer medføre endringer i arbeidsoppgaver, nye avdelingsstrukturer og nye kollegaer. Omorganisering kan medføre at tidligere kolleger har blitt overflødige, eller at man føler seg forbigått på den interne karrierestigen. Alt dette kan tenkes å påvirke arbeidstakernes forhold til både ledere og kollegaer. Det som er noe overraskende, er at mens omstilling synes å påvirke offentlig ansattes forhold til ledelsen i negativ retning, finner vi ikke den samme tendensen blant ansatte i aksjeselskap. De vurderer forholdet mellom ledelsen og ansatte som nesten likt – uavhengig av om de har vært gjennom endringer eller ikke. En mulig forklaring kan være at de endringene som offentlig ansatte har vært igjennom, oppleves som mer dyptgripende enn det arbeidstakere i privat sektor har erfart. Vi må i vårt kvalitative materiale støtte oss til det tillitsvalgte og ledere selv forteller om endringene. Der finner vi viktige forskjeller. Innenfor de to statsforvaltningsvirksomhetene er endringene langt mindre radikale, men tillitsvalgte og ledere peker på at utviklingen går i «riktig retning». For arbeidstakerne i de fristilte selskapene er man fra tillitsvalgtnivå noe mer skeptisk. Her er toppledelsen så godt som totalt utskiftet etter fristillingen, og man har fått en ny måte å lede virksomhetene på. Våre tillitsvalgtinformanter omtaler gjerne at «blårussen» eller «BI-folket» har tatt over. I disse utsagnene ligger det en skepsis som kan tolkes som at i alle fall distansen mellom tillitsvalgte og ledere har blitt større enn det den var da virksomhetene fortsatt var del av den statlige forvaltningen.

### **Mer samordning og fokusering på personalpolitikk**

I både Skatteetaten og Politi- og lensmannsetaten har det skjedd en endring i måten virksomhetene ledes på. For skatteetatens del relateres dette direkte til de tidligere omtalte endringene, mens det i Politi- og lensmannsetaten beskrives som en «ti år lang revolusjon». Fortsatt rekrutterer de to etatene først og fremst ledere fra egne rekker.

I Skatteetaten er man av den oppfatning av at «omorganisering av likningskontorene» (OAL) har ført til større grad av samordnet styring både internt ved

<sup>65</sup> Se kap. 10 for nærmere diskusjon.

kontorene og på tvers i fylket. Etableringen av et samlet lederteam i fylket er en hyppig uttalt konsekvens av OAL. Mange opplever lederrollen som mer rendyrket og teamorientert, og med klarere ansvars- og myndighetsgrenser. Særlig interessant er imidlertid utviklingen innenfor Politi- og lensmannsetaten – der innføring av New Public Management-inspirerte ledelsesprinsipper er en del av bildet – kan sies å ha bidratt til å *myke opp* en autoritær kommandokultur.

### **Fra kommandokultur til personalpolitikk**

Våre informanter er enige om at de to siste reformene innenfor Politi- og lensmannsetaten har bidratt til en klarere lederstruktur, forbedrede styringsrutiner og en modell for en mer helhetlig lederrolle. Ved å opprette politidirektoratet og nedbygge deler av justisdepartementet fikk en et klarere skille mellom politikk og fag. Direktoratet har ansvaret for strategi og faglig støtte, mens distriktene har ansvaret for de operative tjenestene.

Forbedrede rapporteringsrutiner til distriktpolitimester og videre til direktoratet gir økte muligheter til å styre tjenesteproduksjonen etter prioriterte mål. Blant de endringer som utvetydig er kommet i kjølvannet av reformene er utviklingen av en mer enhetlig tjeneste. Fra å være en etat med sterke vertikale kommandolinjer og minimal horisontal kommunikasjon, har en utviklet en etat med klarere vertikale toveis kommunikasjonslinjer og en betydelig økt horisontal kommunikasjon. Man har fått en personalpolitikk som i større grad vektlegger dialog, involvering og myndiggjøring av både ledere og ansatte. Denne prosessen startet på 1990-tallet, altså før reformene. Men det er først etter reformene at en slik utvikling er blitt et definert mål for etaten. Opprettelsen av Politihøgskolen i 1992, som erstattet den gamle etatsskolen, trekkes fram som en viktig faktor for å forklare utviklingen av en «ny kultur» i etaten:

«Tidligere hadde vi en streng etatsopplæring. Dagens kommende politi er studenter, ikke rekrutter!» (fra intervju med ledelsen i Politidirektoratet)

Dette er ikke minst synlig når vi ser på utdanningsbakgrunnen til arbeidstakere i Politi- og lensmannsetaten, der vi gjennom perioden ser en økning av antall ansatte med utdanning på høyskole og universitetsnivå (se kap. 7). I en evaluering av den siste reformen slås det fast at den så langt har vært en begrenset strukturreform, der man har flyttet bokser på organisasjonskartet, men hvor man fortsatt har et stykke å gå for å fylle «boksene» med ønsket innhold. Lederrollen nevnes som eksempel på et område der en har kommet kort (Agenda 2005). Agenda sier imidlertid at reformen åpner for mange positive muligheter. Vårt inntrykk nå, to år senere, er at politietaten har kommet videre. Generelt vil sentralt plasserte ledere og tillitsvalgte gi et mer positivt bilde av hvor langt en har kommet enn lokalt plasserte. Ledere vil også overveiende mene at man har kommet lenger enn det tillitsvalgte vil si.

### **Lederkultur og lederroller under fornyelse**

Selv om ledere og tillitsvalgte har ulikt syn på lederkulturen, er det stort sett enighet om at den har utviklet seg i positiv retning i forbindelse med reformprosessen. På grunn av den operative polititjenestens behov for en klar kommandokultur, vil etaten ikke kunne frigjøre seg helt fra dette. Dette forsvarer sterkt. Men i andre sammenhenger ønsker en seg bort fra kommandokulturen. Ledelsen synes etaten har kommet langt:

«Vi er på rett vei: fra kommandokultur til moderne ledelse. Men det er en hel generasjon som enten må skiftes ut eller omskoleres.»

Av disse alternativene oppfatter ledelsen det første som mest realistisk. Når nedbemanning ikke er aktuelt, vil dette med andre ord måtte ta ganske lang tid. Arbeidet med å slå sammen enheter og ulike kulturer, i kombinasjon med økt fokus på samarbeid, har ifølge ledelsen også bidratt til å redusere kommandokulturen i etaten. Ledelsen medgir å ha vært sent ute, men beskriver de siste ti års endringer som en «revolusjon». De tillitsvalgte mener fortsatt at kommandokulturen henger igjen i hele etaten:

«Vi har ledere som er en del av en hierarkisk kommandostruktur som preger etaten fra departement via direktorat og ut i distriktene. Dette er riktig når politiet utfører operative oppgaver. Her er mange av lederne svært dyktige. De klarer derimot ikke å ta tak i kulturproblemer og en mer fleksibel bruk av personalressursene. Det er et problem at kommandotradisjonen fortsatt preger personalpolitikken. Kommandokulturen fører også til at ledere blir organisatorisk svake. I den nye etaten har lederen fått fullmakter, og det er meningen at lederen skal ta ansvar, vise selvstendighet, planleggingsevne og så videre. Mange vegrer seg imidlertid fortsatt for å ta ansvar.»

Dette er et fenomen en finner igjen i mange organisasjoner og bedrifter med sterk toppledelse og der kontroll er et sterkt kulturelement (Moland 2002). Til tross for variasjoner med hensyn til endring av lederrollen – de fleste er enige om at det foregår en positiv utvikling. Endringen er minst på de små kontorene. Ved de større kontorene er lederrollen utvilsomt blitt tydeligere:

«De gamle førstebetjentene som ikke gjorde noe (bare fordelte arbeid) er blitt borte. I dag tar alle saker selv og følger dem opp. Ikke minst har vi fått en inkluderende politimester som «ser» sine medarbeidere og som åpner for både kritiske og positive innspill» (fra intervju med mellomledere i et politidistrikt)

Denne positive utviklingen bekreftes også i Econs beskrivelse av bruken av styringsverktøy og den utstrakte myndigheten som er delegert til den enkelte polititjenestemann/kvinne. De skal i konkrete situasjoner ta avgjørelser i forhold til tiltak og

ressursbruk. Dette forutsetter at ledelsen i hvert distrikt er tydelig på prioriteringsgrunnlaget, og at dette er kommunisert til og med samtlige ansatte. Men, mens tillitsvalgte i Politi- og lensmannsetaten ser ut til å mene at endringen av lederrollen ikke har gått langt nok, vil nok flere av kollegene i de fristilte selskapene være av en annen oppfatning.

### **Styring og ledelse i de fristilte selskapene**

Det har vært store utskiftninger i ledelsen i både Mesta og Posten. Fra i stor grad å ha ledere som var rekruttert internt, har man i dag en ledelse med bakgrunn fra privat sektor. De nyrekrutterte lederne i Mesta beskriver en virksomhet som i 2003 var svært dokument- og regelstyrt. De samme informantene mener at dette ga et stort rom for tolkninger, og at det var mange ulike lokale kulturer:

«I Vegvesenet var det 19 fylker, med hver sin vegsjef. De ulike dokumentene og reglene ble tolket på minst 19 ulike måter. Det var derfor et sterkt behov for føring. Ellers var Mesta mer enn på høyden med hensyn til endring. Jeg opplevde en organisasjon som var med på å kjøre et løp. Kulturen var likevel den største utfordringen.»

Enkelte ledere innrømmer at omstillingsviljen til de ansatte i Mesta var overraskende. De beskriver likevel en virksomhet som hadde tradisjoner for en omkampskultur, der beslutninger som egentlig var fattet, lett kunne bli gjenstand for ny diskusjon. Dette relateres til et generelt trekk ved offentlig sektor, og framstilles som ikke spesifikt for Mesta eller Vegvesenet. Det var derfor – sett fra ledelseshold – snarere snakk om 19 fusjoner enn fristilling av en virksomhet. Eller som de framhever: «en overgang fra forvaltning til forretning.» Og lederrollen sies å være fundamentalt endret. Fra å være styrt gjennom tildelinger og budsjett alene, har nå ledere ansvar for kostnader og inntekter. Delegering av ansvar og myndighet har vært et viktig virkemiddel, og i dag er eksempelvis ansettelsesmyndighet delegert ut til virksomhetsdirektøren, som styrer ansettelsene alene uten involvering av tillitsvalgte. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 10, er tillitsvalgtrollen i Mesta en annen enn det den var da produksjonsvirksomheten fortsatt var del av Vegvesenet. Også tillitsvalgte er av den oppfatning at lederrollen er endret. Dette er særlig merkbart i forhold til det fokus som settes på økonomi:

«Nesten alle toppsjefene ble jo hentet inn fra privat sektor, der liksom alle er perfekte. Det var en sånn privat næringslivsholdning: her skulle de ordne opp med alle surrebukkene. Men det satt jo mange folk i Mesta med stor fagkompetanse. Det økonomiske fokus var nytt. Men det var nok også på sin plass å få større oppmerksomhet på dette.»

Både ledere og tillitsvalgte mener det var viktig å få inn ledere med erfaring fra anbudskonkurranse, men sett fra tillitsvalgtes ståsted var det også mange svært flinke ledere som forsvant i denne nyrekrutteringsprosessen. Det er også tillitsvalgte som beskriver de nye lederne som «tøffere» – ikke minst i forhold til nedbemanningsprosessene som har preget virksomheten. Dette ser også ut til å ha påvirket de ansattes vurderinger av egen arbeidsplass.

### **Nedbemanning og usikkerhet**

De ulike nedbemanningsprosessene har skapt usikkerhet i forhold til framtidige jobbutsikter – noe som har påvirket arbeidsmiljøet i virksomheten. En leder omtaler dette slik::

«Det er tøft å sitte og høre at det blir nedbemanning. Men enda tøffere er det jo når du skjønner at du faktisk er berørt. Så selvsagt har dette skapt en viss usikkerhet. Men det har gått mye mer smertefritt enn vi hadde trodd.»

Tillitsvalgte peker på at når nedbemanningsprosessene trekker ut i tid, og det blir mange runder, så øker også slitasjen. Det gjelder ikke bare dem som må gå, men også dem som blir igjen. Tap av kollegaer frambringer en form for sorg, samtidig som man selv kan føle en større utrygghet i forhold til egen framtid: «Det er alltid ille hvis du kjenner dem som blir overtallige.» Og særlig ille er det dersom de som slutter, ikke går etter eget valg. Likevel er tillitsvalgte også av den oppfatning at «ting har begynt å roe seg ned», og at forholdet mellom kolleger og mellom ansatte og ledere jevnt over er godt, men at det selvsagt er variasjoner fra sted til sted.

### **Ansattes vurderinger av Mesta**

I 2004 gjennomførte Markeds- og mediainstituttet MMI en undersøkelse med tittelen «Omgivelsesregnskap» for Mesta. Her inngår de ansattes vurderinger av ulike sider av selskapet. Ansattes totalinntrykk av Mesta er en av disse. I rapporten framgår det at 80 prosent av de ansatte har godt totalinntrykk av Mesta, fire prosent har dårlig, mens 16 prosent verken har godt eller dårlig totalinntrykk av selskapet. MMI konkluderer med at:

«Det er for mange i et normalt selskap med mange engasjerte medarbeidere, og reflekterer nok at mange ansatte har følt de store omstillingene de siste to årene som vanskelig og negative.» (Dalen 2004)

MMI framhever videre at det er påfallende at de som i særlig grad har negativt totalinntrykk av sin arbeidsgiver, er arbeidstakere med mellom fem og ti års ansienitet, og mener dette kan være et uttrykk for at denne gruppa særlig har vært utsatt for organisasjonsendringer og nedbemanninger. Selv om konkurrentene til Mesta, blant annet Veidekke, ligger bak, er ikke avstanden større enn at MMI mener at

mange ansatte i Mesta ikke har holdningsmessige motforestillinger mot eventuelt å «søke overgang» til et av disse selskapene dersom markedsforholdene skulle ligge til rette for det.

Når det gjelder ansattes evaluering av Mesta som arbeidsgiver, finner MMI et klart forbedringspotensial også med hensyn til blant annet å tilby attraktive arbeidsplasser:

«Dette synes vi er et tydelig signal om at det limet mange organisasjoner har som fører til at man ikke ser attraktive arbeidsplasser utenfor organisasjonen og derved holder godt på sine ansatte, ikke er helt opplagt for Mesta.» (ibid. s. 28)

Posten har, i likhet med Mesta, opplevd stor nedbemanning i flere omganger. Også her har dette satt tydelige spor i arbeidsmiljøet.

### **Postansatte gir dårlig karakter til egen arbeidsplass**

Statskonsult (Statskonsult 1999) evaluerte Postens håndtering av de personalmessige konsekvensene av ekspedisjonsnettrestruktureringen 1996–98 gjennom spørreundersøkelse overfor ledere, overtallige og gjenværende ansatte ved postkontorene. Et flertall av de overtallige mente de hadde fått god behandling, men et flertall både av de overtallige og de gjenværende vurderte omstillingen som helhet for det meste negativt. Dette sto i sterk kontrast til hvordan ledere, omstillingsstab og tillitsvalgte vurderte den. Et flertall av de ansatte i ekspedisjonsnettets og overtallige som hadde fått ny jobb i Posten, svarte at trivsel og arbeidsmiljø hadde blitt dårligere enn før. Tilliten til nærmeste leder var opprettholdt, mens tilliten til Postens sentralledelse hadde sunket. De ansatte uttrykte usikkerhet med hensyn både til Postens og egen framtid.

Fra 2001 har bedriften gjennomført systematiske målinger av medarbeider-tilfredshet. Disse viser stigende trivsel fra 75 poeng (av 100 mulige) dette året til 81 poeng i 2004. Dette, kombinert med synkende sykefraværstall, *kan* tyde på at bedriftens helsetilstand er i bedring. Andre undersøkelser har imidlertid vist motstridende tall. I undersøkelsen Norsk MedarbeiderIndeks 2001 som var basert på 2300 arbeidstakeres vurdering av egen arbeidsplass, havnet Posten nederst på skalaen. (Dagens Næringsliv, 29.10.2001). Året etter kunne Dagbladet i november 2002 fortelle at Posten-ansatte i undersøkelsen Nordisk MedarbeiderIndeks igjen gir dårlige karakterer til egen arbeidsplass. Denne undersøkelsen baserte seg imidlertid på få besvarelser i den enkelte bedrift og ble sterkt imøtegått av Postens ledelse. Det var likevel stor strid med flere medieutspill om dårlig arbeidsmiljø i denne perioden.

Arbeidstilsynet gjennomførte omfattende tilsyn med Postens virksomhet våren 2003 med fokus på hvordan Posten har håndtert arbeidsmiljøet i omstillingsprosessene. Det ble gjennomført 80 besøk på arbeidsplasser i Oslo og Nordland. Tilsynsrapporten varslet 15 pålegg. De viktigste var at verneapparatet var for dårlig

involvert fordi Posten først og fremst hadde forholdt seg til fagforeningen. Det ble også påpekt at det ikke var utarbeidet risikovurderinger med henblikk på konsekvenser for ansatte.

### **Stram styringsstruktur, hyppige rapporteringer og etablering av en fryktkultur**

Til tross for store omorganiseringer som Ekspedisjonsnettsaken på 1990-tallet, framheves det av de tillitsvalgte at det «store skiftet» først kom i 2000. Da ansatte Posten ny konsernsjef. Inntil da hadde konsernsjefer og øvrige ledere blitt rekruttert internt. I flere tilfeller hadde konsernsjefen bakgrunn som tillitsvalgt. Den nye konsernsjefen som tiltrådte 1. april 2000, markerte et brudd med denne tradisjonen gjennom å bli rekruttert fra privat næringsliv. De fleste konserndirektørene ble skiftet ut med konsernsjefens «egne» som også ble rekruttert eksternt, et skifte som av informanter er karakterisert som «blårussens inntog» i Posten. Samtidig ble konsernstrukturen endret i retning av færre og tydeligere forretningsområder og færre staber. Målet var å utvikle «en markeds- og resultatorientert virksomhet med en operativ konsernledning» (Postens årsrapport for 2000). Signalene var også tydelige om behov for flere omstillinger:

«Overgangen fra forvaltning til markedsorientert bedrift innebærer at endringer har vært det selvsagte fokus i år 2000, og vil være det i årene fremover [...]. En gunstig økonomisk utvikling for Posten vil være avhengig av at kostnadsnivået reduseres, noe som i en personalintensiv bedrift betyr færre ansatte. Gjennomføringen av de definerte omstillingsstrategier vil være den viktigste bidragsyter for en sunn økonomisk utvikling» (Konsernsjefen har ordet, Postens årsberetning for 2000, s.8–9)

Styringsstrukturen ble strammere, og det ble definert klarere mål med henblikk på leveranser med hyppig rapportering. Antall nivåer i hierarkiet ble ikke færre, men de enkelte enhetene fikk større frihet. I åra som fulgte utviklet Posten en kombinasjon av verdibasert ledelse, kundefokus og forretningsmessig tenkning der alt skulle måles og bedriften skulle sammenligne seg med de beste (Postens omstilling 2005).

«Det har vært et kulturskifte. Fra forvaltning, med manualer og regler, til forretning og grunnleggende verdier.» (Konsernsjefen, mars 2005, Postens omstilling)

Kulturen som ble innført med ny konsernsjef møtte imidlertid også mye kritikk internt.

Kretslederne for Postkoms tre største regioner gikk høsten 2001 ut i forbundets medlemsavis Posthornet og spådde snarlig kollaps blant kolleger på grunn av en lederstil der trusler, frykt og represalier ble benyttet mot medarbeidere (Posthornet



januar 2002 og Aftenposten 30.10.2001). En intern helsereelatert undersøkelse basert på 428 ansatte viste at fire av ti hadde vurdert å sykmelde seg på grunn av psykiske belastninger i jobben (Dagens Næringsliv, 8. 4. 02). Betegnelsen «frykttkultur» dukker også opp i våre intervjuer. Konsernsjefen var ifølge våre informanter nådeløs mot kritikere i egne rekker og «filleristet» dem i interne møter. Kulturen spredde seg nedover i rekkene etter som ledere på lavere nivåer opplevde at de som hadde ytret kritikk «ble borte». Resultatet ble et tykt filter internt i organisasjonen, der avvikende meninger ikke ble uttrykt i frykt for konsekvensene. Også Postkom ble kritisert, og forholdet mellom ledelse og fagforening var svært dårlig en lang periode etter konsernskiftet (mer om dette seinere). I et intervju uttalte forbundslederen:

«Posten er i ferd med å bli en bedrift der bare én tanke er korrekt. En kan ikke utvikle en bedrift på en god måte med sånne holdninger» (Forbundsleder Odd Chr. Øverland i LO-Aktuelt 30.5.01).

I denne perioden utviklet det seg også et opprør blant ansatte som er ganske særegent i norsk arbeidsliv. Et anonymt nettverk av postansatte som kalte seg Postforbundet, opprettet et eget nettsted med følgende erklæring:

«Vi er en god del postfolk som nå har sett oss lei på en blå russledelse som har omgjort en levelig arbeidsplass i Posten, til en arbeidsplass som totalt mangler personalpolitikk og hvor flere og flere av oss nå gruer oss til å gå på jobben.» (Postforbundets nettsted [www.postforbundet.i8.com/](http://www.postforbundet.i8.com/))

Hvor stor oppslutning dette anonyme nettverket hadde, er umulig å si, men Posten tok det såpass alvorlig at de stengte tilgangen til nettstedet fra Postens datamaskiner (Løken 2002).

Mange av omstillingsprosessene som ble gjennomført etter 2000, var planlagt under den forrige konsernledelsen. Men klimaet de ble gjennomført i, endret seg. Denne beskrivelsen av kommunikasjonsbetingelsene i Posten er interessant i lys av de statistiske data som viser arbeidstakernes opplevelse av kommunikasjonsbetingelsene på arbeidsplassen.

I de fristilte selskapene er ny ledelse rekruttert fra privat sektor. I Mesta ser man det som gunstig å få ledere med erfaring fra konkurranseutsatte virksomheter. Tillitsvalgte beskriver likevel toppledelsen som «tøffere», og omkamper tolereres i liten grad. I Posten bidro ny ledelse på 2000-tallet til et klima preget av en «frykt-kultur». Frontene mellom tillitsvalgte og toppledelsen har i perioder vært preget av uforsonlighet.

## Kommunikasjonsbetingelser og klima for kritikk

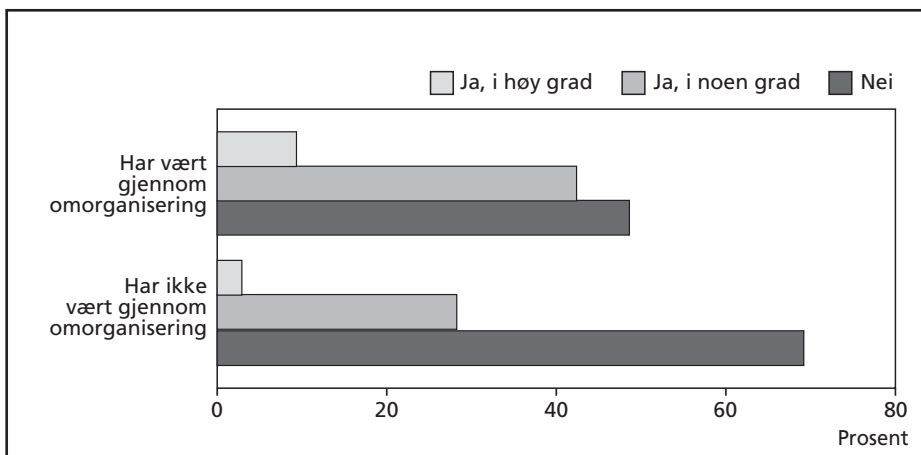
Klima for kritikk – og begrensninger av ytringer både internt i virksomheten og eksternt til allmennheten – har vært viet stor oppmerksomhet de siste to til tre åra. I levekårsanalysen er mottakelse av kritikk både hos ledere og kolleger tema.

Dersom vi ser hele utvalget under ett, viser dataene at om lag 40 prosent av arbeidstakere opplever at de møtes med uvilje fra sjefen hvis de yrer seg kritisk i høy eller noen grad. Dette er relativt høye tall, og er interessante sett i lys av debatten om varsling som har preget media de siste åra. Vi finner også liten forskjell på sektorene. Resultatene blir enda mer urovekkende dersom vi trekker inn omorganisering som variabel.

I figur 6.8 ser vi at arbeidstakere i staten som har vært gjennom omorganisering, skiller seg kraftig fra øvrige statlige arbeidstakere. Mindre enn halvparten av arbeidstakerne i den førstnevnte gruppa svarer at de *ikke* møtes med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritiske synspunkter. Dette betyr at mer enn halvparten av dem som har vært gjennom omorganisering *opplever høy eller noen grad av uvilje* fra sjefen ved kritiske synspunkter.

Dersom vi ser på hvorvidt arbeidstakere møtes med uvilje fra kolleger hvis de kommer med kritiske synspunkter, finner vi en tilsvarende tendens, men mye mindre markant. Generelt svarer om lag en av fire arbeidstakere at de opplever uvilje fra sine kolleger ved ytring av kritiske synspunkt. Privat virksomhet skiller seg positivt ut ved å ha den høyeste aksepten blant kolleger ved kritiske ytringer, men forskjellene er små.

Figur 6.8 Statsansattes opplevelse av uvilje fra sjefen hvis man har kritiske synspunkter, fordelt på om de har vært gjennom omstilling eller ikke



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Ut fra dette kan man slutte at de negative effektene av omorganisering på samhandlingen internt i bedriften er sterkere vertikalt mellom ledelse og arbeidstakere enn den er mellom arbeidstakerne. Vi vet imidlertid ikke om andelen som møtes med uvilje fra sjefen dersom de ytrer seg kritisk, er økende eller avtakende, vi mangler data som forteller om utviklingen over tid. Men at omstilling slår så vidt sterkt ut, er interessant – ikke minst med hensyn til den effektiviseringen som har preget offentlig sektor. I en studie fra kommunal sektor viser Trygstad (2004) til at kritikk i omstilte og New Public Management-inspirerte kommuneorganisasjoner tolkes som støy og endringsvegring. Et tilsvarende funn finner Trygstad og Hagen (2004) i den tidligere nevnte evalueringen av samarbeidsordningen på regionalt nivå i en av helseregionene. Her viser ledere til at det har utviklet seg et sterkt lojalitetskrav, mens tillitsvalgte omtaler dette som en «ja-kultur». Og, i samme gate, er en undersøkelse gjennomført i tre kommunale sektorer som viser at frykt for represalier er den viktigste begrunnelsen for at hver tredje arbeidstaker som har opplevd alvorlige kritikkverdige forhold, har unnlatt å melde fra om dette (Skivenes og Trygstad 2006).

Dette er heller ikke noe særnorsk fenomen. Nesten halvparten av svenske arbeidstakere opplever at det har blitt vanskeligere å kritisere sin arbeidsgiver de siste åra, og i offentlig sektor foretrekker mer enn 50 prosent å tie. Den tilsvarende andelen for privat sektor er 43 prosent. Frykt for manglende forfremmelse er en forklaring som trekkes fram. (Temo 2005). Utviklingen gjør det betimelig å stille spørsmål om effektivitet og handling gis forrang framfor diskusjon og åpne refleksjonsprosesser. Blant våre informanter er det flere som ikke er fremmede for en slik tanke, men dette kommer – som vi allerede har omtalt – sterkest til uttrykk i Posten. I to av de andre virksomhetene er dette oppfatninger som først og fremst knyttes til endringer av tillitsvalgtrollen. Dette kommer vi imidlertid tilbake til i kapittel 10.

## 6.3 Oppsummering

Hovedspørsmålet i dette kapitlet har vært om ansattes jobbsituasjon er endret som følge av omstillingsprosessene i de fire virksomhetene. Levekårsdataene har gitt oss et generelt bilde av utviklingen innenfor statlige virksomheter. Her framgår det at arbeidstakere som har vært under omstilling, vurderer arbeidsmengden som større, den disponible tida som mindre og kravene til mestring av nye oppgaver som for store i større grad enn øvrige arbeidstakere. Dette peker i retning av en hardere arbeidssituasjon. Hvorvidt dette er snakk om en mer varig situasjon, eller om dette kun er å regne som etterdønninger av omorganiseringsprosessene, vet vi ikke.

Også i tre av virksomhetene våre blir vi imidlertid fortalt om en endret arbeidssituasjon. Større fokus på tidsbruk, nye arbeidsoppgaver og en endret organisering

av arbeidsoppgavene har bidratt til å intensivere presset på de ansatte. I Poli- og lensmannsetaten har dette særlig rammet seniorenene. Langs andre dimensjoner ser vi imidlertid at arbeidsmiljøet er endret til det bedre i etaten. En sterk og autoritær kommandokultur er i dag myket opp, og det fokuseres i større grad på kommunikasjon, involvering og myndiggjøring både vertikalt og horisontalt. I Posten er bildet nærmest motsatt. Her forteller data om et mer problemfylt arbeidsmiljø i en periode preget av en fryktkultur. Dette relateres til en utvikling i kjølvannet av ny toppledelse og ny ledelseskultur. Som vi skal se i kapittel 7, har dette også satt tydelige spor i form av høyt sykefravær og utstøtning i denne virksomheten.

## Kapittel 7 Omstillingenes effekter på utstøting

I dette kapitlet ser vi på individuelle og samfunnsøkonomiske konsekvenser av omstillingsprosesser. Sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det som fortoner seg lønnsomt fra et bedriftsøkonomisk ståsted, kunne medføre merkostnader for samfunnet i form av økte utbetalinger til trygd og sykefravær. De to virksomhetene Posten og Mesta skiller seg ut med aktiv bruk av virkemidler i nedbemanningsprosessene. Vi presenterer derfor først et bakteppe der nedbemanningsprosessen i disse casene blir skissert. Deretter ser vi nærmere på hvordan jobbskift, arbeidsledighet, sykefravær og ulike former for trygdemottak kan settes i relasjon til omstillingsprosesser som har foregått i de fire virksomhetene. Vi fokuserer hovedsakelig på perioden 1992–2003, men for noen av analysene er observasjonsperioden noe kortere.

Analysene er i all hovedsak basert på registerbaserte data hentet fra Statistisk Sentralbyrås databaser. Vi har her fått tilgang til individinformasjon over alle ansatte i Posten, Vegvesenet/Mesta, Skatteetaten og politiet, og de ansatte sammenliknes med arbeidstakere utenfor de fire virksomhetene.<sup>66</sup> Dette muliggjør sammenlikninger og analyser av omstillingenes effekter på den enkelte arbeidstaker. Analysene fokuserer på:

- Utvikling i jobbskiftrate
- Utviklingen i arbeidsledighet
- Sykefravær og sykefraværets varighet
- Utvikling i attføring, uførepensjon og AFP.

Avslutningsvis presenteres ventelønnsordningen og dens utvikling de senere år. I analysene søker vi å se sammenhengen mellom omstillingsprosessene i virksomhetene og utviklingen langs nevnte dimensjoner.

<sup>66</sup> Som tidligere blir de ansatte fulgt gjennom perioden 1992-2003. Sammenlikningsgruppa er 25 prosent av den norske befolkningen som på et eller annet tidspunkt var i arbeid i perioden 1992-2003.

## 7.1 Nedbemanning og bruk av virkemidler

Det er først og fremst i Posten og Mesta at bruk av virkemidler i nedbemanningsprosessene har vært aktuelle problemstillinger. Under ser vi nærmere på de tilbudene som overtallige ansatte har fått tilbud om å søke om.

### Mesta

Som omtalt i kapittel 6 ble det bevilget midler til restruktureringsformål i statsbudsjettet i perioden 2003 til 2005 for Mesta. De analysene som forelå med hensyn til overtallige blir også av flere omtalt som gode: «Dette medførte at organisasjonene kunne sette krefter inn på å sikre gode overgangsordninger for de overtallige.» «Muligheter i omstilling» er et resultat av et samarbeid mellom de sentrale tillitsvalgte og ledelsen og inneholdt ulike tilbud som ansatte kunne søke på. Tilbudene var imidlertid rettet inn mot «alle over 45 år». I publikasjonen står det å lese at:

«Mulighetene baseres på frivillighet. Det innebærer at den søknadsberettigede ikke forplikter seg ved å søke om tilbud om kompensasjon for frivillig fratreden. Man er først forpliktet i det øyeblikk man underskriver et tilbud om kompensasjon for frivillig avgang.» (Muligheter i omstilling, s. 3).

Hovedtrekkene i tilbudene var:

- Tidligpensjon
- Avtalefestet pensjon (AFP) med gavepensjon
- Alderspensjon fra 62 år
- Søknad om permisjon med redusert lønn
- Lønnskompensasjon for frivillig fratreden (sluttpakke)

Tilbudene ble sendt ut i april 2003 med frist til 31. juli 2003 for å søke. I forbindelse med tilbudet ble det gjennomført flere informasjonsmøter innenfor hver av de tre regionene: Sør, Vest og Nord. Her deltok også sentrale tillitsvalgte. I alt søkte 1038 arbeidstakere om en eller annen form for kompensasjon tilknyttet frivillig fratreden.

For dem som ikke søkte, men ble overtallige, var ventelønn et alternativ. Ved inngangen til 2005 var det i alt 21 personer som gikk på ventelønn, og ytterligere 55 personer hadde søkt ventelønn fra januar 2006. Også innenfor Vegvesenet har det vært nedbemanning. Under Stortingets behandling av omstillingene ble det vedtatt at Vegvesenet skulle redusere antall årsverk med 1000 innen 1. januar 2006. Og i Vegvesenet er det ansatte som er spesielt opptatt av at omstillingsvirkemidlene og tilbudene til ansatte var romsligere i Mesta (Econ 2005).

### **Aldersgrense ved 45 +**

Arbeidstakere som ønsket å søke om ulike sluttordninger, måtte altså være fylt 45 år. Det virker ikke som det har vært de store diskusjoner om hvor grensen skulle trekkes. Beslutningen om å sette grensen såpass lav begrunnes med at gjennomsnittsalderen i Mesta var høy:

«Vi diskuterte dette med aldersgrense. Skulle vi sette 50 eller 40? Vi havna på 45. Ved å gå under 45 år ville vi kunne risikere at vi mistet flere unge enn eldre.»  
(Tillitsvalgt)

Det er imidlertid informanter som peker på det paradokset at man i nedbemanningen i stor skala benyttet ulike tidligpensjonsordninger. Som her:

«Politisk er jo dette litt underlig. På den ene siden sies det at jobb nummer én er å få folk til å jobbe til de er 70 år. Også ønsker man å bli kvitt dem på 50 og over. De eldste blir 'stimulert ut' som det heter»

Det er også tillitsvalgte som mener at det nok var flere arbeidstakere som *følte* at de burde søke om frivillig fratreden. Det understrekes imidlertid at det ikke var noe ytre press, men at det snarere var slik at en del eldre arbeidstakere mente at det var bedre at de søkte og fikk innvilget søknaden, enn at yngre arbeidstakere skulle få oppsigelse. Til tross for at tilbudene som ansatte kunne benytte seg av, blir omtalt som gode, medførte de også en del usikkerhet i organisasjonen. Tillitsvalgte mener også at det ble gjennomført flere paragraf 15–1-møter enn det som var nødvendig.<sup>67</sup> Spørsmål knyttet til nedbemanning har tidvis medført relativt harde fronter mellom tillitsvalgte og ledelsen (se også kapittel 9). Man gikk altså bredere ut enn det de viste seg å være behov for, noe som medførte unødvendig usikkerhet.

Det er ikke helt enkelt å få en eksakt oversikt over hvor mange i Mesta som benyttet seg av de ulike tilbudene, men en stor andel gikk over på ulike pensjonsordninger. Om lag 200 søkte om lønnskompensasjon med frivillig fratreden – sluttpakker. Det var imidlertid ikke alle disse som fikk innvilget sin søknad. I årsmeldingen for 2003 står det å lese at ved utgangen av 2003 var det – som tidligere nevnt – inngått avtale med 750.

I de to påfølgende nedbemanningsrundene i 2004 og 2005 kunne de overtallige søke på tre ulike alternativer:

- Karrieresenter med lønnskompensasjon fra seks til 15 måneder beroende på alder: under 45 år – seks måneder, fylt 55 år – 15 måneder
- Annet arbeid i Mesta: Ansatte som var innstilt på å bytte arbeidssted hadde fortrinnsrett på ledige stillinger i Mesta
- Ventelønn

<sup>67</sup> Tidligere var dette hjemlet i AML§57.

## Posten

Postens virkemiddelordninger har alltid blitt inngått sentralt, mens divisjonene har håndtert prosesser og enkeltsaker innenfor dette rammeverket. Ved inngangen til 1990-tallet hadde Postverket en generell omstillingsavtale, men denne ble oppsagt etter overgangen til BA-selskap. For de store prosessene fra 1996 til 1999 ble det inngått egne avtaleverk knyttet til den enkelte prosess. Dette var partene etter hvert enige om at førte til uoversiktlig og lite håndterlige regler, og det ble igangsatt arbeid for å utarbeide et felles sett med policy og retningslinjer for videre omstillingsaktiviteter høsten 1999 (notat fra drøftingsmøte mellom Posten Norge BA og Postfolkenes Fellesforbund 2.7.1999). En ny generell omstillingsavtale ble derfor iverksatt fra 1.4.2000. Sentrale virkemidler i alle avtalene har vært:

- Ved omplassering i selskapet/konsernet: Mobilitetsstøtte (merreisekostnader, hjemme-pc, flyttegodtgjørelse og liknende) og kompetansetiltak (støtte til omskolering,)
- Ved frivillig oppsigelse: Sluttvederlag (engangsbeløp varierende etter alder og ansiennitet, eventuelt lønnstilskudd i ny stilling), studiepermisjon med lønn og støtte til kurs, hjelp til jobbsøking
- Ved oppsigelser: Ventelønn, omplasseringsbistand (arbeidsmarkedsopplæring, utplassering som vikar hos samarbeidspartner med garantert lønn)
- Før tidspensjon (Før tidspensjon fra 60 år (til og med 1999)<sup>68</sup>, gavepensjon i kombinasjon med AFP (fra 2000), AFP kombinert med deltid

Siden det har vært mange omstillingsavtaler, har det vært mange varianter av disse virkemidlene, særlig når det gjelder sluttvederlag. De første ordningene var relativt generøse. For eksempel kunne man i 1996 få tre års utdanning med full lønn, men ifølge Postkom minsket betalingsviljen etter hvert. Dette skyldtes også at Posten etter ekspedisjonsnettsaken måtte ta alle omstillingskostnadene selv. Staten bidro med betydelige midler (1,34 milliarder) for å dekke «restruktureringskostnader» ved de første store omstillingene 1996–1999. Dette var staten villig til å gjøre fordi ventelønn var dyrt og regjeringen ønsket å føre en human politikk..

### Annet arbeid framfor sluttvederlag

Fagforeningenes strategi i Posten har hele tida vært bygd på at det viktigste har vært å gi overtallige annet arbeid framfor sluttvederlag. Dessuten har man vurdert at det er bedre å gi den enkelte mulighet til sjøl å foreta et aktivt valg; ta en sluttvederlags-

<sup>68</sup> Den egne før tidspensjonsordningen ble fjernet som virkemiddel i 1999 og erstattet med AFP og gavepensjon.



ordning frivillig framfor å bli sagt opp. Ut over å begrense omfang på nedbygging av filialnettet var DnPs prioriteringer under den første store omstillingsprosessen i 1996 derfor alternativ jobb i Posten, deretter rett til førtidspensjon, sluttvederlag og kompetanseutviklingspakke. Stort sett var det enighet om dette mellom partene, sjøl om det var uenighet om hva det skulle koste. Med statens hjelp kom man i havn.

