

Inger Marie Hagen, Åsmund
Arup Seip og Jørgen Svalund

Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling?



Inger Marie Hagen, Åsmund Arup Seip og Jørgen Svalund

Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling?

Fafo-rapport 2020:28

Fafo-rapport 2020:28

© Fafo 2020

ISBN 978-82-324-0576-3

ISSN 2387-6859

Omslagsfoto: iStock, Lex20

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Partssamarbeidets rammer	9
1.1 Arbeidslivets grunnlov – også i staten	9
1.2 Demokrati og effektivitet.....	13
1.3 Endring og omstilling.....	15
1.4 Tidligere forskning.....	17
1.5 Utfordringene for partssamarbeidet.....	18
1.6 Problemstillinger i prosjektet.....	18
1.7 Rapportens innhold.....	20
2 Forskningsdesign og metodebruk	22
2.1 Intervjuer med de sentrale partene	22
2.2 Spørreundersøkelsen – tema og utvalg.....	22
2.3 Caseundersøkelser	27
3 Medbestemmelse på ulike nivåer	32
3.1 Syv virksomheter, fem modeller	34
3.2 Partssamarbeid på ulike nivåer	36
3.3 Er det partssamarbeid på ulike nivåer i virksomhetene?.....	36
3.4 Hovedpunkter i kapittel 3.....	44
4 Statusrapport	45
4.1 Hvordan står det til i staten?	45
4.2 Omstilling.....	46
4.3 Endringer i ledelsen	48
4.4 Statusrapport samarbeidet.....	49
4.5 Praktisering i tråd med hovedavtalen.....	54
4.6 Hovedpunkter i kapittel 4.....	56
5 Aktiviteter og ressursbruk – møter, tid og frikjøp	57
5.1 Møter: Hvem deltar i partssamarbeidet?	57
5.2 Rammene rundt samarbeidet.....	63
5.3 Hvilke saker tas opp?.....	66
5.4 Frikjøp og tjenestefri under utøvelsen av tillitsvervet.....	68
5.5 Hovedpunkter i kapittel 5.....	76
6 Tillitsvalgtes innflytelse	78
6.1 Innflytelse.....	78
6.2 Endringer i innflytelse.....	80
6.3 Innflytelse over ulike typer saker	82
6.4 Omstilling.....	85
6.5 Endringer i virksomhetene og endringer i innflytelse	89
6.6 Hovedpunkter i kapittel 6.....	91

7 Grunnlag for en felles forståelse.....	92
7.1 Kompetanse.....	92
7.2 Hovedavtalens egnethet	99
7.3 Felles forståelse	101
7.4 Tillit mellom partene	108
7.5 Hovedpunkter i kapittel 7.....	112
8 Uenigheter.....	114
8.1 Uenighet om prosedyrene.....	114
8.2 Om saker og saksinnhold	116
8.3 Tvister.....	118
8.4 Felles forståelse av situasjonen også ved uenighet?	122
8.5 Hovedpunkter i kapittel 8.....	123
9 Ønsker om endringer i avtalen	125
9.1 Praktisering eller behov for endring	125
9.2 Endringsønsker	127
9.3 Velegnet virkemiddel eller moden for endringer?	132
9.4 Hovedpunkter kapittel 9.....	136
10 En mangfoldig stat	137
10.1 Praktisering av et system	137
10.2 Medbestemmelse i staten? Noen avsluttende kommentarer	141
Litteratur	146
Vedlegg	148
Vedlegg til kapittel 1.....	148
Vedlegg til kapittel 2.....	152
Vedlegg til kapittel 3.....	153
Vedlegg til kapittel 4.....	156
Vedlegg til kapittel 7.....	158
Vedlegg til kapittel 8.....	159
Vedlegg til kapittel 9.....	161

Forord

Hovedavtalen i staten danner grunnlaget for samarbeid mellom partene – arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Hovedavtalen ble inngått i 1980 og blir jevnlig reforhandlet. Høsten 2019 ble avtalen prolongert, og våren 2020 ba partene – arbeidsgiver ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og hovedsammenslutningene (LO Stat, Unio, YS Stat og Akademikerne) – Fafo gjennomføre et prosjekt for å undersøke lederes og tillitsvalgtes erfaringer med hovedavtalen og videre hvordan avtalen praktiseres ute i de ulike statlige virksomhetene.

Rapporten bygger på en spørreundersøkelse blant virksomhetsledere og personal-/HR-ledere samt tillitsvalgte på tre nivåer: virksomhetsnivå, driftsenhetsnivå og arbeidsområder. Videre er det gjennomført intervjuer med ledere og tillitsvalgte i syv statlige virksomheter.

En stor takk til alle som – i en krevende tid – har bidratt til å få dette prosjektet i havn. Takk til dere som svarte på spørreundersøkelsen. Takk for hjelp til å finne fram til de rette personene ute i virksomhetene, og ikke minst takk til alle som stilte opp på intervju på Teams. Takk også til oppdragsgivergruppen fra KMD og hovedsammenslutningene og særlig til Stina Hansteen Solhøy i KMD for godt samarbeid.

Og til slutt: takk til Kristine Nergaard for kvalitetssikring og til Jon Lahlum for ferdiggjøring. Alle feil og mangler som måtte gjenstå, tar vi selv ansvar for.

Oslo, november 2020

Inger Marie Hagen (prosjektleder)

Åsmund Arup Seip

Jørgen Svalund

Sammendrag

Hovedavtalen, som er inngått mellom staten ved KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) og hovedsammenslutningene (LO stat, YS stat, Unio og Akademikerne), er et viktig grunnlag for samarbeidet mellom partene i staten. Hovedavtalen og lokale tilpasningsavtaler i de enkelte virksomhetene skal sørge for et samarbeid som er til beste for arbeidsgiver og arbeidstaker. Samarbeidet skal også bidra til å gi brukerne et godt tilbud. Hovedavtalen angir partenes rettigheter og plikter, og fastsetter hvor mange medlemmer forbund/hovedsammenslutninger må ha for å oppnå de rettigheter som avtalen gir tillitsvalgte.

Hovedavtalen reforhandles jevnlig og det er da viktig med kunnskap om hvordan avtalen praktiseres ute i statens nesten 200 ulike virksomheter. Ambisjonen med denne rapporten er nettopp å framskaffe slik kunnskap. Datagrunnlaget er en spørreundersøkelse blant ledere og tillitsvalgte. Lederne er virksomhetsledere og øverste personal-/HR-leder. Hovedsammenslutningene ga Fafo epostadressene til alle sine tillitsvalgte, ambisjonen var å dekke alle tillitsvalgte i det statlige tariffområdet. I tillegg har vi intervjuet ledere og tillitsvalgte på ulike nivåer i syv statlige virksomheter.

Variasjon er et viktig stikkord for våre funn. Staten virksomheter varierer i størrelse, organisering og hvordan partssamarbeidet innrettes. Noen steder har ledere og tillitsvalgte et partssamarbeid i små enheter langt nede i organisasjonene, i andre virksomheter har partene valgt å legge samarbeidet på nivåer høyere opp. I enkelte virksomheter skiller man klart mellom ulike former for medbestemmelse og medvirkning, dette gjelder eksempelvis store deler av universitetssektoren hvor det også er etablert styrer på ulike nivåer. Og tilsvarende, noen steder skiller man klart mellom partssamarbeid etter hovedavtalen og HMS-arbeid etter arbeidsmiljøloven, mens andre steder behandles sakene i samme organ.

Med noen unntak møtes partene i staten i det som kalles 'IDF-møter'. Navnet viser til hovedavtalens bestemmelser om informasjon (§17), drøfting (§18) og forhandling (§19). Det mest vanlig er å avholde et slikt møte i måneden og møtene varierer fra om lag to timer opp til flere dager. Det er også mest vanlig at alle forbund/hovedsammenslutninger som er representert i virksomheten deltar i samme møte. Møtene er i all hovedsak fastsatt i en årsplan eller lignende, og det er arbeidsgiver som innkaller. Det er sjelden de tillitsvalgte ber om møter.

IDF-møtene kan finne sted på tre ulike nivåer i virksomhetene, og kombinasjonen av informasjon, drøfting og forhandling vil variere etter ledelsens myndighetsområde:

- i. på virksomhetsnivå – her møtes virksomhetsledelsen og de øverste tillitsvalgte (ofte kalt hovedtillitsvalgt eller lignende) og behandler saker som er felles for hele eller større deler av virksomheten.
- ii. i driftsenhetene (for eksempel en region i BUFetat, en divisjon i Skatteetaten eller et fakultet på et universitet) – her møtes ledelsen for driftsenheten og de tillitsvalgte på dette nivået, og
- iii. i arbeidsområder – her møtes den lokale ledelsen de lokale tillitsvalgte. Forhandling skjer vanligvis bare i saker innenfor et avgrenset saksområde og opptrer sjeldnere på det laveste nivået.

Ledere og tillitsvalgte har felles interesser i et godt tilbud til befolkningen og god drift av virksomheten, men forholdet er også preget av de interessemotsetningene som følger av at de representerer hver sin part: virksomhetens eiere, i dette tilfellet staten, og medlemmene. Mange av våre funn viser tilbake til en slik grunnleggende interessemotsetning. Og i tillegg, mens det ligger innebygd i tillitsvalgsrollen alltid å ønske mer innflytelse på vegne av sine medlemmer, er det ledelsens ansvar at lov- og avtaleverk blir fulgt. Det er derfor ikke uventet av vi finner forskjeller mellom partene når de spørres om ulike sider ved praktiseringen av hovedavtalen, men resultatene gir også grunn til å spørre om forskjellen i virkelighetsoppfatning mellom partene er *for* stor.

På spørsmål om samarbeidet mellom partene svarer de aller fleste at det er svært bra eller bra. Men det er langt flere ledere enn tillitsvalgte som svarer at det er svært bra. Dette gjenspeiler også resultatene fra intervjuundersøkelsene, tillitsvalgte uttrykte bekymring for samarbeidet mens lederne var langt mer positive i sin vurdering. Det er også tegn til at tillitsvalgte lenger ned i virksomheten er litt mindre tilfredse enn sine tillitsvalgtskolleger på virksomhetsnivå. Det er også et flertall som mener at samarbeidsforholdene har holdt seg stabile. Blant de tillitsvalgte som mener at det har endret seg er det imidlertid flere som svarer at forholdet har forverret seg enn som svarer at det er blitt bedre. Vi finner også betydelige forskjeller mellom partene når vi spør om praktisering av hovedavtalen. Her er det langt flere ledere enn tillitsvalgte som mener at partsamarbeidet er i tråd med bestemmelsene i hovedavtalen, det gjelder enten vi spør om informasjon, drøftinger eller forhandlinger.

Ulike oppfatninger hos partene finner vi også når vi ber respondentene vurdere de tillitsvalgtes innflytelse på saker som er viktig for de ansatte. Her er det mer enn dobbelt så mange ledere som tillitsvalgte som svarer at de tillitsvalgte i stor eller svært stor grad har innflytelse. Også her finner vi at et flertall mener at innflytelsen er stabil, men blant tillitsvalgte som mener at innflytelsen har endret seg er det flere som svarer «mindre» enn som svarer «større».

Innflytelse i omstillingsprosesser er et særlig viktig spørsmål. Omstillingstakten i staten er høy og tillitsvalgtes rolle i prosessene var et tema som de tillitsvalgte vi intervjuet var opptatt av. Tillitsvalgte kommer for sent inn i prosessene, de har for lite tid til å jobbe med sakene og deltakelsen fører i lite grad til reell medbestemmelse. Og igjen viser spørreundersøkelsen at lederne i mindre grad er enige i dette, her svarer over halvparten at de tillitsvalgte i stor grad hadde reell medbestemmelse etter hovedavtalen i prosessene, ytterligere 30 prosent svarer «i noen grad». Blant de tillitsvalgte er det bare et lite mindretall som svarer i stor grad, mens en god del eller om lag fire av ti velger å svare «i noen grad».

Svar på spørsmål knyttet til innflytelse må vurderes i lys av partenes forventninger; hvor mye innflytelse er det rimelig at de tillitsvalgte skal ha? Rapporten søker å belyse forventningene gjennom å se på partenes forståelse av hovedavtalen, i hvilken grad oppfatter man at avtalen er velegnet til å oppnå ulike mål og i hvilken grad er man enige om hva de ulike paragrafene i avtalen innebærer?

At partene er uenige om hvorvidt hovedavtalen er egnet til å sikre de ansatte og deres tillitsvalgte innflytelse følger det naturlig at de resultatene vi allerede har referert. Tillitsvalgte ønsker seg mer innflytelse. Men forskjellen i svarene – om lag åtte av ti ledere og drøyt fire av ti tillitsvalgte – kan gi grunn til å spørre om hovedavtalen er god nok til å etablere kompromisser som begge parter ute i virksomhetene er tilfredse med. Når det gjelder andre målsettinger i hovedavtalen er partene mer på linje, det gjelder både hvorvidt hovedavtalens bestemmelser er egnet til å sikre gode omstillingsprosesser og ulike målsettinger for å sikre god drift. Men enighet mellom partene betyr ikke nødvendigvis at man mener at hovedavtalen er velegnet, eksempelvis svarer bare tre av ti at hovedavtalens

bestemmelser er svært godt/godt egnet til å sikre gode tilbud til brukerne, og drøyt halvparten svarer at bestemmelsene er egnet til å skape gode beslutningsprosesser.

Hvor egnet man synes bestemmelsene er henger naturlig nok sammen med hvordan man forstår bestemmelsene i avtalen. Hvorvidt man har en felles forståelse av hovedavtalens intensjoner er et sentralt punkt. Her finner vi at drøyt halvpartene av de tillitsvalgte svarer at det har partene «alltid eller nesten alltid», eller med andre ord, mange tillitsvalgte kan oppleve at man ikke er enige i intensjonene. Dette fikk vi også bekreftet gjennom intervjuene, her fortalte tillitsvalgte om følelsen av at informasjon, drøfting og forhandling var noe ledelsen skulle «krysse av» på arbeidsplanen sin snarere enn et verktøy for innflytelse, gode beslutninger og god drift.

Når det gjelder forståelsen av informasjon, drøfting og forhandling er det noe flere ledere enn tillitsvalgte som svarer at en felles forståelse alltid eller nesten alltid er til stede, men det mest interessante er kanskje likevel at bare om lag halvparten av de tillitsvalgte svarer at de alltid eller nesten alltid er enige, tilsvarende andel blant lederne varierer mellom 75 og 63 prosent. Svarene tyder altså på at det på er mange ledere og tillitsvalgte som opplever at forståelsen av sentrale bestemmelser varierer mellom partene. Funn i undersøkelsen knyttet til kompetanse og opplæring kan bidra til å forklare dette, det er bare et fåtall som har deltatt på fellesopplæring i hovedavtalen, altså opplæring hvor begge parter er til stede.

Uenigheter mellom partene kan være et resultat av ulike forventninger, men selvsagt også av interessemotsetninger mellom partene. Resultatene fra både spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at spørsmålet om når de tillitsvalgte skal involveres er et punkt som ofte skaper uenighet. Samtidig finner vi store forskjeller mellom partene når det gjelder ulike typer uenighet, de tillitsvalgte rapporterer om langt mer uenighet enn lederne. Åtte av ti ledere svarer at de i svært stor eller stor grad tar hensyn til de tillitsvalgtes innspill også når partene i utgangspunktet er uenige, tilsvarende andel blant de tillitsvalgte er drøyt tre av ti. Svarene kan knyttes til ulike forventninger og interesse- motsetninger, men våre funn knyttet til uenigheter gir kanskje grunn til å stille spørsmål om hvorfor partene tilsynelatende har så ulik forståelse av situasjonen.

En god måte å undersøke om aktørene er tilfreds med partssamarbeidet er å spørre om de ønsker seg endringer i hovedavtalens ulike bestemmelser. De sterkeste ønskene om endringer finner vi hos de tillitsvalgte, om lag en tredjedel ønsker å utvide bestemmelsene om informasjon, om lag fire av ti vil utvide bestemmelsen om drøfting og om lag like mange bestemmelser om forhandlinger. Ingen av de tillitsvalgte vil ha noen begrensinger i rettighetene, men blant de tillitsvalgte på lavere nivå er det en forholdsvis stor gruppe som velger å svare «vet ikke».

Bildet er noe annerledes blant lederne. Det er stor oppslutning om dagens bestemmelser om informasjon, her er det bare om lag en av ti som vil utvide rettighetene, og ingen vil begrense. Når det gjelder bestemmelsene om drøfting er det et flertall – om lag 60 prosent – som vil beholde dagens rettigheter, en av fem vil utvide rettighetene, og like mange vil begrense dem. Det er på spørsmålet om forhandlingsretten lederne er mest endringsvillige. Blant virksomhetsleder svarer halvparten at de vil beholde dagens ordning, og fire av ti svarer at de vil begrense rettighetene, så å si ingen ønsker seg utvidelse. Blant personal-/HR-lederne er det flere som vil endre bestemmelsene. Om lag en av tre vil holde dagens bestemmelser, mens halvparten ønsker å begrense rettighetene knyttet til forhandlinger. En av ti velger å svare at rettighetene bør utvides.

1 Partssamarbeidets rammer

1.1 Arbeidslivets grunnlov – også i staten

Det organiserte arbeidslivet er et sentralt element i de nordiske samfunnsmodellene og bygger på et samspill mellom lov- og avtaleregulering. Hovedavtalene, som ofte kalles for arbeidslivets grunnlov, er en viktig byggekloss i dette systemet og danner et rammeverk for partssamarbeidet. Den første hovedavtalen ble inngått mellom LO og N.A.F. i 1935. Etter hvert ble også de andre tariffområdene dekket av hovedavtaler. Hovedavtalen i staten ble inngått i 1980. Avtalene reforhandles jevnlig og er blitt utvidet med nye temaer opp gjennom årene. Avtalene er en sentral del av det kollektive partsforholdet fordi de fastsatte forhandlingsorden og angir regler for medbestemmelse. Dette er et fellestrekk for alle avtalene. Et annet fellestrekk er avtalenes doble målsetting: Avtalene skal bidra til gode arbeidshold for de ansatte og god drift av virksomhetene, eller som det heter i § 1 (Formål og intensjoner, hovedformål) i den statlige hovedavtalen:

«Staten og hovedsammenslutningene for de statsansatte har inngått denne hovedavtalen med det formål å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer.

Hovedavtalen for arbeidstakere i staten skal i tillegg ha som formål å:

- være grunnlaget for arbeidstakernes rett til medbestemmelse ved siden av bl.a. tjenestetvistloven, statsansatteloven og arbeidsmiljøloven
- gi arbeidstakerne en reell innflytelse på hvordan deres arbeidsplass skal organiseres og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles
- være et redskap for å utvikle ledelse, medbestemmelse og arbeidsmiljø
- gi den enkelte arbeidstaker mulighet for faglig og personlig utvikling. Arbeidet må derfor organiseres og tilrettelegges slik at man drar nytte av arbeidstakernes kunnskaper
- utvikle samarbeidet slik at dette kan bidra til fleksibel og brukervennlig tjenesteyting med et godt arbeidsmiljø, god ledelse, bedre resultatoppnåelse og et godt forhold til innbyggerne.»

Et tredje fellestrekk i de enkelte hovedavtalene er bestemmelser om at samarbeidet skal tilpasses lokale forhold. I den statlige hovedavtalen er dette formalisert gjennom bestemmelsen i § 6 (Tilpasningsavtale i den enkelte virksomhet):

«Partene i den enkelte virksomhet skal inngå en avtale om medbestemmelse som er tilpasset virksomhetens og de ansattes behov. Det skal legges vekt på ordninger som gir de ansatte, gjennom deres organisasjoner, muligheter for reell medbestemmelse på de forskjellige nivåer i virksomheten og slik at de får delta så tidlig som praktisk mulig i beslutningsprosessen.»

Det skal altså samarbeides på ulike nivåer i virksomheten. I hovedavtalens § 7-2 er dette nærmere beskrevet:

«Tilpasningsavtalen skal omfatte hele virksomheten og skal inneholde nærmere regler om hvordan man skal tilpasse hovedavtalen Del 1. Avtalen skal gi en beskrivelse av hva som skal regnes som virksomheten, samt inndelingen av denne i de ulike driftsenheter og arbeidsområder der medbestemmelsen skal utøves, jf. § 4»

Hovedavtalen i staten – medbestemmelse og politikk

I 1972 fikk ansatte i private bedrifter rett til å velge styrerepresentanter, og debatten om ansattes innflytelse i offentlig sektor tok til for alvor gjennom nedsettelse av et offentlig utvalg i 1972 (Holler-utvalget) som skulle utrede ordninger som skulle omfatte offentlig sektor. Læg Reid snakker om «ein smitteeffekt frå bedriftsdemokratiseringa i den private sektor» (Læg Reid 1983:128). Han sier videre at:

«Eit karakteristisk trekk ved dei dokumenta som drøfter utvikling av medbestemmesrett i den offentlige sektor er at spørsmålet ikkje blir teke opp til prinsipiell drøfting. Ein er meir oppteken av å finna praktiske ordningar for å overføra bedriftsdemokratiseringa i den private sektor til offentlege organ.» (Læg Reid 1983:128)

Holler-utvalget tok utgangspunkt i to motstridene prinsipper: i) offentlig ansatte skal ha samme rett til medbestemmelse i spørsmål som angår deres arbeidstakerinteresser som ansatte i privat sektor, men ii) ansattes rett til medbestemmelse skal ikke begrense det politiske demokratiet (se Hagen og Pape (1997) for en grundigere beskrivelse).

Dette dilemmaet ble etter lang tids debatt løst gjennom å etablere et skille mellom politiske saker og «andre saker». I hovedavtalens § 5 heter det at:

«Tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle.»

Hagen og Pape (1997) legger vekt på at dette skillet var resultat av en lang prosess:

«Organisasjonene fikk også gjennomslag for prinsippet om likeverdige parter med tilhørende uavhengig tvistenemd. Til gjengjeld ble man nødt til å akseptere at den politiske ledelsen fikk en ensidig rett til å bestemme hvilke saker som skulle defineres som politiske. Saksområdet for de 'likeverdige' partene ble dermed innskrenket.» (Hagen & Pape 1997:32)

Skillet mellom politikk og «andre saker» ble gjenstand for debatt i årene etter 1980. Hagen og Pape (1997) legger vekt på at desentralisering av makt og myndighet fra politikere til virksomhetene preget reformarbeidet i statsforvaltningen på 1980- og 1990-tallet, noe som gjorde det mer komplisert enn før å trekke et slikt skille mellom politikk og administrasjon. Sammenslåing av etater, endret lokalisering og flytting av oppgaver er eksempler på politiske saker i dagens reformarbeid. Hvorvidt partene er omforente i sin oppfatning av «politiske saker» i dag, er et spørsmål vi også er opptatt av i denne rapporten.

Former for medbestemmelse

§ 1, punkt 5 i avtalen slår fast at «Forutsetningen for å nå hovedavtalens mål er at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møtes som likeverdige parter». Dette må forstås på to måter: For det første må det forstås som et uttrykk for respekt for hverandre og likeverdige deltakere i partssamarbeidet med rettigheter og plikter, dette er et prinsipp vi gjenkjenner fra avtalen i privat sektor. For det andre, som sitatet ovenfor viser, likeverdige parter henger også sammen med at «prisen» arbeidsgiver måtte betale for å kunne unnta politiske beslutninger fra partssamarbeidet, var å gi organisasjonene forhandlingsrett i enkelte saker (altså uavhengig nemnd i tvistesaker). En slik forhandlingsrett finnes ikke i de andre hovedavtalene. I hovedavtalen mellom LO og NHO er det snakk

om informasjon og drøfting,¹ men i staten finner vi tre former for medbestemmelse: informasjon i § 17, drøfting i § 18 og forhandlinger i § 19. Her er prinsippet at arbeidsgiver plikter å informere og invitere til drøfting og forhandling, mens organisasjonene ved de tillitsvalgte kan kreve drøfting og forhandling.

Informasjon og drøfting defineres vidt: I § 18, 2 heter det eksempelvis at saker som ikke er uttrykkelig nevnt, men som en av partene mener har betydning for de ansattes arbeids-situasjon, skal drøftes dersom en av partene krever det.

Hvilke saker som skal være gjenstand for forhandlinger, er definert i § 19, punkt 2: interne organisasjonsendringer, opprettelse av ny stilling, velferdstiltak, personalreglement og disponering av arealer.

I vedlegg 1.1 gjengir vi de tre paragrafene (§ 17, § 18 og § 19) i sin helhet.

Deltakelse på ulike nivåer

Det andre store spørsmålet i debatten fram til avtalen ble inngått i 1980, var innretningen på de ansattes deltakelse. Retten til å velge styrerepresentanter er forankret i prinsippet om «valg av og blant alle ansatte», det er ingen formell kobling til fagforeningene. «Av og blant alle ansatte» var også Holler-utvalgets utgangspunkt for en medbestemmelsesordning i staten, ofte omtalt som «utvalgsløsningen» eller altså etablering av samarbeidsutvalg valgt av alle ansatte, og ikke bare fagforeningsmedlemmer. Etter forhandlinger med hovedsammenslutningene endte man likevel opp med «forhandlingsordning» eller som det heter i avtalens §1, punkt 6: «Partene er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte.»

Det er dermed representanter fra arbeidstakerorganisasjonen som er arbeidstakerpart i samarbeidet. Avtalen gir derfor krav til hvilke organisasjoner som kan delta. § 14 setter opp krav om 10 prosent dekning blant de ansatte, det vil si at forbund (primærorganisasjoner) som organiserer minst 10 prosent av de ansatte, har representasjonsrett, og deres tillitsvalgte kan delta i møter med arbeidsgiveren. Dersom en primærorganisasjon ikke oppfyller dette kravet, kan man slå seg sammen med ett eller flere forbund fra samme hovedsammenslutning for å oppnå 10 prosent og dermed representasjonsrett. Men også dersom 10-prosentkravet ikke blir oppfylt, har hovedsammenslutningene med medlemmer rett til å peke ut en representant med rettigheter som de andre tillitsvalgte.

Hovedavtalens § 4, 2-3 definerer de ulike nivåene i virksomhetene: virksomhet og driftsenhet. I tillegg finner vi i § 7, 2 arbeidsområder som et tredje nivå. Her heter det at «Ved inndeling i arbeidsområder bør det legges vekt på hva som vil være mest hensiktsmessig for å gjennomføre medbestemmelsen. I denne sammenheng bør det tas hensyn til om det innenfor et aktuelt arbeidsområde finnes klare arbeidsgiverplikter etter Del 1.»

Bestemmelsene om representasjon gjelder på alle de tre nivåene, det betyr at sammensetningen av representasjonen kan variere, eksempelvis kan en primærorganisasjon være direkte representert på et nivå eller i en driftsenhet/arbeidsområde, men avhengig av andre forbund eller sin hovedsammenslutning på andre nivåer/enheter.

¹ Ansatte i privat sektor har rett til å velge representanter til selskapets styre. Det er styret som fatter det vi kan kalle de «politiske» beslutningene i et privat selskap. § 19 i den statlige avtalen kan derfor forstås som en erstatning for representasjon på det nivået som fatter slike overordnede beslutninger. I privat sektor skal saker som går til styret, drøftes med de tillitsvalgte, og tilsvarende, i § 19,3 i den statlige hovedavtalen, finner vi organisasjonenes rett til å uttale seg i saker som ikke er gjenstand for forhandlinger, fordi de faller inn under definisjonen av politiske saker.

Organisasjonsgraden i staten er høy om vi sammenligner med privat sektor, 83 prosent² av de ansatte i det statlige tariffområdet er organisert. Tabell 1.1 gir en oversikt over hovedsammenslutningene i staten.

Tabell 1.1 Medlemmer i det statlige tariffområdet per 1.1.2020

	Antall medlemmer	Andel
LO Stat	41 443	30
YS Stat	24 403	18
Unio	34 021	25
Akademikerne	31 639	23
Frittstående	5 624	4
	137 130	100

Kilde: Nergaard/Fafo, egne analyse basert på organisasjonenes medlemstall

19 av LOs forbund har medlemmer i LO Stat, i YS Stat gjelder dette ti av deres forbund, i Unio gjelder det alle de 13 forbundene, og i Akademikerne inngår medlemmer fra 13 av foreningene. I tillegg er NITO og Farmaceutene «samarbeidende foreninger», og Akademikerne stat dekker dermed totalt 15 foreninger.

IDF-møter

«Likeverdige parter» har også en tredje betydning, nemlig at partene skal møtes på likeverdig nivå i virksomheten. Når saken gjelder hele virksomheten, er det virksomhetsledelsen og de tillitsvalgte på virksomhetsnivå som møtes. Saker som gjelder en driftsenhet, behandles mellom ledelsen i enheten og de tillitsvalgte fra denne enheten, og tilsvarende: Saker som gjelder et arbeidsområde, behandles der. Organisasjonsstrukturen eller oppbyggingen av den enkelte virksomhet er dermed avgjørende. Partene skal stille med de nødvendige fullmakter, det innebærer at (den aktuelle) ledelsen har myndighet til å kunne avgjøre saken, og at den tillitsvalgte kan forplikte sine medlemmer.

Det kan dermed etableres møteplasser på ulike nivåer. Nivåinndelingen skal framkomme i tilpasningsavtalen (se kapittel 3). Disse organene eller møteplassene kan ha forskjellig betegnelse, men IDF (informasjon, drøfting og forhandling)-møter/utvalg er vanlig å bruke. Begrepet brukes på alle nivåer, vi finner dermed sentralt IDF og IDF i driftsenhet og i arbeidsområde. Representasjonen i IDF-ene, altså hvilke forbund og/eller hovedsammenslutninger som deltar på IDF-møtene, varierer etter reglene vi refererte i forrige avsnitt, og vi kan derfor finne tillitsvalgte fra primærorganisasjoner og/eller hovedsammenslutning i samme IDF.

Å utlede prinsippet i en avtale slik vi har gjort i avsnittet over, må ikke føre til at man antar en omforent oppfatning av begreper og bestemmelser. I Fafos undersøkelse om hovedavtalen i staten i 1997 fant vi eksempler på at partene lokalt var uenige om hva drøfting *egentlig* betyr, hva som *egentlig* er en politisk sak, og hva de ulike tvisteløsningene *egentlig* innebærer (Hagen & Pape 1997). Debatter knyttet til ordbruk var heller ikke vanskelige å finne (medbestemmelse, medvirkning, medinnflytelse, deltakelse mv.). Begrepsbruk henger sammen med rolleforståelse, og dette er et viktig tema. I denne rapporten lar vi aktørenes egen språkbruk bestemme, og vi forsøker ikke å lage noen prinsipielle skiller

² Dette er et anslag som bygger på to ulike kilder (beregninger fra Fafo/Nergaard). Andre kilder viser også en organisasjonsgrad i overkant av 80 prosent.

mellom medbestemmelse og medvirkning. Språkbruken varierer også mellom sektorer, og i staten er medbestemmelse vanlig å bruke.

1.2 Demokrati og effektivitet³

I tråd med lov- og avtaleverket skal ledere og tillitsvalgte delta både i rollen som med- og motparter i beslutningsprosesser som berører partenes respektive interesser. De skal bidra til løsninger som gir en rimelig fordeling av «goder og onder». Sammen skal partene jobbe for at virksomheten fungerer effektivt.

Hovedavtalen slår fast at partene er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte, men det legges likevel vekt på at partene skal legge forholdene til rette for medvirkningsformer som gir arbeidstakerne direkte innflytelse på arbeidsorganisasjon og oppgaveløsning innen eget arbeidsområde (§ 1, punkt 6). Arbeidstakernes direkte innflytelse er viktig både for virksomhetens oppgaveløsning og for individets demokratiske rettigheter.

Ønsket om økt demokrati i arbeidslivet kan med bred pensel begrunnes på to måter: demokratisering som likeverd og rettferdighet og demokratisering som individuell frihet og utvikling. Den første begrunnelsen fører oss til representative ordninger og forhandlingsmakt. For fagbevegelsen har det vært viktig å søke innflytelse gjennom det representative systemet for å møte ledelsen med ekspertise og autoritet og for å kunne opptre som en motmakt til ledelsen ved behov (Trygstad 2004; Nylehn 1997; Rappaport 1987). Den andre begrunnelsen handler om individets muligheter i arbeidssituasjonen. Den deltakerdemokratiske retningen sto sterkt på 1970- og 1980-tallet. Pateman (1970) og Lafferty (1983) argumenterte for at deltakelse er et gode i seg selv, fordi det er pedagogisk, intellektuelt og emosjonelt utviklende, og som Kalleberg (1983:162) hevder, kan arbeidsmiljøloven av 1977 med sine psykososiale jobbkraav betraktes som en «deltakerdemokratisk reform» (1983:162). Når det gjelder innflytelse på overordnede spørsmål, som fordeling og strategier, har norsk arbeidsliv i stor grad vært preget av representativ deltakelse. Kollektive arbeidstakerinteresser betraktes som avgjørende for å bevege maktrelasjonen og utvide området hvor beslutninger fattes på grunnlag av en demokratisk prosess (Nylehn 1994; Rappaport 1987).

Effektivitetsargumentet er også todelt. Før det første er innflytelse over egen arbeidssituasjon avgjørende for å utnytte arbeidstakernes kunnskap og kompetanse. Deltakelse blir fortrinnsvis betraktet som et strategisk ledelsesverktøy, og her vektlegges særlig den individuelle deltakelsen. Man er opptatt av den økonomiske *nytt* som ledelsen og organisasjonen vil ha av at arbeidstakere og/eller deres representanter *gis* deltakelse (Trygstad 2004). Det er en målrettet og rasjonell form for deltakelse som sikter mot konkrete og forutsigbare mål og resultater (Lafferty 1983:32). Partssamarbeidet skal bidra til kvalitativt bedre beslutninger. Det andre effektivitetsargumentet viser til at partssamarbeid – med rimelige konsesjoner til begge parter – gjør at konflikter kan finne sin løsning, og man kan konsentrere seg om arbeidet.

Både demokrati og effektivitet har dermed en representativ og en individuell side, figur 1.1 oppsummerer:

³ Deler av dette avsnittet er hentet fra Trygstad mfl. (2019).

Figur 1.1 Grunnlaget for ansattes deltakelse. Kilde: Hagen og Trygstad (2007)

Legitimering av ansattes innflytelse (eller deltakelse)		
	Normer om	
Former for deltakelse	effektivitet	demokrati
Individuell	utfoldelse økt produktivitet	autonomi og frihet selvbestemmelse
Kollektiv (representativ)	konfliktløsning legitime beslutninger arbeidsfred	likhet rettferdighet

I virkeligheten flyter disse perspektivene over i hverandre, enkelt uttrykt gjennom at arbeidstakerne har en åpenbar interesse i å sikre arbeidsplassene sine. Historisk er det likevel interessant å se at de ulike perspektivene er blitt vektet forskjellig også når hovedavtalen i staten har vært oppe til debatt. Læreid (1989) legger vekt på at medbestemmelserområdet bygger på et sett av verdier som stadig konfronteres med andre oppfatninger om hvordan staten bør styres. Ved etableringen av hovedavtalen i staten «segla medbestemmelssaka på ei demokratibølge» (Lægreid 1989:12). På 1980-tallet kommer nye styringsinitiativ basert på ønsket om å lære av privat sektor. 1992 skriver Lægreid om «en renesanse for demokrativerdier», mens Engelstad og medforfattere (Engelstad mfl. 2002:320) hevder at den demokratiske argumentasjonen for bedriftsdemokratiet var svekket og at «demokratisering som går utover produktiviteten vil være vanskelig å forsvare i lengden». På 2000-tallet gjennomføres en rekke endringer som i ettertid forbindes med New Public Management (NPM) (se Trygstad mfl. 2006 eller Vabø & Vabø 2014). Debatten i dag preges av høy oppslutning om hovedtrekkene i den norske modellen og stor oppmerksomhet om tillit som en viktig ressurs for samfunnet.

Også vektleggingen av representativ og individuell deltakelse har variert. I NOU 2010: 1 skriver man at diskusjonen om forholdet mellom individuell og representativ deltakelse var særlig kraftig på 1980- og 1990-tallet, men at det nå synes det å være generell enighet om at begge former for deltakelse er en selvfølge i et moderne arbeidsliv fordi de to formene er gjensidig avhengig av hverandre. Representativ deltakelse er nødvendig for å sikre arbeidstakers mulighet for individuell deltakelse, og individuell deltakelse er nødvendig for at den representative deltakelsen skal kunne bidra til både økt effektivitet og økt demokratisering (se også Hagen & Trygstad 2009)

Et annet viktig område som kan illustrere ulik vektning, er ulike retninger og idealer innen fagfeltet «organisasjon og ledelse». Mange av virkemidlene som har blitt introdusert i norsk arbeidsliv siden 1980-tallet, har visse fellestrekk. De er utviklet i andre arbeidslivsmodeller enn de nordiske og målbærer et annet syn på deltakelse. Det er den individuelle deltakelsen som vektlegges, og begrunnelsen for deltakelse er i hovedsak knyttet til effektivitetsperspektivet. Lederrollen framheves, og «moderne ledelse» er verdbasert, noe som innebærer en lederrolle som legger sterk vekt på ledelsens ansvar for å sørge for dedikerte ansatte som er lojale overfor virksomhetens målsettinger (Sørhaug 2007; Egerdal 2019; Skivik 2016). Selv om disse perspektivene er utviklet for privat sektor, benyttes de også i offentlig sektor. Samtidig er det selvsagt viktig at ikke alt søkelys på lederutvikling og lederroller skal tolkes i tråd med et slikt bilde. Ledere i staten er, på samme måte som tillitsvalgte ansvarlige overfor sine medlemmer, ansvarlige overfor sine overordnede og må agere innenfor et gitt handlingsrom og innenfor de politiske målsettingene.

Demokratiperspektivet tar utgangspunkt i en interessenmotsetning, mens man innenfor effektivitetsperspektivet fokuserer på at arbeidstaker og arbeidsgiver har sammenfallende interesser i økt produktivitet – eller i vår sammenheng – et godt tilbud til innbyggerne. I hovedavtalen finner vi begge perspektivene og dermed også ambisjonen om å være et redskap som både kan håndtere interessekonflikter og utvikle fruktbare fellesskap. God praktisering av hovedavtalen kan dermed oppsummeres gjennom beslutninger og aktiviteter som bygger på rimelige kompromisser når partene er uenige, men som likevel sikrer virksomhetens drift og utvikling. Og videre skal avtalen bidra til godt samarbeid også når partene er enige, gjennom mobilisering av kunnskap og kompetanse og ansattes engasjement. Samtidig er det viktig å legge til at partenes forståelse av hovedavtalens normative begrunnelse og også partenes forståelse av de ulike bestemmelsene må ses i sammenheng med partenes interesser. Og som Drange mfl. (2019:37) peker på: «I partssamarbeid er det av stor betydning at selve måten samarbeidet skjer på oppleves som rettferdig og ikke bare at resultatet oppleves som rettferdig». Dette er en viktig påminnelse om at både tilfredshet og misnøye med partssamarbeid har flere årsaker, og at i et fungerende demokrati i den enkelte virksomhet kan prosess ha like stor betydning som resultatet.

1.3 Endring og omstilling

Rolleoppfatningen og dagens praktisering må også ses i sammenheng med de store utfordringene som offentlig sektor, og dermed også det statlige tariffområdet, står overfor. Endringer har vært – og vil bli – omfattende. Omorganiseringer som følge av digitalisering, grønt skifte, demografiske endringer med tilhørende behov for innsparinger og mangel på arbeidskraft er bare noen av de store utfordringene som partene i staten skal håndtere her og nå, samtidig som vi nok kan anta at endringsbehovet neppe blir mindre i årene framover. Slik sett kan det argumenteres for at et velfungerende partssamarbeid er minst like viktig som tidligere.

Hovedavtalen er grunnlaget for et slikt velfungerende partssamarbeid og skal gjøre partene i stand til å komme fram til gode løsninger på utfordringene de står overfor. Gode løsninger handler om å finne fram til gode kompromisser som begge parter kan leve med, kompromisser som forener krav til effektivitet og deltakelse.

Kunnskap om hovedavtalens bestemmelser er en viktig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for et godt samarbeid. Tillit og respekt for hverandres roller er et annet. En tredje er vilje og mulighet til å prioritere samarbeidet, en fjerde handler om å innhente og forankre synspunkter og strategier i sitt eget bakland enten man representerer arbeidsgiver eller arbeidstakersiden.

Partenes samarbeid vil også avhenge av hvordan virksomheten er organisert. Dersom innflytelsen utøves på et annet nivå enn der beslutningen tas, vil samarbeidet lide. Hovedavtalen forutsetter at motpartene – eller medspillerne – finner hverandre. I offentlig sektor har det å identifisere motparten vært oppfattet som et tema for tillitsvalgte,⁴ men det er også viktig å sette søkelys på arbeidsgivers syn på dette. En mismatch mellom virksomhetens styringsstruktur og arbeidstakerorganisasjonens oppbygging vil kunne være særlig utfordrende i virksomheter som er, eller nylig har vært, gjennom større omorganiseringsprosesser.

⁴ Se for eksempel Fri fagbevegelse, Statens personaldirektør får kritikk for utviklingen for statsansatte: – Medbestemmelsen er nesten fraværende, publisert 8.11.2018, oppdatert 12.11.2018

Hovedavtalen 23 år etter ...

Det er 25 år siden Fafo gjennomførte en større undersøkelse om hovedavtalen i staten (Hagen & Pape 1997). Her ble det skilt mellom hovedavtalens betydning i omstillingsprosesser og «i daglig drift». 25 år etter gir dette skillet mindre mening, endring og omstilling er blitt en del av den daglige driften. De overordnede reguleringene er de likevel de samme: i) hovedavtalen, ii) arbeidsmiljøloven, iii) statsansatteloven (tidligere tjenestemannsloven), iv) tjenestetvistloven og v) tariffavtaler (de nå to ulike hovedtariffavtalene: LO Stat, YS Stat og Unio og Akademikerne⁵) med tilhørende særavtaler. Ledere og tillitsvalgte tildeles roller knyttet til medvirkning og medbestemmelse i alle de fem reguleringsområdene (i–v ovenfor).

I undersøkelsen i 1995–1996 konkluderte vi med at partene kunne karakteriseres som medspillere snarere enn motspillere. Vi fant videre at lederne generelt var mer tilfredse med partssamarbeidet enn de tillitsvalgte, eksempelvis mente alle arbeidsgiverne at ansattes medbestemmelse i rimelig grad utøves i tråd med avtalen, mens tre fjerdedeler av de tillitsvalgte mener det samme. Begge parter anså hovedavtalen som et viktig redskap, og avtalen ble i rimelig stor grad brukt til å fastsette beslutningsprosedyrene både i daglig drift og i omstillingsprosesser. Vi skal trekke med oss to funn fra Fafos tidligere undersøkelse. Det første:

«I flere av virksomhetene finnes en sterk fellesinteresse med hensyn til å utvide virksomhetens handlingsrom. Partene har altså et felles ønske om minst mulig politisk styring utenfra. [...] Fellesinteressen kan være innrettet mot å holde politikere utenfor, fordi man antar at beslutningene deres vil bryte med fellesinteressene internt i virksomheten, eller fordi partene mener at myndigheten til å fatte avgjørelsen bør ligge i virksomheten, uavhengig av hvilke antagelser man kan knytte til politikernes avgjørelser.» (Hagen & Pape 1997:266–267)

Vi fant altså sterke interessefellesskap mot overordnet arbeidsgiver. Verken arbeidsgiverne eller de tillitsvalgte var spesielt interessert i å løfte sakene ut av virksomheten. Partenes fellesinteresse i omstillingsprosesser var et viktig funn, og det kan være grunn til å spørre om vi finner en tilsvarende fellesinteresse i dag.

Det andre funnet vi vil framheve, er forholdet mellom representativ og individuell deltakelse. Bestemmelsene knyttet til individuell deltakelse er i all hovedsak de samme i dag som i 1995. Her konkluderer Fafo med at:

«Det er også grunn til å stille spørsmål ved graden av direkte medbestemmelse og medvirkning i staten. Hovedavtalen slår fast at den enkelte ansattes skal gis innflytelse på sin egen arbeidssituasjon. Vi har ikke undersøkt graden av direkte medbestemmelse/medvirkning, men det er ingen tvil om at både ledere og tillitsvalgte i materialet vårt legger vekten på det representative systemet, og at ordninger for å øke den enkeltes innflytelse nedprioriteres av disse aktør» (Hagen & Pape 1997:266–267)

Ansattes individuelle innflytelse er heller ikke tema i denne rapporten, men hvorvidt ledere og tillitsvalgte er opptatt av dette, var et tema i både spørre- og intervjuundersøkelsen (se kapittel 2).

En av hovedkonklusjonene i NOU 2010: 1 (Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget) var at manglende praktisering av medbestemmelsesordningene var et større problem enn ordningene i seg selv. Dette spørsmålet er like aktuelt nå ti år etterpå og inngår i undersøkelsen.

⁵ De to avtalene er imidlertid likelydende på de punkter som kan ha betydning for partssamarbeidet.

1.4 Tidligere forskning

Fafos undersøkelse fra 1995–1996 er en av de få som konsentrerer seg om hovedavtalen i staten. Levekårsundersøkelsene gir imidlertid viktig informasjon om ansattes arbeidssituasjon og utviklingsmuligheter også i staten. I den siste levekårsundersøkelsen (LKU 2019) finner vi at ansatte i staten⁶ i liten grad skiller seg fra ansatte i andre sektorer når det gjelder muligheten til å påvirke sin egen arbeidssituasjon (se vedlegg 1.2 for resultater). Levekårsundersøkelsen har ikke spørsmål som gir mulighet til å si noe om hvordan eller hvorvidt partssamarbeidet påvirker den ansattes hverdag eller bidrar til god drift og utvikling i virksomheten. Fafos har, gjennom sitt tillitsvalgtpanel (se eksempelvis Hagen 2013), i flere omganger spurt om tillitsvalgtes vurdering av medbestemmelsen, men utvalget er ikke stort nok til å trekke konklusjoner om staten. Arbeidsgivers vurdering har vi ingen data om.

Forskning gjennomført i privat sektor, som har undersøkt organer for medbestemmelse i perioden 2003 til 2012, gir en viss grunn til bekymring for samarbeidet lokalt. Her ble det påvist en betydelig nedgang i formelle organer (Barth & Nergaard 2015:98): «Når vi kontrollerer for kjennetegn ved virksomhetene, finner vi en lavere sannsynlighet for at en virksomhet i privat sektor har formelle organer i 2012 sammenliknet med 2003» (Barth & Nergaard 2015:98). Samme året viste en undersøkelse blant tillitsvalgte innenfor LO-forbundene Fellesforbundet, Handel og Kontor og NNN at 29 prosent av de tillitsvalgte verken deltok i formelle fora der saker av betydning for medlemmene og virksomheten ble diskutert, eller hadde uformelle samtaler med sin leder om samme tema. Jo mindre virksomheten var, jo større var sjansen for at man ikke deltok i denne typen møter eller samtaler. I studien ble det konkludert med at det var et klart «deltakelsesgap», et avvik mellom det lov- og avtaleverket sier skal praktiseres, og det som faktisk praktiseres (Trygstad mfl. 2015). I en undersøkelse blant medlemmer av FO fant Hagen og Svalund (2019) at ca. 10 prosent av tillitsvalgte og ledere fra de statlige virksomhetene svarte at partene møttes sjeldnere enn hvert halvår (formelt og/eller uformelt). Hvorvidt disse funnene er dekkende for resten av statlig sektor, er et viktig spørsmål.

I en pågående undersøkelse Fafo gjennomfører for Arbeids- og sosialdepartementet, svarer 63 prosent av ansatte i staten⁷ at de har vært gjennom større omorganiseringer i løpet av de siste to årene. Dette er signifikant flere enn i privat sektor, der 43 prosent svarer det samme (Trygstad mfl. under arbeid). Tilsvarende resultater finnes også i levekårsundersøkelsene; omstillingstakten i staten er høy (se vedlegg 1.2). Omorganiseringene aktualiserer også et annet tema, nemlig innføring av nye ledelseskonsepter, noe som har blitt og fortsatt blir diskutert både i arbeidslivsforskningen og i den offentlige debatt. Drange mfl. (2017) finner tegn til svekket partssamarbeid i deler av arbeidslivet. Andre påpeker at nye perspektiver på organisering og ledelse fører med seg en jobbintensivering der det ikke er rom for en genuin involvering av de ansatte (Falkum 2020). Det har vært argumentert for at arbeidslivet har utviklet seg i mer autoritær retning, både i offentlig og privat sektor (Finnesland 2015; Drange mfl. 2017). Samtidig har Olberg og Trygstad (2007) argumentert for at det skjer en oversettelse og tilpasning når de internasjonale konseptene møter det institusjonaliserte partssamarbeidet i norsk arbeidsliv. Det betyr likevel ikke at det kan være problemer lokalt når partene skal samarbeide eller forhandle, og det vil kunne skape spenninger. I den forbindelse påpeker Kamp mfl. (2019) i en nordisk studie at innføringen av NPM har ført til mer desentraliserte kollektive for-

⁶ Merk at «staten» i LKU ikke er å forstå som det statlige tariffområdet, staten dekker dermed også store deler av Spekter-området.

⁷ Her inngår ikke ansatte i helseforetakene og fristilte statlige virksomheter.

handlinger, men profesjonene og deres organisasjoner spiller fortsatt en aktiv rolle. Forfatterne påpeker likevel at NPM har påvirket både ansatte, ledere og fagforeninger. Hvilke utslag dette har gitt, har sammenheng med forhold som hvor godt gruppene er organisert, hvorvidt felles profesjonsidealer, etikk og logikk er til stede, samt hvorvidt det tas initiativer for å transformere konseptet til å passe inn i det eksisterende (Kamp mfl (2019); Trygstad mfl. 2019).

1.5 Utfordringene for partssamarbeidet

I tråd med framstillingen ovenfor skal samarbeidet være til beste for arbeidstakere så vel som virksomheten. I et slikt perspektiv er utfordringer for statlig sektor å forstå som utfordringer også for partssamarbeidet. Fafo har gjennom flere arbeider (se f.eks. Dølvik & Steen 2015 eller Dølvik mfl. 2014) lagt vekt på de store utfordringene norsk arbeidsliv møter: digitalisering og automatisering, demografiske endringer som kan føre til mangel på arbeidskraft og økte utgifter for velferdsstaten, og miljø- og klimautfordringer. Dette er forhold som også vil påvirke organiseringen av statlig sektor, og som allerede inngår i partenes dagsorden, eksempelvis sier hovedavtalens § 1, punkt 11 at «Hensynet til miljø og klima skal være en del av partssamarbeid og medbestemmelse og skal bidra til en bærekraftig utvikling.» Punktet minner oss også om et sentralt spørsmål: Er dagens bestemmelser egnet til å møte utfordringene som kommer, eller krever utfordringene endringer i bestemmelsene?

Videre har flere av de store statlige virksomhetene etablert nye organisasjonsstrukturer. En geografisk inndeling erstattes med en oppgaveinndeling, og flere etater er i pågående prosesser der en regionorganisering erstattes med en divisjonsorganisering. Samarbeidet mellom partene skal gjenspeile virksomhetens struktur, jmfør § 6 (som omtaler tilpasningsavtaler) som sier at «Partene i den enkelte virksomhet skal inngå en avtale om medbestemmelse som er tilpasset virksomhetens og de ansattes behov.» Premisset om at partene skal møtes på samme nivå, finner vi også i andre deler av hovedavtalen, eksempelvis i § 1, punkt 5 om likeverdige parter. Slike omorganiseringer kan påvirke hvordan organer for samarbeid fungerer for en kortere eller lengre periode.

1.6 Problemstillinger i prosjektet

Hovedavtalen er, som resten av tariffavtalesystemet, innrettet mot å etablere kompromisser mellom partene. Hvor gode kompromissene er, er det opp til partene å vurdere. *Hvordan praktiseres medbestemmelsen i staten, og er hovedavtalen egnet til å håndtere de uenigheter som måtte oppstå?* Dette kan stå som overordnet målsetting for analysen. Og i tråd med hovedavtalens intensjoner kan vi spørre:

- Hvilke møteplasser har partene, hvordan fungerer møtene, og deltar de som skal delta?
- Er det god nok kunnskap på begge sider? Er avtalen og tilpasningsavtalene kjent og forstått?
- Kommer man fram til løsninger i det daglige og i omstillingssaker? Er partene fornøyd med hvordan medbestemmelsen fungerer når man står overfor større og mindre omstillinger?
- Håndteres uenighet på en tilfredsstillende måte, blir uenighetene løst på en måte som gjør at begge parter kan leve med resultatet?

I analysen legger vi vekt på å få fram aktørenes *oppfatninger* av hovedavtalens virkemåter. Hva mener de om praktiseringen og håndteringen av uenigheter? Vårt søkelys på oppfatninger innebærer at vi ikke har gjennomført noen tradisjonell evaluering som ender med

en beskrivelse av hvorvidt hovedavtalen virker i tråd med de målsettinger vi innledningsvis siterte fra § 1. Både virkemåter, virkninger og resultater tolkes av aktørene, og vurderingen av hvorvidt resultatet er godt eller dårlig, vil påvirkes av maktforskjeller, interesser og interessemotsetninger, erfaringer med samarbeidet og tilliten mellom partene.

Praktisering av avtalen og tilpasningsavtalene

Det er viktig å framskaffe konkret kunnskap om hvordan samarbeidet foregår. Hvor ofte møtes partene, og i hvilken sammenheng møtes de? Når og hvordan involveres de tillitsvalgte i beslutningsprosessene, hvordan tilrettelegger arbeidsgiver for tillitsvalgtarbeid, og hvordan oppfatter de tillitsvalgte arbeidsvilkårene og praktiserer informasjon, drøfting og forhandlinger? Tas de viktige beslutningene i formelle fora eller i uformelle møter? Hvilket mandat møter partene med? I hvilken grad varierer dette – fra virksomhetsnivå og ned til den enkelte arbeidsplass? Andre aktuelle problemstillinger er hvordan partene lokalt håndterer uenigheter, og hvordan tvister blir (u)løst.

Samarbeidet lokalt i virksomhetene skal, som vi gikk gjennom ovenfor, tilpasses den enkelte virksomhet slik dette framkommer i tilpasningsavtalen. Hvorvidt virksomhetene har inngått slike avtaler, er derfor et sentralt spørsmål. Finner vi uenighet i forhandlingene om avtalene, og i hvilken grad angir avtalene ulike nivåer for medbestemmelse?

Omstilling

Det er grunn til å tro at omstillingsprosesser vil påvirke hvordan partssamarbeidet fungerer. På den ene siden kan samarbeidet intensiveres og skape positivt grunnlag for endring, men på den andre siden vet vi at mange omstillingsprosesser øker konfliktnivået. Hva slags omstilling det er snakk om, er også viktig. Omstillingstakten i staten gjør at kunnskap om hvordan hovedavtalen fungerer i omstillingsprosesser, er helt sentralt. Et ofte hørt argument er at omstillingsprosessene trekker ut i tid fordi omkamper finner sted, i hvilken grad kan vi finne belegg for dette? På den andre siden kan omstilling føre til økt vekt på medbestemmelsesordningene fordi en gjennomgang av dem settes på dagsordenen og gjennomgås i omstillingsprosessen. Forankring og deltakelse er i seg selv tidkrevende, og krav til effektive prosesser tar ikke alltid høyde for dette. Hovedavtalen skal bidra til at partene sammen finner fram til de gode løsningene. Er man enige om at løsningene blir bedre etter at man har samarbeidet?

Vi vet fra tidligere undersøkelser (Trygstad mfl. 2015) at prinsippet om «tidligst mulig» har konfliktpotensial, spørsmålet blir dermed: *Når* er tidlig nok? «Tidlig nok» minner oss også om at spørsmålet om skillet mellom politisk demokrati og bedriftsdemokrati aktualiseres i omstillingsprosesser. Når slutter den politiske beslutningsprosessen, og når kan partssamarbeid etter hovedavtalen begynne? Hagen og Pape (1997) fant at oppfatningen om hva som er politikk, kunne skape utfordringer. Er dette fortsatt et tema? Hvordan forstår partene i virksomhetene skillet mellom politiske og administrative beslutninger? Har forståelsen av skillet utviklet seg over tid?

Roller og kompetanse

Vi vet fra tidligere undersøkelser at hovedavtalen kan oppfattes som «riset bak speilet», det er først når samarbeidet sumner, at man «griper til boka» og blir opptatt av prosedyrer og paragrafer. Er dette en forståelse vi fortsatt vil finne? En viktig funksjon med avtalen er at den skal bidra til å løse konflikter mellom partene, men det er også viktig å se på om avtalen bidrar til at de avgjørende uenighetene kommer på dagsordenen, slik at partene kan gå løs på dem. Vi spør: Hva ser partene lokalt som de viktigste resultatene av medbe-

stemmelse og samarbeid siste tre år? Har partene klart å komme fram til fruktbare kompromisser, eller oppfatter man hverandre som vinnere og tapere? Hvilke uenigheter er det hovedavtalen ikke bidrar til å løse? Et lavt konfliktnivå er ingen garanti for at partene er enige. Og på den andre siden: Et høyt konfliktnivå i «småsakene» kan tildekke en grunnleggende enighet.

I tidligere undersøkelser (se Trygstad mfl. 2015; Hagen & Trygstad 2007) har vi vært opptatt av skillet mellom personlig respekt og rollerespekt. Personlig respekt for hverandre er viktig i enhver sosial relasjon. Hovedavtalen tildeler partene ulike roller, og hvorvidt rollene respekteres, er et helt sentralt spørsmål. Oppfattes partsinnlegg som negativ kritikk eller som legitime rollebaserte synspunkter? Oppfattes ønsker om mer tid i prosessene som uthaling eller som et uttrykk for nødvendigheten av å forankre synspunkter i sitt bakland? Spørsmålene vil kunne belyse partenes rolleforståelse. Partene skal være både medspillere og motspillere, og det skal skje samtidig. Her er det viktig å legge til at ledelse som funksjon også har vært i endring, og HR-funksjonen har i mange virksomheter vært i vekst. Hvem på ledersiden (eksempelvis toppleder eller HR-sjef) er de tillitsvalgte motpart?

Rolleforståelse henger nøye sammen med kompetanse. Oppfatter partene lokalt at partsrollene og ansvaret er avklart dem imellom? Gjennomfører partene tiltak for å øke kompetanse angående intensjonene bak, og regelverket for, medbestemmelse og samarbeid – i så fall, hvilke tiltak gjennomføres, på hvilket nivå, og hva er omfanget? Er det forskjeller i omfang og kvalitet på opplæringen ledere og tillitsvalgte har tilgang til? Hva gjør partene i fellesskap, og hva gjør de hver for seg?

Omfang, tilgjengelighet og språk

Hovedavtalen er et omfattende dokument. Avtalen ble sist revidert høsten 2019 og består nå av 44 sider (KMDs utgave). Samtidig skal den anvendes av ledere og tillitsvalgte ute i de enkelte virksomhetene. Hvordan oppfatter partene lokalt dagens hovedavtale med hensyn til utforming, omfang og språkbruk? Hvor stort rom for «partsbasert tolkning» har avtalen i dag? Er det behov for presisering av sentrale begreper?

Endringsønsker

Hovedavtalen ble prolongert i 2019 fordi partene ikke ble enige under reforhandlingene. I forkant av forhandlingene gikk debatten høyt om hvilke endringer i avtalen som arbeidsgiversiden ønsket seg, og hvorvidt begrensninger i forhandlingsretten (§ 19) var en aktuell problemstilling.⁸ Denne debatten er ikke en del av vår rapport, men er et viktig bakteppe og grunnlag for å forstå svarene vi får i våre undersøkelser. Debatten har derfor vært et tema i våre intervjuer, og vi gjengir aktørenes oppfatninger, særlig knyttet til ønsker om endringer i forhandlingsretten, men også andre endringsønsker er et viktig tema i rapporten.