Nedbemanning har blitt foretatt innenfor det aktuelle forretningsområde og arbeidsområde som er berørt, og ved enheter/team hvor bemanningsreduksjonen skulle tas ut. Ansatte har først hatt mulighet til å søke sluttvederlagsordning på fritt grunnlag innenfor områder som skulle nedbemannes. Deretter har Posten definert hvem som er overtallige blant de gjensående. Når det ikke har vært ansett mulig å tilby en overtallig annet arbeid, eventuelt etter omskolering, «vurderes om man kan komme fram til en ordning for frivillig fratreden gjennom anvendelse av individuelle virkemidler ...» (Rammebetingelser for nedbemanning av Posten Norge BA, 2000), eventuelt oppsigelse. Selv om man har vært enige om prinsippene, har det periodevis vært kritikk fra fagforeningene om praktiseringen av regelverket (se kapitlet om samarbeid).

Fram til 1.11.2003 ble alle midler til omstillinger avsatt sentralt. Etter dette ble avsetning delegert til og håndtert av divisjonene.

Partene var enige om å etablere et omstillingsapparat som hadde kompetanse og ressurser til å ta seg av overtallige. I 1996 ble det derfor etablert et korps med 50 omstillingskonsulenter som fikk 14 dagers spesialopplæring. Disse ble utplassert i regionale staber for å bistå linjelederne. Fra 2000 så man imidlertid at det kom til å bli så mange prosesser i hele konsernet at det ble behov for å samle kompetansen sentralt. Statskonsults evaluering av ekspedisjonsnettsaken inneholdt også kritikk man mente å imøtekomme gjennom bedre koordinering av aktivitetene. Da ble det etablert en felles omstillingsenhet med 40 personer som betjente hele selskapet. Fra 1.1.2003 ble tjenesten outsourcet til datterselskapet ErgoPeople, og fra våren 2004 gikk man over til å kjøpe tjenestene eksternt fra selskapet Adecco.

## 7.2 Overgang til nytt arbeid

Jobbskift og tilbud om ulike sluttordninger kan føles som en uønsket belastning på de ansatte, men det kan også gi de ansatte en mulighet til å gjøre noe helt annet. I intervjuer med sentralt plasserte tillitsvalgte i Mesta framheves det at for noen – og da særlig dem rundt 45 år – var tilbudet om frivillig fratreden med lønnskompensasjon en mulighet til å gjøre noe helt annet. Noen startet for seg selv, mens andre tok ny utdanning. Men hovedinntrykket som tillitsvalgte har formidlet, er likevel at mange av dem som forlot Mesta kunne tenkes seg å forsette å arbeide i virksomheten:

«Mange av de over 50 som ble erstattet av unge folk. Under fristillingen var det slik at flinke folk plutselig ikke lenger nådde opp, og ble utkonkurrert av de på mellom 30 og 40.»

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI 2003) har skilt mellom overtallige som føler seg sparket ut, og overtallige som griper sjansen til å gjøre noe annet. Førstnevnte kategori rimer også godt med det Econ (2005) finner i sin undersøkelse av overtallige i tre statlige virksomheter. Der er det noen som føler seg sparket ut, og flere som gir inntrykk for at de helt klart ville fortsatt i etaten hvis ikke omstillingen hadde fått det resultatet den fikk. Econ konkluderer med at:

«Ingen ser overtallighetssituasjonen som noe entydig positivt, i betydningen at de har ventet på en mulighet til å slutte for å realisere noe annet. Det er imidlertid flere som har startet denne tankeprosessen etter at omstillingen ble aktuell. (...) Blant de intervjuede som er overtallige, er det en overvekt av arbeidstagere som sier de ville fortsatt i virksomheten dersom de hadde hatt mulighet til det.» (Econ 2005:14).

Vi har i de følgende analysene sett på ansatte som opplever jobbskift fra en av de fire virksomhetene. Vi har ikke anledning til å kontrollere for hvorvidt jobbskiftet var frivillig eller frambrakt under press, men jobbskiftfrekvensen og de involvertes alder forteller likevel en hel del om hvordan omstillingsprosessene har artet seg, og hvem som fortsatt er integrert i arbeidsmarkedet etter en omstilling.

Tabell 7.1 Forekomst av jobbskift for 1992-kohorten, perioden 1992–2003

Virksomhet	Ikke jobbskift	Jobbskift
Posten	76,21	23,79
Vegvesenet/Mesta	87,99	12,01
Skatteetaten	83,59	16,41
Politiet	90,01	9,99

I tabell 7.1 har vi summert opp sannsynligheten for direkte jobbskift fra en av virksomhetene for perioden 1992–2003. Her ser vi den totale prosentvise sannsynligheten for at en som var ansatt i 1992, forlater en av virksomhetene til fordel for en ny jobb utenfor en av virksomhetene. Totalt sett er det Posten som opplever den høyeste andelen jobbskift ut fra virksomheten. Nesten hver fjerde arbeidstaker forlater i perioden Posten til fordel for en annen jobb. Deretter ser vi at andelen er atskillig lavere for de tre andre virksomhetene. Politiet skiller seg ut med en svært lav sannsynlighet for jobbskift. Mellom disse ligger Vegvesenet/Mesta og Skatteetaten.

I tabell 7.2 går vi nærmere inn på de årlige jobbskifratene for alle ansatte (ikke bare de som var ansatt i 1992). Prosentvis andel blir her beregnet ut fra antallet som til enhver tid jobber i virksomheten.

Tabell 7.2 Prosentvis andel ansatte som går direkte inn i en ny jobb utenfor hver av de fire virksomhetene, og antall overganger

Kalender- år	Posten		Vegvesenet/Mesta		Skatteetaten		Politiet	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall
1993	2,2	722	4,3	610	11,3	1253	3,5	381
1994	3,7	1155	4,5	629	12,2	1379	3,1	342
1995	6,7	2010	4,4	600	18,3	1636	3,9	425
1996	3,5	1085	2,4	330	2,4	214	1,8	208
1997	5,4	1604	0,3	40	0,4	35	0,4	42
1998	7,4	2147	1,1	151	1,0	89	1,1	137
1999	7,1	2030	1,7	213	1,9	163	1,5	173
2000	6,4	1708	1,4	167	2,1	170	1,7	203
2001	7,6	2010	2,1	249	1,9	160	1,1	135
2002	9,0	2301	1,7	201	2,0	166	1,8	235
2003	12,2	2717	17,4	1674	1,7	141	1,4	192

Tabell 7.2 viser hvor mange av de ansatte som har opplevd et direkte skifte til en ny jobb utenfor hver av de fire virksomhetene. Posten opplever en markert økning i jobbskiftfrekvens i 1995. Bare i løpet av overgangen mellom 1994 og 1995 dobles nesten jobbskiftfrekvensen i Posten. Etter en nedgang i 1996 holder jobbskiftfrekvensen seg høy i hele perioden, men med en kraftig oppgang de to siste åra av perioden. Vegvesenet/Mesta har en moderat høy jobbskiftfrekvens fram til 1996. Etter dette og fram til og med 2002 avtar jobbskiftfrekvensen kraftig. I overgangen mellom 2002 og 2003 skjer det en sterk oppgang i jobbskiftfrekvensen. I løpet av denne korte perioden åttedobles jobbskiftfrekvensen i Vegvesenet/Mesta. Det var også i denne perioden at det ble beredt for de store endringene. I 2002 pågikk forberedelsene til utskillelsen av Mesta, og det var varslet nedbemanning i både Mesta og Vegvesenet. I Skatteetaten var jobbskiftfrekvensen høy fram til 1996. Etter 1996 ligger jobbskiftfrekvensen på et lavt nivå helt fram til utgangen av 2003. Politiet har også en høyere jobbskifte ved inngangen til perioden. Den avtar fram mot 1996, for så å stabilisere seg på et lavt nivå.

Tabell 7.3 Aldersfordeling blant ansatte som går direkte inn i en ny jobb utenfor hver av de fire virksomhetene

Kalenderår	Posten	Vegvesenet/ Mesta	Skatteetaten	Politiet
1993	30,43	34,69	32,78	37,45
1994	30,21	35,38	33,46	37,55
1995	35,01	36,65	34,28	38,55
1996	31,28	35,59	36,58	37,08
1997	33,42	37,46	34,43	34,77
1998	35,77	34,83	34,40	35,22
1999	35,35	34,29	34,48	35,45
2000	33,30	34,81	35,70	35,25
2001	35,32	36,52	36,00	37,95
2002	37,67	37,86	35,71	37,94
2003	37,42	41,55	38,17	37,78

Sammenliknet med de ansattes gjennomsnittalder (se tabell 5.4), ser vi i tabell 7.3 at ansatte som skifter jobb, gjennomgående er yngre enn det som er tilfellet for gjennomsnittet av alle ansatte. Gjennomsnittsalderen til personer med jobbskift øker sterkt gjennom perioden for Posten, Vegvesenet/Mesta og Skatteetaten. For politiet skjer det små endringer gjennom perioden. Vegvesenet/Mesta opplever en markert økning i snittalder blant dem som skifter jobb i overgangen 2002 og 2003. Her er det nærliggende å se dette i forhold til Mestas strategi om å få ned gjennomsnittsalderen blant de ansatte.

## 7.3 Jobbsikkerhet og arbeidsledighet

Arbeidsledigheten i Norge økte for alle yrkesgrupper i perioden 2001 til 2004, men økningen var størst innen administrative og humanistiske yrker, som blant annet saksbehandlere og ledere i offentlig sektor, hvor ledigheten nesten ble fordoblet i perioden (Aetat, nr. 1. 2005). Også antall undersysselsatte har økt. Undersysselsatte er deltidssysselsatte som ønsker mer arbeid og Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftsundersøkelse (AKU) viser at antallet økte fra 97 000 i 1. kvartal 2004 til 109 000 i 1. kvartal 2005. Tallet har aldri vært høyere siden AKU startet å måle undersyssetningen i 1989. Som andel av alle deltidssysselsatte utgjorde undersyssetningen 17,6 prosent i 1. kvartal, mot 15,6 prosent året før.<sup>69</sup> Over 60 prosent av de undersysselsatte jobber innenfor helse- og sosialtjenester, samt varehandel, hotell- og restaurantervirksomhet. Det er også innenfor de samme to næringsgruppene at vi finner de fleste deltidssysselsatte.<sup>70</sup>

For offentlig sektor viser tall fra Statistisk sentralbyrå en betydelig nedgang i antall sysselsatte ledere de siste to åra, mens sysselsettingen blant saksbehandlere har vist en mer stabil utvikling.<sup>71</sup> Men til tross for ledighetsvekst og høyere ledighetsnivå er det fortsatt lav ledighet innen offentlig sektor. Likevel tok ikke offentlige virksomheter del i veksten på samme måte som ved tidligere konjunkturoppganger. Dette får konsekvenser for sysselsettingen innenfor produksjon av tjenester som tradisjonelt har blitt utført i offentlig sektor. Ledigheten gikk totalt ned med fem prosent fra januar 2004 til januar 2005. I samme periode økte ledigheten innen helse, pleie og omsorg og undervisningsarbeid med henholdsvis åtte og fire prosent (Aetat nr. 1, 2005:20).<sup>72</sup>

Økt arbeidsledighet og store omstillingsprosesser kan tenkes å påvirke arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet. I SSBs levekårsanalyse er respondentene spurt om de har vært igjennom større omorganiseringer i løpet av de siste to åra. I alt har 44 prosent av dem i statlig sektor svart ja på dette spørsmålet.<sup>73</sup> Med hensyn til jobbsikkerhet tar vi utgangspunkt i utviklingen i løpet av en tidsperiode fra 1996 til

<sup>69</sup> SSB krever at man skal ha vært aktiv for å få større stillingsstørrelse og kan øke sin arbeidstid innen en måned, for å kunne defineres som undersysselsatt. De reelle tallene for hvor mange som ønsker lengre arbeidstid er derfor høyere.

<sup>70</sup> <http://www.ssb.no/vis/emner/06/01/aku/art-2005-05-04-01.html>

<sup>71</sup> Aetat har ikke informasjon om hvilke bedrifter/virksomheter arbeidssøkerne eventuelt kommer fra. Informasjonen er basert på arbeidstakernes yrkesbakgrunn. Offentlig sektor utgjør yrker hvor ansatte jobber i offentlig virksomhet, eller hvor det offentlige er med på å finansiere virksomheten.

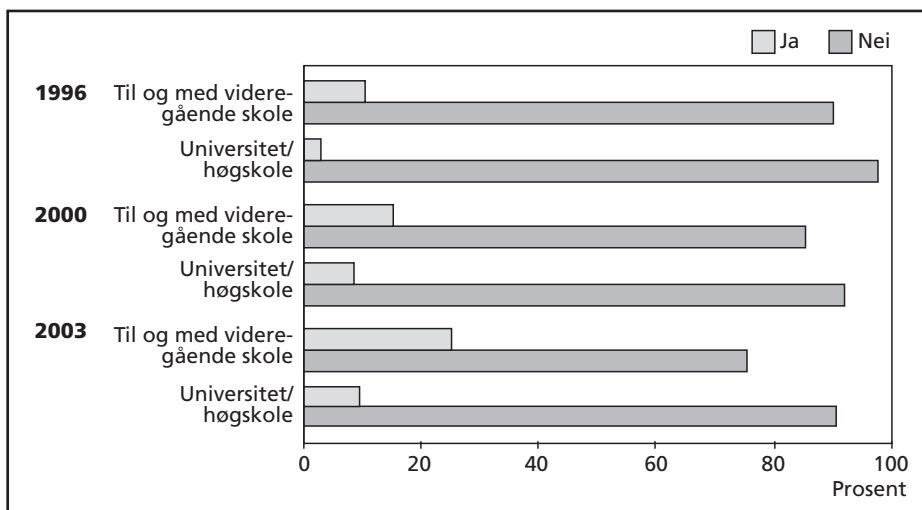
<sup>72</sup> Data fra følgende tre avsnitt er hentet fra Aetat nr. 1, 2005.

<sup>73</sup> Vi vet imidlertid ikke hvilken type omorganisering som er gjennomført.

2003. Vi finner at andelen arbeidstakere i statlige virksomheter som frykter å miste jobben, har økt i perioden. I 1996 svarte sju prosent at de opplevde å stå i fare for å miste jobben. Den tilsvarende andelen i 2003 er 14 prosent. Andelen er også høyest her, selv om forskjellene mellom sektorene ikke er store. I figur 7.1 ser vi hvordan fordelingen blir når vi trekker inn utdanningsnivå.

Det er først og fremst arbeidstakere med utdanning opp til og med videregående nivå som svarer at de frykter å miste jobben. Vi ser også her en økning år for år, og sett i forhold til 1996 er det 15 prosent flere som svarer dette i 2003. Vi ser også at arbeidstakere på universitets- og høghskolenivå i større grad frykter å miste jobben i 2003 enn i 1996, men her er økningen mindre markant. Dataene indikerer imidlertid at jobbusikkerhet har blitt et mer omfattende problem i 2003. Dette kan ha minst to ulike forklaringer. Vi har i flere sammenhenger omtalt at den teknologiske utviklingen har påvirket både behovet for antall ansatte, og kompetansen i arbeidstakerstokken. Behovet for ny kompetanse vil trolig kunne oppleves som en trussel for eldre arbeidstakere, og ansatte med lav formell utdanning. I staten utgjorde arbeidstakere med utdanning under universitets- og høghskolenivå 34 prosent av arbeidstokken i 2003. Mange av disse vil også være eldre arbeidstakere. Det er rimelig å anta at disse arbeidstakerne opplever en større frykt enn arbeidstakere med høyere formell utdanning. Vi har også sett at personer med yrkeserfaring innenfor merkantile yrker er overrepresentert blant dem som går på ventelønn.

Figur 7.1 Statsansattes opplevelsen av om man står i fare for å miste arbeidet, fordelt på utdanning



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 1996, 2000 og 2003

Den andre mulige forklaringen som her kan slå ut på arbeidstakernes opplevelse av jobbsikkerhet, er konkurranseutsetting. Områdene for konkurranseutsetting vil særlig være relatert til arbeidsoppgaver som befinner seg utenfor selve kjerneområdet i staten, eller sagt med andre ord – der man ikke trenger spisskompetanse i forhold til lov- og regelverk eller til tjenestens art. I Skatteetaten har man for eksempel begynt å snuse på outsourcing av støttefunksjoner, og Skattedirektoratet og EDB Business Partner ASA inngikk en avtale som innebærer at EDB overtar driften av etatens dataservere fra 1. januar 2006. Men konkurranseutsetting kan også være koplet til områder der arbeidstakere med lav formell utdanning er sysselsatt. I kapittel 5 omtalte vi eksempelvis de mange utskillingene som har funnet sted i Posten – og som har berørt i underkant av 2000 arbeidstakere.

Dersom vi ser på frykten for å miste jobben for arbeidstakere som har vært igjennom større omorganiseringer de siste to år, sammenliknet med øvrige arbeidstakere i staten, finner vi en svak tendens til at arbeidstakere i førstnevnte gruppe i noe større grad frykter å miste arbeidet; 18 versus 13 prosent. Forskjellene er imidlertid ikke signifikante. La oss se nærmere på ledighetsutviklingen i de fire virksomhetene.

Perioden vi studerer, har vært preget av store svingninger i arbeidsledighetsraten. I tabell 7.4 ser vi bort fra de årlige svingningene, og vurderer hele perioden sett under ett. Tabellen viser da den samlede andelen av de ansatte i 1992 som har blitt arbeidsledige én eller flere ganger i løpet av perioden 1992–2000.

Tabell 7.4 Forekomst av arbeidsledighet for 1992-kohorten, perioden 1992–2000

Virksomhet	Ikke arbeidsledig	Arbeidsledig
Posten	78,41	21,59
Vegvesenet/Mesta	86,59	13,41
Skatteetaten	85,13	14,87
Politiet	92,53	7,47
Alle arbeidstakere	67,35	32,65

Tabell 7.4 viser at det er Posten og sammenlikningskategorien fra populasjonen som kommer dårligst ut. Mer enn hver femte postansatte opplever i perioden 1992–2000 en eller flere perioder med arbeidsledighet. Politiet skiller seg ut ved å ha en svært lav ledighetssannsynlighet. I underkant av åtte prosent av de ansatte i politiet opplever å bli arbeidsledige i denne perioden. For å gi et bilde over hvordan innstrømmingen til arbeidsledighet har variert over tid, gir vi i figur 7.2 en presentasjon av de årlige innstrømningsratene for 1992-kohorten av ansatte i de fire virksomhetene.

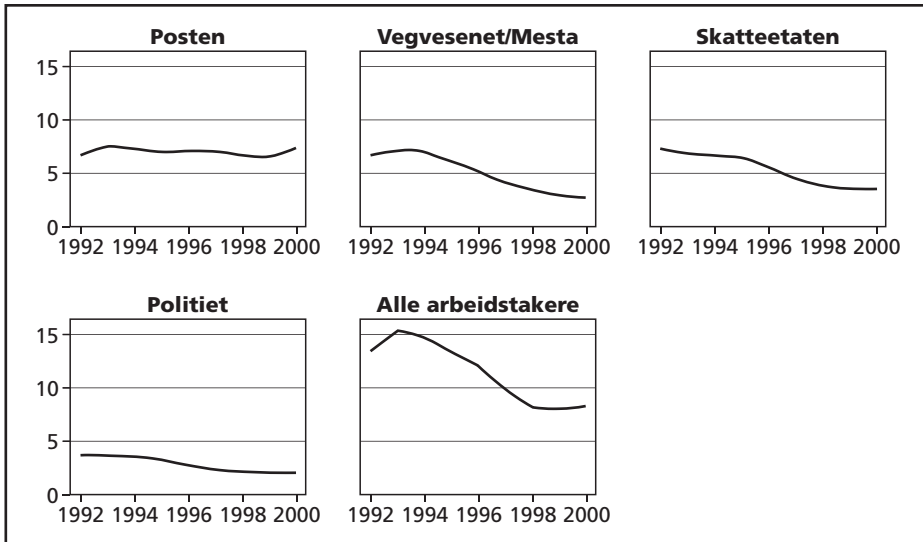
Kategorien «alle arbeidstakere» består av individer som var registrert med arbeid ved inngangen til 1992. Ledighetssannsynlighet i figuren angir hvor mange prosent sannsynlighet en person som arbeidet i 1992, hadde for å bli arbeidsledig i hvert av åra 1992 til 2000.

Her er det interessant å se at mens ledighetssannsynligheten for kategorien «alle arbeidstakere» har en sterk nedgang fra 1993 til 2000, virker ledighetssannsynligheten til postansatte å være tilnærmet stabil i hele perioden. Dette er påfallende, da man skulle forvente en nedgang mer i tråd med nedgangen som fant sted for arbeidsstokken generelt i denne perioden. Selv om ledighetssannsynligheten for postansatte ved begynnelsen av perioden var atskillig lavere enn for populasjonen generelt, viser det seg ved utgangen av perioden at ledigheten er på samme nivå som for arbeidslivet som helhet. Dette er en indikasjon på at det har skjedd en forverring i arbeidsmarkedet for de postansatte på tross av den positive utviklingen som fant sted ellers i arbeidsstyrken. De tre andre virksomhetene opplever alle i større eller mindre grad en nedgang i ledighetssannsynlighet over perioden. Alle sammen fra et nivå som lå lavere enn for populasjonen, og til et nivå som ved utgangen av 2000 fortsatt var lavere enn for populasjonen. Sannsynligheten for arbeidsledighet vil variere med de ansattes alder, kjønnssammensetning og utdanningsnivå. Vi har i de følgende analysene kontrollert for disse faktorene for å gi et bedre bilde av hvilke mekanismer som påvirker risikoen for arbeidsledighet.

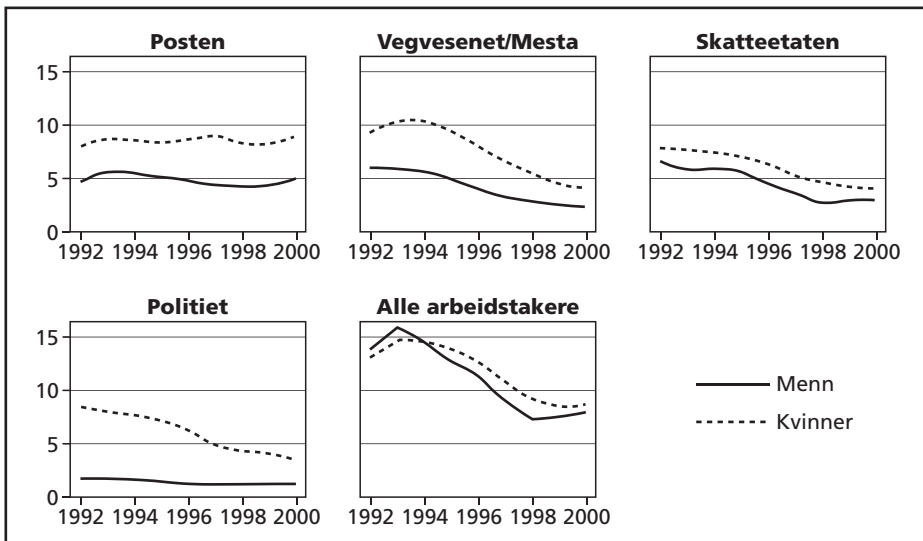
Figur 7.3 viser tydelig at ledighetsrisikoen rammer kvinner og menn ulikt. Kvinner som har vært ansatt i Posten, Mesta og politiet, opplever en særlig sterk risiko for arbeidsledighet. Kvinner ansatt i Posten har gjennom hele perioden nesten dobbelt så høy risiko som menn for å bli arbeidsledige. For politiet er denne forskjellen ennå større ved begynnelsen av observasjonsperioden. I 1992 har kvinner ansatt i politiet nesten fire ganger så høy risiko som menn for å bli arbeidsledige. Disse forskjellene minker markert utover perioden, og i 2000 er risikoen for ledighet dobbelt så stor for kvinner. Disse forskjellene gjør seg gjeldende i både Skatteetaten og for resten av populasjonen, men i atskillig mindre grad enn for Posten, politiet og Mesta.



Figur 7.2 Forekomst av arbeidsledighet i løpet av ett år, for åra 1992–2000 (1992-kohorten)



Figur 7.3 Forekomst av arbeidsledighet i løpet av ett år, for åra 1992–2000, fordelt på kjønn (1992-kohorten)

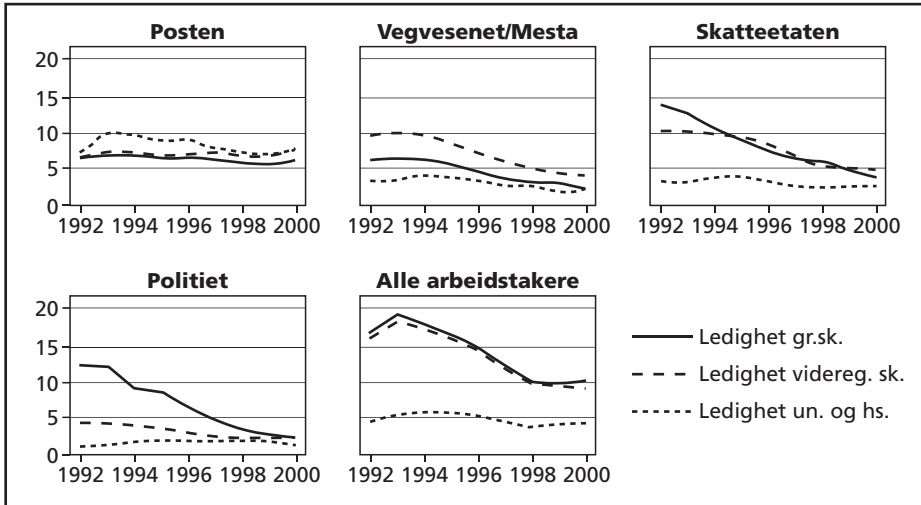


Noe overraskende ser det i figur 7.4 ut til at det er de høyest utdannede (universitet og høyskole) som har størst ledighetssannsynlighet i Posten. Forskjellene er vel å merke svært små, men trenden er motsatt av hva man finner for de tre andre virksomhetene og populasjonen. Her kan årsaken være at en høy andel av Postens ledelse ble overflødig i omstillingsprosessen. For de andre virksomhetene ser det ut til at lav utdanning gir høyere ledighetsrisiko. Et annet fellestrekk for disse er at utdanningsgruppene nærmer seg hverandre over tid. Særlig markert er dette for Skatteetaten og for politiet, der det mot slutten av perioden nesten ikke kan skiller mellom de ulike utdanningsgruppene. Denne tilnærmingen bør sees på bakgrunn av den generelle konjunkturutviklingen Norge hadde i denne perioden. Man så gjennom hele denne perioden en bedring av arbeidsmarkedssituasjonen, og etterspørselen etter arbeidskraft. Et naturlig resultat av denne utviklingen er at utsatte grupper, som de lavest utdannede, gradvis møtte færre hindringer i forhold til egen sysselsettingssituasjon.

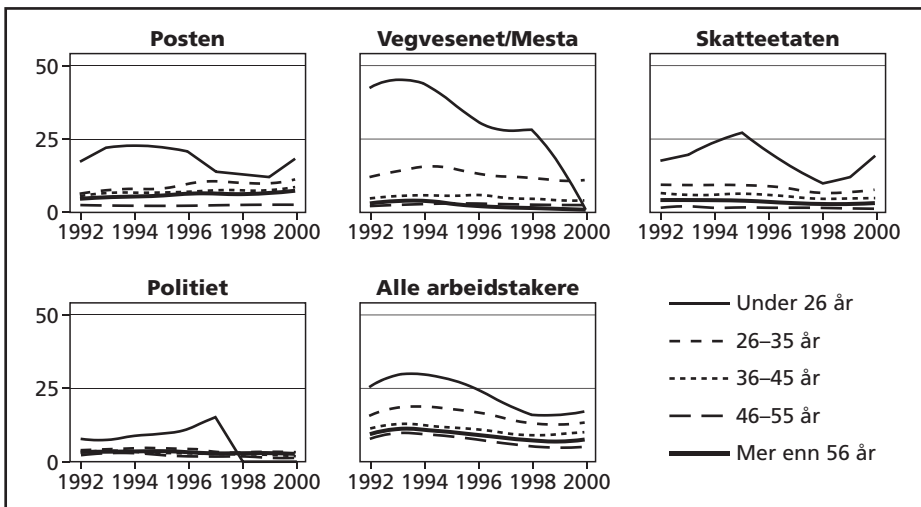
Alderseffektene er noe uklare, men det ser ut som om det er gruppa under 26 år som har hatt den generelt største ledighetsrisikoen (figur 7.5). For øvrig kan det se ut som om det også her har skjedd en tilnærming mellom de ulike aldersgruppene i perioden fra 1992–2000. For ansatte i Vegvesenet/Mesta og politiet har denne utviklingen gått så langt at de yngste arbeidstakerne mot slutten av perioden har den laveste ledighetssannsynligheten. For politiet var 1997 et rekrutteringsmessig unntaksår i etaten. Veksten var dette året på 0,4 prosent, mens den åra før har ligget mellom 3,8 og seks prosent. Fem år tidligere ble politiskolen nedlagt, og høyskolen kom i stedet. Således ble det etter dette utdannet kull med ny type kompetanse. Når disse først kommer inn, er de attraktiv arbeidskraft. Den generelle tilnærmingen mellom aldersgruppene i alle de fire virksomhetene kan muligens også ha sammenheng med bedringen i konjunktursituasjonen utover i perioden.

Figurene som er presentert her, gir et oversiktsbilde over situasjonen i de fire virksomhetene, men gir ikke direkte grunnlag for en vurdering av omstillingenes effekter på ledighetsrisiko. Her spiller faktorer som aldersfordeling, utdanningsfordeling og kjønnsfordeling i virksomhetene inn. Det er altså viktig å skille effektene av de ansattes kjennetegn fra de direkte effektene av omstillingsprosessene. Dette gjøres best ved å sammenlikne like med like, altså ved å sammenlikne ansatte i de fire virksomhetene med andre arbeidstakere med samme kjennetegn. En slik sammenlikning vil gi oss muligheten til å avdekke den bedriftsspesifikke ledigheten, altså den delen av ledighetsutviklingen som ikke skyldes de ansattes kjennetegn. Denne prosedyren er kortfattet beskrevet i kapittel 2. Matchingsanalysene tar utgangspunkt i de som var ansatt i virksomhetene i 1994. Trygde- og arbeidshistorikk fra de to foregående åra er brukt som bakgrunnsinformasjon for å generere mest mulig identiske kontroll- og sammenlikningsgrupper.

Figur 7.4 Forekomst av arbeidsledighet i løpet av ett år, for åra 1992–2000, fordelt på utdanning (1992-kohorten)



Figur 7.5 Forekomst av arbeidsledighet i løpet av ett år, for åra 1992–2000, fordelt på aldersgrupper (1992-kohorten)



Tabell 7.5 viser en slik analyse, der vi har sammenliknet ledighetsrisikoen i Posten med arbeidstakere med tilsvarende kjennetegn hentet fra resten av populasjonen.

Tabell 7.5 Utvikling i ledighetsrisiko for alle ansatte i Posten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Posten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	8,84	14,87	-6,03
1995	8,62	14,37	-5,75
1996	8,69	13,24	-4,56
1997	8,57	11,33	-2,76
1998	7,57	7,58	-0,01
1999	7,50	8,63	-1,11
2000	7,50	8,63	-1,12

Sammenlikningen av Posten og en identisk gruppe fra populasjonen viser at post-ansatte ikke på noe tidspunkt overskrider sammenlikningsgruppas ledighetsrisiko. Derimot er det en tendens til at forskjellene mellom de postansatte og sammenlikningsgruppa blir mindre over tid. Fra 1998 og fram til 2000 er det svært små forskjeller mellom de to gruppene. Dette er i tråd med funnene og konklusjonene som ble trukket ovenfor. Totalt sett er derfor utviklingen i Posten mindre positiv enn den er for sammenlikningsgruppa.

Tabell 7.6 Utvikling i ledighetsrisiko for alle ansatte i Vegvesenet/Mesta, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Vegvesenet/Mesta	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	5,89	10,69	-4,80
1995	5,53	10,01	-4,49
1996	4,47	9,98	-5,04
1997	3,48	7,54	-4,06
1998	2,81	5,87	-3,06
1999	2,50	6,45	-3,95
2000	2,27	7,46	-5,18

Tabell 7.6 viser at heller ikke Vegvesenet/Mesta noen gang i perioden har høyere ledighetssannsynlighet enn sammenlikningsgruppa. Utviklingen her er mindre entydig, og det ser ut som om Vegvesenet/Mesta i stor grad opprettholder sin lave arbeidsledighetsrisiko gjennom hele perioden.

Tabell 7.7 Utvikling i ledighetsrisiko for alle ansatte i Skatteetaten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Skatteetaten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	4,26	8,43	-4,17
1995	3,99	8,31	-4,31
1996	3,74	6,99	-3,26
1997	3,21	5,48	-2,27
1998	2,68	3,54	-0,86
1999	2,54	4,01	-1,48
2000	2,13	3,99	-1,86

Heller ikke for Skatteetaten ser det ut til at perioden har vært spesielt problematisk når det gjelder ledighetsrisiko (tabell 7.7). I likhet med sammenlikningsgruppa opplevde Skatteetaten totalt sett en nedgang i ledighetsrisiko gjennom perioden, men nærmer seg likevel sammenlikningsgruppa.

Tabell 7.8 Utvikling i ledighetsrisiko for alle ansatte i politiet, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Politiet	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	3,29	9,85	-6,56
1995	3,14	9,60	-6,46
1996	2,76	9,62	-6,86
1997	2,14	7,99	-5,85
1998	2,01	5,75	-3,74
1999	1,77	5,90	-4,12
2000	1,84	6,22	-4,38

Politiet er den av virksomhetene som har lavest ledighetsrisiko over tid (tabell 7.8). Risikoen for ledighet har avtatt i perioden fra 1994–2004. Ansatte i politiet har gjennom hele perioden en vesentlig lavere risiko for ledighet enn det som er tilfellet for sammenlikningsgruppa.

## 7.4 Sykefravær og trygdemottak

Problematiske omstillingsprosesser kan gi seg utslag i forhøyet sykefravær, både forut for og etter at omstillingsprosessen er fullført. Omstillingsprosessene kan også sette i gang mer langvarige trygdeforløp som resulterer i permanent eksklusjon fra arbeidsmarkedet. Det er her nærliggende å trekke fram funn fra Røed og Fevang (2005) som viser at nedbemanningen i helsesektoren fører til økt innstrømming til sykefravær, men også til en økt innstrømming til mer permanente trygdeytelser. I de påfølgende analysene ser vi utviklingen i sykefravær, attføring, uførepensjon og AFP i sammenheng med aktuelle omstillingsprosesser i de fire virksomhetene.

### Sykefravær

Sykefraværstatistikken som her er presentert, er ikke målt som tapt arbeidstid, men som gjennomsnittlig antall dager med langtidsfravær fordelt på alle de ansatte. Sykefraværstatistikken baserer seg på innrapportert utbetaling fra Folketrygden. Dette forkorter observasjonsperioden vi har til rådighet, ettersom folketrygden ikke betalte sykepenger til statsansatte i 1990-åra (Hammer og Øverbye, 2006). Posten skiller seg ut, da Posten første desember 1996 ble omdannet til et BA selskap. Vi har derfor informasjon om langtidsfravær fra 1997 til og med 2003 for Posten, og fra 2000 til og med 2003 for de tre andre virksomhetene. I tabell 7.9 gjengir vi sannsynligheten for å bli rammet av langtidssykefravær i perioden 1992–2003 for alle som var ansatt i 1992 (1992-kohorten). Her er det verdt å merke seg at bare tallene fra Vegvesenet/Mesta, Skatteetaten og politiet er direkte sammenliknbare på grunn av de ulike observasjonsperiodene.

Tabell 7.9 Forekomst av langtidssykefravær for 1992-kohorten, perioden 1992–2003

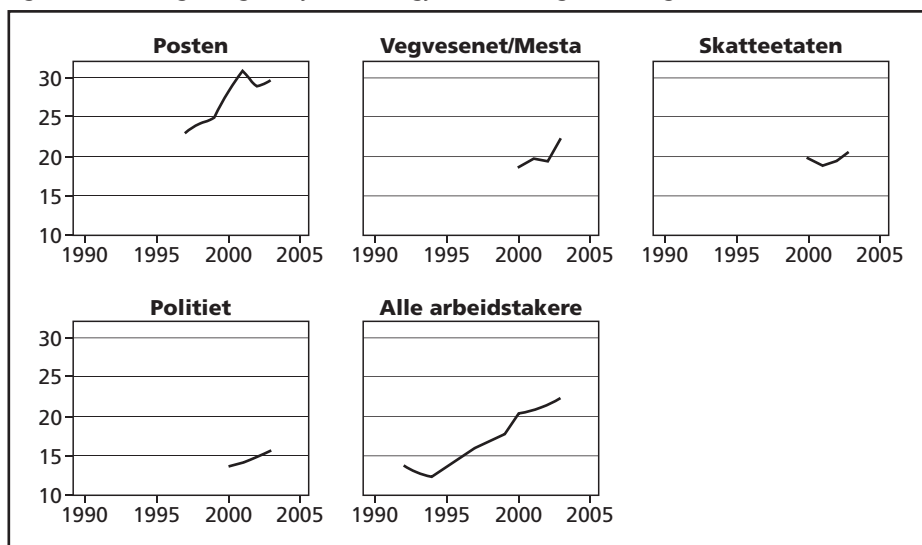
Virksomhet	Ikke langtidsfravær	Langtidsfravær
Posten	39,22	60,78
Vegvesenet/Mesta	56,11	43,89
Skatteetaten	54,46	45,54
Politiet	62,44	37,56
Alle arbeidstakere	36,01	63,99

Tabell 7.9 viser at Posten, på tross av en mye kortere observasjonsperiode, ligger nesten like høyt som sammenlikningsgruppa hentet fra populasjonen når det gjelder risiko for langtidssykefravær. Nesten 61% av dem som jobbet i Posten i 1992 opplever ett eller flere tilfeller av langtidsfravær i perioden 1997–2003. Postens egne tall over totalt sykefravær går lenger tilbake og viser samme utvikling. Sykefraværet, inkludert korttidsfravær, stiger jevnt fra seks prosent i 1994 til over elleve prosent i perioden 2001–2003.<sup>74</sup>

For å gi et bedre bilde av langtidsfraværets utvikling, har vi i figuren under kalkulert den årlige sannsynligheten for langtidsfravær for de fire virksomhetene. Utgangspunktet her er de til enhver tid ansatte i virksomhetene, og ikke 1992-kohorten som i tabell 7.9.

Figur 7.6 viser at det har foregått en markert økning i langtidsykefraværet i tre av de fire virksomhetene våre. Skatteetaten skiller seg ut med et forholdsvis stabilt sykefravær. Bare Posten og Vegvesenet/Mesta har et sykefravær som overstiger sykefraværet vi finner i populasjonen for øvrig. Her er det interessant å merke seg at utviklingen i Vegvesenet/Mesta kommer samtidig med opprettelsen av Mesta som aksjeselskap og en større nedbemanning. Politiets økte sykefravær forklares av etaten med at denne gruppa har fått større arbeidsbelastning som følge av prosessen med å frigjøre politifolk til utadrettet virksomhet.

Figur 7.6 Utvikling i langtids sykefravær, gjennomsnittlig antall dager for alle ansatte



<sup>74</sup> Kilde: Posten konsernstab HR og Postens årsberetninger fra 1995.

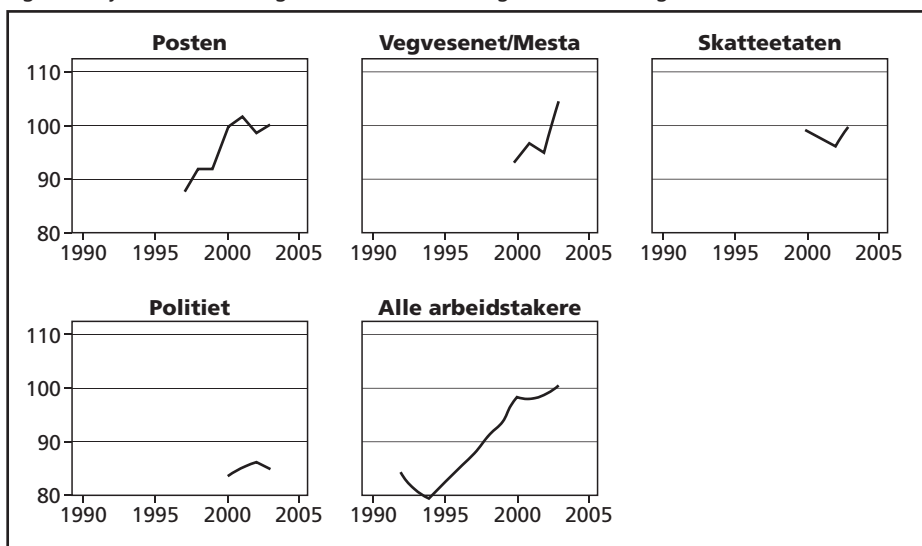
Skyldes utviklingen i sykefravær at sykefraværperiodene har blitt lengre eller at det er flere som blir langtidssykemeldt? I figur 7.7 har vi illustrert utviklingen av sykefraværets lengde for dem som er registrert med langtidsfravær. Utviklingen her vil gi oss en pekepinn på om det er innstrømmingen eller lengden på fraværet som har økt.

Figur 7.7 viser at mens Posten og Vegvesenet/Mesta har opplevd en utvikling i retning av lengre sykefraværperioder, har politiet og Skatteetaten kun opplevd mindre endringer. Det er for øvrig verdt å merke seg at utviklingen mot lengre sykefravær blant de sykemeldte følger utviklingen i figur 7.6. Dette er en indikator på at økningen i det totale sykefraværet langt på vei kan forklares med at sykefraværets varighet har økt.

Figur 7.8 viser at kvinner, uten unntak, har et vesentlig høyere sykefravær enn menn. Det kan se ut som om at både Posten, Skatteetaten og politiet opplever økende kjønnsforskjeller i utviklingen av sykefravær over tid. Denne tendensen gjelder for øvrig også for arbeidsstokken generelt.

Vi har også kontrollert for om det er systematiske kjønnsforskjeller i lengden på sykefraværet hos dem som er registrert som syke. Dette vil kunne avdekke om det har foregått kjønns spesifikke endringer i innstrømming versus lengden på sykefraværperiodene. Analysen viser ingen systematiske endringer mellom kjønnene, og vi slutter ut fra dette at menn og kvinner har hatt omtrent den samme økningen i innstrømmingen til sykefravær.

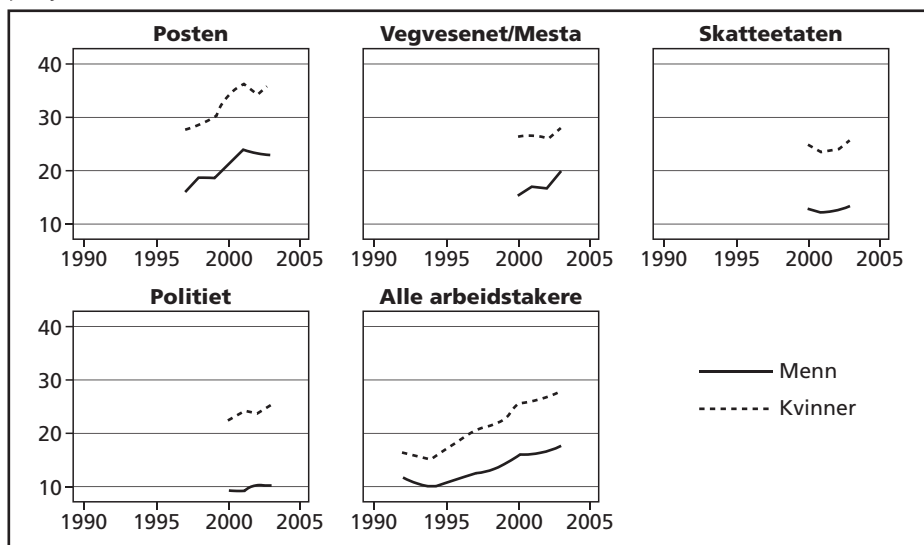
Figur 7.7 Sykefraværets lengde for dem som er registrert med langtidsfravær



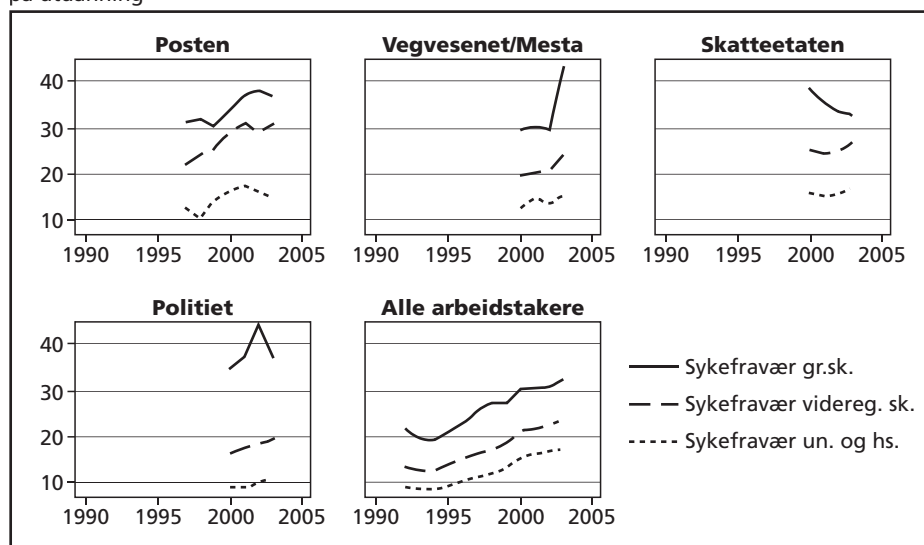


Vi antar at de ansattes utdanning har betydning for hvorvidt de blir rammet av langtidsfravær eller ikke. I figur 7.9 har vi derfor kontrollert for om det finnes utdanningspesifikke effekter på utviklingen i sykefraværet.

Figur 7.8 Utvikling i langtids sykefravær, gjennomsnittlig antall dager for alle ansatte, fordelt på kjønn



Figur 7.9 Utvikling i langtids sykefravær, gjennomsnittlig antall dager for alle ansatte, fordelt på utdanning



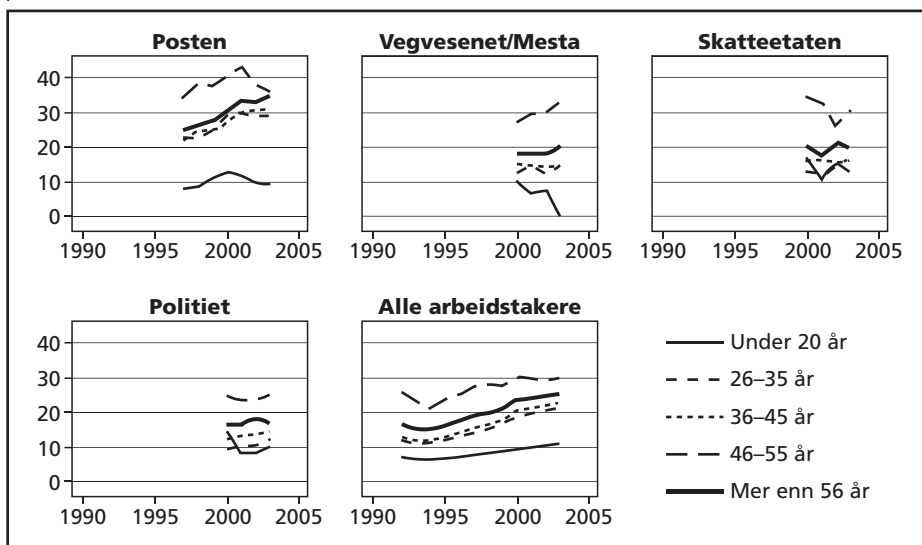
Her ser vi at det finnes til dels svært sterke effekter av utdanning på det gjennomsnittlige antallet dager med sykefravær i de fire virksomhetene. Særlig for politiet kan det se ut som om ansatte med grunnskoleutdanning er sterkt overrepresenterte når det gjelder sykefravær. Videre ser vi for Vegvesenet/Mesta en utvikling der de lavest utdannede har en svært sterk økning i sykefravær mot slutten av perioden, mens de med høyest utdanning ligger på et stabilt nivå. Mot slutten av perioden har ansatte i Vegvesenet/Mesta med grunnskoleutdanning tre ganger så høyt sykefravær som ansatte med høyere utdanning. Bare i Skatteetaten og politiet ser man en tendens til minkende utdanningsforskjeller over tid.

Aldersfordelingen blant de ansatte i de fire virksomhetene antas å ha en effekt på forekomsten av sykefravær. Eldre arbeidstakere har et høyere langtidsfravær enn yngre arbeidstakere, og vi antar derfor at aldersfordelingen i de fire virksomhetene vil ha betydning for forekomsten av sykefravær.

Figur 7.10 viser at de eldste arbeidstakerne har et høyere sykefravær enn de yngste arbeidstakerne. Forskjellene er betydelige, og særlig Posten og Mesta skiller seg ut ved å ha store forskjeller mellom de yngste og de eldste arbeidstakerne.

For å skille de direkte effektene av omstillingsprosessene fra effektene som skyldes de ansattes kjennetegn, har vi foretatt sammenlikninger av de fire virksomhetene med arbeidstakere med samme kjennetegn og næringstilknytning.

Figur 7.10 Utvikling i langtids sykefravær, gjennomsnittlig antall dager for alle ansatte, fordelt på alder



Tabell 7.10 viser en slik analyse der vi har sammenliknet sykefraværet i Posten med arbeidstakere med tilsvarende kjennetegn hentet fra resten av populasjonen.

Tabell 7.10 Utvikling i langtids sykefravær, gjennomsnittlig antall dager for ansatte i Posten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Posten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1997	14,19	10,62	3,57
1998	15,39	10,86	4,53
1999	16,46	14,00	2,46
2000	18,30	16,00	2,31
2001	22,16	17,59	4,58
2002	25,51	23,72	1,79
2003	28,51	23,25	5,27

Postansatte har sammenliknet med tilsvarende gruppe utenfor Posten hatt en økning i gjennomsnittlig antall sykefraværsdager. Postansatte ligger gjennom hele perioden høyere enn for sammenlikningsgruppa. Ingen av disse forskjellene kan tilskrives kjennetegn ved de ansatte som for eksempel høy kvinneandel eller en høy andel eldre ansatte. Disse faktorene er eliminert ved uttaket av sammenlikningsgruppa. Vi står derfor igjen med en utvikling som i stor grad må tilskrives interne forhold ved Posten. Det er her nærliggende å trekke fram effekter av den omfattende nedbemanningen som har foregått i Posten gjennom hele denne perioden. Dette er i tråd med Røed og Fevangs (2005) funn av økende sykefravær i helseforetak der det har foregått nedbemanning over lengre perioder.

Tabell 7.11 Utvikling i langtids sykefravær, gjennomsnittlig antall dager for ansatte i Vegvesenet/Mesta, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Vegvesenet/Mesta	Sammenlikningsgruppe	Differanse
2000	13,78	14,61	-0,83
2001	15,16	15,51	-0,35
2002	18,05	20,78	-2,73
2003	23,87	22,25	1,63

Tabell 7.11 viser tilsvarende tall for Vegvesenet/Mesta. I motsetning til Posten ligger Vegvesenet/Mesta lavere enn sammenlikningsgruppa helt fram til 2003. Heller ikke her skyldes utviklingen egenskaper ved de ansatte eller generelle forhold på arbeidsmarkedet. Årsakene er derfor å finne i bedriftsinterne forhold ved Vegvesenet/Mesta. Her er det nærliggende å relatere den markante økningen fra 2002 til 2003 til opprettelsen av produksjonsdelen som aksjeselskap og den påfølgende nedbemanningsprosessen.

Tabell 7.12 Utvikling i langtids sykefravær, gjennomsnittlig antall dager for ansatte i Skatteetaten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Skatteetaten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
2000	14,42	12,48	1,94
2001	14,84	15,42	-0,58
2002	17,74	19,20	-1,46
2003	21,92	22,36	-0,44

Tabell 7.12 viser at også Skatteetaten opplevde en markant økning i sykefraværet i løpet av perioden 2000 til 2003, men i motsetning til de to foregående virksomhetene kommer Skatteetaten mot slutten av perioden bedre ut enn sammenlikningsgruppa. Vi finner derfor ingen indikasjoner på at omstillingsprosesser i Skatteetaten har ført til forhøyet sykefravær hos de ansatte.

Tabell 7.13 Utvikling i langtids sykefravær, gjennomsnittlig antall dager for ansatte i politiet, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Politiet	Sammenlikningsgruppe	Differanse
2000	10,34	12,07	-1,73
2001	11,47	11,82	-0,35
2002	13,72	16,34	-2,62
2003	15,43	17,26	-1,83

Politiets sykefravær kommer aldri høyere enn for sammenlikningsgruppa (tabell 7.13). På tross av dette har også politiet en markert økning i langtidsfravær gjennom perioden, men økningen er svakere enn den vi finner for sammenlikningsgruppa. Vi kan derfor heller ikke her se noen direkte effekter av politiets omstillingsprosesser på sykefraværet hos de ansatte.

## Attføring

I perioden mellom 1992 og 2001 opplevde norsk arbeidsliv en økning i innstrømmingen til attføring. Før vi ser på økningen i innstrømningsratene, gir vi i tabell 7.14 et bilde av den totale sannsynligheten for attføring for perioden 1992–2001 for de som var ansatt i 1992.

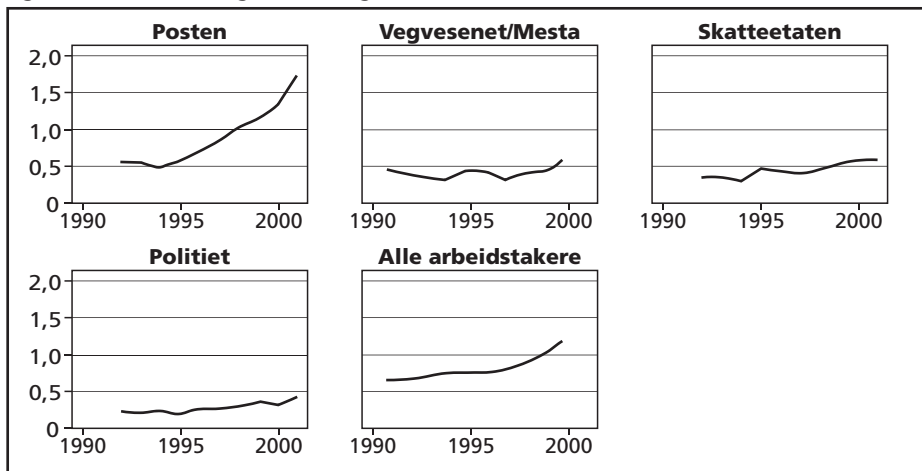
Tabell 7.14 Forekomst av attføring for 1992-kohorten, perioden 1992–2001

Virksomhet	Ikke attført	Attført
Posten	93,18	6,82
Vegvesenet/Mesta	96,68	3,32
Skatteetaten	96,47	3,53
Politiet	97,70	2,30
Alle arbeidstakere	93,88	6,12

Posten ligger nesten over dobbelt så høyt som de tre andre virksomhetene når det gjelder attføringsrisiko. Nesten sju prosent av de ansatte i Posten i 1992 havner på attføring i løpet av perioden 1992–2001. Det er bare sammenlikningsgruppa fra populasjonen som nærmer seg dette nivået. Lavest av alle ligger politiet, med en attføringssannsynlighet på 2,3 prosent.

For å illustrere de den historiske økningen i attføringstilfeller, har vi i figur 7.11 sammenliknet den årlige innstrømmingen til attføring for populasjonen med Posten, Vegvesenet/Mesta, Skatteetaten og politiet. Vi har valgt å fokusere på innstrømnings-

Figur 7.11 Innstrømming til attføring, for åra 1992–2001 (1992-kohorten)



rater og ikke på det totale antallet attførte, da det førstnevnte gir en mer nøyaktig beskrivelse av den til enhver tid rådende situasjonen.

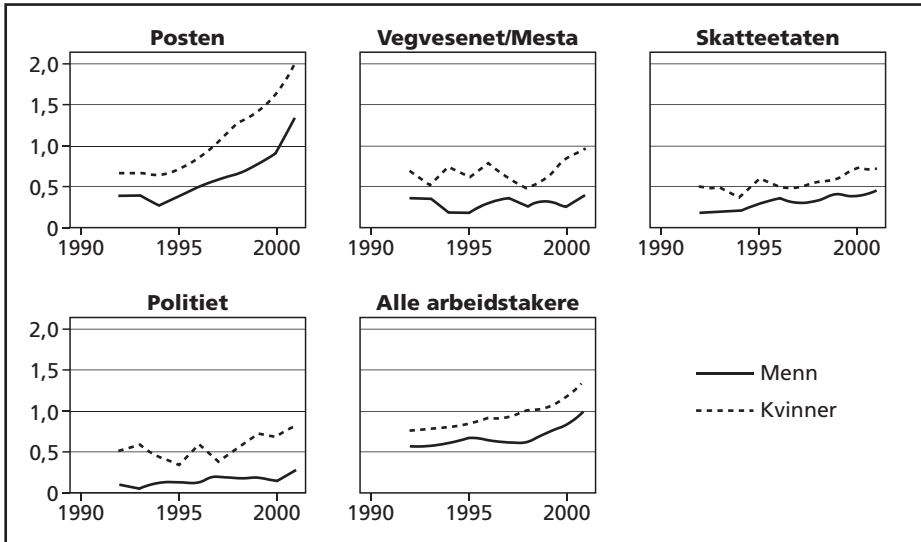
Innstrømningsraten i figur 7.11 er den prosentvise andelen av 1992-kohorten i de fire virksomhetene og deres sannsynlighet for å starte et attføringsforløp for hvert av åra fra 1992–2001. Kategorien «alle arbeidstakere» angir attførings sannsynligheten for et representativt utvalg av befolkningen som var i arbeid i 1992. Vi ser av figuren at populasjonen som helhet har hatt en økning fra 0,65 prosent sannsynlighet for attføring i 1992 til nesten 1,2 prosent i 2001. Blant de fire virksomhetene er det kun Posten som har en sterkere økning i attførings sannsynlighet. Fra et nivå på 0,56 i 1992 opplever Posten en kraftig økning til nesten 1,8 prosent attførings sannsynlighet i 2001. Totalt sett innebærer dette mer enn en tredobling av attføringsrisikoen i løpet av en perioden 1992–2001. For de tre andre virksomhetene – Vegvesenet/Mesta, Skatteetaten og politiet – har det bare vært en marginal økning i attføringsrisikoen i løpet av perioden. Ansatte i disse tre virksomhetene har omtrent halvparten så høy attføringsrisiko som resten av populasjonen.

I likhet med ledighets- og sykepengesisikoen, ser det i tabell 7.12 ut som om kvinner i større grad har attføringsløp enn menn. Attføringsrisikoen fordelt på kjønn synes ikke å variere systematisk over tid. Vi kan derfor ikke slutte at forskjellene mellom kvinner og menn har økt eller minket i løpet av perioden.

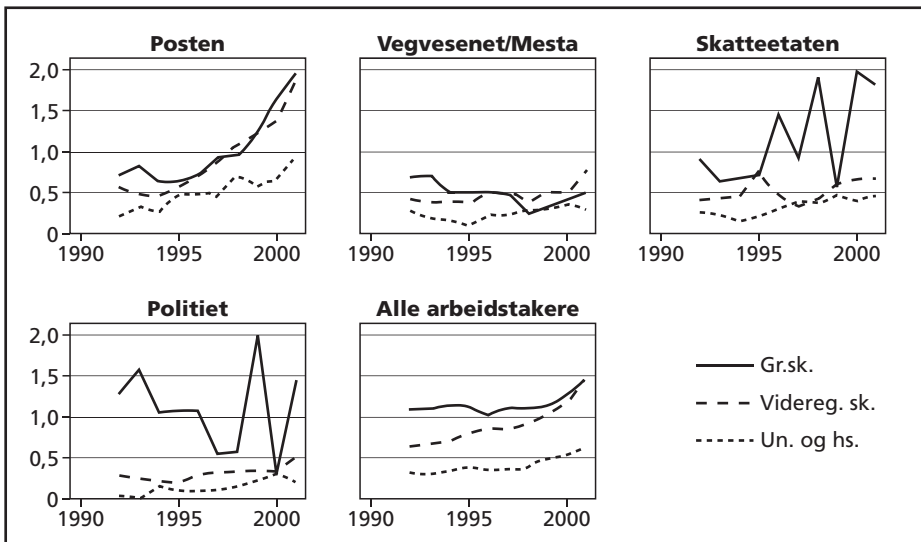
Det lave antallet attførte i Skatteetaten og politiet gir en del kraftige utslag i figur 7.13 som viser innstrømming til attføring fordelt på utdanning. Vi vil derfor ikke vektlegge de voldsomme variasjonene i attføringsrisikoen for ansatte med grunnskoleutdanning i Skatteetaten og politiet. Tallene for populasjonen som helhet viser at ansatte med høyere utdanning har atskillig lavere risiko for å bli attførte enn andre. I løpet av perioden ser det også ut som om det har skjedd en tilnærming mellom de to laveste utdanningsgruppene. Figuren for populasjonen viser at det i 2001 nesten ikke går an å skille grunnskoleutdannede fra ansatte med videregående skole. Vi ser igjen de samme forskjellene mellom utdanningsgruppene for Posten. Postansatte med grunnskole eller videregående utdanning har atskillig høyere risiko for å havne på attføring enn ansatte med høyere utdanning. I 2001 er risikoen for disse to gruppene i Posten mer enn dobbelt så høy som for dem med høyere utdanning. Vi ser den samme forskjellen i utdanning for Skatteetaten og for politiet, men her er utviklingstrenden mindre klar. I Vegvesenet/Mesta er det bare minimale forskjeller mellom utdanningsgruppene når det gjelder attføringsrisiko.

Vi har kjørt tilsvarende analyser der vi har kontrollert for alder, men uten å finne noen særlig grad av aldersrelaterede effekter. Unntaket her er Posten, som for åra 2000 og 2001 opplever en kraftig økning i attføringsrisikoen for ansatte under 26 år. I løpet av denne korte perioden øker attføringsrisikoen for disse fra 0,7 prosent til mer enn fem prosent.

Figur 7.12 Innstrømming til attføring, for åra 1992–2001, fordelt på kjønn (1992-kohorten)



Figur 7.13 Innstrømming til attføring, for åra 1992–2001, fordelt på utdanning (1992-kohorten)



For å isolere effektene av konjunktursituasjon og de ansattes kjennetegn, har vi også her gjort en sammenlikning av de fire virksomhetene med fire identiske referansegrupper.

Tabell 7.15 Utvikling i attføringsrisiko for ansatte i Posten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Posten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,37	0,41	-0,04
1995	0,54	0,78	-0,24
1996	0,66	0,78	-0,12
1997	0,85	1,29	-0,44
1998	1,08	0,80	0,28
1999	1,13	0,82	0,30
2000	1,30	0,94	0,36
2001	1,76	1,15	0,61

Sammenliknet med en identisk gruppe arbeidstakere ser vi i tabell 7.15 at postansatte fram til 1997 har en lavere sannsynlighet for attføring enn sammenlikningsgruppa. Fra 1998 og fram til 2001 øker forskjellene i attføringssannsynlighet. Ved utgangen av 2001 har postansatte 1,5 ganger så høy risiko som sammenlikningsgruppa for å bli attførte.

Tabell 7.16 Utvikling i attføringsrisiko for ansatte i Vegvesenet/Mesta, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Vegvesenet/Mesta	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,19	0,43	-0,23
1995	0,26	0,45	-0,18
1996	0,35	0,43	-0,08
1997	0,42	0,57	-0,15
1998	0,37	0,73	-0,36
1999	0,43	0,65	-0,22
2000	0,42	0,65	-0,23
2001	0,57	0,78	-0,21



Ansatte i Vegvesenet/Mesta har gjennom hele perioden en svært lav sannsynlighet for å delta på attføringsiltak (tabell 7.16). Sammenliknet med kontrollgruppa har de ansatte atskillig lavere risiko for attføring gjennom hele perioden.

Tabell 7.17 Utvikling i attføringsrisiko for ansatte i Skatteetaten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Skatteetaten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,17	0,33	-0,16
1995	0,36	0,51	-0,16
1996	0,40	0,29	0,11
1997	0,29	0,89	-0,60
1998	0,40	0,36	0,04
1999	0,50	0,42	0,08
2000	0,51	0,44	0,07
2001	0,47	0,99	-0,52

Resultatene for Skatteetaten (tabell 7.17) er mindre klare enn for Posten og Vegvesenet/Mesta. Ved inngangen til perioden lå ansatte i Skatteetaten lavere enn i kontrollgruppa. Fra 1998 følger en periode der attføringsrisikoen er høyere enn for kontrollgruppa. I 2001 endrer dette seg igjen ved at ansatte i Skatteetaten bare har halvparten av attføringsrisikoen som foreligger for kontrollgruppa.

Tabell 7.18 Utvikling i attføringsrisiko for ansatte i politiet, 1994-kohorten, sammenliknet med

År	Politiet	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,15	0,36	-0,22
1995	0,19	0,52	-0,33
1996	0,21	0,73	-0,52
1997	0,28	0,76	-0,48
1998	0,27	1,08	-0,81
1999	0,33	0,59	-0,26
2000	0,26	1,35	-1,08
2001	0,46	0,74	-0,28

Ansatte i politiet har jevnt over en lav attføringsrisiko (tabell 7.18). Gjennom hele perioden ligger risikoen for attføring langt under tallene for den identiske kontrollgruppa. Vi ser likevel en generell økning i attføringsrisiko gjennom hele perioden, men fra et svært lavt nivå.

## Uførepensjon

I likhet med attføring, har det i løpet av perioden også vært en kraftig økning i innstrømmingen til uførepensjon. I tabell 7.19 er den totale sannsynligheten for å bli ufør i perioden 1992–2003 for dem som var ansatt i 1992 (1992-kohorten) presentert.

Tabell 7.19 Forekomst av uførepensjon for 1992-kohorten, perioden 1992–2003

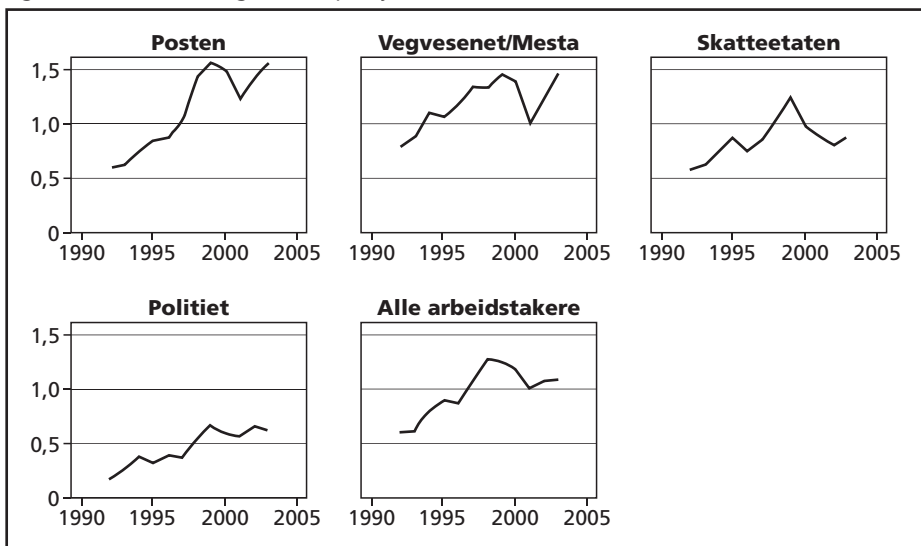
Virksomhet	Ikke ufør	Ufør
Posten	87,24	12,76
Vegvesenet/Mesta	86,49	13,51
Skatteetaten	90,14	9,86
Politiet	94,80	5,20
Alle ansatte	88,94	11,06

Her skiller Vegvesenet/Mesta og Posten seg fra de andre virksomhetene. Trass i aktiv bruk av virkemidler i nedbemanningsprosessene blir rundt 13 prosent av de ansatte uførepensjonerte i løpet av perioden på elleve år. Dette ligger godt over både populasjonen sett under ett og de to andre virksomhetene. Politiet kommer også her ut med den laveste andelen – bare 5,2 prosent av de ansatte blir uføre i løpet av perioden.

I figur 7.14 har vi sammenliknet den årlige innstrømmingen til uførepensjon for populasjonen med Posten, Vegvesenet/Mesta, Skatteetaten og politiet. I likhet med attføringsanalysene har vi også her valgt å fokusere på innstrømningsrater og ikke på det totale antallet uførepensjonerte. Innstrømningsraten er den prosentvise andelen av 1992-kohorten i de fire virksomhetene og de ansattes sannsynlighet for å bli uførepensjonerte for hvert av åra fra 1992–2001. Kategorien «alle ansatte» angir innstrømmingen til uførepensjon for et representativt utvalg av befolkningen som var i arbeid i 1992.

Vi ser av figur 7.14 at populasjonen som helhet ("alle arbeidstakere") har hatt en økende innstrømming til uførepensjon i perioden 1992–2003. Uføreraten var på sitt høyeste i 1998, men lå i 2003 atskillig høyere enn den gjorde i 1992. Alle de fire virksomhetene synes å følge trenden som gjelder for populasjonen som helhet, men det er nivåforskjeller. Politiet og Skatteetaten ligger gjennom hele perioden under sammenlikningsgruppa fra populasjonen, mens Posten og Vegvesenet/Mesta ligger over. Fram til de store omstillingsprosessene startet, lå Posten omtrent på linje med arbeidslivet forøvrig, men innstrømmingen til uførepensjon øker sterkt etter 1996. Totalt sett øker innstrømmingsraten for Posten fra nesten 0,6 prosent til nesten 1,6 prosent ved utgangen av perioden. Dette innebærer mer enn 2,5 ganger så høy innstrømming i 2003 som i 1992.<sup>75</sup> Vegvesenet/Mesta ligger nesten på samme nivå med nesten en dobling av innstrømmingsraten i perioden.

Figur 7.14 Innstrømming til uførepensjon, for åra 1992–2003 (1992-kohorten)

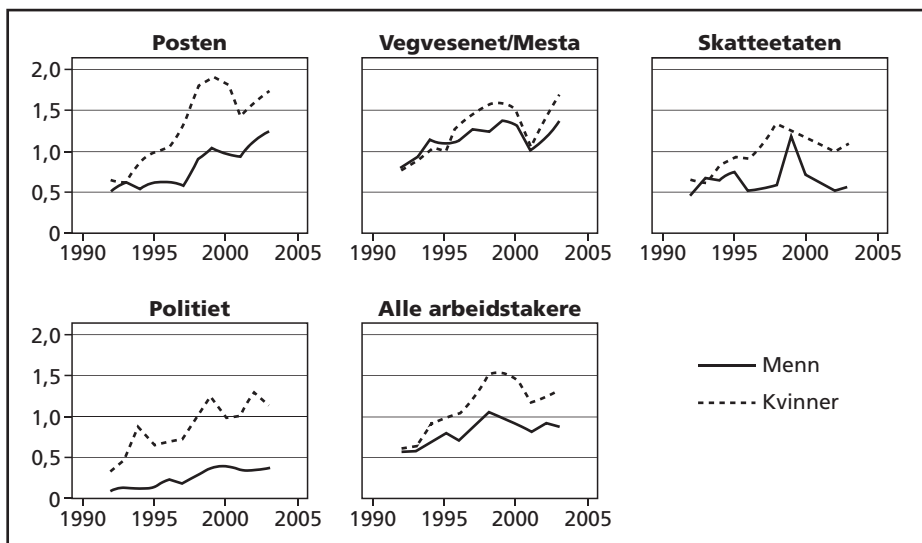


<sup>75</sup> Data vi har fått fra Posten bekrefter den sterke økningen i antall uføretrygdde. Ser vi på andelen uføretrygdede per år i prosent av antall ansatte samme år, gir dette en økning fra 0,75% uføretrygdede i forhold til antall ansatte i 1994 til hele 2,95% i 2004. Postens egne tall viser at denne andelen øker nesten hvert eneste år, men særlig i perioden 1997–2001. Våre beregninger tar utgangspunkt i antall ansatte i 1992, og siden antall ansatte har sunket i Posten vil andelen uføretrygdede ikke framstå som like dramatisk.

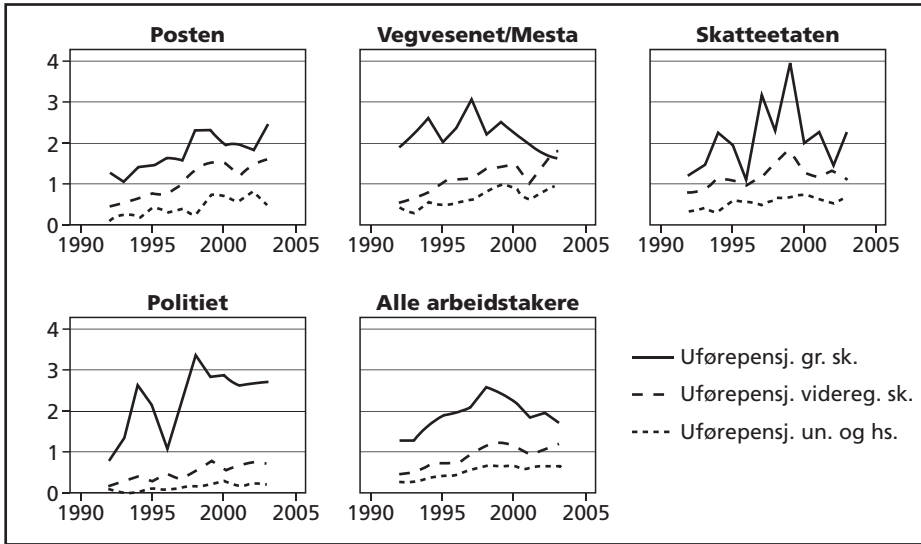
Kvinner viser i figur 7.15 en generelt høyere sannsynlighet for uførepensjonering enn menn, dette gjelder både for populasjonen som helhet og for de fire virksomhetene. Særlig for postansatte og ansatte i politiet framstår denne forskjellen som markert. I 1999 er risikoen for å bli uførepensjonert over dobbelt så høy for kvinner som for menn i Posten. Forskjellene avtar litt utover perioden, men er for menn i 2003 fortsatt bare 70 prosent av uførerisikoen for kvinner. I politiet er disse forskjellene ennå mer markerte. Gjennom hele perioden har kvinner en atskillig høyere risiko for uførepensjonering enn menn. Tallene for 2003 viser at kvinner da har mer enn 3, 5 ganger så høy risiko som menn for å bli uførepensjonerte.

De utdanningsbaserte forskjellene i uførepensjonering er enda mer markerte enn kjønnsforskjellene. Dette gjelder for både populasjonen og for de fire virksomhetene. Figur 7.16 viser at de med lavest utdanning har størst risiko for å bli uførepensjonerte. Blant de postansatte i 1992 var det nesten tre prosent av dem med grunnskole som opplevde en overgang til uførepensjon i 2003. Her er det verdt å merke seg at det totale antallet uførepensjonerte er mye høyere. Av de som var ansatt i 1992, og som hadde grunnskoleutdanning, havnet mellom 16 og 21 prosent i de fire virksomhetene på uføretrygd hvis vi ser på hele perioden 1992-2003. For politiets vedkommende betyr dette at mer enn hver femte arbeidstaker med grunnskoleutdanning er blitt uførepensjonert ved utgangen av 2003.

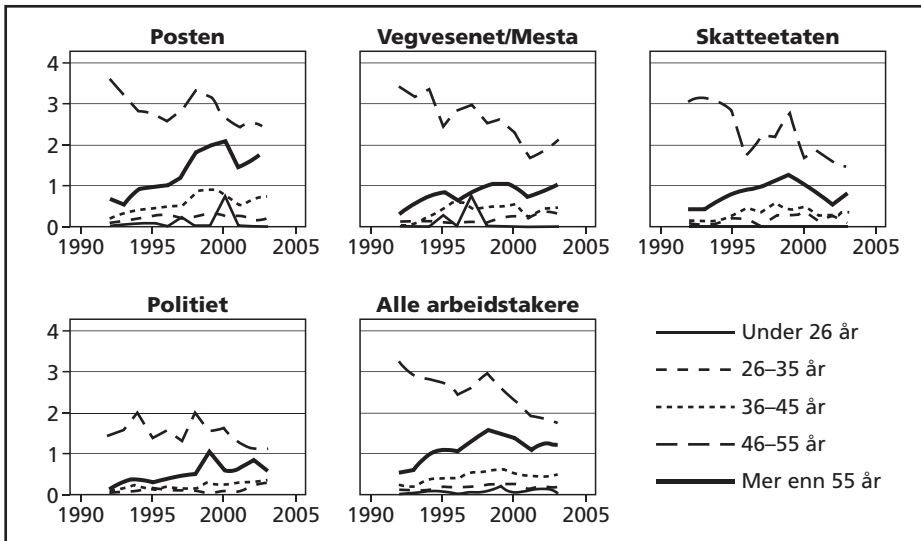
Figur 7.15 Innstrømming til uførepensjon, for åra 1992–2003, fordelt på kjønn (1992-kohorten)



Figur 7.16 Innstrømming til uførepensjon, for åra 1992–2003, fordelt på utdanning (1992-kohorten)



Figur 7.17 Innstrømming til uførepensjon, for åra 1992–2003, fordelt på alder (1992-kohorten)



Uførepensjon er en sterkt aldersrelatert ytelse. Det er derfor ikke overraskende å finne at det er først og fremst arbeidstakere over 56 år som opplever en høy risiko for uførepensjon. Her er det interessant å merke seg at også postansatte i aldersgruppa 46–55 år opplevde en sterk relativ økning i uføresannsynlighet i perioden etter 1997. Det er også verdt å merke seg at uførerisikoen for de eldste synes å ha avtatt gjennom hele perioden for ansatte i Vegvesenet/Mesta og Skatteetaten.

For å isolere effektene av konjunktursituasjon og de ansattes kjennetegn, har vi også her gjort en sammenlikning av de fire virksomhetene med fire identiske referansegrupper.