1.7 Rapportens innhold

Rapporten har ti kapitler. **Kapittel 2** redegjør for de metodene vi har benyttet. Videre presenterer og vurderer vi det kvalitative materialet og gir en oversikt over de virksomheter som inngår i den kvalitative undersøkelsen. I **kapittel 3** presenteres ulike modeller for samarbeid i staten, i hvilken grad er de statlige virksomhetene delt inn i driftsenheter og arbeidsområder? I **kapittel 4** gir vi et bilde av «hvordan det står til i staten». Hvordan

⁸ Se for eksempel <https://frifagbevegelse.no/nffmagasinet/grunnloven-for-statsansattes-rett-til-medbestemmelse-er-til-reforhandling-6.158.659722.c81e20a614>

utvikler virksomhetene seg, hvilke omstillinger preger virksomhetene, og hvordan vurderes samarbeid og praktisering av hovedavtalen? **Kapittel 5** gir et innblikk i aktivitetene og refererer funn knyttet til møtevirksomhet, tidsbruk og frikjøp før vi presenterer hvilke saker som inngår i partssamarbeidet, og avrunder kapitlet med å spørre om det legges til rette for partssamarbeid i virksomhetene. Temaet for **kapittel 6** er innflytelse; i hvilken grad mener partene at tillitsvalgte har innflytelse på viktige beslutninger og kan vi identifisere endringer i innflytelsen over tid? I **kapittel 7** er vi opptatt av partenes forutsetninger for et velfungerende partssamarbeid. Hvordan vurderes kompetansenivået, og hvordan vurderes bestemmelsene i hovedavtalen? **Kapittel 8** er viet uenigheter mellom partene, mens **kapittel 9** ser på hvilke endringer i avtalen partene ønsker seg. I **kapittel 10** samler vi trådene og avslutter med noen mer overordnede betraktninger.

2 Forskningsdesign og metodebruk

I dette kapitlet vil vi presentere det metodiske designet som er brukt i prosjektet. Vi beskriver hvilke data som er hentet inn, og hvordan vi har hentet disse inn. Vi har gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse blant ledere og tillitsvalgte, og vi har gjennomført intervjuer blant de sentrale parter, blant statlige ledere på virksomhetsnivå og tillitsvalgte på ulike nivåer i syv statlige virksomheter.

2.1 Intervjuer med de sentrale partene

Prosjektet startet opp med en intervjurunde blant de sentrale partene i mai 2020, hvor hensikten var å avklare forventninger foran de kommende hovedavtaleforhandlingene og få deres vurdering av partssamarbeidet, og uenigheter mellom partene, samt hva partene i hovedsak er enige om. Det ble gjennomført til sammen åtte intervjuer:

- en representant fra hver av de fire hovedsammenslutningene
- tre representanter fra arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (personaldirektør, forhandlingsdirektør og en fagdirektør)
- leder av arbeidsgiverrådet⁹

2.2 Spørreundersøkelsen – tema og utvalg

Spørreundersøkelsen var rettet mot ledere på virksomhetsnivå og tillitsvalgte på ulike nivåer innenfor det statlige tariffområdet og tok for seg for seg en rekke temaer knyttet til partssamarbeid i virksomhetene, aktørenes kunnskap om hovedavtalen, hvordan bestemmelsene om informasjon, drøfting og forhandling fungerer og oppfattes, om ledere og tillitsvalgte har nødvendig kompetanse og mottar skoleing i hovedavtalen og dens bestemmelser, hvordan uenighet mellom partene håndteres, og en rekke andre temaer.

Ambisjonen var å inkludere så mange ledere og tillitsvalgte som mulig. Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk, og oppdragsgiverne (KMD og hovedsammenslutningene) var ansvarlig for å framskaffe e-postadresser. KMD kunne imidlertid bare skaffe e-postadresser til virksomhetsledere og øverste personalleder/øverste HR-leder i staten. Dette innebærer at vi hadde et begrenset antall ledere fra staten, og at spørreundersøkelsen i mindre grad kan gi kunnskap om hvordan statlige ledere på de laveste nivåene (driftsenheter og arbeidsområder) opplever partssamarbeidet og hovedavtalen. Hovedsammenslutningene ble bedt om å oversende lister over så mange tillitsvalgte som mulig i alle statlige virksomheter uavhengig av nivå. Disse listene ble innhentet fra de ulike forbundene. Listene ga ikke informasjon om hvilket nivå den enkelte tillitsvalgte befant seg på, men vi spurte om dette i undersøkelsen.

⁹ Arbeidsgiverrådet i staten er et kollektivt organ som skal gi råd til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fremme virksomhetenes interesser i utviklingen og gjennomføringen av arbeidsgiverpolitikken i staten. Rådet ble opprettet 21. mars 2017. Se: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/arbeidsgiverradet-i-staten/id2544448/>

Undersøkelsen ble gjennomført i mai/juni, og etter den opprinnelige utsendelsen ble det gjennomført to purringer. I forkant av undersøkelsen ba vi hovedsammenslutningene/enkeltforbund om å informere om undersøkelsen gjennom deres ulike informasjonskanaler (fagblader, Facebook eller andre sosiale medier), for å motivere til å svare på undersøkelsen og slik øke svarprosenten. Når det gjaldt tiltak for å øke svarprosenten blant lederne, overlot vi dette til KMD.

Utvalg og svarprosent

KMD ga oss en liste over 188 virksomhetsledere og 184 personal-/HR-ledere. Vi tar dermed utgangspunkt i at det er 188 virksomheter i staten. For ti av virksomhetslederne fikk vi ikke direkte e-postadresse (for eksempel til øverste leder i PST), men adressen til postmottaket, slik at vi ikke kan være sikre på at virksomhetsleder fikk e-posten. I undersøkelsen skulle den enkelte selv krysse av om de var virksomhetsleder, personal-/HR-leder eller tillitsvalgt. I syv tilfeller var adressen den samme i begge kategoriene, her vil vi anta at mottakeren krysset av på at han/hun var virksomhetsleder, men det har vi ikke kontroll over.

Totalt ble e-post sent til 365 adresser, og vi fikk 293 svar, det vil si en total svarprosent blant lederne i staten (på virksomhetsnivå) på 80. Vi fikk 101 svar fra virksomhetsledere og 192 svar fra personalledere/HR-ledere. I tillegg til lederne med postmottak kan «overskuddet» av personalledere/HR-ledere komme av at noen av virksomhetslederne har sendt spørreundersøkelsen videre til sin personalleder, og at vedkommende har krysset av med utgangspunkt i sin egen rolle. Etersom vi har fått svar fra åtte personal-/HR-ledere mer enn vi hadde i utvalget, vet vi at i minst åtte tilfeller har personalleder svart på både sin egen og på virksomhetslederens e-post. Vi har ingen mulighet til å sjekke hvor mange ganger det har skjedd at to personal-/HR-ledere har svart fra samme virksomhet (istedenfor virksomhetsleder og en personal-/HR-leder), og det er fullt mulig at det kan ha skjedd en del ganger. Imidlertid kan hver e-post som sendes ut, bare besvares én gang. Svarene tilsier altså at vi har svar fra 57 prosent av virksomhetene (målt etter svar fra virksomhetslederne med direkte e-postadresse) og fra alle virksomhetene dersom vi legger svarene fra personal-/HR-lederne til grunn.

Det finnes ikke en oversikt over hvor mange tillitsvalgte hovedorganisasjonene har i staten, derfor er bruttoutvalget (populasjonen) blant tillitsvalgte ukjent. Vi fikk 6855 e-postadresser. En del av organisasjonene strevde med å framskaffe e-postadresser, det er dermed sannsynlig at det er tillitsvalgte som ikke fikk undersøkelsen. På den andre siden var det en del av de som fikk spørreundersøkelsen, som ikke skulle fått den. Dette gjelder en del personer som aldri hadde vært tillitsvalgte, eller som ikke var det lenger. Videre var det en god del som er tillitsvalgte i andre tariffområder enn staten. Det var også en god del som er tillitsvalgte uten at de har en spesifikk tillitsvalgtrolle knyttet til en gitt arbeidsplass. Alle disse sluses ut av undersøkelsen. Denne typen feil med e-poster (de vi har fått tilbakemelding fra) utgjør 38 prosent av samtlige e-poster. I tillegg kommer de som ikke svarte fordi de ikke er relevante for undersøkelsen. Dette betyr at bruttoutvalget (antallet som faktisk var tillitsvalgte i virksomhetene i staten når undersøkelsen ble sendt ut) nok ligger nærmere 4250 tillitsvalgte. I tillegg kommer tilfeller der hovedsammenslutningene sendte oss flere e-postadresser for samme person. Dersom vi anslår at dette problemet ikke var veldig stort (vi fikk 20–30 henvendelser knyttet til dette), kan vi anta at bruttoutvalget blant tillitsvalgte var på om lag 4000.

Utfordringene med listene gjør det lite fruktbart å forsøke å anslå en svarprosent for den enkelte hovedsammenslutning.

Det var 1931 tillitsvalgte som svarte på så godt som hele undersøkelsen, og som kan brukes i analysene. Det betyr at svarprosenten antagelig ligger på rundt 50 prosent blant

de tillitsvalgte. Tillitsvalgtes svarprosent kan ikke tolkes som at vi har svar fra tillitsvalgte som dekker 50 prosent av virksomhetene, for i motsetning til lederne, hvor vi vet at det ble sendt to e-poster til hver virksomhet (virksomhetsleder og personal-/HR-leder), har vi ikke oversikt over hvor mange tillitsvalgte det er i hver av virksomhetene. I de store virksomhetene vil det være langt flere tillitsvalgte enn i de små, i tillegg varierer hovedsammenslutningenes tilstedeværelse i de ulike virksomhetene.

Analyse av spørreundersøkelsen

Hovedsakelig brukes dataene fra spørreundersøkelsen beskrivende, det vil si at vi presenterer frekvenser og krysstabeller og i noen tilfeller bivariate korrelasjoner. Korrelasjonsmål beskriver styrken på sammenhengen mellom to variabler, for eksempel om det er slik at tillitsvalgtes opplevelse av tillit til virksomhetsledelsen reduseres eller øker dersom de tillitsvalgte svarer at ledelsen har blitt mer byråkratisk de senere år. Vi bruker hovedsakelig Spearman som mål på korrelasjon fordi svarene gjennomgående er nokså skjevfordelt. Vi ser på variasjon mellom ledere og tillitsvalgte samlet og etter hvilken type leder og tillitsvalgt den enkelte er. Relevante bakgrunnsvariabler er virksomhetens størrelse, hvilken hovedsammenslutning de tillitsvalgte representerer, aktørenes ansiennitet og kjennetegn ved samarbeidet.

Vanligvis setter forskere krav om et signifikansnivå på 0,05 før vi kommenterer forskjeller mellom grupper. Dette kravet relaterer seg til utvalgsundersøkelser, altså at man eksempelvis har et representativt utvalg på 1000 individer og bruker dette til å si noen om hele befolkningen. Vår undersøkelse er ikke en slik utvalgsundersøkelse, noe som innebærer at vi kan legge mer vekt på forskjellen mellom ulike grupper. Forskjeller i gruppen personalleder/HR-ledere gjenspeiler den «ekte» forskjellen fordi vi med noen reservasjoner antar at vi har svar fra alle.

Blant virksomhetsledere og tillitsvalgte er svarprosenten rundt 50, eller med andre ord fra det vi vet er nær seks av ti virksomhetsledere, og det vi antar er halvparten av de tillitsvalgte. Samtidig er andelen som hoppet over enkelte spørsmål, til dels stor, slik at vi i all hovedsak holder oss til den vanlige framgangsmåten og kommenterer bare forskjeller der vi med 95 prosent sikkerhet kan si at det er forskjell mellom grupper.

Videre er vi tilbakeholdne med å dele lederne inn etter bakgrunnskjenetegn fordi antallet ledere er så lavt.

Gjennomgående skiller vi mellom svarene fra følgende typer respondenter:

- virksomhetsledere
- personal-/HR-ledere
- tillitsvalgte på virksomhetsnivå (i tabeller/figurer: TV virksomhet)
- tillitsvalgte på driftsenhetsnivå (i tabeller/figurer: TV driftsenhet)
- tillitsvalgte i arbeidsområde (i tabeller/figurer: TV arbeidsområde)

Dersom det ikke er noen forskjell mellom ledere eller tillitsvalgte på ulike nivåer, presenterer vi tall for hele gruppen. Dette gjelder imidlertid ikke spørsmål som omhandler informasjon om virksomhetene, da bruker vi informasjon fra personal-/HR-lederne, hvor vi vet vi har svar fra alle virksomhetene. Og tilsvarende er vi tilbakeholdne med å bruke tillitsvalgtes svar for å si noe konkret om virksomhetene siden vi ikke har kontroll over hvor mange tillitsvalgte som kommer fra de enkelte virksomheter.

Kjennetegn ved respondentene i spørreundersøkelsen

De tillitsvalgte

I undersøkelsen fikk de tillitsvalgte spørsmål om på hvilket nivå i virksomheten de er tillitsvalgte. Tabell 2.1 viser at en tredjedel av de tillitsvalgte er tillitsvalgte for hele virksomheten, mens fire av ti er tillitsvalgte for et arbeidsområde.

Tabell 2.1 Tillitsvalgte i utvalget

	Prosent
Tillitsvalgt for hele virksomheten (hovedtillitsvalgt eller tilsvarende) = TV virksomhet	33
Tillitsvalgt for en driftsenhet (geografisk spredte og/eller administrativt selvstendige enheter eller distriktskontorer = TV driftsenhet	28
Tillitsvalgt for et arbeidsområde (arbeidsplassstillitsvalgt eller tilsvarende) = TV arbeidsområde	39
Total	100
N	1931

Tabell 2.2 viser at 38 prosent av de tillitsvalgte som har svart på undersøkelsen, representerer Akademikerne, 26 prosent av de tillitsvalgte representerer YS Stat, mens 21 prosent representerer Unio, og 12 prosent representerer LO Stat. I tabell 1.1 refererte vi til medlemstall og hvordan medlemmene fordeler seg etter hovedsammenslutning. Her fant vi at Akademikerne andel av medlemsmassen var 23 prosent, YS 18 prosent, Unio 25 prosent og LO 30 prosent. Hvorvidt resultatene i tabell 2.2 skyldes forhold ved adresselistene vi fikk oversendt, svarprosent eller mer substansielle forskjeller mellom hovedorganisasjonene, er vanskelig å si noe om, den høye andelen av tillitsvalgte fra Akademikerne kan eksempelvis skyldes at Akademikerne har noe flere mindre forbund enn de andre.

Tabell 2.2 Tillitsvalgte etter hvilken hovedsammenslutning/frittstående forbund de representerer, og etter hvilket nivå i virksomheten de er tillitsvalgte på. Prosent. N.

	I alt	TV virksomhet	TV driftsenhet	TV arbeidsområde
Akademikerne	38	45	37	31
YS Stat	26	15	11	11
Unio	21	21	18	25
LO Stat	12	17	31	31
Frittstående	2	2	2	2
Vet ikke	0		1	1
Total	100	100	100	100
N	1890	618	534	718

I tabell 2.2 viser vi hvordan ulike typer tillitsvalgte fordeler seg etter hovedsammenslutning. Blant de virksomhetstillitsvalgte er 45 prosent fra Akademikerne, 26 prosent fra YS Stat og 12 prosent fra LO Stat. Akademikerne har høyest andel tillitsvalgte også på driftsenhetsnivå. Blant de som er tillitsvalgte for et arbeidsområde, utgjør tillitsvalgte fra LO Stat og Akademikerne de største gruppene.

I undersøkelsen fikk de tillitsvalgte spørsmål om hvor lenge de hadde vært tillitsvalgte.

Tabell 2.3 Ansiennitet som tillitsvalgt. I alt og etter hvilken hovedsammenslutning / frittstående forbund de representerer. Prosent. N.

	Under 1 år	1-3 år	4-5 år	6-10 år	Mer enn 10 år	Totalt	N
I alt	10	28	20	20	23	100	1868
Akademikerne	13	34	21	18	14	100	690
LO Stat	8	25	22	85	29	100	228
Unio	11	28	19	23	20	100	396
YS Stat	6	21	18	20	36	100	491
Frittstående	6	34	14	26	20	100	35
Vet ikke	50	13	38	0	0	100	8

Tabell 2.3 viser at en stor andel (63 prosent) av de tillitsvalgte har vært tillitsvalgte i fire år eller mer. Én av ti har vært det under ett år. Akademikerne har en noe høyere andel tillitsvalgte med kortere fartstid (tre år eller mindre) enn de andre hovedsammenslutningene.

Virksomhetsstørrelse

Størrelse er ofte en sentral variabel i studier av partssamarbeid, i mindre virksomheter antar man at det kan være mer uformell dialog og mindre formalisme i samarbeidet. I undersøkelsen, og i tabell 2.4, er antallet ansatte delt inn i størrelseskategorier og ikke et eksakt tall. Når en leder er leder i en virksomhet med over 1000 ansatte, kan det dermed være 1003 ansatte eller rundt 8000, slik vi finner ved NTNU. I undersøkelsen vil det være slik at lederne svarer på vegne av virksomheten, og hver enkelt respondent «teller» like mye uavhengig av om vedkommende er leder eller tillitsvalgt for 34 eller 1000 ansatte/medlemmer. Av den grunn undersøker vi i rapporten om ulike forhold, for eksempel opplevelsen av partssamarbeidet, henger sammen med om lederne er ledere i store eller mindre virksomheter.

I tabell 2.4 kommer størrelsen på virksomhetene i undersøkelsen fram. Respondentene sammenlignes med fordelingen av virksomheter, slik den kommer fram i statistikk fra KMD (øverste linjen i tabell 2.4). For de som er interessert i utregningen av tallene fra KMD, henviser vi til vedleggstabell 2.1.

Tabell 2.4 Andel ledere etter virksomhetens størrelse. Tall fra KMD og fra spørreundersøkelsen. Prosent og N.

	Under 50 ansatte	51-100	101-500	501-1000	Mer enn 1000 ansatte	Total	N
Andel virksomheter ifølge KMD	25	8	43	11	13	100	199*
Personal-/HR-leder	11	7	35	14	34	100	190
Virksomhetsleder	22	7	40	13	17	100	94
Alle ledere	15	7	37	13	28	100	284

Merk at KMD i sin statistikk opererer med 199 virksomheter, altså noe flere enn e-postlistene over virksomhetsledere og personal-/HR-ledere som ligger til grunn for spørreundersøkelsen.

Flest virksomheter, 43 prosent, finner vi i gruppen for 101-500 avtalte årsverk. Ha i mente at selv om det er en del virksomheter med få ansatte (under 101), vil det være slik at de aller fleste ansatte i staten arbeider i de store virksomhetene. De to linjene under tallene fra KMD viser hva lederne i spørreundersøkelsen har svart. Som nevnt har (så godt

som) alle personal-/HR-lederne svart, og vi forventer at svarene fra disse gir det mest korrekte bildet på denne typen faktaspørsmål fra vårt utvalg.

Det er godt samsvar mellom oversikten fra KMD og fordelingen av virksomhetsledere i vårt utvalg. Avviket er større når det gjelder personal-/HR-ledere. Her ser vi at mens tallene fra KMD tilsier at vi skal finne 25 prosent i de minste virksomhetene, gjelder det bare 15 i vårt utvalg. Og mens 13 prosent (eller 25 virksomheter) har mer enn 1000 avtalte årsverk i KMDs oversikt, gjelder det 34 prosent (eller 64 svar) i vårt utvalg. Noe av forskjellen kan skyldes at KMD opererer med årsverk, mens vi spør om antall ansatte, i virksomheter med stor andel deltid kan dette være viktig. Avviket gjør likevel at vi er tilbakeholdne med å bruke størrelse som bakgrunnsvariabel hos lederne.

Tabell 2.5 viser hva de tillitsvalgte har svart på tilsvarende spørsmål.

Tabell 2.5 Tillitsvalgte etter hovedsammenslutning og virksomhetens størrelse. Prosent og N.

	Under 50 ansatte	51-100	101-500	501-1000	Mer enn 1000 ansatte	Totalt	N
Akademikerne	4	5	30	19	42	100	656
LO Stat	12	4	24	19	40	100	218
Unio	3	6	22	18	51	100	377
YS Stat	10	8	23	11	48	100	464
Alle	7	6	25	17	45	100	1715

Tabell 2.5 viser at det er flere tillitsvalgte per ansatt i de små enn i de store virksomhetene. Det er 13 prosent av de tillitsvalgte som svarer at de hører hjemme i de minste (opp til 100 ansatte) virksomhetene, her finner vi bare 2 prosent av alle årsverk (se vedleggstabell 2.1 for årsverk i store og små virksomheter).

2.3 Caseundersøkelser

I studien er det gjennomført syv caseundersøkelser. Hensikten med caseundersøkelsene er å utdype temaer fra den kvantitative undersøkelsen og få tilgang til partenes hverdag og vurderinger. Disse undersøkelsene kan gi innsikt i hvordan partssamarbeidet organiseres i statlige virksomheter og bidra til å forklare noen av funnene i den kvantitative undersøkelsen. Mens den kvantitative undersøkelsen går i bredden, ønsker vi altså i caseundersøkelsene, og intervjuene der, å gå i dybden.

Om casevirksomhetene

I denne evalueringen har vi gjennomført syv caseundersøkelser. Vi har sett nærmere på ulike statlige virksomheter og hatt som mål å studere partssamarbeidet hele veien fra samarbeidet mellom partene sentralt, og så langt ned som virksomheten har formelt partssamarbeid med IDF-møter mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte fra fagforeninger. Vi gjennomførte derfor intervjuer med arbeidsgiverrepresentanter og tillitsvalgte på flere nivåer i de syv virksomhetene. Valg av virksomhet ble tatt av oppdragsgiver. Valg av driftsenheter ble tatt av virksomhetene selv.

Virksomhetene fulgte så langt vi har registrert, hovedavtalens bestemmelser for representasjon. Det fører til at i noen virksomheter er forbund som representerer mer enn 10 prosent av de ansatte, representert ved siden av hovedorganisasjonene som kan representere flere forbund. Alle forbund og hovedorganisasjoner som er representert i virksomhetenes partssamarbeid, fikk invitasjon til å delta i gruppeintervjuene.

Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) er en sentral myndighet innenfor bygningsdelen av plan- og bygningsloven og skal sikre forutsigbare regler for bygging av miljøvennlige og tilgjengelige boliger og bygg. Direktoratet har rundt 90 ansatte og er organisert i fem avdelinger i tillegg til direktørens stab. I denne virksomheten er det gjennomført intervju med ledelsen og representanter for arbeidstakerorganisasjonene Norsk Tjenestemannslag (NTL), Juristforbundet, Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO) og Tekna. I direktoratet er det bare partssamarbeid på ett nivå.

Fylkesmannen i Agder er statens representant i fylket og utfører forvaltningsoppgaver på vegne av departementene. Fylkesmannen har kontroll- og forvaltningsoppgaver innenfor en rekke sektorer. Det er i underkant av 200 ansatte. Da Agder-fylkene skulle slås sammen, ble Fylkesmannen i Agder valgt som pilotprosjekt for sammenslåing av fylker, og fra 2016 var Fylkesmannen i Agder ett embete. Embetet er i dag lokalisert på to steder, Arendal og Kristiansand. I prosessen rundt sammenslåingen ble partene enige om å etablere bare ett nivå for partssamarbeid. I denne virksomheten er det gjennomført intervjuer med ledelsen og representanter for Naturviterne, som har egen representasjon, og Akademikerne.

Kystverket har ansvar for kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Etaten har rundt 1000 ansatte og er ledet av kystdirektøren og hovedkontoret med staber. Under hovedkontoret er etaten inndelt i seks regioner samt et beredskaps-senter. Kystverkets lostjeneste er en egen avdeling direkte underlagt kystdirektøren (Kystverket 2019). I kystverket er det to nivåer for partssamarbeid. Ved hovedkontoret er det gjennomført intervju med ledelsen og representanter for Norsk Tjenestemannslag (NTL), Unio, Norsk Losforbund og Akademikerne. I kystverkets lostjeneste er det gjennomført gruppeintervju med ledelsen og med representanter for NTL og Norsk Losforbund.

Skatteetaten har ansvar for folkeregisteret og at skatter og avgifter blir innbetalt. Etaten har rundt 6500 ansatte og består av et direktorat og seks divisjoner med landsdekkende ansvar. Disse har medarbeidere ved en rekke lokasjoner/kontorer («arbeidsområder») rundt om i landet. Partene i etaten har inngått en tilpasningsavtale til hovedavtalen i staten, som etablerer partssamarbeid på tre nivåer: i virksomheten (omfatter hele skatteetaten), i driftsenhet (direktoratet, divisjonene og to andre avdelinger) og i arbeidsområdene (kontorstedene). I skatteetaten er det gjennomført intervjuer på alle tre nivåer. I intervjuene på virksomhetsnivå var ledelsen representert ved HR-ledelsen, mens representantene for arbeidstakerorganisasjonen kom fra Norsk Tjenestemannslag (NTL), Skatteetatens Landsforbund (SkL) og Skatteetatens Juristforening (SJ). Intervjuene på divisjonsnivå ble gjennomført i divisjonen for innkreving med ledelsen og med representanter for NTL, SkL, SJ og Unio. Intervjuene på arbeidsområdet ble gjennomført med ledelsen og med representanter for NTL, SJ og Skatterevisorenes forening.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har ansvar for det statlige barne- og familievernet og skal gi barn, unge og familier som har behov for det, tiltak med høy og riktig kvalitet i hele landet. Bufetat har i underkant av 6000 ansatte og er delt i fem regioner (region øst, vest, sør, Midt-Norge og nord) som leverer statlige barne- og familieverntjenester på vegner av staten. Når den kommunale barnevernstjenesten kommer fram til at et barn har behov for plassering utenfor hjemmet, skal Bufetat hjelpe til med å finne det tiltaket barnevernstjenesten mener er riktig, enten dette er institusjon eller fosterhjem. Bufetat tilbyr dermed det kommunale barnevernet differensierte og spesialiserte barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og spesialiserte hjelpetiltak hjemme hos den enkelte (familie). Bufetat har også ansvar for rekruttering av fosterhjem, hvor etaten skal sikre at det finnes tilstrekkelig med fosterhjem og bidra til forsvarlig kvalitet gjennom opplæring og

veiledning. Bufetat har også ansvar for godkjenning av private og kommunale barnevern-institusjoner og for behandling av adopsjonssaker i de fem ulike regionene. Partene har inngått en tilpasningsavtale til hovedavtalen, som etablerer partssamarbeid på tre nivåer, i virksomheten (hele Bufetat), i driftsenhetene (de fem regionene) og på arbeidsområdene, som er den enkelte institusjon i de fem regionene. I intervjuene på virksomhetsnivå var ledelsen representert ved øverste leder samt to fra leders stab. På dette nivået ble tillitsvalgte for Fellesorganisasjonen, Fagforbundet og Akademikerne intervjuet. På driftsenhetsnivå ble det gjennomført intervjuer med de som deltar i IDF-møter for ledelsen og fagforeningene i region øst og nord. Og i arbeidsområde ble det på tilsvarende vis gjennomført intervjuer med arbeidsgiverrepresentant og representanter for tillitsvalgte som deltar i IDF-møter i arbeidsområde.

NTNU er det største universitetet i Indet, og universitets- og høyskolesektoren er den største sektoren i staten. Sektoren har gjennomgått store endringer de siste årene, hvorav fusjonsprosessene bare er ett stikkord. Det er opp mot 8000 ansatte ved NTNU. NTNU har en tilpasningsavtale til hovedavtalen og har partssamarbeid med IDF-møter på virksomhetsnivå og på driftsenhetsnivå (stort sett fakulteter). De har ikke partssamarbeid i arbeidsområder (instituttene). Ved NTNU ble det gjennomført intervjuer sentralt med virksomhetsleder (rektor) og HR og med tillitsvalgte fra Parat, NTL, Forskerforbundet, Tekna og NITO. På driftsenhetsnivå ble det gjennomført intervjuer med deltaker på IDF-møter for arbeidsgiver (dekan og HR/personal) for seg og for arbeidstakerne ved Det humanistiske fakultet, Fakultet for informasjonsteknologi og elektroteknikk, Fakultet for medisin og helsevitenskap, Fakultet for naturvitenskap og Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap for seg. Det høye antallet intervjuer på driftsenheter i NTNU skyldes at vi samordnet oss med et annet Fafo-prosjekt hvor to av forfatterne deltok (se Svalund mfl. 2020).

Politiets øverste ledelsesnivå (virksomhetsnivå) er politidirektoratet, som er et forvaltningsorgan som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Antallet årsverk er nesten 14 000 fordelt på 9378 med politiutdanning, 3712 sivile og 820 jurister. Alle fire hovedsammenslutningene er representert i politiet: Unio ved Politiets fellesforbund, LO Stat ved NTL, YS Stat ved Parat og Akademikerne representert ved det de kaller Akademi-kersamarbeidet, her utgjør Politijuristene den største andelen. Politiet er delt inn i 20 driftsenheter: tolv politidistrikt som ledes av en politimester, og åtte særorgan / andre enheter. Det varierer hvorvidt driftsenhetene er delt inn i arbeidsområder eller ikke. I vår undersøkelse inngikk særorganet Kripos og Vest politidistrikt. I Kripos var det ikke etablert arbeidsområder. I Vest politidistrikt finner vi en rekke arbeidsområder og også nivåer under disse, eksempelvis lensmannskontor og underliggende inndeling. I tilpasningsavtalen defineres dette nivået som «Med arbeidsområde menes alle avgrensede enheter og team hvor leder har personalansvar, enten enheten er permanent enhet innenfor en avdeling plassert sentralt eller regionalt, eller et prosjekt av midlertidig karakter» (Tilpasningsavtalen § 13). I Vest politidistrikt har man altså partssamarbeid helt ned til nivå 4. På virksomhets- og driftsenhetsnivå er samarbeidet organisert i IDF-møter etter hovedavtalen, mens man på lavere nivå har etablert «dialogmøter». Dialogmøtene kan omfatte alle typer saker, her skilles det altså ikke mellom saker etter hovedavtalen, hovedtariffavtalen eller arbeidsmiljøloven.

Mer om intervjuene i caseundersøkelsene

På bakgrunn av tidsplan, økonomiske rammer og ønsket om å inkludere flere virksomheter i undersøkelsen ble datainnsamlingen organisert gjennom gruppeintervjuer – lederne utgjorde én gruppe og de tillitsvalgte en annen.

Det ble gjennomført intervjuer på virksomhetsnivå med

- virksomhetsleder (toppleder) og HR-sjef og eventuelt andre toppleder ønsket å ta med seg
- hovedtillitsvalgte (eller TV virksomhet i rapporten) fra relevante organisasjoner

på driftsenhetsnivå med

- enhetsleder og HR-leder eller andre relevante etter leders ønske på driftsenhetsnivå
- tillitsvalgte på driftsenhetsnivå fra relevante organisasjoner

på arbeidsområdenivå med

- enhetsleder og HR-leder eller andre relevante etter leders ønske på arbeidsområdenivå
- tillitsvalgte på arbeidsområdenivå fra relevante organisasjoner

Som nevnt i casebeskrivelsene over har ikke alle virksomheter IDF-møter under virksomhetsnivå, eller under driftsenhetsnivå, og vi gjennomførte slike intervjuer så langt ned slike møter ble avholdt (se ellers kapittel 3). I utgangspunktet skulle vi foreta intervjuer også i arbeidsområdene i Skatteetaten og NTNU. Ettersom partssamarbeid etter hovedavtalen ikke er etablert på dette nivået i disse virksomhetene, var det uaktuelt. Vi valgte isteden å intervjuer i to geografiske enheter i disse virksomhetene.

Temaene for intervjuene var hvordan partssamarbeidet fungerer, hvor ofte det er IDF-møter på nivået vi gjennomførte et intervju på, hva som vanligvis er dagsordenen for møtene, samt hvem som vanligvis setter dagsordenen. Vi var opptatt av om det er uenighet rundt hvilke saker som skal klassifiseres som informasjonssaker, drøftingssaker og forhandlingsaker, samt hvor ofte de ulike typene saker dukker opp på IDF-møter på ulike nivåer.

Vi var også opptatt av om det er saker som det ofte er uenighet om, og hvordan partene oppfattet ulike sider ved hovedavtalen. Intervjuene varte vanligvis mellom én og halvannen time, og på grunn av koronasituasjonen ble alle intervjuene, de fleste i form av gruppeintervjuer, gjennomført ved bruk av Teams eller tilsvarende (Skype). Så godt som alle intervjuer ble gjennomført ved deltakelse av to forskere fra Fafo, en som intervjuet og en som noterte og supplerte med spørsmål om nødvendig.

Deltakerne i gruppeintervjuene kjente hverandre fra før. Gruppeintervjuene ga muligheter for noe diskusjon mellom informantene omkring aktuelle temaer. Slik ga disse intervjuene en del muligheter som gjerne forbindes med fokusgruppeintervjuer (Nøtnæs 2001). Blant annet åpnet gruppeintervju opp for at deltakerne kunne drøfte sine erfaringer og forståelser i fellesskap, noe som gjør at temaene for intervjuet kan belyses fra ulike vinkler (Nøtnæs 2001).

I alt ble det gjennomført 44 intervjuer i perioden juni–september. Gruppeintervjuene blant ledere omfattet to–tre personer, mens gruppeintervjuene blant tillitsvalgte varierte fra tre til seks personer. Tabell 2.6 viser fordelingen av intervjuer i de enkelte virksomhetene.

Tabell 2.6 Antallet kvalitative caseintervjuer på ulike nivåer i de syv casevirksomhetene

	Virksomhets- nivå	Driftsenhets- nivå	Arbeids- område	
Direktoratet for byggkvalitet	2			
Fylkesmannen i Agder	2			
Kystverket	2	2		
Skatteetaten	2	4		I tillegg 2 intervjuer i geografisk enhet
NTNU	2	8		I tillegg 2 intervjuer i geografisk enhet
Politiet	2	4	2	I tillegg 4 enkeltintervjuer
Bufetat	2	4	4	

Intervjuobjektene er anonymisert i den utstrekning det lar seg gjøre, og sitatene merkes med henholdsvis leder og tillitsvalg og hvilket nivå det er snakk om. Vi bruker gjennomgående driftsenhet og arbeidsområde også der hvor virksomheten selv bruker andre betegnelser, eksempelvis divisjon i skatteetaten, politidistrikt i politiet eller regioner i Bufetat. Informantene ble informert om at det ikke alltid er mulig å anonymisere dem, da det er få toppledere og forholdsvis enkelt å finne ut hvem øverste leder i virksomhetene er.

3 Medbestemmelse på ulike nivåer

I utgangspunktet skal partene møtes der det fattes beslutninger med betydning for de ansattes hverdag og arbeidssituasjon. Det betyr at virksomhetenes organisering er viktig. Statens nesten 200 virksomheter er organisert på ulike måter. Noen er små og har bare ett ledernivå, mens andre, som eksempelvis NTNU, har fem ulike nivåer (se Svalund mfl. 2020): nivå 1: rektor (eller virksomhetsleder), nivå 2: dekan (eller leder for driftsenheter) og nivå 3: instituttleder (leder for arbeidsområde) og, innenfor instituttene, faggruppeledere (nivå 4) og koordinator (nivå 5). Andre virksomheter opererer med færre ledernivåer og/eller med matriseorganisering. Endringer i organisasjonsstrukturene – enten det dreier seg om større politiske reformer eller mindre interne tilpasninger – vil kunne ha betydning for hvordan partssamarbeidet etter hovedavtalen skal organiseres. Spørsmål om det skjer en sentralisering av beslutninger innad i virksomhetene, og graden av politisk styring blir viktig. Kort sagt: Har gamle møtepunkter forsvunnet, og må nye etableres?

§ 1, 5 i hovedavtalen slår fast at

«Forutsetningen for å nå hovedavtalens mål er at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møter som likeverdige parter. [...] Deres representanter må møte med de nødvendige fullmakter, kvalifikasjoner og holdninger.» (§ 1, 5)

Formuleringen «nødvendige fullmakter» er svært viktig, dette betyr at virksomhetens beslutningsstruktur står sentralt, eller sagt på en annen måte: Det er beslutningsnivåene som organiserer partssamarbeidet.

Hovedavtalen gir partene i den enkelte virksomhet ansvaret for å tilpasse avtalen til egen virksomhet, i § 6 heter det at:

«Partene i den enkelte virksomhet skal inngå en avtale om medbestemmelse som er tilpasset virksomhetens og de ansattes behov. Det skal legges vekt på ordninger som gir de ansatte, gjennom deres organisasjoner, muligheter for reell medbestemmelse på de forskjellige nivåer i virksomheten og slik at de får delta så tidlig som praktisk mulig i beslutningsprosessen.»

Nivåene det vises til i denne bestemmelsen, er som nevnt i forrige kapittel virksomhets- og driftsenhetsnivå samt arbeidsområder.

I dette kapitlet er vi opptatt av hvordan virksomhetene organiserer sitt partssamarbeid. Er det etablert partssamarbeid på alle de tre nivåene som hovedavtalen setter opp? Svaret er viktig både sett i lys av paragrafen ovenfor («reell medbestemmelse på de forskjellige nivåer») og for å få grep om prinsippet om likeverdige parter og praktiseringen av avtalens bestemmelser knyttet til informasjon, drøfting og forhandling. Samtidig virker det urimelig å anta en tredeling av de minste virksomhetene. Tabellen i vedlegg 2 viser imidlertid at om lag tre av fire statlige ansatte jobber i en virksomhet med over 1000 ansatte. I hovedavtalen mellom LO og NHO finnes bestemmelser om samarbeidsorgan som er koblet

til antall ansatte,¹⁰ tilsvarende bestemmelser finnes i ikke i den statlige avtalen, her er det altså opp til partene i virksomheten å etablere partssamarbeidets struktur. Det kan, slik vi fikk flere eksempler på i caseundersøkelsen, innebære at laveste nivå for partssamarbeid er på nivået hvor enhetene er svært store. I studier av partssamarbeid (se eksempelvis Drange mfl. 2020) er størrelse en viktig variabel, det handler blant annet om medlemmenes nærhet til sin tillitsvalgte, det handler om omgangsformer mellom partene, og det handler om forholdet mellom formelle og uformelle beslutningsprosesser.

Hvor langt ned er det etablert partssamarbeid etter hovedtalen, det vil si: Hvordan er partssamarbeidet organisert? Virksomhetene skal selv, gjennom å inngå en tilpasningsavtale, finne fram til hvilke nivåer partssamarbeidet skal legges på:

«Tilpasningsavtalen skal omfatte hele virksomheten og skal inneholde nærmere regler om hvordan man skal tilpasse hovedavtalen Del 1. Avtalen skal gi en beskrivelse av hva som skal regnes som virksomheten, samt inndelingen av denne i de ulike driftsenheter og arbeidsområder der medbestemmelsen skal utøves, jf. § 4. Ved inndeling i arbeidsområder bør det legges vekt på hva som vil være mest hensiktsmessig for å gjennomføre medbestemmelsen. I denne sammenheng bør det tas hensyn til om det innenfor et aktuelt arbeidsområde finnes klare arbeidsgiverplikter etter Del 1» (§ 7,2)

I utgangspunktet vil vi, i tråd med paragrafen ovenfor, forvente å finne partssamarbeid – altså IDF-møter – på tre nivåer: på virksomhetsnivå, i de enkelte driftsenheter og i arbeidsområder. Statens nesten 200 virksomheter er, som vi allerede har vært inne på, forskjellige – både i størrelse og i organisering. Det har nok statens virksomheter alltid vært, og omstilling og omorganisering over flere tiår har gitt ulike modeller. Flere av de største etatene har innført varianter av divisjonalisering og matriseorganisering. Andre har aktivitet i samme enhet på flere geografiske steder. Andre igjen er små og trenger ikke mer enn ett beslutningsnivå.

Å finne ut hvor beslutningsmyndighet som utløser tillitsvalgtes rettigheter, er plassert, er derfor ikke en enkel oppgave. Ledelsen får sitt mandat ovenfra, men tillitsvalgte får sitt nedenfra gjennom et hierarki av tillitsvalgte. En aktiv medlemsmasse og tillitsvalgte «på gulvet» er en forutsetning for meningsdannelse og dermed også de tillitsvalgtes makt og legitimitet i møtet med ledelsen.¹¹ Men lokal aktivitet er også viktig for å få fram gode ideer og utnytte de ansattes kunnskap og kompetanse. Nivåer for partssamarbeid er derfor sentralt for det vi i kapittel 1 kalte for bedriftsdemokratiets doble målsetting. Tillitsvalgtrollen kan dermed også beskrives som en «sikringsmekanisme», de tillitsvalgte skal både delta som representanter for sine medlemmer i møtet med ledelsen, og de skal passe på at medlemmene har mulighet for individuell deltakelse (Hagen & Trygstad 2009).

Vi har ikke klart å finne noen samlet oversikt over beslutningsnivåer i de statlige virksomhetene, det er derfor våre egne undersøkelser som danner grunnlaget for framstillingen i dette kapitlet. I den første delen benytter vi funn fra intervjuene til å beskrive ulike modeller for organisering. I den andre delen bruker vi svar fra spørreundersøkelsen som utgangspunkt for å undersøke nærmere hvilke av modellene som er mest vanlig å bruke.

¹⁰§ 15.1 Avdelingsutvalg. I bedrifter med mer enn 200 ansatte og med selvstendige avdelinger under egen ledelse med myndighet til å treffe avgjørelse i spørsmål vedrørende avdelingen, bør opprette avdelingsutvalg.

¹¹ Tilhørighet til forbund og hovedorganisasjon er selvsagt også et viktig makt- og legitimeringsgrunnlag, og lokale tillitsvalgte, i likhet med deres ledere, vil få føringer fra overordnede organisasjonsledd. I denne sammenhengen er vi imidlertid opptatt av den makt og legitimitet som følger av en aktiv medlemsmasse i virksomheten.

3.1 Syv virksomheter, fem modeller

Syv virksomheter inngikk i vår undersøkelse, og vi fant ikke mindre enn seks ulike modeller for organisering av samarbeidet. Disse er presentert i tabell 3.1. Her har vi også satt inn «lavere nivå». I noen av virksomhetene i vår undersøkelse hadde arbeidsområdene flere hundre ansatte, her fant vi naturlig nok flere ledernivåer under arbeidsområdeleder. De lyseblå feltene viser til partssamarbeid som følger hovedavtalens standardinndeling i tre nivåer, mens det mørkeblå viser til alternative samarbeidsformer.

Tabell 3.1 Modeller for organisering av partssamarbeidet

Nivå		Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
1	Virksomhet						
2	Driftsenhet						
3	Arbeidsområde						
4	Lavere nivå						
5	Lavere nivå						
	Eksempel	DIBK Fylkesmannen	(Enhet i politiet)	Bufetat Kystverket	Politiet	Skatteetaten	NTNU

Modell 1 har bare ett nivå for partssamarbeid, det er altså utelukkende på virksomhetsnivå at partene møtes. Direktoratet for byggkvalitet har litt under hundre ansatte, mens fylkesmannsembetet i Agder har under 200 ansatte. I begge disse virksomhetene er det IDF-møter bare på sentralt nivå. I intervjuene med arbeidsgivere og tillitsvalgte registrerte vi ikke ønsker om at det skulle avholdes IDF-møter på lavere nivå i virksomhetene.

I modell 2 er det etablert to nivåer, her finner vi dermed IDF-møter både på virksomhetsplan og i driftsenhetene. Ingen av våre virksomheter hører hjemme der, men deler av politiet kan stå som eksempel (se nedenfor). I Kripos, som er en av driftsenhetene som inngår i intervjuundersøkelsen, var det ikke etablert noen arbeidsområder, for de ansatte i Kripos er det dermed partssamarbeid på to nivåer, på virksomhetsnivå og i egen driftsenhet.

I modell 3 gjenkjenner vi hovedavtalens bestemmelser med partssamarbeid på tre nivåer, virksomhet, driftsenhet og arbeidsområde. I Bufetat er det medbestemmelse på virksomhetsnivå, innenfor regionene (driftsenhetsnivå) og innenfor det enkelte arbeidsområde, for eksempel en institusjon. Også ved Bufetat er det slik at saker som gjelder hele etaten, tas i det sentrale IDF, saker som gjelder hele driftsenheten, for eksempel Bufetat region nord, tas i det regionale IDF-møtet, mens saker som er avgrenset til et enkelt arbeidsområde, diskuteres lokalt på IDF-møter på det nivået. Også Kystverket kan plasseres i modell 3, etaten har en tilpasningsavtale som tredeler medbestemmelsen i henhold til hovedavtalen. Det er medbestemmelse på virksomhetsnivå, på driftsenhetsnivå og på arbeidsområder (eller stasjonsnivå i etatens språkbruk). På stasjonsnivå er det ifølge arbeidsgiver først og fremst drøfting av vaktplaner, men også drøfting av andre spørsmål av lokal betydning. Alle forhandlinger skjer imidlertid på virksomhetsnivå (nivå 1). På driftsenhetsnivå (nivå 2) er det dermed først og fremst informasjonssaker og drøftingssaker som behandles. Det samme gjelder stasjonsnivå (nivå 3), ifølge arbeidsgiver (leder virksomhetsnivå). Likevel har tilpasningsavtalen en bestemmelse til hovedavtalen § 24 om tvisteløsning som åpner for å trekke saker oppover i systemet ved uenighet. «Ved uenighet på driftsenhetsnivå skal megling foretas av assisterende kystdirektør og/eller stabsdirektør for HR og tillitsvalgt på virksomhetsnivå.» (Kystverket 2017-2019).

Modell 1–3 er relativt enkle å forstå, de tre siste modellene er litt mer kompliserte. Tilpasningsavtalen skal ikke bare fastsette nivåene, den skal også avklare arbeidsfordelingen mellom hovedavtalen og arbeidsmiljøloven. I politiet, som er vår modell 4, er det etablert partssamarbeid helt ned til nivå 5, men på de tre nederste nivåene er det et felles møte som tar saker som kan høre hjemme både i hovedavtalen, hovedtariffavtalen og arbeidsmiljøloven. Disse møtene omtales som dialogmøter. Vi finner ellers tilsvarende inndeling i saksområder som i Bufetat, altså at de ulike nivåene forholder seg til saker som hører til det aktuelle nivået.

I modell 5 finner vi i utgangspunktet partssamarbeid på to nivåer, på virksomhetsnivå og i driftsenhetene. Her kan vi plassere skatteetaten. Etaten har over 6400 ansatte og har i utgangspunktet partssamarbeid på to nivåer i virksomheten, virksomhetsnivå og driftsenhetsnivå (eller divisjoner i etaten egen språkbruk), og det er ikke etablert arbeidsområder i de enkelte divisjonene. Men, som markert med den mørkere fargen i tabell 3.1, det er etablert et samarbeidsorgan på større kontorsteder, og på disse kontorene er det ansatte fra flere divisjoner. Det foregår dermed informasjonsdeling, drøfting og forhandlinger på lavere nivå enn divisjonsnivå, men med den begrensning at medbestemmelse som gjelder saker som berører flere driftsenheter, skal håndteres på virksomhetsnivå, og at medbestemmelsen på arbeidsområdet (kontorsted) er avgrenset til å gjelde det enkelte kontorbygg og velferdssaker (Skatteetaten 2017-2019). Medbestemmelsen på den enkelte arbeidsplass er dermed svært begrenset.

Den siste modellen, som er vanlig i universitets- og høyskolesektoren, lager et klart skille mellom nivå 2 og 3. På nivå 1 og 2 gjennomføres det IDF-møter, mens ansattes deltakelse på nivå 3 og nedover bygger på det som kan kalles den kollegiale modellen (se Svalund mfl. 2020 for en full gjennomgang). I arbeidsområdene (instituttene) velger de ansatte representanter til instituttstyrer / råd / utvidede ledergrupper, her har de tillitsvalgte ingen rolle. Videre legges det vekt på individuell deltakelse gjennom allmøter og ulike grupper. NTNU har videre, i likhet med skatteetaten, valgt å etablere geografiske IDF-organer (Ålesund og Gjøvik) for saker som er felles for de ansatte som arbeider der, uavhengig av institutt og fakultet.

I flere av virksomhetene finner vi tillitsvalgte på lavere nivå enn der hvor IDF-møter er etablert, plasstillitsvalgte eller arbeidsplassstillitsvalgte er betegnelser som blir brukt. Her viser vi til analysen i kapittel 5 og 10.

Et hierarkisk system?

Samarbeidsorganene, som altså de fleste steder kalles for IDF-møter, skal behandle saker som hører inn under beslutningsmyndigheten til ledelsen, eksempelvis politimesteren i et politidistrikt eller dekanen på et fakultet. IDF-møtene i et arbeidsområde skal behandle saker som ledelsen kan avgjøre alene eller etter forhandlinger i tråd med § 19. Og tilsvarende skal sentrale IDF-er behandle saker som gjelder hele virksomheten.

Prinsippet er altså at sakene skal løses på *rett* nivå. Samtidig er det et hierarkisk system, tillitsvalgte som er misfornøyd med ledelsen på sitt nivå, kan sende saker videre til tillitsvalgte på nivået over. I hvilken grad dette gjøres, er et empirisk spørsmål. I intervjuene ga flere uttrykk for at det var viktig at sakene holdt seg på riktig nivå, eksempelvis at en sak i et institutt ved NTNU i liten grad burde tas opp i IDF på fakultetsnivå, den må løses der den hører hjemme. IDF skulle behandle saker som var felles for alle ansatte på fakultetet. I all hovedsak fikk vi høre at få saker vandret oppover i systemet. «Vandringen» kan foregå på to måter, enten ved at tvister på et nivå sendes til nivået over (se avsnitt 8.3), eller ved at tillitsvalgte på nivået over ber om at saken blir diskutert der. I slike tilfeller vil det kunne skje en formalisering av saken, eksempelvis at en personkonflikt mellom en leder og et medlem må avpersonifiseres og bli et prinsipielt spørsmål.

Virksomhetens faktiske organisering og beslutningsstruktur er altså avgjørende for hvordan partssamarbeidet skal organiseres. Partene skal møtes som likeverdige på sitt nivå. Dersom beslutninger sentraliseres, tømmes også partssamarbeidet for innhold, mens ledere uten myndighet i en sak ikke kan invitere sin motpart til forhandlinger. Klare og oversiktlige strukturer er derfor en forutsetning for en god praktisering av hovedavtalen.

Organiseringen av partssamarbeidet er også viktig for å forstå de tillitsvalgtes arbeidsmåter. Dersom partssamarbeidet er begrenset til driftsenhetsnivå, kan den tillitsvalgte møte ledelsen på vegne av flere hundre medlemmer. Uten tillitsvalgte på lavere nivå kan informasjonsinnhenting og meningsdannelse blir en utfordrende oppgave. Og tilsvarende kan lang avstand opp til «sin tillitsvalgte» for enkeltmedlemmer føre til at man i mindre grad henvender seg til sin representant. Et viktig funn fra Svalund mfl. (2020) er at man mister muligheten til å «få unna» småsaker på lavt nivå. Dersom det var etablert partssamarbeid i arbeidsområdet, kunne leder og tillitsvalgt tatt saken og «ordnet opp». Konsekvensen av manglende partssamarbeid lokalt kan bli at i) ansatte tar opp saker, men de blir liggende uløst og blir en forstyrrelse, ii) saken blir «individualisert» og håndteres som en personalsak uten at tillitsvalgte involveres, også der de burde blitt involvert, iii) saken tas videre til tillitsvalgte på høyere nivå, men blir «avpersonifisert» og prinsipiell, eller iv) den ansatte unnlater å ta opp saken.

3.2 Partssamarbeid på ulike nivåer

Modellene over bygger på de virksomhetene som inngår i intervjuundersøkelsen, og vi finner ulike modeller i nesten alle. Det er dermed åpent hvorvidt de syv modellene er dekkende for alle statlige virksomheter, eller om det finnes flere andre modellvarianter. I dette avsnittet skal vi bruke resultatene fra spørreundersøkelsen for å søke å tegne et bilde av hvordan partssamarbeidet i de statlige virksomhetene er organisert.

Spørsmålet er altså fortsatt hvor langt ned det er etablert samarbeid etter hovedavtalen. I hvilken grad er det foretatt en inndeling i driftsenheter og arbeidsområder?

Vi operasjonaliserer dette på to måter. Vi har i undersøkelsen stilt en rekke spørsmål om tilpasningsavtalen, og vi bruker svarene her til å danne oss et bilde av hvordan partssamarbeidet er organisert. Men, for å foregripe svarene under, det er mange som svarer «nei» og «vet ikke» på spørsmålene om tilpasningsavtalen. Vi bruker derfor først svar fra noen av de andre spørsmålene i spørreundersøkelsen til å anslå dette.

3.3 Er det partssamarbeid på ulike nivåer i virksomhetene?

Respondentene ble bedt om å vurdere samarbeidet mellom partene på ulike nivåer i virksomhetene (se tabell 4.3). Spørsmålet gikk til lederne og til tillitsvalgte på alle nivåer. Dersom det ikke var partssamarbeid på driftsenhetsnivå og/eller i arbeidsområde, skulle den enkelte svare «ikke aktuelt». Ved å kombinere «ikke aktuelt» og frafallet nedover i spørsmålsrekken kommer vi fram til anslaget som presenteres i tabell 3.2. Selve svarene på spørsmålene presenteres i neste kapittel, og utregningen bak tallene i tabellen presenteres i vedleggstabell 3.1.

Tabell 3.2 Partssamarbeid på ulike nivåer. Anslag basert på spørsmål om samarbeid.

	Personal-/HR-ledere	TV virksomhet
Partssamarbeid driftsenhetsnivå	72	81
Partssamarbeid arbeidsområde	39	51
N	179	705
Bare svar fra virksomheter med mer enn 500 ansatte		
Partssamarbeid driftsenhetsnivå	98	95
Partssamarbeid arbeidsområde	77	73
N	85	404

Tabellen bygger på en analyse av svar fra personal-/HR-leder og fra tillitsvalgte på virksomhetsnivå. Anslagene bekrefter at tilpasningsavtale (se nedenfor) ikke er en forutsetning for at samarbeid finner sted. Ved å bruke spørsmål om faktisk samarbeid og lene oss på svar fra personal-/HR-lederne, finner vi at 72 prosent av virksomhetene har partssamarbeid på driftsenhetsnivå og 39 prosent i arbeidsområdene.

Hvordan de tillitsvalgte fordeler seg på virksomheter, har vi ingen kontroll over. Svarene fra de tillitsvalgte er dermed et uttrykk for *hvor stor andel av de tillitsvalgte* hvis svar antyder at det foregår partssamarbeid etter hovedavtalen på de ulike nivåene. Basert på svarene fra de tillitsvalgte ser vi at 81 prosent av dem hører hjemme i en virksomhet hvor det er etablert partssamarbeid på driftsenhetsnivå, og 51 prosent i virksomheter med partssamarbeid i arbeidsområdene.

Hvor høye eller lave disse tallene er, må selvsagt vurderes opp mot virksomhetenes størrelse og antallet beslutningsnivåer i virksomhetene. Nedre del av tabell 3.2 viser svar fra respondenter som hører hjemme i virksomheter med minst 500 ansatte. Her tyder svarene på at partssamarbeid er etablert på driftsenhetsnivå i så å si alle virksomhetene, mens andelen som rapporterer om partssamarbeid på arbeidsområdene, er omtrent tre fjerdedeler.

Tilpasningsavtalen

Spørsmålene vi bruker som utgangspunkt for tabell 3.2, handler om samarbeid. Samarbeid mellom partene i staten er basert på mer enn bare hovedavtalen. Også statsansatteloven, arbeidsmiljøloven og ikke minst hovedtariffavtalen er viktig. Det er derfor sannsynlig at svarene også kan vise til samarbeid mellom partene som ikke er basert på hovedavtalen.

En mulig måte å få grep om omfanget av partssamarbeid på ulike nivåer som har å gjøre med hovedavtalen, er å bruke tilpasningsavtalen. Tabell 3.3 viser svar på spørsmål om det er inngått tilpasningsavtale i virksomheten.

Tabell 3.3 Er det inngått tilpasningsavtale i virksomheten der du jobber? Prosent.

	Ja	Nei	Vet ikke	Total	N
Virksomhetsleder	62	16	23	100	84
Personal-/HR-ledere	69	4	27	100	169
TV virksomhet	69	8	23	100	559
TV driftsenhet	55	6	39	100	470
TV arbeidsområde	35	8	57	100	602

Spørsmålet ble stilt til lederne og til tillitsvalgte på alle de tre nivåene. I utgangspunktet kan vi anta at det er aktørene på virksomhetsnivå som har best kunnskap om hvorvidt en avtale er inngått. Med noen reservasjoner (se kapittel 2) antar vi at vi har svar fra en personal-/HR-leder fra hver virksomhet. I tabell 3.3 har vi svar fra 169 personal-/HR-ledere, det gir et godt grunnlag, og vi kan anslå at tilpasningsavtale er inngått i om lag syv av ti statlige virksomheter.

Svarene i tabell 3.3 er imidlertid også interessante av andre grunner. En av dem er at man ut fra den klare bestemmelsen i hovedavtalen kunne forvente at alle virksomheter hadde inngått en slik avtale, og at alle aktørene på sentralt plan var klar over dette. Om lag en fjerdedel av lederne velger å svare «vet ikke». Dette kan tolkes som manglende interesse for eller kunnskap om partssamarbeid, men også som at tilpasningsavtalen har liten betydning for partssamarbeidet. Hvorvidt det skjuler seg tilpasningsavtaler bak «vet ikke»-tallene på det øverste nivået, vet vi ingenting om. Vi fikk ingen historier om store konflikter rundt inngåelse og/eller revisjon av tilpasningsavtalene i intervjuene, og det er få både blant ledere og tillitsvalgte i spørreundersøkelsen som rapporterer om vedvarende uenigheter knyttet til inngåelse eller praktisering av tilpasningsavtalen (se kapittel 8). Dette styrker inntrykket av at tilpasningsavtalen spiller en liten rolle i mange virksomheter.

Det er tilpasningsavtalen som hjemler tillitsvalgtes rettigheter på lavere nivåer. Er det eksempelvis definert arbeidsområder, kan de tillitsvalgte på dette nivået kreve informasjon, drøfting og forhandlinger i tråd med arbeidsområdeledelsens myndighet. Vi har derfor også spurt de tillitsvalgte lenger nede det samme spørsmålet. Her er det langt færre som svarer at det er inngått en tilpasningsavtale, 55 prosent blant tillitsvalgte på driftsenhetsnivå og 35 prosent på det laveste nivået. Her er også andelen «vet ikke» langt høyere. «Vet ikke»-andelene kan forklares på flere måter, vi kan anta at mange tillitsvalgte på lavere nivå har lite informasjon om virksomhetsnivå, eller at tilpasningsavtalen ikke er sentral for rollen den tillitsvalgte har der vedkommende er, og/eller dersom tilpasningsavtalen ikke definerer driftsenheter og arbeidsområder, er det rimelig å anta at de ikke har kunnskap om avtalen.

Hvorvidt man velger å inngå en tilpasningsavtale, henger sannsynligvis sammen med virksomhetens størrelse. Er virksomheten liten, er det naturlig å operere med bare ett nivå, og dermed blir behovet for en avtale mindre.

Tabell 3.4 Andel tillitsvalgte og ledere som svarer «ja» på spørsmål om det er inngått tilpasningsavtale i virksomheten. Prosent.

	TV virksomhet	TV driftsenhet	TV arbeidsområde	Virksomhets- ledere	Personal- /HR-ledere
Under 50 ansatte	41	19	30	52	58
51–100	53	53	24	60	83
101–500	71	48	40	63	75
501–1000	73	57	35	80	71
Mer enn 1000 ansatte	72	59	36	67	64
Total	70	55	35	63	70
N	547	463	592	83	169
«Vet ikke»-andel varierer fra	19 til 32	36 til 67	51 til 61	5 til 27	17 til 33

Svarene blant lederne blir lite påvirket av størrelse, med unntak av at personal-/HR-lederne i små virksomheter i mindre grad oppgir at det er en tilpasningsavtale i virksomheten. Blant de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå er det forskjell etter størrelse, men først og fremst mellom den minste gruppen og resten. I gruppen av tillitsvalgte på virksomhetsnivå er det ett skille mellom de to minste størrelseskategoriene og resten. I gruppen av tillitsvalgte i arbeidsområdene finner vi ikke systematisk forskjell. Spørsmålet gjenspeiler hvorvidt de tillitsvalgte vet at det er inngått en tilpasningsavtale, og som vist i den siste linjen i kolonnen i tabell 3.4 er «vet ikke»-andelene store.

Neste spørsmål gjelder når tilpasningsavtalen ble inngått.

Tabell 3.5 Når ble tilpasningsavtalen inngått? Svar fra personal-/HR-ledere. Prosent. N = 84.

	Prosent
Før 2009	12
2009–2012	5
2013–2016	10
2017–2020	74
Total	100

I tabell 3.5 bruker vi svarene fra personal-/HR-lederne. Dersom vi tar utgangspunkt i denne gruppen, tyder tallene i tabell 3.3 på at vi finner tilpasningsavtale i syv av ti virksomheter, og videre viser tabell 3.5 at blant de som kjenner til at en slik avtale er inngått, svarer tre fjerdedeler av avtalene inngått i den siste hovedavtaleperioden, altså etter revisjonen i desember 2016.

Manglende tilpasningsavtale og nivåer for samarbeid

Utvalget av tillitsvalgte var som beskrevet i kapittel 2 basert på lister fra hovedsammenslutningene med utgangspunkt i at vi ønsket å inkludere alle tillitsvalgte i staten. I spørreundersøkelsen ble de tillitsvalgte spurt om hvilket nivå i virksomheten de hørte hjemme på (se tabell 2.1). Her fant vi at 39 prosent svarer at de er tillitsvalgte på arbeidsområdenivå, og 28 prosent i driftsenhetene. Sammenligner vi disse svarene med tabell 3.2, oppstår interessante spørsmål. Hvordan skal vi forstå rollen til en tillitsvalgt som svarer at han/hun hører hjemme på driftsenhetsnivå eller i et arbeidsområde, men samtidig svarer at det ikke er inngått noen tilpasningsavtale?

Datamaterialet vårt gir ikke grunnlag for noen konklusjon her. En delforklaring er at vi antar at det er etablert samarbeid på ulike nivåer, men at de tillitsvalgte ikke er klar over at dette er fastsatt i tilpasningsavtalen. En annen delforklaring er at det ikke er inngått noen tilpasningsavtale, og at samarbeidet er etablert som sedvane. En tredje delforklaring kan hentes fra muligheten til å etablere alternative samarbeidsformer, dette ser vi på i tabell 3.9. En fjerde delforklaring er at det, til tross for manglende samarbeid etter hovedavtalen på det aktuelle nivået, er valgt plasstillitsvalgte. Dette fikk vi eksempler på i intervjuene, det ble referert til at det fantes plasstillitsvalgte lenger nede, men at disse ikke deltok på noen IDF-møter. Hvor mye samarbeid disse tillitsvalgte har med ledelsen, er vanskelig å anslå. Vi kommer tilbake til disse spørsmålene i de kommende avsnittene. Først skal vi se nærmere på innholdet i tilpasningsavtalene.

Mer om tilpasningsavtalen og nivåer for samarbeid

Respondenter som svarte bekreftende på spørsmålet om tilpasningsavtale, fikk en rekke oppfølgingsspørsmål. Det første var hvorvidt tilpasningsavtalen beskriver hva som regnes som virksomheten. Her er partene rimelig på linje, ca. syv av ti svarer «ja» (ikke vist i tabell). Det neste spørsmålet var om tilpasningsavtalen har en inndeling av virksomheten i driftsenheter, og dernest hvorvidt avtalen har en inndeling i arbeidsområder. Vi ser først på inndeling i driftsenheter.

Tabell 3.6 Har tilpasningsavtalen ... en inndeling av virksomheten i driftsenheter? Andel som har svart «ja» etter virksomhetens størrelse. Prosent. N.

	TV virksomhet	TV driftsenhet	TV arbeidsområde	Virksomhetsledere	Personal-/HR-ledere
Under 50 ansatte	40	33	58	40	18
51-100	17	67	45		
101-500	31	49	40	72	29
501-1000	54	75	61	13	64
Mer enn 1000 ansatte	76	81	54	80	67
Total	54	72	51	53	41
N	413	271	222	48	109

Fordi vi har svar fra de fleste personal-/HR-ledere, antar vi at deres svar gir det mest robuste anslaget, og vi har dermed grunn til å anta at tilpasningsavtalen har en inndeling i driftsenheter i om lag 40 prosent av virksomhetene som har slik avtale. En slik inndeling er mest aktuell i de største virksomhetene. Blant de tillitsvalgte på virksomhetsnivå finner vi tilsvarende tall, men for denne gruppen er tolkningen annerledes: Om lag halvparten av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå hører hjemme i virksomheter hvor en inndeling i driftsenheter er angitt i tilpasningsavtalen, og størrelse synes å ha begrenset betydning for hvor de hører hjemme.

Blant de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå finner vi en betydelige høyere andel som svarer at tilpasningsavtalen har en inndeling i driftsområder, og en høyere andel av de tillitsvalgte som svarer at dette hører hjemme i de største virksomhetene.

I neste tabell er vi opptatt av hvorvidt tilpasningsavtalen også angir arbeidsområder.

Tabell 3.7 Har tilpasningsavtalen ... en inndeling av driftsområdene i arbeidsområder/arbeidsområder? Prosent. N.

	TV virksomhet	TV driftsenhet	TV arbeidsområde	Virksomhetsledere	Personal-/HR-ledere
Under 50 ansatte	20	33	54	30	9
51-100	8	44	40		10
101-500	21	47	38	50	17
501-1000	32	48	43	14	23
Mer enn 1000 ansatte	39	54	41	60	30
Total	30	51	42	40	20
N	497	266	223	48	108

Igjen skiller vi mellom hva svarene fra de ulike aktørene forteller oss. Svar fra personal-/HR-lederne om at virksomheten har en tilpasningsavtale, tyder på at om lag 20 prosent

av virksomhetene har en inndeling i arbeidsområder, og videre at det er mest vanlig i de største virksomhetene (tabell 3.7).

30 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå hører hjemme i en virksomhet med inndeling i arbeidsområder. Tilsvarende tall for tillitsvalgte i driftsenhetene er 51 prosent. Blant de tillitsvalgte i arbeidsområde er andelen 42 prosent.

Ovenfor fant vi at omtrent to tredjedeler av virksomhetene har inngått en tilpasningsavtale, men også at «vet ikke»-andelene var betydelige. Hvordan disse virksomhetene er organisert, kan vi bare spekulere om, men det synes rimelig å anta at det ikke er etablert en klar inndeling i driftsenheter og arbeidsområder.

Hva kan så tallene fortelle oss om organisering av partssamarbeidet etter hovedavtalen i staten? I tabell 3.8 forsøker vi å oppsummere:

Tabell 3.8 Partssamarbeid basert på tilpasningsavtalen. Blant respondenter som svarer at det finnes en tilpasningsavtale i virksomheten. Se vedlegg 3.2 for N og utregning.

	Bare virksomhetsnivå	Virksomhetsnivå pluss driftsenheter	Virksomhetsnivå pluss driftsenheter pluss arbeidsområder	Virksomhetsnivå pluss arbeidsområder	Total
Virksomhetsledere	44	17	38	2	100
Personal-/HR-ledere	55	25	16	5	100
TV virksomhet	44	25	30	1	100
TV driftsenhet	25	23	50	2	100
TV arbeidsområde	45	14	38	4	100

Tabell 3.8 omfatter bare de som har svart at de har inngått tilpasningsavtale, respondenter som svarte «nei» eller «vet ikke» på spørsmålet om hvorvidt det var inngått en tilpasningsavtale, ble filtrert ut i spørresekvensen. Vi minner om at blant de som ikke svarte at virksomheten har en tilpasningsavtale, er det en stor andel av lederne som svarte «vet ikke», og det er mulig at det er partssamarbeid på flere nivåer også i disse virksomhetene, uten at det kan avklares her.

Tabellen svarer på to spørsmål: 1; Hvordan er partssamarbeidet organisert i statens virksomheter? Her er det svar fra personal-/HR-lederne som er grunnlaget. 2; Hva slags organisasjonsmodell hører de tillitsvalgte hjemme i? Her tar vi utgangspunkt i svarene fra de tillitsvalgte.

Personal-/HR-ledernes svar tilsier at 16 prosent av virksomhetene har etablert partssamarbeid på begge de to underliggende nivåene, altså driftsenheter og arbeidsområder. 25 prosent begrenser det til driftsenhetene, mens 5 prosent bare har det i arbeidsområdene, i tillegg til på virksomhetsnivå. 55 prosent har bare partssamarbeid på virksomhetsnivå.

Hva forteller så tabellen om hvilken organisasjonsmodell de tillitsvalgte hører hjemme i? 44 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå kan plasseres i det vi kalte modell 1 tidlig i kapitlet (tabell 3.1), altså den modellen hvor partssamarbeidet er begrenset til virksomhetsnivået. 25 prosent hører hjemme i modell 2, hvor det er samarbeid på to nivåer (virksomhet pluss driftsenhet), og 30 prosent i modell 3 (samarbeid på alle tre nivåer).

Blant de tillitsvalgte på lavere nivå er andelen som hører hjemme i virksomheter med partssamarbeid på flere nivåer, høyere, noe som er naturlig ettersom vi jo vil finne tillitsvalgte på virksomhetsnivå uansett hva tilpasningsavtalen (eventuelt) sier om lavere nivåer. Blant de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå er det 25 prosent som hører hjemme i mo-

dell 1, med andre ord er det ikke etablert samarbeid på driftsenhetsnivået. 23 prosent hører hjemme i modell 2, det innebærer at driftsenheten er det laveste nivået for partssamarbeid i virksomheten, mens 50 prosent kommer fra en virksomhet i modell 3 med samarbeid etter hovedavtalen også i arbeidsområde. Blant de tillitsvalgte i arbeidsområde hører 45 prosent hjemme i modell 1, 14 prosent i modell 2 og 38 prosent i modell 3.

Igjen er det interessant å fokusere på rollen til tillitsvalgte på lavere nivåer. Svarene til en fjerdedel av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå tyder på at det ikke er noen inndeling i driftsenheter i virksomheten. Over halvparten av de tillitsvalgte i arbeidsområde hører hjemme i virksomheter uten inndeling i arbeidsområder. Tabell 3.8 viser altså, dersom vi legger svarene fra de som vet at de har en tilpasningsavtale, til grunn, at mange tillitsvalgte hører hjemme i virksomheter hvor det ikke er etablert partssamarbeid basert på hovedavtalen på deres nivå, eller sagt på en annen måte: De har ingen IDF-møter å gå på.

I neste avsnitt utdyper vi dette når vi ser på om tilpasningsavtalene inneholder «alternative former for medbestemmelse».

Arbeidsmiljø og alternative samarbeidsformer

Hovedavtalen inneholder bestemmelser om hva som skal inngå i tilpasningsavtalen. I tabell 3.9 er vi opptatt av to bestemmelser, nemlig hvorvidt tilpasningsavtalen regulerer forholdet mellom arbeidsmiljøloven og partssamarbeid basert på hovedavtalen (jf. § 7.2.2), og om man i tilpasningsavtalen har avtalt former for medbestemmelse som avviker fra standardreglene i hovedavtalen (jf. § 1,6). Dersom svært mange har avtalt slike alternative former, kan det forklare noe av den manglende nivådelingen av partssamarbeidet som tabell 3.8 viste, blant virksomheter med tilpasningsavtale.

Tabell 3.9 Bestemmelser i tilpasningsavtalen om ... Blant virksomheter med tilpasningsavtale. Prosent. N.

	Personal-/HR-ledere
arbeidsfordeling mellom hovedavtalen og arbeidsmiljøloven (jf. hovedavtalens § 7.2.2)	70
former for medbestemmelse som avviker fra standardreglene i hovedavtalen (jf. § 17-19)	28
Laveste N	108

Her refererer vi bare til svarene fra personal-/HR-ledere. 70 prosent svarer at det er tatt inn bestemmelser om forholdet mellom hovedavtalen og arbeidsmiljøloven, mens 28 prosent har former for medbestemmelse som avviker fra standardreglene. Vi finner ingen støtte for antagelsen ovenfor om at dette er former som erstatter en nivådeling. En nærmere analyse av svarene fra personal-/HR-lederne tyder derimot på det motsatte, det er langt flere som svarer at alternative former er avtalt i tilpasningsavtalen blant de som svarer at virksomhetene er inndelt i driftsenheter og/eller arbeidsområder, enn det motsatte.

Vi finner altså at mange tillitsvalgte som selv svarer at de er tillitsvalgte på driftsenhets- eller arbeidsområdenivå, hører hjemme i virksomheter hvor vi ikke kan fastslå ut fra en tilpasningsavtale at det faktisk foregår samarbeid etter hovedavtalen på disse nivåene. Samtidig tyder resultatene i tabell 3.2 på at det foregår partssamarbeid uten at det er inngått tilpasningsavtale, og/eller at tilpasningsavtalen ikke inneholder noen inndeling i nivå, og/eller at aktørene ikke har kjennskap til dette.

Disse funnene har også noen metodiske implikasjoner. Vi kan anta at tillitsvalgte som inngår i denne gruppen, har mindre kunnskap om praktisering av hovedavtalen i virksomheten. Det tilsier at vi burde ta dem ut av analysen i de kommende kapitlene. Men vi har

ikke data i spørreundersøkelsen som gjør at vi kan gjennomføre en slik kategorisering. Vi har derfor i all hovedsak valgt å beholde alle de tillitsvalgte i analysene. I de kommende analysene har vi til dels høye «vet ikke»-andeler i disse gruppene, og det er rimelig å anta at en av grunnene til dette er at det inngår en del tillitsvalgte som ikke har erfaring fra IDF-møter.

Mer om partssamarbeid på lavere nivå i organisasjonene

Funnene hittil i kapitlet, spesielt det som bygger på analysene av tilpasningsavtalen, kan tyde på at det er mange virksomheter som ikke har partssamarbeid basert på en tilpasningsavtale til hovedavtalen nedover i virksomheten. Dette kan komme av flere ulike forhold. I flere av intervjuene fikk vi beskrivelser av hvordan organisasjonsendringer hadde medført at partssamarbeidet etter hovedavtalen ble løftet oppover. Fusjonen på NTNU (se Svalund mfl. 2020) første til at høyskoler gikk fra å være en virksomhet til å bli en geografisk enhet med ansatte fra flere fakulteter og institutter. Det partssamarbeidet som tidligere hadde funnet sted på høyskolene, ble dermed erstattet av partssamarbeid på fakultetsnivå, og selv om det fortsatt fantes tillitsvalgte på høyskolen, var disse ikke lenger en del av de møteplasser som er fastsatt av tilpasningsavtalen på NTNU. Tilsvarende beskrivelser ble i andre intervjuer knyttet til innføringen av materiseorganisering.

Vi har ingen tidligere undersøkelser som kan bekrefte at omfanget av partssamarbeid på lavere nivåer i virksomhetene har gått ned. Men i flere av intervjuene ble vi fortalt at ting hadde endret seg:

Vi har medbestemmelse bare på driftsenhetsnivå – og det er et kjempeproblem, vi er [flere hundre] stykker, vet for lite hva som skjer i avdelingene, vært et problem fra dag 1. Det tas mye avgjørelser på avdelingsnivå, og lite blir løftet opp på medbestemmelsesnivået. Savner et nivå under, slik vi hadde før. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Også ledere ser behovet for partssamarbeid lenger nede:

Hadde det vært tillitsvalgt i arbeidsområdene, kunne tatt unna «småsaker/detaljer» som løftes til divisjonsnivå, mye tid til ting som bare dreier seg om én avdeling – fordi det ikke er noen andre steder disse kan tas opp, ikke tid til mer utvikling/strategi [...], men det er ikke naturlig å ta disse sakene på lokasjon heller, der er jo alle divisjoner representert og ikke bare den det gjelder. (Leder geografisk enhet)

Partssamarbeid etter hovedavtalen lenger nede i virksomheten krever at det fattes beslutninger på det aktuelle nivået. Flere tillitsvalgte var opptatt av at dette i liten grad var aktuelt.

Partssamarbeid på nivå 3 ville ikke fått viktige saker. Det er viktig å vite. (Tillitsvalgt driftsenhet)

På [arbeidsområdenivået] ville det ikke blitt mer enn et kaffemøte – ok det, men da må man være klar på det. (Tillitsvalgt driftsenhet)

Samtidig er det viktig å legge til at i intervjuer med tillitsvalgte fra arbeidsområder var det ingen som beskrev sin rolle som tømt for innhold.

Tilpasningsavtalen er en avtale mellom partene i virksomheten, og ved uenighet kan saken gå til nemnd. Ingen av de tillitsvalgte vi snakket med, fortalte om konflikter knyttet til nivåinndelingen i avtalen. Flere var imidlertid innom at det vil være ressurskrevende å etablere flere nivåer.

3.4 Hovedpunkter i kapittel 3

- Partssamarbeid etter hovedavtalen er forskjellig organisert, og det synes å være stor variasjon.
- Svar i spørreundersøkelsen tyder på vi finner tilpasningsavtaler i om lag 70 av virksomhetene.
- Svært mange svarer vet ikke på spørsmål om det er inngått en slik avtale, dette gjelder om lag en fjerdedel av lederne og tillitsvalgte på virksomhetsnivå, nesten fire av ti tillitsvalgte i driftsenhetene og seks av ti tillitsvalgte i arbeidsområde.
- Intervjuundersøkelsen tyder på at det er lite oppmerksomhet og konflikter knyttet til avtalene, mange svarer «vet ikke» på våre spørsmål.
- Dersom vi tar utgangspunkt i tilpasningsavtalen, kan vi anslå at det er etablert partssamarbeid etter hovedavtalen på driftsenhetsnivå i om lag 40 prosent av virksomhetene. Når det gjelder arbeidsområdene, synes 20 prosent å være et rimelig anslag.
- Dersom vi bruker svar på andre spørsmål i spørreskjemaet, blir anslaget betraktelig høyere når det gjelder partssamarbeid på driftsenhetsnivå, her er det snakk om 72 prosent av virksomhetene. Anslaget for arbeidsområdene er 39 prosent.

4 Statusrapport

I dette kapitlet ser vi nærmere på hverdagen for ledere og tillitsvalgte i staten, og om denne er i endring. Er det slik at ledere og tillitsvalgte opplever at virksomhetene de arbeider i, utsettes for store endringer? Oppfatter de tillitsvalgte at ledelsen, og måten den leder på, er endret? Hva synes lederne selv? Og er det slik at lederne opplever at de tillitsvalgte, arbeidstakerorganisasjonene på virksomhetsnivå, er mer eller mindre samarbeidsorientert enn tidligere? Endelig måler vi i kapitlet temperaturen på partssamarbeidet. Opplevs partssamarbeidet som velfungerende, og er opplevelsen at samarbeidet praktiseres i tråd med hovedavtalen?

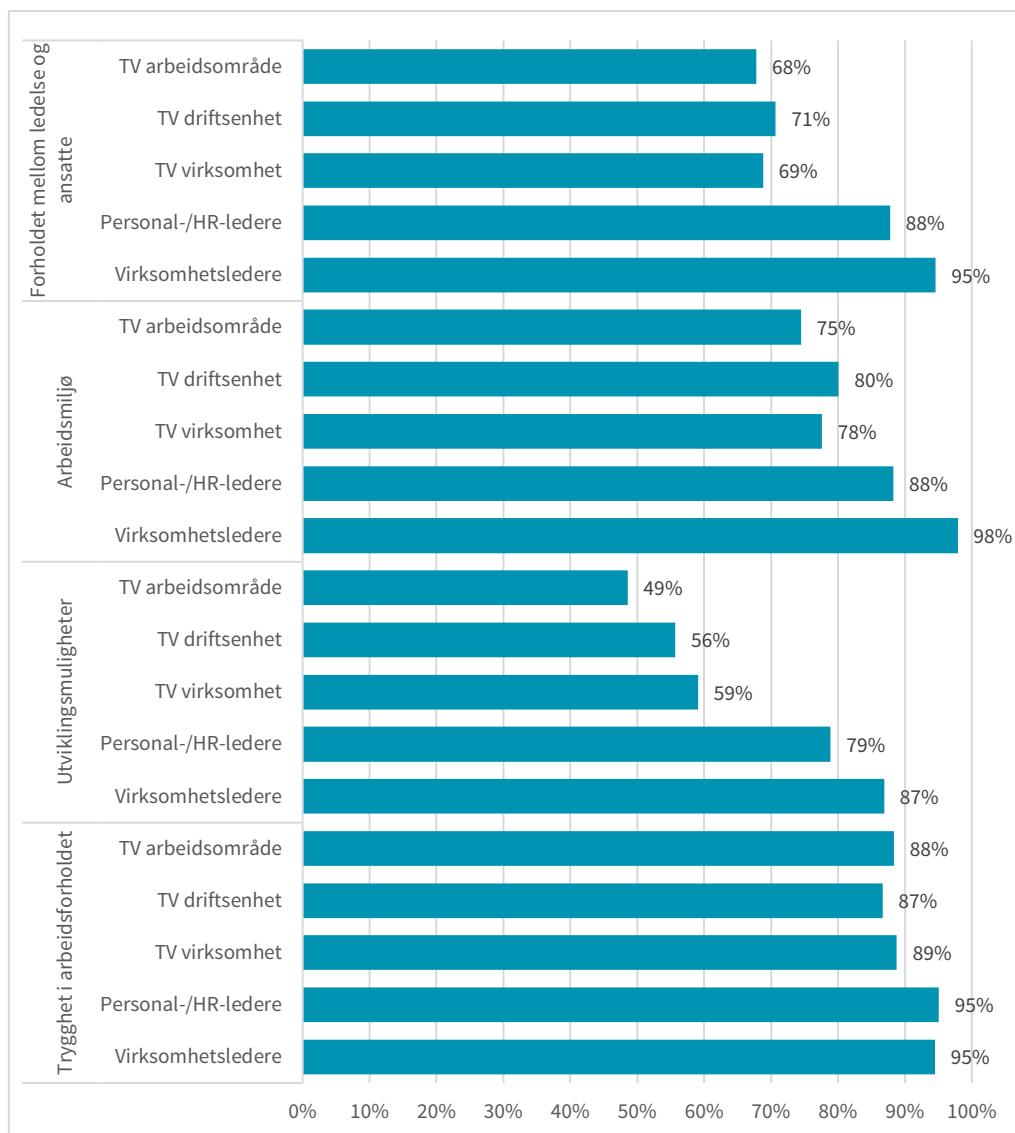
4.1 Hvordan står det til i staten?

Vi er opptatt av hvordan ledere og tillitsvalgte opplever at forholdene er i virksomheten de arbeider i. I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på hvordan de vurderer ulike forhold i sin virksomhet. De fire forholdene var

- trygghet i arbeidsforholdet
- utviklingsmuligheter
- arbeidsmiljø
- forholdet mellom ledelse og ansatte

Svarene framkommer i figur 4.1. De tillitsvalgte ble bedt om å vurdere disse forholdene på det nivået de er tillitsvalgte, og de som var tillitsvalgte på virksomhetsnivå, skulle ta utgangspunkt i hele virksomheten. Svaralternativene var «svært bra», «bra», «verken bra eller dårlig», «dårlig», «svært dårlig» og «vet ikke», og figuren viser andelen som har svart «bra» eller «svært bra». De aller fleste, både ledere (95 prosent) og tillitsvalgte (87–89 prosent), svarer at de vurderer jobbtryggheten i sin virksomhet (på sitt nivå) som bra eller svært bra. Når det gjelder de andre forholdene de ble bedt om å vurdere, er det større forskjeller. Mens godt over 90 prosent av lederne vurderer at arbeidsmiljøet i virksomheten de leder, er bra eller svært bra, svarer en lavere andel, mellom 75 og 78 prosent av de tillitsvalgte, det samme. Og selv om de fleste svarer at forholdet mellom ledelsen og ansatte er bra eller svært bra, er andelen ledere som vurderer det slik, svært høy. En klart lavere andel, rundt 70 prosent av de tillitsvalgte, vurderer forholdet mellom ledelse og ansatte på samme måte. Respondentene ble også bedt om å vurdere utviklingsmulighetene i virksomheten. Mens 87 prosent av virksomhetslederne og 79 prosent av personallerne/HR-lederne vurderer disse som gode, er det en klart lavere andel av de tillitsvalgte som svarer det samme. Jo lengre nede i virksomheten den enkelte tillitsvalgte har sitt virke, jo færre oppgir at utviklingsmulighetene er bra eller svært bra.

Figur 4.1 Hvordan vurderer du forholdene i din virksomhet? Andel som har svart svært bra eller bra.



Note: N virksomhetsledere = 92, N personal-/HR-ledere = 181, N TV virksomhet 538, N TV driftsenhet 446, og N TV arbeidsområde = 578

Figuren viser dermed at forholdene stort sett vurderes som bra, men at det er en tendens til at lederne er mer positive enn de tillitsvalgte. I figuren er «bra» og «svært bra» slått sammen, men lederne svarer altså i større grad enn de tillitsvalgte «svært bra».

4.2 Omstilling

Staten har gjennom en årrekke vært gjennom en stor mengde endringer. Virksomheter er skilt ut, ulike deler av staten utsettes stadig for reformer, med nærpolitireformen som et konkret eksempel. Omstillinger vil gjerne innebære at partene i den enkelte virksomhet må finne løsninger på ulike saker som dukker opp. Vi har spurt ledere og tillitsvalgte om virksomheten der de jobber, har gjennomgått ulike større omstillingsprosesser de siste tre årene. Svaralternativene var «ja», «nei» og «vet ikke».

Tabell 4.1 Andel som svarer «ja» på at virksomheten der de jobber, har gjennomgått ulike typer omorganiseringer i løpet av de siste tre årene.

	Virksomhets- ledere	Personal-/ HR-ledere	TV virksomhet
Ny organisasjonsstruktur (sammenslåing av enheter, nye enheter, ny geografisk inndeling eller annet)	82	76	84
Hele eller deler av virksomheten er skilt ut fra virksomheten	16	21	25
Geografisk flytting av hele eller deler av virksomheten	41	34	40
Ny teknologi har gjort tidligere arbeidsoppgaver overflødige	40	43	38
Ny teknologi har gjort at vi jobber på nye måter	78	81	79
Nedbemanning	32	28	32
Laveste N	73	127	438

Tallene må, i likhet med spørsmålene om tilpasningsavtalen i forrige kapittel, tolkes på forskjellige måter. Svar fra lederne viser til andelen virksomheter som har gjennomgått større omorganiseringer, mens svar fra tillitsvalgte viser andelen av disse som har opplevd større omorganiseringer i sin virksomhet.

Det viser seg at en stor andel av respondentene, rundt 30 prosent, ikke svarte på dette spørsmålet i det hele tatt. Om de som ikke svarte, lot være fordi det ikke har vært omorganiseringer av ulike slag der de jobber (og derfor skulle svart «nei»), har vi ingen mulighet til å vite noe om, men det er en mulighet. I tabell 4.1 har vi tatt utgangspunkt i de som har svart aktivt på spørsmålet. Ettersom mange ikke har svart på spørsmålene, kanskje fordi det ikke har skjedd omstillinger, kan tabellen overestimere andelen som har opplevd ulike former for omorganiseringer der de jobber.

Basert på ledernes svar kan vi si at om lag åtte av ti virksomheter har fått ny organisasjonsstruktur i løpet av de siste tre årene, og like mange har fått ny teknologi som har gjort at de arbeider på nye måter i virksomheten. Dette siste spørsmålet kan favne mye, i den forstand at vi ikke kan vite sikkert hva de som svarer, legger i det å jobbe «på nye måter». Klart færre, om lag rundt fire av ti, virksomheter har opplevd at ny teknologi har gjort tidligere arbeidsoppgaver overflødige. På 1990-tallet ble en stor andel statlige virksomheter skilt ut i egne selskaper (Tranøy & Østerud 2001). Tabell 4.1 viser at dette fortsatt skjer, men i et langt mindre omfang. Derimot tyder svarene på at geografisk flytting av hele eller deler av virksomheten er en mer vanlig omstilling, dette har skjedd i om lag fire av ti virksomheter. I én av tre virksomheter har man nedbemannet i løpet av de tre siste årene.

Så er spørsmålet hvor mange tillitsvalgte som har opplevd større omstillingsprosesser. Det er forholdsvis lite forskjell mellom tillitsvalgte på ulike nivåer, vi kommenterer derfor funnene samlet. Om lag åtte av ti tillitsvalgte har opplevd at virksomheten har fått ny organisasjonsstruktur, og like mange har opplevd å få ny teknologi. Halvparten har opplevd geografisk flytting, og nesten like mange at ny teknologi har gjort arbeidsoppgaver overflødige. Nesten en fjerdedel har opplevd at deler av virksomheten er blitt skilt ut, og en tredjedel har opplevd nedbemanning.

Det foregår altså en rekke omstillinger i statlige virksomheter. Mange av de ulike formene for omstillinger som listes opp i tabell 4.1, kan foregå samtidig. I slike tilfeller vil ledere og tillitsvalgte måtte håndtere en rekke ulike prosesser samtidig eller i rask rekkefølge. I tabell 4.2 er vi opptatt av antall omstillinger (uavhengig av type) som har foregått i virksomhetene de siste tre årene. Vi vet imidlertid ikke om lederne og de tillitsvalgte

personlig har håndtert saker knyttet til dette i partssamarbeidet, det vil avhenge av omstillingens omfang. I tabell 4.2 har vi summert opp antallet ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå som har svart «nei» / «vet ikke» på alle de ulike formene for mulige omstillinger (ingen), hvor mange som har svart «ja» på en av dem og «nei» / «vet ikke» på de andre, og så videre.

Tabell 4.2 Antall større omorganiseringer de siste tre årene. Prosent. N.

	Virksomhetsledere	Personal-/HR-ledere	TV virksomhet
Ingen	7	8	5
1	10	18	13
2	32	13	24
3	13	28	21
4	22	18	18
5	13	10	11
6	4	6	7
Total	100	100	100
N	72	126	430

Igjen tar vi først utgangspunkt i lederne. Svarene tyder på at nesten alle statens virksomheter har gjennomgått en eller flere omstillingsprosesser. Åtte av ti har hatt minst to typer prosesser, mens omtrent halvparten har hatt minst tre. Nesten hver femte virksomhet har hatt fem eller seks typer omstillinger.

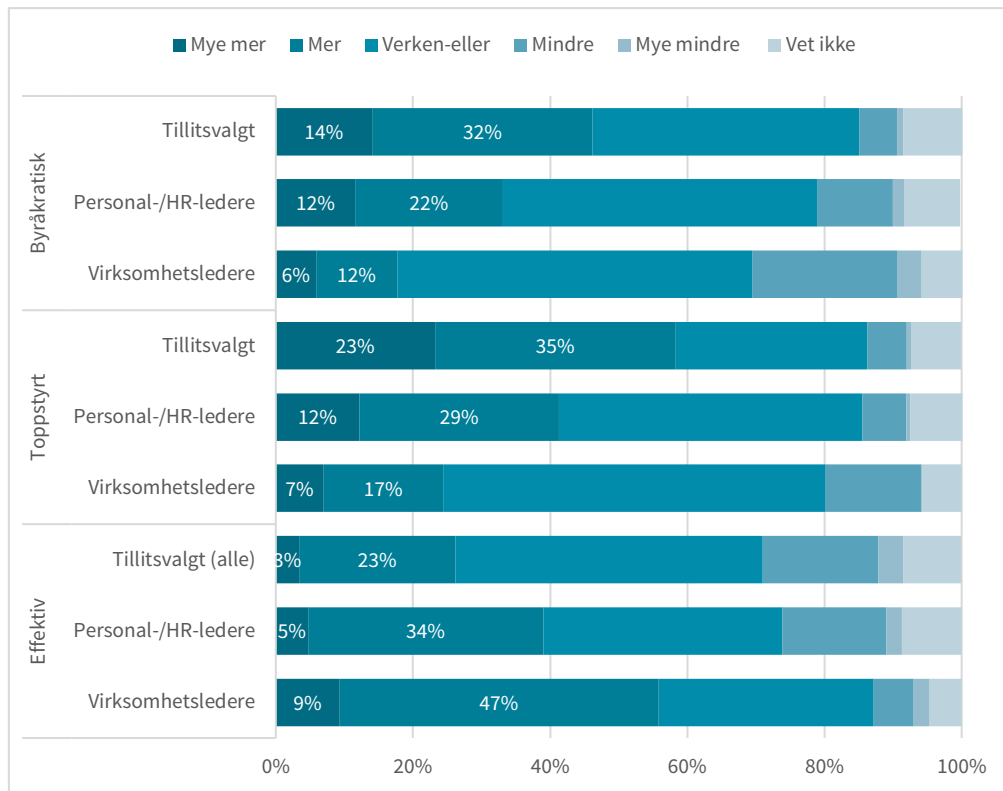
Blant de tillitsvalgte er det svært få som ikke har opplevd omstilling. Åtte av ti hører hjemme i virksomheter hvor minst to omstillinger har funnet sted, og nesten seks av ti i virksomheter med minst tre omstillinger. Nesten hver femte tillitsvalgt jobber i en virksomhet med fem eller seks omstillinger.

4.3 Endringer i ledelsen

Et velfungerende samarbeid mellom ledelse og enkeltansatte og mellom ledelse og tillitsvalgte er avhengig av hvordan ledelse utøves. I spørreundersøkelsen var vi opptatt av ledelse og om ledelsen selv, og de tillitsvalgte, opplever at måten ledelse utføres på, er endret. Respondentene ble bedt om å ta stilling til tre påstander hvor de skulle se tre år tilbake og vurdere om ledelsen i virksomheten hvor de selv jobber, har endret seg ved at den har blitt mer eller mindre byråkratisk, toppstyrt og/eller effektiv (figur 4.2). Svaralternativene kommer fram i figur 4.2.

Figur 4.2 viser at et flertall av virksomhetslederne i staten mener at ledelsen i virksomheten er blitt mer effektiv i løpet av de tre siste årene. Av disse oppgir 9 prosent at ledelsen er blitt mye mer effektiv, mens 47 prosent mener den er blitt mer effektiv. En lavere andel av personallederne/HR-lederne, totalt 39 prosent, svarer at ledelsen i virksomheten har endret seg til å være mer eller mye mer effektiv. Blant de tillitsvalgte er det en klart lavere andel, 26 prosent, som svarer at ledelsen i virksomheten er blitt mye mer eller mer effektiv.

Figur 4.2 Dersom du ser tre år tilbake i tid, vil du si at ledelsen av virksomheten har endret seg? Den har blitt ...



Note: N virksomhetsledere = 85, N personalledere/HR-ledere = 172, og N tillitsvalgte = 1644

24 prosent av virksomhetslederne svarer at ledelsen i virksomheten har blitt mer toppstyrt i løpet av de tre siste årene, mens en klart høyere andel, 41 prosent av personallederne/HR-lederne, svarer det samme. Blant de tillitsvalgte oppgir 58 prosent at ledelsen i virksomheten har blitt mer toppstyrt. 18 prosent av virksomhetslederne oppgir at ledelsen i virksomhetene har blitt mye mer eller mer byråkratisk enn tidligere, mens 36 prosent av personallederne/HR-lederne svarer det samme. Blant de tillitsvalgte svarer 46 prosent at ledelsen har blitt mer byråkratisk enn tidligere.

De er altså betydelige forskjeller i vurderingen fra lederne og fra de tillitsvalgte når det gjelder hvordan ledelsen har utviklet seg.

4.4 Statusrapport samarbeidet

Hovedavtalen skal legge til rette for et godt partssamarbeid på virksomhetsnivå. Vi spurte ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå om hvordan de vurderer samarbeidsforholdene mellom partene på de ulike nivåene i virksomhetene. Svaralternativene kommer fram i tabell 4.3.

Antall respondenter i tabellen synker jo lenger «ned» i virksomhetene vi kommer, noe som skyldes at vi har tatt ut de som har svart «vet ikke» og «ikke aktuelt» på dette spørsmålet. Som vi så i kapittel 3, er det en del virksomheter som ikke har partssamarbeid nede i det enkelte arbeidsområde, og dermed er ikke disse spørsmålene aktuelle for dem.

Tabell 4.3 Ledere og virksomhetstillitsvalgte vurdering av samarbeidsforholdene på ulike nivåer. Prosent. N.

	Svært bra	Bra	Verken bra eller dårlige	Dårlige	Svært dårlige	Det varierer	Total	N
På virksomhetsnivå								
Virksomhetsledere	51	42	3	3	1	0	0	91
Personal-/HR-ledere	36	47	12	2	1	2	100	172
TV virksomhet	17	58	15	4	1	4	100	574
I driftsenhetene								
Virksomhetsledere	32	60	4	1	0	3	100	74
Personal-/HR-ledere	18	57	17	2	1	5	100	128
TV virksomhet	7	47	29	4	1	12	100	461
I arbeidsområdene								
Virksomhetsledere	28	58	10	0	0	5	100	40
Personal-/HR-ledere	13	61	13	7	1	4	100	69
TV virksomhet	5	46	29	3	2	16	100	268

Generelt er det verdt å legge merke til at flertallet svarer at samarbeidet er godt eller svært godt, og at det er svært få, uansett posisjon, som svarer at samarbeidsforholdene er dårlige eller svært dårlige. Det er imidlertid noe variasjon i vurderingen av *hvor* gode samarbeidsforholdene er. Begynner vi med samarbeid på virksomhetsnivå, finner vi at 93 prosent av virksomhetslederne og 83 prosent av personallederne/HR-lederne svarer at samarbeidsforholdene er svært bra eller bra. Det er likevel nyanser i svarene. Over halvparten av virksomhetslederne vurderer samarbeidsforholdene på virksomhetsnivå som svært bra. Blant de tillitsvalgte på virksomhetsnivå er det til sammenligning bare 17 prosent som vurderer samarbeidsforholdene som svært bra, mens i alt 75 prosent av disse tillitsvalgte svarer at de er svært bra eller bra.

De samme respondentene har også vurdert samarbeidsforholdene på lavere nivå, det vil si at dette er vurderinger som ikke er direkte erfaringer ut over at gode samarbeidsforhold, problemer og utfordringer kan rapporteres oppover i organisasjonen. Ha imidlertid in mente at ledere og tillitsvalgte i virksomheter hvor det ikke er partssamarbeid på det aktuelle nivået, ikke har svart, slik at det ikke er helt de samme respondentene (se hvordan antallet respondenter faller i tabell 4.3). Også her er lederne mer positive i sine vurderinger av samarbeidsforholdene enn de virksomhetstillitsvalgte. Blant de tillitsvalgte på virksomhetsnivå i virksomheter som har partssamarbeid på driftsenhetsnivå, er det bare 7 prosent som vurderer samarbeidsforholdene i driftsenhetene som svært bra, og i alt 54 prosent som vurderer de som bra eller svært bra. I de fleste virksomheter vil det være flere driftsenheter, og noen oppgir at samarbeidsforholdene varierer mellom driftsenhetene.

Nederst i tabellen kommer det fram hvordan virksomhetsledere, personalleder/HR-ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå vurderer samarbeidsforholdene i de enkelte arbeidsområdene. Husk at det bare er ledere og virksomhetstillitsvalgte i virksomheter hvor det er partssamarbeid på dette nivået, som har svart. På dette nivået er virksomhetslederne fortsatt svært positive, 86 prosent av dem svarer at samarbeidsforholdene er svært bra eller bra. Også blant personallederne/HR-lederne er det nesten tre av fire som vurderer samarbeidsforholdene som svært bra eller bra. Blant de virksomhetstillitsvalgte svarer rundt halvparten at samarbeidsforhold på arbeidsområdenivå er bra eller svært bra, mens om lag 16 prosent svarer at samarbeidsforholdene varierer.

De tillitsvalgte på driftsenhetsnivå ble også bedt om å vurdere samarbeidsforholdene på sitt nivå og i arbeidsområdene (i de tilfellene der det fantes partssamarbeid på det nivået), mens tillitsvalgte i arbeidsområde ble bedt om å vurdere samarbeidsforholdene i arbeidsområdene (tabell 4.4). I begge tilfeller skulle samarbeidsforholdene på eget nivå vurderes i de tillitsvalgtes egen enhet. 71 prosent av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå vurderer samarbeidsforholdene i sin enhet som svært bra eller bra, noe som innebærer at de i noe større grad enn de tillitsvalgte på virksomhetsnivå vurderer samarbeidsforholdene som bra. Andelen tillitsvalgte på driftsenhetsnivå som oppgir at samarbeidsforholdene i arbeidsområdene er bra eller svært bra, er omtrent lik som det de tillitsvalgte i arbeidsområde selv svarer.

Tabell 4.4 Vurdering av samarbeidsforholdene på driftsenhets- og i arbeidsområdene, blant tillitsvalgte på driftsenhets- og arbeidsområdenivå. Prosent. N.

	Svært bra	Bra	Verken bra eller dårlige	Dårlige	Svært dårlige	Det varierer	Total	N
I driftsenheten								
TV på driftsenhetsnivå om samarbeidsforholdene i sin driftsenhet	18	53	19	3	3	5	100	478
I arbeidsområdet								
TV på driftsenhetsnivå om samarbeidsforholdene i arbeidsområdene	13	54	20	6	3	4	100	274
Tv i arbeidsområdene om samarbeidsforholdene i eget arbeidsområde	17	53	16	4	2	9	100	624

Som nevnt i kapittel 3 kan størrelse ha betydning for partssamarbeidet. På virksomhetsnivå er det ingen systematiske forskjeller etter virksomhetenes størrelser. Når vi ser på hva tillitsvalgte på driftsenhetsnivå svarer, finner vi at de som er tillitsvalgte i virksomheter med 100–500 ansatte, i mindre grad enn tillitsvalgte i virksomheter med over 500 ansatte svarer at partssamarbeidet er bra eller svært bra. I arbeidsområdene finner vi at en større andel av de tillitsvalgte i virksomheter med 100 ansatte eller færre svarer at samarbeidsforholdene er bra (75 prosent), sammenlignet med de som er tillitsvalgte i arbeidsområdene i de største virksomhetene (65 prosent). Ellers er det ingen signifikante forskjeller.

I tabell 4.5 viser vi hvordan vurderingen av samarbeidsforholdene fordeler seg i de ulike hovedsammenslutningene. Ha in mente at forskjellene vi finner, kan henge sammen med hvor (bransje / type virksomhet) de ulike hovedsammenslutningene er representert med tillitsvalgte. På virksomhetsnivå vurderer tillitsvalgte i YS Stat i klart større grad enn tillitsvalgte i Unio samarbeidsforholdene som bra eller svært bra. Også på driftsenhetsnivå er det forskjell på hvordan de tillitsvalgte fra ulike hovedsammenslutninger vurderer samarbeidsforholdene. En klart lavere andel av de tillitsvalgte fra LO Stat og Unio vurderer samarbeidsforholdene som bra eller svært bra, enn av de tillitsvalgte i YS Stat og Akademikerne. Dette mønsteret ser ut til å gjenta seg også på arbeidsområdenivå, men her er forskjellene i hovedsak ikke signifikant forskjellige.

Tabell 4.5 Vurdering av samarbeidsforholdene på ulike nivåer etter hovedsammenslutning. Andel som har svart «svært bra» / «bra». «Ikke aktuelt» og «vet ikke» er tatt ut.

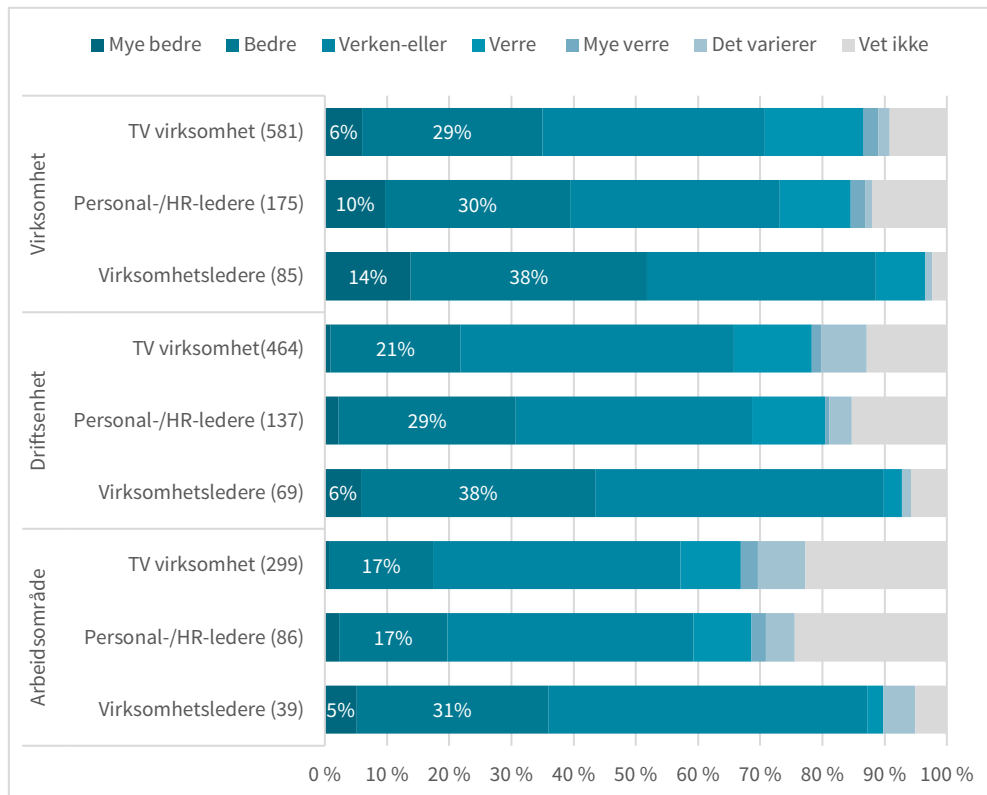
	Virksomhets- nivå	N	Driftsenhets- nivå	N	Arbeidsområde- nivå	N
YS Stat	86	101	63	105	53	72
Akademikerne	76	254	60	191	59	102
LO Stat	71	71	39	121	35	46
Unio	68	120	45	105	43	58
Signifikant forskjell høyeste-laveste	ja		ja		ja	

I spørreundersøkelsen var vi også opptatt av om samarbeidsforholdene har endret seg de siste årene. Virksomhetslederne, personal-/HR-lederne og de tillitsvalgte på virksomhetsnivå fikk følgende spørsmål:

«Vil du si at samarbeidsforholdene mellom partene på de ulike nivåene i virksomheten har blitt bedre eller dårligere de siste tre årene?»

Svaralternativene var «Det har blitt mye bedre», «Det har blitt bedre», «Det har verken blitt bedre eller verre», «Det har blitt mye verre», «Det varierer», «Vet ikke» og «Ikke aktuelt». I spørreundersøkelsen ble det skilt mellom de ulike nivåene, slik at ledere og virksomhetstillitsvalgte skulle svare på dette både når det gjaldt virksomhetsnivå, driftsenhetsnivå og arbeidsområde. Driftsenhetstillitsvalgte skulle svare ut fra eget nivå, og nivået under, mens tillitsvalgte på arbeidsområdene skulle svare på hvordan dette var på det nivået de var tillitsvalgte. I figuren skiller vi ikke mellom de ulike typene ledere.

Figur 4.3 Har samarbeidsforholdene blitt bedre eller verre de siste tre årene? N i figur.



Figur 4.3 viser at 43 prosent av lederne og 35 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå opplever at samarbeidsforholdene har blitt bedre på virksomhetsnivå de siste tre årene. Samtidig svarer 12 prosent av virksomhetslederne og 16 prosent av de tillitsvalgte at samarbeidsforholdene har blitt verre eller mye verre. Lederne og de tillitsvalgte på virksomhetsnivå ble også bedt om å vurdere samarbeidsforholdene nedover i egen virksomhet, og 35 prosent av lederne i virksomheter som har partssamarbeid på driftsenhetsnivå, vurdere at samarbeidsforholdene er blitt bedre eller mye bedre, mens blant de tillitsvalgte er det 22 prosent som svarer det samme. 9 prosent av lederne og 15 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå i virksomheter som har partssamarbeid på driftsenhetsnivå, opplever at samarbeidsforholdene på driftsenhetsnivå har blitt dårligere de siste tre årene.

Blant de tillitsvalgte og lederne hvor det er partssamarbeid i arbeidsområdene, er det 25 prosent av lederne og 18 prosent av de tillitsvalgte som svarer at samarbeidsforholdene er blitt bedre eller mye bedre, mens 9 prosent av lederne og 13 prosent av de tillitsvalgte svarer at samarbeidsforholdene har blitt verre. Disse forskjellene er imidlertid ikke signifikante. Legg til slutt merke til den store andelen som ikke vet om samarbeidsforholdene har endret seg de siste tre årene, verken på eget nivå (virksomhetsnivået) eller på lavere nivå i virksomheten. Alt i alt viser figuren at ledere også her svarer mer positivt enn de tillitsvalgte.

Også her ble tillitsvalgte på driftsenhetsnivå bedt om å gi sin vurdering av endringer i samarbeidsforholdene på sitt nivå de siste tre årene, og om aktuelt, på nivået under. Tillitsvalgte i arbeidsområde ble bedt om å gi en slik vurdering for sin enhet (tabell 4.6). 17 prosent av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå svarer at samarbeidsforholdene har blitt verre eller mye verre. 31 prosent av disse mener samarbeidsforholdene er blitt bedre eller mye bedre. 17 prosent av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå svarer at samarbeidsforholdene har blitt verre eller mye verre. Disse resultatene innebærer at en noe høyere andel av de tillitsvalgte på dette nivået sammenlignet med de tillitsvalgte for hele virksomheten uttrykker at partssamarbeidet beveger seg i positiv retning.

Tabell 4.6 Vurdering av endring i samarbeidsforholdene på driftsenhet og arbeidsområde. Prosent. N.

	Det har blitt mye bedre	Det har blitt bedre	Det har verken blitt bedre eller verre	Det har blitt verre	Det har blitt mye verre	Det varierer	Vet ikke	Totalt	N
I driftsenhetene									
TV driftsenhetsnivå	2	29	43	15	2	10	2	100	484
I arbeidsområdene									
TV driftsenhetsnivå	1	19	44	15	2	19	1	100	477
TV arbeidsområde	3	26	41	14	2	14	3	100	632

Vi finner signifikante forskjeller mellom svarene fra de ulike hovedsammenslutningene (se tabellene i vedlegg 4). Gjennomgående er det noe flere tillitsvalgte fra LO Stat og Unio som rapporterer om at samarbeidsforholdene er blitt verre.

Har ledelsen og arbeidstakerorganisasjonene blitt mer samarbeidsorientert?

Tillitsvalgte og ledere ble bedt om å vurdere om ledelsen og arbeidstakerorganisasjonene i virksomheten har blitt mer eller mindre *samarbeidsorientert* over tid. Det er liten forskjell mellom tillitsvalgte på de ulike nivåene, i tabellen viser vi derfor bare samlede tall.

En betydelig andel ledere og tillitsvalgte svarer at så vel ledelsen som arbeidstakerorganisasjonene har blitt mer samarbeidsorientert. Bare et mindretall oppgir det motsatte – at de er blitt mindre samarbeidsorientert (tabell 4.7). Tabellen viser videre at det er liten forskjell på om vurderingen dreier seg om ledelsen eller arbeidstakerorganisasjonene. En viktig forskjell er at en lavere andel tillitsvalgte enn ledere svarer at ledelsen i virksomheten har blitt mer samarbeidsorientert. Vi finner ikke en tilsvarende forskjell når det gjelder vurderingen av om arbeidstakerorganisasjonene har blitt mer samarbeidsorientert eller ikke.

Tabell 4.7 Dersom du ser tre år tilbake i tid, vil du si at ... har endret seg? De har blitt ... samarbeidsorientert. Prosent. N.

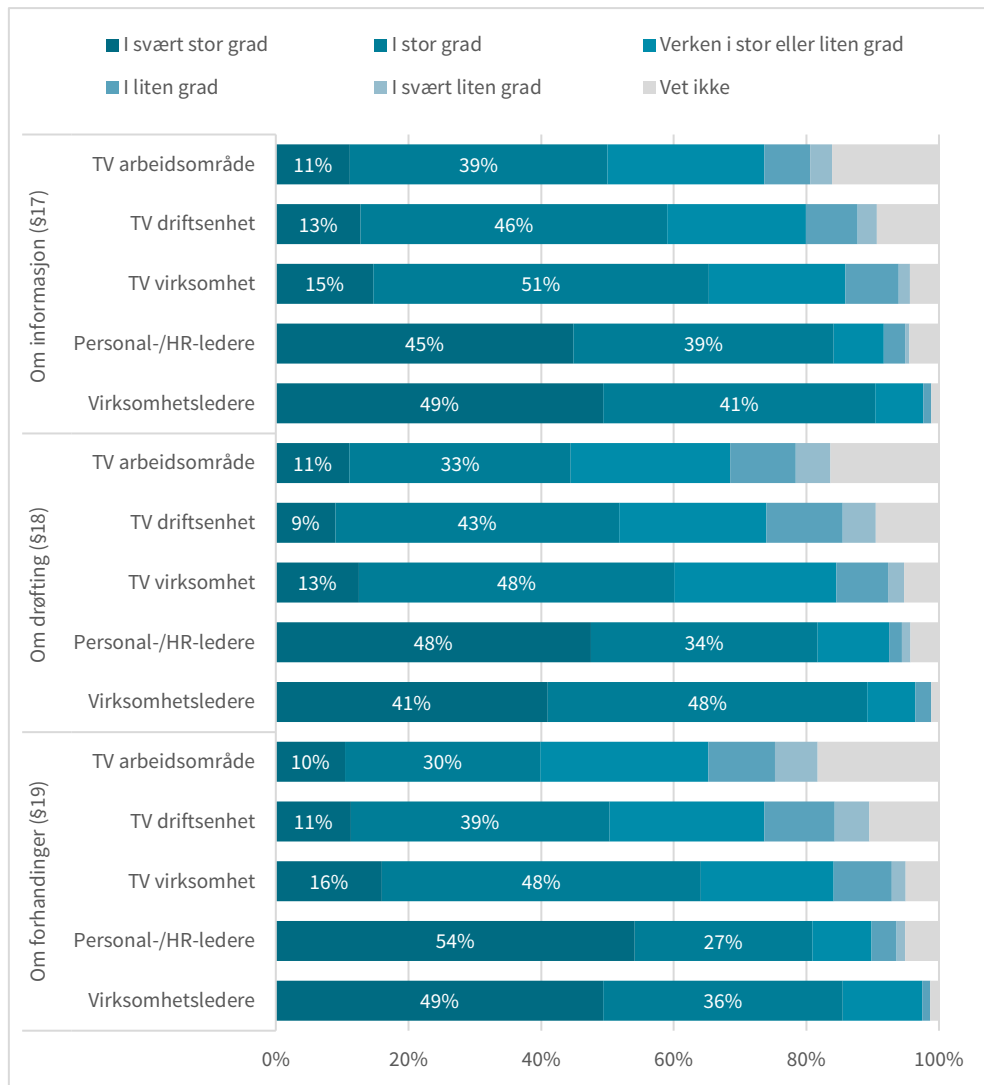
	De har blitt mye mer	Mer	Verken – eller	Mindre	De har blitt mye mindre	Vet ikke	Total	N	
Her ledelsen i virksomheten endret seg?									
Virksomhetsledere	13	39	36	8	0	5	100	87	
Personal-/HR-ledere	10	31	37	10	4	8	100	172	
Tillitsvalgt	5	27	37	18	6	7	100	1642	
	De har blitt mye mer	Mer	Verken – eller	Mindre	De har blitt mye mindre	Det varierer	Vet ikke	Total	N
Har arbeidstakerorganisasjonene i virksomheten endret seg?									
Virksomhetsledere	7	38	39	8	2	0	6	100	85
Personal-/HR-ledere	5	30	44	8	1	1	12	100	173
Tillitsvalgt	7	35	40	5	1	2	11	100	1631

Vi ser om svarene fra de tillitsvalgte varierer etter virksomhetens størrelse. Her er svaret nei. Vi finner heller ingen forskjeller av betydning mellom tillitsvalgte i de ulike hovedsammenslutningene.

4.5 Praktisering i tråd med hovedavtalen

Partssamarbeid og samarbeidsforhold er en viktig del av det hovedavtalen skal sette rammer for. I avtalen er det bestemmelser knyttet til hvilke saker som skal være informasjonssaker, hvilke som skal være drøftingssaker, og i hvilke tilfeller saker skal defineres som forhandlingssaker. I intervjuene fikk vi flere eksempler på at det var en del diskusjoner om hvorvidt en sak var en informasjons- eller drøftingssak. I spørreundersøkelsen fikk den enkelte svargiver spørsmål om i hvilken grad partssamarbeidet der de er leder/tillitsvalgt, er i tråd med hovedavtalens bestemmelser om informasjon (§ 17), drøftinger (§ 18) og forhandlinger (§ 19). De tillitsvalgte ble generelt bedt om å svare for det nivået de selv var tillitsvalgte. Svaralternativene på disse spørsmålene vises i figur 4.4.

Figur 4.4 I hvilken grad er partssamarbeidet i tråd med hovedavtalens bestemmelser?



Note: N virksomhetsledere = 83, N personalledere/HR-ledere = 157, N tillitsvalgte virksomhet = 536, N tillitsvalgte driftsenhet = 442, og N tillitsvalgte arbeidsområde = 577

Figur 4.4 viser at det er store forskjeller i oppfatningene rundt om bestemmelsene følges eller ikke. Figuren viser at mens 90 prosent av virksomhetslederne og 84 prosent av personal-/HR-lederne svarer at bestemmelsene om informasjon følges i stor eller svært stor grad, er det klart færre av de tillitsvalgte som er enige i dette. Blant de tillitsvalgte på virksomhetsnivå, som er på samme nivå som lederne, er det bare 66 prosent som er enige i at bestemmelsene i svært stor grad eller i stor grad følges. Vi finner i stor grad det samme mønsteret også når det gjelder om bestemmelsene rundt forhandlingsaker og drøftingsaker følges. En stor andel av lederne oppgir at bestemmelsene følges, mens en god del av de tillitsvalgte ikke deler denne oppfatningen. Undersøkelsen viser også at et ikke ubetydelig mindretall blant de tillitsvalgte oppgir at bestemmelsene i liten eller svært liten grad følges. For eksempel svarer 11 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå at bestemmelsene om forhandlinger i liten eller svært liten grad følges, mens 10 prosent av dem svarer at bestemmelsene om forhandlinger i liten eller svært liten grad følges. Tillitsvalgte oppgir i større grad enn lederne at de ikke vet om bestemmelsene følges, og jo

lenger nede i organisasjonen den enkelte er tillitsvalgt, jo større er sjansen for at vedkommende svarer at han/hun ikke vet. Dette kan henge sammen med at de tillitsvalgte i mindre grad er i møter hvor disse begrepene brukes aktivt.