Tabell 7.20 Utvikling i uførerisiko for ansatte i Posten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Posten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,52	0,62	-0,10
1995	0,69	0,59	0,10
1996	0,78	0,66	0,12
1997	1,00	1,34	-0,34
1998	1,32	1,68	-0,35
1999	1,48	1,36	0,01
2000	1,43	1,11	0,32
2001	1,24	0,81	0,43
2002	1,39	1,11	0,25
2003	1,51	1,13	0,38

Tabell 7.20 viser at uførerisikoen i Posten øker jevnt gjennom hele perioden. Dette er naturlig, da hele utvalget var i jobb i 1994, og fordi prosessen fram mot uførepensjon kan ta flere år. Vi ser likevel at etter 1998 øker uføreraten i Posten relativt til det den gjør i sammenlikningsgruppa. I 2003 var sannsynligheten for uførepensjon i en identisk gruppe bare 75% av uførerisikoen i Posten. Dette fra et utgangspunkt der ansatte i Posten i en periode (1997) bare hadde 75% av sannsynligheten som fantes for sammenlikningsgruppa. Funnene er i samsvar med nedbemanningseffekter funnet blant norske helsearbeidere (Røed og Fevang, 2003). Det er derfor nærliggende å se den økende innstrømmingen til uførepensjon som et resultat av omstillings- og nedbemanningsprosessene som har pågått i forkant av denne utviklingen.

Tabell 7.21 Utvikling i uførerisiko for ansatte i Vegvesenet/Mesta, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Vegvesenet/Mesta	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,77	0,58	0,19
1995	0,93	1,03	-0,10
1996	1,16	1,50	-0,34
1997	1,26	0,86	0,40
1998	1,37	1,73	-0,36
1999	1,50	1,55	-0,05
2000	1,42	1,45	-0,04
2001	1,06	1,12	-0,13
2002	1,29	1,30	-0,07
2003	1,56	1,28	0,29

Uførerisikoen i Vegvesenet/Mesta (tabell 7.21) er mindre klar enn den var for Postens vedkommende. Det er ingen klare utviklingstrekk i forhold til den identiske sammenlikningsgruppa. Både ved inngangen og ved utgangen av perioden ligger risikoen for uførepensjon over det som er tilfellet for kontrollgruppa, men for de fleste åra ligger kontrollgruppa over Vegvesenet/Mesta når det gjelder uførerisiko. Denne uklare tendensen står i kontrast til de generelle uføreratene som ble presentert i figur 7.14. Her skiller Vegvesenet/Mesta seg negativt ut fra populasjonen. Årsaken til at Vegvesenet/Mesta kommer bedre ut i tabell 7.21, er at man her sammenlikner like med like. Dette betyr i praksis at den høye gjennomsnittsalderen og andre påvirkningsfaktorer er tatt høyde for i analysene, og at man her sammenlikner ansatte med samme kjennetegn og næringstilknytning. Den store økningen i 2003 kan tyde på at omstillingsprosessene i 2003/2003 har gitt utslag.

Tabell 7.22 Utvikling i uførerisiko for ansatte i Skatteetaten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Skatteetaten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,61	0,64	-0,03
1995	0,88	0,53	0,34
1996	0,77	0,49	0,28
1997	0,96	0,89	0,07
1998	1,16	1,18	-0,02
1999	1,29	1,03	0,26
2000	1,02	0,99	0,03
2001	0,96	0,82	0,13
2002	0,92	0,89	0,03
2003	1,02	1,13	-0,11

Heller ikke Skatteetaten skiller seg nevneverdig fra kontrollgruppa når det gjelder uførisiko (tabell 7.22). De fleste åra ligger risikoen i Skatteetaten noe høyere enn for kontrollgruppa, men det synes ikke å være noen spesifikke utviklingstrekk i retning av større forskjeller.

Tabell 7.23 Utvikling i uførisiko for ansatte i Politiet, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe hentet fra populasjonen

År	Politiet	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,23	0,37	-0,15
1995	0,25	0,38	-0,14
1996	0,36	0,24	0,13
1997	0,37	1,27	-0,94
1998	0,53	0,99	-0,46
1999	0,60	1,22	-0,62
2000	0,61	1,00	-0,39
2001	0,62	0,71	-0,09
2002	0,57	0,88	-0,31
2003	0,63	0,99	-0,36

Tabell 7.23 viser at politiet gjennomgående ligger langt lavere enn kontrollgruppa når det gjelder uførisiko. I 1997 hadde ansatte i politiet bare 30% av uførisikoen som eksisterte for kontrollgruppa. Ved utgangen av 1993 var denne risikoen steget til 64%, men fremdeles lå uførisikoen langt under risikoen i sammenlikningsgruppa.

### Avtalefestet pensjon

Mottaket av avtalefestet pensjon (AFP) varierer sterkt mellom de fire virksomhetene. Totalt for hele perioden ligger Vegvesenet/Mesta ifølge tabell 7.24 over dobbelt så høyt som de tre andre virksomhetene når det gjelder avganger med AFP for dem som var ansatt i 1992 (1992-kohorten).

Tabellen viser videre at også Skatteetaten har en forholdsvis høy andel som mottar AFP over perioden 1992–2003. Politiet og Posten kommer ut med forholdsvis moderate AFP-rater. I figur 7.18 har vi illustrert hvordan innstrømningsratene til AFP varierer gjennom perioden 1992–2003.

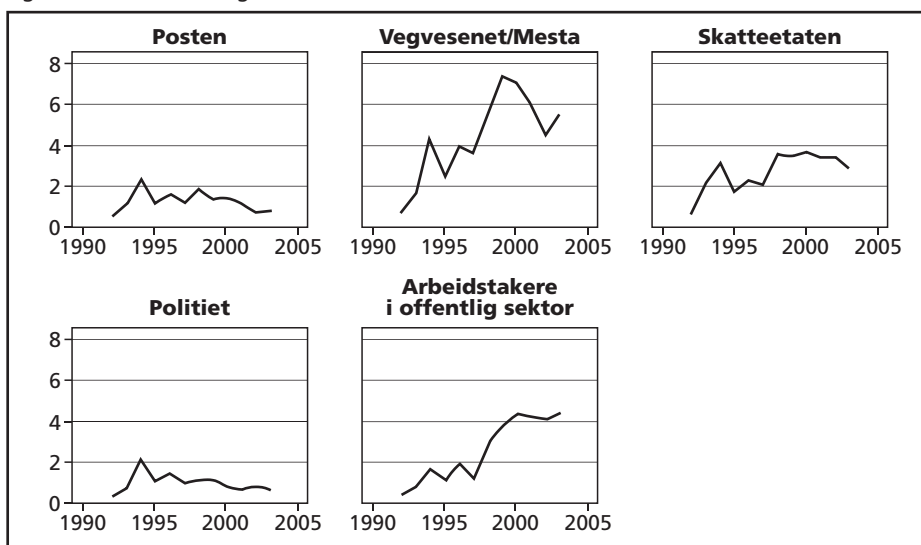


Figur 7.18 viser at det er store forskjeller mellom de fire virksomhetene når det gjelder innstrømming til avtalefestet pensjon. Posten og politiet har gjennom hele perioden en forholdsvis moderat innstrømming til AFP, og ingen av disse virksomhetene viser tendenser til økende innstrømming. Av sammenlikningshensyn sammenligner vi her med ansatte i offentlig sektor. For denne gruppa ser vi en markert økning i innstrømmingen til AFP gjennom hele perioden. Blant de fire virksomhetene er det kun Vegvesenet/Mesta som opplever en tilsvarende økning. Her er det verdt å merke seg at Vegvesenet/Mesta opplevde et toppunkt i 1999, og at innstrømmingen minket markant etter dette.

Tabell 7.24 Forekomst av AFP for 1992-kohorten, perioden 1992–2003

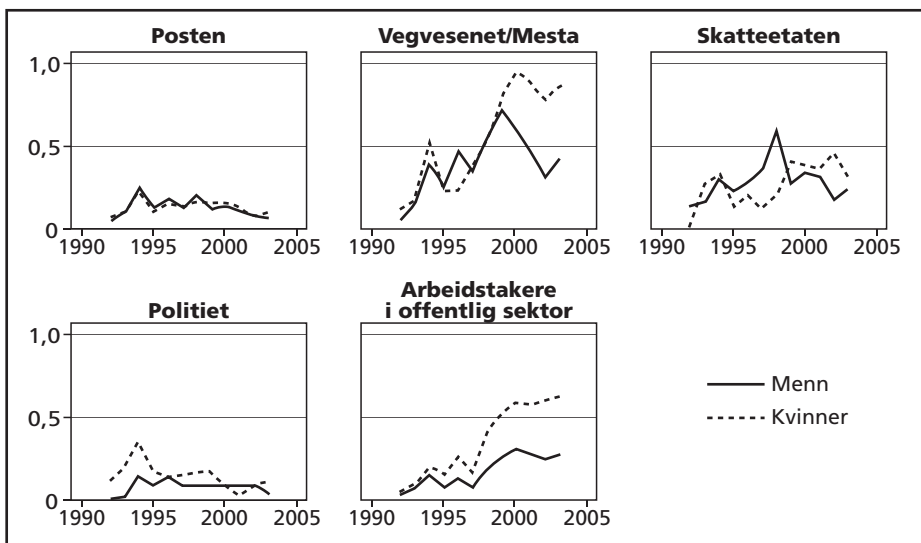
Virksomhet	Ikke AFP	AFP
Posten	98,85	1,15
Vegvesenet/Mesta	96,74	3,26
Skatteetaten	97,94	2,06
Politiet	99,07	0,93
Arbeidstakere i off. sektor	98,48	1,52

Figur 7.18 Innstrømming til AFP, for åra 1992–2003 (1992-kohorten)

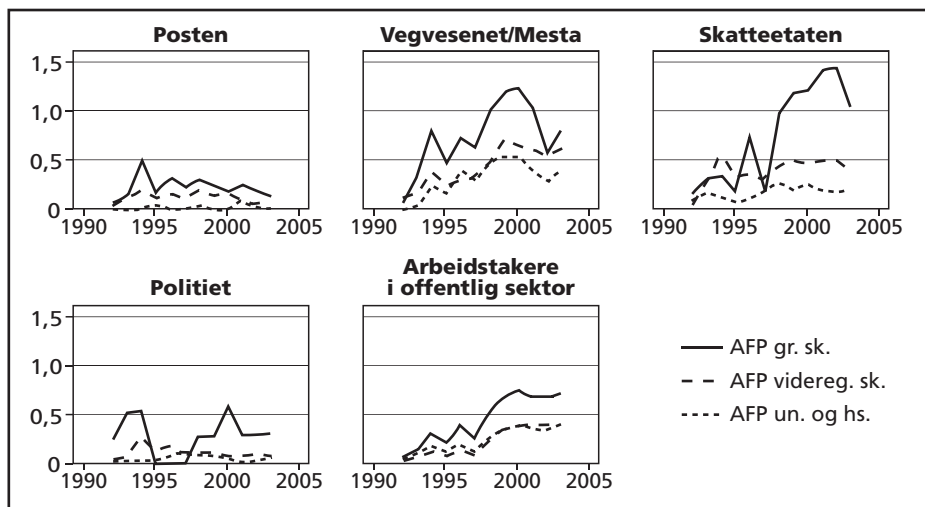


Kjønnforskjellene er markerte for sammenlikningsgruppa av offentlig ansatte. I figur 7.19 ser vi at kvinner i 2003 har mer enn dobbelt så høy innstrømningsrate som menn. Denne forskjellen blir tydeligere gjennom hele perioden fra 1992–2003. Med unntak av Vegvesenet/Mesta, er kjønnforskjellene mindre markerte i virksomhetene vi studerer. Fra utgangen av 1999 øker kjønnforskjellene kraftig blant ansatte i Vegvesenet/Mesta. Et resultat av dette er at kvinner har mer enn 100 prosent høyere innstrømningsrate enn menn i 2003.

Figur 7.19 Innstrømning til AFP, for åra 1992–2003, fordelt på kjønn (1992-kohorten)



Figur 7.20 Innstrømning til AFP, for åra 1992–2003, fordelt på utdanning (1992-kohorten)



Utdanning på grunnskolenivå gir generelt en høyere sannsynlighet for mottak av AFP. Dette gjelder særlig for Vegvesenet/Mesta og Skatteetaten. Ut fra figuren kan det se ut som om den sterke økningen i innstrømming til AFP for ansatte i Vegvesenet/Mesta i større grad rammet dem med lavest utdanning. Her er det også verdt å merke seg at utdanningsforskjellene nådde en topp i 2000, for deretter å avta. Blant de fire virksomhetene er det Skatteetaten som har de største utdanningsrelaterte innstrømningsforskjellene. Her kan det se ut som om den generelle økningen i AFP-mottak i stor grad skyldes at de med lavest utdanning har forlatt virksomheten. I år 2000 har ansatte i Skatteetaten med grunnskoleutdanning åtte ganger høyere innstrømming til AFP enn ansatte med universitets- og høyskoleutdanning.

I likhet med analysene over, har vi også her gjort en sammenlikning av de fire virksomhetene med fire identiske referansegrupper.

Tabell 7.25 Utvikling i AFP-innstrømming for ansatte i Posten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe med offentlig ansatte hentet fra populasjonen

År	Posten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,16	0,03	0,14
1995	0,10	0,02	0,09
1996	0,15	0,24	-0,08
1997	0,12	0,07	0,05
1998	0,19	0,34	-0,15
1999	0,14	0,41	-0,27
2000	0,14	1,04	-0,91
2001	0,12	1,16	-1,04
2002	0,09	1,15	-1,06
2003	0,09	0,69	-0,60

Som vi kan se av tabell 7.25, mottar en svært lav andel av de postansatte AFP. Ved inngangen av perioden 1992–2003 er de postansatte svakt overrepresentert i forhold til kontrollgruppa, men dette endrer seg drastisk lengre ut i perioden. Ved utgangen av 2003 har postansatte bare 13 prosent av den sannsynligheten for AFP som foreligger for kontrollgruppa. Dette er overraskende sett i forhold til Postens bruk av AFP som virkemiddel<sup>76</sup>, men kan kanskje forklares med utstrakt bruk av ventelønn.

<sup>76</sup> Se tidligere i kapitlet om Postens virkemidler. Posten hadde til og med 1999 en egen førtidspensjonsordning som fra 2000 ble erstattet med gavepensjon i kombinasjon med AFP.

Tabell 7.26 Utvikling i AFP-innstrømming for ansatte i Vegvesenet/Mesta, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe med offentlig ansatte hentet fra populasjonen

År	Vegvesenet/Mesta	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,38	0,03	0,35
1995	0,26	0,04	0,22
1996	0,42	0,12	0,30
1997	0,39	0,20	0,18
1998	0,56	0,50	0,06
1999	0,77	0,47	0,31
2000	0,74	1,17	-0,43
2001	0,59	1,47	-0,88
2002	0,45	1,26	-0,81
2003	0,58	0,88	-0,30

Vegvesenet/Mesta (tabell 7.26) har den samme utviklingen som Posten. Fra et utgangspunkt med høyere AFP-rater enn sammenlikningsgruppa, har Vegvesenet/Mesta en utvikling der kontrollgruppa etter hvert øker innstrømmingsraten i atskillig større grad enn for Vegvesenet/Mestas tilfelle. Unntaket her er 1999, der Vegvesenet/Mesta hadde en kortvarig økning i innstrømmingen til AFP. Igjen finner vi at de justerte tallene gir et mindre ufordelaktig bilde av utviklingen i Vegvesenet/Mesta. Den høye andelen ansatte med AFP skyldes derfor i liten grad omstillingsprosesser i virksomheten, men heller det faktum at de ansattes alder og arbeidets art generelt gir en høyere sannsynlighet for AFP- mottak.

Tabell 7.27 Utvikling i AFP-innstrømming for ansatte i Skatteetaten, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe med offentlig ansatte hentet fra populasjonen

År	Skatteetaten	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,27	0,06	0,21
1995	0,21	0,01	0,20
1996	0,28	0,33	-0,06
1997	0,26	0,80	-0,54
1998	0,46	1,23	-0,78
1999	0,42	1,26	-0,83
2000	0,47	2,11	-1,65
2001	0,43	1,59	-1,16
2002	0,44	1,62	-1,18
2003	0,40	0,93	-0,53

Skatteetaten har den samme tendensen til økende forskjeller i innstrømmingsraten til AFP (tabell 7.27). Fra et utgangspunkt der ansatte i Skatteetaten hadde en høyere innstrømmingsrate til AFP enn kontrollgruppa, snur dette i 1995. Vi ser deretter økende forskjeller i innstrømmingsratene til AFP, der sammenlikningsgruppa hele veien har en høyere innstrømming enn Skatteetaten.

Tabell 7.28 Utvikling i AFP-innstrømming for ansatte i politiet, 1994-kohorten, sammenliknet med identisk gruppe med offentlig ansatte hentet fra populasjonen

År	Politiet	Sammenlikningsgruppe	Differanse
1994	0,20	0,01	0,19
1995	0,12	0,01	0,11
1996	0,15	0,17	-0,02
1997	0,13	0,04	0,09
1998	0,16	0,21	-0,05
1999	0,11	0,31	-0,20
2000	0,06	0,71	-0,65
2001	0,05	0,76	-0,71
2002	0,07	0,92	-0,85
2003	0,08	0,60	-0,52

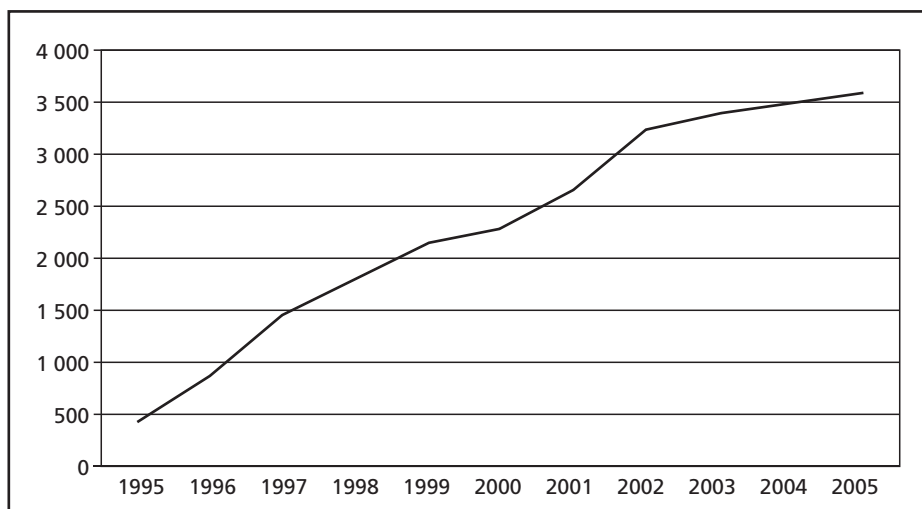
Utviklingen for politiet er mindre klar, men det kan se ut som om det også her er en tendens til at politiets innstrømmingsrater tenderer til å bli lavere enn kontrollgruppas over tid (tabell 7.28). Her er det også verdt å merke seg at AFP-raten for politiet er svært lav over hele perioden, men at den er lavest ved utgangen av 2003. I motsetning til flere av de andre virksomhetene ser vi her altså en nedgang i AFP-ratene over tid.

## Ventelønn

Vi har ikke registerbaserte tall for ventelønn, men støtter oss her på tall fra Aetat og Postens egen statistikk. For statlig ansatte som blir overtallige, har ventelønnsordningen fungert som et slags sikkerhetsnett – en økonomisk inntektssikring for tjenestemenn som blir oppsagt på grunn av at arbeidet faller bort, enten på grunn av nedbemanning eller omorganisering, sykdom eller manglende kvalifikasjoner.<sup>77</sup> Ventelønnsordningen er et alternativ til arbeidsledighetstrygd og har vært regulert i gjeldende tjenestemannslov § 13. Kravet for å kunne få ventelønn har vært at arbeidstakerne må ha vært fast ansatt i to år. Ventelønnsordningen omfatter også ansatte i enkelte statlige virksomheter som er omdannet til statsforetak, særlovsselskap og liknende, selv om disse for øvrig ikke er omfattet av Tjenestemannsordningen etter omdanningen. I figur 7.21 ser vi utviklingen av personer på ventelønn i perioden 1995 til 2005:

Antall personer på ventelønn er mer enn åtte ganger høyere i 2005 enn i 1995. Veksten har sammenheng med store omstillinger i statlige virksomheter i løpet av det siste tiåret. De fleste som mottar ventelønn har bakgrunn fra fristilte statsselskaper som Posten og Telenor. I tillegg finner vi personer med bakgrunn fra blant annet NSB, Forsvaret, Norsk Polarinstittutt, Konkurransetilsynet og statlige høyskoler (Aetat 2005, nr. 1 s. 32). Antall personer på ventelønn innenfor det statlige tariffområdet er på om lag 450 arbeidstakere, eller ti prosent av det totale antallet (Ot.prp.

Figur 7.21 Antall personer med rett til ventelønn fra 1995 til 2005



Kilde: Aetat

<sup>77</sup> Andre oppsigelsesgrunner, avskjed eller egen oppsigelse gir ikke rett til ventelønn.

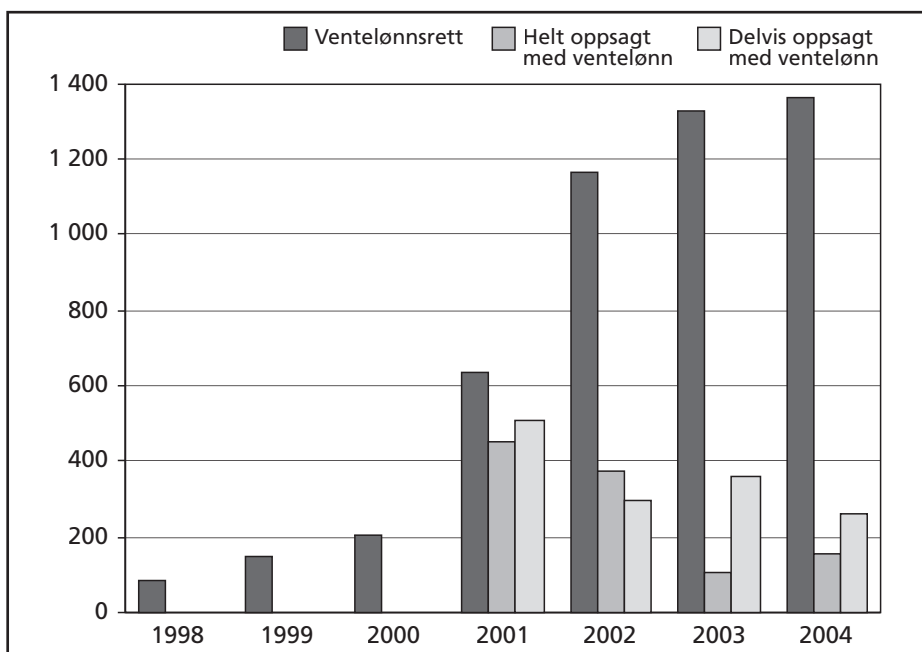
nr. 67 2004–2005 s. 20). Det betyr at majoriteten av dem som mottar ventelønn har arbeidet i virksomheter som er fristilt som følge av liberaliseringen i staten.

Mulighetene for å motta ventelønn er ikke kun knyttet til bestemmelsen om to års tjenestetid i staten, den er også relatert til alder. Det kan imidlertid ikke utbetales ventelønn for flere år enn man har sammenhengende tjeneste i staten. Fram til 1. januar 2005 var den maksimale periode inntil 17 år.

Tall fra Aetat viser at 88 prosent av arbeidssøkerne med ventelønn er over 50 år. Den tilsvarende andelen for ordinære arbeidssøkere er 18 prosent. Videre har 83 prosent av ventelønsmottakerne utdanning på grunnskole- eller videregående skolenivå. Den tilsvarende andelen for arbeidssøkere generelt er 73 prosent. Vi finner også at arbeidssøkere på ventelønn med yrkespraksis fra merkantilt og humanistisk arbeid er overrepresentert sett i forhold til andelen i disse gruppene blant arbeidssøkere generelt. Eksempelvis har 43 prosent merkantil bakgrunn, og mange av disse har bakgrunn som postsorterere, postbud, kontormedarbeidere, økonomimedarbeidere eller sekretærer i Posten (Aetat nr. 1, 2005).

Endringene i Posten har ført til en økt bruk av ventelønn. Under BA-perioden (1.12.1996-1.7.2002) tok staten ventelønnsforpliktelsene, men denne ordningen ble i liten grad tatt i bruk før etter 2000. På det tidspunkt hadde det akkumulerte tallet

Figur 7.22 Bruk av ventelønn i Posten 1998–2004



Kilde: Posten konsernstab HR

på personer med ventelønnsrett så vidt passert 200. Dette reflekterer at Posten fram til da i stor grad hadde klart å finne nytt arbeid til overtallige personer som ønsket nytt arbeid i Posten, og i liten grad hadde blitt nødt til å gå til oppsigelser.

Fra 2001 økte imidlertid antallet betydelig. Dette året alene ble 452 ansatte helt sagt opp og 508 delvis oppsagt med ventelønn.

Tallene i figur 7.22 er usikre når det gjelder i hvilken grad antall personer med ventelønnsrett tilsvare antallet som faktisk går på ventelønn. Man vet ikke for alle år om det er søkt om ventelønn for vedkommende, og om ventelønn eventuelt er innvilget. Særlig ved delvise oppsigelser der oppsigelsen gjelder et lite timetall, ønsker ikke alltid arbeidstakeren selv at det søkes om ventelønn fordi han/hun ikke ønsker å stå som arbeidssøker med de plikter det innebærer. Antallet som faktisk er innvilget ventelønn, er nok derfor vesentlig lavere, særlig for dem som er *delvis* oppsagt. Av de 1326 med ventelønnsrett i 2003, fordelte disse seg på 988 ventelønnsmottakere, 220 i midlertidig arbeid og 118 sykmeldte

Ved omdannelsen til AS 1. juli 2002 ble ventelønnsforpliktelsen overført fra staten til Posten Norge. Stortinget bestemte at postansatte fortsatt skulle nyte godt av ventelønn og fortrinnsrett til jobb i staten fram til 1.1. 2005. Etter at Posten overtok forpliktelsene, strammet bedriften inn på bruken:

«Bruk av ventelønn ved overtallighet er en svært kostbar løsning og Posten vil forsøke å begrense bruken av ventelønn som virkemiddel i omstillingsprosessene. Vi har derfor nylig strammet inn på rutiner og fullmakter til å benytte ventelønn.»  
(Informasjonsdirektør Elisabeth Gjørme til Dagens Næringsliv, 21.1.2003)

Det ble innskjerpet at ansiennitet skulle følges ved overtallighet, og divisjonene ble pålagt å lete etter ledige jobber i andre divisjoner når det skulle foretas nedbemanninger. Postkom var enig i tiltaket og hilste dette velkomment, selv om forbundet var uenig i begrunnelsen. Forbundet hadde vært misfornøyd med bedriftens vilje til å lete etter mulige jobber utenfor divisjonen den oppsagte tilhørte. Erfaringene er dessuten at få ventelønnsmottakere kommer over i annet arbeid. I perioden 2000 til 2004 varierte dette tallet mellom 14 og 67.

Perioden har vært preget av økt langtidssykefravær for alle, men kvinner og arbeidstakere med lav utdanning har blitt hardere rammet enn andre.

Det kan se ut som om økningen i sykefravær sammenfaller med tidspunktene for omfattende omstillingsprosesser i de fire virksomhetene

Postansatte opplever høy innstrømming til attføring og uførepensjon.

Ansatte i Vegvesenet/Mesta opplever en tidvis høy innstrømming til AFP.



## 7.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvorvidt omstillingsprosessene har påvirket de ansattes overgang til annet arbeid, ledighetsrisiko, sykepengemottak eller risiko for mottak av andre trygdeytelser. Omstillingsprosessene har hatt svært forskjellig omfang og karakter. Det er derfor å forvente at effektene varierer mellom virksomhetene.

Virksomhetene har en ulik utvikling når det gjelder jobbskiftfrekvens til andre virksomheter. Posten opplever en sterk økning i jobbskiftfrekvens gjennom hele perioden, mens Skatteetaten og politiet opplever den motsatte utviklingen. Mesta skiller seg ut ved å ha en svært sterk økning i 2003. Denne sammenfaller med de omfattende omstillingsprosessene som pågikk i samme periode. Vi ser også at de som opplever vellykkede jobbskift, i alle virksomhetene gjennomgående er yngre enn andre arbeidstakere.

Frykten for å miste jobben har økt i perioden 1996 til 2003, og særlig blant dem med lavere utdanning. Den faktiske ledighetsrisikoen til de ansatte ligger lavere enn for populasjonen som helhet. Posten skiller seg her negativt ut ved at de ansatte i mindre grad enn andre ser ut til å kunne nyttiggjøre seg av den økende etterspørselen etter arbeidskraft som vi så fra midten av 1990-tallet. Kvinner skiller seg ut negativt når det gjelder risiko for arbeidsledighet. Med unntak av Postansattes problemer i forhold til omsetning av egen kompetanse i arbeidsmarkedet, ser det ikke ut til at omstillingsprosessene har hatt noen uttalt effekt på de ansattes ledighetsrisiko.

Den generelle forekomsten av langtidssykefravær øker i perioden 1992–2003. Med unntak av Skatteetaten har samtlige virksomheter hatt en økning i langtidssykefraværet. Her er det likevel verdt å merke seg at det bare er Posten som totalt sett når et nivå som overstiger populasjonen som helhet. Kvinner og lavt utdannede blir jevnt over rammet hardere av sykefravær enn andre grupper.

Posten skiller seg ut når det gjelder de ansattes risiko for å motta attføringsstønad. Her ligger postansattes attføringsrater over det som er tilfellet for populasjonen som helhet, og over dobbelt så høyt som de andre tre virksomhetene. Nok en gang er det kvinner og lavt utdannede som blir rammet hardest. Sett i forhold til omstillingsprosessene, er det bare for Posten at den økende attføringsraten ser ut til å henge sammen med de omfattende omstillingsprosessene som har foregått.

Både Posten og Vegvesenet/Mesta har høyere uførepensjonsrater enn de to andre virksomhetene og populasjonen som helhet. Politiet skiller seg ut ved å ha en svært lav innstrømningsrate til uførepensjon. Kvinner og lavt utdannede opplever en generelt høy risiko for å bli uførepensjonerte. Det er kun for Posten at det er mulig å se en direkte sammenheng mellom uførepensjonsrater og omstillingsprosessene som har pågått i samme periode. Økningen av uførepensjonering i Vegvesenet/Mesta i 2003 kan også indikere en sammenheng.

Vegvesenet/Mesta skiller seg fra de tre andre virksomhetene når det gjelder hyppig bruk av AFP. Her er det likevel verdt å merke seg at forskjellene til referansegruppa avtar etter 2000.

Omstillingenes effekter basert på analysene av registerdata er oppsummert i tabell 7.29. Her er den enkelte virksomhet sammenliknet med en gruppe arbeidstakere med tilsvarende kjennetegn. På denne måten unngår vi at kjennetegn ved arbeidsstokken, slik som alderssammensetning og kjønnsammensetning, påvirker resultatene. Her vurderes den samlede utviklingen over tid i forhold til den tilsvarende utviklingen man finner i hver av de fire sammenlikningsgruppene. Ideelt sett ser man her resultatet av bedriftsinterne endringer og omstillinger.

Tabell 7.29 Oppsummering av omstillingenes effekter, sammenliknet med arbeidstakere med tilsvarende kjennetegn

Omstillingenes effekter	Virksomhet			
	Posten	Vegvesenet/ Mesta	Skatteetaten	Politiet
Arbeidsledighet	--	.*	-	.
Sykefravær	-	-	+	.
Attføring	--	.**	+	.
Uførepensjon	--	-.***	.	-
AFP	+	+	+	+

«-» indikerer negativ utvikling (høyere innstrømming til trygd/sykepenger i observasjonsperioden), «+» positiv utvikling (lavere innstrømming til trygd/sykepenger i observasjonsperioden) og «.» ingen vesentlig endring.

\* Arbeidsledighet kun fram til 2000, dekker ikke omstillingen i 2003.

\*\* Attføring kun fram til 2001, dekker ikke omstillingen i 2003.

\*\*\* Kun fram til 2003, potensielle omstillingseffekter fra 2003 kan komme senere.

## Kapittel 8 Om tjenestene

I dette kapitlet skal vi undersøke hvordan endringene i de fire virksomhetene har påvirket tjenestene og tjenesteproduksjonen. Har for eksempel reformene i Politi- og lensmannsetaten bidratt til en bedre bekjempelse av kriminalitet, og har fristillingen av Posten gitt bedre posttjenester? Vi spør:

- I hvilken grad har endringene påvirket tjenesteproduksjonen i de fire virksomhetene?
- Har endringene hatt noen innvirkning på brukertilfredsheten og virksomhetenes omdømme?

En endret tjenesteproduksjon dreier seg delvis om et endret samfunnsbilde preget av åpnere grenser når det gjelder transaksjoner og kriminalitet – en utvikling som har medført at Politi- og lensmannsetaten og Skatteetaten har måttet fokusere på nye områder for å kunne løse sine samfunnsoppgaver. Delvis dreier det seg også om den tidligere omtalte teknologiske utviklingen som særlig preger Posten og Skatteetaten. Dette har medført at både produktene og tjenesteproduksjonen er radikalt endret – ikke minst i løpet av de siste fem år. I 2004 hadde eksempelvis 60 prosent av norske husholdninger tilgang på Internett. Vi bruker stadig oftere Internett til e-post og informasjonssøk, og åtte av ti brukte i 2005 Internett til kjøp, salg og banktjenester.<sup>78</sup> Dette er utviklingstrekk som i stor grad har påvirket tjenesteproduksjonen og tjenestetilbudet i Posten og Skatteetaten. Et annet vesentlig trekk som kjennetegner utviklingen, er et endret syn på statens rolle som eier og forvalter. For Posten og Mesta har markedsandeler blitt et sentralt mål på hvordan virksomhetene drives.

<sup>78</sup> <http://www.ssb.no/emner/10/03/ikthus/main.html>

## 8.1 De fire virksomhetene

### Politi- og lensmannsetaten

#### – Omstilling og tjenesteproduksjon

Opprettelsen av Politidirektoratet har medført at politiet har fått et større og sterkere fagmiljø. Politidirektoratet utvikler verktøy og metoder som benyttes i distriktene. Det er en generell oppfatning av at politiets 27 distriktskontorer er styrket. Slik sett kan det hevdes at den siste reformen har vært en suksess. Ledere sentralt omtaler styrkingen av distriktene som et resultat av en desentralisering av etatens kompetanse og handlingsmuligheter. Ute i linjen oppfattes imidlertid endringene som en form for sentralisering. Mange små politi- og lensmannskontor som er underlagt distriktskontorene, framstår som svekket.

Hvis vi ser på tall, antyder også disse at distriktene er styrket. I 2004 hadde politi- og lensmannsetaten driftsutgifter på 6,8 milliarder kroner (Econ 2005). 80 prosent av dette gikk til distriktene og 1,3 prosent til politidirektoratet. Resten gikk til særorganene og ulike prosjekter. Tre firedeler av utgiftene er lønnsutgifter. I reformperioden<sup>79</sup> fra 2001 til 2004 har etaten hatt en utgiftsvekst på omkring 15 prosent.<sup>80</sup> Rundt 80 prosent av politiets utgiftsvekst er knyttet til en økning i antall stillinger og til lønnsvekst. Mesteparten av veksten skjer i distriktene.

#### Mer kompetanse i politidistriktene

Politidistriktene er blitt større og har fått samlet langt flere områder. De er ifølge sentrale ledere og tillitsvalgte blitt mer profesjonelle i sin planlegging og gjennomføring av tjenestene, som er blitt mer målrettet. Fagmiljøene er styrket, og det er blitt mer spesialkompetanse på distriktsnivå. Distriktene er dermed blitt bedre i stand til å håndtere tyngre saker. Betydelig mer innsats er rettet mot organisert kriminalitet og analyse. Framgangen skyldes både ny teknologi, reformen, nye systemer og verktøy samt endringer i lovverket. Politimesteren har fått nye interne oppgaver, men er også tillagt nye fagområder som for eksempel sivilsaker. Samtidig har Trafikksjefens etat og andre overtatt oppgaver som ikke behøver å gjøres av politiet. De lokale tillitsvalgte støtter dette, men mener etaten ligger langt etter på økonomisk og organisert kriminalitet.

<sup>79</sup> Her sikter vi til det vi har kalt Reform 2 og 3 (se kapittel 5.2)

<sup>80</sup> Denne økningen er omtrent tre ganger så høy som økningen i konsumprisindeksen for samme periode.

### **Svekket periferi**

Omtrent samtidig med reformen ble det innført nytt turnussystem der man gikk fra såkalt reservetjeneste til vaktberedskap. Ved å ta bort reserveberedskapen er den enkelte polititjenestemann/-kvinne mindre disponibel. Ansatte ved de små kontorene jobber nå lokalt på dagtid. På kveld og natt møter de ved et av distriktets større kontorer, hvor de inngår i en felles turnus med kolleger fra andre kontorer i distriktet. Vaktlagene dirigeres dit det er mest kriminalitet. Dermed får distriktets *sentrale* strøk et mer synlig og effektivt politi, samtidig som arbeidstida har blitt mer regulert. Store deler av tjenesten har imidlertid fått kortere åpningstid, noe de involverte synes er uheldig. Resultatet er at politiet ved de *små* kontorene er blitt *mindre* synlig enn før.<sup>81</sup> Tidligere var de ute på bygda både kveld og natt, og de jobbet mer etter lokale behov. Ledere og ansatte ved de *må* kontorene er skeptiske til denne utviklingen, og de er også misfornøyde med at antall døgnåpne arrester er redusert. Det fører til tungvint og tidkrevende kjøring på kvelds- og nattevakt. Disse informantene viser til Sverige, som har gjenopprettet små kontorer fordi utrykningstida ble for lang.

«Før hadde vi 16–17 mann på reservetjeneste som alltid var klare til å rykke ut. I dag har vi bare de åtte som går på vakta. Vi har mindre ressurser til ordens-tjeneste, flere oppgaver er overlatt til brannvesenet, og det er blitt lengre ventetid på telefonen.»

«Før etterforsket vi sakene selv (ved småkontorene). Nå overlates det til sentralen. Ute i distriktene er vi blitt færre, det føles i alle fall slik. Vi har færre anmeldelser, men det er ikke fordi vi jobber bedre.»

### **Effektivitet**

Det er vanskelig å definere hva som er en effektiv polititjeneste. Omprioriteringer har også ført til at en del tradisjonelle polititjenester er svekket. Begrunnelsene for reformene var imidlertid at gårdsdagens etat ikke var i stand til å møte morgendagens økte tjenestebehov. Det er også flere som mener at dagens resultater aldri ville vært oppnådd uten de omstillingene politiet har vært gjennom. Dermed har det trolig skjedd en betydelig omdisponering av ressursbruken. Hvorvidt denne vil bli definert som effektiv, vil trolig være avhengig av om nye mål er nådd. Et av målene som synes å være innen rekkevidde, er et mer effektivt samarbeid.

<sup>81</sup> Ifølge Justis- og politidepartementet 2005 er et godt synlig (i tradisjonell forstand og ofte passivt) politi lite kriminalforebyggende og derfor ikke effektivt.

Lokale ledere viser til økt samarbeid mellom enheter som tidligere lå i ulike politidistrikter, men som nå er samlet. Dette samarbeidet har blant annet vært fruktbart i større straffesaker. Tidligere var dette samarbeidet nesten fraværende, og det som var, var dårlig. Lokale ledere mener også at det i dag er en mer effektiv kommunikasjon mellom politidirektoratet og distriktene enn det en tidligere hadde mellom departementet og distriktene

### **Mindre byråkrati?**

Politietaten er – og vil alltid måtte være – byråkratisk. Etatens forvaltning av lov og orden, og den enkeltes bemyndigelse til dette, tilsier at en ikke kan rasjonalisere bort nøyaktighet, dokumentasjon og andre kontrollfunksjoner. Hvorvidt etaten har blitt mer eller mindre byråkratisk beror imidlertid på øynene som ser.