Vi har videre undersøkt om det er slik at det er forskjell i oppfatningen rundt disse tre bestemmelsene etter om de tillitsvalgte er i en liten eller stor statlig virksomhet, men vi finner ingen sammenheng med størrelse. Imidlertid finner vi noen forskjeller mellom hovedsammenslutningene. Tillitsvalgte i Unio er de som i størst grad opplever at disse bestemmelsene ikke følges opp.

4.6 Hovedpunkter i kapittel 4

- Både ledere og tillitsvalgte er positive til det generelle arbeidsmiljøet i virksomheten, til forholdet mellom ledelse og ansatte og til utviklingen i virksomheten, og lederne er noe mer positive enn de tillitsvalgte.
- Mange ledere og tillitsvalgte må håndtere omstillinger. Rundt åtte av ti ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå svarer at virksomheten der de jobber, har fått en ny organisasjonsstruktur i løpet av de siste tre årene, og en omtrent like stor andel svarer at ny teknologi har gjort at de arbeider på nye måter i virksomheten.
- Mange av respondentene har opplevd en rekke ulike typer omstillinger i sin virksomhet de siste tre årene.
- Det er ulike syn på hvordan ledelsen i virksomhetene har utviklet seg. Mange virksomhetsledere (56 prosent) mener ledelsen der de selv er, har blitt mer effektiv, 24 prosent svarer at den har blitt mer toppstyrt. En lavere andel tillitsvalgte er enige i at ledelsen har blitt mer effektiv, mens en større andel (58 prosent) opplever at den har blitt mer toppstyrt. Mange av de tillitsvalgte opplever at lederne har blitt mer byråkratiske (46 prosent). Bare 18 prosent av virksomhetslederne svarer det samme.
- Få ledere og tillitsvalgte opplever samarbeidsforholdene mellom ledelse og fagforeninger som direkte dårlige. Ledere vurderer samarbeidsforholdene i større grad enn tillitsvalgte som bra, både på eget nivå og nedover i virksomheten.
- Tillitsvalgte på virksomhetsnivå oppfatter samarbeidet nede i organisasjonen som dårligere enn det de tillitsvalgte på de lavere nivåene i organisasjonen selv gjør.
- Tillitsvalgte i YS Stat opplever samarbeidsforholdene som klart bedre enn tillitsvalgte i Unio på høyere nivå i virksomhetene. På lavere nivåer opplever tillitsvalgte i YS Stat samarbeidsforholdene som klart bedre enn det tillitsvalgte i Unio og LO Stat gjør.
- 43 prosent av lederne og 35 prosent av de tillitsvalgte opplever at samarbeidsforholdene har blitt bedre de siste tre årene, mens 12 prosent av lederne og 16 prosent av de tillitsvalgte opplever at de har blitt verre.
- En stor andel ledere, 52 prosent av virksomhetslederne, 41 prosent av personal-/HR-lederne, og 32 prosent av de tillitsvalgte opplever at ledelsen har blitt mer eller mye mer samarbeidsorientert de siste tre årene. Vi finner omtrent det samme når respondentene blir spurt om arbeidstakerorganisasjonene har blitt mer samarbeidsorientert, hvor 45 prosent av lederne, 35 prosent av personal-/HR-lederne og 43 prosent av de tillitsvalgte opplever det de siste tre årene.
- Det er stor forskjell mellom ledere og tillitsvalgte i oppfattelsen av om hovedavtalens bestemmelser om informasjon, drøfting og forhandling følges eller ikke. Lederne mener det i klart større grad enn de tillitsvalgte.

5 Aktiviteter og ressursbruk – møter, tid og frikjøp

En sentral del av et velfungerende partssamarbeid er at partene møtes for å diskutere ulike temaer som er relevante og viktige for ledere og tillitsvalgte i de statlige virksomhetene. Hovedavtalen i staten skiller mellom ulike typer saker som tas opp i formelle møter, etter om saken er en informasjons-, forhandlings- eller drøftingssak. I tillegg til de mer formelle møtene kan tillit og gode partsforhold bygges gjennom uformell kontakt mellom partene lokalt. Er det slik kontakt i de statlige virksomhetene? I dette kapitlet ser vi nærmere på hvem som deltar i partssamarbeidet, og på hvilke nivåer dette samarbeidet skjer. Et velfungerende partssamarbeid, hvor det finnes tillit og godt samarbeid, vil kreve at det settes av nok tid til å forberede og diskutere saker og nok tid til å bygge tillit mellom partene, enten dette er sentralt i virksomhetene eller lokalt på driftsenhetsnivå eller innenfor ulike arbeidsområder. I kapitlet ser vi nærmere på hvor mye tid og ressurser som brukes på partssamarbeidet, og om og i hvilken grad de tillitsvalgte kjøpes fri slik at de har tid og muligheter til å følge opp kravene som følger med tillitsvalgtarbeidet. I hovedsak bygger vi på den kvantitative undersøkelsen i dette kapitlet, mens det kvalitative materialet trekkes inn for å gi bakgrunn for noen av spørsmålene eller for å gi mulige forklaringer på funnene fra spørreundersøkelsen.

5.1 Møter: Hvem deltar i partssamarbeidet?

I avsnitt 3.1 gir vi en oversikt over hvilke nivåer virksomhetene kan velge å etablere formelt samarbeid på, altså IDF-møter på **virksomhetsnivå**, **driftsenhetsnivå** og i **arbeidsområdene**. Intervjuene er ikke representative for hele staten, men etterlater likevel et inntrykk av at øverste leder i mindre etater og på lavere nivåer deltar i IDF-møtene, mens øverste leder i større etater gjerne deltar når han eller hun anser at det er behov for det, men ikke hver gang.

Virksomhetsleder deltar ikke så ofte som vi ønsker. Han deltar når vi har drøfting og forhandling på store saker, omstilling og store prosesser. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Tillitsvalgte i en av de store virksomhetene gir uttrykk for at det er viktig å møte øverste leder. Tidligere hadde de egne møter med øverste leder og opplevde at de fikk god innflytelse når de fikk uttrykke sin oppfatning direkte til øverste leder. Når øverste leder ikke møter i IDF-møtene, blir uformelle møter med ledelsen viktigere, påpekte en tillitsvalgt. I mindre etater er det, som nevnt at øverste leder deltar i IDF-møtene. Det kan likevel være leder av HR-avdelingen som har ansvar for forhandlingene.

Vi sitter begge i samarbeidsutvalget, men [HR-leder] drøfter avtaleverket og gjør de tilpasningene. (Leder virksomhetsnivå)

I intervjuene med ledere og tillitsvalgte ble det stilt spørsmål om øverste leder og linjeledere deltar i IDF-møtene. Tillitsvalgte gir ofte uttrykk for at det er viktig at ansvarlig beslutningstaker deltar i drøftinger dersom medbestemmelsen skal fungere godt. At øverste

leder deltar på møtene, sikrer at de synspunktene tillitsvalgte presenterer på møtene, når fram til lederen, og at leder kan få respondere direkte til de tillitsvalgte.

I flere av etatene er det vanlig at øverste leder deltar på IDF-møtene. I tilpasningsavtalen om medbestemmelse for Kystverket er det slått fast at kystdirektør, assisterende kystdirektør og stabsdirektør for HR møter som representanter fra arbeidsgiver i kontaktmøter på virksomhetsnivå. Andre direktører i linjen kan møte etter sak og behov (Kystverket 2017-2019). Tilsvarende bestemmelse finner vi i tilpasningsavtalen for Fylkesmannen i Agder, der det heter at «arbeidsgiver er representert ved fylkesmannen og assisterende fylkesmann samt administrasjonsdirektøren» (Fylkesmannen i Agder 2018-2019).

Slike bestemmelser er ikke vanlig i alle tilpasningsavtaler. Tilpasningsavtalen i skatteetaten har for eksempel ingen slike bestemmelser (Skatteetaten 2017-2019). I en av virksomhetene pekte tillitsvalgte på at det kunne skape usikkerhet å ikke ha en direkte dialog med linjeledelsen.

Øverste leder delegerer medbestemmelsen nedover. Dette er en amerikanisert HR-variant. Jeg mener medbestemmelsen kan bli skadelidende. Direktør i HR leder møtene. Direktøren får ikke se referatet før dagen etterpå. Vi har ikke kontroll på hva som kommer videre. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Ledelsens tilstedeværelse hadde vært et hett tema i en av virksomhetene vi intervjuet. Der ble det gjort endringer, slik at enten direktør eller assisterende direktør alltid skulle være til stede i IDF-møtene. HR-leder opplevde at dette var et særegent trekk ved staten.

Jeg kan innlede med å si at jeg opplever at begrepet HR har en annen betydning i staten enn i det private. Det handler mye om at en toppleder i arbeidstakerorganisasjonene skal møte toppledere for motparten, det skal være likeverdighet. Det handlet litt om at vi ikke traff på det å være likeverdige parter. (Leder virksomhetsnivå)

Det vil alltid være noen møter ledelsen ikke kan delta på, og et fravær behøver ikke bety at lederansvaret er «delegert» nedover. Det er likevel en mulighet for at ledelsens fravær fra møter som skal ivareta medbestemmelse, gir HR-avdelingene større innflytelse og kan skape en opplevelse hos de tillitsvalgte av å ikke nå fram til linjeledelsen med sine synspunkter. I intervjuene på sentralt plan ble det understreket at en slik uformell overføring av lederansvaret ikke er ønsket i statlig arbeidsgiverpolitikk. Det er leder av virksomheten som skal representere arbeidsgiver, og HR-ressursene skal støtte opp om dette:

Verken ledelses- eller arbeidsgiveransvaret kan outsources til HR. I det ligger det at HR er en støttefunksjon for ledelsen og at medbestemmelse i virksomheten ikke utelukkende kan legges til HR. (Leder sentralt nivå)

Deltakelse i formelle møter

I hovedavtalen legges det opp til at partssamarbeid skal foregå i form av formelle møter med saker som kan klassifiseres som informasjonsaker, drøftingssaker eller forhandlingsaker. I intervjuene kom det fram at virksomhetslederne i en del virksomheter sjelden deltar på de formelle møtene, eller at de tillitsvalgte i alle fall opplever at de deltar for sjelden, og at disse møtene ifølge en del tillitsvalgte «i for stor grad» var overlatt staben ved HR-/personalleder. Caseundersøkelsene viste videre at beslutningsmyndighet i en del virksomheter er nokså sentralisert, noe som innebærer at det var klart mer formell aktivitet og tett partssamarbeid sentralt i virksomheten enn i de lokale enhetene. Vi var også i spørreundersøkelsen opptatt av om og hvor ofte slike formelle møter avholdes. I spørreundersøkelsen fikk lederne følgende spørsmål:

«Omtrent hvor ofte deltar du i formelle møter (informasjon, drøfting og forhandlingsmøter (IDF)) med tillitsvalgte om temaer som angår ansatte eller virksomheten?»

De tillitsvalgte ble forelagt et nokså likelydende spørsmål:

«Omtrent hvor ofte deltar du i formelle møter (informasjon, drøfting og forhandlingsmøter (IDF)) med ledelsen om temaer som angår medlemmene eller virksomheten?»

Svaralternativene på spørsmålene kommer fram i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Hvor hyppig deltar tillitsvalgte og ledere på formelle IDF-møter? Prosent. Etter type leder og tillitsvalgt.

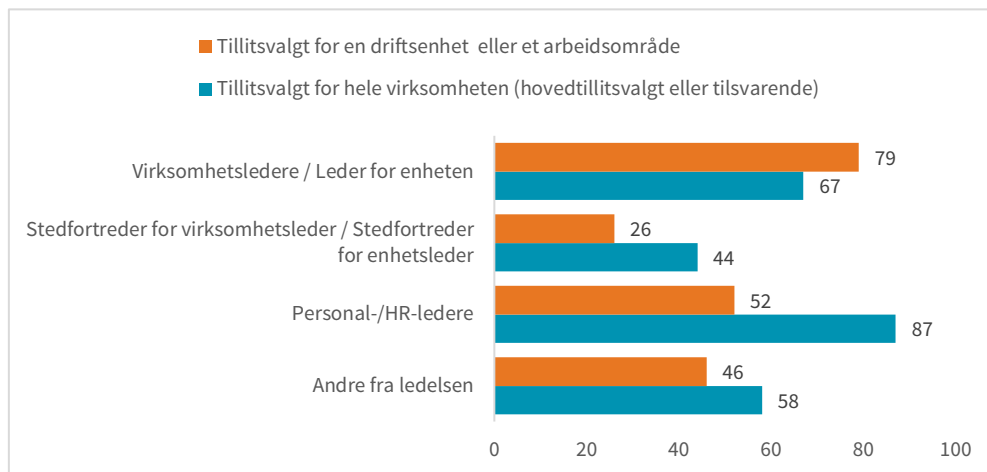
	Virksomhetsledere	Personal-/HR-ledere	TV virksomhet	TV driftsenhet	TV arbeidsområde
Stort sett hver uke eller oftere	1	4	10	2	2
Stort sett hver måned	58	65	63	59	41
Årlig eller noen få ganger i året	30	19	17	21	30
Aldri	10	10	10	17	26
Vet ikke	1	1	1	1	2
Totalt	100	100	100	100	100
N	84	164	548	460	598

Hva respondentene svarer, er delt opp etter hvilken type leder eller tillitsvalgt den enkelte er, og svarene kommer fram i tabell 5.1. Enkelte forhold er tydelige ut fra tabellen. 59 prosent av virksomhetslederne og 69 prosent av personal-/HR-lederne deltar på slike møter stort sett hver måned (forskjellen mellom disse typene ledere er ikke signifikant). Så mange som 11 prosent av virksomhetslederne og personal-/HR-lederne deltar aldri på slike formelle møter (eller ikke vet om de gjør det). De tillitsvalgte på virksomhetsnivå er ofte (hver uke eller oftere) i slike formelle møter, mens det er mer uvanlig blant tillitsvalgte på lavere nivå. Denne forskjellen bare øker dersom vi ser på andelen som deltar i slike møter månedlig eller oftere. Mens bare 43 prosent av de tillitsvalgte i et arbeidsområde og 61 prosent av de tillitsvalgte for en driftsenhet gjør det, gjelder det hele 73 prosent av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå. At det er slik, er nokså naturlig, antallet saker vil ofte kunne bli større på virksomhetsnivå, spesielt i større virksomheter.

I flere av intervjuene, spesielt blant de tillitsvalgte på virksomhetsnivå i enkelte av virksomhetene, kom det opp at tillitsvalgte opplevde det som vanskelig å få til et fungerende partssamarbeid når virksomhetsleder i begrenset grad deltok i de formelle møtene og overlot disse til HR-/personalleder. At partssamarbeidet ble flyttet fra linja til stab, ble av enkelte opplevd som vanskelig og som noe som hindret god dialog om viktige faglige temaer. Er det utbredt at virksomhetslederne overlater partssamarbeidet til andre, og i så fall overlates det til HR/personal, slik at det flyttes ut av den faglige linja? I spørreundersøkelsen spurte vi tillitsvalgte for hele virksomheten, og de tillitsvalgte på lavere nivå, som hadde deltatt på formelle møter, om hvem som deltar på de formelle møtene. Respondentene kunne krysse av på flere svaralternativer. Figur 5.1 viser at HR-/personalleder er det flest tillitsvalgte svarer, nesten ni av ti svarer at vedkommende deltar på de formelle møtene. Til sammenligning svarer klart færre, 67 prosent, at virksomhetsleder deltar på disse møtene. I en del tilfeller møter tillitsvalgte for hele virksomheten en stedfortreder for virksomhetsleder, noe som samsvarer med hva som kom fram gjennom de kvalitative casestudiene. Figuren viser videre at det er forskjell på hvem de tillitsvalgte møter som

«motpart», etter hvilket nivå den enkelte er tillitsvalgt på. En stor andel av de som er tillitsvalgt for en driftsenhet eller et arbeidsområde, møter lederen for den enheten de er tillitsvalgt i, og på det nivået er det sjeldnere kontakt med HR-/personalledelsen.

Figur 5.1 Hvem deltar på de formelle møtene fra arbeidsgiversiden ifølge tillitsvalgte som har deltatt på IDF-møter? Flere kryss mulig. Prosent.



Note: N tillitsvalgte for hele virksomheten = 497, N tillitsvalgte for en driftsenhet/arbeidsområde = 837

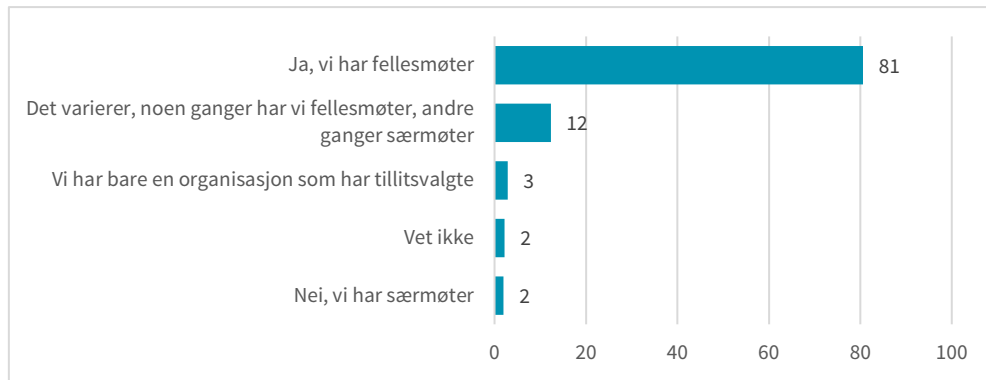
I casestudiene intervjuet vi arbeidstakerorganisasjonene som deltok på IDF-møter eller tilsvarende. I tillegg til slike formelle fellesmøter kom det fram at det var en del uformell kontakt mellom tillitsvalgte og ledelsen enkelte steder, og at det noen ganger kunne forekomme at det var egne formelle møter mellom ledelsen og enkelte foreninger.

Også i spørreundersøkelsen var vi opptatt av dette. De som svarte at de hadde deltatt på formelle møter i spørreundersøkelsen, fikk derfor følgende spørsmål:

«Er de formelle møtene vanligvis felles for alle organisasjonene som er representert på ditt nivå?»

Svaralternativene kommer fram i figur 5.2. De aller fleste har bare fellesmøter, mens 12 prosent svarer at det varierer, slik at de noen ganger har fellesmøter og andre ganger har særmøter. Noen svært få, 2 prosent, svarer at de bare har særmøter. Særmøter kan være mer vanlig i forbindelse med tarifforhandlinger. Det kan være at noen respondenter har hatt slike møter i tankene når de har svart, og det kan dermed være noe usikkerhet forbundet med svarene i tabellen, og om svarene utelukkende gjelder forhandlingsmøter etter hovedavtalen.

Figur 5.2 Er de formelle møtene vanligvis felles for alle organisasjonene som er representert? Både ledere og tillitsvalgte. Prosent.

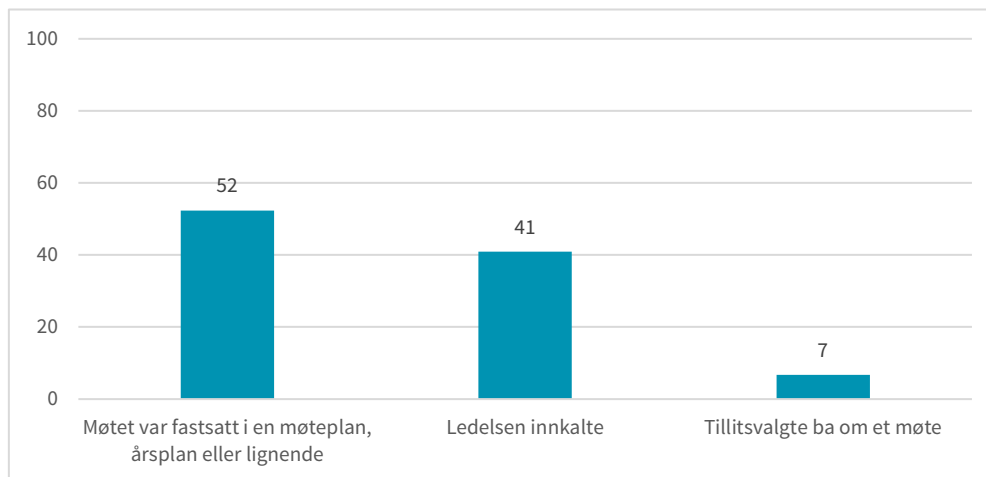


Note: N = 1508

Formelle IDF-møter: Hvem forbereder sakene?

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene som oppga at det foregikk formelle IDF-møter i virksomheten, om hvem som tar initiativ til å ordne det neste formelle møtet. Resultatene kommer fram i figur 5.3 og viser at møtet i stor grad er fastlagt i en møteplan, årsplan eller likende. Dette funnet er i tråd med inntrykkene fra intervjuene vi har gjennomført. De kvalitative intervjuene viste at det som oftest var ledelsen som kom med sakene som var på dagsordenen, og slik sett er det naturlig at det er sjeldnere at det er de tillitsvalgte som ber om et møte.

Figur 5.3 Hvordan kom det siste formelle møtet den enkelte deltok på (før korona), i stand? Både ledere og tillitsvalgte. Prosent.



Note: N = 1507

I de kvalitative intervjuene går det også fram at det stort sett er arbeidsgiver som tar initiativ til å fremme saker. Arbeidsgiver setter opp dagsordenen, og saker som skal tas opp, må være sendt inn i forkant av møtet. Både ledere og tillitsvalgte forteller at det er mulig å presentere saker under møtet, men at det sjelden gir mulighet til drøfting eller behandling av saken på møtet.

Tillitsvalgte tar sjelden opp saker. Vi kan avtale i et møte at vi tar opp saken senere. Da kan [saken] komme fra tillitsvalgtsiden. (Leder virksomhetsnivå)

Vi hadde en frist for å melde inn saker. [Sakene] er stort sett arbeidsgiverpreget. Vi føler kanskje at vi ikke har innflytelsen. Det hender vi spiller inn saker som ikke blir tatt ved første møte. Det blir utsatt fordi arbeidsgiver vil ha mer tid. Det er ikke rom på møtet, ikke nok tid til å ta disse sakene. (Tillitsvalgt driftsenhetsnivå)

Både ledere og tillitsvalgte vil ha tid til å forberede seg til møtene. Tillitsvalgte, som sjeldnere presenterer egne saker, må forholde seg til dagsordenen og utsending av sakspapirer. Enkelte påpekte at det kunne bli lite tid til forberedelser:

Muligheten til å forberede seg til møter er et problem. Sakspapirer skal komme en uke i forveien, men i store saker kommer de veldig tett opp til møtedatoen. Vi har møte tidlig i uken, vi får dokumenter fredag, og det er knapp tid. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Deltakelse i uformelle møter

I tillegg til formelle IDF-møter kan partssamarbeid foregå gjennom uformell samhandling og mer uformelle møter. I spørreundersøkelsen ble det spurt om dette.

Lederne ble stilt følgende spørsmål: «Omtrent hvor ofte deltar du i uformelle møter med tillitsvalgte om temaer som angår ansatte eller virksomheten?»

De tillitsvalgte fikk et lignende spørsmål, som lød: «Omtrent hvor ofte deltar du i uformelle møter med ledelsen om temaer som angår medlemmene eller virksomheten?»

Lederen må mange steder forholde seg til tillitsvalgte fra ulike organisasjoner, noe som øker sannsynligheten for at de har uformell kontakt med en eller flere tillitsvalgte. Uformell kontakt er temaet i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Hvor hyppig deltar ledere og tillitsvalgte på uformelle møter med hverandre? Prosent.

	Virksomhetsledere	Personal-/HR-ledere	TV virksomhet	TV driftsenhet	TV arbeidsområde
Stort sett hver uke eller oftere	24	18	9	9	5
Stort sett hver måned	39	45	27	24	24
Årlig eller noen få ganger i året	27	26	41	39	36
Aldri	8	9	20	26	31
Vet ikke	1	2	3	3	4
Totalt	100	100	100	100	100
N	84	164	628	454	594

24 prosent av virksomhetslederne og 18 prosent av HR-/personallederne deltar på uformelle møter hver uke eller oftere, og i alt 63 prosent av virksomhetslederne og HR-/personallederne oppgir at de har slike uformelle møter stort sett hver måned eller oftere. 9 prosent av virksomhetslederne og 8 prosent av HR-/personallederne har aldri slike uformelle møter. Bildet er ikke helt det samme blant de tillitsvalgte. 9 prosent av tillitsvalgte på virksomhetsnivå eller en driftsenhet har slike møter stort sett hver uke eller oftere, sammenlignet med 5 prosent av de som er tillitsvalgt for et arbeidsområde. Blant de som er tillitsvalgt på virksomhetsnivå, er det 20 prosent som aldri har uformelle møter som angår medlemmene eller virksomheten, mens det gjelder 26 prosent av de som er tillitsvalgt for en driftsenhet, og 31 prosent av de som er tillitsvalgt på et arbeidsområde. Den

uformelle kontakten er dermed noe lavere jo mindre sentralt plassert den tillitsvalgte er, eller om du vil, jo nærmere de faktiske arbeidsoppgavene den tillitsvalgte er. Sammenligner vi funnene i tabell 5.1 (formell kontakt) med funnene i tabell 5.2, kommer det fram at virksomhetsledere og HR-/personalledere klart oftere har uformell enn formell kontakt med de tillitsvalgte.

Man kunne anta at det er tettere kontakt mellom ledere og tillitsvalgte i små virksomheter, hvor det kanskje er flere anledninger for å ta saker underveis og «over bordet». Imidlertid finner vi ingen forskjell i hvor hyppig ledere og tillitsvalgte møter hverandre uformelt, etter størrelsen på virksomheten.

Formell og uformell kontakt mellom ledere og tillitsvalgte totalt sett

En del ledere og tillitsvalgte har kontakt med «motparten» både formelt og uformelt, og det går delvis an å se for seg at noe uformell kontakt kan erstatte formell kontakt. Samtidig innebærer tett partssamarbeid kanskje både tett formell og uformell kontakt. Der tillitsvalgte eller ledere sjelden eller aldri er i kontakt med motparten, verken formelt eller uformelt, kan vi slå fast at partssamarbeidet ikke fungerer eller i det minste ligger i dvale. Ut fra spørsmålene om deltakelse i formelle og uformelle møter kan vi lage en firefeltstabell hvor vi kategoriserer hvor stor andel av de tillitsvalgte, og lederne, som har ulike typer kontakt med motparten nokså jevnlig. Når vi gjør dette, kategoriserer vi tillitsvalgte/ledere som har formelle eller uformelle møter med motparten stort sett hver måned eller oftere som å ha kontakt, mens de som svarer at de bare har kontakt noen få ganger i året, årlig eller sjeldnere/aldri, som at de ikke har formell/uformell kontakt. Tabell 5.3 viser at en stor andel av lederne, spesielt personal-/HR-lederne, møter tillitsvalgte både formelt og uformelt. Blant de tillitsvalgte er det en lavere andel som møter ledere både formelt og uformelt, og andelen som gjør det, er større blant de tillitsvalgte på virksomhetsnivå enn blant de som er tillitsvalgte på lavere nivå. Tabellen viser samtidig at 20 prosent av virksomhetslederne verken har formell eller uformell kontakt med de tillitsvalgte i virksomheten de leder, og at 25 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå heller ikke har formell eller uformell kontakt med ledelsen. Tabellen viser at jo lavere nivå den tillitsvalgte er tillitsvalgt på, jo høyere andel har aldri formell eller uformell kontakt med ledelsen.

Tabell 5.3 Ledernes kontakt med tillitsvalgte i virksomheten. Etter leder- og tillitsvalgtrolle. Prosent. N.

	Virksom- hetsledere	Personal-/ HR-ledere	TV virksomhet	TV driftsenhet	TV arbeidsområde
Møtes både formelt og uformelt	42	49	32	26	18
Møtes bare formelt	17	21	40	35	25
Møtes bare uformelt	20	14	3	7	11
Møtes verken uformelt eller formelt	20	16	25	32	46
Totalt	100	100	100	100	100
N	83	164	535	454	594

5.2 Rammene rundt samarbeidet

De formelle rammene rundt IDF-møtene er stort sett gode, ifølge ledere og tillitsvalgte som deltok i de kvalitative intervjuene. Møtene blir gjennomført regelmessig, vanligvis etter en fast oppsatt møteplan. Noen virksomheter har mer omfattende møter som kan strekke seg over flere dager. Dette gjelder for eksempel i Kystverket hvor det på virksomhetsnivå er fire faste møter i året. Disse kan vare fra én til to dager, og deltakerne må fly

inn fra flere steder i landet for å kunne delta. Andre virksomheter har hyppigere møter med kortere varighet. Hos Fylkesmannen i Agder gjennomføres det ni til ti faste møter i året etter en møtekalender som blir satt opp for et halvt år av gangen.

Tillitsvalgte gir uttrykk for at det er viktig at det ikke går for lang tid mellom møtene. Hyppige møter gjør det lettere å komme tidlig inn i saker som skal behandles. Etter utbruddet av covid-19-pandemien våren 2020 har virksomhetene benyttet digitale møter. I flere av virksomhetene har det vært drøftet om videomøter kan erstatte fysiske møter på mer regulær basis, og om dette kan åpne for å holde hyppigere, men kortere IDF-møter.

Under korona har vi hatt Skype – først to [møter] i uken, så ett i uken. Det er mulig å legge inn ekstra møter. I begynnelsen var korona-situasjonen en ledelsesting, noe de skulle takle. Men vi tok det opp og sa at vernetjenesten og de hovedtillitsvalgte måtte inn. Da kom vi inn i den daglige problemløsningsmodusen, slik jeg mener hovedavtalen bør fungere. [Tillitsvalgte] var med og håndterte akutte problemer for å få den operative tjenesten til å fungere prikkfritt. Vi bisto med å finne gode løsninger. [...] Det viser litt problemet med å ha bare fire møter. Vi kommer altfor sent inn i prosessene med så sjeldne møter. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Også på arbeidsgiversiden blir det påpekt at det kan være mer effektivt å ha hyppigere møter.

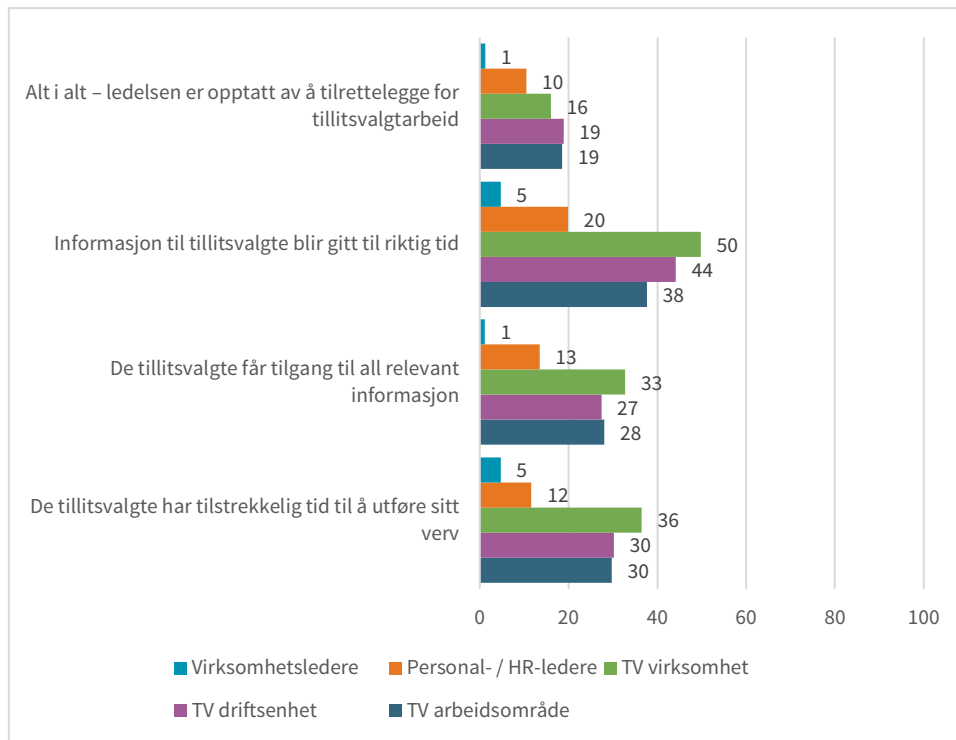
Etter hvert som vi skal over på Teams, kan vi ha flere og kortere møter. Vi har ikke diskutert det. [...] Det med Skype har vært vanskelig. Det har ikke [tillitsvalgte] villet. [...] Men vi fikk avmystifisert det under korona. Nå har vi kanskje fått senket terskelen. (Leder virksomhetsnivå)

I spørreundersøkelsen ble ledere og tillitsvalgte bedt om å ta stilling til fire ulike påstander som dreier seg om rammene for partssamarbeidet og mulighetene for å utføre dette arbeidet på en skikkelig måte. Påstandene var:

- 1 De tillitsvalgte har tilstrekkelig tid til å utføre sine verv.
- 2 Informasjon til tillitsvalgte blir gitt til riktig tid.
- 3 De tillitsvalgte får tilgang på all relevant informasjon.
- 4 Alt i alt – ledelsen er opptatt av å tilrettelegge for tillitsvalgtarbeid.

Svaralternativer på de fire påstandene var «helt enig», «enig», «verken enig eller uenig», «uenig», «helt uenig». Lederne kunne også svare «vet ikke», dette svaralternativet var ikke aktuelt for de tillitsvalgte selv. Mens de tillitsvalgte selv kjenner hvor mye tid de bruker på sitt verv, eller om de opplever å få informasjon til rett tid, har lederne ikke nødvendigvis innsyn i hvor mye tid tillitsvalgte bruker på andre forhold enn formelle møter der leder og tillitsvalgte møtes, som saks- og møteforberedelser, kontakt med medlemmer enkeltvis og gjennom medlemsmøter, kontakt med andre fagforeninger og en rekke andre forhold. Det ble presisert at de tillitsvalgte skulle ta utgangspunkt i det nivået de selv er tillitsvalgt på. Svarene på påstandene kommer fram i figur 5.4.

Figur 5.4 Ledere og tillitsvalgte oppfattelse av rammene for partssamarbeidet. Andel uenig eller helt uenig.



Note: Virksomhetsleder N = 85, personalleder/HR N = 171, tillitsvalgte på virksomhetsnivå N = 559, tillitsvalgte på driftsenhetsnivå N = 471, tillitsvalgte for et arbeidsområde N = 603

Figuren viser at det er et stort gap i virkelighetsoppfatningen når det gjelder dette. Lederne, og spesielt virksomhetslederne, mener de alt i alt er opptatt av å tilrettelegge for tillitsvalgtarbeid, og at de gir de tillitsvalgte tilstrekkelig tid til å gjøre dette arbeidet, at tillitsvalgte får informasjon til riktig tid, og at de får nødvendig relevant informasjon. Det er en signifikant høyere andel personalleder/HR-ledere som er uenige i at disse påstandene stemmer. En klart større andel tillitsvalgte enn ledere er uenige i disse påstandene. Mens bare 5 prosent av virksomhetslederne er uenige i at de tillitsvalgte får nok tid til å utføre sine verv, er hele 33 prosent av tillitsvalgte på virksomhetsnivå uenige i den samme påstanden. Også på de andre påstandene er det en klar og signifikant forskjell på ledere og tillitsvalgte når vi sammenligner hvordan ledere oppfatter disse påstandene, med hvordan de tillitsvalgte opplever dette. I de kvalitative intervjuene vi gjennomførte i de syv casevirksomhetene, var de tillitsvalgte ganske ofte opptatt av disse spørsmålene, og at de ikke hadde nok tid. Temaet som kanskje dukket opp oftest, dreier seg om at de ikke fikk informasjon tidsnok. Mens ledelsen/HR hadde jobbet med en sak i lang tid, opplevde mange tillitsvalgte at de fikk oversendt sakspapirene for sent, noen ganger så sent som en dag eller to før møtet. Dette kunne medføre at de ikke fikk satt seg skikkelig inn i saken, og hindret at de tillitsvalgte rakk å konsultere medlemmer eller andre før møtet. Når det gjelder påstanden som gjelder om informasjon blir gitt til tillitsvalgte til rett tid, finner vi signifikante forskjeller mellom tillitsvalgte på ulike nivåer. Det er en høyere andel tillitsvalgte på virksomhetsnivå som er uenige i denne påstanden (50 prosent), enn tillitsvalgte på driftsenhetsnivå (44 prosent). Samtidig er det en lavere andel blant tillitsvalgte for et arbeidsområde (38 prosent) som er uenige i påstanden. At det er slik, kan henge sammen med at informasjonen faktisk kommer tidligere blant tillitsvalgte lenger nede i virksomhetene, men intervjuene vi gjennomførte, viste også at det er en større andel drøftings-

og forhandlingssaker jo høyere opp i organisasjonen den enkelte er tillitsvalgt. Slike saker kan kreve mer forberedelser, og dersom sakspapirene kommer omtrent like lang tid i forveien, er dette med på å forklare hvorfor vi finner en slik forskjell mellom de tillitsvalgte.

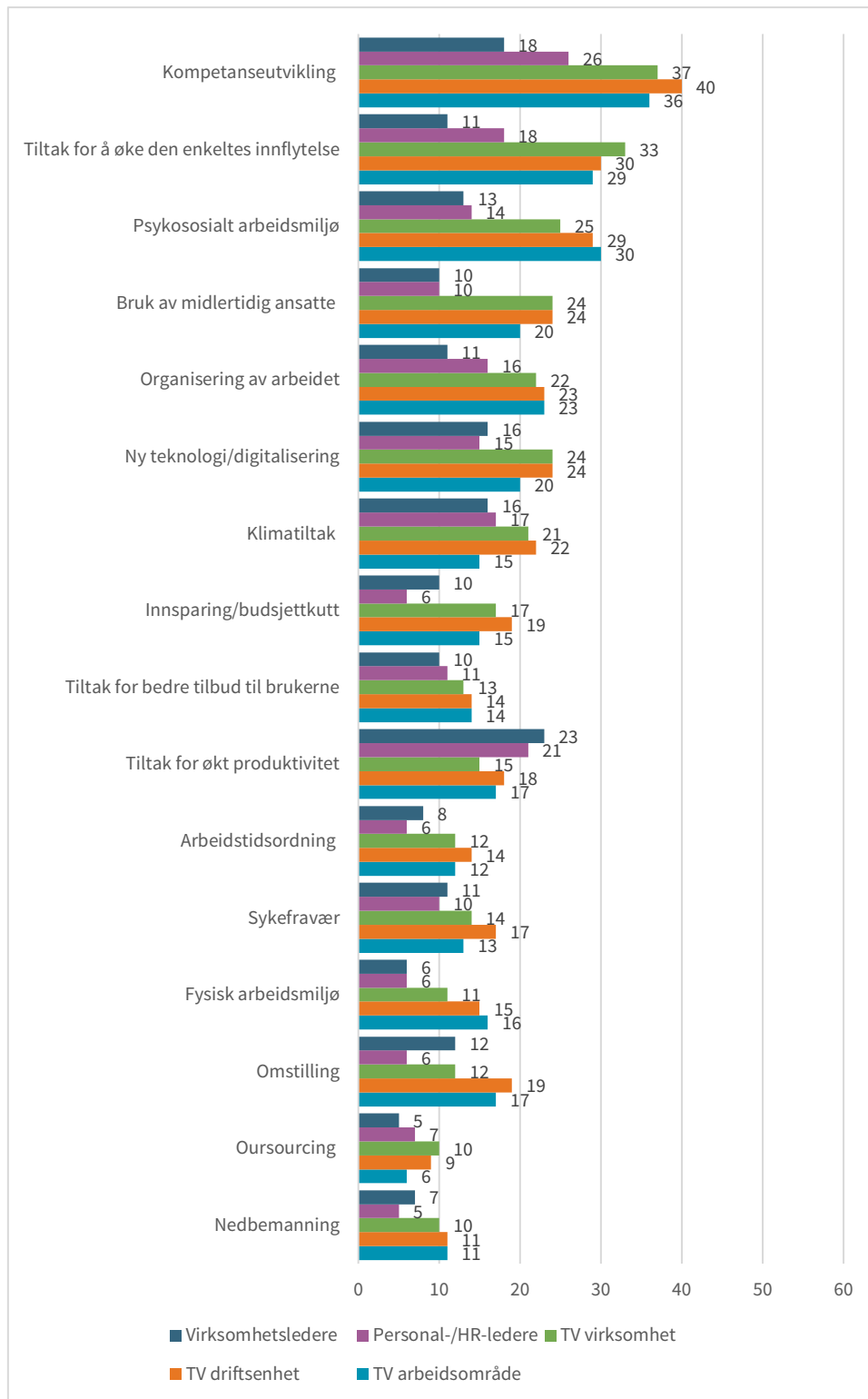
Som nevnt er det forskjeller mellom tillitsvalgte på ulike nivåer når det gjelder andelen som er uenige i at de får informasjon om saker til rett tid. Vi finner at det ikke er noen sammenheng mellom hvordan respondentene oppfatter dette, og størrelsen på virksomhetene.

5.3 Hvilke saker tas opp?

Partssamarbeidet må fylles med relevant innhold for at det skal fungere etter intensjonen. Som vi har pekt på, fylles IDF-møtene dels opp av faste saker, for eksempel budsjett, dels av andre typer «enkeltsaker», og det er for en stor del ledelsen som setter dagsordenen og kommer med saker til dagsordenen. Intervjuene viste at der tillitsvalgte fremmet saker, kom dette gjerne under «eventuelt», selv om både tillitsvalgte og ledere i intervjuene var tydelige på at det var mulig for tillitsvalgte å få deres saker inn på dagsordenen. En del ledere uttrykte at de hadde arbeidet for å få tillitsvalgte til å i større grad få saker inn på dagsordenen, uten at dette hadde gjort noen særlig forskjell.

I spørreundersøkelsen ble ledere og tillitsvalgte forelagt en rekke saksområder, hvor respondentene ble bedt om å krysse av dersom det i listen var temaer som burde vært tatt opp i partssamarbeidet, men som ikke tas opp der per i dag. Svarene på dette kommer fram i figur 5.5. Det første generelle trekket som er verdt å ta med seg, er at en god del tillitsvalgte krysser av på disse temaene. Det er altså en del tillitsvalgte som mener en del saker ikke dekkes per i dag. Andelen ledere, spesielt virksomhetsledere, som krysser av, er lavere. Det kan altså synes som de i mindre grad er opptatt av å få inn flere temaer eller typer saker i partssamarbeidet, eller at de mener sakene allerede er dekket. Blant tillitsvalgte svarer flest, mellom 36 og 40 prosent, at kompetanseutvikling er et tema som ikke diskuteres per i dag, men som burde det. Kompetanseutvikling er også temaet som den høyeste andelen personal-/HR-ledere krysser av på, mens det er det nest mest oppgitte temaet blant virksomhetsledere. Blant virksomhetsledere (23 prosent) og personal-/HR-ledere er tiltak for å øke produktiviteten et tema som en høy andel oppgir burde vært mer diskutert i partssamarbeidet. Noen tillitsvalgte, men klart færre enn blant lederne, opplever at dette er et tema som ikke diskuteres, og som burde vært diskutert. Også ny teknologi eller digitalisering og klimatiltak er temaer en del av lederne (rundt 16 prosent) mener kunne vært diskutert. Også blant de tillitsvalgte er ny teknologi eller digitalisering et tema en god del (mellom 20 og 24 prosent) mener burde vært diskutert. Ellers er, i tillegg til kompetanseutvikling, tiltak for å øke den enkeltes innflytelse, psykososialt arbeidsmiljø, bruk av midlertidige ansatte og organisering av arbeidet temaer tillitsvalgte mener burde diskuteres (i større grad).

Figur 5.5 Saker som burde, men som ikke tas opp i partssamarbeidet. Prosent.



Note: Virksomhetsleder N = 83, personalleder/HR-leder N = 158, tillitsvalgt på virksomhetsnivå N = 539, tillitsvalgte på driftsenhetsnivå N = 449, tillitsvalgt for et arbeidsområde N = 580

5.4 Frikjøp og tjenestefri under utøvelsen av tillitsvervet

Figur 5.4 viste at mange tillitsvalgte, hele 36 prosent av virksomhetstillitsvalgte, opplever at de ikke har tilstrekkelig tid til å utføre sitt verv slik de ønsker. Vi har flere datakilder som samlet kan gi innsikt i hvordan dette praktiseres og oppleves.

Frikjøp og tjenestefri i casevirksomhetene

Etter hovedavtalen skal tillitsvalgte ha rett til tjenestefri med lønn under utøvelsen av tillitsvervet. Dette praktiseres på ulik måte i de statlige virksomhetene vi gjennomførte intervjuer i. Noen virksomheter praktiserer frikjøp av tillitsvalgte som får lønn for å utføre vervet i hele eller deler av stillingen. Frikjøp kan avtales lokalt med arbeidsgiver som i hovedsak betaler for frikjøpet. En tillitsvalgt kan også frikjøpes av forbundet eller fagforeningen.

De store etatene har tillitsvalgte som er frikjøpt på heltid for å ivareta tillitsvervet og utøve medbestemmelsen på virksomhetsnivå. Skatteetaten har en frikjøpsordning der tillitsvalgte på sentralt nivå er frikjøpt. Organisasjonene kan også fordele den frikjøpte tiden til tillitsvalgte på lavere nivå i divisjonene. Også Bufetat har en ordning med frikjøp av tillitsvalgt. Kystverket har ikke etablert en ordning med frikjøp.

Ifølge de tillitsvalgte i politiet har arbeidstakerorganisasjonene til sammen 35 frikjøpte stillinger i politiet, hvorav 25 stillinger er forbeholdt Politiets Fellesforbund. De frikjøpte stillingene er fordelt mellom sentralt nivå, distrikter og særorgan. Politidirektoratet har bestemt at politidistriktene ikke skal ha frikjøp over egne budsjettposter (tillitsvalgt virksomhetsnivå).

Tillitsvalgte under det sentrale nivået får gjerne tildelt frikjøpt tid fra arbeidstakerorganisasjonene på sentralt nivå i virksomhetene, eller det avtales tjenestefri med arbeidsgiver fra gang til gang. Dette kan også være praksis i mindre virksomheter uten flere nivåer. I en virksomhet var både arbeidsgiver og tillitsvalgte enige om at det var greit å få tid til tillitsvalgtarbeid ved behov:

[Vi har] ikke frikjøp. Tillitsvalgte får den tiden de trenger. Prosessen i lokale forhandlinger er effektiv. (Leder virksomhetsnivå)

Vi får tid hvis vi ber om det. Noen har gått kurs. Det er arbeidsoppgavene ellers som gjør at det blir liten tid til tillitsvalgtarbeid. Det er vanskelig å prioritere. Blir lite aktivitet som tillitsvalgt. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Utfordringer med frikjøpsordninger

En utfordring med frikjøp av tillitsvalgte i virksomheter med turnus eller skiftordninger er at både lønn og arbeidstid varierer, og at frikjøp dermed kan føre til lønnsnedgang eller utfordringer knyttet til fastsetting av arbeidstid. I Kystverket gjelder dette for eksempel lostjenesten. Dette er løst ved å tilby tillitsvalgte en lønn basert på beregnet gjennomsnitt. En leder forklarer hvordan de har løst det, på denne måten:

Avtalen i staten er beregnet på kontorarbeidere, ikke de som har uregelmessig arbeidstid. De [tillitsvalgte] får gjennomsnittslønn av de 50 beste i sin gruppe. Da skriver de ikke overtid eller annet. Mange jobber mye. Vi er opptatt av likhetsprinsippet. (Leder virksomhetsnivå)

Det er videre variasjon i hvordan tillitsvalgte opplever praktiseringen av hovedavtalens bestemmelser om tjenestefri. I etater med frikjøpsordning kan tillitsvalgte gi uttrykk for at det blir for lite tid til tillitsvalgtarbeid, og at frikjøpsordningen setter en grense for tjenestefri som ellers ikke ville vært der:

Vi har en frikjøpsordning. [...] Den er egentlig et like stort problem som fordel. Den reflekterer ikke behovet for tillitsvalgtarbeid. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Det kan være flere grunner til at tillitsvalgte kan oppleve at det er vanskelig å få tid til tillitsvalgtarbeid. Flere peker på at arbeidskravene i jobben gjør det vanskelig å ta fri for å utføre tillitsvalgtoppgaver. I enkelte tilfeller kan den tillitsvalgte også oppleve at arbeidsgiver motsetter seg å gi tjenestefri. Dette skjer av og til i forbindelse med at tillitsvalgte ønsker å gå på kurs. Arbeidsgiver kan oppleve at dette gir et omfattende fravær, og at det kan skape problemer for driften av virksomheten. En arbeidsgiver ga uttrykk for at dette kunne føre til diskusjoner i virksomheten:

De blir innkalt på egne kurs, arrangement og masse møter. Det oppstår ganske store problemer når en tillitsvalgt blir innkalt. Vi kan ikke hente inn en vikar for bare to-tre dager. Det skaper mye diskusjon. [Tillitsvalgte mener de har] krav på fri. Det er ikke tillitsvalgte, men en tillitsperson som skal ha fri. Det kan være en vara eller en kasserer. Vi har ikke krav på å vite hvem som stiller. For oss virker det som de bytter litt som det passer seg. (Leder virksomhetsnivå)

De tillitsvalgte i samme virksomhet er enige i at det «en sjelden gang» blir diskusjoner om hvem som har rett til å dra på kurs i tillitsvalgtarbeid, og påpeker at det tidligere ofte var departementet som avgjorde saken hvis man ikke kom til enighet. Nå er det, ifølge en tillitsvalgt, Difi som skal avgjøre saken. Difis oppgaver er nå overført til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). DFØ har fått ansvar for å støtte og veilede arbeidsgivere, ledere og HR-funksjon i statlige virksomheter. Målet er å styrke arbeidsgiverfunksjonen i staten.¹² Dette er kanskje et eksempel på at HR-funksjonen i staten profesjonaliseres og organiseres i en slags «stabsfunksjon» utenfor linjeledelsen som går via fagdepartementet:

Vi ser de siste årene at tidligere henviste man til departementet og fikk departementet til å avgjøre saker, men nå er det Difi [DFØ] som skal avgjøre det. Det kommer tolkninger fra Difi [DFØ] på hovedtariffavtalen. Dette er mer enn merkelig. Det er en part som ikke har partsrettigheter, som legger føringer på arbeidsgiver. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

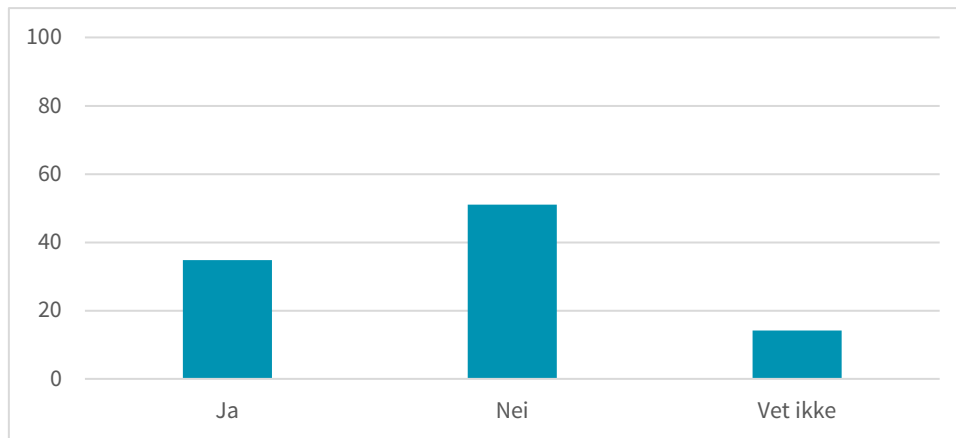
Er det etablert frikjøpsordninger i virksomhetene?

Partssamarbeidet krever tid. Mens lederne har dette som en av sine mange lederoppgaver, er tillitsvalgte i utgangspunktet ansatt for å gjøre andre arbeidsoppgaver i virksomheten, enten dette er som patruljerende politi, etterforsker, forsker, administrativt ansatt, vernepleier, psykolog eller en rekke andre stillinger og yrker. Tillitsvalgtrollen kommer derfor enten i tillegg til eller istedenfor arbeidet som er satt opp i arbeidskontrakten.

I spørreundersøkelsen spurte vi lederne om det er etablert frikjøpsordninger i deres virksomhet. For å unngå at vi teller med virksomhetsleder og personal-/HR-leder fra samme virksomhet, bruker vi bare svarene fra personal-/HR-ledere her.

¹² <https://arbeidsgiver.difi.no/om-arbeidsgiverportalen>

Figur 5.6 Er det etablert frikjøpsordning i virksomheten? Svar fra personal-/HR-ledere. Prosent.



Note: N = 184

35 prosent svarer «ja» på dette spørsmålet, 49 prosent svarer «nei», mens 14 prosent av personal-/HR-lederne ikke vet om virksomheten har slike ordninger. Vi finner at det er en klar sammenheng mellom om det finnes en slik ordning, og størrelsen på virksomheten. Jo større virksomheten er, jo større er sannsynligheten for at det er etablert en slik frikjøpsordning.

Lederne som oppga at det er en frikjøpsordning i deres virksomhet, fikk spørsmål om hvor mange hovedsammenslutninger/forbund/foreninger som har frikjøp betalt av arbeidsgiver. I alt 5 prosent av personal-/HR-ledere svarer at fire organisasjoner eller mer har tillitsvalgte som er frikjøpt (tabell 5.4).

Tabell 5.4 Antall hovedsammenslutninger/forbund/foreninger som har frikjøp betalt av arbeidsgiver, ifølge personal-/HR-ledere i virksomheter som har frikjøp. Prosent. N.

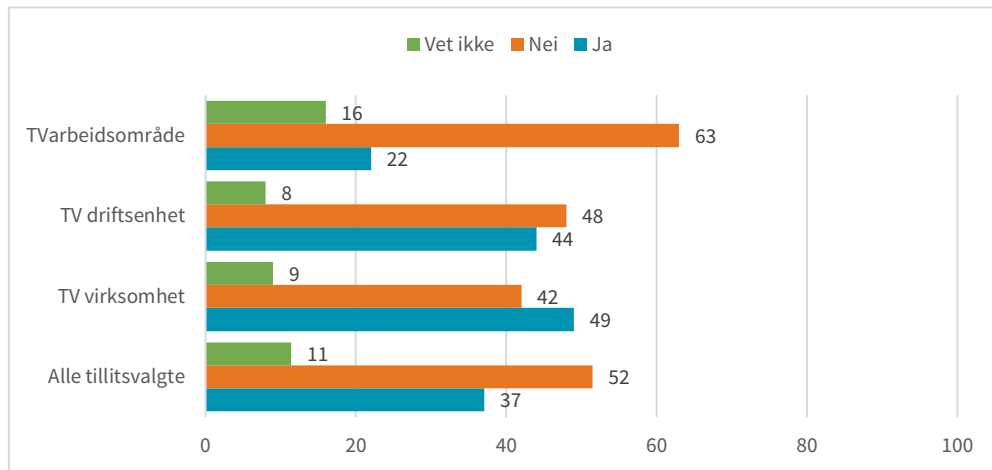
	Prosent
Har ikke frikjøp eller vet ikke om virksomheten har frikjøp	66
1	6
2	4
3	4
4	7
Mer enn 4	5
Har frikjøp, men vet ikke hvor mange hovedsammenslutninger/forbund/foreninger som har frikjøp betalt av arbeidsgiver	8
Total	100
N	183

Undersøkelsen viser videre at antall hovedsammenslutninger/forbund/foreninger som har frikjøp betalt av arbeidsgiver, henger svakt sammen med størrelse. I de minste virksomhetene, med under 100 ansatte, er det få hovedsammenslutninger/forbund/foreninger som har frikjøp betalt av arbeidsgiver, og jo større virksomheten er, jo større er sannsynligheten for at mange hovedsammenslutninger/forbund/foreninger har frikjøp betalt av arbeidsgiver.

Vi spurte også de tillitsvalgte om frikjøpsordninger. De tillitsvalgte fikk det samme spørsmålet som lederne, men de skulle ta utgangspunkt i det nivået de selv er tillitsvalgt

på, når de svarte på spørsmålet om ordninger for frikjøp (figur 5.7). 37 prosent av de tillitsvalgte svarte at det er slike ordninger på deres nivå, 52 prosent svarte «nei», mens 11 prosent svarte at de ikke vet. Svarene for alle tillitsvalgte er dermed svært samsvarende med det lederne svarte. Figur 5.7 viser videre at andelen tillitsvalgte som svarer at det er etablert en frikjøpsordning på deres nivå, er høyere blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå og tillitsvalgte for en driftsenhet enn blant tillitsvalgte på arbeidsområdenivå.

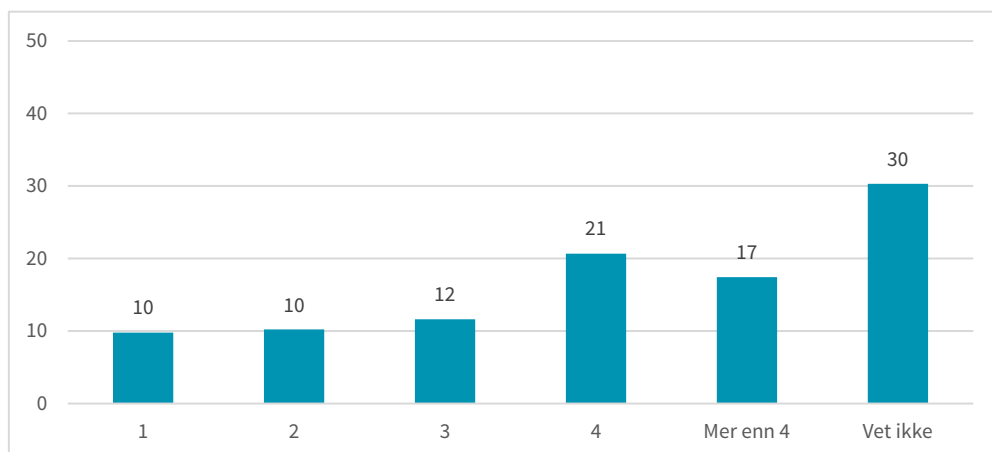
Figur 5.7 Er det etablert frikjøpsordninger på ditt nivå i virksomheten? Blant alle tillitsvalgte og etter hvor den tillitsvalgte utøver sin rolle. Prosent.



Note: N alle tillitsvalgte = 1748, N TV virksomhet = 598, N TV driftsenhet = 515 og NTV arbeidsområde = 671

Også tillitsvalgte som svarte at det er etablert frikjøpsordninger for tillitsvalgte på deres nivå i virksomheten, fikk spørsmål om hvor mange forbund eller foreninger som har frikjøp betalt av arbeidsgiver, og igjen skulle de tillitsvalgte svare på spørsmålet ut fra det nivået de selv er tillitsvalgt på. Svarene på dette spørsmålet kommer fram i figur 5.8. I alt 38 prosent av de tillitsvalgte svarer at det er fire forbund eller flere som har frikjøp betalt av arbeidsgiver, mens 30 prosent ikke vet. Andelen tillitsvalgte som ikke vet, henger sammen med hvilken type tillitsvalgt de er. Blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå er det bare 14 prosent som svarer «vet ikke» på dette spørsmålet, mens 33 prosent av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå svarer det samme. Blant tillitsvalgte for et arbeidsområde svarer hele 59 prosent at de ikke vet.

Figur 5.8 Hvor mange forbund/foreninger har frikjøp betalt av arbeidsgiver på deres nivå? N = 199.