Toppledere beskriver en mindre byråkratisk etat enn tidligere. Det framheves at innføring av ny teknologi og nye rapporteringsrutiner har lettet arbeidet og forenklet informasjonsutveksling og -innhenting. Toppledere kan ikke komme på et *eneste* område der det er blitt *mer* byråkrati.

Også Politiets Fellesforbund (PF) mener at utviklingen går den rette veien. Likevel hevder sentrale tillitsvalgte at departementet fortsatt er for aktivt og til dels detaljstyrende overfor etaten/direktoratet. Det vises også til at direktoratet for lett går inn i enkeltsaker og andre detaljer i saker som ligger under politimestrene. PF mener at dette delvis er et resultat av at mellomledere ikke i stor nok grad tar ansvar for eget område (uten å spørre oppover), og at toppledere har en for stor styringstrang.

### **Lokale tillitsvalgte: En mer topptung etat**

Lokale tillitsvalgte opplever snarere at det har skjedd en tiltakende sentralisering og byråkratisering. Organisasjonen beskrives som mer topptung og toppstyrt. Dermed blir heller ikke tjenesteproduksjon i distriktene så fleksibel og bemyndiget som forespeilet.

«Fra vårt ståsted skiller vi ikke mellom direktorat og departement – det går ut på det samme. Og sett fra toppens synspunkt er en 'god' politimester en politimester som kan gi riktige svar oppover i systemet. Dette skjer mer nå enn før.»

En satsning på kompetanse og større fagmiljøer har styrket politiets distriktkontorer. Samtidig framstår de små politi- og lensmannskontorene som svekket. Betydelige ressurser er rettet inn mot organisert kriminalitet og analyse. Lokalt mener ledere og tillitsvalgte at dette har skjedd på bekostning av ordenstjenesten og har ført til et mindre synlig politi

## **Skatteetaten – Teknologi og nye tjenester**

Skatteetaten behandler over 3,6 millioner selvangivelser årlig.<sup>82</sup> Det totale antall selvangivelser har økt fra 2002 til 2004. Det er særlig i gruppa lønnstakere og pensjonister økningen har funnet sted.

I 2004 ble det gjennomført 17 500 stedlige kontroller. For å gjøre etatens kontrollvirksomhet mer synlig, er det lagt vekt på å øke antall informasjons- og formalkontroller. Ifølge Skatteetatens årsrapport 2004 er det gjennomført omlag 500 flere slike kontroller enn året før. Slike kontroller gir, ifølge etaten, god kontakt med skattyterne, virker preventivt og er mindre ressurskrevende enn tradisjonelle bokettersyn. Som en følge av økt vektlegging av tyngre saker ved fylkesskattekontorene, er antall bokettersyn noe redusert. Skatteetatens årsrapport for 2004 viser at det er kontroller utført ved likningskontorene og sentralskattekontorene som øker, mens antall kontroller ved fylkesskattekontorene er redusert.

NTL er kritisk til at bokettersyn nedprioriteres. NTL Skatt hevder at det er fylkes- og sentralskattekontorene som er bærebjelken i skatteetatens kontrollvirksomhet, og som har kompetanse til å gjennomføre alle former for eksterne kontroller. At kontrollvirksomheten nå i større grad utføres ved likningskontorene, kan bety at kvaliteten på kontrollene ikke er like god, selv om antallet er det samme.

## **Elektroniske tjenester**

Teknologisk utvikling i form av elektroniske tjenester har vært en primær drivkraft for omstillinger i Skatteetaten.<sup>83</sup> Bestilling av skattekort, innlevering av selvangivelsen, og oppgaver fra næringslivet er blant de viktigste tjenestene som i stadig større grad gjøres elektronisk. Videre kunne alle skattytere levere selvangivelsen elektronisk fra 2005, og brukerundersøkelser viser at de som har benyttet seg av elektroniske tjenester opplever disse som brukervennlige og forenklede.

Som vi så i kapittel 4, har det vært en stor økning i elektronisk innleverte selvangivelser. Blant lønnstakere og pensjonister økte dette fra 211 000 i 1999 til nærmere 1,2 millioner i 2004.

<sup>82</sup> I 2004 mottok etaten over 40 millioner oppgaver over bankinnskudd og renter, gjeld og gjeldsrenter, lønn, tilskudd, forsikringsutbetalinger og bilkjøp mottatt fra pliktige oppgavegivere. I tillegg til Skatteetatens egne data danner dette grunnlaget for likningsbehandlingen og for produksjonen av den forhåndsutfylte selvangivelsen.

<sup>83</sup> Etaten er en sentral aktør i Altinn som er den nye innrapporteringskanalen til offentlige etater. Løsningen ble satt i produksjon i 2004, og ca 200 000 brukere leverte to millioner skjemaer via Altinn i 2004.

### **Mer fleksibilitet – bedre kvalitet?**

Ifølge vurderingen av «Omorganisering av likningskontorene» (OAL-vurderingen)<sup>84</sup> har endringen av kontorstørrelsen, som har medført flere arbeidstakere på hvert kontor, bidratt til mer *fleksible organisasjonsløsninger* (Skattedirektoratet 2004a). Ledernes deltakelse i fylkesteam skaper også større grad av felles oppgaveløsning, og på sikt regner man med at dette vil resultere i *jevnere likningsbehandling*. Vurderingen fastslår at OAL har bidratt til profesjonalisering av førstelinjetjenesten, bedre og jevnere kvalitet på likningsarbeidet, bedre ivaretagelse av rettsikkerhet og likebehandling, og mer kontakt med regnskapsførere og revisorer (i næringslivet). At servicen overfor næringslivet har utviklet seg positivt, bekreftes i brukerundersøkelser i 2001 og 2003 (se kapittel 8.2).

### **Budsjett og økonomi**

Det var en økning i Skatteetatens budsjetter fram til 2002, deretter har det vært en nedgang. Det er særlig driftsutgifter og større IT-prosjekter som har fått mindre ressurser, mens spesielle driftsutgifter har økt. Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold har igjen økt, etter nedgang i 2002.

I forbindelse med «Omorganisering av likningskontorene» ble det bevilget 167 millioner kroner fra Finansdepartementet. Det ble også brukt om lag 20 millioner kroner fra Skatteetatens egen kasse, som skulle dekke alle kostnader forbundet med prosessen.<sup>85</sup> I tillegg har etaten brukt betydelig med arbeidstakerressurser. Gevinster som følge av OAL skal bli realisert med kutt i etatens rammetildeling på ti millioner kroner årlig fra og med 2004 (Skattedirektoratet 2004).

### **Reell effektivisering?**

Ifølge OAL-vurderingen kan det ikke dokumenteres at endringen i fokus og ressursbruk utelukkende har sammenheng med OAL. Det hevdes imidlertid at det er sannsynlig at omorganiseringen har bidratt til denne utviklingen gjennom større fagmiljøer, spesialisering og frigjøring av administrative ressurser. Økningen i antall kontroller skyldes blant annet at etaten gjennom OAL har styrket samarbeidet mellom fylkesskattekontorene og likningskontorene.

<sup>84</sup> Det må her minnes om at vurderingen er foretatt svært kort tid etter at omorganiseringen ble foretatt, slik at utsagnene like gjerne er knyttet til forventninger om den nye organisasjonen, som til faktiske endringer.

<sup>85</sup> Størstedelen av midlene gikk til flytte- og innkjøpskostnader, husleiekostnader, ulike organisasjonsutviklings- og opplæringskostnader, lønn til nye likningsjefer og mellomledere, kompensasjoner, samt IT og kabling.



«Mye er gjort, men det gjenstår fremdeles en stor oppgave: å videreutvikle de ansattes kompetanse.» (Skattedirektoratet 2004a) Det er imidlertid stor enighet blant informantene om at OAL har medført bedre forhold for oppbygging og utvikling av kompetanse. Dette støttes også i medarbeiderundersøkelsen, der ansatte ved de mest berørte distriktene var mest positive. Flere av informantene peker i tillegg på at større kontorer gir bedre muligheter for å rekruttere nye medarbeidere med høyere utdanning.

NTL Skatt skriver i et notat (Persson 2004) at:

«Siden 1992 har Skattedirektoratet satt i gang flere store IT- og omorganiseringsprosjekter. Samtlige av dem har blitt 'solgt' til Finansdepartement/bevilgende myndigheter i form av redusert bemanning. [...] Resultatet er følgelig blitt en nedbemanning av ytterligere 600 årsverk i ytre etat de siste 10 årene. Årsverk som i hovedsak ville vært benyttet til kontrollarbeid.»

NTL Skatt har vært kritisk til denne dreiningen i ressurser (kutt i driftsbudsjett til fordel for investeringer), og mener den har fått konsekvenser for kontrollvirksomheten, noe som ikke er i overensstemmelse med etatens uttalte satsing på kampen mot økonomisk kriminalitet. Fagforeningen viser også til uttalelser fra områdedirektør Svein Kristensen. Han skal ha antydnet til Dagsavisen i 2001 at hvert kontrollårsverk kan tjene inn ti millioner kroner.

Endringene i Skatteetaten har medført en jevnere likningsbehandling og en profesjonalisering av førstelinjetjenesten. Dette har gitt en bedre ivaretagelse av rettsikkerheten og bidratt til likebehandling. NTL Skatt mener imidlertid at etaten nedprioriterer viktige oppgaver – som bokettersyn, og at etaten har vært preget av en nedbemanning som har hatt negative konsekvenser for kontrollarbeidet.

### **Mesta – Fra sikre oppdrag til konkurranse om kontrakter**

Da Mesta ble etablert som et statlig aksjeselskap, ble virksomheten også fullt konkurranseutsatt innenfor virksomhetsområdene «Anlegg og tunnel» og «Asfalt- og materialproduksjon». Løpende oppdrag som produksjonsvirksomheten hadde for Statens vegvesen, skulle imidlertid videreføres i det nye selskapet. Dette medførte at Mesta i en fireårsperiode hadde og har en kontraktsporfølje som ble inngått før etableringen av selskapet, men denne porteføljen er blitt gradvis redusert gjennom perioden. Fra etableringstidspunktet opphørte de tildelte oppdragene fra Statens vegvesen, og virksomhetsområdet «Drift og vedlikehold av vei» skal være fullt konkurranseutsatt i løpet av 2006.

Etter konkurranseutsettingen kan Mesta gå inn på andre typer markeder og legge inn anbud. Virksomheten kan blant annet delta i konkurranser om oppdrag for kommuner, flyplasser, vann og avløp. Samtidig møter også Mesta konkurranse på sine områder – andre kommer inn og konkurrerer om oppdrag som skal utføres for Statens vegvesen.

Mesta er fortsatt et selskap i etablering og omstilling. Selskapet opererer i et marked preget av overkapasitet, sterk konkurranse og lav inntjening. Dette er rammer som selskapet har å forholde seg til. Gjennom hele perioden har det også vært gjennomført omstillinger, men ifølge Mestas årsrapport er det fortsatt et stykke igjen til virksomheten har et bemanningsnivå som vurderes som konkurransedyktig (Årsrapport 2004:8).

I 2003 og 2004 hadde selskapet en omsetning på om lag seks milliarder kroner. Årsresultatet økte fra 2003 til 2004 fra 204 millioner til 217 millioner kroner. Fristilling og konkurranseutsetting har imidlertid medført at Mesta er sårbart overfor svingninger i markedet og tap av kontrakter. På få år er situasjonen for virksomhetens arbeidstakere endret radikalt. Som en leder uttrykker det:

«Jeg tror nok det er mange ansatte som sliter litt med forståelsen av at vi nå lever i en annen virkelighet. Det at vi faktisk er et selskap som konkurrerer på lik linje med andre selskaper.»

### **Endrede tjenester?**

Hvilken betydning har utskillelsen av Mesta hatt for veiene, tunnelene og drift og vedlikehold? Som trafikant er det ikke så godt å merke den store forskjellen. Kanskje opplever enkelte at brøytebilen ikke kommer fullt så hyppig, eller at det strøs litt mindre og senere enn før? Det er i hvert fall endringer som våre informanter trekker fram når vi ber dem beskrive omstillingens konsekvenser for tjenestene. Både i Statens vegvesen og i Mesta vises det til en «stolthet for veien i det gamle vegvesenet». Denne stoltheten gikk på at man ikke bare ønsket å måke eller kutte trær – men man ønsket å gjøre det «pent». En informant beskriver forskjellene på denne måten:

«Nå er det aller viktigste: hva står i kontrakten! Dersom vi skal gjøre noe mer, må det avtales tillegg. Og ting har blitt standardisert. Det brøytes etter standarder – for snødybde. Før ble det nok brøytet mye raskere. Snøen ligger lenger, den er dypere før det brøytes, vi strør kanskje bare på de bratteste partiene – mens vi tidligere strødde i hele bakken.»

Det vises til at når det er bunnlinjen som teller, kan det også bli mer kynisk, i den forstand at man på sett og vis tjener penger på å gjøre minst mulig så lenge det er innenfor kontrakten. For arbeidstakerne i Mesta beskrives dette som en stor overgang, fordi det innebærer en helt annen måte å tenke arbeidsoppgaver og jobbutførelse på. Også på lederhold i Mesta er man klar over at denne endringen oppleves som

en stor overgang, men her vises det til at det er Statens vegvesen som er bestilleren, og at Mesta skal levere etter dette:

«Men det har vært en utfordring å få de ansatte til å forstå at vi bare skal gjøre det som står i kontrakten. Men hvis noe går tapt, da er ikke det vår feil. Da er det Statens vegvesen som må bli tydeligere på å bestille, for de betaler for det de har bestilt. Hvis det er samfunnsmessig viktig at det ser pent ut, så må vegvesenet ta konsekvensene og bestille også dette.»

Overgangen fra forvaltning til forretning omtales som en viktig, men utfordrende oppgave. Det å få både ansatte og ledere til å forholde seg til det faktum at utskillelsen innebærer at Mesta må konkurrere om sine kunder – og er avhengig av å vinne kontrakter – omtales som en endring av kultur. Det dreier seg blant annet om å få arbeidstakerne til å akseptere at de ikke lenger skal salte eller måke fordi de synes det er behov for det, men fordi det i kontrakten står at det skal gjøres. Det er ikke nødvendigvis oppgaver som ikke lenger utføres, men det er snarere slik at oppgaver og gjøremål utføres mindre hyppig enn før. Slik sett kan vi si at tjenesteutviklingen har gått i retning av mer standardisering og mindre skjønn. Og, det er delte meninger i Mesta om hvorvidt dette er et problem, og hvem det i så fall er et problem for. Arbeidstakere som arbeider med drift og vedlikehold, har en stor detaljkompetanse om veiene, og ikke minst om værrets påvirkning på kjøreforholdene. Deres måte å skjytte sine arbeidsoppgaver på, var i stor grad preget av dette.

### **Økonomiske konsekvenser**

Investeringstakten omtales som høy i Mesta. Samtidig har utgifter til drift og vedlikehold gått ned. Reduksjonen på 1600 årsverk, og et tilpasset kostnadsnivå som ligger om lag 30 prosent under det som var gjeldende i vegvesenet betraktes som klare indikasjoner på at Mesta er mer effektivt i dag enn det produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen var: «Vi må rett og slett utføre oppgavene billigere enn før.» Fra ledelseshold heter det: «Vi lager veier som er gode nok, og da er det en samfunnsmessig gevinst.» I Mesta stiller man imidlertid spørsmålsteget ved vegvesenets profesjonalitet som byggherre og bestiller. Det sies at dersom det skal bli et velfungerende marked, må også byggherren være profesjonell, og at dette er en oppgave som vegvesenet må ta inn over seg.

Både de ansattes organisasjoner og ledelsen i vegvesenet jobbet hardt for at det nye selskapet skulle få en god åpningsbalanse. Departementet la da også vekt på at selskapet skulle ha en «sunn økonomisk og bemanningsmessig basis» som gjorde det mulig å tilpasse seg markedsmessige vilkår på en best mulig måte, og at man skulle ha betingelser på linje med konkurrerende selskaper (St.prp. nr. 1 (2002–03) Tillegg nr. 1, kap. 5). Det er en omforent oppfatning både blant ledere og tillitsvalgte i Mesta at de fikk et godt utgangspunkt med hensyn til åpningsbalansen. Det ble

også bevilget tilskudd til dekning av restruktureringskostnader.<sup>86</sup> Restruktureringskostnadene skulle blant annet dekke tidligpensjonering, tjenestepensjonsordning, opprettholdelse av særaldersgrense på 65 år samt flyttekostnader og utgifter forbundet med pendling. Tilskudd til restrukturering ble bevilget i 2003, 2004 og 2005, og inngikk ikke i åpningsbalansen. Grunnlaget for restruktureringsforpliktelsene er i hovedsak avtaler inngått mellom Samferdselsdepartementet og de ansattes organisasjoner i 2002.

### **Mer eller mindre byråkrati?**

Et viktig element i de omstillingene som finner sted innenfor statlige virksomheter er å avbyråkratisere driften og beslutningsprosessene. Det er en gjengs oppfatning at virksomheter i privat sektor er langt mindre byråkratiske enn det statlige virksomheter er. Spørsmålet er derfor om endringene i Mesta har bidratt til en slik avbyråkratisering? Våre informanter har ulike oppfatninger om dette. Det er imidlertid en tendens til at ledelsen mener at Mesta er langt mindre byråkratisk enn det produksjonsvirksomheten i Vegvesenet var. Det vises i den forbindelse til at man har færre ledernivåer enn tidligere, og at man utfører de samme oppgavene i dag som det man gjorde tidligere, og med færre folk. Det framheves også at man har arbeidet hardt med å vri en kultur der hver vegsjef hadde sin tolkning av regelverket, og der omkamp var en del av hverdagen, til en kultur der man har en mer lik oppfatning av sentrale regler og verdier. Dette har bidratt til å lette beslutningsprosesser, samtidig som det ikke lenger er muligheter for de mange omkampene.

På tillitsvalgtensiden er synspunkter knyttet til en eventuell avbyråkratisering mer varierende. Det er tillitsvalgte som er av den oppfatning at Mesta i dag er mye mindre byråkratisk, og viser til at beslutningsprosessene går raskere, samtidig som det er kortere vei å gå dersom man ønsker å få en sak løst. På den annen side er det tillitsvalgte som framhever at de mange rapporteringene om tall og bakgrunnsinformasjon om økonomi, HMS<sup>87</sup>, sykefravær, skader og uønskede hendelser bidrar til økt byråkratisering: «Hver ny funksjon har sitt rapporteringssystem som vi skal forholde oss til.»

Overgangen fra forvaltning til forretning har ikke bare medført et behov for en endring av måten å tenke jobbutføring på. Det har også skapt større usikkerhet blant de ansatte.

<sup>86</sup> De totale neddiskonterte restruktureringskostnadene ble anslått til 1468 mill. kroner. Ventelønn ble da holdt utenfor (St.pr. nr. 1 (2002-03) Tillegg nr. 1 , kap. 5)

<sup>87</sup> Helse, miljø og sikkerhet

Bevegelsen fra forvaltning til forretning har hatt betydning for hvilke oppgaver som utføres i Mesta. Kontrakter blitt et viktig styringsredskap. Ledelsen mener kvaliteten på arbeidet ikke har blitt dårligere, mens tillitsvalgte viser til at noe av helheten har forsvunnet.

## **Posten**

Det er ikke grunnlag for å hevde at de omfattende omstillingene gjennom 15-årsperioden generelt har hatt negative konsekvenser for tjenestene. Tvert imot viser de siste åra, der det er gjort konsistente årlige målinger av tjenestekvaliteten, at Posten etter at de store omstillingene for alvor startet mot slutten av 1990-tallet, har oppnådd til dels store forbedringer, hvor resultatene overstiger konsesjonskravene. De siste åra har Posten utvidet tjenestetilbudet betydelig, særlig gjennom oppkjøp av transport- og budbilselskap. Dette innebærer at bedriften kan møte et mer variert kundebehov i et mer krevende marked uten å begrense seg til tradisjonelle posttjenester. Endringene i tjenestetyper og volumutvikling må i første rekke tilskrives teknologiutvikling og nye kundebehov.

I hvilken grad Posten har lykket med sine omstillinger når det gjelder kvalitet på tjenestene, kan derfor i første rekke vurderes med utgangspunkt i:

- om man har oppfylt kravene til de konsesjonsbelagte tjenestene
- utvikling av markedsandel på ikke-konsesjonsbelagte tjenester
- kundetilfredshet

Posttjenester er et uklart begrep med mange definisjoner (Econ 2001), men vi kan i denne omgang bruke definisjonen i EUs Postdirektiv: «tjenester som består i innsamling, sortering, transport og utlevering av postsendinger», hvor postsendinger defineres som «en adressert sending i den endelige form som den skal transporteres i av yteren av den universelle tjenesten». Begrepet «postsending» omfatter ved siden av brevpost for eksempel bøker, kataloger, tidsskrifter, rekommanderte sendinger og postpakker med eller uten salgsverdi. Det spesielle med brevpost er at den skal leveres til den adressen som er angitt på sendingen.

## **Konsesjonsbelagte tjenester**

Den statlige konsesjonen til Posten for å drive posttjenester er gitt med grunnlag i Postloven. I 1997 ble daværende Statens Teleforvaltning tillagt ansvar for å føre tilsyn med postsektoren og fikk da navnet Post- og teletilsynet (PTT). Det var først i 1999 at PTT startet med systematiske målinger av kvaliteten på posttjenestene med utgangspunkt i konsesjonskravene.

Den mest markerte endringen gjelder oppfyllelsen av kravet til geografisk avstand til ekspedisjonsnett og åpningstider. Både nåværende og tidligere konsesjon stiller krav om et fast ekspedisjonssted i hver kommune. Antallet ekspedisjonssteder sank kraftig fram til 2000 på grunn av nedbyggingen av egne postkontor, og det var i en periode flere kommuner med bare ett ekspedisjonssted med kort åpningstid. Fra 2000 økte antallet utkontrakterte ekspedisjonssteder (Post i Butikk) kraftig, slik at totalt antall ekspedisjonssteder for første gang på flere tiår steg, selv om nedbyggingen av egne postkontor fortsatte. Omleggingen til PiB har også betydd at gjennomsnittlig åpningstid på ekspedisjonsstedene har økt ettersom butikker og bensinstasjoner oftest har lange åpningstider. Mens om lag halvparten av ekspedisjonsstedene hadde mer enn åtte timers åpningstid i 1999, hadde andelen økt til over 80 prosent i 2004. Dog var det anmerkninger fra PTT de første åra etter omleggingen om svekket kvalitet på skranketjenestene. I rapporten for 2001 sies det for eksempel at kvaliteten på skranketjenestene «synes å være noe svekket som følge av større andel kontraktspostkontor med ikke-postfaglig personale».

Et annet sentralt konsesjonskrav, hvor man har målinger fra lenger tilbake enn 1999, er at 85 prosent av innenlandsk prioritert brevpost skal være framme hos mottaker påfølgende dag. Fra 1996 da dette første gang ble målt, til 1999, lå Posten langt under dette kravet med en måloppnåelse mellom 75 og 80 prosent. I deler av perioden fram til 2001 fikk Posten dagbøter for ikke å overholde kravene, og måtte forbedre rutinene sine. Svak måloppnåelse førte også til at enkelte ledere ble skiftet ut. Fra 2000 til i dag har imidlertid Posten forbedret kvaliteten betydelig og har de siste åra ligget på mellom 85 og 90 prosent.

I årsrapporten for 2004 konkluderer PTT med at de «vurderer utviklingen i hovedsak som positiv, og anser konsesjonsvilkårene som oppfylt».

### **Opprettholdelse av markedsandel**

En indikasjon på tjenestekvalitet og tilfredshet hos kunder er utviklingen av markedsandeler på områder der Posten har konkurranse. Ifølge Post- og Teletilsynet er det *ingen* virksom konkurranse på det innenlandske brevmarkedet og for sendinger fra utlandet<sup>88</sup>. Posten har her en markedsandel på i underkant av 100 prosent.

Når det gjelder brev *til* utlandet, har Posten de siste åra hatt en viss konkurranse fra Spring (TNT), men markedsandelen har ligget jevnt på 97–98 prosent de siste åra uten tendens til at Posten taper konkurranse.

<sup>88</sup> Post- og teletilsynet: Det norske postmarkedet 2004

For registrerte sendinger<sup>89</sup> (pakker) møter Posten større konkurranse fra andre aktører. Posten hadde i 2004 en markedsandel på 74 prosent av innenlandsmarkedet, der særlig DHL, Tollpost og Linjegods er utfordrere. Markedsandelen er gått ned med 14 prosent på to år. Samme utvikling kan spores for sendinger til og fra utlandet, men her har Posten alltid hatt en langt lavere markedsandel. I 2004 lå andelen for sendinger til utlandet på nær 15 prosent, en nedgang på nesten sju prosentpoeng på to år, mens andelen for sendinger fra utlandet lå på rundt tolv prosent – også her en liten nedgang.<sup>90</sup> To av de største konkurrentene er de tyske og nederlandske postselskapene.

Markedet for uadresserte sendinger består for det meste av uadressert reklame som legges i postkasser, og innstikk i aviser og blader. Her er Posten den største aktøren. Når det gjelder avisdistribusjon, har Posten en markedsandel på 25 prosent. Resten står avisene og deres distribusjonsselskaper for.<sup>91</sup>

Postens tjenestetilbud har utvidet seg betydelig de siste åra. Virksomheten kan i dag møte et variert kundebehov i et mer krevende marked. PiB har gitt lengre åpningstider, og fra 2000 har Posten forbedret kvaliteten på distribusjon av innenlandsk prioritert brevpost. Posten møter særlig konkurranse på registrerte sendinger, og har fått redusert sine markedsandeler med 14 prosent på to år.

<sup>89</sup> Med registrerte sendinger menes sendinger som det gis kvittering for ved innlevering, og som utleveres mot kvittering, først og fremst pakker. I formidlingskjeden inngår minst én sorteringsfunksjon, det vil si at budtjenester ikke omfattes.

<sup>90</sup> Konkurrentene er i første rekke DHL (44,4 prosent, UPS (20,9 prosent) og TNT (13,4 prosent) på sendinger til utlandet, mens UPS (49,6 prosent) er størst på sendinger fra utlandet, fulgt av DHL (20,6 prosent) og TNT (13,4 prosent).

<sup>91</sup> PTT oppgir ingen historiske data i sin rapport om det norske postmarkedet i 2004.

## 8.2 Utvikling av brukertilfredshet og omdømme

Økt brukerfokus har vært en viktig ingrediens i de endringene som har preget offentlig sektor de siste 15 åra. Dersom vi igjen tar for oss kjennetegn ved selskapet som idealtipe, er nettopp selskapet kjennetegnet av en sterk kommunisering av *hvor bra ting går!* Det er gjennom kundegrunnlaget at selskapet får sin legitimitet. Det er derfor ikke overraskende at fristilte statlige aksjeselskaper som opererer i et konkurranseutsatt marked, benytter seg av kundemålinger og omdømmeregnskap. Mer interessant er det at også oppmerksomheten og fokus innenfor statsforvaltningen i stor grad har blitt dreid i retning av kunde- eller brukertilfredshetsindikatorer. Problemet er imidlertid at eksempelvis brukernes tilfredshet med Politi- og lensmannsetaten er vanskeligere å måle og tolke enn brukertilfredsheten knyttet til åpningstider på postkontoret. Tre av fire virksomhetene har likevel – om enn i noe varierende grad – målt brukertilfredsheten, og i avsnittene under omtaler vi denne, samtidig som vi også berører temaet *omdømme*.

### Politi- og lensmannsetaten – evnen til å løse tunge kriminalsaker vurderes som god

Det er nylig gjort to større brukerundersøkelser om tilfredshet med polititjenestene. Den ene ble gjort av Opinion i 2005 som ledd i evalueringen av politireformene. Den andre er en landsdekkende, internasjonal offerundersøkelse i FN-regi.<sup>92</sup> Her framgår det at:

«synlig politi er viktig, men hurtig hjelp i nødsituasjoner er viktigst [...] publikum er opptatt av politiets kapasitet og reaksjonstid ved behov for hjelp.»

Mellom 70 og 80 prosent av de spurte sier de er positive til politiets innsats på ulike områder. Publikum som har hatt kontakt med politiet, men uten å være offer i saker, er mest positive, deretter følger publikum som ikke har hatt kontakt med politiet. Publikum som har vært offer i en kriminalsak er noe mindre fornøyd. Generelt er publikum mer fornøyd med politiets evne til å løse tunge saker enn med deres håndtering av hverdagskriminalitet. Mange ønsker dessuten at politiet skal jobbe mer forebyggende. Publikum vil med andre ord at politiet skal prioritere ganske bredt. I hvilken grad har reformen bidratt til å styrke politi- og lensmannsetatens forhold til publikum?

<sup>92</sup> Begge er omtalt i St.meld. nr. 42 2004-2005: Politiets rolle og oppgaver, kapittel 6.3 om publikums forventninger til politi- og lensmannsetaten.



### **Mer eller mindre tilgjengelig og synlig politi?**

Publikum, politikere og Politiets Fellesforbund ser ut til å være samstemte i at det er behov for et mer synlig politi. Et stort antall avisoppslag formidler behovet for et mer synlig politi for å skape økt trygghet i befolkningen, og for å forebygge hverdagskriminalitet (og trafikkforseelser). I en rekke avisintervjuer med politiledere i distriktene vises det til at innsats for mer synlig politiarbeid også har gitt resultater. Her kan en altså ta reformen til inntekt både for bedre dialog mellom etat og publikum og for reduksjon av hverdagskriminaliteten. Samtidig understrekes det at tyngre kriminalitet ikke påvirkes av politiets synlighet. Sett ut fra målsettingen om å bekjempe den tyngre kriminaliteten kan bruk av ressurser på synlighet i lokale miljøer derfor framstå som bortkastet. Publikums ønske om «ja takk, begge deler» er vanskelig å innfri. Følgende sitat er utdrag fra avisen Sarpsborg Arbeiderblad:

«Politimesteren selv ser ut til å være mest fornøyd med at de har klart å prioritere de mest lokale utfordringene bedre. Mer synlig politi i gatene, særlig i helgene, har det blitt. Det har ført til flere anmeldelser for ordensforstyrrelse og mindre narkotikaforseelser. Forhåpentligvis vil det synlige politiet, og at flere anmeldes, etter hvert skape større trygghet for byens innbyggere.»

Den intervjuede politimesteren sier videre at mer synlig politi har virket forebyggende og redusert de mindre alvorlige voldssakene. Alvorlige voldssaker, og særlig da familievoldssaker er imidlertid blant de tyngre sakene som ikke påvirkes av mer synlig politi.

Men minst like mange medieoppslag kritiserer reformen for å ha svekket politiets relasjoner til publikum. Distriktssentralisering og store ressurser til omfattende enkeltsaker og økonomisk og organisert kriminalitet fører til nedprioritering av hverdagskriminalitet og forebyggende politiarbeid. Nye vaktordninger og kortere åpningstider ved lokale politi- og lensmannskontor fører også til at politiet for mange, særlig i griskrendte strøk, framstår som *mindre* synlig enn før, selv om et av målene for reformene nettopp var det motsatte. Dette bildet får vi fra lokale ledere og ansatte i politiet og ikke minst gjennom en rekke debattinnlegg fra indignerte avislesere. I Opinions undersøkelse fra 2005 oppgir ca 40 prosent av landets ordførere at de synes politiets tjenester er blitt dårligere. De etterlyser også et mer synlig og tilgjengelig politi. Men selv om mange synes tilbudet er blitt dårligere, er likevel over 80 prosent av ordførerne fornøyd med tjenestetilbudet.

### **Positivt syn på Skatteetaten**

I 2004 ble Skatteetatens hjemmesider kåret til årets statlige nettsted. Etaten har gjennomført flere brukerundersøkelser – både blant lønnsstakere/pensjonister og næringsdrivende. Undersøkelsene viser at brukernes inntrykk i økende grad er

positivt. Særlig oppløftende er det at de som faktisk har vært i kontakt med etaten er mer positive enn de øvrige. Det er også en økning i andelen som benytter seg av elektroniske tjenester, men ikke i så stor grad som man hadde antatt. Fortsatt er det en vesentlig andel som benytter seg av kommunikasjonsformer som fysisk oppmøte og telefon.

### **Befolkningsundersøkelse – lønnstakeres og pensjonisters oppfatning av Skatteetaten**

68 prosent hadde et generelt godt inntrykk av skattemyndighetene i 2004 ifølge etatens «befolkningsundersøkelse». Kun fire prosent hadde dårlig inntrykk. De som hadde vært i kontakt med etaten foregående to år, hadde i større grad et godt inntrykk, og andelen med godt inntrykk hadde økt fra forrige undersøkelse (49 prosent i 1999). Det er imidlertid en økende andel som ikke hadde vært i kontakt med Skatteetaten i 2004; 14 prosentpoeng færre i 2004 enn i 1999. En forklaring kan være at hyppigere bruk av Internett av mange ikke oppfattes som «kontakt».

Brukerne er relativt godt fornøyd med telefontilgjengelighet og det å komme fram til rett person, men mindre fornøyd med de respektive kontorenes åpningstider. Etaten får et godt skussmål når det gjelder behandling av brukerne, og stor grad av tillit til korrekt saksbehandling.

### **Næringslivets syn på Skatteetaten**

Totalinntrykket i 2003 er uforandret fra 1998. Om lag halvparten hadde i 2004 et godt inntrykk av etaten, 41 (mot sist 37) prosent gir karakter midt på treet, mens sju prosent har et dårlig inntrykk av etaten. Bedrifter som har hatt kontroll, har imidlertid ikke et dårligere inntrykk enn de som ikke har hatt kontroll. I alt hadde 69 prosent av bedriftene i 2003 ikke hatt kontrollbesøk i løpet av de tre–fem siste åra. Dette er stabilt. Det er fortsatt Fylkesskattekontorene som står for de fleste kontrollene. Bedriftene har helt klart inntrykk av at Skatteetaten legger mest vekt på sin funksjon som skatte- og avgiftsinnkrever, nest mest vekt på funksjonen som kontrollinstans, fulgt av den som forvalter og videreutvikler av regelverket. Minst vekt oppfatter man at det legges på å være serviceinstans for næringslivet. Fire enkeltfaktorer har signifikant betydning for totalinntrykket:

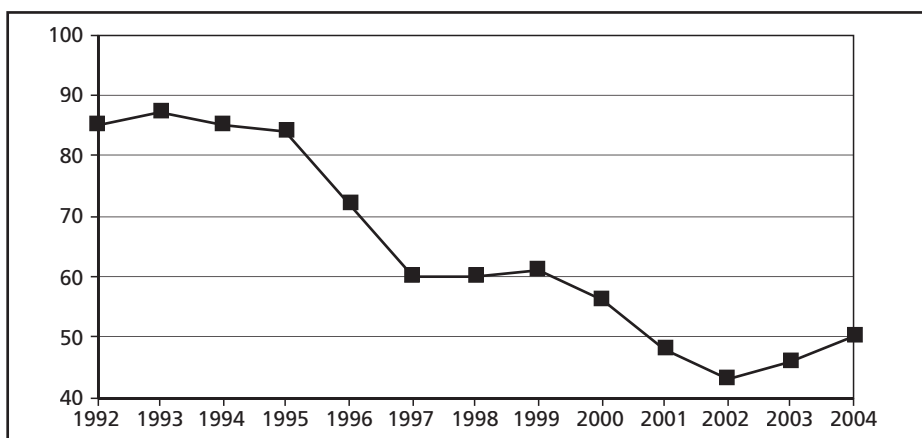
- Hyggelige og hjelpsomme medarbeidere
- Etaten behandler de næringsdrivende med respekt
- Er rettferdige og likebehandlende
- Gjennomfører kontroller på en profesjonell og ryddig måte

### Posten – økt brukertilfredshet, men fallende omdømme

Posten har ikke foretatt systematiske målinger av brukertilfredshet før høsten 2002. Målingene etter denne tid viser en positiv utvikling både for Post i Butikk og postkontorene fram til høsten 2004. Totalinntrykket av alle måleparameterne gir en økning i tilfredshet fra 72 prosent til 80 prosent i denne korte perioden. Det har imidlertid vært en mer negativ tendens når det gjelder Postens omdømme som er blitt målt over en lengre periode. Aftenposten/MMI har siden 1992 gjennomført såkalte profilundersøkelser<sup>93</sup> over folks inntrykk av norske bedrifter. Disse viser en svært negativ utvikling for Posten siden midten av 1990-tallet, som vist i figur 8.1.

Mens Posten/Postverket toppet rankinglistene på begynnelsen av 1990-tallet, da rundt 85 prosent av de spurte oppga å ha et positivt inntrykk av bedriften, sank omdømmet kraftig helt fram til 2002. Det første store fallet til 60 prosent skjedde i perioden 1996 til 1997, samtidig med omdanningen til BA-selskap og den første store nedbyggingen av ekspedisjonsnett. Et ytterligere fall skjedde i perioden 2000 til 2002 – til 43 prosent. Dette falt sammen i tid med at Posten fikk ny ledelse, bygget ned ekspedisjonsnett ytterligere og det framkom at det var samarbeidsproblemer internt i bedriften (se kap. 8). Fra bunnåret 2002, da Posten lå på 50. plass, har omdømmet bedret seg noe igjen. Ved siste måling i 2005 var andelen med godt totalinntrykk steget til 56 prosent, og bedriften hadde klatret til 21. plass av de 115

Figur 8.1 Andel av norske privatpersoner som har et godt totalinntrykk av Posten 1992–2004



Kilde: MMIs Profilundersøkelse – Store norske bedrifter. Tall hentet fra Postens årsberetninger supplert av Posten

<sup>93</sup> Cirka 115 bedrifter evalueres med hensyn på fem profilmotorer: totalinntrykk, miljøbevissthet, samfunnsansvar og moral, økonomi og lønnsomhet, reklame og informasjon.

bedriftene som var med i målingen. Det er likevel langt opp til de gode resultatene fra første halvdel av 1990-tallet.<sup>94</sup>

### **Mesta som merkevare**

Mesta har ikke – så langt vi har fått opplyst – gjennomført brukerundersøkelser på samme måte som de øvrige virksomhetene våre. De har imidlertid undersøkt omdømme og merkevarestyrke.

Statseide selskaper har brukt 42 millioner kroner på navne- og profilendringer de siste fem åra. Luftfartsverkets overgang til Avinor var ifølge Dagens næringsliv den mest kostbare. Det kostet 14 millioner kroner å få et navn som ifølge ledelsen var «konkurransedyktig i Europa».<sup>95</sup>

Mesta brukte rundt ti millioner kroner på å bytte ut sitt gamle navn. I tillegg til navneskiftet, har Mesta også brukt mye tid på å endre profil. Maler og visuelle uttrykk ble endret på flere hundre maskiner og kjøretøyer (Dagens Næringsliv, 14.11.05).

Merkevareekspert og førsteamanuensis Bendik Samuelson ved Handelshøyskolen BI mener navneendringene kan være vel så viktige internt som eksternt. Grunnet endret tilknytningsform til staten og en påfølgende konkurranseeksponering kan navneendring få virksomheten til å framstå som en innovativ og mer attraktiv aktør (ibid.). Mesta har da også i løpet av kort tid etablert seg som den sterkeste merkevaren i veientreprenørbransjen. Ifølge undersøkelsen som Markeds- og mediainstituttet MMI gjennomførte i 2004, framgikk det at tre av fire uoppfordret nevner Mesta når de blir spurt om hvilke selskaper de forbinder med bygging og vedlikehold av veier, tunneler, broer og liknende. På en god annen plass kommer Veidekke. I MMIs «Omgivelsesregnskap» framstår Veidekke som Mestas argeste konkurrent med hensyn til såkalt profilstyrke, som i denne sammenheng viser til hvordan de intervjuede har vurdert ulike positive utsagn som kan knyttes til Mesta og et utvalg andre store selskaper innen bransjen. Mesta framstår likevel som en markedsleder. Det å være markedsleder:

«(...) vil trolig medføre at man nesten alltid kommer i betraktning når et prosjekt skal gjennomføres og at man kanskje har et forsprang i forhold til konkurrentene når tilbud skal bedømmes.» (Dalen 2004:17).