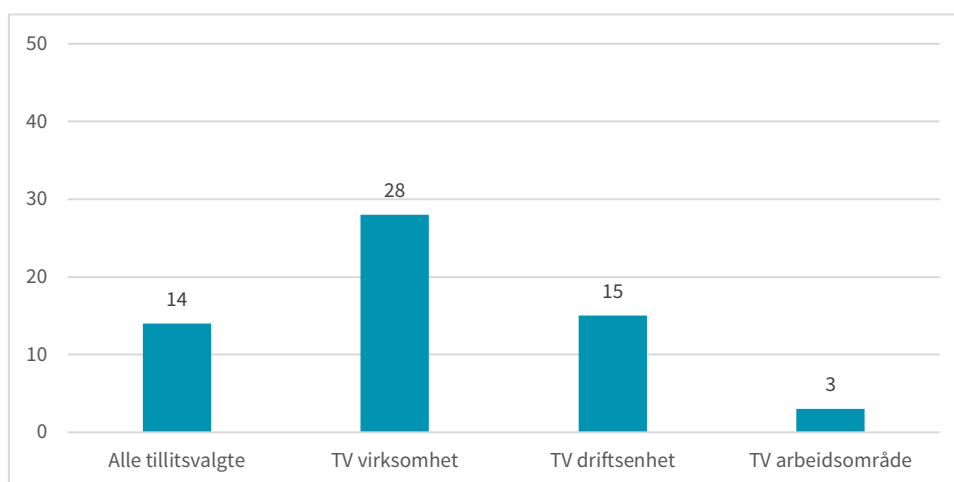


Det er en klar sammenheng mellom virksomhetenes totale størrelse og antall forbund eller foreninger som får frikjøp av arbeidsgiver. Jo flere ansatte, jo høyere antall foreninger dekkes av arbeidsgiver.

Hvem er de tillitsvalgte som kjøpes fri?

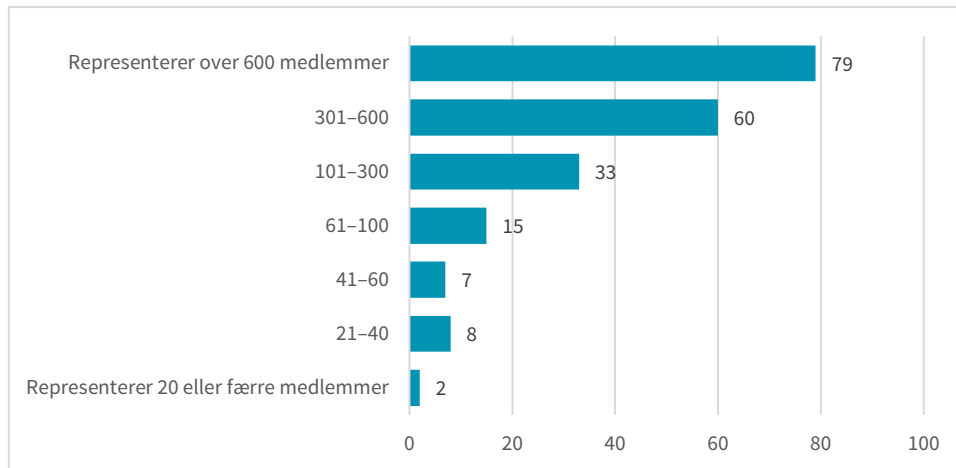
De tillitsvalgte fikk videre spørsmål om de selv er frikjøpt. Spørsmålet lød: «Er hele eller deler av din egen stilling frikjøpt til tillitsvalgtarbeid?» 14 prosent av de tillitsvalgte hadde frikjøp (figur 5.9). Som figuren viser, er andelen frikjøpte klart høyest blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå, og frikjøp fra stilling er uvanlig blant tillitsvalgte for et arbeidsområde. I casestudiene fant vi det samme mønsteret, men også at enkelte tillitsvalgte var frikjøpt dels som hovedtillitsvalgt/i sentralt IDF, og dels som regiontillitsvalgt eller i andre typer roller på driftsenhetsnivå.

Figur 5.9 Andel tillitsvalgte som er helt eller delvis frikjøpt. I alt og etter type tillitsvalgt. N = 1953.



Tillitsvalgte for hele virksomheten representerer i de aller fleste tilfeller flere medlemmer enn tillitsvalgte på arbeidsplassnivå. Jo flere medlemmer den enkelte tillitsvalgte representerer, jo større ansvar og jo flere problemstillinger og oppgaver følger med. Det er derfor også en sterk sammenheng mellom antall medlemmer den enkelte representerer i staten, og om vedkommende er frikjøpt (figur 5.10). Blant tillitsvalgte som representerer over 600 medlemmer, er 79 prosent, så godt som åtte av ti, frikjøpt fra hele eller deler av sin stilling. Jo færre medlemmer den tillitsvalgte representerer, jo lavere andel er frikjøpt fra hele eller deler av sin stilling. Blant de som representerer under 100 medlemmer, er det en klart lavere andel som er frikjøpt, mens 15 prosent av de som representerer mellom 61 og 100 medlemmer, er frikjøpt, gjelder det bare 2 prosent blant de som representerer 20 medlemmer eller færre (figur 5.10).

Figur 5.10 Andel tillitsvalgte som er helt eller delvis frikjøpt. Etter hvor mange medlemmer den tillitsvalgte representerer.

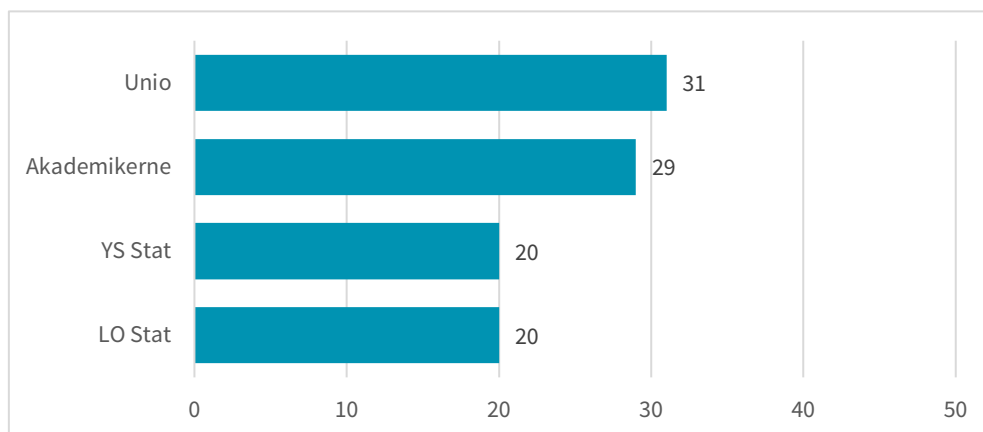


Note: N 20 medlemmer eller færre = 710, N 21-40 = 314, N 41-60 = 162, N 61-100 = 195, N 100-300 = 240, N 301-600 = 77, N over 600 medlemmer = 93

Hvor mange medlemmer den enkelte tillitsvalgte representerer, reflekterer både hvilket nivå den enkelte er tillitsvalgt på (virksomhet, driftsenhet og arbeidsområde), og størrelsen på virksomhetene de arbeider ved. Jo flere ansatte det er i virksomheten totalt, jo større andel av de tillitsvalgte er frikjøpt.

Ser vi nærmere på de frikjøpte tillitsvalgte, finner vi at de fleste av dem (41 prosent) har vært tillitsvalgte i virksomheten de arbeider i, i mer enn ti år, mens 27 prosent har vært tillitsvalgte der mellom seks og ti år. Bare 3 prosent av de frikjøpte tillitsvalgte har vært tillitsvalgte i virksomheten i under ett år. Videre fordeler de frikjøpte seg på de ulike hovedsammenslutningene (figur 5.9). 31 prosent av de som er frikjøpt, er tillitsvalgte i Unio, 29 prosent i Akademikerne. I undersøkelsen har vi også noen tillitsvalgte som oppgir at de representerer et frittstående forbund eller fagforening, men det er få av dem, de utgjør derfor under 0,5 prosent av alle frikjøpte tillitsvalgte.

Figur 5.11 Frikjøpte tillitsvalgte fordelt på hovedsammenslutning. Prosent.



Note: N = 280

En annen måte å se på frikjøp på er andelen av de tillitsvalgte i de ulike hovedsammenslutningene som frikjøpes. Er det slik at en større andel av de tillitsvalgte i for eksempel YS Stat er frikjøpt helt eller delvis, sammenlignet med de tillitsvalgte i Akademikerne?

Tabell 5.5 viser at mens 24 prosent av de tillitsvalgte i LO Stat og 22 prosent av de tillitsvalgte i Unio (som har svart på undersøkelsen) er frikjøpt helt eller delvis, gjelder det en klart lavere andel i YS Stat og blant tillitsvalgte i Akademikerne. Som vist i kapittel 2 er en større del av de tillitsvalgte i Akademikerne tillitsvalgte på lavere nivå i virksomhetene.

Tabell 5.5 Andel frikjøpte av de tillitsvalgte i hver hovedsammenslutning. Prosent og N.

	Akademikerne	LO Stat	Unio	YS Stat
Ja	11	24	22	11
Nei	89	76	78	89
Totalt	100	100	100	100
N	702	232	402	493

Hvor mye er den enkelte frikjøpt?

De som var frikjøpt, skulle oppgi hvor stor stillingsandel frikjøpet utgjorde (tabell 5.6). 27 prosent av de som er frikjøpt, er 100 prosent frikjøpt (fulltidstillitsvalgte), mens 9 prosent er frikjøpt mellom 61 og 99 prosent av arbeidstiden. Det betyr at de fleste, i alt 64 prosent av de som er frikjøpt, er frikjøpt 60 prosent eller mindre. En stor andel, i alt 28 prosent av de frikjøpte, er frikjøpt 20 prosent eller mindre av en full stilling. Som vi har sett, er tillitsvalgte for hele virksomheten i større grad enn tillitsvalgte på lavere nivå i virksomhetene frikjøpt. Tabell 5.6 viser videre at størrelsen på frikjøpet også henger sammen med hvilken type tillitsvalgt den enkelte er. Mens 36 prosent av tillitsvalgte på virksomhetsnivå er 100 prosent frikjøpt, er bare 12 prosent av de tillitsvalgte på driftsenhet eller arbeidsområdenivå det samme. Og tilsvarende er små frikjøp på 10 prosent eller mindre klart vanligere blant tillitsvalgte på driftsenhets-/arbeidsområdenivå enn blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå.

Tabell 5.6 Andel frikjøp blant de tillitsvalgte som selv er frikjøpt. I alt og etter type tillitsvalgt. Prosent og N.

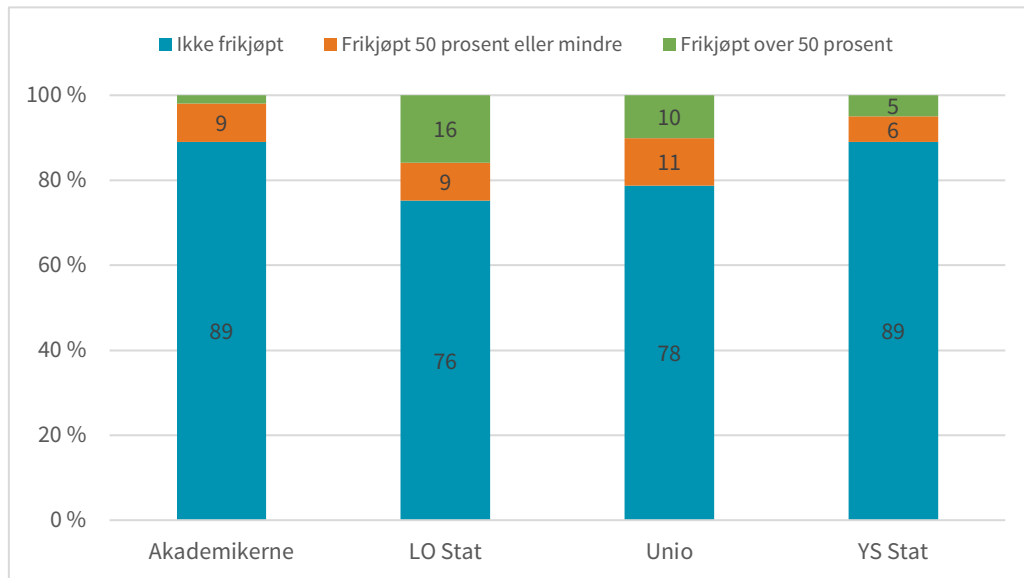
	I alt	TV virksomhet	TV driftsenhet eller arbeidsområde
Frikjøpt opp til 20 prosent	28	20	41
Frikjøpt 21–40 prosent	17	14	22
Frikjøpt 41–60 prosent	19	19	19
Frikjøpt 61–80 prosent	8	9	6
Frikjøpt 81–99 prosent*	1	2	0
Frikjøpt 100 prosent	27	37	12
Totalt	100	100	100
N	279	175	103

Note: *Det er ingen som er frikjøpt mellom 91 og 99 prosent av tiden.

I tabell 5.6 kommer det fram at 27 prosent av de som er frikjøpt, er frikjøpt 100 prosent. Som vi har sett, er det et mindretall som er frikjøpt i det hele tatt. Av alle tillitsvalgte i utvalget er 4 prosent heltidsstillitsvalgte, det vil si at de er 100 prosent frikjøpt fra sin stilling.

Tidligere, i figur 5.9 og tabell 5.5, så vi på de frikjøpte og hvilken hovedsammenslutning de representerer. Vel så viktig kan det være å vite om det er forskjeller mellom hovedsammenslutningene i *hvor mye* de tillitsvalgte er frikjøpt. Dette kommer fram i figur 5.10. Figuren viser at de fleste frikjøpte tillitsvalgte hos Akademikerne er frikjøpt 50 prosent av arbeidstiden eller mindre, mens de fleste tillitsvalgte i LO Stat som er frikjøpt, er frikjøpt mer enn 50 prosent.

Figur 5.12 Andel ikke frikjøpte, frikjøpt 50 prosent eller mindre og frikjøpt 50 prosent eller mer innen hver hovedsammenslutning. Blant tillitsvalgte som ikke er frikjøpt, litt og mye frikjøpt.



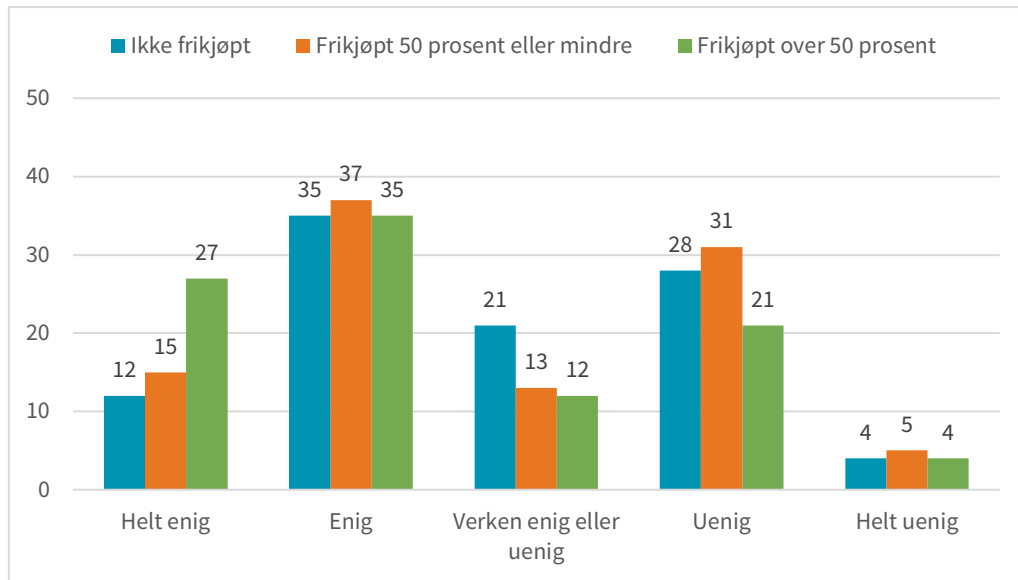
Note: N Akademikerne = 702, N LO Stat = 232, N Unio = 402, N YS Stat = 493

Opplever de tillitsvalgte at de har nok tid?

I de kvalitative intervjuene kom det fram at en del tillitsvalgte, kanskje spesielt på lavere nivå (mindre driftsenheter/arbeidsområder) måtte bruke kvelder og helger på saksforberedelser, og at det var vanskelig å få mulighet til å bruke nødvendig tid i arbeidstiden. For noen kunne det å ta på seg tillitsvalgsoppgaver oppleves som negativt, hvor muligheten for å følge opp egen karriere ble svekket samtidig som det var konflikter rundt mulighetene for å følge opp tillitsvervet. Dette kunne noen steder være en kilde til uenighet og misnøye.

Det er meningen at frikjøp skal sørge for at de tillitsvalgte skal få tilstrekkelig tid til å utføre sitt verv. Som vi har sett, praktiserer ikke alle virksomheter frikjøp av tillitsvalgte. De tillitsvalgte skal da ha tjenestefri med lønn den tid som er nødvendig for å utføre vervet som tillitsvalgt. Har de som er frikjøpt, bedre tid til å utøve sitt verv, eller opplever de i like stor grad som andre tillitsvalgte at de har for lite tid? Figur 5.13 viser at det ikke er store forskjeller i opplevelsen av å ha tilstrekkelig tid mellom de som har frikjøp, og de som ikke har det. En noe større andel av de som har frikjøp over 50 prosent, sier de er helt enige i at de har tilstrekkelig tid. Samlet sett svarer rundt halvparten av alle tillitsvalgte at de er helt enige eller delvis enige i at de har tilstrekkelig tid til å utføre sitt verv. Det er samtidig verdt å merke seg at en ikke ubetydelig andel i de ulike gruppene tillitsvalgte (25–36 prosent) sier at de er uenige eller helt uenige i at de har tilstrekkelig tid til å utføre sitt verv.

Figur 5.13 Har de tillitsvalgte tilstrekkelig med tid til å utføre sitt verv? Blant tillitsvalgte som ikke er frikjøpt, er frikjøpt under 50 prosent og er frikjøpt over 50 prosent.



Note: N ikke frikjøpt = 1391, N frikjøpt mindre enn 50 prosent = 152, N mer enn 50 prosent = 113

Det er lite som tyder på at tillitsvalgte ikke får tid til å delta på møter, men fra de kvalitative intervjuene vet vi at det noen ganger kan oppleves vanskelig for tillitsvalgte å få fri til å delta på kurs. Med store omorganiseringsprosesser som omfatter mange ansatte, krever tillitsvalgtarbeidet imidlertid langt mer enn å gå på møter. En av hovedsammenslutningene fortalte at deres tillitsvalgte ofte meldte tilbake at det var krevende å få tid til å fylle rollen som tillitsvalgt i slike prosesser:

Det viktigste er at man får ressurser til å bidra til å ta del i prosessene som foregår. Mange foreninger spiller inn at de får for lite tid og avlastning på oppgaver til å ta del i prosessene i virksomheten. (Hovedsammenslutning sentralt)

I en av de store etatene pekte de sentrale tillitsvalgte på at det kan være utfordrende for de tillitsvalgte på driftsnivå å få tid til å håndtere mange av de kompliserte sakene som skal behandles. Arbeidshverdagen er ikke lagt til rette for at tid kan settes av til tillitsvalgtarbeid, og det kan være tidkrevende å sette seg inn i faglige spørsmål.

Det er krevende for lokalt tillitsvalgte å få tid til [vervet]. [De må be om] fri til å gå på møter, og det er liten grad av tilrettelegging for å gjøre [tillitsvalgtoppgavene] i arbeidshverdagen. De må lese dokumenter på kveldstid. Det gjør at de gir seg etter få år. En del av faggruppene vi sitter i, er veldig fagtekniske, vi har lite tid til å sette oss inn i sakene mens de er eksperter. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

5.5 Hovedpunkter i kapittel 5

Møter, saker og rammene rundt partssamarbeidet

- Øverste virksomhetsleder deltar på IDF-møter når vedkommende selv mener det er behov, mens linjeledere på lavere nivå stort sett deltar på IDF-møtene på sitt nivå.
- De kvalitative intervjuene viste at en del tillitsvalgte på virksomhetsnivå opplever at de ikke møter ledere med nok myndighet når HR-lederne, og ikke linjelederne, møter på IDF-møter.

- Ifølge både informanter og tillitsvalgte i spørreundersøkelsen deltar HR-ledere i større grad enn virksomhetsledere på IDF-møter. 11 prosent av lederne deltar aldri på formelle IDF-møter, mens virksomhetstillitsvalgte deltar på disse. Det oppleves som vanskelig for tillitsvalgte å få partssamarbeidet til å fungere når virksomhetsledelsen ikke deltar.
- 63 prosent av lederne deltar i uformelle møter med tillitsvalgte en gang i måneden eller oftere. 36 prosent av tillitsvalgte på virksomhetsnivå, 33 prosent på driftsenhetsnivå og 29 prosent på arbeidsområdenivå gjør det samme.
- 20 prosent av virksomhetslederne og 25 prosent av tillitsvalgte på virksomhetsnivå har verken jevnlig formell eller uformell kontakt med motparten. Jo lavere nivå i virksomheten den tillitsvalgte er tillitsvalgt på, jo høyere andel har aldri formell eller uformell kontakt med ledelsen.
- En stor andel tillitsvalgte opplever at de ikke får informasjon til rett tid. Lederne deler i liten grad denne forståelsen av de tillitsvalgtes hverdag.
- Tillitsvalgte ønsker i større grad enn lederne flere temaer inn i partssamarbeidet. Både tillitsvalgte og ledere peker på kompetanseutvikling som et tema de ønsker å diskutere, som ikke diskuteres i dag.

Frikjøp av tillitsvalgte

- Drøyt én av tre personal-/HR-ledere og tillitsvalgte oppgir at det er etablert frikjøpsordninger i virksomheten de er i. Jo større virksomheten er, jo større er sannsynligheten for en slik ordning.
- 14 prosent av de tillitsvalgte er selv frikjøpt, dette er mest vanlig blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå (28 prosent). Jo flere medlemmer, jo større sannsynlighet for frikjøp.
- Jo flere medlemmer den enkelte representerer, jo større sannsynlighet er det for at den tillitsvalgte er frikjøpt. Mange av de frikjøpte har lang erfaring som tillitsvalgte.
- 24 prosent av LO Stat og 22 prosent av Unios tillitsvalgte er frikjøpt, klart mer enn blant Akademikerne og YS Stat sine tillitsvalgte (11 prosent).
- 27 prosent av de frikjøpte er frikjøpt 100 prosent, dette gjelder 36 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå. 4 prosent av alle tillitsvalgte er frikjøpt 100 prosent.
- Vi finner høyest andel tillitsvalgte som er frikjøpt 50 prosent eller mer blant LO Stats tillitsvalgte (16 prosent) og Unio (10 prosent).
- Både tillitsvalgte som er frikjøpt, og de som ikke er frikjøpt, opplever at tiden ikke strekker til for å få utført vervet. Allikevel opplever de som er frikjøpt over 50 prosent av tiden, i litt større grad at tiden strekker til.

6 Tillitsvalgtes innflytelse

I hovedavtalens §1 står det at ett av målene med hovedavtalen er å «gi arbeidstakerne en reell innflytelse på hvordan deres arbeidsplass skal organiseres og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles». Det står også at «medbestemmelsen utøves på alle organisatoriske nivå i virksomheten, slik at arbeidstakerne gis reell innflytelse på arbeidsorganisering og oppgaveløsning»

Vi konsentrerer oss om tillitsvalgtes innflytelse, eller det som ofte betegnes som indirekte innflytelse. Dette er også understreket i avtalen (§ 1, 6): «Partene er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte, og på en slik måte at de tas med i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig.» I kapitlet skal vi svare på hvordan partene opplever de tillitsvalgte innflytelse. Kapitlet er delt i fire: Først gir vi et oversiktsbilde. Deretter spør vi om innflytelsen har endret seg de tre siste årene. Tredje del av kapitlet handler om innflytelse i ulike saker før vi i fjerde del ser på innflytelse i omstillingsprosesser og på hvorvidt endringer i virksomhetene har betydning for hvordan partene vurderer de tillitsvalgtes innflytelse. Vi bruker resultater både fra spørreundersøkelsen og fra intervjuene i dette kapitlet.

6.1 Innflytelse

Den kvantitative spørreundersøkelsen gir oss mulighet til å tegne et oversiktsbilde av hvordan partene opplever de tillitsvalgtes innflytelse. Figur 6.1 viser svar på følgende spørsmål:

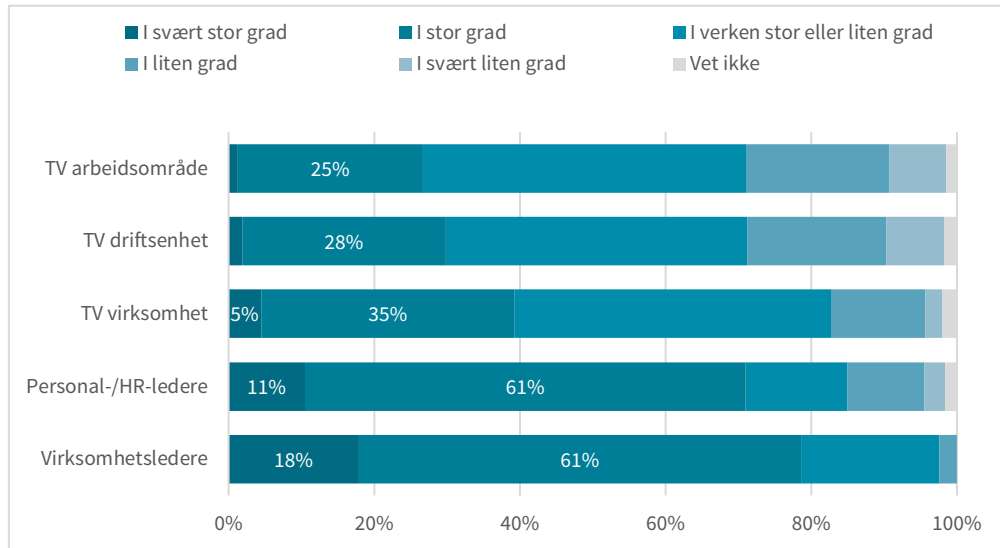
Til de tillitsvalgte: «Alt i alt – vil du si at du har innflytelse over beslutninger som er viktige for dine medlemmer? Her er de tillitsvalgte bedt om ta utgangspunkt i sitt eget nivå.»

Til ledelsen: «Alt i alt – vil du si at de tillitsvalgte har innflytelse over beslutninger som er viktige for de ansatte?»

Figur 6.1 viser et stort sprik i partenes oppfatning. Måling av innflytelse er komplisert fordi aktørens oppfatning av hvor mye innflytelse som er rimelig, alltid vil spille inn. Er forventningene lave, vil selv begrenset innflytelse kunne oppleves som mye, og dersom forventningene er høye, vil man ønske seg mer også i situasjoner hvor man trekkes med i beslutningsprosessen i betydelig grad. Forskjeller i partenes svar må derfor ses på bakgrunn av ulike forventninger og mulige intersemotsetninger. Ledere og tillitsvalgte har ulike roller, og ønsket om mer innflytelse inngår som en kontinuerlig del av tillitsvalgtrollen. Og videre kan partene ha ulike mål med prosessen der tillitsvalgte og ledere møtes: Mens tillitsvalgte kan ønske eller forvente å få *endret* en beslutning, kan det være at arbeidsgiverne er opptatt av å få *tilpasset* en beslutning, gjøre den mer spiselig og få gjennomført omstillingen eller innføringen på en god måte. Som vi nevnte innledningsvis, peker Drange mfl. (2020:37) på at «i partssamarbeid er det av stor betydning av selve måten samarbeidet skjer på oppleves som rettferdig og ikke bare at resultatet oppleves som rettferdig». Både vurderinger av samarbeidet og graden av gjennomslag vil kunne prege svarene. I vår framstilling av svarene slår vi derfor flere steder sammen «i svært stor grad»

og «i stor grad» ut fra en forventning om at ledernes «svært bra» og tillitsvalgtes «bra» kan oppfattes som samme «objektive størrelse». Men fortsatt er forskjellen svært stor. 79 prosent av virksomhetslederne og 72 prosent av personalleder/HR-lederne velger de høyeste verdiene. Blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå er det omtrent halvparten så mange, 40 prosent, som svarer at de i svært stor og stor grad har innflytelse over beslutninger som er viktige for de ansatte. På lavere nivå er andelen enda lavere, 30 prosent av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå og 26 prosent i arbeidsområdene svarer «i svært stor grad» eller «i stor grad».

Figur 6.1 Innflytelse over beslutninger som er viktige for de ansatte. Prosent.



Note: N virksomhetsleder = 84, N personal-/HR-leder = 172, tillitsvalgt virksomhetsnivå = 555, tillitsvalgt driftsenhetsnivå = 466, og tillitsvalgt arbeidsområde = 603

Det er altså forskjell både i hvordan partene vurderer tillitsvalgtes innflytelse, og en forskjell i hvordan tillitsvalgte på ulike nivåer vurderer innflytelsen. Vi finner ikke tegn til at virksomhetens størrelse har betydning. Derimot viser svarene at det er en sammenheng mellom innflytelse og møteform. Mens 48 prosent av de tillitsvalgte i gruppen som rapporterer at de har både formelle og uformelle møter med ledelsen, svarer at de «i svært stor grad» eller «i stor grad» har innflytelse, gjelder dette 35 prosent blant tillitsvalgte som bare har formelle møter med ledelsen. Vi finner få forskjeller i oppfatninger blant tillitsvalgte etter hovedsammenslutning, men det er en liten tendens til at tillitsvalgte på driftsenhetsnivå fra Unio i større grad velger svaralternativene som peker i retning av at de opplever å ha lite innflytelse.

Den kvalitative undersøkelsen viser at tillitsvalgte kan oppleve at virksomhetslederne er positive til utøvelsen av medbestemmelse, men at dette ikke alltid realiseres i praksis. Tillitsvalgte gir uttrykk for at det er viktig for partssamarbeidet og for muligheten til å få innflytelse at virksomhetens øverste leder deltar i IDF-møtene.

Vi ser det er stor forskjell på møter der [øverste leder] er med, og der han ikke er med. Når han ikke er med, blir det svært lite medbestemmelse. [Vi opplever at øverste leder] og enkelte [mellomledere] ønsker medbestemmelse, men når de ikke deltar, opplever vi at sakene i praksis reduseres til informasjonssaker. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

6.2 Endringer i innflytelse

I spørreundersøkelsen fikk respondentene også spørsmål om innflytelsen har endret seg de tre siste årene. Spørsmålene var noe forskjellig formulert. Partene på virksomhetsnivå fikk tre spørsmål:

«Dersom du ser tre år tilbake i tid, vil du si at arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse over organiseringen av

- I. virksomheten har blitt større eller mindre,
- II. driftsenhetene har blitt større eller mindre,
- III. arbeidsområdene har blitt større eller mindre?»

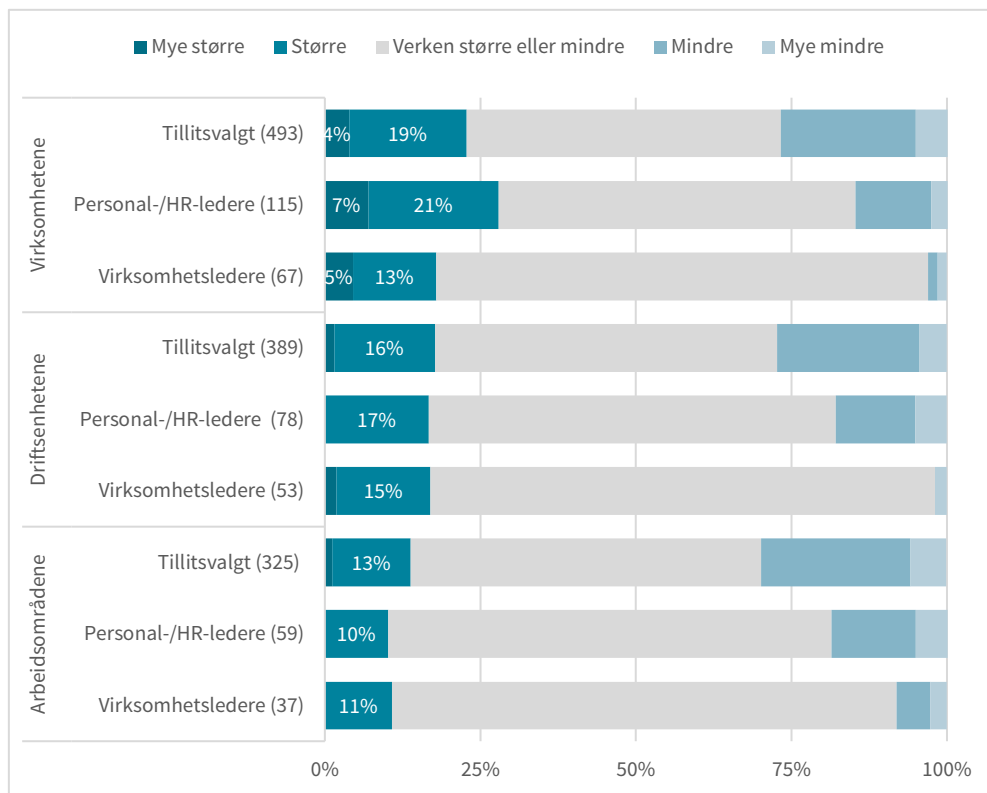
Tillitsvalgte på driftsenhetsnivå fikk to spørsmål:

«Dersom du ser tre år tilbake i tid, vil du si at tillitsvalgtes innflytelse over organiseringen av

- I. driftsenhetene har blitt større eller mindre,
- II. arbeidsområdene blitt større eller mindre?»

Tillitsvalgte på laveste nivå fikk bare spørsmål om tillitsvalgtes innflytelse på i arbeidsområdene.

Figur 6.2 Endringer i arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse over organiseringen av virksomhetene, driftsenhetene og arbeidsområdene de siste tre årene. Svar fra ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå. N i figuren.



Note: Legg merke til at N er lavere i figur 6.2 enn i figur 6.1. Det skyldes at vi nå har tatt ut de som har svart «vet ikke» eller «ikke aktuelt». N synker også når spørsmålet omhandler lavere nivåer i virksomheten, det skyldes at ikke alle har samarbeid på disse nivåene (jf. kapittel 3).

Figuren viser at et flertall av både ledere og tillitsvalgte opplever at det ikke har vært noen endring i arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse over organiseringen av virksomheten eller de to underliggende nivåene. Men andelen som svarer «ingen endring», er langt større blant virksomhetslederne enn blant de tillitsvalgte.

Ser vi nærmere på ledernes svar, ser vi at andelen som svarer at innflytelsen har økt, er størst når spørsmålet gjelder virksomhetsnivå, og lavest når det spørres om arbeidsområdene, men endringen er ikke stor. Samme tendens finner vi hos de tillitsvalgte, og det er dermed liten forskjell mellom partene når det gjelder vurderingene av status på virksomhetsnivå.

Forskjellen er langt større når vi ser på andelen som har svart at innflytelsen er blitt mindre. Det er svært få virksomhetsledere som svarer at innflytelsen har blitt mindre. Blant personal-/HR-lederne ligger andelen litt høyere. Blant de tillitsvalgte er det flere som svarer at innflytelsen er blitt mindre. Verken for HR-ledere eller for tillitsvalgte er det vesentlige vurderinger etter hvilket nivå innflytelsen skjer på.

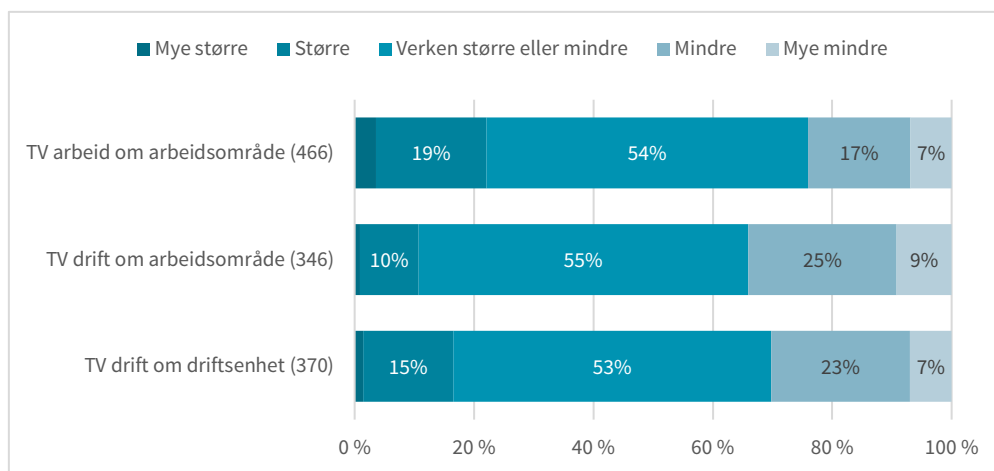
Blant virksomhetslederne er andelen som svarer at innflytelsen er økt, større enn andelen som svarer at innflytelsen har minket, dette gjelder alle tre nivåene. Blant de tillitsvalgte er det motsatt, andelen som svarer at innflytelsen har minket, er større enn andelen som svarer at innflytelsen har økt. Blant personal-/HR-lederne er bildet litt mer blandet.

Ikke overraskende er det svært sterk sammenheng mellom svarene på de tre spørsmålene i alle tre grupper av aktører. Dersom man svarer at innflytelsen har økt på virksomhetsnivå, er det en svært sterk tendens til at man også svarer at innflytelsen har økt på de to andre nivåene (korrelasjonskoeffisienter varierende fra 0,58** til 0,85**). Siden vi ikke vet hvilken virksomhet respondentene kommer fra, kan vi ikke si noe om det er lik eller forskjellig vurdering blant tillitsvalgte og ledere i samme virksomhet.

Endringer på lavere nivå

I figur 6.2 gikk spørsmålene til aktørene på sentralt nivå og vil dermed selvsagt være preget av hvor mye informasjon disse aktørene har om de lavere nivåene. I figur 6.3 er det de tillitsvalgte fra disse nivåene som kommer til orde.

Figur 6.3 Endringer i arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse de siste tre årene. Svar fra tillitsvalgte i driftsenheter og arbeidsområder. N i figuren.



De tillitsvalgte på driftsenhetsnivå fikk to spørsmål, først om sitt eget nivå (altså driftsenhetene, nederste kolonne) og deretter nivået under (altså arbeidsområdene, kolonnen i midten). Funnene viser at det er liten forskjell i deres vurdering av de to nivåene, drøyt halvparten mener at innflytelsen er stabil, og andelen som svarer at innflytelsen er blitt

mindre, er større enn andelen som mener at innflytelsen har økt. Vurderingen som blir gitt av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå, er altså i all hovedsak lik som vurderingen til de tillitsvalgte på virksomhetsnivå.

I den øverste søylen i figur 6.3 viser vi svar fra de tillitsvalgte i arbeidsområdene. Også her velger drøyt halvparten å svare «verken – eller». Her er andelen som svarer «større» og «mindre», omtrent like små.

Fra de kvalitative intervjuene vet vi at det i større virksomheter kan være en utfordring å sikre innflytelse gjennom alle nivåene i virksomheten under omorganisering. Flere tillitsvalgte på mellomnivå i en stor etat ga uttrykk for at de som tillitsvalgte lenger nede i organisasjonen fikk liten innflytelse over omstillinger som gjaldt deres del av etaten. Mange avgjørelser ble tatt på sentralt nivå i virksomheten. Der kunne de tillitsvalgte være involvert i prosessen. Men tillitsvalgte på virksomhetsnivå har gjerne begrensede kunnskaper om den aktuelle enheten der omstillingen skal foregå, og selv om det er dialog i tillitsvalgtapparatet, kan deltakelsen lenger nede i organisasjonen bli begrenset.

Dersom sakene som håndteres sentralt, er taushetsbelagt, kan dette skape ytterligere begrensninger i arbeidstakernes innflytelse. Dette kan gjøre det vanskelig for de tillitsvalgte sentralt å innhente både informasjon og synspunkter fra underliggende avdelinger. Tillitsvalgte i de underliggende avdelingene kan oppfatte dette som at de blir holdt utenfor prosessen og ikke får gi innspill til endringer som påvirker deres del av virksomheten.

Her har vært mye omorganisering [...], men mye er besluttet på [sentralt nivå] av partene der. [...] Vi skal ha innflytelse og medvirkning her, men det er ikke så bra som det burde være. (Tillitsvalgt driftsenhetsnivå)

[Under omorganiseringen ble] veldig mye [av medvirkningen] tatt på overordnet nivå. Det var skuffende lite og skuffende seint at man tok med seg nivåene nedover på råd. En ting er ønsker om involvering, men det er også behov for et bevisst slipp av informasjon. Medbestemmelse ble begrenset til noen ytterst få, som hadde få andre å spille på. Jeg fikk info fra eget styre, men med klausulering kunne jeg ikke utvide kunnskapsbasen. Den største utfordringen var at jeg ikke kunne dele informasjon nedover. Informasjonen ble veldig lukket, og jeg fikk ikke muligheten til å gi innspill. (Tillitsvalgt driftsenhetsnivå)

6.3 Innflytelse over ulike typer saker

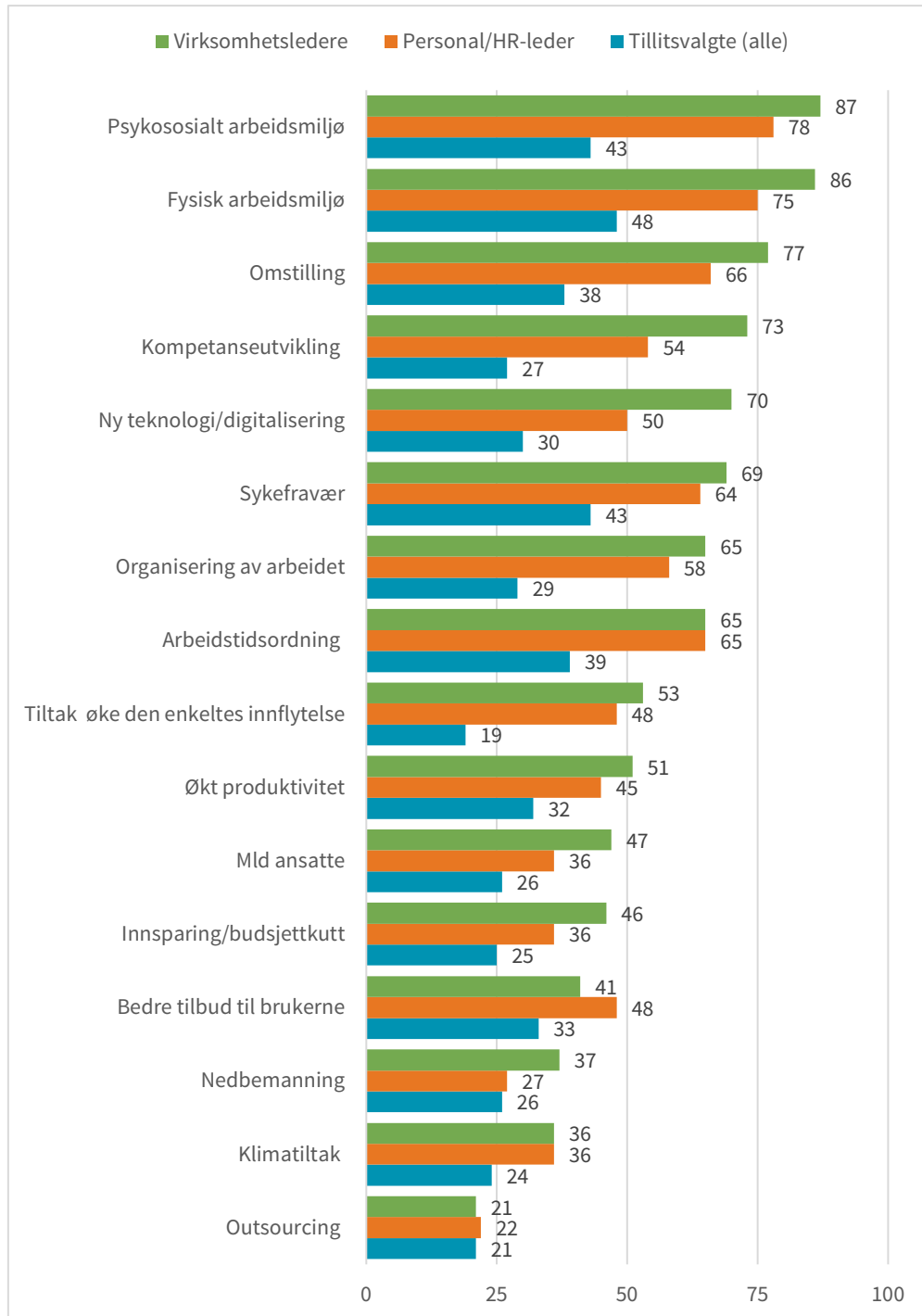
Respondentene ble presentert for en lang rekke saker som kan behandles i partssamarbeidet. Også her var spørsmålsstillingen noe forskjellig til ledere og tillitsvalgte:

Til de tillitsvalgte: «I hvilken grad opplever du at ledelsen tar hensyn til innspill fra de tillitsvalgte i saker som gjelder [...]?»

Til ledelsen: «I hvilken grad opplever du at du tar hensyn til innspill fra de tillitsvalgte i saker som gjelder [...]?»

Svaralternativene var «i svært stor grad», «i stor grad», «i verken stor eller liten grad», «i liten grad» og «i svært liten grad».

Figur 6.4 Jeg/ledelsen tar hensyn til tillitsvalgtes innspill. Andel som svarer «i svært stor grad» / «i stor grad»*.



Note: N virksomhetsledere = 76–78, N personal-/HR-ledere = 136–142, N alle tillitsvalgte = 786–1523

Listen er sortert synkende etter svarene fra virksomhetslederne. Spørsmålene ble stilt til tillitsvalgte på alle de tre nivåene i virksomhetene, men det var liten forskjell i svarene, og vi har derfor slått sammen svarene fra alle de tillitsvalgte. Legg merke til at «vet ikke» / «ikke aktuelt» er tatt ut, noe som gir en svært varierende N på de ulike spørsmålene.

Respondenter som svarer «vet ikke»/ «ikke aktuelt», gjenspeiler sannsynligvis at vedkommende ikke har erfaring med den aktuelle saken.

Figuren viser at både blant tillitsvalgte og ledere varierer andelen som mener ledelsen tar hensyn til tillitsvalgtes innspill, etter hvilken type sak som behandles. I saker som dreier seg om arbeidsmiljø, enten det er det fysiske eller det psykososiale arbeidsmiljøet, opplever en stor andel ledere og nærmere halvparten av de tillitsvalgte at ledelsen i svært stor eller i stor grad tar hensyn til de tillitsvalgtes innspill. Også i saker som gjelder omstilling, sykefravær eller arbeidstid, svarer en stor andel ledere og nærmere 40 prosent av de tillitsvalgte at ledelsen tar hensyn til innspill fra tillitsvalgte i stor grad.

I en del av sakene i nedre del av figuren er det færre (under 50 prosent) som svarer at ledelsen i stor grad tar hensyn til tillitsvalgtes innspill. Det gjelder for eksempel budsjett-saker, bedre tilbud til brukerne, nedbemanning, klimatiltak og outsourcing. I saker som gjelder innsparring/budsjettkutt, er det grunn til å anta at ledelsen anser dette som hovedsakelig ledelsens ansvar, og at tillitsvalgte først og fremst skal informeres. Det kan gjøre at bare 46 prosent av lederne mener tillitsvalgtes innspill i stor grad tas hensyn til i slike saker. I andre typer saker, for eksempel saker som gjelder nedbemanning, klimatiltak eller outsourcing, kan det være andre årsaker til at tillitsvalgtes innflytelse synes mindre. Det kan være at partene er uenige, og at ledelsen derfor ikke tar innspill til følge, at denne typen saker i liten grad har vært oppe i virksomheten, eller at partene er enige om at arbeidsgiver skal ha hovedansvaret for å håndtere saken. I sakene nevnt over kan det også være at sakene er utenfor virksomhetsledelsens handlingsrom, eller at deres muligheter til å justere beslutningene er mindre. Det behøver dermed ikke være interessemotsetninger som gjør at ledelsen i noen saker i mindre grad tar hensyn til innspill fra tillitsvalgte.

I alle sakene ser vi at andelen tillitsvalgte som opplever at de har innflytelse, er mindre enn andelen ledere som mener tillitsvalgtes innspill blir tatt hensyn til. Forskjellen er særlig stor i toppen av figuren. Det er dermed i de sakene hvor flest ledere oppfatter at de tar hensyn til tillitsvalgtes innspill, at partene er mest uenige om graden av tillitsvalgtes innflytelse. I nedre del tabellen er forskjellene mindre. Her er det færre på begge sider av bordet som oppgir at tillitsvalgtes innspill blir tatt hensyn til.

Noen av sakene i figuren viser til saker hvor det er rimelig å forvente motsetninger mellom partene (eksempelvis nedbemanning, budsjettkutt, midlertidige ansatte eller omstilling), i andre saker er det mer naturlig å anta at partene har felles interesser (arbeidsmiljø, kompetanseutvikling, sykefravær). Vi finner ingen sammenheng mellom mulig interessemotsetning/interessefellesskap og enighet om de tillitsvalgtes innflytelse.

Resultatene i figur 6.2 kan også vurderes i lys av virksomhetenes handlingsrom. Innsparring/budsjettkutt, nedbemanning og outsourcing er saker som ofte vil være et resultat av politiske beslutninger. På den andre siden er omstilling en av de sakene som rangeres høyt når vi spør om i hvor stor grad ledelsen tar hensyn til de tillitsvalgtes innspill. Det skulle tyde på at dette er et felt der de ansatte kan utøve medbestemmelse. Akkurat hva som skjer, eller hvordan dette skjer, forteller ikke spørreundersøkelsen noe om, men det er mulig å se for seg at ledelsen kan tilpasse omstillingene noe når det gjelder hvordan nye arbeidsverktøy eller nye arbeidsmåter innføres, og ulike konkrete og praktiske justeringer og tilpasninger som de tillitsvalgte foreslår.

Vi finner derimot en sterk sammenheng mellom hvordan det svares på tvers av de ulike typer saker i tabellen. Dersom tillitsvalgte mener at ledelsen i stor grad tar hensyn i én type sak, er det sannsynlig at man svarer at ledelsen tar hensyn også i andre typer saker. En tilsvarende sammenheng finner vi også hos lederne, men her er sammenhengene noe svakere. Det gjenspeiler seg i figuren der det er større sprik i ledernes svar.

En mulig tolkning av et konsistent svarmønster kan være at det er forskjeller i tillitsvalgte innflytelse i de ulike statlige virksomhetene. I noen virksomheter kan tillitsvalgte oppleve at ledelsen i stor grad tar hensyn til deres innspill, noe som viser seg i svarene i flere typer saker. I andre virksomheter er tillitsvalgtes opplevelse den motsatte, og de vil derfor svare at tillitsvalgtes innspill i liten grad tas hensyn til i de ulike sakstypene.

6.4 Omstilling

I kapittel 4 fant vi at bare mellom 5 (tillitsvalgte på virksomhetsnivå) og 7 prosent (arbeidsområde) svarte at virksomheten de jobber i, ikke har gjennomgått noen omstilling. Blant lederne var andelen også 7 prosent. I gjennomsnitt rapporterte hver respondent om tre omstillinger. Innføring av ny teknologi som endrer arbeidsmåten, samt ny organisasjonsstruktur var de vanligste årsakene til omstilling.

Samtidig gir de sentrale partene i de kvalitative intervjuene uttrykk for at omstillingsprosesser kan skape utfordringer i partssamarbeidet. På arbeidsgiversiden blir det pekt på at «omstillinger, digitalisering og høyt tempo» er blant de viktigste utfordringene i statlig sektor.

Det har aldri gått så fort som nå, men det vil gå fortere og fortere. Derfor er det at vi må ha medbestemmelse som er rigget for dette. (Arbeidsgiverrepresentant sentralt)

En representant for en hovedsammenslutning peker på at det er ulike grunner til at virksomhetene må omstille. Noen omstillingsprosesser er initiert av politikerne og kommer som følge av politiske vedtak. Dette kan påvirke hvor mye tid man har til prosessen, det kan påvirke når tillitsvalgte blir involvert, og i hvor stor grad partene i virksomheten kan påvirke prosessen. Ifølge representanten for hovedsammenslutningen kan dette i noen tilfeller virke demotiverende for partene som skal håndtere omstillingen i virksomheten:

Det er mye omstilling som drives av politiske beslutninger. Da stiller alle likt, men det påvirker jo medbestemmelsen og kan virke demotiverende. (Hovedsammenslutning sentralt)

Andre omstillingsprosesser kan være initiert av virksomheten selv. Da vil partene lokalt kunne ha et større spillerom, og utøvelsen av medbestemmelse kan oppleves mer reell hos de ansatte.

Vi ser jo at det er gode og dårlige omstillingsprosesser. Vi vet ikke om dette skyldes hovedavtalen. [...] Men jeg tror hovedavtalen er OK til virksomhetsdrevet omstilling. (Hovedsammenslutning sentralt)

På arbeidsgiversiden sentralt blir det påpekt at prosedyrene i hovedavtalen kan oppleves problematisk i omstillingsprosesser. Den sentrale arbeidsgiverparten får innspill om dette fra ledelsen i de statlige virksomhetene og gir uttrykk for at dette spørsmålet derfor må tas opp og diskuteres.

Deler av forhandlingsretten er knyttet til omstillingsprosesser, og vi har fått sterke signaler om at [virksomhetene] opplever prosedyrene i hovedavtalen som en hemsko for omstilling. Det kan man forstå eller ikke, men det er jo noe vi må forholde oss til. (Arbeidsgiverrepresentant sentralt)

Hovedavtalen er imidlertid ikke den eneste reguleringen som legger føringer i en omstillingsprosess. Arbeidsgiversiden sentralt peker på at det er en rekke lover som påvirker en slik prosess:

Det er ikke lett å omstille etter hovedavtalen. Statsansatteloven har regler som påvirker omstilling. Vi har også arbeidsmiljøloven som også regulerer dette. Det er et stort lerret man skal bleke for å få en god omstilling. Hovedavtalen er bare en del av dette. (Arbeidsgiverrepresentant sentralt)

Når omstillingsprosesser faller sammen med andre utfordringer virksomhetene står overfor, kan arbeidstakersiden oppleve å bli presset. Dette kan gå ut over partssamarbeidet. En representant for en hovedsammenslutning hadde fått rapporter om hvordan omstillingsarbeid ble gjennomført uten opphold under koronakrisen.

Men sånn som vi opplever dette nå i koronatiden [...] Vi får spørsmål om vi kan være runde i kantene i forhold til arbeidstid, og vi stiller opp. Samtidig kjører [arbeidsgiver] omstillingsprosesser i virksomhetene innenfor områder som er mest pressa – justissektoren for eksempel. Det er helt meningsløst. Man er så ivrig etter å hente inn effektivitet gjennom omstilling at man presser de ansatte maks. Vi har bedt dem stoppe opp i denne koronasituasjonen, men de sier nei. Dette skaper ikke tillit, men frustrasjon blant tillitsvalgte ute. Det skaper usikkerhet. (Hovedsammenslutning sentralt)

Deltakelse i omstillingsprosesser

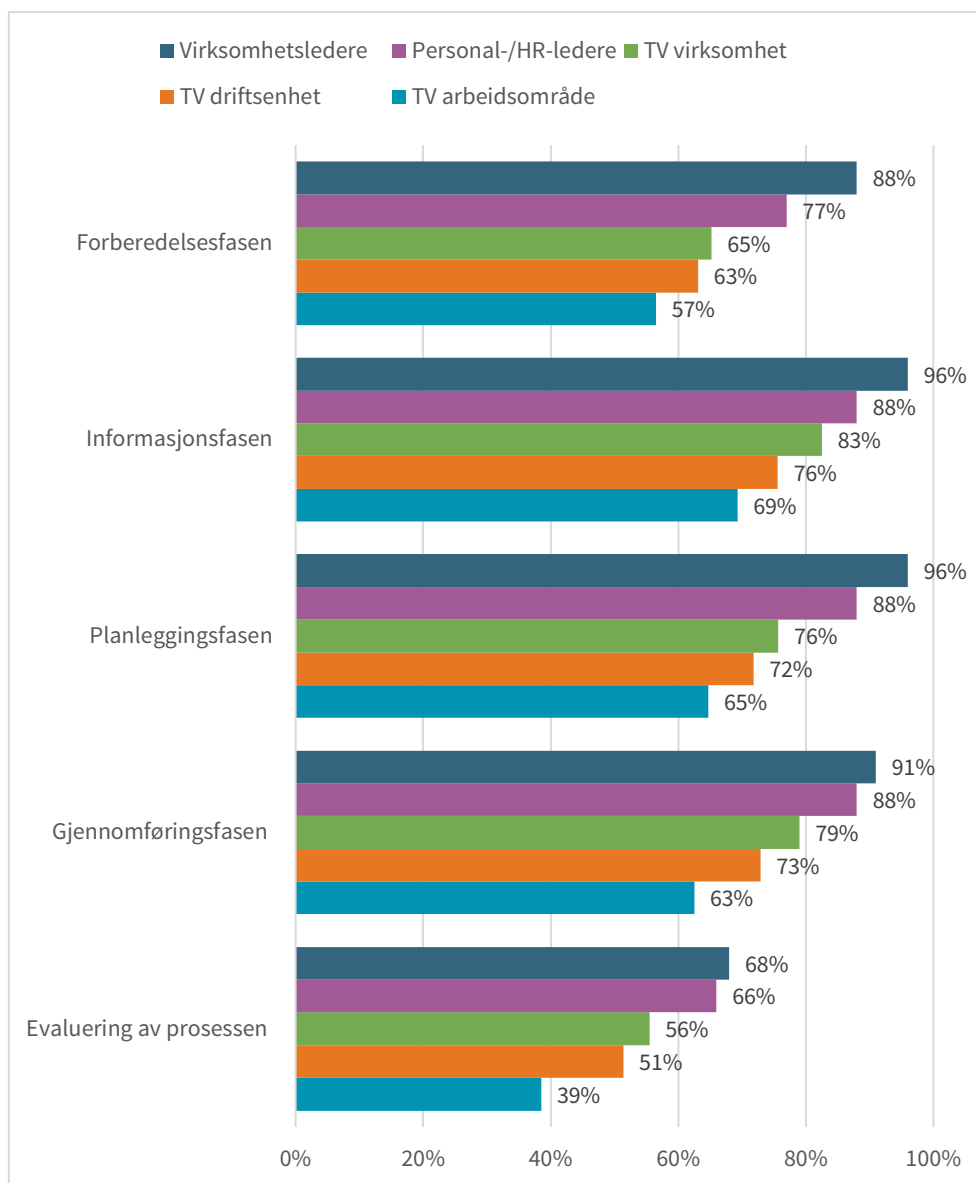
I kapittel 2 viste vi at omstilling er noe som foregår i nesten alle de statlige virksomhetene. I hvilken grad deltar de tillitsvalgte i arbeidet med omstilling? Igjen er spørsmålene formulert litt forskjellig til ledere og tillitsvalgte:

Til tillitsvalgte: «Ta utgangspunkt i den siste omstillingsprosessen i virksomheten. Deltok du eller andre tillitsvalgte i møter for å drøfte omstillinger eller fatte beslutninger i noen av disse fasene i omorganiseringen?»

Til ledere: «Ta utgangspunkt i den siste omstillingsprosessen i virksomheten. Deltok tillitsvalgte i møter for å drøfte omstillingen eller fatte beslutninger i noen av disse fasene i omorganiseringen?»

Vi delte omstillingen inn i fem faser og ba respondentene ta stilling til tillitsvalgtes deltakelse i alle fem faser.

Figur 6.5 Ta utgangspunkt i den siste omstillingsprosessen i virksomheten. Deltok du eller andre tillitsvalgte i møter for å drøfte omstillinger eller fatte beslutninger i noen av disse fasene i omorganiseringen?