<sup>94</sup> Denne siste perioden med bedring i omdømme tilsvarer perioden da Posten har gjennomført brukertilfredshetsundersøkelser som også viser bedring.

<sup>95</sup> [www.frifagbevegelse.no](http://www.frifagbevegelse.no), publisert 14.11.2005.

Undersøkelsen viser også at Mesta har en forholdsvis sterk posisjon blant de ansatte. Til tross for at virksomheten har vært i sammenhengende omstilling siden etableringen, har fire av fem et godt eller meget godt inntrykk av sin bedrift (Årsrapport 2004:33). Som vi omtalte i kapittel 6, konkluderer likevel MMI med at det her er et forbedringspotensial.

## 8.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hva som kjennetegner resultatene av omstillings- og fristillingsprosesser i forhold til tjenesteproduksjonen. Vi har ikke belegg for å hevde at tjenestenes kvalitet har blitt vesentlig bedre eller verre. Det som synes å være en fellesnevner, er imidlertid en mindre grad av skjønn og en større grad av standardisering, noe som på sett og vis er en motsigelse – eller en logisk inkonsistens – fordi en viktig faktor i New Public Management er brukerdimensjonen og en bevegelse bort fra framgangsmåte og regler og over mot resultatet. Spørsmålet er om fokuseringen på effektivitet og handlingsdyktighet faktisk bidrar til en motsatt virkning – der vi snarere får et mindre rom for arbeidstakernes personlige vurderinger. Vi finner også variasjoner med hensyn til vurderingene av tjenestekvaliteten sett fra ledelsens og tillitsvalgtes ståsted.

Vurderingene varierer også i noen grad ut fra hvor man befinner seg i organisasjonshierarkiet. Det er en tendens til at eksempelvis lokale tillitsvalgte i Politi- og lensmannsetaten vurderer endringene som mindre positive enn sentrale tillitsvalgte gjør. I Mesta ser vi en forskjell mellom ledere og tillitsvalgte – der tillitsvalgte er av den oppfatning at viktige deler av jobben ikke lenger utføres, fordi det ikke står spesifisert i kontrakten, mens ledelsen mener dette er en nødvendig konsekvens av fristillingen og konkurranseutsettingen. Når det gjelder Posten – som har vært gjenstand for de mest omfattende og langvarige endringene – viser tallene en positiv utvikling. Målinger viser en oppadgående kurve hva kvaliteten på en rekke tjenester angår.

Også når det gjelder bruker- eller kundetilfredshet viser målinger stort sett positive tall. Vi ser imidlertid at omdømmet til Posten har sunket med 29 prosentpoeng fra begynnelsen av 1990-åra. Det er rimelig å relatere dette til den store oppmerksomheten som har vært knyttet til utviklingen i virksomheten, der blant annet debatten om nedleggelse av postkontorer har vært relatert til manglende distriktspolitikk, og der konsekvensene for ansatte har vært omtalt.



## Kapittel 9 Omstilling og samarbeid

I et historisk lys har partsforholdene i statlig sektor vært svært gode. Det var tradisjon for at ledere ble rekruttert internt – og ofte hadde de fartstid som tillitsvalgte. Dette bidro til at tillitsvalgte og ledere hadde en forholdsvis lik virkelighetsoppfatning og «man snakket samme språk». Spørsmålet er om dette har endret seg:

- Hvordan har omstillingen og erfaringene med omstillingene påvirket samarbeidsforholdene og tillitsvalgtrollen

Som vi vil se, er samarbeidsforholdene og tillitsvalgtrollen endret som følge av endringene, men i varierende grad. Dette skyldes blant annet nye ledere og nye idealer for ledelse, i kombinasjon med ny struktur som har flyttet beslutninger nedover i organisasjonshierarkiet. Møtet mellom de nye ledelsesidealenes vektlegging av hurtige beslutningsprosesser og ønsket om å frigjøre seg fra dokument- og regelstyring og tillitsvalgtes ønske om forutsigbarhet og etterlevelse av Hovedavtalens spilleregler *kan* skape problemer. I dette kapitlet tar vi fatt på den siste av våre i alt fem problemstillinger.

La oss aller først i korte trekk oppsummere de endringene som kan tenkes å påvirke forholdet mellom partene.

### 9.1 Sentral endringer – nye prinsipper for samarbeid?

Skillet mellom politikk og forvaltning har medført at toppledelsen har fått en annen betydning enn tidligere. Dette er et sentralt trekk i både stat og kommune og har ført til delegering av beslutningsmyndighet fra det politiske nivået til administrasjonen. Overføring av makt og myndighet til toppledelsen i forvaltningen og de fristilte selskapene betyr at disse lederne får en klarere arbeidsgiverrolle enn tidligere, og flere og viktigere beslutninger vil treffes i toppledelsen. Samtidig er det også blitt mer vanlig å delegerer myndighet og ansvar helt ned til avdelings- eller enhetsnivå. Det dreier seg om myndighet relatert til budsjett, men også personal- og organisasjonssaker som berører ansettelser, muligheter til å foreta interne omorganiseringer og, om enn i betydelig mindre grad, myndighet til å føre lokale lønnsforhandlinger. Delegering skal,

på lik linje med mål- og resultatstyring, sikre at den avhierarkiserte organisasjonen blir effektiv og kvalitativ god, samtidig som organisasjonene skal bli mer fleksible. Dette betyr også at det lokale partssamarbeidet har fått økt betydning.

### Nye arbeidsformer – legitime argumenter

De organisatoriske endringene i offentlig sektor har bidratt til at tidligere roller og rollehandtering må endres, eller i det minste justeres. Ledere forventes å tenke helhetlig og *ledelse* har i større grad blitt profesjonalisert, i den forstand at fagpersonen byttes ut med den ledelsesutdannede. Effektivitet, lønnsomhet og kvalitet vektlegges sterkere enn tidligere. For å bruke Brunssons identifisering av idealtypene den

Tabell 9.1 Ulike medbestemmelsesperspektiver (Trygstad 2004)

Rettingbasert medbestemmelse	Nyttmotivert medbestemmelse
Kampsak for fagbevegelsen i hele forrige århundre	Ledelsens argument for medbestemmelse, og har stått sentralt innenfor internasjonal ledelseslitteratur – blant annet New Public Management.
Medbestemmelse som del av en større sammenheng	Medbestemmelse er relatert til den enkelte organisasjonen
Medbestemmelse som en kontinuerlig prosess	Medbestemmelse som målorientert
Vektlegger ansattes rett til medbestemmelse og innflytelse	Vektlegger ansattes medbestemmelse og innflytelse som et strategisk viktig redskap for ledelsen
Kollektive medbestemmelsesordninger som et viktig makt virkemiddel for å begrense asymmetriske relasjoner	Medbestemmelse og innflytelse som virkemiddel for innovativ adferd og økonomisk effektivitet
Relatert til normen om likhet, der kollektivet arbeidstakere står over individet	Relatert til effektivitetsnormen, og fokuserer på de ressurser den enkelte arbeidstaker besitter – individorientert
Vektlegger formaliserte medbestemmelsesordninger	Vektlegger fleksibel medbestemmelse/ad hoc
Vektlegger innflytelse over langsiktige beslutninger	Vektlegger innflytelse over jobbnære beslutninger
Indirekte medbestemmelse gjennom kollektive innflytelseskkanaler	Direkte medvirkning – individuell innflytelse gjennom empowerment/myndiggjøring



politiske organisasjon og selskapet, kan det hevdes at toppledelsen blir opptatt av å vise *hvor bra ting går* (jf. tabell 5.1). Vi finner også en økende forventning om at tillitsvalgte skal bidra til å «gjøre ledelsen god» – involvering av tillitsvalgte skal gi økt fleksibilitet og endringsvillighet. Dette ser ut til å påvirke legitime argumenter for medbestemmelse.

Den høye organiseringsgraden og tillitsvalgtes sentrale rolle i offentlig sektor har medført at det vi kan omtale som det rettighetsbaserte medbestemmelsesperspektivet har stått sterkt. Innenfor samtidens organisasjons- og ledelsesprinsipper framstår medbestemmelse i stor grad som et strategisk ledelsesverktøy: den er nyttemotivert. Dette er gammelt nytt innenfor privat sektor, men representerer på mange måter en ny virkelighet i offentlig sektor, fordi ledelsen her først og fremst har vært forvaltere av profesjon og riktig framgangsmåte. Forskjellen på de to ulike medbestemmelsesperspektivene kan illustreres som i tabell 9.1.

Et skifte av medbestemmelsesperspektiv gjør at tidligere gangbare argumenter for medvirkning og innflytelse i dag kan oppleves som «bakstreverske». Når tillitsvalgte argumenterer for medbestemmelse i tråd med et rettighetsbasert perspektiv kan de lett beskyldes for å være endringsu villige, og lite lydhøre for både virksomhetens lønnsomhet og brukernes ønsker. Dette finner vi igjen i våre undersøkelser både i en av helseregionene og i norske kommuner. Samtidig finner vi at når tillitsvalgte faktisk argumenterer ut i fra et brukerperspektiv, beskyldes de lett for å skyve brukerne foran seg (Trygstad og Hagen 2004). At både ledelsen og tillitsvalgte kan tenkes å i) være endringsu villige og lite lydhøre, eller ii) tenkes å skyve brukerne foran seg problematiseres i liten grad. Et viktig spørsmål blir da hvem som har retten til brukerargumentet?

### **Medbestemmelse mellom rett og nytte**

En viktig utfordring vil derfor å plassere medbestemmelse et sted mellom nytte og rett – mellom de to idealtypene over. Ikke minst er dette viktig i en omstillingsvrig stat. Medbestemmelse kan defineres som: «det å treffe beslutninger sammen med andre. Graden av medbestemmelse hos deltakerne i beslutningsprosessen kan ut fra denne definisjonen beskrives som deres bidrag til utfallet av prosessen.» (Falkum 1999: 256–257). Studier av omstillingsprosesser viser en klar sammenheng mellom ansattes opplevelser i etterkant og grad av involvering i forkant og under endringene (Falkum 1999, 2000, Hagen 1999, Hagen og Pape 1997). Dersom spillereglene følges – blant annet formulert i Hovedavtalens bestemmelser om informasjon, drøfting og forhandlinger – viser også de samme studiene at ansatte og tillitsvalgte er villige til å akseptere endringer som også får store konsekvenser for eksempelvis bemanningssituasjonen. Dersom spillereglene ikke følges, øker faren for at endringene oppleves som urettferdige og vilkårlige.

En balanse mellom medbestemmelse i form av rett og nytte er også viktig ut fra et økonomisk effektivitetsargument.

### Medvirkning og motvirkning

Mens medbestemmelse i et idealtypisk demokrati viser til en situasjon der alle deltakerne har like muligheter for medbestemmelse, vil et autoritært enevelde være preget av manglende medbestemmelse. Og, mens medbestemmelse altså viser til deltakelse i beslutningsfasen, handler medvirkning om å delta i at vedtatte endringer gjennomføres. (Falkum 1999:257)

I tabell 9.2 har vi tatt utgangspunkt i ulike typer medvirkning. Som det framgår, kan den være verdiskapende, men den kan også være verdiødsle. I tillegg har det vist seg gjennom empiriske funn i Fafos BU-2000 arbeid, at det er formålstjenlig å bringe inn begrepet motvirkning. Dermed ender vi opp med begreper som vist i tabell 9.2.

Tabell 9.2 Medvirkning, motvirkning og verdiskapning (Falkum 1999)

	«Riktig» beslutning	«Gal» beslutning
Medvirkning	Verdiskapning	Verdiødsling
Motvirkning	Verdiødsling	Verdiskapning

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

Skillet mellom medvirkning og motvirkning er sentralt for å kunne studere de tillitsvalgtes bidrag. Forenkende konklusjoner som «tillitsvalgte er bremseklosser» eller «tillitsvalgte er i lomma på ledelsen» kan med andre ord være misledende.

## 9.2 Partsforhold og endringer i de fire virksomhetene

Partsforholdet møter særlige utfordringer i perioder med nedbemanning. Vi har sett at nedbemanninger har satt sitt tydelige preg på både Posten og Mesta. Det er også disse to virksomhetene som i størst grad har endret sitt organisatoriske uttrykk og fått både ny ledelse og en annerledes sammensetning av arbeidsstokken enn tidligere. I Postens tilfelle har vi også sett at andre utstøttingsmekanismer enn oppsigelser har vært virksomme i perioden fra 1996. Likevel er det en viktig dimensjon som skiller virksomhetene fra hverandre, og som kan tenkes å ha effekt på partsforholdet. I Posten var toppledelsen på 2000-tallet en drivende kraft for å få gjennomført en ytterligere liberalisering av virksomheten. Ønsket om friere tøyler og større autonomi opp mot eiernivået ble kommunisert sterkt. For Mestas del stilte prosessen bak fristillingen seg annerledes. Dette var en politisk fattet beslutning, og verken tillitsvalgte eller ledelsen i Statens vegvesen ønsket en utskillelse – i hvert fall ikke offisielt. Som en sentral leder i Vegvesenet sier:

«Vi ble en fattigere arbeidsplass etter at produksjonsvirksomheten forlot oss. Vegvesenet er ikke et like spennende sted å jobbe som det det var.»

Som vi skal se, vurderes partsforholdet også ulikt i de to virksomhetene. Det framstår som klart bedre i Mesta enn i Posten. Om dette skyldes beveggrunnene for fristilling, er vanskelig å belegge. Verdien av en felles ytre fiende – eller snarere fraværet av en – skal imidlertid ikke undervurderes. Det er imidlertid også andre forskjeller, blant annet knyttet til klarhet rundt de ulike beslutningsnivåene som kan ha betydning.

De ulike beslutningsnivåenes betydning og myndighet er et bakenforliggende prinsipp i den norske modellen for partssamarbeid. Dersom partene skal møtes som likeverdige med samme myndighet og fullmakter på vegne av sin part, må det være klart *hvor* viktige beslutninger av betydning fattes. De ulike nivåers beslutningskjerder og myndighet (og myndighetsutøvelse) er med andre ord et kjernepunkt når partssamarbeid er tema.

I tråd med det generelle bildet i offentlig sektor finner vi også i våre virksomheter klare tegn til desentralisering, men også til sentralisering av makt og myndighet. Desentralisering av beslutningsmyndighet gjør de lokale tillitsvalgte og partssamarbeidet der mer viktig. Samtidig bidrar også sentraliseringen til at de sentrale tillitsvalgte får en minst like viktig rolle som tidligere. I en av virksomhetene – Posten – opplever sentrale tillitsvalgte å stå uten noen klar og tydelig motpart sentralt.

Vi velger å gå særlig inn i tre av virksomhetene – politiet, Mesta og Posten. De tre virksomhetene kunne godt vært plottet inn på en skala for partsforhold fra godt til dårlig, der Politi- og lensmannsetaten ville befinne seg innenfor kategorien «godt». Her har de tillitsvalgte i stor grad ligget i forkant hva gjelder å være pådrivere. Virksomheten er derfor et eksempel på at et velfungerende partssamarbeid letter omstillingsprosesser og bereder grunnen for endring.

### 9.3 Politi- og lensmannsetaten

Organisasjonsgraden i politiet er svært høy. Etaten har fem fagforbund. Det desidert største er Politiets Fellesforbund (PF) med sine 10 000 medlemmer.<sup>96</sup> Ellers finner vi organiserte i Politiembetsmennesenes landsforbund (PEL), Parat, Norsk tjenestemannslag (NTL) og Norsk Lensmanns-og politilederslag.

Både ledelse og tillitsvalgte beskriver partssamarbeidet som godt og helt avgjørende for at en kunne gjennomføre omstillingsreformene på en måte begge beskriver som svært god. Etaten har brukt mye ressurser internt for å kunne gjennomføre en prosess der hele etatens kompetanse ble trukket inn, og med bredest mulig oppslutning fra de ansattes side. Ledelsen framhever blant annet:

«Ressursene brukt til involvering av de ansatte og tillitsvalgte har også gitt resultater i form av redusert ressurslekkasje (reduisert arbeidsinnsats, sykefravær, misnøye etc.)»

Tillitsvalgte var med helt fra planleggingsstadiet. Under reformarbeidet hadde Politiets Fellesforbund en egen prosjektsekretær i full stilling betalt av arbeidsgiver. I 2002 og 2003 hadde samtlige 27 politidistrikt en tillitsvalgt på heltid betalt av arbeidsgiver. Dette dempet mange potensielle konflikter. PF har ikke hørt noen klage på samarbeidet om selve reformprosessen. Ifølge ledelsen kom det aldri til brudd i forhandlinger. Ved usikkerhet om løsninger ble det laget prøveordninger med et halvt års varighet. Også lokale ledere framhever innsatsen fra PF:

«De har vært aktive og lå langt foran ledelsen når det gjaldt å skape interesse for endring. Vår politimester var også inkluderende. Alle ble invitert til å være med. For første gang tok arbeidsgiver initiativ til å skape arbeidsgrupper som skulle delta aktivt i OU-prosesser.»

<sup>96</sup> Politiets Fellesforbund er en sammenslutning av tidligere Norsk Politiforbund og Lensmannsetatens landslag. Disse ble slått sammen i 1997.

Den delen av reformen som hadde med opprettelsen av politidirektoratet å gjøre, var den enkleste. Sammenslåing av 54 gamle til 27 nye politidistrikter var mer krevende og her var involveringen av hele etaten viktig. Ledelsen sier det slik:

«Samarbeidet har vært enklest på sentralt hold. Utfordringene har vært større lokalt, spesielt i forbindelse med sammenslåinger av enheter. Det er vanskelig å smelte sammen ulike kulturer. Det kan ikke gjøres med et skriv.»

De lokale tillitsvalgte bekrefter at det ble lagt godt til rette for involvering. Det ble etablert mange arbeidsgrupper og egen nettside. Men involvering av de ansatte og dialog mellom sentrum og periferi var lettere å ønske enn å praktisere.

«Grasrota ble bedt om å komme med innspill, men det var tungt, og det kom ikke så mye. Fint med komiteer, men den vanlige tjenestemann hadde ikke anledning til å engasjere seg hvis det ikke skulle gjøres på fritida. Dermed ble det slik at de som ikke satt i komiteer, jobbet livet av seg i tjenesten for å kompensere for dem som satt i komiteer.»

De beskriver videre en reformprosess der det var stort press på å skulle lykkes. Mange var enige at etaten hadde et endringsbehov, men endringskravene kom fra toppen og det var ikke lurt å være negativ. Alle fikk uttale seg, men de ble ikke alltid hørt. Noen av informantene var med på å skrive en høringsuttalelse som i overveidende grad var negativ, men da høringsuttalelsen senere ble referert, kom kun de positive momentene med. Eksempelet er ikke representativt, men hører med i helhetsbildet. Også juristene er av den oppfatning at «alt var bestemt på forhånd», og at de fikk lite informasjon. Derfor var de heller ikke særlig engasjerte.

Den delen av reformen som skulle omhandle lokalkontornivået, beskrives som en skuffelse, ikke minst fra de sentrale tillitsvalgte i PF.

«I den siste fasen ble samarbeidet mindre konstruktivt. Dette skyldes at Stortinget plutselig sa nei til å slå sammen de minste lensmannskontorene. Stortinget ville ha ett kontor i hver kommune. PF syntes ikke det var nødvendig. Denne beslutningen førte til at både ledere og tillitsvalgte i etaten mistet gløden for reformen.»

### **Ny tillitsvalgtrolle?**

PF har omstrukturert forbundet i tråd med organisasjonsendringene i kjølvannet av reformen, og har nå 27 (og ikke som før 54) lokallag. Tillitsvalgtrollen er blitt mer krevende etter dette. Hvert lokallag er blitt større, og det har fått nye oppgaver. Lokallaget skal blant annet føre lokale lønnsforhandlinger. Forbundet har derfor kjørt sine toptillitsvalgte på lederkurs som har gitt vekttall. De er svært fornøyd med dette opp-

legget. De tillitsvalgte opplever at dette har gitt dem økt respekt hos ledelsen. Noen har gjennom dette også oppnådd økt gjennomslag. Under distriktsnivået har en omlag 500 andre tillitsvalgte. Til sammen utgjør dette ifølge PF et sterkt tillitsvalgtnettverk.

## 9.4 Skatteetaten

Samarbeidsklimaet generelt beskrives som godt av begge parter, til dels svært godt. Forholdet er preget av *åpenhet og dialog*. De tillitsvalgte har sine innvendinger og kommentarer, men innrømmer at de tross alt har gode vilkår, særlig sammenliknet med andre steder. Det reflekteres også i rammeavtaler at organisasjonene er involvert. Personalsjefen viser til en rapport Statskonsult skrev i forbindelse med innføring av EDB i etaten, som konkluderte med at samarbeidet med organisasjonene var en av årsakene til at prosessen hadde gått så bra. Personalsjefen uttaler at de tillitsvalgte er flinke til å skille sak og person.

### Mer slit for lokale tillitsvalgte

Også i Skatteetaten ser vi imidlertid at de lokale tillitsvalgte har fått økt betydning, men vilkårene for samarbeidet lokalt er preget av store variasjoner. Mange steder sliter lokale tillitsvalgte med å nå fram. Partene er mer profesjonelle sentralt – og det har også vært større grad av kontinuitet blant de tillitsvalgte. Lokalt brukes styringsretten for alt den er verdt, hevdes det: «Det er mindre romslighet».

### Nye, mer komplekse samarbeidsformer

De tillitsvalgte mener ny organisasjon og nye fora har medført en kompleksitet i måten å jobbe på som har både fordeler og ulemper. «Dette gjenspeiler tida vi lever i, at måten å jobbe på er mer dynamisk og mindre avgrensa.» Det er likevel ikke alltid like klart *hva* som er informasjon, drøftinger eller forhandlinger, og det legges mer vekt på innspill i *forkant* av møter. Mye skjer også *uformelt*, for eksempel gjennom nettverk og uformelle møter. Det positive er at ting kan gjøres *raskere og mindre byråkratisk* enn før. Det uformelle kan imidlertid bidra til uklarhet, som på sikt kan redusere tillitsvalgtes innflytelse fordi klarhet knyttet til prosesser og beslutninger reduseres.

I de to virksomhetene innenfor statsforvaltningen framstår altså partsforholdet som godt. Særlig godt framstår det i Politi- og lensmannsetaten, der dialog og involvering er viktige ingredienser i den partsbasert omstillingsprosessen som synes å ha preget etaten Situasjonen framstår noe annerledes i de to fristilte selskapene.

## 9.5 Mesta

Mens Politi- og lensmannsetaten befinner seg trygt innenfor kategorien «godt partssamarbeid» har forholdet mellom tillitsvalgte og ledelsen i Mesta vært noe mer variabelt. Ledelsen er imidlertid av den oppfatning at de tillitsvalgte har spilt en viktig rolle med hensyn til å få gjennomført de omfattende endringene i virksomheten.

Tillitsvalgtrollen i Mesta er like fullt endret. Det er både ledere og sentrale tillitsvalgte enige om. Den generelle oppfatningen er at tillitsvalgte i Vegvesenet hadde stor grad av innflytelse. Dette er også i tråd med hva Hagen og Pape (1997) fant i sin studie, der Vegvesenet var en av virksomhetene som ble undersøkt. Tillitsvalgte som skuer tilbake, forteller om muligheten til å ta omkamper og få omstøtt fattede beslutninger. Slik er det ikke lenger. Når det gjelder tillitsvalgtes innflytelse i dag, er meningene mer delte. Dette ser ut til å ha sammenheng med de tillitsvalgtes tilhørighet.

### Fordeling av verv og frikjøpt tid

Mesta er nå innenfor NHOs overenskomstområde med nytt avtaleverk. Tilsettingsrådet – der tillitsvalgte var representert – har blant annet forsvunnet. Siden Mesta er et heleid statlig aksjeselskap, er imidlertid ansatte representert med tre medlemmer i bedriftens styre. To av disse er fra den største fagforeningen tilsluttet LO-forbundet Norsk Arbeidsmannsforbund (NAF), som organiserer rundt 2000 av de ansatte. I tillegg har LO-forbundet Forbundet for ledelse og teknikk (FLT) ett medlem. De tre ansatterepresentantene har doble verv – det vil si både verv som styremedlemmer og sentrale verv som tillitsvalgte. Det samme finner vi i Posten, der verv som styremedlem kombineres med et sentralt tillitsvalgtverv. En av de ansattes styrerepresentanter i Mesta omtaler koplingen slik:

«Det er en veldig fordel å ha doble verv. Man vet mye mer om hva som foregår, og kan komme med de rette innspillene. Jeg har god oversikt over hele selskapet, og det er en klar fordel når jeg sitter som ansatterepresentant.»

Dette er også i samsvar med hva eksempelvis Hagen finner i sine studier: Kombinasjonen konserntillitsvalgt og ansattes styrerepresentant bidrar til å øke den innflytelsen man har i styret (Hagen 2005).

Fristillingen har også hatt innvirkning på antall heltids tillitsvalgte. I produktjonsvirksomheten i Statens vegvesen hadde NAF 18. Da Mesta ble opprettet krevde foreningene samlet 7,4 årsverk til tillitsvalgtarbeid. NAF fikk seks, FLT én, og NITO fikk 0,4.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Tekna, som også er et av forbundene i Mesta, har ingen frikjøpt tid. I tillegg er det også ansatte som er organisert i Parat (tidligere 2FO). Disse hadde i omstillingsperioden ikke et etablert apparat for tillitsvalgte, og har i hovedsak blitt ivaretatt av NITO.

## Samarbeidsklima

Ledelsen i Mesta er jevnt over av den oppfatning at samarbeidet mellom partene er godt. De tillitsvalgtes deltakelse i etableringen av Mesta som et fristilt AS, og de ulike nedbemanningsrundene i kjølvannet av dette, omtales som avgjørende for resultatet. Ledere framhever at de har tillitsvalgte som «ser muligheter», og som gjør en viktig jobb i forhold til å få gjennomført omstillingene på en skikkelig måte. Dialogen på alle nivåer beskrives som konstruktiv sett fra lederhold. Samtidig har omstillingene vært omfattende, og vi har stilt spørsmål om det gode forholdet *kan* skyldes at fristillingen og konkurranseutsettingen framstår som en rent politisk fattet beslutning. En ny toppledelse rekruttert fra privat sektor og den påfølgende nedbemanningen var altså et resultat av beslutninger fattet utenfor virksomhetens grenser. Verken styret eller toppledelsen i Mesta kunne derfor stilles direkte ansvarlig for endringene. Sentralt plasserte tillitsvalgte omtaler motstanden mot fristillingen som «politisk betinget». Slik sett begynte man nok med blankere ark enn hva som var tilfelle i Posten da selskapet endret tilknytningsform til statlig aksjeselskap.

Sett fra tillitsvalgtes ståsted finner vi imidlertid noe større variasjon med hensyn til vurderingen av samarbeidet. Tillitsvalgtrollen omtales som mer krevende nå. Til tross for nedbemanning skal de hovedtillitsvalgte dekke større områder med flere medlemmer enn tidligere. Og, det er en oppfatning av at man «må passe litt mer på» slik at ledelsen ikke tar snarveier – tar beslutninger uten at tillitsvalgte har vært involvert. Slik sett kan det hevdes at tillitsvalgtes roller er mindre selvsagt enn det den var innenfor Vegvesenet.

Ikke overraskende ser organisasjonenes størrelse ut til å påvirke vurderingen av partssamarbeidet og de tillitsvalgtes innflytelse. Tillitsvalgte fra NAF er av den oppfatning at det ikke nødvendigvis har vært en endring til det verre, og det vises til at:

«Det er relativt gode muligheter for å påvirke beslutninger. Det blir lyttet til innspill. Dersom vi er veldig imot, pleier ikke ledelsen å bare kjøre på.»

Det vises også til at man i hovedkvarteret har møter ved behov, selv om man ikke har jevnlig Hovedavtalemøter der: «Vå får stort sett møter når vi ber om det.» Man omgås også mye uformelt.

Andre tillitsvalgte mener helt klart at det er områder de burde hatt mer innflytelse på. Det vises i den forbindelse til manglende kjøttvekt, og at vel så mye som gjennom vervet som tillitsvalgt, går kanalene for innflytelse gjennom stilling og funksjon som arbeidstaker: «Jeg bruker nok de kanalene like hyppig for å påvirke» – som en sier.



## Overtallighetsproblematikk og samarbeid

Partssamarbeidet i Mesta fikk en utfordrende start. Tillitsvalgtes deltakelse i den første nedbemanningsrunden i 2003, og deres delaktighet i «Muligheter i omstilling» omtales som god. Likevel har nedbemanningsrundene til tider ført til stor avstand mellom partene. Tillitsvalgte og deres organisasjoner har vært skeptiske til både antall overtallige og kartleggingen av kompetansen innad i Mesta – som de mente ikke var gjennomført på en god nok måte. Særlig var dette tydelig våren og sommeren 2004.

Vi har tidligere omtalt at det ble gjennomført overtallighetssamtaler med langt flere ansatte enn det antallet man reelt ønsket å redusere – noe som skapte stor usikkerhet (se kap. 7). I 2004 mente tillitsvalgte at ledelsen opererte med for høye overtallighetstall, og bestemte seg for å «kline det ut i pressen». NTB kunne da melde at:

«Ledelsen i Mesta vil ta opp til ny vurdering den planlagte oppsigelsen av 127 ansatte, etter at det torsdag kveld kom sterke reaksjoner fra de ansatte.[...] Eventuelle oppsigelser forskyves, og listen over overallige skal gjennomgås nøye med hensyn til sosiale og helsemessige kriterier.»

I denne saken ga tillitsvalgte klar beskjed til ledelsen om at de bare oppfattet å få bli med et stykke på veien. Det faktiske antallet ble også noe mindre – om lag 100 stillinger ble kuttet. Motsetningene mellom ledelsen og de sentrale tillitsvalgte satte også spor etter seg i Mestas internavis «Refleks». Tillitsvalgte påpekte det var «meningsløst» å si opp 48 fagarbeidere når det samtidig var ledig 35 fagarbeiderstillinger i virksomheten. De mente også at ledelsen i liten grad hadde tatt hensyn til overtidsbruken, innleie av arbeidskraft og ansiennitetsprinsippet i oppsigelsene (Refleks nr. 5, 2004).

«I forhold til prosessen rundt oppsigelsene og det som nå er situasjonen, føler vi oss overkjørt og at dette var forhåndsbestemt. [...] Hele denne prosessen kunne ha vært både annerledes og atskillig mer skånsom. Vi opplever at urettferdigheten er gjennomgående, og at antall oppsigelser kunne ha blitt betydelig lavere...» (Selskapstillitsvalgt Hermansen, sitert etter Refleks nr. 5, 2004).

I prinsippet mente tillitsvalgte at det burde være mulig å finne andre løsninger enn oppsigelser, blant annet ved å se på overføringsmuligheter for arbeidstakere fra et virksomhetsområde til et annet, og ved å redusere antall innleide arbeidstakere. Sett utenfra framstår også dette som en form for verdiødsling (jf. tabell 9.2), ganske enkelt fordi omkostningene i form av usikkerhet og støy knyttet til nedbemanningsprosessen hadde sine omkostninger.

Ved den neste nedbemanningsrunden i 2005 var tonen fra tillitsvalgte mer forsonlig, men også denne gangen etterlyste de større vilje til å finne alternative løsninger

til oppsigelser. Igjen savnet de bedre oversikt i ledelsen i forhold til kompetanse-sammensetningen hos arbeidstakerne og muligheter for roking og forflytning av ansatte mellom virksomhetsområdene. Likevel var den selskapstillitsvalgte av den oppfatning at denne prosessen hadde forløpt mye mer ryddig:

«[...] prosessen og dialogen mellom ledelse, tillitsvalgte og ansatte har vært bedre i år enn i fjor. Ledelsen har lært at det er viktig å lytte.» (Refleks, nr. 5, 2005)

I tillegg til oppsigelser har det også, som tidligere nevnt, vært en diskusjon om registrering av arbeidstid – særlig har dette omhandlet arbeidsledere og prosjektledere (se kap. 8). De tillitsvalgte opplever nok en tøffere hverdag, men likevel ble samarbeidet på sentralt nivå omtalt som relativt bra høsten 2005. Ledelsen på Lysaker omtales som lydhør. Sentralt plasserte tillitsvalgte gir imidlertid klart uttrykk for at det gode samarbeidsklimaet på Lysaker ikke nødvendigvis er representativt for hele Mesta. Det er helt klart en del gnisninger mellom tillitsvalgte og ledere på lavere nivåer i selskapet.

### **Delegering og utfordringer for lokale tillitsvalgte**

Delegering av myndighet, resultat- og budsjettansvar er forhold som i stor grad preger Mesta. Samtidig som viktige avgjørelser tas sentralt, har de lokale tillitsvalgte blitt viktigere enn tidligere; flere beslutninger treffes ute på avdelings- eller enhetsnivå. Sett fra et lederperspektiv medfører dette at lokale tillitsvalgte må balansere rollen som medlemmenes talsmann og forventningen om å ta et bedriftsmessig ansvar. Eller i tråd med tabell 9.1 – en balanse mellom medbestemmelse og medvirkning argumentert ut i fra nytte og rettighet. Det – mener ledere – er en ny situasjon. Samtidig er også ledere av den oppfatning at tillitsvalgtes rolle snarere har blitt viktigere:

«Det å få etablert en felles forståelse for hvor vi skal og hvor vi vil er veldig viktig. Da er det en styrke for oss at tillitsvalgte slutter opp om dette.»

Sitatet rommer en erkjennelse av at ledelsen – på lik linje med tillitsvalgte – er avhengig av et velfungerende partsforhold både sentralt og lokalt. Men også sentrale tillitsvalgte ser dilemmaet som lokale tillitsvalgte kan stå overfor: «Det handler om kunnskap om lov og avtaleverk og det handler om makt.» For lokale tillitsvalgte kan det være vanskelig å sette spørsmålstegn ved måten en virksomhet ledes på, eller måten beslutninger fattes på, fordi forholdet mellom en lokal tillitsvalgt og for eksempel en driftsansvarlig kan framstå som langt mer asymmetrisk enn hva som er tilfelle mellom partene på sentralt nivå. Det å fremme kritikk og ta opp upopulære saker har ifølge tillitsvalgte lett for å henge ved en, særlig dersom man er tillitsvalgt på lavere nivåer. Det vises til sjefer som har problemer med å forholde seg til tillitsvalgte og fagforeninger. Én ordlegger seg slik:

«Det er tillitsvalgte som har blitt fortalt at dersom de fortsetter i sine verv, så kommer de til å ødelegge karrieren i Mesta. Det er også flere steder at dette med forhandlinger, drøftinger og informasjon fungerer dårlig. Tillitsvalgte har blitt fortalt at de må være klar over at arbeidslivet endrer seg, og at de derfor har mindre å si. En del ledere burde vært tvunget til å gå på kurs, lære seg både rettigheter og plikter og hva som er viktig i forholdet mellom tillitsvalgte og ledelsen.»

Sett fra organisasjonen utenfor Lysaker er det med andre ord de som mener at det har blitt vanskeligere å påvirke. Samtidig er kompetansesammensetningen i Mesta i endring. Det har blitt mange «menn i dress rundt 30» – som en sier. De nye gruppene med arbeidstakere er ifølge ledelsen mindre kollektivt anlagt:

«Dette – i kombinasjon med bedriftens utvikling – kan skape ønske om større individuell innflytelse – for eksempel i lønnsforhandlinger. Men det vil bli ekstremt komplisert å forholde seg til. Noe av det viktigste for en fagforening er å etablere en felles forståelse for hvor bedriften står, og utvikle bedriftens konkurranseevne over tid. Da er det også enklere å få til en god fordeling av godene.» (leder)

Og det å skape en felles forståelse, vite hvor medlemsmassen står og hva den mener og ha forankrete argumenter i medlemmene er forhold som ledere omtaler som kjennetegn på en god tillitsvalgt. En god tillitsvalgt er også en som kan rammeverket og spillereglene i arbeidslivet, noe som omtales som «et must» også for ledere. Ellers heter det at:

«De tillitsvalgte må kunne være i stand til sile det uvesentlige bort fra det vesentlige, og legge dette fram for bedriftens ledelse på en ryddig og god måte. De må være pragmatiske, og de må se målsetningene for hva som er bra for bedriften. Jeg tror egentlig ikke at en god tillitsvalgt og en god bedriftsleder er så veldig forskjellige.»

Partssamarbeidet i Mesta har til tider vært preget av turbulens, men framstår likevel som langt bedre enn det som ser ut til å kjennetegne forholdene i Posten de siste åra. Det meste av perioden etter 2000 befinner Posten seg i den andre ytterkanten på vår skala i forhold til Politi- og lensmannsetaten.

## 9.6 Posten – fra tett samarbeid til klarere fronter

LO har vært enerådende blant arbeidstakerne i Posten i hele etterkrigstida etter at LO-forbundet Norsk Postforbund fikk følge av Det Norske Postmannslag og Poståpneres Landsforbund på 1950-tallet (Løken og Pape 2004). Riktignok finnes det et YS-forbund, Postansattes Landsforbund som er tilknyttet Stafo, men dette forbundet er svært lite og har minimal innflytelse. Postmannslaget og Poståpnerne slo seg senere sammen i Den norske Postorganisasjon, slik at arbeidstakerne i Postverket ved inngangen til 1990-tallet var delt på to jevnstore LO-forbund som samlet organiserte rundt 90 prosent av de ansatte. Norsk Postforbund organiserte i hovedsak bud, sortering og transporttjenester, mens Den norske Postorganisasjon hadde tyngdepunktet på postkontorene. De samarbeidet tett gjennom den felles overbygningen Postfolkenes Fellesforbund. Store felles utfordringer førte til at de etter en lang prosess til slutt slo seg sammen i Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund (Postkom) i 2000.

### Tradisjonelt godt samarbeidsklima

Både ledelse og tillitsvalgte framhever at Posten tradisjonelt har hatt et svært godt samarbeidsklima. Tillitsvalgte har opptrådt konstruktivt og har samtidig hatt stor innflytelse. Fram til 2000 var ledelsen i Postverket/Posten rekruttert internt, ofte med fartstid som tillitsvalgte. Partene «snakket samme språk» og stolte på hverandre.

Da de store omstillingene startet på midten av 1990-tallet, hadde partene samme virkelighetsoppfatning, og man var i hovedsak enig i de strukturelle grepene. Det politiske flertallet hadde satt rammene, og fagforeningene forholdt seg pragmatisk til det:

«Politikernes krav ble endret til forretningsmessig drift og økonomiske resultater, kundene forandret adferd, og ny teknologi ble tatt i bruk. Det ble rett og slett for mange mennesker til for få oppgaver» (Forbundsleder i Postkom, Odd Chr. Øverland i Postens Omstilling 2005).

Det eneste det var grunnleggende uenighet om, var outsourcing, som fagforeningene kjempet imot. For øvrig gikk uenighetene på kriterier for nedbemanning og utvelgelsen av hvem som skulle miste jobben i den enkelte prosess. Selv når det var krig, var fagforeningene i hovedsak enig om grepene, men uenig i tempo, omfang og praksis – måten ting ble gjort på. Som en av de tillitsvalgte uttrykte det i intervju med oss:

«Tidligere ledelse hadde en lang historie i Posten, ofte tidligere fagforeningsfolk. Selv om det var tøffe endringer i 1996 med overgang fra trygt og godt til nedbemanning, hadde man god tid, og det var ikke grunnlag for å gå så mye i klinsj som når ting skjer raskt og man ikke har tillit til at lederne bryr seg.» (intervju med tillitsvalgt i Postkom)

Så lenge Postverket tilhørte forvaltningen, fantes det også alltid en utvei ved at staten kunne skyte inn midler hvis det var politisk vilje til det. Det gjorde staten også i forbindelse med omdanningen til BA-selskap, noe som gjorde det mulig å få romslighet under de første store omstillingene fra 1996.

### **Forverret samarbeidsklimaet med ny ledelse**

Det skjedde et grunnleggende skifte i samarbeidsforholdene i Posten i 2000, samtidig med at den nye, eksternt rekrutterte konsernsjefen tiltrådte. Tillitsvalgte begrunner dette med at han brakte med seg sine folk, «blårussen», inn i andre lederposisjoner. Sett fra tillitsvalgtes ståsted hadde de nye lederne lite tradisjoner for samarbeid, og de tillitsvalgte opplevde et forverret forhold mellom partene.

«Tidligere hadde vi ledere som selv hadde jobbet i Posten og som hadde et annet forhold til de ansatte. Frydenberg skiftet ut hele ledelsen rundt seg og rekrutterte stort sett utenfra. Det ble et helt annet klima for å diskutere.» (Postkoms forbundsleder Odd Chr. Øverland, Dagens Næringsliv, 20.1.03)

Samtidig slo de to fagforbundene i Posten seg sammen til Postkom, slik at begge parter i partsforholdet gjennomgikk store endringer i ledelsen..Også fagforeningen fikk en ny toppledelse som skulle etablere relasjoner med bedriften.

Grunnlaget for samarbeid ble ikke lettere når de tillitsvalgte etter Stortingsvalget i 2001 opplevde mindre vilje fra de politiske myndighetene til å bidra. Ikke bare var det mindre vilje til å putte inn penger i omstillingsprosessene, men politikerne var ifølge de tillitsvalgte helt uinteressert i å bidra til å finne løsninger.

Men det var ikke bare personer og politikere som ble skiftet ut. Selskapet endret også struktur etter direktørskiftet i april 2000. Budsjettansvar ble flyttet fra bedriften sentralt ut til den enkelte divisjon. Dette skapte press på effektiviseringer i enkelte divisjoner selv om andre divisjoner gikk med stort overskudd. De tillitsvalgte opplevde at helhetstenkingen forsvant, at verdiskapingen ikke ble sett i sammenheng, og at det ble vanskeligere å finne løsninger, for eksempel å finne jobb for nedbemannede i en annen divisjon enn der han eller hun opprinnelig hørte hjemme:

«Oppdelingen i divisjoner koplet med et meget hardt press på lønnsomhet og kutt i årsverk, har gjort det mye vanskeligere å få til omplasseringer. Vi har eksempler på steder hvor man har sparket ut mange folk på sluttvederlag i en

divisjon, samtidig som man har ansatt nye folk i en annen divisjon på samme sted. Det har vært en helt vanvittig bruk av mennesker og ressurser.» (Øverland i intervju i Dagens Næringsliv 20.1.03)

Manglende helhetstenkning så vi også at de tillitsvalgte i Mesta etterlyste. I forlengelsen av delegeringen ble også samarbeidsarenaen flyttet nedover i organisasjonen til linjelederne. Tidligere hadde fagforeningene vært vant til å diskutere og gjøre avtaler med konsernledelsen og den sentrale personalenheten. Den sentrale personalenheten ble nå nedbygd i likhet med øvrige staber. De tillitsvalgte opplevde at det heller ikke var noen vits å snakke med personalkonsulenter i linjen, de måtte snakke med linjeledere som var presset av strenge effektivitetskrav og i stor grad manglet samarbeidstradisjoner. Denne endringen i organisasjonen var en viktig årsak til at Postkom på slutten av perioden endret sin oppbygning ved å etablere et apparat med avtaletillitsvalgte og blant annet divisjonstillitsvalgte som viktige posisjoner.

### **Samarbeidsklima på frysepunktet**

Det dårlige klimaet slo ved inngangen til 2002 ut i en for Posten til da svært sjelden og amper debatt i Dagens Næringsliv og svært kritiske artikler i Postkoms forbundsavis, Posthornet. Etter at både forbundsleder Øverland og tre kretsledere hadde advart mot forverret arbeidsmiljø i bedriften i januarnummeret av Posthornet, beskyldte en tydelig provosert konserndirektør de tillitsvalgte for svartmaling og avsluttet et intervju i Dagens Næringsliv med angrep på Postkom:

«Fra tid til annen er jeg bekymret – ikke for våre ansatte – men for deres fagforeningslederes evne til å se virkeligheten i den verden vi lever i, sier Frydenberg.» (Dagens Næringsliv, 4.1.02).

Dette provoserte Postkom. Fra før hadde konsernledelsen og forbundsledelsen hatt anstrengende drøftelser den høsten både rundt neste års budsjett og beslutningen om å stoppe utbyggingen av Posthandel og Post i Bedrift (Posthornet, januar 2002):

«Posten-ansattes varselrop om dårlig arbeidsmiljø og bedriftskultur er bekreftet i klimaundersøkelser av norsk arbeidsliv sist høst der Posten kommer svært dårlig ut. Når Frydenberg sier han ikke kjenner igjen beskrivelsene, må det være han som har problemer med å se virkeligheten [...] Poenget er at ledelsen ikke følger avtalte spilleregler i arbeidslivet. Senest gjelder det budsjettforhandlingene, der tillitsvalgte for første gang ble utelatt [...] Problemet er at det bak ordene utøves en til tider slett personalpolitikk.» (Forbundsleder Øverland til Dagens Næringsliv, 8.1.02).

## **Klimaet i bedring – men ikke som det var**

Dialogen mellom partene ble etter hvert bedre. Motsetningene ble spisset mer enn nødvendig fordi begge partene med sine respektive nye ledere, snakket dårlig sammen. Postkom var sjokkert over måten de ble behandlet på i denne perioden. De tillitsvalgte opplevde at de hadde opptrådt saklig og pragmatisk, men ble møtt med liten respekt. De hadde ifølge dem selv kanskje vært for pragmatiske og blitt oppfattet som svake, og måtte omstille seg både overfor ledelse og medlemmer. Forbundsleder Øverland uttalte til Dagens Næringsliv året etter (20.1. 03) at «enkelte signaler tyder på at ledelsen har forstått en del av vår kritikk», men han er fortsatt temmelig kritisk:

«De to siste årene ha det vært en vanvittig konsentrasjon på å få ned antall årsverk. I mye større grad enn før har de eldste og svakeste arbeidstakerne blitt støtt ut ... Tidligere var man mer opptatt av å behandle folk med anstendighet.» (Odd Chr. Øverland i intervju i Dagens Næringsliv 20.1.03)

Tillitsvalgte i Postkom uttaler nå at dialogen er «rimelig bra». Men det er likevel mer uenigheter og konflikter enn man tradisjonelt har vært vant med. Et bilde på det er at Postkoms juridiske utgifter har skutt i været etter 2000 i motsetning til tidligere, da forbundet nesten ikke hadde hatt individuelle juridiske saker.

De siste to åra har det vært en grunnleggende uenighet om bruken av midlertidig arbeidskraft. Enkelte deler av Posten ønsker så mye som 20 prosent midlertidig arbeidskraft samtidig som det er nedbemanning. De tillitsvalgte mener dette skaper et unødvendig stort press for å si opp folk – man sier opp folk samtidig som det tas inn midlertidig arbeidskraft gjennom innleieselskap. Ifølge Postkom har det flere ganger skjedd at oppsagte er leid inn etterpå via Adecco. Forbundet har gått rettens vei i et forsøk på å sette grenser for Postens bruk av midlertidig ansatte. Magasinet Aktuell omtaler blant annet 24.11. 05 en sak der to postbud gikk til sak mot Posten for usaklig oppsigelse med begrunnelse i bedriftens omfattende bruk av vikarer og overtid. Postkom-tillitsvalgte mener ifølge samme artikkel at ledere i Posten aktivt saboterer sentralt inngåtte avtaler mellom Posten og Postkom, og at forbundet bør diskutere å si opp omstillingsavtalen som ble inngått våren 2005. I henhold til avtalen skal ingen bli overtallige uten at Posten har lagt fram dokumentasjon på at det ikke finnes arbeidsoppgaver til dem.

«Problemet er at omstillingsavtalen har liten verdi når en divisjonsdirektør lenger nede i systemet kan overprøve den når som helst. Og personaldirektøren har tydeligvis ingen styringsrett over Distribusjonsnett (...)Vi er ikke tjent med å ha en avtale hvis det i praksis er slik at bare Postkom, og ikke Posten, føler seg forpliktet av den» (Forbundssekretær Håvard Sivertsen til Magasinet Aktuell, 24.11.05).

Forbundssekretær Sivertsen uttrykker frykt for at vikarbruken kommer til å øke kraftig etter at Posten har inngått avtale med vikarfirmaet Adecco, og hevder overfor Magasinet Aktuell at Posten i praksis driver sosial dumping og fjerner stillingsvernet for postansatte ved først å nedbemanne og si opp eget personale, for deretter å leie dem inn igjen som vikarer gjennom Adecco.

## 9.7 Hva forteller virksomhetsbeskrivelsene?

I vårt materiale har vi altså to virksomheter som utmerker seg ved å ha et partssamarbeid som må karakteriseres som henholdsvis godt og dårlig, i hvert fall i perioder. Det er urettferdig å sammenlikne utviklingen i Politi- og lensmannsetaten med utviklingen i Posten, tatt i betraktning de mye mer dramatiske omstillingene i Posten, som har medført store nedbemanninger gjennom flere år. Eksempelene illustrerer likevel viktige forskjeller som har betydning for partsforholdet og blant annet muligheten til å drive endringsarbeid på en måte som også av ansatte og tillitsvalgte oppleves som nødvendig, riktig og rettferdig.

Tillitsvalgte i politiet opplever å være sterkt involvert, og framstår som den drivende kraft i særlig den siste reformen. De tillitsvalgte ser heller ikke ut til å ha kommet svekket ut av endringene – snarere tvert imot. Utviklingen i Posten vitner om det motsatte. Men, vi har også sett at forholdet på 1990-tallet ble beskrevet som godt, selv om det også da fant sted omfattende endringer. Det var lite uenighet knyttet til problemforståelsen, men i noen tilfeller til virkemidlene – blant annet outsourcing. Dette har vi også sett i en rekke andre studier – tillitsvalgte kan være en viktig drivkraft til endringer, men dette fordrer åpenhet, tillit, respekt, forutsigbarhet og tilgang på medvirkningsfora av betydning. I Posten endret disse faktorene seg på 2000-tallet. Dette relateres særlig til ny ledelse, som framstår som en viktig dimensjon for å forklare et godt eller dårlig partsforhold.

### Felles virkelighetsoppfatning

«En felles virkelighetsoppfatning» er en fellesnevner som tillitsvalgtinformanter trekker fram når de skal beskrive partsforholdet på 1990-tallet. Vi har omtalt at det ikke var uvanlig at ledere hadde en fortid som tillitsvalgte, og det blir framhevet at tillitsvalgte og ledere snakket samme språk. En felles virkelighetsoppfatning er viktig for å kunne skape en felles problemforståelse og et felles konsekvensbilde, der ulike handlingsalternativer kan vurderes opp mot ulike konsekvenser som valgene kan ha.



En felles virkelighetsoppfatning er også klargjørende i forhold til å synliggjøre makten og maktforholdet i en virksomhet, noe som igjen utvikler viktige fora der tillitsvalgte må delta dersom de skal kunne påvirke beslutninger av betydning.

Lik virkelighetsoppfatning kan ofte nyte godt av en felles «fiende». I alle de fire virksomhetene har man hatt en felles ytre fiende, men for Posten endret dette seg ved innsettelse av ny konsernledelse.

I Mesta og Politi- og lensmannsetaten har endringene i stor grad vært politisk drevet – «fienden» har vært lokalisert utenfor virksomhetens grenser. I Skatteetaten het og heter den «teknologisk utvikling». Det het den også i Posten fram til ny ledelse kom på plass i 2000. Man fikk en ledelse som ønsket å øke liberaliseringstakten ytterligere. Dette markerte på mange måter det definitive bruddet med den politiske organisasjon (Brunsson 1994). Den felles virkelighetsoppfatningen slo sprekker, noe som har påvirket tillitsforholdet mellom partene.

### **Partsforhold og tillit**

Et godt partsforhold er preget av tillit. Tillit viser blant annet til forutsigbarhet og respekt. Forutsigbarhet, tillit og respekt er ikke bare noe som *er* der. Det må opparbeides, erfares og bekreftes. Ny ledelse er ikke i seg selv ensbetydende med et forverret partsforhold, men representerer likevel et slags «brudd»: Når en part skiftes ut, kreves det en opparbeidelse av tillit for at forholdet skal fungere godt.<sup>98</sup> Gulbrandsen (2001) definerer tillit som:

«[...] en holdning eller innstilling hos en person til en annen person (eller til et bestemt sosialt system), som rommer en forventning om at den andre en gang i nær eller fjern framtid vil utføre eller avstå fra bestemte handlinger.» (ibid., s. 300)

Det å vise en person eller et system tillit innebærer altså at man legger verdier i hendene på vedkommende (Coleman 1990, i Gulbrandsen 2001). Tillit viser til en situasjon der det foreligger en reell mulighet for gevinst og tap (Luhmann 1988). Tillitsbegrepet viser til en tidligere erfaring, men også til et kalkulert valg mellom ulike handlingsalternativer det er tilknyttet en viss risiko – i vårt tilfelle kan det dreie seg om toppledelsens valg om å involvere tillitsvalgte framfor å ekskludere dem fra ledelsesbeslutninger.

Hovedtillitsvalgte forvalter en form for maktressurser i kraft av at de representerer et kollektiv; de har fått en delegert makt (Gulbrandsen 2001). Men også ledelsen, uavhengig av nivå, har fått sin formelle makt delegert. Slik sett er tillitsvalgte og ledere i samme båt: De har fått en delegert rett til å ta beslutninger som blir bindende

<sup>98</sup> Følgende framstilling bygger på Trygstad 2004.

for dem de representerer. Det er imidlertid klare forventninger om at den delegerte makten skal bidra til å ivareta de representertes interesser i form av eksempelvis økt velferd for de ansatte eller større avkastning for eierne (ibid., s. 309). Fagorganiserte har forventninger om at de tillitsvalgte arbeider for å ivareta arbeidstakernes interesser på en slik måte at arbeidsbetingelsene blir bedre, og ikke verre. Politikerne forventer at ledelsen skal legge til rette for at effektivitet og kvalitet ivaretas i virksomhetene. Dersom tillitsforvalterne ikke innfrir forventningene, kan det oppstå en situasjon av mistillit.

Vi ser blant annet at de beslutningene som har blitt fattet i Posten har hatt store konsekvenser for utstøting av arbeidstakere. De har også hatt konsekvenser for arbeidsmiljøet og arbeidsbetingelsene for de ansatte. Sett fra et tillitsvalgtststed kan det derfor hevdes at man har fått «dårlig betalt» for samarbeidet i form av økt velferd for de ansatte. Særlig utfordrende vil partsforholdet bli dersom den ene part mener at spillereglene ikke er fulgt, eller dersom det egentlige argumentet for nedbemanning er ønsket om en større andel innleid arbeidskraft, og ikke en reell overbemanningssituasjon. Dette har vært to av stridstemaene i Posten, og viktige grunner til at partsforholdet i en periode var preget av mistillit.

### **Klarhet knyttet til beslutningsnivåene**

Mens partsforholdet i Politi- og lensmannsetaten synes å være preget av velfungerende medbestemmelsesordninger på ulike nivåer, og en klarhet knyttet til de ulike beslutningsnivåenes myndighet, framstår dette som mer diffust i Posten i de senere åra.

I samtlige av våre virksomheter ser vi at de lokale tillitsvalgte og partsforholdet ute i virksomheten blir viktigere. Her møter likevel partssamarbeidet utfordringer. Vi har framholdt mer asymmetriske maktrelasjoner som en viktig faktor. En annen er tilgjengelighet på tid, og en tredje – som for så vidt henger sammen med de to foregående – er at den lokale tillitsvalgtrollen er mindre selvsagt – eller mindre institusjonalisert – og derfor også mer sårbar og personavhengig. Samtidig er det lokale nivået viktig – fordi det er her en vesentlig del av endringene skal operasjonaliseres i form av for eksempel ny oppgavehåndtering og ny arbeidsorganisering. Hvordan partsforholdet lokalt fungerer, vil derfor på sikt kunne få konsekvenser både for arbeidstakerne og for de tjenestene som produseres. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig med data som forteller om forholdene lokalt.

Like fullt – som vi allerede har påpekt flere ganger – har ikke det sentrale nivået blitt mindre viktig. I Posten ser det ut til å ha oppstått uklarhet med hensyn til hvem som er de sentrale tillitsvalgtes motpart. Dermed blir også mulighetene for å møtes som likeverdige parter på sentralt nivå svekket. Dette representerer selvsagt store utfordringer med hensyn til forutsigbarhet og tillit. Selv om vi finner denne

uklarheten i Posten og også i en av helseregionene, er det imidlertid ingen automatikk i at fristilling medfører klarhet. Mesta skiller seg her fra Posten. I Mesta framstår de ulike beslutningsnivåenes betydning og myndighet som klarere. Det er en helt felles oppfatning av at de viktigste beslutningene treffes i styret og i toppledergruppa. I forhold til styret har ansatte muligheter til å påvirke gjennom sine tre ansatterepresentanter. I tillegg – som vi allerede har omtalt – ser vi en kopling av verv blant tillitsvalgte som gir innflytelse. Den selskapstillitsvalgte viser også til at han har gode uformelle kanaler, og han oppfatter seg som en slags sparringpartner for ledelsen. Slik kan tillitsvalgte i Mesta ha innflytelse ikke bare på beslutninger, men også på viktige «ikke-beslutninger» som, dersom de hadde blitt vedtatt, kunne hatt en kontraproduktiv effekt. Denne situasjonsbeskrivelsen er imidlertid ikke dekkende for Posten etter 2000.

### **Partsforhold og tjenesteproduksjonen**

Utviklingen i tjenesteproduksjonen i Posten gir oss ikke grunnlag for å konkludere med at et dårlig partsforhold påvirker tjenestene som produseres i negativ retning. Her må vi imidlertid ta høyde for at tidsdimensjonen kan spille en rolle. Det betyr at et dårlig samarbeidsklima på sentralt og lokalt nivå på *sikt* vil kunne redusere tjenestenes kvalitet, fordi tillitsvalgtes innflytelse og påvirkningsmuligheter som en mulig buffer vil forsvinne dersom forholdet lokalt ikke fungerer. Tillitsvalgte som buffer er svært viktig i en periode der kravet til fleksibilitet vektlegges sterkt.

Fleksibilitet lanseres som positivt både for å øke organisasjonens effektivitet og kvalitet, **og** for ansatte, som innenfor nye styringsprinsipper antas å oppleve større grad av autonomi og innflytelse enn tidligere. Kritikere vil hevde at kravene til fleksibilitet vil kunne virke nedbrytende på rutiner som regulerer arbeidsforholdene og partssamarbeidet, og bidra til en maktkonsentrasjon i organisasjonens øvre hierarki samtidig som maktstrukturer tilsløres. Våre virksomhetsstudier gir – som omtalt over – ikke en entydig støtte til verken den ene eller den andre hypotesen. Det vi *har* sett, er at tidligere roller og rollehåndtering må endres eller tilpasses en annen virkelighet. I denne endringen eller tilpasningen må man forholde seg til nye prinsipper for legitimitet, organisering og ledelse.

Som vi allerede har nevnt, mangler vi data om ansattes opplevelser av endringsprosessene i de fire virksomhetene. Vi har derfor støttet oss på de tillitsvalgtes og ledelsens framstilling, i tillegg til annet foreliggende materiale som gir oss informasjon om arbeidstakerne. Avslutningsvis benytter vi likevel SSBs levekårsdata til å si noe generelt om statlig ansattes opplevelser av innflytelse.

## 9.8 Arbeidstakernes opplevelse av innflytelse

Det tradisjonelle partsforholdet i staten og avtaleverkets representative innretning har i mindre grad hatt fokus på arbeidstakernes individuelle medvirkning og innflytelse. I møtet mellom det representative system og innføring av nye organisasjons- og ledelsesprinsipper som vektlegger individuell medvirkning, er det imidlertid interessant å spørre om:

- Hvordan vurderer ansatte innenfor statsforvaltningen sin innflytelse over henholdsvis jobbnære og mer langsiktige beslutninger?

Innflytelse kan måles langs flere dimensjoner. To sentrale hovedkategorier er innflytelse henholdsvis over jobbnære beslutninger og over strategiske og langsiktige beslutninger. Det er gjerne innenfor den førstnevnte gruppa av beslutninger at arbeidstakere gis muligheter for størst grad av innflytelse. Og, som nevnt tidligere – det er denne type innflytelse som vektlegges innenfor New Public Management.

Vi har sett at arbeidstakere generelt opplever å ha fått flere arbeidsoppgaver enn tidligere. Delegering av ansvar kan medføre økt innflytelse – men trenger ikke nødvendigvis gjøre det. Det vil blant annet bero på opplevelsen av tilgjengelig tid, mestring og tilgang på fora og kanaler der eventuell kritikk kan løftes fram og diskuteres. Det kommer også an på organiseringen av tillitsvalgtsystemet i virksomheten, og ikke minst tillitsvalgte tilgang til medbestemmelsesfora der viktige beslutninger diskuteres. I levekårsanalysen er det stilt en rekke spørsmål som berører det vi kan omtale som arbeidsrelatert eller jobbnær innflytelse. En viktig dimensjon ved de pågående endringsprosessene i offentlig sektor er å delegere ansvar og myndighet ned til tjenestenivå. Et interessant spørsmål blir da om arbeidstakere i de omorganiserte virksomhetene vurderer sin innflytelse som større enn de som ikke har vært igjennom endringer.

### **Innflytelse over hvordan arbeidsoppgaver skal utføres**

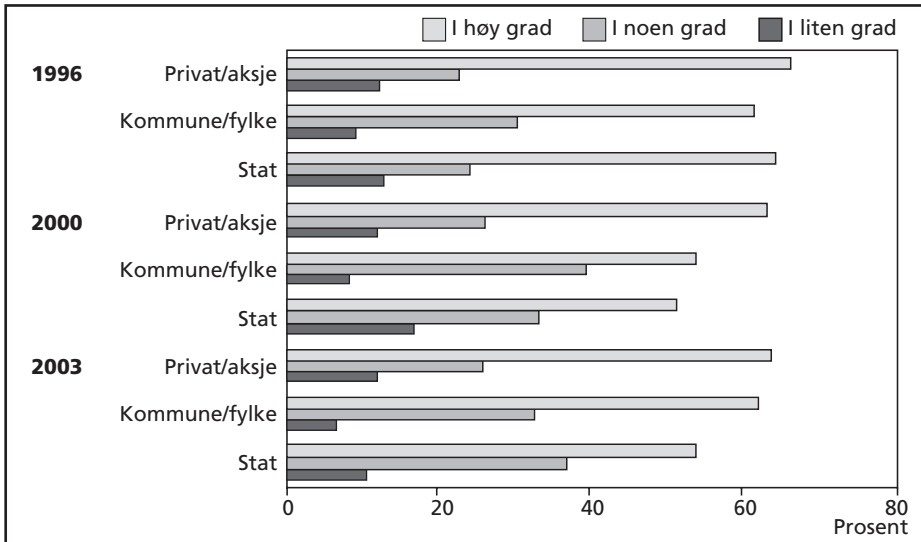
En indikator på innflytelse over jobbnære beslutninger er knyttet til innflytelse over hvordan arbeidsoppgavene skal gjøres, altså muligheter for å operasjonalisere arbeidsoppgaver på den måten man anser som best. I figur 9.1 ser vi utviklingen innenfor privat, kommunal og statlig sektor over tid.

Dersom vi sammenlikner åra 1996 med 2003, ser vi at andelen innenfor staten som svarer at de i høy grad bestemmer hvordan arbeidet skal gjøres, har sunket med 13 prosent. Ser vi kun på 2003, viser også resultatene at statlig ansatte i mindre grad mener de har innflytelse over dette enn arbeidstakere innenfor privat og kommunal sektor.

Hvis vi ser på det samme spørsmålet i forhold til utdanning (figur 9.2), finner vi også interessante forskjeller blant de statsansatte:

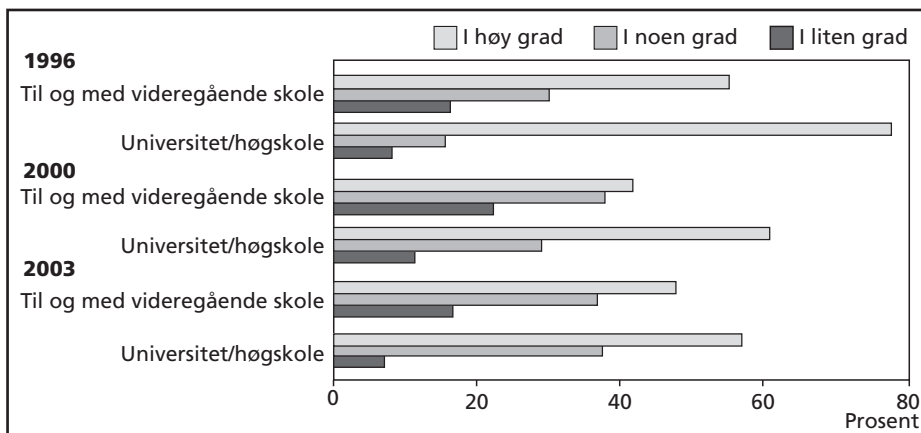
For arbeidstakere i staten med utdanning på høyskole- og universitetsnivå har innflytelsen over arbeidsoperasjonaliseringen sunket relativt mye fra 1996 og fram til

Figur 9.1 I hvilken grad arbeidstakeren selv opplever å bestemme hvordan arbeidet gjøres? Delt etter sektor



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 1996, 2000 og 2003

Figur 9.2 I hvilken grad arbeidstakeren selv opplever å bestemme hvordan arbeidet gjøres? Statsansatte delt etter utdanning



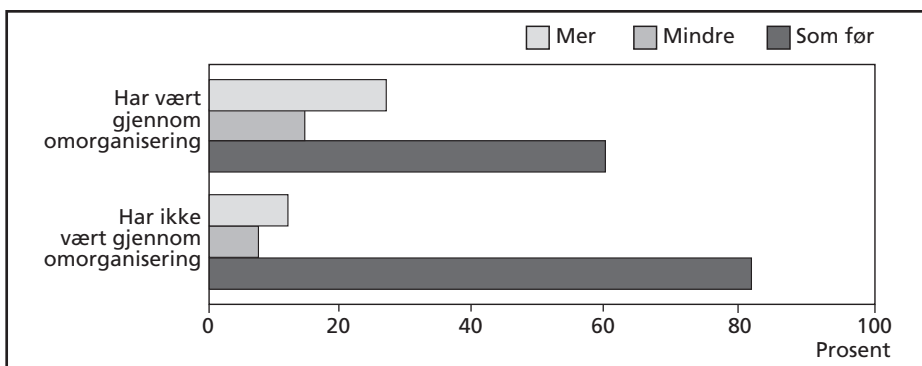
Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 1996, 2000 og 2003

2003. Vi ser også at forskjellene mellom dem med lav og dem med høy utdanning er langt mindre markant i 2003.

Blant dem med utdanning på høyskole- og universitetsnivå vil vi finne yrkesgrupper som politi<sup>99</sup>, sykepleiere og arbeidstakere ansatt på høyskoler og universiteter. Vi vet at dette er områder som har vært gjenstand for omfattende endringer. Vi har omtalt politireformen, men vi har også sykehusreformen, og for høyskole- og universitetsansatte har kvalitetsreformen påvirket både den interne arbeidsorganiseringen og krav til dokumentasjon. Reformen som skal sikre et kvalitativt bedre tilbud til brukerne har gjerne to sider – de bidrar ofte også til å standardisere tilbudet i større grad. Dette ser vi innenfor pleie- og omsorg, men vi ser det også innenfor høyskoler og universiteter. En forklaring på at utdanning her slår ut i negativ retning, kan derfor være at arbeidstakere med høy utdanning nettopp opplever mer standardisering enn tidligere, noe som *kan* påvirke den opplevde graden av selvbestemmelse når det gjelder arbeidsoppgaver. I kapittel 8 så vi at økt standardisering – og mindre skjønn – også kan relateres til tjenesteproduksjonen i våre virksomheter. I tillegg har vi sett at tid oppleves som en knapphet (kapittel 6), og det er rimelig å anta at knapphet på tid også påvirker graden av opplevd innflytelse over hvordan arbeidsoppgaver skal utføres.

Dersom vi ser på arbeidstakere i organisasjoner som har vært under omorganisering, finner vi imidlertid at muligheten til å bestemme hvordan arbeidsoppgaver skal utføres, synes å ha økt. Godt over 60 prosent svarer at de i høy grad kan bestemme hvordan arbeidsoppgavene skal gjøres. Den tilsvarende andelen i utvalget for øvrig er 50 prosent. Et tilsvarende mønster ser vi med hensyn til rom for egne beslutninger.

Figur 9.3 Om statsansatte opplever å ha mer eller mindre rom for egne beslutninger i jobben



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

<sup>99</sup> Her først og fremst de som begynte sin utdanning etter 1992, da utdanningen ble lagt inn under høyskolen.

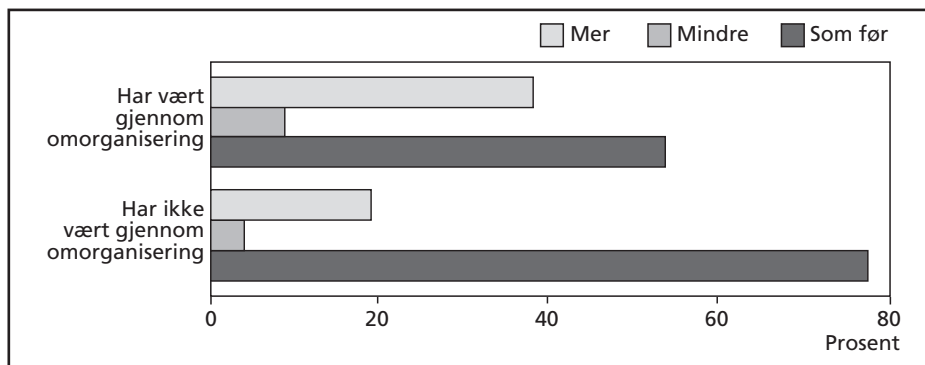
Statlige arbeidstakere som har vært under omorganisering, opplever å ha mer rom for egne beslutninger i sitt arbeid enn tidligere (figur 9.3). Samtidig ser vi at andelen som svarer at de har mindre rom for egne beslutninger i sitt arbeid, også har økt, om enn i mindre grad. Vårt materiale blir for lite til å gå inn og analysere nærmere hvilke variabler som her kan tenkes å påvirke svaret, men antydningen til polarisering er likevel interessant.

Den siste variabelen vi her skal omtale som berører innflytelse i jobbsituasjonen, er kontroll over resultatene i arbeidet. Igjen viser dataene et tilsvarende mønster som vi har sett over. Arbeidstakerne i virksomheter som har vært under omorganisering kommer bedre ut enn øvrige, som vist i figur 9.4.

Den opplevde kontrollen over resultatene i arbeidet er vesentlig større for arbeidstakere som har vært under omorganisering. Vi ser en forskjell på 19 prosentpoeng mellom de to gruppene. Vi har dermed en situasjon der arbeidstakernes innflytelse jevnt over ser ut til å ha økt, men mest i de omstilte virksomhetene. Dette stemmer godt overens med det som er intensjonen i delegering og myndiggjøring – at man ved å delegerer også får mer autonomi i sin egen arbeidssituasjon. Likevel ser vi klare tegn til at knapphet på tid og mestring av nye oppgaver framstår som et problem. Slik kan avhierarkisering og delegering representere muligheter, men også begrensninger for arbeidstakere. Et tilsvarende funn vises det til i maktutredningen. For selv om ansatte i løpet av 1990-åra opplevde en større grad av råderett over det vi kan kalle egen arbeidssituasjon, peker Engelstad og medforfattere på et paradoks:

«Selv om flere arbeidstakere har bedre muligheter til å styre arbeidsprosessen etter eget hode, må de operere innenfor rammer som snarere er blitt mer snevre. Økte krav til inntjening, sammen med betydelige omstillinger, skaper betingelser for utfoldelse og usikkerhet på samme tid». (Engelstad m.fl 2003)

Figur 9.4 Om statsansatte opplever å ha mer eller mindre kontroll over resultatene i arbeidet



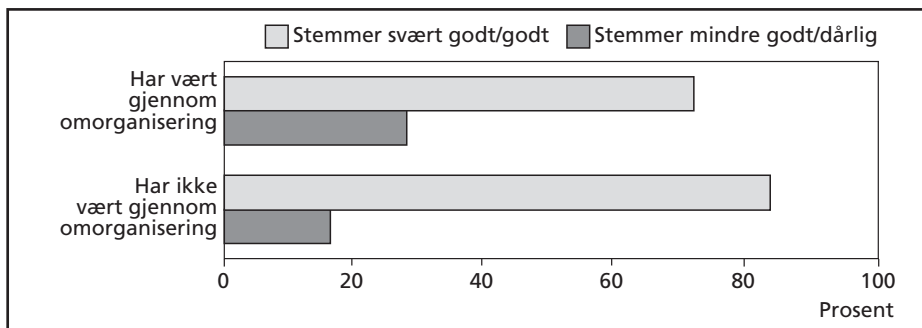
Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003

Slik kan både delegering og mål- og resultatstyring representere spenninger internt i arbeidsorganisasjonen.

Innenfor kommunal sektor ser vi også en annen interessant utvikling. Mens arbeidstakere får delegert ansvar og opplever en økende innflytelse over egne arbeidsoppgaver, finner vi også en tendens til at toppledelsens kontroll over beslutninger av strategisk og langsiktig art øker (Trygstad 2004, Skorstad og Ramsdal 2004). Dette er også i tråd med et sentralt element i New Public Management – der ledelsens rett til å lede understrekes sterkt. I levekårsanalysen er det færre spørsmål som berører arbeidstakeres innflytelse over langsiktige og strategiske spørsmål, men i figur 9.5 får vi en viss indikasjon.

Sett under ett svarer 79 prosent at de blir svært godt/godt behandlet når viktige beslutninger angående arbeidet blir tatt. Vi ser imidlertid at arbeidstakere som *ikke* har gjennomgått omorganisering i større grad svarer dette. Forklaringene kan være flere, men vi velger her å trekke fram to. For det første kan forskjellene skyldes at arbeidstakerne opplever å ha vært lite involvert og blitt tatt lite hensyn til i selve omstillingsprosessene, og at dette fortsatt preger dem (jf. tidligere omtale av forholdet mellom ledelsen og ansatte). Innledningsvis i dette kapittelet omtalte vi at opplevelsen av en rettferdig omstillingsprosess synes å ha sammenheng med grad av involvering. I så tilfelle er det rimelig å tro at de forskjellene vi her registrerer vil jevne seg ut over tid – i det minste til neste omorganisering finner sted. Den andre forklaringen kan være at omorganiseringen har medført et nytt ledelsesregime, der flere beslutninger søkes holdt innenfor toppledelsens domene. Dette vil være i tråd med gjeldende syn på «ledelsens rett til å lede», og vil berøre tillitsvalgtes handlingsrom innenfor organisasjonen. Hvis denne siste forklaringen medfører riktighet, vil disse forskjellene snarere kunne øke enn avta over tid. I en evaluering av samarbeidsordningene mellom ledere og tillitsvalgte på regionalt nivå i en av helseregionene finner Trygstad

Figur 9.5 I hvilken grad statlige arbeidstakere opplever å bli godt behandlet ved viktige beslutninger angående arbeidet



Kilde: SSB Levekårsundersøkelse 2003



og Hagen (2004) at regiontillitsvalgte opplever det som vanskelig å få innflytelse over beslutninger av mer overordnet karakter. Det var manglende konsensus om *hvor* viktige beslutninger av betydning for de ansatte ble fattet, og videre *hvem* som skulle involveres i denne type beslutninger. Dette representerte store utfordringer for de tillitsvalgte: en klar motpart er en forutsetning for å kunne ivareta ansattes interesser.

Statlig ansatte som har vært gjennom omorganisering vurderer sin jobbnære innflytelse som større enn øvrige statlig ansatte. Samtidig kan det se ut til at innflytelsen over mer langsiktige beslutninger er svekket. Dette peker i retning av en parallell utvikling – det foregår en sentralisering og desentralisering av makt og innflytelse på samme tid.

## 9.9 Oppsummering

Tillitsvalgtrollen i de fire virksomhetene er påvirket av de endringene som har funnet sted med hensyn til organisering og ledelse. Utviklingen er imidlertid ikke entydig i den forstand at tillitsvalgtrollen framstår som styrket eller svekket i samtlige virksomheter. Vi har eksempelvis sett at tillitsvalgte i Politi- og lensmannsetaten og Skatteetaten omtaler partssamarbeidet som godt. I førstnevnte virksomhet har tillitsvalgte til og med vært mer involvert i endringene enn tidligere, og framstår som en drivkraft. I Skatteetaten vurderer tillitsvalgte sine muligheter for å påvirke som bedre enn andre steder, og i Mesta beskrives toppledelsen som lydhor. Men – dette er på sentralt nivå.

Tillitsvalgtrollen beskrives som mer krevende, og vi finner særlige utfordringer knyttet til tillitsvalgtrollen og medbestemmelsen på lokalt nivå. Dette skyldes delvis at denne rollen har fått økt betydning. Delvis er dette relatert til at lokale ledes forhold til – og syn på – tillitsvalgte og tillitsvalgtes rolle og funksjon er svært varierende.

Vi har relatert utviklingen i partsforholdet til åpenhet, tillit, respekt, forutsigbarhet og tilgang til medvirkningsfora. På 1990-tallet var dette begreper som i stor grad var betegnende på partsforholdet i de fire virksomhetene. Dette endrer seg i større eller mindre grad på 2000-tallet i to av de fristilte selskapene. Her representerer ny ledelse et brudd. Vi finner imidlertid at utviklingen i Posten og Mesta skiller seg fra hverandre, noe som indikerer at fristillingen i seg selv ikke nødvendigvis har en direkte sammenheng med et forverret partsforhold. Men en ny ledelse skaper likevel utfordringer med hensyn til felles virkelighetsforståelse og til opparbeidelse av tillit. I Posten har utviklingen siden 2000 tidvis vært preget av mistillit. I Mesta har forholdet

vært bedre. Vi har relatert dette til at fristillingen og den store nedbemanningen i Mesta var en politisk fattet beslutning. Den nye ledelsen kunne dermed på sett og vis starte med blanke ark. Men både i Mesta og Posten framstår tillitsvalgtrollen som noe mindre selvsagt enn tidligere, da innflytelsen var stor og omkampene beskrives som mange. Det kan derfor hevdes at bevegelsen mot selskapet som idealtipe har medført at medbestemmelse i større grad har blitt et strategisk ledelsesverktøy og i mindre grad en rettighet i seg selv. Slik sett har utviklingen i de fristilte selskapene nærmet seg den situasjonen som preger selskaper i privat sektor.