Note: Laveste N: Virksomhetsledere = 69, personal-/HR-leder = 117, TV virksomhet = 505, TV driftsenhet = 398 og TV arbeidsområde = 501.

Vi ser først på svarene fra ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå. I alle faser er det flere ledere enn tillitsvalgte som svarer at de tillitsvalgte deltar, forskjellen varierer mellom 5 og 12 prosent. Høyest deltakelse fra de tillitsvalgte, om lag åtte av ti, finner vi i informasjons-, planleggings- og gjennomføringsfasen. I forberedelsesfasen og evalueringsfasen er deltakelsen lavere. Lavere deltakelse i forberedelsesfasen fant vi eksempler på også i det kvalitative materialet, uenigheter knyttet til prinsippet om «så tidlig som mulig» er et kjent tema. Samtidig må vi ta høyde for at noen omstillingsprosesser kan være begrenset til spesielle oppgaver eller stillingskategorier, slik at det ikke er like aktuelt for tillitsvalgte fra alle hovedsammenslutningene å delta.

Blant de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå og i arbeidsområder er andelene som bekrefter at tillitsvalgte har deltatt i prosessene, langt lavere, men med unntak av i evalueringsfasen – også der er det et klart flertall som svarer at tillitsvalgte har deltatt. Og tilsvarende som på virksomhetsnivået er deltakelsen høyest i de tre midterste fasene. Igjen bør det tilføyes at spørsmålstillingen omfatter den siste omstillingen i virksomheten, det kan bety at ikke alle driftsenheter/arbeidsområder er omfattet av omstillingen. Lav deltakelse i evalueringsfasen kan selvsagt også skyldes at en slik evaluering ikke har funnet sted.

Funnene tyder på at mange tillitsvalgte deltar i omstillingsprosessene. Forskjellen mellom ledere og tillitsvalgte kan nok delvis forklares med at «deltakelse» kan tolkes ulikt av partene, ledelsen kan eksempelvis mene at de har informert de tillitsvalgte, mens de tillitsvalgte ønsker seg mer informasjon. Lavere deltakelse lenger nede i virksomhetene synes også rimelig og må ses i sammenheng med hva slags omstilling det er snakk om. I politisk initierte omstillinger kan handlingsrommet være begrenset, og mange av premisene bli lagt utenfor virksomheten. I andre omstillinger vil avgjørelser på virksomhetsnivå være avgjørende, og partene lenger nede ha mindre å snakke om.

Innflytelse i omstillingsprosesser

Deltakelse i en omstillingsprosess kan gi innflytelse, men det er ikke en selvfølge. I hvilken grad har de tillitsvalgte innflytelse i omstillingsprosessene? Det er temaet for dette avsnittet.

Tabell 6.1 Vi er fortsatt interessert i den siste store omstillingsprosessen. I hvilken grad vil du si at tillitsvalgte hadde reell medbestemmelse etter hovedavtalen/tilpasningsavtalen? Prosent. N.

	I stor grad	I noen grad	Verken – eller	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke	Total	N
Virksomhetsledere	58	30	1		1	9	100	69
Personal-/HR-leder	52	29	3	4	5	7	100	118
TV virksomhet	15	45	12	12	6	9	100	508
TV driftsenhet	14	40	10	16	8	12	100	393
TV arbeidsområde	11	33	11	16	10	19	100	496

Spør vi lederne om tillitsvalgte hadde innflytelse, er svaret «ja». 88 prosent av virksomhetslederne og 81 prosent av personallederne/HR-lederne svarer at de tillitsvalgte i stor eller noen grad hadde reell medbestemmelse. Blant de tillitsvalgte er andelene langt lavere. 60 prosent blant tillitsvalgte på øverste nivå, 54 prosent blant tillitsvalgte i driftsenhetene og 44 prosent blant tillitsvalgte i arbeidsområdene mener at de tillitsvalgte hadde reell medbestemmelse.

Det er en klar sammenheng mellom deltakelse i ulike faser av omstillingene og opplevelsen av tillitsvalgtes medbestemmelse i de ulike fasene: Dersom man svarer at tillitsvalgte har deltatt i de ulike fasene, er det en klar tendens til at man også svarer at de tillitsvalgte har hatt stor grad av reell medbestemmelse. Blant lederne finner vi den sterkeste sammenhengen mellom tillitsvalgtedeltakelse og medbestemmelse i evalueringsfasen (korrelasjonskoeffisient = 0,43**), svakest sammenheng finner vi når det gjelder informasjonsfasen (koeffisient = 0,24**). Blant de tillitsvalgte finner vi den sterkeste sammenhengen mellom tillitsvalgtes deltakelse i planleggingsfasen og medbestemmelse (koeffisient = 0,56**) og svakest når det gjelder evalueringsfasen (0,38**).

I intervjuene var de tillitsvalgte svært opptatt av deltakelse i omstillingsprosessene. Flere ga uttrykk for at de kom for sent inn i prosessene, og mange av føringene var allerede lagt. Andre fortalte at de ble inkludert så tidlig i prosessen at det meste fortsatt var uklart,

deretter gikk det lang tid, og de ble invitert inn igjen så sent at det meste allerede var bestemt. Deltakelsen var altså lav i perioden mellom, hvor de viktigste premissene ble lagt.

Den sterke sammenhengen mellom tillitsvalgtes deltakelse i planleggingsfasen og tillitsvalgtes opplevelse av medbestemmelse bekrefter dermed i stor grad inntrykket fra intervjuene.

Et annet tema som dukket opp i intervjuene, var spørsmålet om tid til tillitsvalgtarbeid. Tillitsvalgte snakket om tidspress og prosesser som ble kjørt igjennom raskt. Tabell 6.2 viser svarfordelingen når vi spør om de tillitsvalgte hadde tilstrekkelig tid til å ivareta medlemmenes interesser i prosessen.

Tabell 6.2 Vi er fortsatt interessert i den siste store omstillingsprosessen. I hvilken grad vil du si at tillitsvalgte hadde tilstrekkelig tid til å ivareta medlemmenes interesser i prosessen? Prosent. N.

	I stor grad	I noen grad	Verken – eller	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke	Total	N
Virksomhetsledere	58	25	7	1	1	7	100	69
Personal-/HR-ledere	41	35	5	5	3	11	100	118
TV virksomhet	8	35	18	20	8	10	100	508
TV driftsenhet	12	29	16	22	9	13	100	392
TV arbeidsområde	12	25	17	17	11	18	100	496

Igen kommer forskjellene i partenes oppfatning til syne. Mens 83 prosent av virksomhetslederne og 76 prosent av personal-/HR-lederne svarer at tillitsvalgte i stor grad eller i noen grad hadde tilstrekkelig tid til å ivareta medlemmenes interesser i prosessen, er andelen blant de tillitsvalgte som svarer det samme, mellom 43 prosent (virksomhetsnivå) og 37 prosent (arbeidsområde). I arbeidsområde er det imidlertid en betydelig andel som svarer «vet ikke».

Det er en sterk positiv sammenheng mellom opplevelsen av å ha medbestemmelse og det å svare at tillitsvalgte hadde tilstrekkelig tid til å ivareta medlemmenes interesser i prosessen. Intervjuene våre gir grunn til å anta at god nok tid gir bedre grunnlag for argumenter og innhenting av synspunkter fra medlemmene, dette er viktige ressurser for de tillitsvalgte. Sammenhengen er svært sterkt (koeffisient = 0,56**).

Tolkningen av ledernes svar er mer komplisert, vi finner at ledere som svarer at de tillitsvalgte har tilstrekkelig tid, også har en tendens til å svare at de tillitsvalgte har innflytelse. Her vil vi anta at sammenhengen skyldes at det er de samme lederne som gir tillitsvalgte mye tid i prosessene, som også er opptatt av at de skal ha medbestemmelse. Vi må altså vise til bakenforliggende holdninger når vi skal forstå ledernes svar.

6.5 Endringer i virksomhetene og endringer i innflytelse

Det kvantitative materialet viser klart at det er store forskjeller i ledere og tillitsvalgtes vurdering av de tillitsvalgtes innflytelse. Vi har også sett at det er noe flere tillitsvalgte som mener at innflytelsen er blitt mindre de siste årene, enn andelen som synes at innflytelsen er blitt større. Omstillingstakten er høy, og det er stor forskjell mellom partenes oppfatninger om tillitsvalgtes medbestemmelse i omstillingsprosessene. I kapittel 4 var vi opptatt av hvordan ledere og tillitsvalgte oppfattet at ledelsen i virksomheten hadde endret seg. I dette avsnittet skal vi lete etter sammenheng mellom endringer i innflytelse

og vurdering av hvordan ledelsen har endret seg de siste tre årene. Finner vi noen sammenheng i svarene her, er det eksempelvis slik at tillitsvalgte som mener at ledelsen er blitt mer byråkratisk, også svarer at innflytelsen har blitt mindre?

Tabell 6.3 Sammenhengen mellom oppfatninger av endringer i ledelsen og endringer i innflytelse og medbestemmelse i omstillingsprosesser. Spearmans korrelasjonskoeffisienter.

	Ledelsen er blitt mer			
	effektiv	toppstyrt	byråkratisk	Minste N
Personal-/HR-ledere				
Økende arbeidstakerorganisasjonsinnflytelse over virksomhet	0,292**	-0,297**	-,0287**	112
Økende arbeidstakerorganisasjonsinnflytelse over driftsenhet	0,424**	-0,344**	-0,385**	73
Økende arbeidstakerorganisasjonsinnflytelse over arbeidsområde	0,531**	-0,407**	-0,380**	57
Økende medbestemmelse i omstillingsprosesser	0,38**	-0,33**	-0,27**	101
Tillitsvalgte				
Økende arbeidstakerorganisasjonsinnflytelse over virksomhet	0,36**	-0,36**	-0,26**	338
Økende arbeidstakerorganisasjonsinnflytelse over driftsenhet	0,28**	-0,22**	-0,23**	308
Økende arbeidstakerorganisasjonsinnflytelse over arbeidsområde	0,27**	-0,26**	-0,23**	253
Økende medbestemmelse i omstillingsprosesser	0,29**	-0,27**	-0,24**	390

* = signifikant på 0,05-nivå og ** = 0,01-nivå

Analysen er begrenset til aktørene på virksomhetsnivå. Blant virksomhetslederne fant vi bare én signifikant sammenheng, dette kommenteres nedenfor, for å lette lesing av tabellen viser vi derfor bare resultatene fra personal-/HR-lederne og de tillitsvalgte.

Vi finner sterke sammenhenger mellom disse spørsmålene både hos de tillitsvalgte og hos personalledere/HR-ledere. Funnene tyder på at dersom man mener at ledelsen er blitt mer effektiv, svarer man i større grad at innflytelsen er økt, og at medbestemmelsen er høy i omstillingstillingsprosessen. Blant virksomhetslederne fant vi en sterk sammenheng mellom å mene at ledelsen er blitt er effektiv, og å mene at de tillitsvalgtes innflytelse på virksomhetsnivå har økt. En slik analyse sier i utgangspunktet ikke noe om årsakssammenheng. En tolkning kan være at aktøren mener at innflytelse til de tillitsvalgte gir effektiv ledelse. Dette er i tråd med intensjonene i hovedavtalen, partssamarbeidet skal bidra både til ansattes innflytelse og til god drift i virksomheten, en effektiv ledelse vil bidra til dette. Men det kan også være slik at dersom man synes at ledelsen er blitt mer effektiv, synes man i tillegg at innflytelsen øker, med andre ord er begge deler et slags anslag for hvordan man synes det står til i virksomheten.

Svarene på de andre spørsmålene kan hjelpe oss et stykke på vei her. Vi finner de samme sammenhengene hos ledere og tillitsvalgte: Dersom man oppfatter at ledelsen er blitt mer toppstyrt eller byråkratisk, svarer man i større grad at innflytelsen har sunket, og at medbestemmelsen under omstilling er lav. Her synes det mer rimelig å anta at det er økt toppstyring og byråkratisering som påvirker innflytelsen, og ikke omvendt. I kapittel 4 fant vi til dels store forskjeller i oppfatningen mellom ledere og tillitsvalgte når vi spurte om ledelsen av virksomheten hadde endret seg. Funnene i dette avsnittet tyder dermed på at deler av forklaringen bak ulik vurdering av tillitsvalgtes innflytelse ligger i at tillitsvalgte i større grad enn ledelsen mener at ledelsen i virksomheten er blitt mer toppstyrt og byråkratisk. En slik antagelse må selvsagt vurderes i lys av hvorvidt endringer

i både innflytelse og i vurdering av utvikling av ledelsen skyldes andre bakenforliggende forklaringer.

6.6 Hovedpunkter i kapittel 6

- Vurderingen av tillitsvalgtes innflytelse er svært sprikende, blant lederne mener omtrent åtte av ti at tillitsvalgte i svært stor eller stor grad har innflytelse over beslutninger som er viktige for de ansatte. Blant de tillitsvalgte på virksomhetsnivå er andelen som svarer «i svært stor grad» eller «i stor grad» 40 prosent.
- På driftsnivå og på arbeidsområdenivå er andelen tillitsvalgte som mener de tillitsvalgte har innflytelse, noe lavere (hhv. 30 prosent og 25 prosent).
- Blant lederne er det gjennomgående flere som mener at arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse har blitt større de tre siste årene, blant tillitsvalgte er oppfatningen det motsatte, noe flere svarer at innflytelsen har blitt mindre.
- Det er store forskjeller i oppfatningene når spørsmålene gjelder hvorvidt ledelsen tar hensyn til de tillitsvalgtes innspill i ulike saker. I saker som dreier seg om arbeidsmiljø, opplever en stor andel ledere og nærmere halvparten av de tillitsvalgte at ledelsen i svært stor eller i stor grad tar hensyn til de tillitsvalgtes innspill. Også i saker som gjelder omstilling, sykefravær eller arbeidstid, svarer en stor andel ledere og nærmere 40 prosent av de tillitsvalgte at ledelsen tar hensyn til innspill fra tillitsvalgte i stor grad.
- Tillitsvalgte på virksomhetsnivå deltar i stor grad i ulike faser av omstillingsprosessene. Tillitsvalgte på lavere nivå og særlig på arbeidsområdenivå deltar i mindre grad. På dette punktet har partene samme oppfatning.
- Det er forskjeller i oppfatningen mellom partene om hvorvidt tillitsvalgte har reell medbestemmelse i omstillingsprosesser. Om lag åtte av ti ledere velger å svare «i stor grad» eller «i noen grad», mens tilsvarende andel blant de tillitsvalgte varierer mellom 60 prosent på virksomhetsnivå, 54 prosent i driftsenhetene og 44 prosent i arbeidsområdene.
- Partene er også uenige når det gjelder hvorvidt tillitsvalgte har tilstrekkelig tid til å ivareta medlemmenes interesser i omstillingsprosesser. Dobbelt så mange ledere (om lag åtte av ti) som tillitsvalgte (om lag fire av ti) svarer at de i stor eller noen grad er enige i at tillitsvalgte har tilstrekkelig tid.
- Endringer i innflytelse henger etter respondentenes oppfatning tett sammen med utviklingen i virksomheten. Dersom man mener at ledelsen har blitt mer effektiv og samarbeidsorientert, er sjansen større for at man også svarer at innflytelsen til de tillitsvalgte har økt. Dersom man mener at ledelsen er blitt mer toppstyrt og byråkratisk, er sjansen større for at man svarer at innflytelsen har blitt mindre.

7 Grunnlag for en felles forståelse

I kapitlene foran har vi sett at partenes holdninger og oppfatninger til partssamarbeidet varierer sterkt. I dette kapitlet skal vi lete etter grunnlag for samarbeid og en felles forståelse av rammene for medbestemmelse. Her setter vi opp fire forutsetninger for et vel-fungerende samarbeid: For det første må partene ha kunnskap og kompetanse om avtaleverket og partssamarbeid. For det andre må partene være enige om hvor egnet, eller eventuelt ikke egnet, avtalen er for å oppfylle de målsettinger den er ment å oppfylle. For det tredje må partene ha en felles forståelse av hva de ulike bestemmelsene innebærer, og for det fjerde må partene ha tillit til hverandre.

7.1 Kompetanse

Hvordan oppfatter ledere og tillitsvalgte egen og motpartens kompetanse om hovedavtalen og partssamarbeidet? Dette var viktige temaer i intervjuene. Gjennomgående ga de tillitsvalgte uttrykk for at de så på seg som godt skolert, men når det gjaldt lederens kompetanse, var bildet mer blandet. Lederne ga i stor grad et tilsvarende bilde. Samtidig er det ingen tvil om at kompetansenivået varierer. I en av virksomhetene oppsummerte en tillitsvalgt det slik:

Det er mye som skal opp på divisjonsnivå, men når vi ikke er enig om hvordan hovedavtalesamarbeidet skal foregå, så er det problematisk. HR sentralt følger ikke opp ledelsen på [driftsenhetene]. Konsekvensen blir at hvordan man bedriver medvirkning, blir avgjort av andre faktorer enn det som er avtalt. For eksempel flytting av folk blir ikke tatt opp med tillitsvalgte. Man er under press, men det går på be-kostning av medvirkning. Man har manglende kompetanse. (Tillitsvalgt driftsenhetsnivå)

På spørsmål om kunnskapen er for dårlig, svarer en leder på driftsenhetsnivå:

Det stemmer nok, vi har hatt opplæring, men avtalene er arkaiske i sin form, de er også politiske, det er vanskelig for oss som er langt unna. Å få opp en avtale i en form som er nærmere praksis, hadde vært bra. (Personal-/HR-leder driftsenhetsnivå).

Lederen kobler altså mangel på kompetanse sammen med avtalens innhold og innretning, dette er et tema for kapittel 9.

Tilstrekkelig kompetanse?

I spørreundersøkelsen ble den enkelte bedt om å vurdere sin egen kunnskap om hovedavtalen. Svaralternativene kommer fram i tabell 7.1. Merk at den enkelte skal gi sin vurdering av egen kunnskap. Det er mulig å tenke seg at de som bruker hovedavtalen mye og kjenner den godt, opplever at det allikevel er deler av hovedavtalen de gjerne skulle hatt bedre kunnskap om, mens andre respondenter har bedre selvtillit på egne vegne uten at de av den grunn kjenner avtalen bedre.

Tabell 7.1 Respondentenes vurdering av egen kunnskap om hovedavtalen. Etter leder-/tillitsvalgtposisjon. Prosent. N.

	Virksomhets- ledere	Personal-/ HR-ledere	TV virksomhet	TV driftsenhet	TV arbeidsområde
Svært god	15	13	9	6	2
Nokså god	44	62	47	39	30
Verken god eller dårlig	35	19	31	38	44
Nokså dårlig	4	5	12	13	19
Svært dårlig	1	1	2	3	5
Vil ikke svare	0	0	0	1	1
Totalt	100	100	100	100	100
N	72	130	535	418	544

Tabellen viser for det første at en høyere andel av HR-/personallederne oppfatter sin egen kunnskap om hovedavtalen som svært god eller nokså god (75 prosent), sammenlignet med virksomhetslederne (59 prosent). Samtidig viser tabellen at andelen personal/HR-ledere som vurderer sin egen kunnskap om hovedavtalen som svært eller nokså god, er høyere enn andelen tillitsvalgte som svarer det samme. Ikke overraskende finner vi at flere tillitsvalgte på virksomhetsnivå enn på lavere nivåer velger de mest positive svaralternativene. Det er videre flere tillitsvalgte enn ledere som svarer at de har dårlige kunnskaper om avtalen. Blant tillitsvalgte på et arbeidsområde oppgir nesten én av fire at deres kunnskap om hovedavtalen er nokså dårlig eller svært dårlig.

Mange tillitsvalgte har lang ansiennitet, de har hatt ulike verv som tillitsvalgte i mange år. Hvordan tillitsvalgte vurderer egen kunnskap om hovedavtalen, henger tett sammen med hvor lang erfaring de har som tillitsvalgte (tabell 7.2). Blant tillitsvalgte som er ferske som tillitsvalgte, som har under et års fartstid, er det bare én av ti som opplever at deres kunnskap om hovedavtalen er svært eller nokså god. Blant de som har over ti års erfaring, er tilsvarende tall syv av ti.

Tabell 7.2 Tillitsvalgtes vurdering av egen kunnskap om hovedavtalen. Etter hvor lenge de har vært tillitsvalgte. Prosent. N.

	Under 1 år	1-3 år	4-5 år	6-10 år	Mer enn 10 år
Svært god	1	1	3	5	14
Nokså god	9	25	37	47	56
Verken god eller dårlig	38	47	43	34	25
Nokså dårlig	40	22	13	10	5
Svært dårlig	11	4	3	3	0
Vil ikke svare	2	1	1	1	0
Totalt	100	100	100	100	100
N	121	384	288	318	375

Tillitsvalgte fra ulike forbund kan ha ulik erfaring som tillitsvalgte og kommer i ulik grad borti problemstillinger knyttet til hovedavtalens bestemmelser. Er det slik at tillitsvalgte fra ulike hovedsammenslutninger opplever å ha ulik kompetanse i hovedavtalen? Tillitsvalgte på arbeidsområdenivå kommer kanskje sjeldnere borti slike saker enn de som er

tillitsvalgte på virksomhetsnivå, og vi har derfor i tabell 7.3 valgt å utelukkende vise svar fra tillitsvalgte på virksomhetsnivå.

Tabell 7.3 Tillitsvalgte på virksomhetsnivå sin vurdering av egen kunnskap om hovedavtalen. Etter hvilken hovedsammenslutning de representerer. Prosent. N.

	Akademikerne	LO Stat	Unio	YS Stat
Svært god	4	12	15	11
Nokså god	39	47	58	53
Verken god eller dårlig	41	24	16	29
Nokså dårlig	14	16	10	5
Svært dårlig	2	2	1	1
Vil ikke svare	4	12	15	11
Totalt	100	100	100	100
N	215	101	106	96

Tabellen viser at en stor andel av de virksomhetstillitsvalgte fra Unio, 73 prosent, svarer at de har nokså god eller svært god kunnskap om hovedavtalen. Også en stor andel av de tillitsvalgte fra YS Stat, 64 prosent, og LO Stat (59 prosent), opplever at deres egen kunnskap om avtalen er god. Blant de virksomhetstillitsvalgte i Akademikerne er det en lavere andel som opplever at dette er en avtale de kan nok om, her er det 43 prosent av de tillitsvalgte svarer at de kjenner hovedavtalen svært godt eller nokså godt. Tillitsvalgte fra Akademikerne har i gjennomsnitt noe kortere fartstid, og det synes rimelig at dette kan være en faktor bak disse funnene.

Hvordan vurderer så partene andre ledere/tillitsvalgte og motpartens kunnskap?

Tabell 7.4 Ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå sin vurdering av hvilken kunnskap andre ledere og tillitsvalgte på samme nivå som deltar i partssamarbeidet, har om hovedavtalen. Prosent. N ledere = 202, virksomhetstillitsvalgte = 533.

	Svært eller nokså god	Verken god eller dårlig	Nokså eller svært dårlig	Det varierer	Vet ikke	Ikke aktuelt
Virksomhetsledere og personal-/HR-ledere						
De andre lederne som deltar i partssamarbeidet på virksomhetsnivå	62	19	5	2	3	8
De tillitsvalgte på virksomhetsnivå	76	10	4	2	3	5
TV virksomhet						
Ledelsen på virksomhetsnivå	68	16	8	2	5	1
De andre tillitsvalgte på virksomhetsnivå	76	14	2	3	4	1

Tabell 7.4 bygger på svar fra partene på virksomhetsnivå, og vi har slått sammen «nokså god» og «svært god» og «nokså dårlig» og «svært dårlig». 62 prosent av lederne svarer at de andre lederne som deltar i partssamarbeidet på virksomhetsnivå, har svært god eller nokså god kunnskap om hovedavtalen. Noen flere, 76 prosent, gir de tillitsvalgte et tilsvarende skussmål. Bare 4–5 prosent av lederne svarer at andre ledere og tillitsvalgte på

samme nivå har nokså eller svært dårlig kunnskap om hovedavtalen. De tillitsvalgte på virksomhetsnivå har nokså like vurderinger. 68 prosent av de virksomhetstillitsvalgte svarer at ledelsen på virksomhetsnivå har svært eller nokså god kunnskap om hovedavtalen, mens 76 prosent av dem opplever at andre tillitsvalgte på samme nivå har det samme. Blant de virksomhetstillitsvalgte er det bare 8 prosent som opplever at lederne på samme nivå har nokså eller svært dårlig kunnskap om hovedavtalen, mens svært få opplever at andre tillitsvalgte på samme nivå har svak kunnskap om avtalen.

Vi spurte også lederne og virksomhetstillitsvalgte om deres forståelse av kunnskapen om hovedavtalen lenger nedover i organisasjonen. Spørsmålet lød: «Hvordan vurderer du kunnskapen om hovedavtalen til de andre som deltar i partssamarbeidet?» Kryss av på «ikke aktuelt» dersom det ikke er etablert partssamarbeid på det aktuelle nivået, eller dersom virksomheten ikke er inndelt i driftsenheter og arbeidsområde. I tabellen er de som svarte «vet ikke» og «ikke aktuelt», fjernet fra beregningsgrunnlaget. I vedleggstabell 7.1 er alle inkludert, og der kommer det fram hvor stor andel av lederne og de tillitsvalgte som svarer at dette ikke er en aktuell problemstilling.

Tabell 7.5 Ledere og virksomhetstillitsvalgtes vurdering av kunnskapen om hovedavtalen blant ledere og tillitsvalgte nedover i virksomheten. Prosent. N.

	Svært eller nokså god	Verken god eller dårlig	Nokså eller svært dårlig	Det varierer	Totalt	N
Virksomhetsledere og personal-/HR-ledere						
Lederne i de ulike driftsenhetene	44	37	16	3	100	142
Tillitsvalgte i de ulike driftsenhetene	65	23	9	4	100	123
Ledere i de ulike arbeidsområdene	44	39	13	5	100	104
Tillitsvalgte i de ulike arbeidsområdene	60	28	7	4	100	93
Virksomhetstillitsvalgte						
Lederne i de ulike driftsenhetene	19	30	46	2	100	348
Tillitsvalgte i de ulike driftsenhetene	48	32	13	8	100	301
Ledere i de ulike arbeidsområdene	13	25	54	8	100	288
Tillitsvalgte i de ulike arbeidsområdene	38	36	19	8	100	214

Tabell 7.5 viser at både ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå i større grad vurderer at tillitsvalgte har høy kunnskap om hovedavtalen, sammenlignet med ledere. Samtidig viser tabellen at ledere generelt har en mer positiv vurdering av kunnskapen til både andre ledere og tillitsvalgte, uavhengig av nivå i virksomheten.

Et annet viktig funn fra tabellen er at både virksomhetsledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå i større grad svarer at ledere og (spesielt) tillitsvalgte på nivåene under har nokså eller svært dårlige kunnskaper om hovedavtalen.

Dermed opplever en del av de som deltar i partssamarbeid på virksomhetsnivå, at tillitsvalgte og ledere på lavere nivå i virksomheten har dårlige kunnskaper om hovedavtalen. Hva synes så de tillitsvalgte i driftsområdene om ledelsens og tillitsvalgtes kunnskap om hovedavtalen?

Tabell 7.6 TV i driftsenhets vurdering av kunnskapen om hovedavtalen blant ledere og tillitsvalgte på eget nivå og nedover i virksomheten. Prosent. N = 413–419.

	Svært eller nokså god	Verken god eller dårlig	Nokså eller svært dårlig	Vet ikke	Ikke aktuelt
Ledelsen i driftsenheten	54	18	14	9	6
De andre tillitsvalgte i driftsenheten	65	16	5	7	7
Ledelsen i de ulike arbeidsområdene	25	29	22	10	15
Tillitsvalgte i de ulike arbeidsområdene	42	24	7	9	17

Ingen av respondentene svarte «det varierer», så det svaralternativet kommer ikke fram av tabell 7.6.

Svarene viser at de tillitsvalgte i driftsenhetene har langt større tiltro til både ledelsens og tillitsvalgtes kunnskap på de to laveste nivåene (driftsenhet og arbeidsområde) enn det aktørene på virksomhetsnivå har. Mer enn halvparten av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå svarer at ledelsen i driftsenheten har svært eller nokså god kunnskap, mens 65 prosent av dem svarer at det samme gjelder andre tillitsvalgte på dette nivået.

Når det gjelder ledelsen og tillitsvalgte lenger nede, altså i arbeidsområde, er det først viktig å legge merke til at en god del svarer at dette ikke er aktuelt, det er ikke etablert partssamarbeid på det nivået. Mer enn fire av ti svarer at de tillitsvalgte i arbeidsområde har svært eller nokså god kunnskap om hovedavtalen, mens bare 25 prosent gir ledelsen tilsvarende vurdering. Nesten like mange, 22 prosent, svarer at ledelsen i de ulike arbeidsområdene har nokså eller svært dårlige kunnskaper om hovedavtalen.

Tillitsvalgte i arbeidsområdene gir en noe annet vurdering.

Tabell 7.7 TV arbeidsområdes vurdering av kunnskapen om hovedavtalen blant ledere og tillitsvalgte på eget nivå. Prosent. N = 534.

	Svært eller nokså god	Verken god eller dårlig	Nokså eller svært dårlig	Vet ikke
Ledelsen	47	27	10	11
De andre tillitsvalgte	58	23	7	12

Nesten halvparten gir ledelsen en god vurdering, og nesten 60 prosent mener at de andre tillitsvalgte har svært eller nokså god kunnskap.

Analysen viser altså at oppfatningene varierer både mellom ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivået og mellom tillitsvalgte på lavere nivåer. I intervjuene fikk vi flere eksempler på at tillitsvalgte på langt nær var fornøyd med ledelsens kompetanse.

Det kommer ansatte fra privat og får ikke opplæring i det statlige avtaleverket. HR sentralt vil ikke bruke ressurser på opplæring. Vi har heller ikke hatt noen samling hvor vi er blitt enige om hvordan samarbeidet skal foregå i [virksomheten]. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

[Tillitsvalgte] opplever at de møter et HR-apparat som har andre tolkninger av lovverket osv. Enhetslederne har ofte dårlig kompetanse i avtaleverket. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Opplæring i hovedavtalen?

Som vi har sett i tabell 7.1, er det mellom 5 og 25 prosent av ledere og tillitsvalgte som vurderer at deres egen kunnskap om hovedavtalen er nokså eller svært dårlig. I tillegg er

det hele tiden en del tillitsvalgte som slutter, slik at det er behov for opplæring blant de nye som kommer inn. Også nye ledere kunne ha behov for opplæring, mens de som har vært ledere en stund, kan ha behov for oppfriskning. I en av virksomhetene mente tillitsvalgte at HR-ledelsen sentralt rettet for lite oppmerksomhet mot opplæringen av ledere lenger nede i organisasjonen:

HR sentralt har ikke fulgt opp intensjonene i tilpasningsavtalen. HR forutsetter at de HR-ansatte ute i divisjonene har god nok kompetanse. Det [gis] ikke en god opplæring i hovedavtalen. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Det er også flere ledere som i intervjuene peker på at det statlige partssamarbeidet oppleves annerledes når man kommer fra privat sektor. En HR-medarbeider med erfaring fra privat sektor bemerket at arbeidet knyttet til forberedelse av saker opplevdes langt mer tidkrevende i den statlige virksomheten enn i den private:

Vi gjør veldig mye mer enn å forhandle og drøfte. Vi har kanskje ett årsverk, men det brukes mye tid til å forberede og gjøre klar saker. Jeg merket det når jeg begynte, at jeg måtte bruke mye mer tid enn jeg gjorde det i det private. (Leder virksomhetsnivå)

En økt rekruttering fra privat sektor av statlige ledere kan være en av faktorene som gjør at tillitsvalgte opplever at ledere har manglede kompetanse i det statlige avtaleverket.

Mangel på kurstilbud til ledere kan føre til at ledere opplever at de mangler kompetanse og må støtte seg på kontakt med HR-avdelingen eller tillitsvalgte. I noen virksomheter deltar ledere på kurs som er laget for tillitsvalgte. Dette framgår både av intervju vi gjennomførte med ledere og tillitsvalgte, og av svarene fra spørreundersøkelsen (se tabell 7.8).

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta utgangspunkt i de tre siste årene og så spurt: «Har du deltatt på kurs/skolering i hovedavtalen?» De ble spurt om de hadde deltatt i slike kurs for ledere, kurs for tillitsvalgte eller kurs for både ledere og tillitsvalgte.

I tabell 7.8 kommer andelen som har tatt ett eller flere kurs de siste tre årene, fram blant ledere og tillitsvalgte på ulike nivåer, uavhengig av om kurset var for tillitsvalgte, ledere eller begge gruppene. Tabellen viser at om lag seks av ti virksomhetsledere og over halvparten av personallederne/HR-lederne har deltatt på kurs. Blant de tillitsvalgte er andelen høyest blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå, mens den blant tillitsvalgte på arbeidsområdenivå er på linje med ledernes deltakelse.

Tabell 7.8 Andel deltatt på kurs/skolering for ledere, tillitsvalgte eller begge de siste tre årene. N.

	Andel	N
Virksomhetsledere	62	74
Personal-/HR-ledere	54	131
TV virksomhet	80	449
TV driftsenhet	75	372
TV arbeidsområde	60	466

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de hadde deltatt på kurs for ledere, kurs for tillitsvalgte eller kurs for både ledere og tillitsvalgte. Svarene etter hvilken type kurs de hadde deltatt på, kommer fram i tabell 7.9.

Tabell 7.9 Deltatt på skolering / ulike kurs i hovedavtalen de tre siste årene. Etter type leder/tillitsvalgt. Prosent. N.

	Kurs for ledere	Kurs for tillitsvalgte	Kurs hvor både ledere og tillitsvalgte deltok	N
Virksomhetsledere	32	10	30	101
Personalledere/HR-ledere	26	9	32	194
TV virksomhet	4	69	24	546
TV driftsenhet	3	67	20	420
TV arbeidsområde	1	57	7	552

Tabellen viser at det ikke er en signifikant forskjell på virksomhetsledere og personallede- dere når det gjelder deltakelse på kurs/skolering, uavhengig av hvem kurset er rettet mot. Flertallet av de som deltar på kurs, deltar på kurs som er rettet mot egen gruppe. Tabellen viser også at tillitsvalgte og ledere deltar på kurs hvor både ledere og tillitsvalgte deltar. Mens rundt 30 prosent av lederne har deltatt på slike felleskurs, er det en noe lavere andel av de tillitsvalgte som har gjort det samme. For lederne er felleskurs like vanlige som kurs om bare omfatter ledere.

Så mange som én av ti ledere svarer at de har deltatt på kurs for tillitsvalgte. Dette kan skyldes at ledere tidligere har vært tillitsvalgte og fått tillitsvalgtopplæring eller har del- tatt som innleder. Det er imidlertid grunn til å tro at noen ledere velger å gå på kurs som arbeidstakerorganisasjonene holder. Dette kom fram i de kvalitative intervjuene av tillits- valgte. Årsaken kan være at lederne anser at kursene er den eneste tilgjengelige eller den beste måten å få opplæring i avtaleverket på. Blant de tillitsvalgte er det bare et svært lite mindretall som har deltatt på kurs for ledere.

I tabell 7.2 kom det fram at tillitsvalgte i Akademikerne i mindre grad vurderer sin egen kunnskap om hovedavtalen som god, mens en svært høy andel av de tillitsvalgte i YS Stat opplevde egen kunnskap om avtalen som god. Henger dette sammen med kursdeltakelse? Tabell 7.10 viser at andelen tillitsvalgte som har vært på kurs eller annen skolering sam- men med andre tillitsvalgte, er høyest i Unio.

Tabell 7.10 Deltatt på skolering/kurs i hovedavtalen de tre siste årene. Etter hovedsammenslutning. Prosent. N.

	Akademikerne	LO Stat	Unio	YS Stat
Deltatt på minst én type kurs	72	68	76	68
Kurs for ledere	1	2	3	4
Kurs for tillitsvalgte	67	60	72	59
Kurs for både ledere og tillitsvalgte	12	18	16	21
Totalt	100	100	100	100
N	524	251	306	388

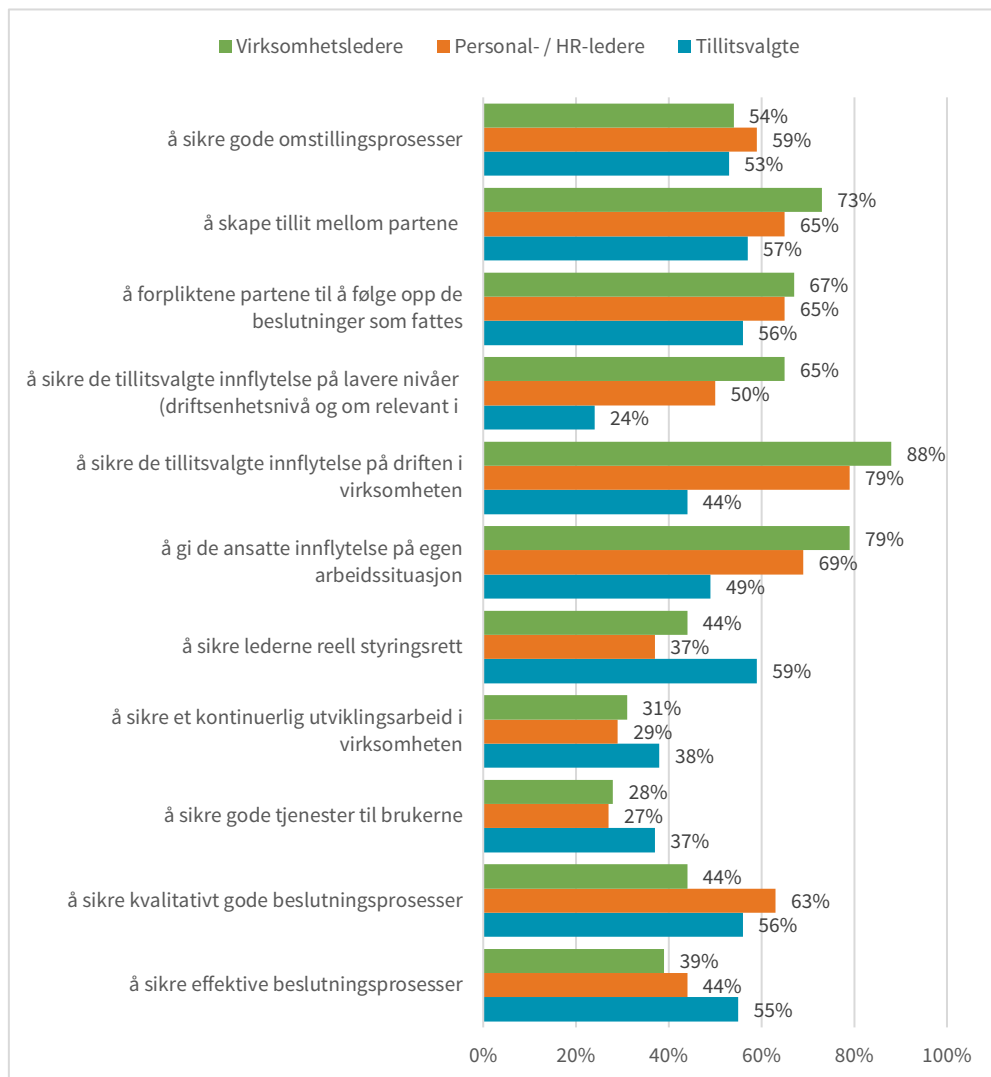
Mellom 12 og 21 prosent av de tillitsvalgte fra de ulike hovedsammenslutningene har del- tatt på kurs som både er for tillitsvalgte og ledere, med en høyest andel i YS Stat. Mange tillitsvalgte i Akademikerne opplever at de ikke har god kunnskap om hovedavtalen (tabell 7.2), og tabell 7.10 viser at hele 67 prosent av de tillitsvalgte i Akademikerne har deltatt på kurs eller andre skoleringstiltak. Det ser derfor ikke ut til at manglende kursdeltakelse er forklaringen på forskjellen i vurdering av egen kunnskap som kom fram i tabell 7.2.

Henger så innflytelse og kompetanse sammen? Blant de tillitsvalgte er det bare en liten tendens (0,2**) til at de som vurderer sin egen kompetanse som god, er mer tilbøyelige til svare at de har innflytelse over saker som er viktige for medlemmene.

7.2 Hovedavtalens egnethet

Hovedavtalens intensjoner er, som vi har vært inne på flere ganger, todelt. Avtalen skal legge grunnlag for ansattes innflytelse på eget arbeid og for virksomhetens produktivitet. I hvilken grad oppfatter aktørene at avtalen er egnet til å oppfylle disse målsettingene? Figur 7.1 viser hva alle respondentene i spørreundersøkelsen svarte på spørsmålet om hvor godt egnet hovedavtalens bestemmelser er når det gjelder ulike målsettinger. Det er små forskjeller i svarene mellom de tillitsvalgte fra ulike nivåer i virksomhetene, og vi har derfor valgt å presentere tallene for alle tillitsvalgte under ett i figuren.

Figur 7.1 Hvor godt egnet er bestemmelsene i hovedavtalen når det gjelder ... Andelen som har svart «godt» / «svært godt».



Note. Laveste N: virksomhetsledere = 72, personal-/HR-ledere = 126 og tillitsvalgte = 1491.

Figur 7.1 er delt i tre: De øverste spørsmålene handler om å skape gode prosesser og tillit mellom partene. Her ser vi at virksomhetslederne er litt mer fornøyd med avtalen, særlig gjelder det spørsmålet om tillit mellom partene – 76 prosent av virksomhetslederne og 57 prosent av de tillitsvalgte svarer «svært godt egnet» eller «godt egnet». Når det gjelder å sikre gode omstillingsprosesser, er partene i stor grad på linje, mens hvorvidt avtalen forplikter partene til å følge opp de beslutninger som fattes, får støtte av 67 prosent av virksomhetslederne og 56 prosent av de tillitsvalgte.

Forskjellene blir mye større når det gjelder om hovedavtalen er egnet til å gi tillitsvalgte og ansatte innflytelse, og å sikre lederne reell styringsrett. Her ser vi at langt flere ledere enn tillitsvalgte mener at avtalen er egnet til å sikre ansatte innflytelse på egen arbeidssituasjon, og tillitsvalgte innflytelse på driften, dette gjelder både innflytelse på virksomhetsnivå og innflytelse på lavere nivå. Og tilsvarende er de tillitsvalgte mer tilbøyelige enn ledere til å svare at avtalen er velegnet når det gjelder å sikre ledelsens styringsrett.

Når det gjelder partssamarbeidets andre målsetting – produktivitet og effektivitet – ser vi at andelene som mener at bestemmelsene i hovedavtalen er egnet til dette, er (med ett unntak, se søylen for innflytelse på lavere nivåer) lavere både hos ledere og hos tillitsvalgte. Partene er videre langt mer enige på dette punktet.

I hovedtrekk viser figur 7.1 to ting: Hovedavtalen er best når det gjelder å sikre tillitsvalgte innflytelse på driften, det vil si ansattes innflytelse over egen arbeidssituasjon, mens langt færre mener hovedavtalen er egnet til å sikre effektivitet og gode tjenester til brukerne. Og for det andre finner vi til dels store forskjeller mellom ledelse og tillitsvalgte når det gjelder vurderingen av hvor egnet hovedavtalen er til å sikre tillitsvalgte innflytelse. Samtidig er det viktig å understreke at dette er holdningsspørsmål og slik sett det vi vil kalle «relative spørsmål»; hvilket ambisjonsnivå man har for de enkelte målsettingene, vil kunne påvirke svaret man gir. De som svarer, må dermed både gjøre en vurdering av hvilke mål som ligger i hovedavtalens bestemmelser, og vurdere om man er fornøyd med de ulike punktene. Forskjellene i svar fra ledere og tillitsvalgte er store, og svarene kan dermed leses som en illustrasjon på en grunnleggende uenighet mellom partene. I intervjuene var man gjennomgående fornøyd med hovedavtalen som sådan, det var i hovedsak praktiseringen man er uenige om.

Disse svarene får fram sentrale spørsmål som på den ene siden dreier seg om hvilken plass temaet har i partssamarbeidet, og på den andre siden forholdet mellom direkte og indirekte deltakelse. I intervjuene spurte vi om hvorvidt produktivitetsarbeid var en del av partssamarbeidet, og i all hovedsak var svaret «nei».

En forklaring kan være at ledere eller tillitsvalgte i virksomheten ikke er så opptatt av å diskutere disse spørsmålene i partssammensatte, representative fora. Det kan være at arbeidsgiver i liten grad legger fram saker som inviterer til nytenkning og utvikling, eller at tillitsvalgte i slike saker er enige med arbeidsgiver og i liten grad involverer seg når slike saker kommer opp. Én tillitsvalgt pekte på at utvikling av tjenestene stort sett foregikk i linjen, som en dialog mellom ansatte og nærmeste leder. I denne virksomheten hadde det vært liten interesse eller vilje til å etablere digitale tjenester før koronakrisen snudde alt på hodet. En ytre faktor som koronakrisen kan dermed ha gitt endringer verken ledelsen eller partene i virksomheten klarte å få til:

Utvikling [av tjenestene] – det går stort sett med nærmeste overordnede. Hverdagsrasjonalisering tar vi på laveste nivå. Digitalisering – pang så var vi digitalisert, vi også. Vi prøvde å få til tilsyn via Teams i vinter [før koronakrisen]. Det var lite åpning for det. Nå har det blitt ufarlig. Vi har endret veldig mange holdninger til mye. Vi ser at det fungerer mye bedre enn vi trodde. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Faglige innspill og diskusjoner kan være en viktig del av produktivetsarbeidet. Noen av de tillitsvalgte ga uttrykk for at ledelsen ikke ønsket at de skulle engasjere seg faglig:

Det er tydelig utad at dette skal vike, de [ledelsen] gjør en innsats på IDF-møtet, men vi blir likevel usikre på hva de egentlig ønsker. De vil ikke legge ting fram tidlig. Hvorfor er det så skummelt? Vi bør også få uttale oss om faglige ting. Vi er fagpersoner som har kompetanse. Fagspørsmålene får også enorme konsekvenser for de ansatte. Når arbeidsgiver i noen spørsmål skjærer seg mot faglige spørsmål, er uforståelig. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Faglige innspill kan være særlig viktig i forbindelse med omstillingsprosesser. I forrige kapittel viste vi at mange tillitsvalgte opplever å ha for lite tid i prosessene, dette var også et tema som opptok mange av de tillitsvalgte i intervjuene. Mange la i tillegg vekt på den totale saksmengden og hvordan dette forhindret en god dialog:

Saksmengden vi har hatt, er enorm. Det å beherske saksmengde, styringsgrupper, er ekstremt krevende. Det skjer at sakspapirer kommer for sent. Min erfaring er, jeg synes møtene bærer preg av at det viktigste er at sakene sjekkes ut, det går litt for fort noen ganger. Men igjen, vi har vanvittig mange saker som skal diskuteres. Men jeg savner den gode dialogen. Jeg synes vi i for stor grad inntar våre posisjoner heller enn å ha den gode dialogen, jobbe seg frem til gode løsninger som alle kan leve med, det er sjelden. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

En leder kritiserte hovedavtalen for å legge for mye vekt på omstilling:

Ved at HA har så stort fokus på omstilling, blir det til at mange bruker mye tid på IDF i omstillingsprosesser heller enn på å diskutere det lokalt. Den direkte medvirkningsprosessen kan utfordre den indirekte medbestemmelsen og de [...] frikjøpte [tillitsvalgte]. Det er noe med at vi bygger opp strukturer, og da tar vi vekk muligheten til å bruke kompetansen. De formaliserte prosessene tar hovedfokus, det preger en del av diskusjonene sentralt i IDF og i enhetene. Det blir mye fokus på prosess, og lite på innholdet, det som skal endres. (Leder virksomhetsnivå)

På direkte spørsmål om man så på partssamarbeid som en ressurs for produktivitet og effektivitet, var svaret:

Nei, kan ikke si det. Det er en arena for å sikre at man ivaretar medarbeiderne, det er et gedigent ressursuttak. Det er ikke dette som bidrar til at vi blir en mer strømlinjeformet organisasjon. (Leder driftsenhetsnivå)

Likevel var det noen som pekte på at dette hadde vært annerledes under koronakrisen. Dialogen mellom ledelse og tillitsvalgte løp hyppigere, ofte mer uformelt, og i intervjuene er det flere, både ledere og tillitsvalgte, som peker på at dette bidro til å sikre at virksomheten klarte å levere gode tjenester og løse de akutte utfordringene den sto overfor. En leder understreket hvordan målene ble prioritert foran prosessen i partssamarbeidet:

Det er det som gjør at det blir løsninger. Vi var ikke innom formaldelene. Vi hadde fokus på tjenestene og at det skulle være gode rammer for de tilsatte som satt i de vanskelige situasjonene. (Leder virksomhetsnivå)

7.3 Felles forståelse

Hvorvidt avtalen er egnet til å oppfylle aktørenes målsettinger, er avhengig av hvordan avtalen tolkes og forstås. En felles forståelse av hva de ulike bestemmelsene betyr, er derfor en viktig forutsetning for et velfungerende partssamarbeid. Vi har bedt partene ta

stilling til noen av avtalens bestemmelser (tabell 7.1). Det var bare små forskjell mellom tillitsvalgte på ulike nivåer på dette punktet, og for sammenligningens skyld viser vi derfor tall for tillitsvalgte på virksomhetsnivå og ledere på samme nivå. Vi har valgt å la «ikke aktuelt» inngå i analysen fordi det gir et inntrykk av hvorvidt de ulike bestemmelsene blir brukt i partssamarbeidet.

Tabell 7.11 NB N mangler Vi (tillitsvalgte og ledelsen) har en felles forståelse av ... Prosent.

	Alltid eller nesten alltid	Det varierer mye	Sjelden eller nesten aldri	Ikke aktuelt	Total	N
Intensjonene i HA						
Virksomhetsledere	76	19	1	4	100	73
Personalledere/HR-ledere	69	29	2	1	100	128
TV virksomhet	53	42	4	1	100	522
Informasjon						
Virksomhetsledere	75	22		3	100	73
Personalledere/HR-ledere	70	29	1	1	100	128
TV virksomhet	53	42	4	1	100	520
Drøftinger						
Virksomhetsledere	63	30	1	6	100	73
Personalledere/HR-ledere	63	31	4	2	100	126
TV virksomhet	45	50	4	1	100	521
Forhandlinger						
Virksomhetsledere	70	22	4	4	100	71
Personalledere/HR-ledere	61	33	2	4	100	125
TV virksomhet	53	41	5	1	100	516
Mulighetene for alternative samarbeidsformer						
Virksomhetsledere	35	47	6	13	100	74
Personalledere/HR-ledere	32	45	14	10	100	124
TV virksomhet	23	49	16	12	100	508
Tvistebestemmelsene						
Virksomhetsledere	42	23	7	28	100	73
Personalledere/HR-ledere	30	30	11	30	100	121
TV virksomhet	30	37	13	21	100	513
Hva som skal defineres som en politisk sak						
Virksomhetsledere	32	27	11	30	100	73
Personalledere/HR-ledere	41	22	9	27	100	121
TV virksomhet	26	32	12	30	100	512

Vi finner til dels store forskjeller mellom partene. Om lag syv av ti ledere svarer at de alltid eller nesten alltid har en felles forståelse med motparten om intensjonene i avtalen, tilsvarende andel blant de tillitsvalgte er drøyt halvparten. Når det gjelder de tre formene for medbestemmelse, ser vi en tilsvarende forskjell, om lag 20 prosentpoeng flere ledere

svarer at man alltid eller nesten alltid har en felles forståelse. Gjennomgående er det få som svarer «ikke aktuelt» her.

Når det gjelder de tre siste bestemmelsene i tabell 7.11 ser vi at andelen som svarer «ikke aktuelt», øker, og videre, både blant ledere og tillitsvalgte, er det færre som svarer at de alltid eller nesten alltid har en felles forståelse med motparten. Dette kan skyldes flere forhold. For det første kan andelen som svarer «ikke aktuelt», tyde på at dette er bestemmelser som sjelden blir brukt, og vi kan derfor anta at kunnskapen om motpartens forståelse er mindre. Opptrer sakene sjelden, har man heller ingen tidligere enighet å bygge på, og interessemotsetningen kan tolkes som større enn den egentlig er. Samtidig er det verd å legge merke til at så mange som om lag 30 prosent svarer at «hva som skal defineres som en politisk sak», er en ikke-aktuell problemstilling.

Felles forståelse av intensjonen

Tidligere studier av medbestemmelse (se eksempelvis Falkum mfl. 2009 eller Trygstad mfl. 2015) har vist at mange peker på at dersom partene tar intensjonen i avtaleverket på alvor, er mye på plass. Mangel på en felles forståelse gjør de tillitsvalgte grunn til å være bekymret, her utdypet av en tillitsvalgt på virksomhetsnivå.

Jeg tenker ikke at det er krise nå, men vi er på en nedadstigende kurve. Vi er engstelig for at arbeidsgiver ønsker noe annet enn det som egentlig er meningen med medbestemmelse. Det finnes nok andre etater som har det verre enn oss [...] Hvis ikke pilen snur, er vi på vei mot en krise [...] Egentlig skulle jeg ønske vi bare kunne forholde oss til § 1 i HA. Hadde man holdt seg til den, hadde det ikke vært noe stort problem. Det blir borte noe underveis når du leser hovedavtalen. Når du er ferdig, er § 1 [Formål og intensjoner] blitt borte.» (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Det er derfor et sentralt funn at bare drøyt halvparten av de tillitsvalgte opplever at partene alltid eller nesten alltid er enige i intensjonene i hovedavtalen. Ønsket om reell medbestemmelse ble understreket fra de tillitsvalgtes side. Flere tillitsvalgte forteller at de opplever at arbeidsgiver er mest opptatt av «å krysse av» at ulike saker er blitt behandlet, og at dialogen blir borte.

Vi bruker nok ikke hovedavtalen som et redskap i [...] slik vi kan. Nå føler vi mer at det er noen punkter i hovedavtalen som ledelsen huker av for gjennomført. Det er det viktigste. Det er ikke mange paragrafer vi bruker, men å huke av for informasjon, drøfting og forhandling er det viktigste for dem. Grunntanken i hovedavtalen, § 1 og så videre, har liten betydning i [virksomheten]. Det oppleves som en negativ prosess. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Ledelsen på sin side oppsummerte slik: «Generelt fungerer det ganske godt. Vi opplever å ha fleksibilitet og felles mål med de tillitsvalgte.» Men manglende dialog var også et tema for noen av lederne:

Dette dreier seg mye om modning. Dersom vi skal komme med saker før de er modne, tidlig, så må vi kunne ha en åpen dialog tidlig, før det blir et partsinnlegg og en politisk sak. Jeg som kommer fra privat sektor, merker en stor forskjell. Det blir politisert mye fortere av foreningene i offentlig sektor. Fagforeningene i privat sektor er helt annerledes, de har mer blick for utvikling av virksomheten, i offentlig sektor har det et større blick for medlemmene, det er to ulike perspektiver. (Leder virksomhetsnivå)

Sterk vekt på intensjonene i avtalen og mindre på de konkrete bestemmelsene er nettopp et argument for mer dialog mellom partene. Felles tolkning av intensjonen peker mot et

interessefellesskap i virksomhetene, mens uenighet om tolkningen er tegn på interesse-motsetninger. Slik sett er det interessant å merke at tillitsvalgte i stor grad knyttet intensjonene sammen med ønsket om reell medbestemmelse, mens ledelsen er opptatt av dialog for å fremme utvikling i virksomhetene.

Forståelse handler også om kompetanse og praktisering, vi kan dermed kanskje forvente at frikjøpte tillitsvalgte på virksomhetsnivå i større grad deler forståelse med motparten. Funnene våre viser imidlertid at forskjellen mellom de ulike nivåene ikke er særlig stor på dette punktet. I intervjuene ble det imidlertid framhevet at tillitsvalgte på sentralt nivå i større grad kan opprettholde sin forståelse:

Ja, det er ulik forståelse av hovedavtalen. På lavere nivå i virksomheten synes det som om ledelsen har begynt å lese avtalen slik at dersom det ikke er nevnt i 18.1, skal det ikke drøftes – da er det informasjonssak. Det er en trend at det er blitt vanskeligere å få drøfting uten at tillitsvalgte har vist til 18.2. Slik er det ikke sentralt. Hadde de prøvd seg med det, hadde de ikke kommet noen vei med det. Men vi er undrende til at de kanskje ikke melder opp alle saker som skal meldes opp [...] tillitsvalgte blir ikke lenger sett på som en verdi. Det er vi som må påse at vi får medbestemmelse. Når saker avgjøres, skal det gjøres i drøftingsmøtet. Men endres saken, skal den drøftes på nytt. Sånn forstår ikke virksomhetsledelsen denne bestemmelsen. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Grensene mellom informasjon, drøfting og forhandling

I en av driftsenhetene vi besøkte, var partene helt enige om at samarbeidet var blitt mye bedre de siste årene. En av tingene de hadde brukt mye tid på, var å bygge opp prosedyrer for god saksbehandling som ivaretok både hensynet til lederens behandling av saken og hensynet til hovedavtalens bestemmelse. Nå ble lederne først informert, deretter gikk saken til IDF-møtet. Deretter gikk den tilbake til ledermøtet for videre behandling før den igjen havnet i IDF til drøfting eller eventuelt forhandling, her forklart med driftsenhetslederens ord:

Det har tatt litt tid å bygge opp prosedyrer for å få fram en sak gjennom ledersporet sammen med HA-sporet på en god måte. En kort orientering, så senere en sak til drøfting, så senere en sak til beslutning. [...] Det som er viktig, er at ikke vi holder på med noe som organisasjonen lurer på. De må involveres på et tidlig tidspunkt. Kommer de for sent, vil det komme kritikk. 99 prosent av sakene går gjennom dette maskineriet, det er viktig at det finnes mekanismer som gjør at man kan dra gjennom saker der det er reell uenighet, der man blir unødvendig formelle fordi man skal trenere.

I enheten var de også opptatt av å forholde seg til ulike tolkninger av de ulike bestemmelsene og særlig forholdet mellom drøfting og forhandling. Dette var et tema som opptok mange av de vi intervjuet:

Jeg opplever at ute i [driftsenhetene] er det veldig ulik praktisering av partssamarbeid. Andre [enn oss] er dårligere. De overlater i større grad [ansvaret for håndtering av sakene] til HR eller andre. [Virksomhetsledelsen] sender ut meldinger, partssamarbeid er viktig, men ellers er jeg usikker på om de er harde på det. På enhetsnivå er det en del diskusjon om det er en drøftings- eller forhandlings sak. Ofte er tiden så dårlig at muligheten til å få drøftet sakene i sin bredde, ikke er til stede, noen ganger involveres vi også sent. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Grensedragningen er et viktig spørsmål, og vi skal derfor bruke noe plass på dette. Å skille mellom informasjonssaker, drøftingssaker og forhandlingssaker kan være en utfordring. Det er i utgangspunktet arbeidsgiver som setter opp saker til IDF-møtene, og som sorterer saker etter hvilken måte de skal håndteres på. I en av de mindre virksomhetene ble det lagt lite vekt på dette skillet. Ledelsen ga uttrykk for at sakstypene kunne gli over i hverandre, og at de gjerne kunne drøfte informasjonssaker.

Vi har vært heldige og har dyktige ledere og tillitsvalgte. Avtaleteksten har ikke vært viktig. Forståelsen sitter i veggene. Vi har ikke fintolket om det er forhandling eller drøfting. (Leder virksomhetsnivå)

I én virksomhet hadde de tillitsvalgte lite erfaring med forhandlinger. De tillitsvalgte sier de har en forestilling om hva som skiller forhandlinger fra drøftinger, men i praksis opplever de ikke forhandlingene som veldig reelle. Det har ikke vært nyansettelser på veldig lenge, og derfor ikke forhandlinger om opprettelse av ny stilling. Men i noen etater har dette skillet skapt betydelige problemer. Tillitsvalgte i en stor etat ga uttrykk for at det i perioder hadde vært mye diskusjon om saker skulle drøftes, eller om de var omfattet av forhandlinger.

Ja, tidligere hadde vi ofte diskusjoner om det. Vi hadde IDF-møter hvor halvparten av tiden ble brukt på å diskutere hva slags sak det var, særlig om det var en drøfting eller forhandling. Det er mindre av det nå, men det diskuteres fremdeles. Det diskuteres nok mer ute enn sentralt. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Det er ikke bare tillitsvalgte som kan oppleve at grensene mellom drøfting og forhandling er uklare, og at det kan være vanskelig å vite hvordan man skal forstå hovedavtalens forhandlingsbestemmelser. Hovedavtalen bruker uttrykket «opprettelse av ny stilling (bemanningsoøkning)». Men hva med interne flyttinger?

Det er stadig usikkerhet om det er drøfting eller forhandlingssak. Den er ikke så tydelig når man skal innplassere medarbeidere, interne flyttinger – i hvilken grad skal det drøftes eller forhandles? (Leder arbeidsområdenivå)

Særlig ledere på lavere nivå kan uttrykke usikkerhet når det gjelder å skille mellom drøfting og forhandling.

Vi setter bokstav bak hver sak så vi vet om det er informasjon, drøfting eller forhandling. Det er stort sett greit, men det er av og til litt vanskelig å vite hva slags sak det er. Det er ikke så lett å se forskjell på drøfting og forhandling. (Leder arbeidsområdenivå)

I mindre etater benyttes forhandlingsbestemmelsene i liten grad. De blir gjerne tatt fram ved organisasjonsendringer, og ofte blir det da inngått en egen omstillingsavtale.

Det har ikke vært noen typiske ting å forhandle om. Det er orienteringssaker om hva som skjer. Det er en liten etat. Det er ikke det helt store konfliktnivået. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Noen ledere i intervjuene har en positiv beskrivelse av situasjonen rundt drøftinger og forhandlinger og legger mindre vekt på skillelinjene mellom dem. Andre ledere legger imidlertid stor vekt på å skille mellom drøfting og forhandling:

Vi har hatt en del diskusjoner i direktoratet på hvordan hovedavtalen skal forstås, hvor stor del av organisasjonsendringer er til forhandling. Forhandlingsretten gjelder ved omstilling. Der er det ulike tolkninger av hvor langt det rekker. Hva skal

reelt forhandles. Hva som er reell drøfting, er alltid en tematikk. (Leder virksomhetsnivå)

Hva kjennetegner forhandlingene i praksis?

Det er vanskelig å si hvorfor skillet mellom drøftinger og forhandlinger blir så viktig i noen saker eller i noen virksomheter. Samtalene med ledere og tillitsvalgte gir oss noen mulige forklaringer:

- Arbeidsgiver begrenser medbestemmelsen gjennom å gi informasjon sent i prosessen og/eller begrense drøftinger og forhandlinger mest mulig. Dette gir et samarbeid med dårlig tillit, og tillitsvalgte legger vekt på å få mest mulig ut av saker der de har formell forhandlingsrett.
- Tillitsvalgte kan bruke forhandlingsretten til å legge press på arbeidsgiver for å få gjennom saker som ikke er underlagt forhandlingsrett. Dette kan få arbeidsgiver til å begrense forhandlingene mest mulig.
- Ledere og tillitsvalgte kan være mer opptatt av formalia enn hvordan saker løses. Dette kan skyldes individuelle forhold, dårlig rolleforståelse eller rolleutøvelse eller press utenfra (for eksempel fra overordnet myndighet eller medlemsgrupper). Oppmerksomheten mot formalia og prosedyrer vil lett generere diskusjoner om grensen mellom drøfting og forhandling.
- Reelle interessekonflikter i enkeltsaker kan gjøre at forhandlingsretten får stor betydning for de ansatte og de tillitsvalgte. Nedbemanning eller flytteprosesser kan være et godt eksempel på dette.

Når fagforeningene argumenterer for at det er viktig å beholde forhandlingsretten i hovedavtalen, kan det være fordi det ligger en reell forskjell i drøftinger og forhandlinger. Denne forskjellen kan kanskje skape ulike måter å opptre på. En leder påker på at forhandlinger skaper et helt annet klima enn drøftinger. Dette gjør det vanskelig å komme fram til enighet og skaper større konflikter enn nødvendig:

[I forhandlinger] forventer tillitsvalgte at vi skal gi noe, ikke at vi finner den beste løsningen. Du setter opp en posisjon der tillitsvalgte og ledelse ikke er på samme lag. I hovedavtaleforhandlinger er det noe annet enn når det gjelder lønn – da er forhandlinger på sin plass. I hovedavtaleforhandlinger blir det konflikteskalering. Vi har brukt ekstremt mye tid på slike forhandlinger. (Leder virksomhetsnivå)

Også tillitsvalgte kan oppleve at forhandlingssituasjonen skaper et annet klima. I en virksomhet mente tillitsvalgte at arbeidsgiver inntok ulik holdning til partssamarbeidet i drøftings- og forhandlingssaker:

For meg ser det ut til at arbeidsgiver senker garden når det er drøfting. Men er det forhandling, bruker de hersketeknikker osv. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Det er heller arbeidsgiver som er så bastant i forhandlinger, det er misforstått at det må bli låste posisjoner. (Tillitsvalgt driftsenhetsnivå)

Dette er likevel ikke erfaringen i alle virksomheter. I to av de mindre virksomhetene understreket ledelsen at det ikke ble lagt så stor vekt på skillet mellom drøfting og forhandling, men at intensjonen bak hovedavtalen var den partene forsøkte å realisere:

Vi prøver å etterleve intensjonen. Formål og intensjoner er et godt kapittel. (Leder virksomhetsnivå)

Forhandlinger på lavere nivå i virksomhetene

De fleste forhandlinger foregår på sentralt nivå i virksomhetene. I flere virksomheter påpeker de tillitsvalgte at det stort sett er drøftinger og medvirkning de blir invitert til på lavere nivå. Forhandlingssakene tas sentralt:

Når vi tar ut medbestemmelse i IDF-møter i driftsenhetene, så er det ytterst få saker vi har formelle forhandlinger, inntrykket er at medbestemmelse tas ut på virksomhetsnivå, så blir det mer og mer medvirkning nedover, men det er ingen kollektiv forhandling. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

I skatteetaten er det i tilpasningsavtalen bestemt at medbestemmelsen på kontornivå (nivå 3) skal være begrenset. Kontornivået består av ansatte fra flere divisjoner, og linjestrukturen både på arbeidsgiversiden og på arbeidstakersiden er dermed brutt. Medbestemmelsen omfatter derfor bare saker knyttet til det enkelte kontorbygg (bruk av bygget, endringer/utbedringer m.m.) og velferdsmidler (Tilpasningsavtale i Skatteetaten 2017 – 2019). Denne typen begrensning kan være ønsket både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det kan også være betraktninger om størrelse som gjør at medbestemmelsen på nivå 3 blir begrenset:

Det er vel så mye fagforeningene som ikke vil gå inn på en formalisert organisering på nivå 3. Nå er det store forskjeller. Noen steder er en lunsj nok for å fatte gode beslutninger. På de større instituttene er det ikke sånn. Men et formalisert system der vil kreve store ressurser av oss, de tillitsvalgte der vil møte lederen sin i de møtene. Da kan det bli ganske tett på et [arbeidsområde] med få ansatte. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Her peker den tillitsvalgte på at det kan være ressurskrevende å etablere formelle organer. Mange av arbeidstakerorganisasjonene har problemer med å få medlemmer til å stille som tillitsvalgte, og dette kan være én av grunnene til at arbeidstakerorganisasjonene ikke ønsker IDF-møter på mange nivåer i virksomheten. Flere tillitsvalgte vil også kunne føre til at det blir færre ressurser til partssamarbeid på sentralt nivå i virksomheten.

Sitatet ovenfor er også et uttrykk for at tillitsrollen blir ansett å ha trekk av profesjonalitet. Tanken om at partssamarbeidet blir «tett på» når tillitsvalgte og nærmeste leder møtes i små enheter eller arbeidsområder, viser at enkelte ser tillitsvalgtrollen som en profesjonalisert rolle med en viss avstand og uavhengighet av arbeidsgiver. Frikjøp av fulltids tillitsvalgte styrker trolig denne profesjonaliseringen og kan skape en avstand mellom arbeidstakerorganisasjonen og virksomheten.

Kanskje ser vi i dette sitatet uttrykk for en annen kultur enn i privat sektor. Mens fagforeninger i industrien er utviklet fra et tillitsvalgtapparat som virker på lokalt nivå, der de lokale tillitsvalgte har et utstrakt ansvar for å representere medlemmene, bærer organiseringen av arbeidstakerne i staten preg av langt sterkere sentralisering. Dette kommer dels fra lovgivers ønske om å gi hovedsammenslutningene en sentral rolle, men også fra andre driftsformer med byråkratisk styre i deler av forvaltningen og kollegialt styre i universitetene.

Politikk eller avtale?

Hovedavtalens § 5.1 (Politiske beslutninger) sier at

«Tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, samt som spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til innbyggerne).»

Hvordan dette skal defineres, er en diskusjon som går helt tilbake til inngåelsen av avtalen. Dette var også det området hvor færrest tillitsvalgte svarer at de alltid eller nesten alltid har en felles forståelse med ledelsen om hvordan bestemmelsen skal tolkes. Også blant lederne var det forholdsvis få som ga uttrykk for en felles forståelse. Gjennom intervjuene kom det fram flere interessante spørsmål fra de tillitsvalgte, eksempelvis: Hvem kan definere en politisk sak? Vi fikk få eksempler i intervjuene på en ren konflikt rundt hva en politisk sak er. En tillitsvalgt på virksomhetsnivå fortalte om sin frustrasjon knyttet til at politiske saker ble, etter hans mening, definert altfor vidt:

§ 5-1 [...] virksomhetens samfunnsmessige rolle. Det er bestemmelsen om den politiske beslutningen. Er det å sparke 40 ansatte noe vi ikke skal legge oss opp i fordi det handler om «virksomhetens samfunnsmessige rolle»?

Vedkommende la til at det er vanskelig – i offentlig sektor som jo bare har aktiviteter med samfunnsmessig rolle, og hele tiden forholder seg til innbyggerne – å forstå denne bestemmelsen, og det gir mulighet til en for bred definering fra arbeidsgivers side.

En representant for en av hovedsammenslutningene sentralt ga uttrykk for at hovedavtalen burde presisere prosedyrer for partssamarbeid når politiske beslutninger skal gjennomføres. I noen tilfeller kan arbeidsgiver gi beskjed om at en endring kan være politisk bestemt. Det kan sette partssamarbeidet ut av funksjon. Representanten fra hovedsammenslutningen sentralt mente det var viktig å skape et rom for dialog mellom partene i virksomheten også i slike tilfeller:

[Vi trenger] en presisering av at selv ved politiske vedtak så må man i alle fall få mulighet til lokale drøftinger. Så trenger vi ikke alle kulepunkter, men vi trenger en tydeliggjøring av prosess. (Hovedsammenslutning sentralt)

7.4 Tillit mellom partene

Tillit mellom partene er en forutsetning for en god dialog. Tillit er derfor vår fjerde forutsetning for et velfungerende partssamarbeid.

Tabell 7.12 Hvordan vil du beskrive tilliten mellom partene på ulike nivåer i virksomheten? Prosent.

	Svært stor	Stor	Verken - eller	Liten	Svært liten	Vet ikke	Total	N
Virksomhetsledere	38	47	10	1	3	1	100	74
Personal-/HR-ledere	18	56	19	5	1	2	100	126
TV virksomhet	13	51	27	6	1	2	100	434
Hvordan vil du beskrive tilliten mellom partene i din driftsenhet?								
TV driftsenhet	12	47	31	5	3	2	100	357
Hvordan vil du beskrive tilliten mellom partene i ditt arbeidsområde?								
TV arbeidsområde	11	45	30	9	2	4	100	447

Øverste del av tabellen viser vurderingen til partene på virksomhetsnivå. Virksomhetslederne skiller seg ut ved å være svært positive, mens vurderingen til personal-/HR-ledere og tillitsvalgte er nokså lik: 74 prosent av lederne sier at det er svært eller stor grad av tillit mellom partene, og tilsvarende tall for de tillitsvalgte er 64 prosent. Svært få sier at partene i liten eller svært liten grad har tillit til hverandre. Også på nivået under finner vi

tilsvarende tall: Blant tillitsvalgte på driftsenhetsnivå er andelen som svarer «i svært stor grad» og «i stor grad», 61 prosent. I arbeidsområdene er andelen litt lavere: 56 prosent.

Vi finner sterke sammenhenger mellom vurderingen av samarbeidet mellom partene (jf. tabell 4.3) og tillit: Jo høyere tillit, jo bedre synes man dagens samarbeid er, og jo bedre synes man samarbeidet har utviklet seg de tre siste årene (jf. tabell 4.3 og figur 4.3). Korrelasjonskoeffisientene er henholdsvis 0,54** og 0,33** hos lederne og 0,64** og 0,45** hos de tillitsvalgte.

I tabell 7.13 er vi opptatt av om oppfatninger av hvordan ledelsen utøves, henger sammen med tillit. Er det eksempelvis slik at tillitsvalgte som mener at ledelsen er blitt mer toppstyrt, har lavere tillit til ledelsen? For sammenligningens skyld holder vi oss her til partene på virksomhetsnivå, og vi har slått sammen de to gruppene av ledere.

Tabell 7.13 Sammenheng mellom tillit mellom partene og utviklingen i virksomhetene. Spearmans korrelasjonskoeffisienter.

	Tillit mellom partene på virksomhetsnivå (fra stor til liten)	
	Ledere	TV virksomhet
Ledelsen er blitt (fra mer til mindre)		
Effektiv	0,3**	0,27**
Toppstyrt	-0,3**	-0,3**
Byråkratisk	-0,22**	-0,29**
Laveste N	179	477

Tabell 7.13 viser en klar tendens: Dersom man synes at ledelsen har blitt mer effektiv, er man også tilbøyelig til å mene at det er stor grad av tillit mellom partene. Sammenhengen er omtrent like sterk hos begge parter. Dersom man mener at ledelsen er blitt mer toppstyrt eller byråkratisk, er man også tilbøyelig til å mene at tilliten er lavere. Igjen finner vi omtrent like sterk sammenheng hos begge parter.

Tillit og vurdering av hovedavtalen?

Henger aktørenes oppfatning av hovedavtalen sammen med tillit? Enighet om hvorvidt bestemmelsene er egnet til å oppfylle viktige målsettinger eller felles forståelse av hva bestemmelsene innebærer, kan tenkes å øke tilliten mellom partene. På den andre siden kan det også tenkes av en felles forståelse bidrar til å øke tilliten, vi kan derfor ikke fastslå hvilken vei kausaliteten går, eller om det er bakgrunnsvariabler som påvirker på en slik måte at sammenhengen vi finner, bare er spuriøs. I tabell 7.14 viser vi korrelasjonen mellom de to variablene, og vi tar igjen utgangspunkt i de tillitsvalgte på virksomhetsnivå for sammenligningens skyld.

Den venstre siden av tabellen viser sammenheng mellom tillit og hvorvidt aktørene oppfatter at hovedavtalen er egnet til å oppfylle ulike målsettinger. Blant lederne er svaret «nei», her finner vi ingen sammenhenger av betydning, her synes det altså ikke som «kvalitetsvurderingen» av hovedavtalen har noen betydning. Blant de tillitsvalgte er bildet et annet. De tillitsvalgte som synes at hovedavtalen er velegnet, rapporterer om et høyere tillitsnivå enn de andre. Sammenhengen er særlig sterk når det gjelder ansattes innflytelse, tillitsvalgtes innflytelse på driften av virksomheten og partenes forpliktelser til å følge opp beslutningene.

Tabell 7.14 Sammenheng mellom tillit og vurdering av hovedavtalen. Spearman korrelasjonskoeffisienter. Nei = ingen signifikant sammenheng.

	Tillit		Felles forståelse av (fra alltid til nesten aldri)	Tillit	
	Ledere	Tillitsvalgte		Ledere	Tillitsvalgte
Hovedavtalen egnet til ... (fra svært godt til svært dårlig)					
å sikre effektive beslutningsprosesser	Nei	0,27**	Intensjonene i HA	0,42**	0,49**
å sikre kvalitativt gode beslutningsprosesser	Nei	0,28**	Informasjon	0,34**	0,41**
å sikre gode tjenester til brukerne	Nei	0,15**	Drøfting	0,46**	0,37**
å sikre et kontinuerlig utviklingsarbeid i virksomheten	0,16*	0,19**	Forhandlinger	0,37**	0,33**
å sikre gode omstillingsprosesser	Nei	0,26**	Mulighetene for alternative samarbeidsformer	0,33**	0,36**
å sikre lederne reell styringsrett	Nei	Nei	Tvistebestemmelsene	0,33**	0,32**
å gi de ansatte innflytelse på egen arbeidssituasjon	0,15*	0,36**	Hva som skal defineres som en politisk sak	0,36**	0,27**
å sikre de tillitsvalgte innflytelse på driften i virksomheten	Nei	0,38**	Laveste N	136	352
å sikre de tillitsvalgte innflytelse på lavere nivåer	Nei	0,26**			
å forplikte partene til å følge opp de beslutninger som fattes	0,18*	0,36**			
Laveste N	146	336			

* = 0,05-nivå, ** = 0,01-nivå

Høyre side av tabellen viser sammenhengen mellom grad av tillit og felles forståelse av de ulike bestemmelsene. Her er partene mer på linje; de som svarer at det er en felles forståelse, svarer også at de har tillit til motparten, eller kanskje mer relevant sett på basis av våre funn: Der partene ikke har en felles forståelse av bestemmelsene, svarer de også i større grad at tilliten mellom dem er lav. På den andre siden kan det tenkes at et lavt nivå på tillit fører til at man misforstår hverandre «med vilje», lav tillit kan føre til at formalisering av samarbeidet og fingransking av de ulike paragrafene blir viktigere. Dette fikk vi eksempel på i en av virksomhetene. Ledere og tillitsvalgte ga svært ulike beskrivelser, og en av lederne uttalte dette:

Vi må spille hverandre gode, en medspiller og ikke motspiller, man ønsker mer enn man får til, totalbilde er ikke mulig, velge seg sine kamper, [tillitsvalgte må] være tydeligere på det altså – alt kan ikke være kjempeviktig hele tiden. (Leder virksomhetsnivå)

Tillit og dialog

En viktig forutsetning for at tillit skal etableres, er at aktørene møtes (Gulbransen 2001). Dette kan være formelle møter, eller det kan være uformelle. Alle i intervjuene som fortalte om uformelle møter, var svært fornøyd med dette, her ved en leder som forteller om kaffemøter på virksomhetsplan:

Det er ikke bare [tillitsvalgtes] tilgang, det er også tilgangen til hverandre, de kan være litt løsere i snippen, de møtes, ikke for noe spesielt, men for å møtes og snakkes. Merker at stemningen har blitt bedre, samarbeider utenom, det er sunt at de møtes, blir trygge på hverandre. Det virker veldig positivt, ikke minst organisasjonene seg imellom. De er mer enig enn de trodde i mange saker. (Leder driftsenhetsnivå)

Samtidig er det ingen tvil om at de som har uformelle møter, også er opptatt av det formelle:

Jeg har den tilnærmingen at vi skal ha en uformell møteplass, men det er klart at i visse tilfeller må vi gå etter paragrafer. I noen saker må vi gå direkte på de formelle kanalene, ellers blir ikke ting gjort etter boken. (Tillitsvalgt driftsenhetsnivå)

Selv om både ledere og tillitsvalgte stort sett forteller at det er hyggelig stemning på IDF-møtene, det er åpenhet for å gi uttrykk for synspunkter, og at møtene dermed oppleves som tillitsfulle, kan det være sider ved praktiseringen av partssamarbeidet som svekker tilliten. I en av virksomhetene fortalte tillitsvalgte at de kunne oppleve ikke å komme ordentlig inn i sakene før behandlingen av dem var kommet langt. Over tid kan dette påvirke partenes opplevelse av den andre partens hensikter og svekke tilliten.

Vi vet jo aldri om arbeidsgiver fremmer alle sakene som skal fremmes. Det er ofte at sakene fremmes på fellesmøte når de er gjennomarbeidet i en arbeidsgruppe eller når det er lite rom for å gjøre endring. Det er en tillitsutfordring. Vi vet at det foregår masse småprosesser hos arbeidsgiver vi ikke får tilgang til. Det er utfordrende for oss når vi får et ferdig prosessert produkt som vi skal ta stilling til på en uke og forankre i vår forening. Jeg tenker at vi er på vei mot et samarbeidsforum der vi blir skjøvet litt ut. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

I intervjuene kom det fram flere forutsetninger for et velfungerende partssamarbeid. De tillitsvalgte er gjennomgående opptatt av at øverste leder skal delta på IDF-møtene og ta aktiv del i partssamarbeidet:

Det viser seg at det er stor forskjell, det vi registrerer nå etter at vi fikk en ny [toppleder], er at vi har en direktør som bryr seg, vedkommende deltar på samtlige møter. Det er vi ikke vant til, det har satt en ny standard [...] Vi merker en god forbedring, vi har en direktør som tar dette på alvor, et positivt taktskifte. Intensjonen i HA, sammen finner vi bedre løsninger, det er veldig ulik tilnærming, avhengig av hvem som er representert fra arbeidsgiver. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

I en annen virksomhet ble situasjonen beskrevet slik:

Øverste leder er bare med når vedkommende har egen interesse av det. Vi har krevd at vedkommende skal være der, men det har de ikke gått med på [...] I hvert møte har de med en saksbehandler som redegjør for saken. [Driftsenhets]direktørene er rene nikkedukker. De sier aldri imot direktøren. Medbestemmelsen ivaretas bedre ved at vi drøfter med saksbehandlerne, de som forbereder sakene [...] Vi har problematisert det at medbestemmelsen ikke gir oss reelle drøftinger. Vi har vært tydelig

på det vi mister. Det er et veldig forbedringspotensial. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Fra virksomhetsledelsens side framheves det at «XX leder møtene hos oss. Jeg synes samarbeidet er utmerket. Det reflekteres godt i de formelle evalueringene vi gjør.»

I kapittel 5 viser vi at to tredjedeler av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå forteller at virksomhetsledelsen deltar på møtene. Mange av de tillitsvalgte bruker begreper som «hard HR» eller «blå HR». En av lederne oppfatter deres motstand mot HR slik:

Jeg kan innlede med å si at jeg opplever at begrepet HR har en annen betydning i staten enn i det private. Det handler mye om at en toppleder i arbeidstakerorganisasjonene skal møte toppledere for motparten, det skal være likeverdighet. Det handlet litt om at vi ikke traff på det å være likeverdige parter. Så var det en bevegelse om «hard HR» i offentlig sektor. Det er liten grunn til det, men de blir jo påvirket av at det som foregår i kjølvannet av new public management, de får en slags støtte av en bevegelse og forskning som ikke kommer innefra, men fra amerikansk forskning. Det at NPM er en del av offentlig virksomhet, dreier seg jo om at det er så utrolig mye som skal måles. I privat sektor ble vi målt på det som ga mening, her er det mange mål som ikke gir mening, da blir HR også et uttrykk for at det er så mye måling. (Leder virksomhetsnivå)

Både spørreundersøkelsen og intervjuene viser at tillit henger sammen med opplevelsen av god dialog. Det er viktig for partene at de opplever den andre parten som samarbeidsorientert, og både formell og uformell dialog styrker samarbeidet. Det ser også ut til at det er viktig for tillitsvalgte at de får en dialog direkte med virksomhetsleder (eller linjeleder), og at de opplever at de ikke holdes utenfor beslutningsprosesser de formelt skal få ta del i.

7.5 Hovedpunkter i kapittel 7

- Personal-/HR-ledere er den gruppen hvor vi finner høyest andel som vurderer sin egen kunnskap om hovedavtalen som svært god og nokså god (75 prosent). De to andre gruppene på virksomhetsnivå, virksomhetsleder og tillitsvalgte, ligger noe lavere med henholdsvis 59 og 58 prosent.
- På spørsmål om motpartenes kompetanse om hovedavtalen finner vi i hovedtrekk den samme oppfatningen blant ledere og tillitsvalgte, de tillitsvalgte får litt bedre «karakter» enn ledelsen.
- Virksomhetstillitsvalgtes vurdering av ledernes kunnskap om hovedavtalen henger sammen med ledernivå. Ledere på arbeidsområdenivå vurderes å ha svakere kompetanse enn ledere på driftsenhetsnivå, som vurderes å ha svakere kompetanse enn ledere på virksomhetsnivå.
- Drøyt halvparten av lederne og om lag syv av ti tillitsvalgte har deltatt på kurs i løpet av de tre siste årene.
- Av de som har vært på kurs, svarer om lag en tredjedel av lederne at de har vært på kurs hvor både ledere og tillitsvalgte deltok. Denne andelen er litt mindre blant de tillitsvalgte på virksomhetsnivå (24 prosent) og i driftsenhetene (20 prosent). I arbeidsområdene gjelder dette bare 7 prosent.
- Om lag seks av ti mener at hovedavtalen er svært godt eller godt egnet til å sikre gode omstillingsprosesser, skape tillit mellom partene eller å forplikte partene til å følge opp de beslutningene som fattes. Her finner vi i liten grad forskjeller mellom ledere og tillitsvalgte.

- Forskjellene er store når spørsmålet er hvorvidt avtalens bestemmelser er egnet til å sikre ansatte og tillitsvalgte innflytelse. Jevnt over er andelen blant lederne som svarer «svært godt egnet» eller «godt egnet», om lag dobbelt så stor blant lederne som blant de tillitsvalgte.
- Det er om lag én av tre som mener at bestemmelsene er godt egnet til å sikre et kontinuerlig utviklingsarbeid eller å sikre gode tjenester til brukerne. Her er det små forskjeller mellom partene.
- Halvparten av de tillitsvalgte svarer at partene alltid eller nesten alltid har en felles forståelse av intensjonen i hovedavtalen. Om lag syv av ti ledere svarer det samme.
- Nesten ni av ti virksomhetsledere mener at det er svært stor eller stor grad av tillit mellom partene. Tilsvarende andel blant personal-/HR-lederne er 74 prosent og blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå 64 prosent. Nedover i virksomhetene synker andelen litt, 59 prosent blant tillitsvalgte i driftsenhetene og 56 prosent blant tillitsvalgte i driftsenhetene.
- Vi finner en sterk sammenheng mellom tillit og vurderingen av hvordan ledelsen i virksomheten har utviklet seg. Både blant tillitsvalgte og ledere finner vi at dersom man oppfatter at ledelsen er blitt mer effektiv eller samarbeidsorientert, er man mer tilbøyelig til å svare at tilliten er høy.
- Tillitsvalgte som mener at hovedavtalen er godt egnet til å oppnå de ulike målsettingene, er også tilbøyelige til å svare at det er høy tillit mellom partene. Denne sammenhengen finner vi ikke hos lederne.
- Både hos tillitsvalgte og hos lederne finner vi klare sammenhenger mellom det å svare at partene har en felles forståelse av hovedavtalens bestemmelser, og det å mene at det er stor tillit mellom partene. Hvorvidt dette innebærer at høy grad av tillit bidrar til en felles forståelse, eller om sammenhengen er motsatt, har vi ikke grunnlag for å si noe om.

8 Uenigheter

At det oppstår uenighet mellom partene i arbeidslivet, er ikke overraskende. Tvert imot er interessemotsetninger selve grunnlaget for partsrelasjonen. Avtaleverket og praktiseringen av dette er etablert for å håndtere uenigheter og i siste instans iverksette tvisteløsningsmekanismer.

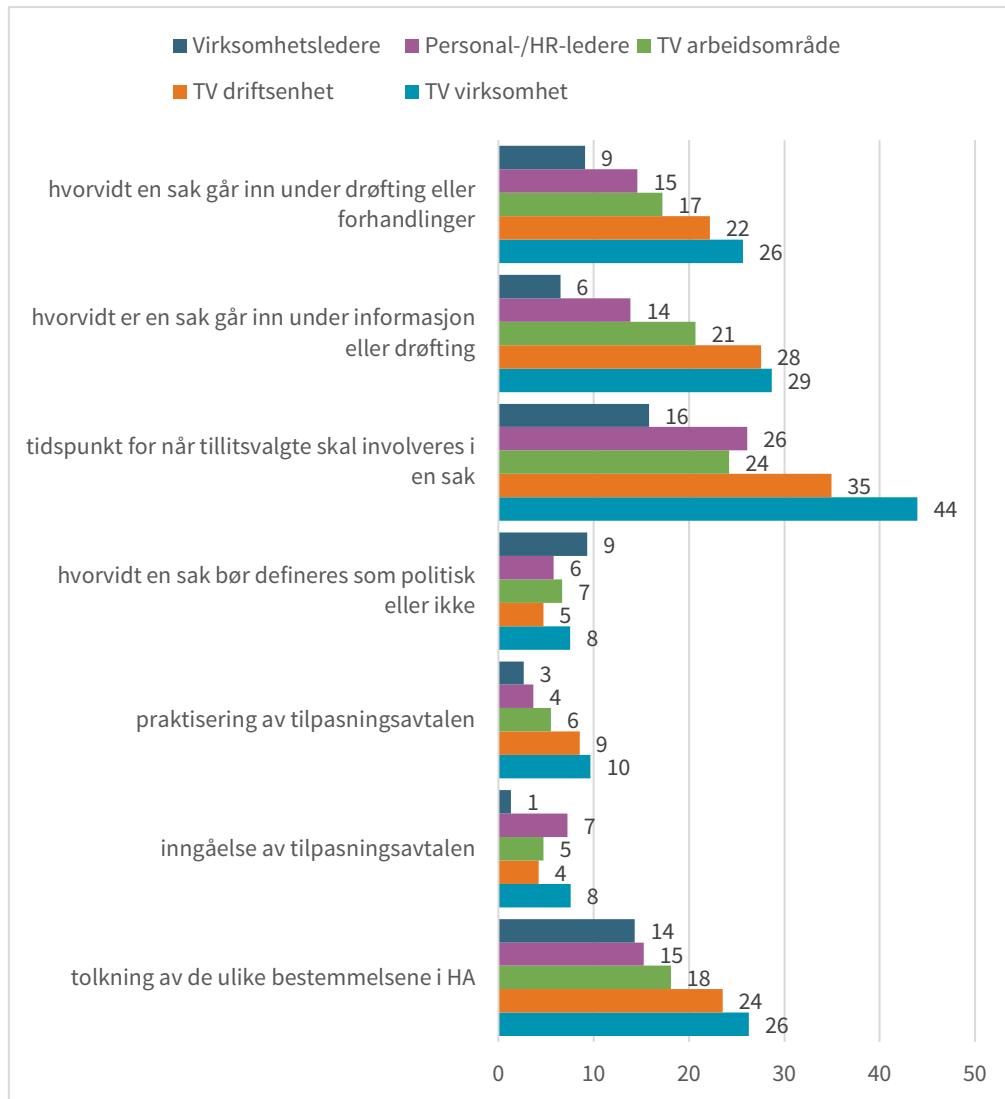
På den annen side kan uenighet om forståelsen av avtaler og hvordan disse skal praktiseres, skape utfordringer i partssamarbeidet. I dette kapitlet skal vi se på uenighet om prosedyrer og praktisering av hovedtariffavtalen, hvilke typer saker (informasjonssaker, drøftingssaker og forhandlingsaker) som genererer størst vedvarende uenighet, og bruken av tvisteløsningsmekanismer i saker som gjelder hovedtariffavtalen.

8.1 Uenighet om prosedyrene

I hovedavtalen trekkes det opp grensdragninger mellom informasjonssaker, drøftingssaker og forhandlingsaker, og det trekkes også et skille mellom saker som er «politiske», og andre saker, som partene kan påvirke i partssamarbeidet. Det er også en rekke andre prosedyrer knyttet til når tillitsvalgte skal involveres, og hvordan tilpasningsavtaler skal inngås og praktiseres. Disse prosedyrene former partssamarbeidet. I noen tilfeller kan det bli uenighet om hvordan disse prosedyrene skal forstås. Det kan påvirke partssamarbeidet i den enkelte virksomhet.

I spørreundersøkelsen fikk tillitsvalgte og ledere spørsmål om de har opplevd vedvarende uenigheter knyttet til ulike temaer som alle kan oppfattes som relatert til slike prosedyrer. I en del tilfeller er disse prosedyrene viktige fordi de påvirker partens makt. Det kan for eksempel være spørsmål om en sak er en forhandlingssak eller en drøftingssak, eller om og når fagforeningene skal involveres i saken. Svaralternativene i spørreundersøkelsen var «alltid», «ofte», «sjelden», «aldri», «vet ikke» og «ikke aktuelt». I figuren under kommer andelen som har svart «alltid» eller «ofte», fram. Det er til dels mange som har svart «vet ikke» / «ikke aktuelt» på disse spørsmålene. Vi har valgt å la disse inngå i beregningene i figur 8.1 fordi vi ønsker å gi et bilde av hvor mange ledere og tillitsvalgte totalt som opplever konflikter. Men, og som vi også var opptatt av i forrige kapittel, enkelte saker opptrer sjelden, og dette gjenspeiler seg i andelen som svarer «ikke aktuelt». Dersom disse tas ut, vil andelen som har opplevd uenigheter, øke kraftig, spesielt gjelder det blant tillitsvalgte nedover i virksomheten. Resultatene uten disse kategoriene kommer fram i vedleggsfigur 8.1.

Figur 8.1 Har du opplevd vedvarende uenighet knyttet til ... Andelen som svarer «alltid» eller «ofte» blant ulike typer ledere og tillitsvalgte. Prosent.



N virksomhetsleder = 76, personalleder N = 138, virksomhetstillitsvalgt N = 475, tillitsvalgt på driftsenhet N = 405, tillitsvalgt på arbeidsområde N = 507

Figur 8.1 viser en klar trend. Tillitsvalgte svarer i større grad enn ledere at de alltid eller ofte opplever vedvarende uenighet om prosedyrer i saker som kommer inn under hovedtariffavtalen. Det er også en trend at tillitsvalgte på høyere nivå i virksomheten oftere enn andre tillitsvalgte opplever slik uenighet. I mange tilfeller blir virksomhetstillitsvalgte og virksomhetsleder stående som ytterpunkter der andelen virksomhetstillitsvalgte som *alltid* eller *ofte* opplever uenighet, er stor, mens andelen virksomhetsledere som opplever det samme, er langt mindre. Virkelighetsoppfatningen virker derfor å skille seg ad en god del når det gjelder opplevelsen av disse prosedyrene.

På spørsmål som gjelder om en sak går inn under informasjon eller drøfting, eller om en sak er en drøftingssak eller en forhandlingssak, svarer mellom 25 og 30 prosent av de virksomhetstillitsvalgte at de alltid eller ofte opplever vedvarende uenighet i slike spørsmål. Blant virksomhetslederne ligger denne andelen godt under 10 prosent. Blant personale-

der/HR-leder, som ofte er den som er det direkte bindeleddet mellom ledelsen og de tillitsvalgte, er det rundt 15 prosent som svarer at de opplever vedvarende uenighet. Dette kan tyde på at virksomhetsledere i noen grad skjermes for den uenigheten som utspiller seg mellom partene.

Et av spørsmålene som ser ut til å generere mye uenighet, er spørsmålet om når tillitsvalgte skal involveres i en sak. Her svarer hele 44 prosent av de virksomhetstillitsvalgte at de alltid eller ofte opplever en vedvarende uenighet. Også mange virksomhetsledere (16 prosent) og personalledere/HR-ledere (26 prosent) opplever uenighet i dette spørsmålet.

Det er en større andel blant de tillitsvalgte på virksomhetsnivå enn på lavere nivå i virksomheten som opplever vedvarende uenighet om prosedyrene for hovedavtalesaker. Figur 8.1 viser at andelen tillitsvalgte som opplever uenighet, synker jo lenger ned i virksomheten man kommer. Her er det viktig å merke seg at i mange virksomheter begrenses typer saker som behandles på lavere nivå i virksomheten, og det er dermed mindre å være uenig om. Vi kan likevel merke oss at tillitsvalgte, også på lavere nivå, gjennomgående opplever mer uenighet enn virksomhetsledelsen.

Det er en svært liten andel som har opplevd vedvarende uenigheter knyttet til hvorvidt en sak defineres politisk eller ikke, og på det spørsmålet er det liten forskjell mellom ledere og tillitsvalgte. Også når det gjelder inngåelse av tilpasningsavtale, er det få som har opplevd vedvarende uenigheter, og forskjellene i meninger mellom ledere og tillitsvalgte er små. Det er en liten andel som svarer at praktiseringen av tilpasningsavtalen alltid eller ofte skaper vedvarende uenigheter. Også der finner vi en klar forskjell mellom ledere og tillitsvalgte og etter hvilken posisjon den tillitsvalgte har.

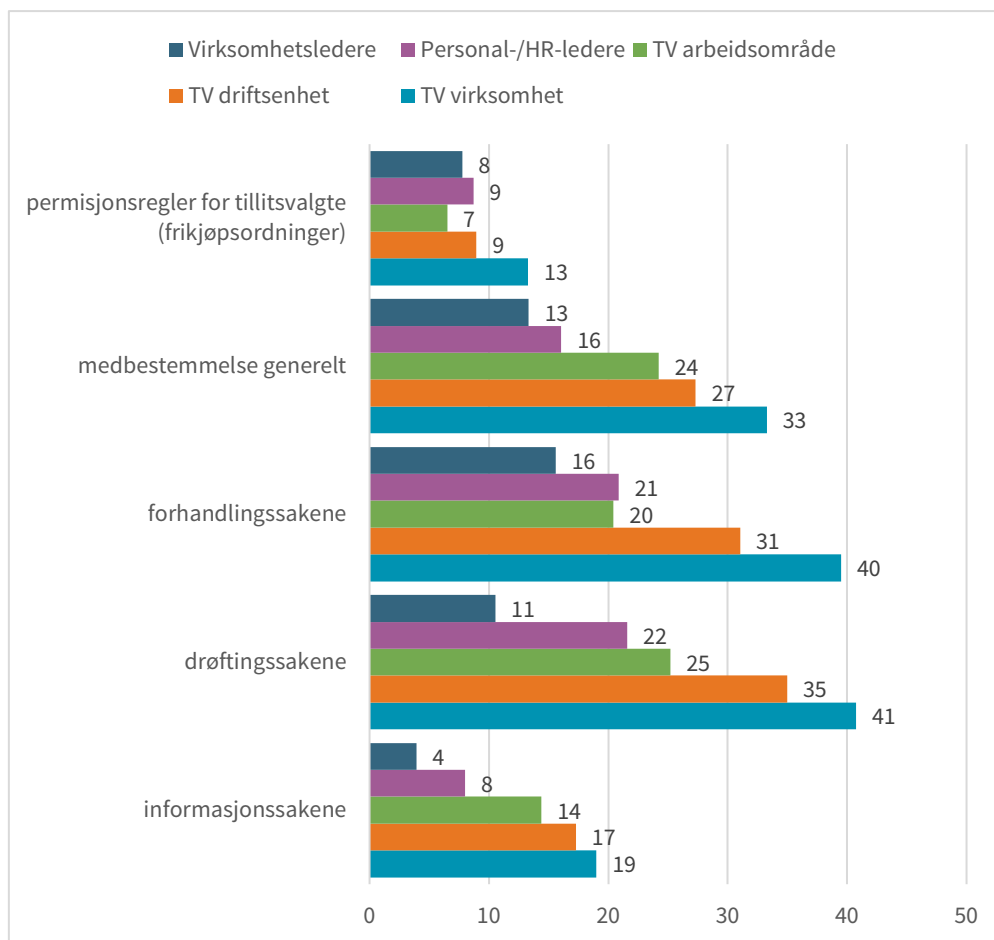
8.2 Om saker og saksinnhold

Det er altså en del uenigheter knyttet til prosedyrer, som kan ha betydning for hvilke muligheter de tillitsvalgte har for å påvirke en sak. For både ledere og tillitsvalgte er imidlertid sakenes innhold det primære. Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen var vi opptatt av om det er spesielle saker hvor ledere og tillitsvalgte opplever vedvarende uenighet – i intervjuene spurte vi om det var «gnagsår i samarbeidet». I partssamarbeidet behandles en rekke konkrete saker, men i denne sammenhengen har vi spurt ledere og tillitsvalgte om det er vedvarende uenigheter i informasjons-, drøftings- og forhandlingssaker og i saker som gjelder tjenestefri eller frikjøpsordningen for de tillitsvalgte. I figur 8.2 har vi bare gjengitt andelen som har svart «alltid» og «ofte». Svaralternativene var «alltid», «ofte», «sjelden», «aldri», «vet ikke» og «ikke aktuelt».

Figur 8.2 viser det samme grunnleggende mønsteret som figur 8.1. De tillitsvalgte på virksomhetsnivå svarer i størst grad at det alltid eller ofte er vedvarende konflikter rundt de angitte spørsmålene. Rundt 40 prosent svarer at det alltid eller ofte er vedvarende uenighet i drøftingssaker og i forhandlingssaker. Også mange tillitsvalgte på driftsenhetsnivå (30–35 prosent) opplever vedvarende uenighet i disse sakene.

Blant virksomhetslederne og personallederne er det en mindre andel som opplever at det er vedvarende uenighet. 16 prosent av virksomhetslederne svarer at de ofte eller alltid opplever vedvarende konflikter knyttet til forhandlingssakene. Over 20 prosent av HR-lederne oppgir at de opplever vedvarende konflikter knyttet til både forhandlingssakene og drøftingssakene. Samlet sett kan vi si at en betydelig andel av ledere og tillitsvalgte ofte opplever konflikter i partssamarbeidet. Det er likevel et flertall som sjelden eller aldri opplever at partssamarbeidet innenfor de ulike feltene medfører vedvarende konflikter.

Figur 8.2 Har du opplevd vedvarende uenighet knyttet til ... Andelen som svarer «alltid» eller «ofte». Prosent



N virksomhetsledere = 76, personalledere N = 138, virksomhetstillitsvalgte N = 475, tillitsvalgte på driftsenhet N = 405, tillitsvalgte på arbeidsområde N = 507

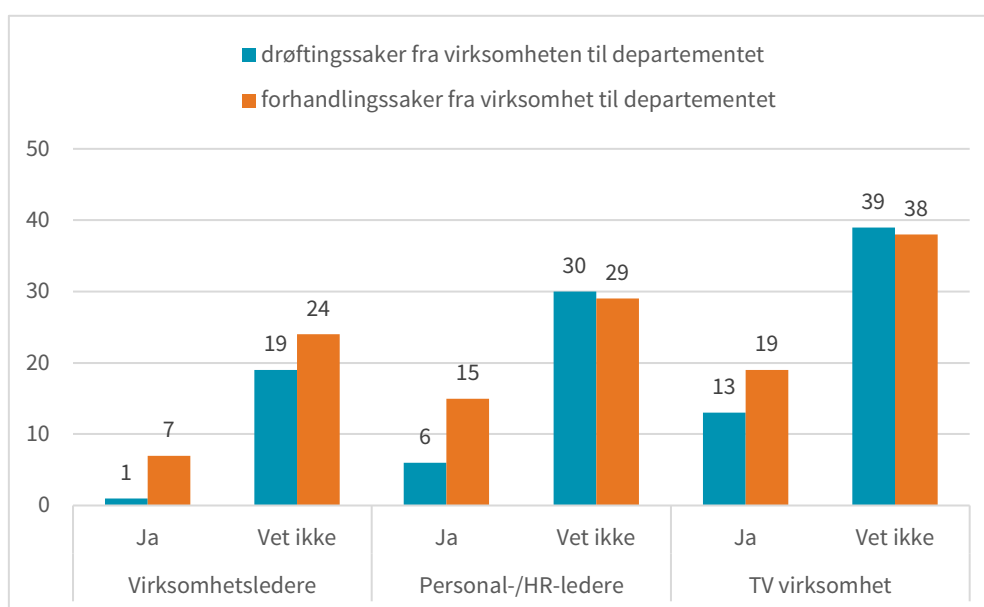
Ser vi på de tillitsvalgte på virksomhetsnivå, finner vi en tendens til at en større andel tillitsvalgte i større virksomheter opplever vedvarende konflikter enn tillitsvalgte i mindre virksomheter. Hvorvidt dette skyldes en ren størrelseseffekt (partssamarbeid på flere steder i virksomheten som kan generere konflikter), eller om det er slik at det er mer uenighet i større virksomheter, har vi ikke grunnlag for å si noe om. Få ledere i materialet gjør som nevnt av vi er tilbakeholdne med å bruke størrelse som bakgrunnsvariabel. Men, og med forbehold om svært få respondenter, vi har også sett på forskjellen mellom oppfatningen til ledere og tillitsvalgte i de minste virksomhetene (mindre enn 100 ansatte). Også her synes det å være forskjell i oppfatningen av konfliktnivået mellom ledere og tillitsvalgte, og de tillitsvalgte rapporterer om oftere uenighet.

Også her har vi valgt å la «ikke aktuelt» og «vet ikke» være en del av beregningsgrunnlaget fordi vi ønsker å et bilde av det totale nivået på uenigheter. Men «ikke aktuelt» innebærer også nettopp det. Det er som vi har vært inne på flere ganger, tillitsvalgte på nivåer hvor det ikke er etablert partssamarbeid etter hovedavtalen. Dersom de som svarer «vet ikke» og «ikke aktuelt», tas ut, øker andelen som har opplevd uenigheter, spesielt gjelder det blant tillitsvalgte på lavere nivå i virksomheten. Resultatene uten disse kategoriene kommer fram i vedlegg 8.2.

8.3 Tvister

Figur 8.1 og 8.2 tyder på at det, i alle fall sett fra tillitsvalgtes side, er en del vedvarende uenigheter mellom partene om hvordan medbestemmelsen skal praktiseres. Dette kan innebære at arbeidsgiver bruker styringsretten, og at uenigheten dukker opp igjen i neste sak av samme type. Det kan innebære at saker ikke løses, eller det kan føre til tvister i den enkelte virksomhet som søkes løst gjennom tvisteløsningsmekanismer (jf. kapittel 4 i hovedavtalen). Vi ba respondentene tenke tre år tilbake og spurte om det var blitt sendt noen drøftings- eller forhandlingsaker fra virksomhetene til departementet. «Departementet» viser her til KMD ved arbeidsgiveravdelingen, «fagdepartementet» viser til det departementet virksomheten hører inn under (eksempelvis NAV og Arbeids- og sosialdepartementet). I figur 8.3 kommer andelen virksomhetsledere, personal-/HR-ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå som har svart «ja» og «vet ikke» fram.

Figur 8.3 Er det blitt sendt noen ... Etter posisjon. Prosent.



Note: N virksomhetsledere = 76, N personal-/HR-ledere = 144, N tillitsvalgte på virksomhetsnivå = 486

Figuren viser at et mindretall har opplevd at saker er blitt sendt ut av virksomheten. Det er noen flere tillitsvalgte som rapporterer om dette, men forskjellen er ikke veldig stor. Figuren viser samtidig at en stor andel av respondentene ikke vet om det har gått slike saker til departementet de siste tre årene.

De som svarte at det hadde gått en eller flere forhandlingssaker fra virksomheten til departementet, fikk så et oppfølgingsspørsmål hvor vi spurte hvordan den siste forhandlingssaken hadde blitt løst. Svaralternativene på oppfølgingsspørsmålet kommer fram i tabell 8.1. Som tabellen viser, er en stor del av sakene fortsatt ikke løst, men av de som er løst, ble en stor del løst etter at de ble tatt inn til fagdepartementet.

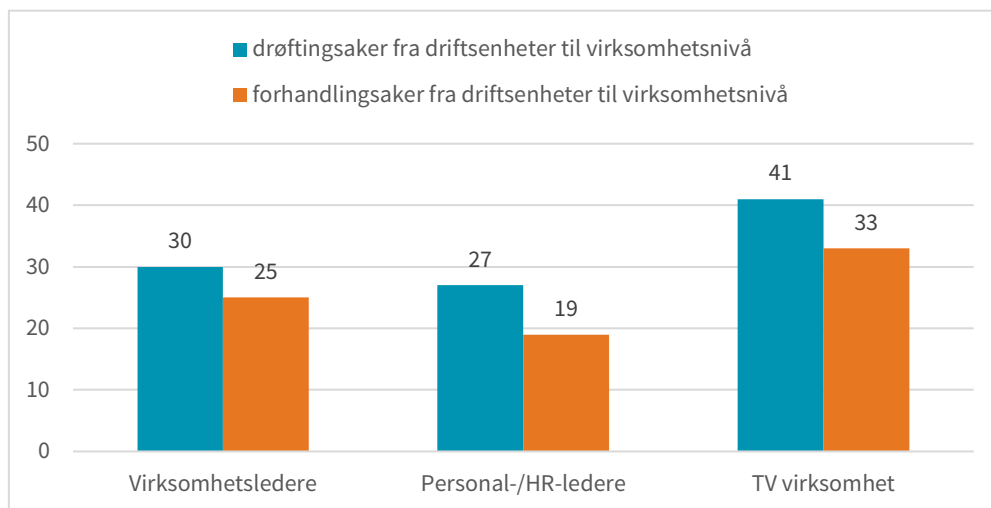
Tabell 8.1 Tenk tilbake på den siste forhandlingssaken som ble sendt fra virksomheten til departementet. Hvordan ble den løst? Ifølge ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå.

	Prosent
Saken ble løst etter megling i departementet	24
Saken ble løst ved å bringe den inn til fagdepartementet	37
Saken er ikke løst ennå	39
Totalt	100
N	113

På samme måte som uenigheter på virksomhetsnivå kan løftes ut av den enkelte virksomhet og løses av departementet, er det mulig å tenke seg at saker på driftsenhetsnivå ved uenighet løftes opp til virksomhetsnivå. I spørreundersøkelsen fikk derfor partene på virksomhetsnivå (ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå) spørsmål om de de siste tre årene har mottatt noen drøftingssaker eller forhandlingsaker fra noen av driftsenhetene under seg. Svarene kommer fram i figur 8.4. Figuren viser at i underkant av 30 prosent av lederne oppgir at det har kommet drøftingssaker opp fra driftsenhetsnivå, mens over 40 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå svarer det samme. Når det gjelder tvist i forhandlingssaker som kommer opp på tilsvarende måte, svarer 19 prosent av HR-/personallederne «ja» på dette spørsmålet, mens 25 prosent av virksomhetslederne og 33 prosent av de tillitsvalgte svarer det samme.

Forskjellen mellom partene vil nok i stor grad kunne forklares med forskjellig utvalg i de to gruppene, med andre ord at en del av de tillitsvalgte hører hjemme i samme virksomhet, og dermed blir samme sak telt flere ganger.

Figur 8.4 Har partene på virksomhetsnivå mottatt noen ... fra noen av driftsenhetene? Andel som har svart «ja». Minste N = 77, N HR/personal = 146, N tillitsvalgte på virksomhetsnivå = 493. Prosent.



Note: Vi har ikke mulighet til å sjekke om noen av de som svarer «nei» eller «vet ikke», egentlig hører hjemme i virksomheter hvor det ikke er etablert noe partssamarbeid på driftsenhetsnivået. Det er derfor mulig at figuren underkommunerer antall konfliktsaker.

Også på dette nivået har de som har svart at det har kommet slike forhandlingssaker opp fra driftsenhetsnivå til virksomhetsnivå, fått spørsmål om hvordan den siste forhand-

lingsaken ble løst (tabell 8.2). De aller fleste sakene ble løst etter mekling i virksomhetsledelsen, men et lite mindretall av sakene ble sendt videre til fagdepartement eller til partssammensatt nemnd. Noen av sakene er fortsatt ikke avklart og løst.

Tabell 8.2 Tenk tilbake på den siste forhandlingssaken dere har mottatt fra (noen av) driftsenhet(ene). Hvordan ble denne løst? Ifølge ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå. Prosent. N.

	Prosent
Saken ble løst etter mekling i virksomhetsledelsen	70
Saken ble sendt videre til fagdepartement	8
Saken ble sendt videre til partssammensatt nemnd	8
Saken er ikke behandlet ennå	14
Totalt	100
N	180

I tillegg til å spørre ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå har vi bedt tillitsvalgte på driftsenhetsnivå om å tenke tilbake på de to–tre siste årene og spurt om de har vært borti at drøftingssaker eller forhandlingssaker har blitt sendt opp til virksomhetsnivået. 46 prosent av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå svarer at de har opplevd at drøftingssaker har blitt sendt oppover, mens 33 prosent av de tillitsvalgte på driftsenhetsnivået svarer at forhandlingssaker har blitt sendt oppover. Hva som ble utfallet i disse sakene, kommer fram i tabell 8.3. De driftsenhetstillitsvalgte ble bedt om å tenke på den siste saken de var borti av denne typen. 59 prosent av sakene ble ifølge de tillitsvalgte på driftsenhetsnivå løst etter mekling i virksomhetsledelsen, mens en liten andel, 4 prosent, ble sendt videre til fagdepartement. Én av ti svarer at forhandlingssaken ble sendt videre til partssammensatt nemnd, mens en betydelig andel av sakene ifølge disse tillitsvalgte ikke er løst ennå.

Tabell 8.3 Tenk tilbake på den siste forhandlingssaken som ble sendt fra driftsenhetsnivå til virksomhetsnivå. Hvordan ble denne løst? Ifølge tillitsvalgte på driftsenhetsnivå.

	Prosent
Saken ble løst etter mekling i virksomhetsledelsen	59
Saken ble sendt videre til fagdepartement	4
Saken ble sendt videre til partssammensatt nemnd	10
Saken er ikke behandlet ennå	27
Totalt	100
N	117

På grunn av slik uenighet eller av andre årsaker kan saker bli utsatt. Vi stilte følgende spørsmål: Har det forekommet brudd på reglene om at drøfting/forhandling skal igangsettes senest to uker etter at krav er satt fram? Tabellen viser at virksomhetslederne i klart mindre grad enn personallederne og tillitsvalgte opplever at slike brudd skjer ofte. Dette kan skyldes at virksomhetsledere sjeldnere sitter med den praktiske håndteringen av innkalling og overvåking av tidsfrister. Tabellen viser videre at det ikke er forskjell på andelen tillitsvalgte og andelen HR-/personalleder som svarer «ja» på dette spørsmålet. Samlet sett er det 41 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå og 31 prosent av HR-/personallederne som svarer at dette har skjedd (skjer ofte eller sjelden).

Tabell 8.4 Forekommer det brudd på reglene om at drøfting/forhandling skal igangsettes senest to uker etter at krav er satt fram? Etter type leder/tillitsvalgt. Prosent. N.

	Virksomhets- ledere	Personal-/ HR-ledere	TV virksomhet	TV driftsenhet	TV arbeidsområde
Ja, ofte	1	7	8	8	7
Ja, men sjelden	18	24	33	28	22
Nei	57	44	22	23	20
Vet ikke	24	25	38	41	51
Total	100	100	100	100	100
N	74	140	472	406	516

Tvister i virksomhetene kan være tidkrevende. Drøftingssaker skal i utgangspunktet ikke løftes til mekling eller avgjørelse i høyere instans i virksomheten eller til departementet med mindre den dreier seg om arbeidsplaner (hovedavtalen § 22). Figur 8.4 og de kvalitative intervjuene viser likevel at dette skjer i betydelig grad. Når drøftingssaker løftes til høyere nivå i virksomheten, betyr det at arbeidsgiver ikke bruker sin styringsrett, men søker en enighet eller avgjørelse gjennom en tvisteløsningsmekanisme. Det kan også være at arbeidsgiver på lavere nivå i virksomheten blir instruert av virksomhetsleder til å la saken avgjøres på høyere nivå. I forhandlingssaker fastsetter hovedtariffavtalen en formell ankerrett (§ 24). Inntrykket fra de kvalitative intervjuene er at uenighet i saker i liten grad bringes inn for fagdepartementene, men at dette forekommer. En arbeidsgiverrepresentant pekte på at uenigheter ofte var tidkrevende, og at arbeidsgiver ikke alltid ønsket å eksponere en uenighet ved å sende saken til departementet for mekling eller avgjørelse. Tvistesaker kan dermed bli liggende og skape en opplevelse av vedvarende uenighet.

Det er jo ikke sikkert at den andre part vil sende den til departementet, til parts-sammensatt nemnd eller et annet sted. Poenget er at du prøver å bli enig, [og i stedet] utsetter ting. Du prøver gjerne til du får det til. Det tar veldig lang tid. Å signalisere at man ikke blir enig, synes ikke jeg så mye om. (Arbeidsgiverrepresentant sentralt)

At arbeidsgivere i staten kan oppleve tvister som vanskelige å håndtere, kan skyldes tradisjon og de politiske særegenhetene i staten. En arbeidsgiverrepresentant pekte på at det har vært en tradisjon å unngå åpen uenighet i staten, en holdning som også strekker seg utenfor tvister i hovedavtalespørsmål:

[Det har vært en] «saying»; det har vært en slags forståelse eller opplevelse av at man skulle unngå å få en åpen uenighet. Det er en grunn til at arbeidsgivere har hatt en opplevelse av at man ikke kunne si opp folk i staten selv om reglene åpnet for det. Tilsvarende er det med uenigheter etter hovedavtalen, og det er et element som ligger til grunn for at det kan bli sånn. Du har en statsråd på toppen med et sektoransvar. Hun eller han må da stå i en mediestorm, og det vil man helst unngå. (Arbeidsgiverrepresentant sentralt)

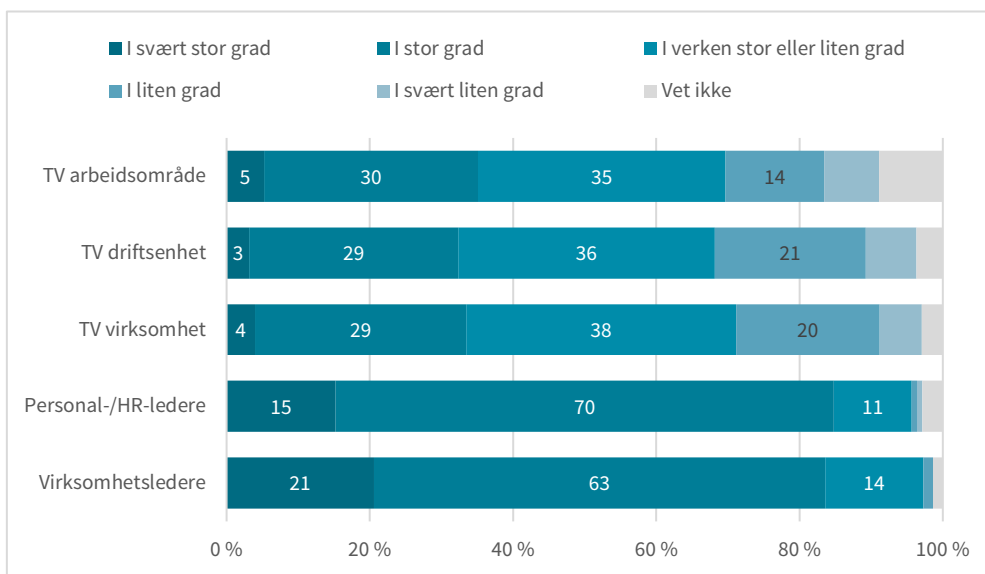
For arbeidstakersiden kan tvisteløsning gjennom å bringe en sak inn for departementet oppleves som lite ønskelig. I en av etatene pekte en tillitsvalgt på at saker som var brakt inn for departementet, som oftest førte til at arbeidsgiver fikk gjennomslag. Dette førte ifølge den tillitsvalgte til at foreningen ikke tvistet for å få til en enighet eller et kompromiss, men mer som en protesthandling.