Våre virksomhetsbeskrivelser gir oss ikke data om de ansattes innflytelse. Vi har derfor benyttet levekårsdataene. De viser at omorganisering ser ut til å påvirke statlig ansattes opplevelse av innflytelse over jobbnære beslutninger på en positiv måte. Derimot ser vi at innflytelsen over «viktige» beslutninger framstår som redusert. Dette har vi relatert til det som er det rådende medbestemmelsesperspektivet innenfor New Public Management, der ledelsens rett til å lede vektlegges. Disse to funnene er imidlertid med på å underbygge det vi har kommentert flere ganger i denne rapporten: det foregår både en desentralisering og en sentralisering av makt og innflytelse i statlige virksomheter.

## Kapittel 10 Avslutning og konklusjoner

Gjennom ni kapitler har vi i denne rapporten synliggjort endringer i statlige virksomheter i løpet av en 15-års periode. I dette kapitlet skal vi oppsummere de mest sentrale funnene. Tre overordnede konklusjoner bør likevel løftes fram innledningsvis:

- Statlige virksomheter – både de innenfor og utenfor statsforvaltningen – har vist stor omstillingsvilje og -evne de siste 15 åra, og endringstakten er særlig høy fra 2000.
- Endringene har minsket forskjellene mellom statlig og privat sektor. Dette ser vi i forhold til organisering og ledelse, og ikke minst i forhold til forekomsten av sykefravær og uførepensjon.
- I de to fristilte virksomhetene framstår de bedriftsøkonomiske resultatene av omstillingene som vellykkede. Endringene har imidlertid hatt klare samfunnsøkonomiske konsekvenser i form av en sterk økning i langtidsfravær, og da særlig i Posten. Videre ser vi en markert økning i uførepensjonering i både Posten og Vegvesenet/Mesta.

Fem problemstillinger har stått sentralt i denne rapporten. Vi relaterer våre sentrale funn og konklusjoner til hver av problemstillingene.

### 10.1 Det kvantitative omfanget av fristilling og omstilling i staten

I kapittel tre ser vi på omfanget av fristilling og omstilling i staten målt i antall sektorer, virksomheter og ansatte/årsverk.

Den mest tydelige utviklingen hva gjelder statlig forvaltnings størrelse, kan leses ut fra sysselsettingstallene.

- Antall sysselsatte registrert i Statens tjenestemannsregister er redusert fra 187 254 i 1990 til 132 511. Dette utgjør en reduksjon på 49 299 årsverk.
- Illustrerende nok ser vi en vekst i antall sysselsatte i statsselskaper (inkludert deleide (majoritet) statsaksjeselskaper og banker/utlånsvirksomheter opprettet med særlov). I 2003 var antallet steget til 250 518 sysselsatte

Endringene i sysselsettingen i statlig forvaltning henger sammen med fristilling og autonomi:

- I perioden 1990 til 2004 er antall enheter innenfor statlig forvaltning redusert med 31 prosent, mens antall enheter i gruppa statselskaper har økt med 51 prosent. Det er de hel- og deleide statsaksjeselskapene som øker mest i antall.
- Vi har videre registrert 651 organisatoriske endringer av statlige enheter i perioden, herunder blant annet opprettelse av nye enheter, endring av bestående enheter og endringer i form av nedleggelse.
- Både for enheter innenfor statlig forvaltning og statselskapene skjer det flest endringer i perioden 2000 til 2004. Dette viser en økende endringstakt.

Disse endringene innebærer en oppsplitting av roller og økt delegering. Dette er i tråd med gjeldende ideer om organisering og ledelse. Det gjelder også tilsynenes rolle og framvekst:

- Økende fristilling og liberalisering har medført at tilsynene gis en viktig rolle som markedsregulator og kvalitetsgarantist. Vi ser også en økning i antall tilsyn i løpet av 1990-tallet og utover.

Fristilling og liberalisering medfører derfor ikke nødvendigvis forenkling og avbyråkratisering.

## **10.2 Hva er begrunnelsen for de gjennomførte og pågående endringene?**

De viktigste drivkreftene som har bidratt til å gi oss en endret stat, er:

- Teknologisk utvikling
- Regionalisering/utflytting
- Nye konkurransekrev
- Endret syn på statens rolle og styring – New Public Management (NPM)
- Politikk

Drivkreftene er ikke gjensidig utelukkende:

- Eksempelvis har den teknologiske utviklingen blant annet aktualisert liberaliseringen av statlige monopoler, samtidig som den også har aktualisert utflytting av statlige virksomheter.

*Den teknologiske utviklingen* har medført nye arbeidsoppgaver og krav til kompetanse, samtidig som tidligere sentrale oppgaver innenfor arbeidsorganisasjonen er blitt overflødig. Dette påvirker sysselsettingen. Samtidig har den teknologiske utviklingen bidratt til liberalisering av statlige monopoler, og gjør utflytting av statlige virksomheter enklere.

*Flytting av statlige virksomheter* fra Oslo-regionen er et annet trekk ved utviklingen:

- Flyttingen er imidlertid sjelden ene og alene motivert av et politisk ønske om utlokalisering. Statlige virksomheter som relokiseres, blir gjerne omorganisert på samme tid.

Det er også en tendens til at utflyttede virksomheter lokaliseres i regionale sentra – noe utflyttingen av åtte statlige tilsyn er et godt eksempel på:

- Samtidig med utflyttingen fra Oslo-regionen ser vi også en tendens til utflytting fra distriktene til regionale sentra. I politi- og lensmannsetaten ble antall politidistrikter halvert i 2001.

Den tredje drivkraften vi diskuterer, er *nye konkurransekrav*. Konkurransekravene som både er regulert i norsk konkurranselovgivning og i EØS-avtalen, har betydning for drift og forvaltning av det statlige eierskapet:

- Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen har bidratt til å bevege Norge i en mer liberal retning. Dette medfører blant annet konkurranseutsetting og avvikling av monopoler, der skillet mellom infrastruktur og sluttjenester til brukeren åpner for anbuds konkurranse.

I enkelte tilfeller har det imidlertid også vært et *politisk ønske* om å forsere liberaliseringen. Telekommunikasjonssektoren og Posten er her gode eksempler. Den fjerde drivkraften vi diskuterte i kapittel 4, var et *endret syn på statens rolle*.

Grensedragningen mellom offentlig og privat sektor er et sentralt element. Et endret syn på statens rolle har vi relatert til New Public Management som organisasjons- og ledelseskonsept. NPM har vært markedsført av OECD, og troen på at NPM skal gjøre offentlig sektor mer effektiv og kvalitativt bedre, har gitt konseptet stor innflytelse i en rekke vestlige land:

- Utviklingen i staten kan helt klart relateres til sentrale NPM-prinsipper. Skillet mellom politikk og forvaltning, avhierarkisering og bruk av konkurranse og marked er noen av de tiltakene som vi ser tydelige spor av.

New Public Management er i seg selv i liten grad blitt evaluert. En begrunnelse kan være at bruk av NPM-tiltak på mange måter har blitt symbolet på en endringsvillig og moderne offentlig sektor.

- Et endret syn på statens rolle og bruk av NPM-tiltak er grad farget av politisk tilhørighet, som var den siste drivkraften vi omtalte.

Flere hevder at det er vanskelig å relatere endringene i staten til politiske skillelinjer. Likevel ser vi klare tegn på at *politikk har betydning*. Ikke minst ble harmoniseringen av lønns- og arbeidsvilkår mellom offentlig og privat sektor vektlagt av Bondevik II-regjeringen, som også betraktet konkurranse som et viktig virkemiddel for kvalitativt bedre tjenester. Etter regjeringsskiftet i 2005 ble vedtaket om full liberalisering av Posten i 2007 og endringene av tjenestemannsloven reversert.

### 10.3 Fire virksomheter – sentrale endringer

Med utgangspunkt i Politi- og lensmannsetaten, Skatteetaten, Mesta og Posten synliggjør vi endringer på virksomhetsnivå. Beskrivelsene viser at:

- Virksomhetene har gjennomgått strukturelle og innholdsmessige endringer i perioden 1990 til 2004. Større effektivitet og større treffsikkerhet i tjenesteproduksjonen er fellesnevnerne:
- Den teknologiske utviklingen har særlig påvirket Skatteetaten og Posten. Nye teknologiske løsninger har påvirket behovet for antall ansatte og kompetansesammensetningen.
- Politi- og lensmannsetaten og Skatteetaten har blitt regionalisert i perioden
- Politi- og lensmannsetaten, Posten og Skatteetaten har hver på sin måte blitt berørt av åpnere grenser og økt liberalisering. For politiet og Skatteetaten har kriminaliteten blitt grenseoverskridende og tyngre å etterforske. Dette har ført til en vridning av ressurser og fokus, og behov for ny kompetanse.
- Postens enerettsområde har skrumpet kraftig inn, og virksomheten møter konkurranse fra nye aktører. Samtidig ekspanderer Posten i Norden og etablerer internasjonale allianser.
- I alle virksomhetene ser vi at New Public Management-inspirerte organisasjons- og ledelsesprinsipper får økt betydning i løpet av 1990-tallet. Økt autonomi vektlegges, og etablering av Mesta og Posten som heleid statsaksjeselskap skjer i en periode da fristillingstakten er høy. Dette resulterer i ny ledelse, og en økt fokusering på bedriftsøkonomiske prinsipper
- Posten og Mesta har gjennomført omfattende nedbemanning. I Posten har dette skjedd kontinuerlig over lang tid. Reduksjonen av antall ansatte i morselskapet

er på 40 prosent siden toppunktet. I Mesta er det en stor og politisk varslet nedbemanning i 2003, mens det er to mindre omganger i 2004 og 2005. Antall ansatte reduseres med om lag 30 prosent.

- Posten har gått fra å være en sterk kvinnedominert virksomhet på begynnelsen av 1990-tallet, til å ha en svak overvekt av mannlige ansatte i 2003.
- I Politi- og lensmannsetaten, Skatteetaten og Mesta ser vi en utvikling i retning av en bedre utdannet arbeidsstokk

## 10.4 En hardere arbeidshverdag?

I kapittel 6 undersøkte vi om arbeidshverdagen er endret – både blant ansatte i staten generelt og i våre virksomheter spesielt:

- Hva kjennetegner resultatene av omstillings- og fristillingsprosessene i forhold til ansattes jobbsituasjon og samfunnsøkonomiske virkninger i form av ledighet, sykefravær og uføretrygding?

Problemstillingen er omfattende og er delt i to. Først ser vi på de gjenværende ansattes opplevelse av *arbeidsmengde, tid og mestring*. Har denne endret seg, og på hvilken måte? Og vi ser på hvordan *arbeidsbelastningen og arbeidsmiljøet* beskrives i de fire virksomhetene.

Økt effektivitet har vært en viktig begrunnelse for de mange endringene som har vært gjennomført i statlige virksomheter, og:

- 54 prosent av de statlig ansatte svarer at de har fått mer å gjøre i løpet av de siste to åra, og at denne andelen øker dersom arbeidstakerne har vært igjennom omorganisering.

De som har vært igjennom omorganisering, er også mer tilbøyelige til å mene at de har *for mange* arbeidsoppgaver, at de *ikke har tid* til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte, og at tidsfristene har blitt *strammere*.

- Omorganisering synes derfor å forsterke det opplevde arbeidspresset.

I Politi- og lensmannsetaten, Mesta og Posten har endringer i arbeidsorganiseringen, intensivering av arbeidsoppgaver og knapphet på tid preget utviklingen de senere åra.

- Mål- og resultatstyring gir større frihet i forhold til eget arbeid og oppgaveløsning, men bidrar samtidig til en intensivering av tidspresset og en økende grad av rapporteringer som er tidkrevende.

- I Politi- og lensmannsetaten har endringene særlig rammet eldre arbeidstakere, som etterlyser en mer aktiv seniorpolitikk.

Levekårsdataene viser at omorganisering påvirker forholdet mellom ledere og ansatte og mellom kolleger på en negativ måte. De samme dataene viser også at aksepten for kritikk synes å bli mindre når statlige virksomheter har vært under omorganisering.

- Halvparten av de statlig ansatte som har vært gjennom omorganisering, svarer at de møtes med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritiske synspunkter.

I våre fire virksomheter finner vi igjen variasjon med hensyn til om endringene har påvirket opplevelsen av arbeidsmiljøet. I Politi- og lensmannsetaten framgår det at man har gått fra en kommandokultur til en etat med klarere toveis kommunikasjonskanaler. Større vekt på dialog og involvering er viktige endringer.

I de to fristilte selskapene finner vi både forskjeller og likheter:

- Begge virksomhetene har fått ny toppledelse fra privat sektor, og lederrollen i virksomhetene sies å være fundamentalt endret.
- Toppledelsen omtales som «tøffere», og omkamper tolereres i liten grad.

I Mesta framstår imidlertid lederbyttene som mindre konfliktfulle, og det anses som viktig at man fikk inn ledere med erfaring fra konkurranseutsatte virksomheter. Likevel har nedbemanningen ført til usikkerhet blant de ansatte, noe som har påvirket arbeidsmiljøet i perioder. I Posten skjer det en klar forverring i arbeidsmiljøet etter at ny ledelse kommer inn i 2000:

- En stram styringskultur og liten toleranse for intern kritikk var med på å etablere en «frykttkultur».

Frontene mellom tillitsvalgte og toppledelsen har i perioder vært preget av uforsonlighet. Partssamarbeidet blir beskrevet som svært godt i hele perioden fram til 2000.



## **Individuelle og samfunnsøkonomiske konsekvenser**

### **– de som forsvinner**

Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det som bedriftsøkonomisk framstår som lønnsomt få store negative konsekvenser – ikke minst for dem som har blitt overtallige. For perioden 1990 til 2004 finner vi at:

- I Posten er det en sterk økning i ansatte som forlater virksomheten og går over i ny jobb (jobbskiftfrekvens) gjennom hele perioden. I Skattetaten og politiet ser vi en motsatt utvikling. I Mesta er jobbskiftfrekvensen høy i 2003.
  - De som opplever vellykkede jobbskifter er i alle virksomhetene yngre enn andre arbeidstakere
- Frykten for å miste jobben har økt i perioden 1996 til 2003, særlig blant dem med lav utdanning. Den faktiske ledighetsrisikoen for ansatte i våre virksomheter ligger lavere enn for arbeidslivet som helhet.
  - Posten skiller seg negativt ut. Tidligere postansatte tar ikke del i den økende etterspørselen etter arbeidskraft fra 1990-tallet. Det er særlig kvinnene som rammes. Ledigheten blant tidligere postansatte har trolig sammenheng med en lite kompatibel yrkeserfaring
  - Med unntak av Posten ser det ikke ut til at omstillingsprosessene har hatt noen uttalt effekt på de ansattes ledighetsrisiko
- Langtidssykefraværet øker kraftig i perioden 2000 til 2003. Økningen i Posten og Vegvesenet/Mesta overstiger økningen i populasjonen som helhet.
- Kun Posten når et nivå som totalt sett overstiger populasjonen som helhet
  - Generelt rammes kvinner og arbeidstakere med lav formell utdanning hardere enn andre
  - Økningen i sykefraværet sammenfaller med tidspunktet for omfattende omstillingsprosesser i virksomhetene
- Flere tidligere postansatte blir uførepensjonerte eller atførte
- Flere tidligere ansatte i Vegvesenet/Mesta går over på AFP.

## 10.5 Omstillings- og fristillingsprosessenes innvirkning på tjenesteproduksjonen

Tjenesteproduksjonen er endret i samtlige av virksomhetene. Endringene må ses i lys av de ulike drivkreftene. I Politi- og lensmannsetaten finner vi at:

- Satsning på kompetanse og fagmiljøer har styrket politiets distriktskontorer, mens de små politi- og lensmannskontorene er svekket.
- Betydelige ressurser er rettet inn mot organisert kriminalitet og analyse, som har vært et av målene. Lokalt mener imidlertid både ledere og tillitsvalgte at dette har skjedd på bekostning av ordenstjenesten og har ført til et mindre synlig politi. Et mer synlig politi var imidlertid også et sentralt mål bak omstillingene.

I Skatteetaten har endringene medført:

- En jevnere likningsbehandling og en profesjonalisering av førstelinjetjenesten. Dette har gitt en bedre ivaretagelse av rettssikkerheten og bidratt til likebehandling.
- Tillitsvalgte mener imidlertid at etaten har nedprioritert viktige oppgaver som bokettersyn, og at etaten har vært preget av en nedbemanning som har hatt negative konsekvenser for kontrollarbeidet.

I Mesta har fristillingen hatt betydning for hvilke oppgaver som utføres:

- Kontrakter har blitt et viktig styringsredskap. Ledelsen mener kvaliteten på arbeidet er like god som tidligere. Tillitsvalgte mener at man bare gjør det man «må», det man er kontraktforpliktet til å gjøre.

Postens tjenestetilbud har utvidet seg betydelig de siste åra. Virksomheten kan i dag møte et variert kundebehov i et krevende marked.

- Post i Butikk har gitt lengre åpningstider, og fra 2000 har posten forbedret kvaliteten på distribusjon av innenlandsk prioritert brevpost.

Når det gjelder bruker- eller kundetilfredshet viser målinger i virksomhetene stort sett en positiv utvikling. Både Skatteetaten og Posten<sup>100</sup> viser en positiv utvikling. Omdømmet til Posten har imidlertid sunket radikalt, fra 85 prosent på begynnelsen av 1990-tallet, til 56 prosent i 2005, via et bunnpunkt på 43 prosent i 2002.

<sup>100</sup> For Postens del har slike målinger bare blitt gjort systematisk siden høsten 2002.

## 10.6 Omstilling, samarbeidsforhold og tillitsvalgtrollen

Samarbeidsforholdene og tillitsvalgtrollen er endret i samtlige virksomheter, men graden og retningen varierer. Vi finner imidlertid noen fellestrekk i alle virksomhetene:

- Tillitsvalgtrollen omtales som mer krevende enn tidligere
- Den lokale tillitsvalgte – på avdelings- eller enhetsnivå – har fått en langt viktigere rolle enn tidligere, grunnet delegering av ansvar og beslutninger i virksomhetene. Det er et stort behov for opplæring av tillitsvalgte lokalt.
- Den sentrale tillitsvalgte er imidlertid like viktig som tidligere fordi viktige beslutninger fortsatt treffes sentralt
- Det er en tendens til å bevege medbestemmelsen i retning av ad hoc-ordninger

Ellers finner vi skiller som ser ut til å ha sammenheng med tilknytningsform. I Politi- og lensmannsetaten og Skatteetaten framheves det at:

- Intern rekruttering av ledere, og gjerne ledere med fortid som tillitsvalgte, bidrar til en forholdsvis lik virkelighetsoppfatning og problemforståelse. Man «snakker samme språk».
- Partsforholdet beskrives som godt i begge virksomhetene. I politiet har tillitsvalgte vært en aktiv pådriver i endringsprosessene

I Mesta og Posten har fristillingen medført ny ledelse, nytt tariffområde og endret avtaleverk. Endringene i partsforholdet og tillitsvalgtrollen framstår også som mer radikale i disse virksomhetene, men det er ikke slik at vi kan si at fristillingen i seg selv har påvirket forholdet mellom tillitsvalgte og ledelsen i negativ retning. Vi finner nemlig klare forskjeller mellom Mesta og Posten. Men felles er at:

- Tillitsvalgtes posisjon er mindre selvsagt i de fristilte selskapene enn det den var innenfor statsforvaltningen
- Tillitsvalgtes muligheter til omkamp er sterkt redusert

De ulikhetene vi finner, kan trolig relateres til både omstillingsvarighet og drivkrefte bak endringene.

- Posten har vært igjennom kontinuerlige endringsprosesser fra 1996. Dette skaper stor slitasje på arbeidstakere så vel som på tillitsvalgte. Det aktualiserer også spørsmålet om man får noe igjen for å være samarbeidsorientert og omstillingsdyktig.

- Fristillingen og etableringen av Mesta som statlig aksjeselskap var en politisk fattet beslutning. Det politiske vedtaket inneholdt også en varslet nedbemanningen i Mesta. «Fienden» var ekstern.
- I Posten presset ny ledelse på for å få ytterligere fristilling og få etablert Posten som heleid aksjeselskap. Dette endret forholdet mellom partene – fra medspillere til motparter. «Fienden» var intern.

Vi finner også at mens både tillitsvalgte og ledelsen i Mesta synes å ha en omforent mening om hvor viktige beslutninger treffes, og tillitsvalgte opplever å ha innflytelse over denne type forhold på sentralt nivå, framstår bildet noe mer uklart i Posten:

- På grunn av delegering og endringer i linje- og stabsfunksjoner har motparten for sentrale tillitsvalgte i Posten blitt mer uklar.

Klarhet knyttet til beslutningsnivåene og en reell motpart er en forutsetning for medbestemmelse.

Vi så også i kapittel 9 nærmere på statlige arbeidstakers opplevde innflytelse. Data fra levekårsanalysen viser at:

- Statlige arbeidstakere vurderer sin innflytelse over jobbnære beslutninger som lavere i 2003 enn i 1996. Vi registrerer en reduksjon på 13 prosentpoeng.

Men:

- Omorganisering har en positiv effekt på opplevd innflytelse i arbeidet: Flere mener det er mer rom for egne beslutninger og mer kontroll over resultatene i arbeidet enn det øvrige statlig ansatte opplever.

På den annen side:

- Den opplevde innflytelsen over såkalte viktige beslutninger er lavere for arbeidstakere som har vært under omorganisering.

Dette underbygger det vi har omtalt flere ganger i rapporten: Det foregår både en desentralisering og en sentralisering av makt og innflytelse i statlige virksomheter. Dette er også i tråd med hva som kan sies å være intensjonen i New Public Management, der ledelsens rett til å lede understrekes sterkt.

## Referanser

- Aetat (2005), *Rapport om arbeidsmarkedet*. Oslo, nr. 1.
- Agenda og Norconsult (2005), *Politidirektoratet. Evaluering av Politireform 2000*. Sandvika: Agenda/Norconsult.
- Aslesen, S. (2004), *Fra monopolist til markedsaktør. Utfordringer for LO i postsektoren*. Oslo:Fafo-notat 2004:14.
- Bernt, F (2003), *Arbeidsro eller demokrati*. Oslo: Kommunal Rapport.
- Boston, J.J, Martin, J, Pallot, J, og Walsh, P (1996), *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Brunsson, N (1994), «Politicization and companyzation – on institutional affiliation and confusion in the organizational world». I *Management Accounting Research*, 5, s. 323—335.
- Christensen, T og Læg Reid, P (2001), «New Public Management i norsk statsforvaltning». I Tranøy, B.S og Østerud, Ø (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Christensen, T. og Læg Reid, P (1998), *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Coleman, J.S (1986): «Social Theory and a Theory of Action». *American Journal of Sociology*. Vol. 91, no. 6 1309—35.
- Dalen, E (2004): *Omgivelsesregnskap 2004*. Utarbeidet for Mesta AS. Oslo: MMI.
- Dølvik, J.E og Ødegård, A.M (2004), *Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. Fafo-rapport 455, Oslo: Fafo.
- Dåvøy, L (1999), *IT og desentralisering av statlige oppgaver*. IT-forum i Loen, 29.09.99.
- Econ (2001), *Posten i en ny tid*. Oslo: Econ
- Engelstad, F. m.fl (2003), *Makt og demokrati i arbeidslivet*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Eriksen, E.O og Weigård, J (1993), *Conceptualizing politics: Strategic action or rational discourse?* LOS-senter Notat 9346, Bergen: LOS-senteret.
- Falkum, E. (1999), «Grenser for medvirkning. Medbestemmelse, medvirkning og bedriftsdemokrati», i Falkum, E., L.Eldring, T. Colbjørnsen, (red.) *Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000*. Oslo/Bergen: Fafo-rapport 324
- Falkum, E. (2000), «Når partssamarbeidet setter dagsorden», i Pålshaugen, Ø. & T.U. Qvale (2000) : *Forskning og bedriftsutvikling - nye samarbeidsforsøk*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie, 9
- Falkum, E. (2000 b), «Det innadvendte bedriftsdemokratiet? Individet, konseptene og partssamarbeidet i bedriftsutviklingen», i Gjelsvik, M. & K. Hansen (red.) *Norden i verden og verden i Norden. Nordisk arbeidslivskonferanse 1999*. København: Tema Nord 2000:575
- Feedback Research (1995), PostPulsen. Hovedrapport. Et samarbeid mellom Feedback Research og Posten. Oslo: Posten.
- Forseth, U (2000), *Emosjonelt arbeid og emosjonell slitasje i forntlinjeyrkene*. IFIM-notat 1/2000, Trondheim: Sintef IFIM.
- Grønlie, T (2001), «Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken», i Tranøy, B.S og Østerud, Ø (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grønlie, T (1998), «Drømmen om en konkurransetilpasset stat. Ytre fristilling som styringspolitisk redskap 1945-1995». i Grønlie T og Selle, P (red), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Gulbrandsen, T (2001): «Makt og tillit» i *Sosialogisk tidsskrift*. Nr. 4, s 297—327. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hagen, I. M. & A. Pape (1997), *Medspillere eller motspillere? Lederes og tillitsvalgtes erfaringer med Hovedavtalen i Staten*, Oslo: Fafo-rapport 227
- Hagen, I. M. (1999), «Bedriftsdemokrati og fordeling - makt og bedriftsdemokrati», i Falkum, E., L.Eldring, T. Colbjørnsen, (red.) (1999) *Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000*. Oslo/Bergen: Fafo-rapport 324
- Hammer, T. & Øverbye, E. (2006), *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og Strategier*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Havarikommisjonen for Sivil luftfart og Jernbane (2005), *Spesialoppdrag med generell fysikkerhetsmessig målsetning*. Datert 06.01.05.

- Hernes, G og Martiniussen, W (1980), «Demokrati og politiske ressurser.» I NOU 1980:7: *Levekårsundersøkelsen. Delutredning Norges offentlige utredninger*. Oslo:Forbruker- og administrasjonsutvalget.
- Hood, C (1991), «A Public Management for All Seasons?» I *Public Administration*. Vol. 69, s. 3—19.
- Innst.S.nr.132 (2004-2005), *Innstilling frå samferdselskomiteen om å avvikle eineretten til Posten Norge AS*
- Kringen, J (2001), «Offentlig regulering og tilsyn. Noen utviklingstrekk og utfordringer. I *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 3/2001, 82. årgang.
- Laudal, R og Hauge, J (2004), *Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser*. Stavanger: Rogalandforskning 2004/219
- Lorentzen, T. and E. Dahl (2005), «Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?» *Journal of European Social Policy* 15 (1): 27—45
- Luhmann, N (1988): «Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives». I Diego Gambetta (ed.): *Trust Making and Breaking Cooperative Relations*. New York, Basil Blackwell Ltd.
- Læg Reid, P og Roness, P.G (1998), «Frå einskap til mangfald. Eit perspektiv på indre fristilling i staten», i Grønlie T og Selle, P (red), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Læg Reid, P, Rolland, V.W, Roness, P.G og Ågotnes, J-E (2003), *The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947-2003*. Paper prepared for seminar on organizational forms, autonomy and control in the public sector. Bergen, 1—2 December 2003.
- Løken, E. (2002), *Så samles vi på nettet – om fagbevegelsen og Internett*. Oslo : Tiden norsk forlag
- Løken, E og Pape, A (2004), *LO i offentlig sektor. Fra vekst og hegemoni til omstilling og konkurranse*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 437
- Marshall T.H. (1965), *Class Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday Anchor.
- Mesta: Årsberetninger 2003—2004
- MMI (2004), *Befolkningsundersøkelse: Lønnstakere og pensjonisters oppfatning av Skatteetaten*. Oslo.

- Moderniseringsdepartementet (2005), *Veileder i konkurranseeksponering*
- Naschold, F (1996), *New Frontiers in Public Sector Management*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Nergaard (1995), *Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning målt ved AKU 2. kvartal 1998*. Oslo: Fafo. Fafo-notat 1995: 5
- Nilsen, H og Østerberg, D (1998), *Statskvinnen. Gro Harlem Brundtland og nyliberalsimen*. Oslo: Forum Aschehoug.
- Nordisk statistisk årsbok (2004), *Nordisk statistisk årsbok 2004*. Volum 42, Nord 2004:1, København: Nordic Council of Ministers
- NOU (1989:5), *En bedre organisert stat*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsutvalget
- NOU (2000:19), *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- NOU (2003:34), *Mellom stat og marked*. Oslo: Moderniseringsdepartementet
- NOU (2004:7), *Statens forretningsmessige eierskap*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- NOU (2004:12), *Bedre skatteoppkreving*. Finansdepartementet
- Olberg, D (2004), *Fleksibilitet og byråkrati. Omorganisering og interesseorganisering blant industrifunksjonærer i 1990-åra*. Dr. polit.-avhandling, Universitetet i Oslo.
- Ot.prp. nr. 18 (1998—99), ... (Vedlegg nr. 1 inneholder tekst til EUs såkalte Postdirektiv)
- Ot.prp. nr. 67 (2004—05), *Om lov om statens embeds- og tjenestemenn*. Oslo: Det kongelige moderniseringsdepartement.
- Pape, A. (1998), *Noen tanker om framtidens likningsforvaltning*. (Upublisert)
- Persson (2003, oppdatert 2004), *Presentasjon av skatteetatens budsjettsituasjon samt utviklingstrekk i årene 1992 til 2004*. (NTL Skatt).
- PLS Rambøll Management (2002), *Employment Trends in the EU Postal Sector*. København
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.



- Pollitt, C (1995), «Justification of Works or by Faith», i *Evaluation*, vol. 2 (2).
- Posten (2005), Postens omstilling. Temabilag til Postavisen 4. mars.
- Posten (2000), Rammebetingelser for nedbemanning av Posten Norge BA
- Postverket/Posten: Årsberetninger 1990—2004.
- Post- og teletilsynet (2005), Det norske postmarkedet 2004
- Post- og teletilsynet (2001 ... 2005), Rapport over utviklingen i servicenivået for Posten Norges AS leveringspliktige tjenester for 2000 ... 2004. (Årlige rapporter)
- Premfors, R (1998), «Reshaping the democratic state: Swedish experience in a comparative perspective», i *Public Administration*, vol. 76, Spring 1998 (141-159). Malden: Blackwell Publisher Ltd.
- Risa, K (2001), «Utflytting og nyetablering av statsinstitusjonar utanfor Oslo» I *Plan* nr. 5, 2001.
- Rubin, D. B (1997), Estimating casual effects from large data sets using propensity scores. I *Annals of Internal Medicine*, Part 2, 15th October, 127: 757—763
- Samferdselsdepartementet (2004), Konkurransen på postmarkedet. Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe. Oslo
- Skalle, N.K (2004), *En sterk aktør i et skrumpende marked. Utfordringer for LO i Skatteetaten*. Oslo: Fafo-notat 2004:08.
- Skattedirektoratet (2004a), Omorganiseringen av likningsforvaltningen. Foreløpig vurdering. Rapport til Finansdepartementet.
- Skattedirektoratet (2004b), Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning – NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.
- Skattedirektoratet (2005), Den nye skatteetaten: Effektiv og imøtekommende [Skattedirektoratets forslag til reorganisering av skatteetaten, 30.12.05]
- Skatteetaten: Årsrapporter og Årsrapporter personal 1990—2004
- Skatteetaten (2005), Organisering av Skatteetaten. Prosjektrapport fra ROS-prosjektet. Intern rapport.
- Skivenes, M (2005), «Forvaltning og politikk – om den nødvendige forbindelsen mellom brukermedvirkning og borgermedvirkning», i Willumsen (red), *Brukernes medvirkning*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Skivenes, M. og S. Trygstad (2005), *Når arbeidstakere ytrer seg kritisk. En pilotstudie av et utvalg medarbeideres erfaringer med å varsle i utdannings- og pleie- og omsorgssektoren*. Fafo-notat 2005:04
- Skorstad, E og Ramsdal, H (2004), *Privatisering fra innsiden*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sollund, M, Trygstad S. og Johansen, B (2004), *Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorg – hvorfor og hvordan?* NF-rapport nr. 11, Bodø: Nordlandsforskning.
- Statskonsult (1999), *En omstillingsprosess – erfaringer fra Posten Norge BA*. Rapport 1999:9. Oslo: Statskonsult.
- St.meld. nr. 15, (2004–05), *Om konkurransepolitikken*. Oslo: Det kongelige moderniseringsdepartement.
- St. meld. Nr. 17 (1991–92), *Om Postens framtidige rammevilkår*. Oslo: Det kongelige samferdselsdepartement.
- St.meld. nr. 17 (2002–2003), *Om statlige tilsyn*. Oslo, Det kongelige Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Stortingsmelding 19 (2003–2004), *Et velfungerende arbeidsmarked*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- St.meld. nr. 32 (2004–2005), *Om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø*. Oslo: Det kongelige Samferdselsdepartement.
- St.meld. nr. 42 (2004–05), *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Det kongelige Justis- og Politidepartement.
- St.prp. nr 34 (2004–2005), *Om å avvikle eneretten til Posten Norge AS*. Oslo: Det kongelige Samferdselsdepartement.
- Statskonsult (1998), *Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer*. Oslo: Statskonsult 1998:18.
- Statskonsult (1999), *En omstillingsprosess. Erfaringer fra Posten Norge BA*. Oslo: Statskonsult 1999:9.
- Statskonsult (2003), *Forvaltningsutsyn. Staten – Fakta om struktur, størrelse og endring*. Oslo: Statskonsult 2003:15.
- Thue, L (1997), *Alltid underveis. Postverkets historie gjennom 350 år (bind 2)*. Oslo: Elanders forlag.

- Trygstad, S og Hagen I.M (2004), *Nye samarbeidsordninger etter sykehusreformen*. Oslo: Fafo.
- Trygstad, S (2004), *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Doktoravhandling ved NTNU 2004:135, Trondheim: NTNU.
- Weber, M (1971), *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Øgård, M (2000), «New Public Management – marked eller redningsplanke?», i Baldersheim, H og Rose, L: *Det kommunale laboratorium*, s. 27-52. Bergen: Fagbokforlaget.

### **Andre dokumenter og nettsteder\***

- Aftenposten. Diverse artikler.
- Dagens Næringsliv. Diverse artikler.
- «Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor». Redegjørelse for Stortinget 24.01.02.
- Fri fagbevegelse. Diverse artikler.
- LO-Aktuelt. Diverse artikler.
- Magasinet Aktuell. Diverse artikler.
- Mesta (2003), «Muligheter i omstilling».
- Morgenbladet 08.04.05: «Tilbake til fortiden?»
- Notat fra drøftingsmøte mellom Posten Norge BA og Postfolkenes Fellesforbund 2.7.99
- NRK.no, 26.04.05: «Ligningskontorene svarer feil», 27.04.05: «Innrømmer skattefeil».
- NTL Skatt: Hurtig-Info 22/2005Nærings- og handelsdepartementet: Pressemelding 15.02.05.
- Posthornet (medlemsblad for Postkom). Diverse artikler.

\* For de kildene der det står «diverse artikler», er nummer og/eller dato oppgitt i teksten.

Refleks (internavis i Mesta). Diverse artikler.

Riksrevisjonen: «Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper, banker m.m.» Fra og med 1996 til og med 2003.

Samferdselsdepartementet, pressemelding 30.05.05

«Skritt på veien». Program for fornyelse av offentlig sektor. Oslo, mars 2001.

Stoltenberg-regjeringen: «Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon», datert 29.03.01

SVs handlingsprogram 2005—2009.

«Vekst – i hele landet». Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget, tirsdag 30. april 2002.

<http://www.ssb.no/vis/emner/06/01/aku/art-2005-05-04-01.html>

[http://www.ssb.no/magasinet/Norge\\_verden](http://www.ssb.no/magasinet/Norge_verden)

[http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/ansatte/menu\\_tilsatte.cfm](http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/ansatte/menu_tilsatte.cfm)

# Vedlegg 1 Intervjuguide

## Om virksomheten

- Generell beskrivelse av størrelse, organisasjon, geografisk utbredelse...
- Hovedoppgaver/tjenester
- Konkurrenter? Konkurransesituasjon?
- Type personell, fordeling
  - o Langtidsutdannede, fagutdannede, uten fagutdanning
- Endrede rammebetingelser siden 1990?
- Politisk vedtak som har endret virksomhetens situasjon?

## Omstillinger

- Hvilke større omstillinger har virksomheten vært gjennom etter 1990?
- Hva gikk de ut på?
- Hva var begrunnelsene/drivkreftene?
- Hvordan ble ev nedbemanning gjennomført? Frivillig (sluttpakker, førtidspensjonering), oppsigelser?
- Benyttes mål- og resultatstyring? Og hvordan følges det event opp?
- Lederavtaler/ansatteavtaler?
- Ledernivåer og lederspenn – før og nå

## Omstillingenes konsekvenser - for tjenestene

- Hvordan har endringsprosessene påvirket tjenesteproduksjonen? Dokumentasjon?
  - o Volum
  - o Kvalitet
- Utvikling i brukertilfredshet?
- Er det viktige tjenester som ikke lenger utføres?

## Omstillingenes konsekvenser – for økonomien

- Bedriftsøkonomiske resultater?
- Har omstillingene medført reell effektivisering? Eller er kostnadene overført

til andre? Eventuelt er det tjenester som er kuttet ut?

- Har omstilling/effektivisering fått konsekvenser for investeringer i infrastruktur eller på annen måte kan få konsekvenser for tjenestene på lang sikt?
- Har omstillingen ført til en avbyråkratisering? Eller evnt kommet andre former for byråkratisering

### **Omstillingenes konsekvenser – for ansatte**

- Bemanningsutvikling?
- Førtdispensjonering, uføretrygding?
- Arbeidsledighet, ventelønn?
- Endret kompetansesammensetning?
- Arbeidsmiljø og medarbeidertilfredshet?
- Sykefravær?
- Turnover?
- Arbeidsmengde – før og nå
- Tidspres – før og nå
- Opplevelsen av jobbsikkerhet – før og nå
- Kommunikasjonsbetingelser – før og nå
- Forhold leder – ansatt – før og nå
- Opplevelsen av arbeidsmiljø generelt – før og nå

### **Samarbeid?**

- Hvilke fagforeninger finnes i virksomheten?
  - o Størrelse/styrkeforhold?
- Beskriv samarbeidsklimaet generelt – herunder også samarbeid mellom de ulike fagforeningene
- Hvordan var samarbeidsprosessen organisert under omstillingsprosessen?
- Har graden av samarbeid påvirket omstillingsprosessen retning? I tilfelle hvordan?
- Hva slags innflytelse hadde fagforeningene på beslutningene?
- Har det vært ulik grad av samarbeid under ulike omstillingsprosesser/over tid?
  - Hvilke partssammensatte fora finnes – hvem deltar og hvor hyppig?
- Er de partssammensatte fora endret – før og nå situasjon:
  - o Diskusjonsfora?
  - o Informasjonsfora?
- Forholdet mellom leder/ledelse og tillitsvalgte: før og nå?
  - o Samarbeidspartnere?



# Den nye staten

Forestillingene om et svulmende og endringsuvillig statsapparat som klamrer seg til gamle arbeidsmåter er seiglivet. Denne rapporten avkrefter forestillingene. I løpet av de siste femten årene er staten endret gjennom mange og store organiseringsprosesser. Ulike drivkrefter ligger bak, men sammen har de dratt i samme retning. Økt autonomi og fristilling er sentrale stikkord. Rapportens hovedmål er å beskrive hvilke følger endringsprosessene har fått for arbeidstakerne. Hvordan har det gått med de overtallige og hvordan er arbeidssituasjonen for dem som fortsatt jobber i staten? Rapporten beskriver også hvordan endringene av staten har påvirket partsforholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgiver og søker å gi et svar på om tjenestene har blitt bedre eller verre.