Det er mange år siden [departementet var inne og meglet]. Vi har ikke vært veldig imponert over fagdepartementet når det har vært tvist. Det har stort sett holdt med arbeidsgiver. Direktoratet får det stort sett som de vil. Hvis vi skal tviste, vil det være for å markere uenighet, selv om vi vet at vi taper. Vi gjør dette i lønnsaker for å markere at vi finner oss ikke i hva som helst. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

8.4 Felles forståelse av situasjonen også ved uenighet?

Hittil i kapitlet har vi sett at en lavere andel av virksomhetslederne enn HR-ledere og tillitsvalgte oppgir at det er uenighet i ulike deler av i partssamarbeidet. I en rekke saker har arbeidsgiver styringsrett, og tillitsvalgtes rettigheter knytter seg til å motta informasjon eller til å delta i drøftinger hvor arbeidsgiver til slutt kan bruke styringsretten og avgjøre saken. Vi så ovenfor at det kan være noen ledere som gjerne vil unngå åpen konflikt for å unngå negativ medieoppmerksomhet som kan eksponere politikere. Eksponering av saken kan være uønsket av flere grunner, men kan i enkelte saker føre til en politisering av saken og at arbeidsgiversiden må gi seg. I spørreundersøkelsen var vi opptatt av å få vite i hvor stor grad ledere opplever at de tar hensyn til arbeidstakersiden, og lederne ble bedt om å svare på følgende påstand: «Selv om jeg er uenig, tar jeg hensyn til de tillitsvalgtes innspill». Svaralternativene på påstanden var «i svært stor grad», «i stor grad», «i verken stor eller liten grad», «i liten grad», «i svært liten grad» og «vet ikke». I tillegg til å være opptatt av om lederne opplever at de tar hensyn, ønsket vi å vite om de tillitsvalgte opplever at ledelsen tar hensyn til deres innspill, og de ble derfor bedt om å ta stilling til en lignende påstand som lød slik: «Ledelsen tar hensyn til tillitsvalgtes innspill også når vi er uenige.» Påstanden hadde de samme svaralternativene. Hvordan ledere og tillitsvalgte svarte på de to påstandene, kommer fram i figur 8.5.

Figur 8.5 Tar ledelsen hensyn til tillitsvalgtes innspill ved uenighet? Prosent.



Note: N virksomhetsledere = 73, personalledere N = 138, virksomhetstillitsvalgt N = 475, tillitsvalgt på driftsenhet N = 408, tillitsvalgt på arbeidsområde N = 518

Figuren viser at en del ledere (15 og 20 prosent) opplever at de «i svært stor grad» opplever at de tar hensyn til de tillitsvalgte, mens det er en klart mindre andel av de tillitsvalgte (3–5 prosent) som opplever at ledelsen «i svært stor grad» tar hensyn til tillitsvalgtes innspill også

når de er uenige. Dersom vi slår sammen «i svært stor grad» og «stor grad», kommer forskjellen i oppfatning mellom ledere og tillitsvalgte enda tydeligere fram. Figuren viser at mens rundt 85 prosent av lederne i staten mener at det tar hensyn til de tillitsvalgte også når de er uenige med dem, er dette ikke opplevelsen blant tillitsvalgte på verken virksomhetsnivå, driftsenhet eller arbeidsområde. Blant de tillitsvalgte er det om lag 32–35 prosent som svarer at ledelsen tar hensyn til tillitsvalgtes innspill også når de er uenige. Dette tyder på at opplevelsen eller forventningene knyttet til hva det innebærer «å ta hensyn til», er klart ulike.

Det kan være verd å merke seg at andelen tillitsvalgte som svarer at ledelsen «i liten grad» eller «i svært liten grad» tar hensyn til tillitsvalgtes innspill ved uenighet, ikke er større enn 30 prosent. Dette kan tolkes som et betydelig behov for å forbedre partssamarbeidet, men det kan også ses som en indikasjon på at store deler av partssamarbeidet foregår gjennom medbestemmelse, der arbeidsgiver tar hensyn til tillitsvalgtes innspill når partene er uenige. I de kvalitative intervjuene var det flere eksempler på at partssamarbeidet var godt, og at partene hadde funnet fram til en praksis de mente bidro til godt samarbeid og gode tjenester. En leder fortalte om lavt konfliktnivå i egen driftsenhet, men ga også uttrykk for at det i andre driftsenheter kunne være mer uro. Dette knyttet han til «manglende tillit og fokus på kompensasjon, rettigheter, lønn og den typen ting». På spørsmål om hva de selv gjør riktig, var svaret:

Vi sitter nærmere [hverandre], vi har muligheten til å ha en grei dialog. Vi har hatt en felles kultur, som er bygget over tid. Vi har en kultur som går på at vi skal samarbeide, at vi skal levere med kvalitet. Vi kan godt være uenig i sak, men når vi går ut av rommet, er vi kolleger også. (Leder driftsenhet)

Også de tillitsvalgte i enheten var enige i dette og la vekt på de oppgavene enheten har:

Vi er betydelig mer fornøyd enn i resten av [virksomheten], vi styres på en annen måte enn de andre driftsenhetene. Man må lede på en annen måte, da blir det tettere samarbeid med ledelsen. Men vi har disse gnagsårene. Vi er redde utviklingen med hardere HR – mer bruk av styringsretten. (Tillitsvalgt driftsenhet)

8.5 Hovedpunkter i kapittel 8

Ledere og tillitsvalgte har forskjellig opplevelse av hvor ofte det oppstår uenigheter mellom partene:

- Virksomhetslederne svarer i minst grad at det alltid eller ofte er slike vedvarende prosedyreuenigheter.
- Tillitsvalgte i arbeidsområde svarer i større grad enn andre tillitsvalgte og ledere «alltid» eller «ofte» på spørsmål om de har opplevd en vedvarende uenighet knyttet til prosedyrer for partssamarbeid.
- Mange opplever uenighet om tidspunktet for når tillitsvalgte skal involveres i en sak. Hele 44 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå svarer at de opplever at det er vedvarende uenigheter knyttet til dette. 26 prosent av personal-/HR-lederne opplever at det alltid eller ofte er slike vedvarende uenigheter i slike spørsmål.
- Å skille mellom informasjonssaker, drøftingssaker og forhandlingssaker kan være en utfordring. 26 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå svarer at de ofte eller alltid opplever vedvarende uenighet knyttet til hvorvidt en sak går inn under drøfting eller forhandling. 15 prosent av personal-/HR-lederne svarer det samme.

- Rundt 40 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå svarer at det alltid eller ofte er vedvarende uenighet i drøftingssaker og i forhandlingssaker. Det er en mindre andel blant virksomhetslederne (16 prosent) og personallederne (21 prosent) som opplever at det er vedvarende uenighet i forhandlingssaker.
- Et fåtall saker løses ikke innad i virksomhetene. 15 prosent av HR-/personallederne oppgir at en eller flere forhandlingssaker er sendt til departementet i løpet av de siste tre årene. Det er en høyere andel av tillitsvalgte på virksomhetsnivå som oppgir at drøftingssaker og forhandlingssaker er sendt til departementet for å få løst en tvist, enn blant virksomhetsledere og personalledere.
- På spørsmål om hvordan siste tvist i forhandlingssak som ble sendt fra virksomheten til departementet, ble løst, svarer 39 prosent at saken ennå er uløst, 24 prosent at saken er løst etter megling i departementet, og 37 prosent at saken ble løst ved å bringe den for fagdepartementet til avgjørelse.
- 41 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå svarer at det har forekommet (ofte eller sjelden) brudd på reglene om at drøfting/forhandling skal igangsettes senest to uker etter at krav er satt fram. 18 prosent av virksomhetslederne og 31 prosent av HR-/personallederne svarer det samme.
- Fra intervjuene på arbeidsgiversiden ble det pekt på at det er tradisjon for å søke enighet i staten, og at det kan oppleves vanskelig for arbeidsgiver å eksponere en uenighet i virksomheten.
- Blant virksomhetsledere og HR-/personalledere svarer over 80 prosent at ledelsen tar hensyn i svært stor grad eller i stor grad til tillitsvalgtes innspill ved uenighet. Under 35 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå svarer det samme.

9 Ønsker om endringer i avtalen

Alle hovedavtalene revideres med mer eller mindre jevne mellomrom. Over årene er avtalene vokst kraftig i omfang. I stor grad har det dreid seg om at nye temaer er kommet inn, likestilling, kompetanse, omstilling og i de senere år klima og bærekraft, er noen av eksemplene. Prinsippene i avtalene har i all hovedsak stått fast.

Oppdragsgiver for denne rapporten er KMD og de fire hovedsammenslutningene, og som vi kunne lese i utlysningsteksten, er hensikten

«å sikre at de [altså partene] får et felles kunnskapsgrunnlag før forhandlingene om en revidert hovedavtale i staten starter/gjennomføres. Ambisjonen er at oppdraget skal gi et oppdatert kunnskapsgrunnlag slik at en revidert avtale i enda større grad kan bidra til å styrke samarbeidet lokalt.»

Vi går ikke inn i debatten om arbeidsgiverrådets notater eller organisasjonenes reaksjoner på disse, men vi har vært opptatt av å kartlegge hvilke endringer i avtalen partene eventuelt ønsker seg.¹⁵ Dette var derfor et tema både i spørreundersøkelsen og i intervjuene, og vi vil referere til begge i dette kapitlet. Det kvantitative materialet framstilles hovedsakelig som fordelinger, men vi har også gjennomført korrelasjonsanalyser på enkelte punkter. Viktige funn kommenteres i teksten, mens mesteparten av tallmaterialet har vi plassert i vedlegg 9.

Ønsker eller behov for endringer i samarbeidet mellom partene kan betraktes på to måter. På den ene siden kan det ses som et ønske om å forbedre eksisterende ordninger. Utvalget som sto bak NOU 2010: 1, trakk en slik konklusjon: «det i hovedsak er tale om å videreutvikle og forbedre ordningene som allerede finnes» (side 19). Gjennom flere prosjekter (se Falkum mfl. 2009; Trygstad mfl. 2015) har vi møtt ledere og tillitsvalgte som hevder at dersom man tar intensjonen (jf. § 1) i hovedavtalen på alvor, er behovet for konkrete bestemmelser langt mindre. Bestemmelsene i seg selv er «riset bak speilet», det er først når samarbeidet surner, at man trenger dem.

Sterk vekt på praktisering kan knyttes sammen med mindre endringer og justeringer. På den andre siden kan man ønske mer radikale skifter der eksisterende ordninger fjernes eller legges vesentlig om.

I dette kapitlet skal vi bruke begge tilnærmingene. Først ser vi på spørsmålet om praktisering, så presenterer vi respondentenes svar på spørsmål om ulike endringer. Hvilke konkrete endringer i hovedavtalen ser partene behov for?

9.1 Praktisering eller behov for endring

Respondentene ble presentert for fire ulike påstander. Den første viser til praktisering av avtalen, mens de tre andre peker på (eventuelle) utfordringer ved avtaleteksten. Alle påstandene er satt inn i tabell 9.1. Det var små forskjeller mellom ledertype og også mellom tillitsvalgte på ulike nivåer, vi har derfor valgt å samle svarene i to grupper: ledere og

¹⁵ Informasjon om Statens arbeidsgiverråd og lenker til innlegg i debatten rundt rådets utspill finnes på DFØs arbeidsgiverportal (<https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgivarraadet>).

tillitsvalgte. Vi har også sjekket om størrelse har betydning her, med andre ord om vurderingene i tabell 9.1 vil variere etter virksomhetens størrelse – det finner vi ikke tegn til.

Tabell 9.1 Fire påstander om hovedavtalen. Prosent.

	I stor grad enig	I noen grad enig	Verken enig eller uenig	I noen grad uenig	I stor grad uenig	Vet ikke	Total	N
Det er viktigere å forbedre praktiseringen av dagens hovedavtale enn å endre på noen av bestemmelsene								
Ledere	21	28	20	14	11	7	100	197
Tillitsvalgte	36	37	14	2	1	11	100	1447
Bestemmelsene i hovedavtalen er altfor detaljerte								
Ledere	14	35	31	7	7	5	100	202
Tillitsvalgte	1	14	35	18	18	13	100	1247
Det er tidkrevende å oppfylle bestemmelsene								
Ledere	17	43	23	9	5	4	100	201
Tillitsvalgte	3	26	31	13	13	14	100	1249
Hovedavtalen har et vanskelig tilgjengelig språk								
Ledere	12	22	32	18	11	4	100	201
Tillitsvalgte	3	24	28	19	16	9	100	1242

Den første påstanden er «Det er viktigere å forbedre praktiseringen av dagens hovedavtale enn å endre på noen av bestemmelsene». 21 prosent av lederne er i stor grad enige i dette, mens 28 prosent er enige i noen grad. Blant de tillitsvalgte er andelen høyere, henholdsvis 36 prosent og 37 prosent. Forskjellen er betydelig, men ikke overraskende, vi vil forvente at ledere er mer fornøyd med dagens praktisering enn hva motparten er, fordi denne praktiseringen er en del av deres arbeidsoppgaver, og vurderingen er dermed dels en egevaluering. Det sentrale funnet er likevel at svært mange – også blant lederne – er opptatt av at praktiseringen har forbedringspotensial.

I intervjuene fikk vi interessante eksempler på praktisering. Arbeidsgiver kan begrense fagforeningenes medbestemmelse i enkeltsaker ved å presentere drøftings- eller forhandlingssaker på et sent tidspunkt i prosessen eller begrense muligheten til å få nedtegnet synspunkter på informasjonssaker. De tillitsvalgte kan bruke bestemmelsene for å presse arbeidsgiver i saker der de formelt sett ikke har drøftingsrett. Dette kan gjøres ved å se saker i sammenheng eller rett og slett blokkere en sak for å få innflytelse i en annen.

Vi kan markere uenighet i en sak ved å føre argumenter i en annen sak. Førre innsigelser i drøftingssak som egentlig gjelder en informasjonssak. Vi kan straffe arbeidsgiver med å nekte forhandling. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Slike metoder kan ses som ødeleggende for et godt partssamarbeid, og noen kan oppfatte det slik at de genereres av avtalens bestemmelser, eller at avtalens bestemmelser er slik utformet at de åpner for misbruk. Bruk av slike metoder kan imidlertid også ses som et uttrykk for en maktbalanse mellom partene som følger av interessekonflikter, og som et tegn på at medbestemmelsen ikke fungerer godt. Sett som et symptom vil den riktige medisinen være å forbedre samarbeidet for å få slutt på obstruksjonen.

Den neste påstanden var «Bestemmelsene i hovedavtalen er altfor detaljerte». Her tyder svarene på at dette er et område partene er svært uenige om. Totalt er 49 prosent av

lederne i stor eller noen grad enige i dette, blant tillitsvalgte bare 15 prosent. Dette er funn vi gjenfinner i det kvalitative materialet. Flere av lederne vi intervjuet, var opptatt av at hovedavtalen er for detaljert og kronglete.

Den er ikke en lett tilgjengelig avtale. Den brukes også på nivå hvor de ikke har så stor erfaring. Det er ikke like lett å forstå forskjellen på drøfting og forhandling. Avtalen er ikke lett tilgjengelig som et oppslagsverk. (Leder virksomhetsnivå)

Blant de tillitsvalgte er holdningen en annen. Her er langt færre enige i påstanden. I intervjuene fant vi også en klar oppgitthet over ledelsens holdning:

Vi har utdanning – det er et fag. Vi drilles i avtalene. For oss er det ikke så komplisert. VI har brukt mye tid på regelverket. Det overrasker oss at ikke arbeidsgiver kan dette. De har ikke satt seg inn i det. De gidder ikke lese om dette. Det er et demokratisk problem. Nå tar de heller en master på BI enn en master i [faget]. Man skulle ikke tro at det var så vanskelig å forstå avtaleverket. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Den neste påstanden var «Det er tidkrevende å oppfylle bestemmelsene». Også her tyder svarene på at det er stor avstand mellom partene. 60 prosent av lederne er i stor eller noen grad enige i dette, tilsvarende andel blant de tillitsvalgte er 29 prosent. Svarene reflekterer nok i stor grad holdninger til hvor mye tid man ønsker å bruke på de ulike sakene.

Den siste påstanden handler om hovedavtalens tilgjengelighet: «Hovedavtalen har et vanskelig tilgjengelig språk». Her er partene mer på linje. 35 prosent av lederne og 27 prosent av de tillitsvalgte er i stor eller noen grad enige i dette.

Med unntak for den siste påstanden finner vi stor forskjell mellom partene. Spørsmålet blir da om vi også finner forskjeller når det gjelder konkrete ønsker om endringer i bestemmelsene. Noen av de tillitsvalgte knyttet praktiseringen direkte sammen med ønsker om å bevare avtalen som den er.

Det er ikke så mye avtalen, det er praksisen [som er en utfordring]. Litt av grunnen til at vi tviholder på forhandlingselementet, er at det er vanvittig forskjell på drøfting og forhandling. Hva er en reell drøfting? Det må styrkes. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

9.2 Endringsønsker

Denne undersøkelsen har så langt vist at det er forskjeller i synet på avtalen partene imellom. Det bekreftes både av spørreundersøkelsen og av intervjuene. Synet på praktiseringen av medbestemmelse spriker, både når det gjelder prosesser, involvering av tillitsvalgte og forholdene lenger nede i virksomhetene. Samtidig har vi også sett at partene kan ha ulike syn på verdien og forståelsen av de ulike paragrafene. Mye av debatten i forkant av reforhandlingene høsten 2019 handlet om forhandlingsretten. Sitatet nedenfor oppsummerer i stor grad hvordan denne debatten ble oppfattet blant de tillitsvalgte vi intervjuet:

Modernisering? Da hører jeg at det innbefatter å fjerne deler av forhandlingsretten. Og at vi skal få igjen noe på drøftinger. Men da kan de jo bruke styringsretten, hvis de er tøffe. Og det synes vi er økende. Vi får for eksempel mer ferdigtyggede løsninger i stedet for forslag der partene har vært med. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

I dette avsnittet skal vi presentere svarene på spørsmål om hvorvidt hovedavtalen bør endres på noen punkter.

IDF-bestemmelsene

Vi spurte ledere og tillitsvalgte om hvilke endringer de ville gjort i bestemmelsene om retten til informasjon, drøfting og forhandling i hovedavtalen hvis de selv fikk bestemme.

Tabell 9.2 Dersom du selv kunne bestemme, hvilke endringer ville du gjort i de ulike bestemmelsene i hovedavtalen? Prosent. N.

	Utvide	Ingen endring	Begrense	Vet ikke	Total	N
Informasjonsretten						
Virksomhetsledere	11	78	0	11	100	71
Personal-/HR-ledere	11	79	2	9	100	123
TV virksomhet	35	50	0	15	100	517
TV driftsenhet	31	47	0	21	100	398
TV arbeidsområde	27	38	0	35	100	506
Drøftingsretten						
Virksomhetsledere	17	63	11	10	100	72
Personal-/HR-ledere	16	60	16	8	100	176
TV virksomhet	42	43	1	15	100	521
TV driftsenhet	39	38	1	22	100	401
TV arbeidsområde	31	34	1	35	100	508
Forhandlingsretten						
Virksomhetsledere	3	50	38	10	100	72
Personal-/HR-ledere	10	34	48	9	100	125
TV virksomhet	47	37	1	15	100	523
TV driftsenhet	45	33	1	21	100	398
TV arbeidsområde	33	34	0	34	100	505

Innledningsvis kan vi trekke to viktige konklusjoner av tabell 9.1: Det er en markant forskjell i svarene fra ledere og tillitsvalgte, og det er mange, særlig blant de tillitsvalgte på de to laveste nivåene, som velger å svare «vet ikke». En del av forklaringen her antar vi ligger i at dette er tillitsvalgte som i liten grad har erfaring med partssamarbeid, fordi det ikke er etablert på deres nivå, eller som av andre grunner har liten erfaring med hovedavtalespørsmål.

Bestemmelsen om informasjon, § 17 i avtalen, har stor oppslutning fra både ledere og tillitsvalgte. Her er det så å si ingen som ønsker å begrense rettighetene. Én av ti ledere og én av tre tillitsvalgte vil utvide rettighetene. Hver femte tillitsvalgt på driftsenhetsnivå og hver tredje på arbeidsområde svarer «vet ikke» på spørsmål om hvordan de vil endre hovedavtalen.

Uenighetene mellom partene viser seg når vi spør om synet på endringer i drøftingsretten (§ 18). 17 prosent av virksomhetslederne og 16 prosent av personal-/HR-lederne vil utvide rettighetene til drøftinger, og henholdsvis 11 og 16 prosent vil ha begrensninger i drøftingsretten.

Blant de tillitsvalgte er bildet et annet. Mellom 35 (tillitsvalgte på virksomhetsnivå) og 27 prosent (tillitsvalgte i arbeidsområdene) vil utvide rettighetene til drøfting, og så å si ingen, eller 1 prosent, vil ha begrensninger i disse rettighetene.

Avstanden mellom partene øker ytterligere når vi spør om forhandlingsretten. 38 prosent av virksomhetslederne og 48 prosent av personal-/HR-lederne ønsker seg en begrensning i rettighetene til forhandlinger. En liten andel, 3 prosent blant virksomhetslederne og 10 prosent blant personal-/HR-lederne, svarer at de ønsker seg en utvidelse. Halvparten av virksomhetslederne ønsker ingen endring av bestemmelsene om forhandlingsrett.

Blant de tillitsvalgte er det nesten ingen (1 prosent) som ønsker begrensninger i forhandlingsretten, mens nesten halvparten av de tillitsvalgte på virksomhets- og driftsenhetsnivå ønsker seg en utvidelse av denne bestemmelsen. I arbeidsområdene er andelen som ønsker seg en utvidelse, 33 prosent.

Virksomhetens størrelse har ingen betydning for svarene. I all hovedsak er organisasjonene enige, men vi finner at litt færre tillitsvalgte fra Akademikerne velger å svare at forhandlingsretten bør utvides.

Bør forhandlingsbestemmelsene fjernes?

Hovedbildet fra spørreundersøkelsen er at retten til informasjon er lite kontroversiell, mens når det gjelder drøftinger, er partene mer delt, noen ledere vil ha begrensninger, mens andre vil utvide. Det er likevel viktig å legge til at flertallet, om lag 60 prosent, svarer «ingen endring». Når vi spør om forhandlingsretten, kommer motsetningene klart til syne. Andelen personal-/HR-ledere som svarer «ingen endring», har sunket til 35 prosent, og andelen blant virksomhetslederne har sunket til 50 prosent. De tillitsvalgte vil bevare eller utvide forhandlingsretten.

Så å si alle tillitsvalgte som ble intervjuet, var opptatt av at forhandlingsretten er svært viktig. Det var også mange som klart ga uttrykk for at den måtte styrkes.

Jeg ser ikke noe fordel med å ta vekk noen av disse forhandlingssakene. Det er ingen grunn til at ikke de tillitsvalgte skulle kunne være tungt inne i for eksempel velferdstiltak. Disponering av arealer, det har vel ikke vært forhandlet, så vidt jeg kan huske. Det var så stramme føringer på det nye huset at vi ikke kunne forhandle mye. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Hovedavtalens bestemmelser om forhandling bør ikke fjernes [endres]. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Jeg vet det er enkelte i Akademikerne som ønsker å avskaffe forhandlingsinstituttet. Det mener jeg er helt galt. Jeg vil heller utvikle det videre. Men det viktigste er kanskje å få til flere og mer reelle drøftinger. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

I noen av etatene kom det fram at det hadde vært uenighet ved organisasjonsendringer. Arbeidsgiversiden formidlet at forhandlingsretten da hadde skapt utfordringer som arbeidsgiver opplevde som uforholdsmessige. En leder mente det var et problem å ha forhandlingsrett om «organisasjonskartet» og stilte spørsmål ved om det var riktig å forhandle om dette, og om det førte til «god medvirkning».

En annen leder pekte på kravene som ble stilt til leder av virksomheten: et krav om «utvikling og omstilling i den takt» som overordnet myndighet ønsket. Da er det ikke alltid lett å forholde seg til hovedavtalens § 19 med de underpunktene som er der nå. Lederen opplevde punktene som veldig detaljerte og ikke som relevante eller hensiktsmessige:

Forhandlingsdelen er på noen av punktene veldig detaljert. Du skal for eksempel forhandle kvadratmeterne på en arbeidsflate. Er det det mest relevante, eller skal forhandlingene løftes til det mer strategiske? (Leder virksomhetsnivå)

Men noen opplever også at bestemmelsene om forhandlingsrett kan bidra til å fremme partssamarbeidet gjennom å øke engasjementet og ansvaret. En leder mener partssamarbeidet ikke ville vært det samme uten forhandlingsbestemmelsene:

Jeg tror det ville blitt mye dårligere partssamarbeid [dersom] man ikke får mulighet til å forhandle. Når man forhandler, må fagforeningene stå ansvarlig for resultatet. Det er viktig. (Leder virksomhetsnivå)

I formålsparagrafen i hovedavtalen i staten står punktet om at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møter som likeverdige parter. Tillitsvalgte oppfatter dette som et sentralt punkt som skal realiseres gjennom partssamarbeidet, og viser til at dette er vanskelig å realisere i saker som ikke faller inn under forhandlingsbestemmelsene.

Ja, der har vi en paragraf som gir oss rett til å forhandle om essensielle ting på vår arbeidsplass. Det er vårt sterkeste kort. Drøfting vannes gjerne ut til informasjon, men når det kommer til forhandling, kan vi komme inn som likeverdige parter. (Tillitsvalgt driftsenhetsnivå)

To forhold dukket ofte opp i intervjuene: forhandlingsretten som et tegn på at partene er likeverdige, og dernest et spørsmål om man forhandler om de riktige tingene:

Det er viktig å fremheve verdien av bred involvering og medbestemmelse som noe som er grunnlaget for å få til gode virksomheter, enn som noe som bidrar til å ødelegge forholdet mellom partene. Vi bruker mye tid på å forhandle om saker som jeg opplever ikke er de mest betydningsfulle for noen av partene. Det tar vekk fokus fra saker som egentlig er viktigere for begge parter. Det er noe ved forhandlingsinstituttet som forankrer makt på en feil måte. (Leder virksomhetsnivå)

Mange av de tillitsvalgte var enige med ledelsen om at de sakene som forhandlingsretten omfatter, ikke gjenspeiler de viktigste sakene i virksomheten. Men spørsmålet om likeverdige parter står sentralt for de tillitsvalgte, og flere ga som respondenten nedenfor uttrykk for at det ikke ville være mye igjen dersom forhandlingsretten fjernes. Forsvaret av forhandlingsretten kan dermed også ses som et uttrykk for generell misnøye med hvordan medbestemmelsen i staten fungerer.

Det er vår erfaring som gjør at vi er tydeligere overfor [hovedorganisasjonen] at vi må beholde forhandlingsretten. Mister vi den, har vi ikke mye igjen. Den burde heller utvides [...] Tidligere hadde jeg en god uformell dialog med ledelsen hele tiden. Leder hadde respekt for fagforeningene og tillitsvalgte. Nå er fokus på å avdekke de sakene der vi skulle ha medbestemmelse. De får ikke det beste ut av de tillitsvalgte på denne måten. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Arbeidsgivers styringsrett og tid til tillitsvalgtarbeid

Arbeidsgivers styringsrett er en rettslig norm som stammer fra privat sektor og bygger på sedvane som går tilbake til Verkstedoverenskomsten av 1907. Styringsretten dreier seg om retten til å lede, fordele og kontrollere arbeidet i virksomheten. Statens personalhåndbok viser til statsansatteloven § 16 (og tidligere tjenestemannsloven § 12), som pålegger statsansatte å finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar. Denne bestemmelsen danner et lovbestemt utgangspunkt for arbeidsgivers styringsrett i staten i tillegg til den ulovfestede styringsretten (Statens personalhåndbok, pkt. 2.4.2). Styringsretten begrenses av lover, avtaler, rettspraksis, sedvane og «allmenne saklighetsnormer» (Arntzen 2015)

Forhandlingsretten er en begrensning av arbeidsgivers styringsrett, det er derfor ikke så overraskende at vi finner samme dype skille mellom partene når vi spør om arbeidsgivers styringsrett burde endres.

Tabell 9.3 Dersom du selv kunne bestemme, hvilke endringer ville du gjort i de ulike bestemmelsene i hovedavtalen?

	Utvide	Ingen endring	Begrense	Vet ikke	Total	N
Arbeidsgivers styringsrett						
Virksomhetsledere	49	38	3	11	100	72
Personal-/HR-ledere	48	39	5	8	100	126
TV virksomhet	4	51	32	14	100	520
TV driftsenhet	2	45	36	18	100	398
TV arbeidsområde	3	37	29	31	100	507

Halvparten av lederne svarer at de ønsker en utvidelse av styringsretten, mens bare noen ganske få, 3 prosent blant virksomhetslederne og 5 prosent blant personalledere/HR-ledere, vil ha en begrensning i arbeidsgivers styringsrett. Andelen som svarer «vet ikke», er henholdsvis 11 og 8 prosent. Blant de tillitsvalgte er fordelingen motsatt. Noen få (mellom 2 og 4 prosent på ulike nivåer) vil ha en utvidelse av arbeidsgivers styringsrett, mens rundt en tredjedel (mellom 29 og 36 prosent) vil begrense styringsretten. Andelen «vet ikke» er mellom 14 og 31 prosent. Om vi sammenligner svarene fra partene på virksomhetsnivå når det gjelder utvidelse av forhandlingsretten og utvidelse av styringsretten, finner vi dermed at andelen ledere som ønsker å endre maktbalansen i sin retning, er større enn andelen tillitsvalgte som vil trekke maktbalansen over mot forhandlinger.

Aktørene fikk også spørsmål om de ønsket endringer i tillitsvalgtes permisjonsregler.

Tabell 9.4 Dersom du selv kunne bestemme, hvilke endringer ville du gjort i de ulike bestemmelsene i hovedavtalen?

	Utvide	Ingen endring	Begrense	Vet ikke	Total	N
Permisjonsregler for tillitsvalgte						
Virksomhetsledere	0	72	7	21	100	71
Personal-/HR-ledere	7	62	15	17	100	124
TV virksomhet	42	39	0	19	100	518
TV driftsenhet	41	38	1	21	100	397
TV arbeidsområde	28	38	1	34	100	502

Her finner vi igjen store forskjeller mellom partene, flertallet av lederne vil beholde dagens regler, mens et fåtall vil endre. Blant de tillitsvalgte er det mange som vil utvide, mens ingen vil begrense.

Andre endringer

Vi har også spurt om mulige endringer i hovedavtalens bestemmelser om deltakelse i arbeids-/prosjektgrupper og mulighet for direkte medvirkning fra den enkelte.

Tabell 9.5 Endre hovedavtalens bestemmelser om deltakelse i arbeids-/prosjektgrupper og mulighetene for direkte medvirkning fra den enkelte. Prosent. N.

	Utvide	Ingen endring	Begrense	Vet ikke	Total	N
Ansattes deltakelse i arbeids-/prosjektgrupper						
Virksomhetsledere	10	74	4	13	100	72
Personal-/HR-ledere	14	66	10	10	100	125
TV virksomhet	48	36	0	16	100	518
TV driftsenhet	50	30	1	21	100	396
TV arbeidsområde	39	29	0	32	100	506
Mulighet til direkte medvirkning fra den enkelte ansatte						
Virksomhetsledere	9	62	11	18	100	71
Personal-/HR-ledere	15	54	17	14	100	124
TV virksomhet	21	54	8	17	100	523
TV driftsenhet	22	48	7	23	100	397
TV arbeidsområde	23	37	6	34	100	502

Når det gjelder deltakelse i arbeids-/prosjektgrupper, finner vi igjen stor forskjell mellom partene. Få ledere (10 prosent blant virksomhetslederne og 14 prosent blant personalledere/HR-ledere) vil utvide de ansattes deltakelse i arbeids- eller prosjektgrupper. Blant de tillitsvalgte er andelen varierende fra 39 prosent blant tillitsvalgte i arbeidsområdene til 50 prosent blant de på driftsenhetsnivå. Det er svært få som vil begrense dette.

Spørsmålet om deltakelse i arbeids-/prosjektgrupper kan være vanskelig å tolke. Forskjellen i svarmønster mellom ledere og tillitsvalgte, som gjenspeiler svarmønsteret i andre spørsmål, kan tyde på at spørsmålet leses som om det gjelder tillitsvalgtes deltakelse, og ikke som om det gjelder økt individuell deltakelse i arbeids- eller prosjektgrupper. Denne tolkningen støttes av resultatene på det neste spørsmålet, der det eksplisitt spørres etter medvirkning fra den enkelte ansatte. Forskjellen mellom partene er langt mindre når det gjelder hvorvidt muligheten til direkte medvirkning fra den enkelte bør endres. 9 prosent av virksomhetslederne svarer at muligheten bør utvides, og 15 prosent av personallederne/HR-lederne. Blant de tillitsvalgte er andelen gjennomgående drøyt 20 prosent. 1 prosent av virksomhetslederne og 17 prosent av personallederne/HR-lederne svarer at de ønsker å begrense muligheten til direkte deltakelse.

Mange, både blant lederne og de tillitsvalgte, velger å svare «vet ikke». Det kan tolkes som at man har liten erfaring med virkemidler eller tiltak for å øke den enkeltes innflytelse, men også som et tegn på at oppmerksomheten om temaet er liten.

9.3 Velegnet virkemiddel eller moden for endringer?

I kapittel 7 så vi at mange, og særlig blant lederne, gir uttrykk for at hovedavtalen er velegnet som redskap for å oppnå ulike målsettinger. I dette avsnittet skal vi derfor undersøke om det er sammenheng mellom endringsønsker og oppfatninger om hovedavtalen og partssamarbeidet. Vi konsentrerer oss om ønske om endringer i drøftings- og forhandlingsrett fordi det er her vi finner den største forskjellen mellom partene. Avsnittet bygger på korrelasjonsanalyse. De som er interessert i tallmaterialet, kan finne det i vedlegg 9.1.

Det første vi er opptatt av, er om det er slik at ønsker om endring primært opptrer hos de som mener at hovedavtalen er uegnet som virkemiddel for å oppnå målsettingene (se

figur x). Vi finner bare svake signifikante sammenhenger når vi ser på de tillitsvalgte, men det er en antydning til at tillitsvalgte som mener at avtalen i mindre grad er velegnet til å sikre de ansatte og de tillitsvalgte innflytelse, også er mer tilbøyelige til å ønske å utvide bestemmelsene om drøftings- og forhandlingsrett (koeffisienter fra 0,17** til 0,19**).

Blant lederne finner vi flere og sterkere sammenhenger. Ledere som finner hovedavtalen velegnet til å sikre ulike målsettinger knyttet til produktivitet og styringsrett, vil i større grad enn de andre utvide tillitsvalgtes rettigheter til drøfting og forhandling. Og tilsvarende vil ledere som mener hovedavtalen er uegnet til å sikre ulike målsettinger knyttet til produktivitet og styringsrett, i større grad begrense rettighetene til tillitsvalgte. Sammenhengen er størst når det gjelder retten til forhandlinger (koeffisient = 0,38** når det gjelder å sikre gode tjenester til brukerne). Sagt med andre ord: De som synes avtalen fungerer bra, vil ha mer av det samme, mens de som er misfornøyde, vil ha mindre. Funnene tyder altså på at lederne som opplever at partssamarbeidet bidrar til produktivitetsforbedring, vil forsterke samarbeidet, og motsatt vil ledere som ikke opplever at partssamarbeidet bidrar til produktivitet, svekke bruken av samarbeid.

Analysen gir grunn til å peke på at vi finner tegn til at tillitsvalgte og ledere har ulike oppfatninger. De tillitsvalgte knytter sine endringsønsker til avtalens evne til å sikre innflytelse, mens lederne i større grad knytter endringsønsker til ønsket om å fremme drift og produktivitet. Funnene fra intervjuundersøkelsen støtter opp under en slik tolkning.

Det neste vi er opptatt av, er å lete etter sammenhenger mellom hvordan respondentene svarer på en rekke andre spørsmål, og om de ønsker endring av hovedavtalen. Vi har altså sett hvorvidt svar på noen av de andre spørsmålene i spørreskjemaet kan belyse hvorfor noen ledere og tillitsvalgte (eventuelt) ønsker endringer i drøftings- og forhandlingsretten. I vedlegg 9.2 finnes en tabell over korrelasjonskoeffisientene som dette avsnittet bygger på.

Verken vurdering av tillit mellom partene, vurdering av samarbeidsforholdene, tillitsvalgtes innflytelse, uenighet eller hvorvidt partene har en felles forståelse av bestemmelsene, ser ut til å ha noen sammenheng (ingen signifikant samvariasjon) med respondentenes ønsker om å endre § 18 (drøftinger). Dette gjelder generelt både ledere og tillitsvalgte. Det er imidlertid to unntak: Tillitsvalgte som mener at det sjelden er en felles forståelse av drøftingsbestemmelsen, ønsker å utvide rettighetene til drøfting, og tilsvarende vil de som opplever at det er vedvarende uenighet i drøftingssaker, også ha en utvidelse av drøftingsbestemmelsene.

Når det gjelder ønsker om å endre forhandlingsretten, gir analysen klare resultater. Dersom lederen svarer at tilliten mellom partene er lav, er det stor sannsynlighet for at (den samme) lederen ønsker begrensninger i forhandlingsretten. Det samme gjelder dersom lederen svarer at samarbeidsforholdene er dårlige eller har forverret seg de tre siste årene. Funnene peker dermed i samme retning som andre funn: Der hvor samarbeidet fungerer, vil man ha mer av det samme, og der hvor samarbeidet ikke fungerer, vil man ha mindre.

Det er også interessant å legge merke til at uenigheter knyttet til drøfting og forhandlinger ikke påvirker ledernes endringsønsker. Derimot er det en klar sammenheng mellom det at ledere mener ansatte har mye innflytelse, og det at de ønsker å begrense forhandlingsretten. Dette indikerer konsistens i respondentenes svarmønster.

Blant de tillitsvalgte finner vi andre sammenhenger. Resultatet er det samme som når vi spør om drøftingsretten; uenigheter og mangel på felles forståelse av forhandlingsbestemmelsene henger sammen med et ønske om å utvide forhandlingsrettighetene.

Drøftings- eller forhandlingsrett?

Flere av lederne vi har snakket med, og også aktører fra arbeidsgiversiden sentralt, har lagt vekt på at endringer i forhandlingsretten bør kombineres med å gjøre noe med drøftingsretten, her fra en leder på virksomhetsnivå:

Jeg ville tatt ut den eksplisitte retten [til forhandlinger]. Det skaper mye støy, det er en proformagreie, jeg ville hatt drøfting. [...] Drøftingsretten burde vært styrket og knyttet til omorganisering. Vi har opplevd at vi har etablert team, og så kommer TV og mener det burde vært tatt opp. (Leder virksomhetsnivå)

Vi skal se nærmere på dette. Er det slik at ønsker om en begrensning av forhandlingsretten henger sammen med et ønske om å utvide drøftingsretten? Korrelasjonsmatrisen er lagt til vedlegg 9.2. Funnene viser en klar tendens til at ledere som vil begrense forhandlingsretten, også ønsker å begrense drøftingsretten. De ønsker i tillegg å begrense deltakelse i arbeids-/prosjektgrupper. Videre finner vi en svært sterk sammenheng mellom ønsker om å begrense forhandlingsretten og ønsker om å styrke styringsretten. Det samme gjelder permisjonsregler for tillitsvalgte. Ønsker om å begrense forhandlingsretten henger dermed sammen med ønsker om å svekke rettighetene til tillitsvalgte på en rekke områder.

Hos de tillitsvalgte finner vi svakere, men likevel signifikante sammenhenger som sier at et ønske om å utvide drøftings- og forhandlingsrett henger sammen med et ønske om å styrke også de andre rettighetene.

Resultatene over må leses med en viss varsomhet. Svarprosenten blant virksomhetslederne er lav, og ettersom disse spørsmålene var blant de siste i undersøkelsen, er det en del frafall. Antallet ledere som inngår i analysen, er lavt. Ovenfor var vi også opptatt av at mange svarte «vet ikke» på disse spørsmålene. Disse er tatt ut av analysen. Men det er likevel verd å understreke at vi finner tegn til at man fra arbeidsgiversiden ønsker seg endringer i maktbalansen mellom partene.

Denne konklusjonen trekker vi på basis av det kvantitative materialet. I de kvalitative intervjuene ga lederne ikke direkte uttrykk for at de ville svekke tillitsvalgtes rettigheter, men de kunne gi uttrykk for at forhandlingsbestemmelsene burde endres.

Lederne vi intervjuet, fikk spørsmål om de ønsket seg endringer i forhandlingsretten. Svarene her kan deles inn i tre grupper: i) de som klart ønsket seg en endring, ii) de som for så vidt kunne ønske seg endringer, men som ikke syntes det er verd krangelen som vil følge, og iii) de som var tilhengere av forhandlingsretten.

Flere av lederne var også opptatt av å plassere konflikten knyttet til forhandlingsretten på sentralt nivå. På vårt spørsmål om begrensninger i forhandlingsretten er verd den krangelen mellom partene man kan anta vil komme, svarte en av lederne på driftsenhetsnivå slik:

Det blir staten som tar den støytten. Å få tatt det [forhandlingsretten] bort vil gjøre noe for dynamikken på vårt nivå. Jeg vet jo hvor utrolig viktig forhandlingsinstittuttet er for den andre parten, men det hadde gjort godt om vi kunne brukt mer tid på selve sakene. (Leder virksomhetsnivå)

Lederen har utvilsomt rett når vedkommende peker på at forhandlingsretten er viktig for arbeidstakerparten. Alle tillitsvalgte vi snakket med, var opptatt av at forhandlingsretten måtte opprettholdes. Noen mente den burde utvides. Vi finner i undersøkelsen at partene jevnt over gir uttrykk for at partssamarbeidet er godt. Samtidig ønsker ledere endring av enkelte bestemmelser og tillitsvalgte en bedre praktisering av avtalebestemmelsene. Det ligger dermed en dobbelthet i beskrivelsene av medbestemmelsen som ikke uten videre er lett å forklare. Den gode stemningen kommer fram i flere intervjuer.

Vi har en god tone. Er gode venner. Det gjør at vi kanskje er litt tilbakeholdne med å trekke fram hovedavtalen som redskap for å peke på at ting er feil. Vi ser en utvikling fra arbeidsgiversiden at det blir mindre drøfting og forhandling. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Vi har lave skuldre og en åpen tone. Begge parter kan ta opp saker en måtte ha. (Leder virksomhetsnivå)

Et eksempel på ulik beskrivelse av medbestemmelse kan vi se i en etat som gikk gjennom en fusjonsprosess. Ledelsen sier at det ble en god prosess med medbestemmelse på alle punkter som krevet dette:

Fusjonsprosessen og det vi gjorde der, var bra. Vi fikk etablert et medbestemmel-seskart. Alle punktene hvor det skulle forhandles, hva som skulle drøftes, og hvor det skulle være informasjonen fra arbeidsgiver, ble satt opp med tidsfrister. Det ga ren plankekjøring. Selvfølgelig diskuterte vi, og det var noen goder noen hadde som ikke alle kunne få. Men det var et godt klima, det ble forutsigbart og var en ryddig og transparent prosess. Det var ingen skjulte agendaer. (Leder virksomhetsnivå)

Den samme prosessen beskrives av tillitsvalgte som langt mer forutbestemt, der de opplevde lite rom for medbestemmelse. I prosessen ble arealfordeling og fordeling av kontor og landskapsplasser håndtert av en egen gruppe med hjelp av konsulenter. De tillitsvalgte opplevde at mye var bestemt på forhånd, men at prosessen likevel ble presentert som en prosess med medbestemmelse:

Arealer er jo i og for seg håndtert av en egen gruppe som har jobbet med nybygget. Det ble en dårlig prosess på kontor/landskap. Rådgivning utenfra ble mer oppfattet som opplæring, ikke medbestemmelse. Det hadde vært lettere å akseptere hvis det hadde blitt sagt at regjeringen hadde bestemt at det skulle bli billig, og at derfor ble det landskap. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

Det er ikke sikkert at ulik beskrivelse behøver å bety at partene er uenige i hva som hendte. Også ledelsen kan ha opplevd at budsjett og retningslinjer ovenfra la begrensninger på hvordan fusjonsprosessen kunne realiseres, men at prosessen innenfor disse rammene ga rom for medbestemmelse. Når medbestemmelsen gjelder prosesser som, helt eller delvis, oppleves som innskrenkende, og valget står mellom to onder, er det også forståelig at tillitsvalgte ikke opplever medbestemmelsen som reell. Kanskje er det noe av grunnen til at virkelighetsforståelsen framstår som forskjellig. Å styrke medbestemmelsen i positive og utviklende prosesser som kan bidra til å styrke partssamarbeidet, er noe av utfordringen. Aktører både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden etterlyser å få til et samarbeid om utvikling. Intervjuene vi har gjennomført, tyder imidlertid på at hovedavtalens bestemmelser i liten grad brukes for å utvikle virksomheten.

Vi kan i intervjuene også spore en dobbelthet i partssamarbeidet som trolig bidrar til å gi et mer glanset bilde av partssamarbeidet enn det de underliggende opplevelsene skulle tilsi. På arbeidstakersiden blir det framhevet at tonen i samarbeidet er god, at partene er vennlige og imøtekommende, og også at det er god takhøyde og mulig å bringe saker fram til diskusjon. På den annen side kan tillitsvalgte oppleve at de ikke når fram, og at de blir manipulert eller skjøvet ut på sidelinjen.

Vi blir drept med et smil. Vi har en god tone, men blir skjøvet i alle kanter og retninger. Det er leit å se. Det er en slags kulturendringen på gang på arbeidsgiversiden. Det er litt skummelt. [...] Følgene av dette er at vår evne til å bidra som tillitsvalgte på en god måte svekkes. Vi vil være en positiv bidragsyter, men tvinges til å være i kamp. (Tillitsvalgt virksomhetsnivå)

9.4 Hovedpunkter kapittel 9

- Om lag halvparten av lederne og drøyt syv av ti tillitsvalgte er i stor eller noen grad enige i påstanden «Det er viktigere å forbedre praktiseringen av hovedavtalen enn å endre på noen av bestemmelsene.»
- Om lag halvparten av lederne er i stor eller noen grad er enige i påstanden «Bestemmelsene i hovedavtalen er altfor detaljerte», under 20 prosent av de tillitsvalgte mener det samme.
- Om lag dobbelt så mange ledere (60 prosent) som tillitsvalgte (30 prosent) mener at det er tidkrevende å oppfylle bestemmelsene i hovedavtalen.
- Det er store forskjeller mellom partene når spørsmålet gjelder endringer i hovedavtalens bestemmelser. Blant aktørene på virksomhetsnivå er det rundt 10 prosent som svarer «vet ikke», blant tillitsvalgte på lavere nivå er andelen noe større.
- Tillitsvalgte vil i større grad enn ledere utvide informasjonsretten, drøftingsretten og forhandlingsretten.
 - Blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå er andelen som vil utvide, henholdsvis 35, 42 og 47 prosent.
 - Blant tillitsvalgte på driftsenhetsnivå er andelen henholdsvis 31, 39 og 45 prosent.
 - Blant tillitsvalgte i arbeidsområde er andelen henholdsvis 27, 31 og 33 prosent.
- Blant HR-lederne ønsker et stort flertall å beholde eller utvide drøftingsretten, men 16 prosent ønsker å begrense drøftingsretten og 48 prosent å begrense forhandlingsretten (38 prosent blant virksomhetslederne).
- 44 prosent av HR-lederne og 53 prosent av virksomhetslederne ønsker ingen endring eller å utvide forhandlingsretten.
- Blant ledere korrelerer ønsket om å begrense forhandlingsretten med ønsket om å begrense drøftingsretten og også med ønsket om å utvide arbeidsgivers styringsrett.

10 En mangfoldig stat

Hvordan praktiseres medbestemmelsen i staten, og er hovedavtalen egnet til å håndtere de uenigheter som måtte oppstå? Dette har vært utgangspunktet for denne rapporten.

Innledningsvis satte vi opp fire punkter:

- Hvilke møteplasser har partene, hvordan fungerer møtene, og deltar de som skal delta?
- Er det god nok kunnskap på begge sider? Er avtalen og tilpasningsavtalene kjent og forstått?
- Kommer man fram til løsninger i det daglige og i omstillingssaker? Er partene fornøyd med hvordan medbestemmelsen fungerer når man står overfor større og mindre omstillinger?
- Håndteres uenighet på en tilfredsstillende måte, blir uenighetene løst på en måte som gjør at begge parter kan leve med resultatet?

I dette kapitlet skal vi trekke fram noen av de viktigste funnene i undersøkelsen, og vi kommenterer de ulike punktene før til vi til sist i kapitlet kommer med noen avsluttende betraktninger og trekker noen litt lengre linjer tilbake til Fafos evaluering av hovedavtalen for 25 år siden.

10.1 Praktisering av et system

Møteplassene og tillitsvalgtes innflytelse

Sort sett setter partene seg ned i fellesskap hver måned og behandler en rekke forskjellige saker. Møtene varer fra en time eller to til flere dager. Arbeidsgiver setter opp dagsordenen.

Partene i staten kaller møtene sine for IDF-møter, dette er de formelle møtene. Seks av ti forteller at møtene avholdes månedlig, noen få møtes oftere, noen sjeldnere. Halvparten forteller at møtene er fastsatt i en årsplan, mens nesten like mange forteller at ledelsen innkalte til møtene. Bare i et fåtall tilfeller er det tillitsvalgte som ber om et møte. Møtene er felles for representanter fra alle hovedsammenslutningene/foreningene de aller fleste steder. I all hovedsak er det ledelsen som setter opp dagsordenen og markerer hvorvidt det dreier seg om informasjon, drøfting eller forhandling.

I mange virksomheter har ledelsen og tillitsvalgte også uformelle møter. Dette gjelder omtrent seks av ti ledere og tre av ti tillitsvalgte. Forskjellen mellom partene skyldes nok i stor grad at uformelle møter også skjer med den enkelte hovedsammenslutning. Dette er en praksis begge parter er svært fornøyd med. Møtene – både de formelle og de uformelle – beskrives gjennomgående som preget av god stemning og åpen tone.

Men selv om partene er tilfredse med antallet møter og en åpen tone, er det utfordringer knyttet til gjennomføring av IDF-møtene og behandlingen av saker. Flere tillitsvalgte forteller at sakspapirene ofte kommer sent, og at de selv må følge nøye med, man er ofte usikker på om alle saker som skal behandles, faktisk havner på dagsordenen, mens noen av lederne ønsker seg flere saker fra de tillitsvalgte. Partene er til dels uenige når det gjelder hvilke saker som skal være tema på møtene. Vi spurte om det var saker som

burde vært tatt opp i partssamarbeidet, men som ikke var på dagsordenen. Forskjellen mellom tillitsvalgte og ledere er særlig stor når de blir spurt om dette gjelder kompetanseutvikling, tiltak for å øke den enkeltes innflytelse og psykososialt arbeidsmiljø. Hele veien er det flest tillitsvalgte som etterlyser saker, men med ett unntak: Ledere etterlyser flere saker som gjelder tiltak for økt produktivitet. Det er liten forskjell i svarmønster mellom de ulike organisasjonene.

Når det gjelder tilrettelegging for partssamarbeid og tilrettelegging for at de tillitsvalgte skal kunne utføre sitt verv, finner vi store forskjeller i svarene fra tillitsvalgte og fra ledere. Til tross for at betydelige ressurser går med til partssamarbeid, opplever tillitsvalgte svært ofte knapphet på tid til å utføre vervet tilfredsstillende. Partene er svært uenige om hvorvidt de tillitsvalgte hadde nok tid til å ivareta medlemmenes interesse i prosessen. Om lag halvparten av lederne svarer «i stor grad», mens bare om lag 10 prosent av de tillitsvalgte svarer det samme. En viss forskjell i vurdering er det naturlig å forvente mellom motparter, men det kan være grunn til å spørre om forskjellen er for stor.

Partssamarbeidet skal sørge for at de ansatte, gjennom deres tillitsvalgte, har innflytelse på beslutninger som er viktige for deres arbeid. Partene er uenige om hvor stor innflytelse tillitsvalgte skal ha, og de er uenige i hvor stor innflytelse tillitsvalgte faktisk har. Uenigheten om hvor mye innflytelse tillitsvalgte bør eller skal ha, kan forklares med at partene har ulike interesser, og forskjellene som kommer fram i svarene i den kvantitative undersøkelsen, viser at partene står ganske langt fra hverandre. Partene har også ulikt syn på hvor stor tillitsvalgtes innflytelse er i praksis. Forskjeller i virkelighetsbeskrivelse fant vi også i de kvalitative intervjuene. Det er verd å legge merke til at andelen tillitsvalgte som mener at innflytelsen er blitt mindre de tre siste årene, er større enn andelen som mener at innflytelsen har økt.

Virksomhetene i staten har gjennom mange år vært sterkt berørt av endringer og omstillinger. Dette har også hatt betydning for partssamarbeidet. Når omstilling og endring er blitt normalen, settes partssamarbeidet på prøve. Denne undersøkelsen viser at et klart flertall av de tillitsvalgte deltar i de ulike fasene i omstillingsprosessene. Intervjuene viser imidlertid at deltakelse er et komplekst spørsmål. For det første er det forskjell på hva ledere og tillitsvalgte svarer når det gjelder hvorvidt de tillitsvalgte hadde reell medbestemmelse etter hovedavtalen i virksomhetens siste store omstillingsprosess. Tillitsvalgte kan ofte oppleve at deltakelsen ikke gir reell medbestemmelse. En del av forklaringen ligger nok i at ledere og tillitsvalgte ofte har ulike oppfatninger av hvor mye innflytelse «reell medbestemmelse» bør innebære. Her er vi tilbake til de mer grunnleggende interesse-motsetningene mellom partene. Et annet problem kan være at omstillingsprosesser leverer både ledelse og tillitsvalgte lite handlingsrom. I tilfeller der omstillingene er politisk bestemt, kan det ligge sterke begrensninger på hvor mye virksomheten selv kan bestemme. Da kan medbestemmelsen fort oppleves som lite meningsfull eller «reell». Dette tar vi opp igjen avslutningsvis.

Blant andre resultater vil vi framheve:

- Deltakelse – tillitsvalgte er svært opptatt av at øverste leder skal delta på IDF-møtene og ikke delegere ansvaret for partssamarbeidet til HR. Vår analyse tyder på at dette er en del av en større interesse-motsetning knyttet til tillitsvalgtes ønske om å bli oppfattet som en likeverdig part.
- Lite oppmerksomhet om tilpasningsavtalene – mange har ikke inngått en slik avtale, og mange har dårlig kunnskap om tilpasningsavtalen. Vi har dessverre ikke data som kan forklare hvorfor oppmerksomheten er så liten.
- Sentralisering – mange av virksomhetene har (etter enighet mellom partene) valgt å begrense partssamarbeid etter hovedavtalen til virksomhets- og driftsenhetsnivå, det

er altså et fravær av partssamarbeid på arbeidsområdenivå. 38 prosent av tillitsvalgte på driftsenhetsnivå og 56 prosent i arbeidsområde svarer at de aldri eller sjelden (årlig eller noen få ganger i året) deltar i formelle møter med ledelsen.

Er avtalen kjent og forstått – grunnlag for enighet

Vi har valgt å sette opp fire forutsetninger for et godt partssamarbeid. Det er kunnskap og kompetanse, tre felles oppfatninger av hvor godt egnet hovedavtalens bestemmelser er til å oppfylle målsettingene, felles forståelse av de ulike bestemmelsene og tillit mellom partene.

Som i tidligere undersøkelser finner vi også i dette prosjektet at både ledere og tillitsvalgte opplever at egen og andres kunnskap om hovedavtalen er god. Partene kan ha noe ulike oppfatninger om egen og andres kompetanse, men som vi også tidligere har funnet (Hagen & Pape 1997; Trygstad mfl. 2015), er partene enige om at de tillitsvalgte sett under ett har litt bedre kunnskap om avtaleverket.

På spørsmål om hovedavtalens bestemmelser egner seg for å oppnå viktige målsettinger, finner vi at partene kan være uenige. Det er en større andel ledere som mener at hovedavtalen er egnet til å sikre tillitsvalgtes innflytelse enn vi finner blant de tillitsvalgte. På andre punkter er partene i større grad enige. Bare om lag 30 prosent mener avtalen er egnet til å sikre gode tjenester til brukerne eller sikre et kontinuerlig utviklingsarbeid i virksomheten, og videre mener drøyt halvparten at avtalen er egnet til å sikre gode omstillingsprosesser.

Når det gjelder hvorvidt partene har en felles forståelse av hovedavtalens bestemmelser, tyder resultatene på at partenes oppfatninger spriker. Halvparten av de tillitsvalgte svarer at de (altså ledere og tillitsvalgte) alltid eller nesten alltid har en felles forståelse av intensjonen i avtalen. Blant ledere er andelen om lag 70 prosent.

Den siste forutsetningen for et godt partsforhold er at partene har tillit til hverandre. Som forventet finner vi en forskjell basert på de ulike rollene ledere og tillitsvalgte har. Lederne er mer positive i sin vurdering. Om lag seks av ti tillitsvalgte beskriver tilliten mellom partene som svært stor eller stor, det samme gjør om lag åtte av ti ledere. Vi kan anta at parter med tillit til hverandre også vil oppleve at de har en relativt lik forståelse. I vårt datamateriale finner vi en sterk sammenheng mellom tillit og en felles forståelse av hovedavtalens ulike bestemmelser hos begge parter, men det er bare hos de tillitsvalgte at vi finner en sammenheng mellom tillit og hvorvidt avtalen egner seg til å oppfylle de ulike målsettingene.

Blant resultatene vil vi framheve:

- Tillit – andelen tillitsvalgte og ledere som mener det er svært stor eller stor grad av tillit mellom partene, er høy på virksomhetsnivå (64–85 prosent). Nedover i virksomhetene er andelen tillitsvalgte som mener det er stor tillit mellom partene, noe lavere. Rundt 5 prosent av ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå mener det er liten tillit mellom partene.
- Fellesopplæring – bare et mindretall på begge sider av bordet har deltatt på fellesopplæring. Dette kan bidra til å forklare at mange svarer at partene i liten grad har felles forståelse av de ulike bestemmelsene.
- Vi finner en sammenheng mellom vurderingen av hvordan ledelsen har utviklet seg de siste tre årene, og vurderingen av tilliten mellom partene – dersom man synes at ledelsen er blitt mer effektiv og samarbeidsorientert, øker tilliten mellom partene. Dersom man mener at ledelsen er blitt mer toppstyrt og byråkratisk, reduseres tilliten. Disse sammenhengene finner vi både hos ledelsen og de tillitsvalgte.

Håndtering av uenighet – levelige kompromisser og nødvendige endringer?

Håndtering av uenighet i offentlig sektor er vanskelig fordi det, i motsetning til i privat sektor, er snakk om tre parter. Uenighet mellom partene har dermed to lag. For det første kan det være uenighet mellom partene innenfor det handlingsrommet som finnes i virksomheten. Dette er det egentlige rommet for medbestemmelse. Men statlige virksomheter påvirkes også sterkt av politiske beslutninger, som ikke skal være gjenstand for medbestemmelse etter hovedavtalen. Politiske beslutninger kan like fullt legge et lag nummer to av uenighet mellom tillitsvalgte og den politikken ledelsen er satt til å gjennomføre i virksomheten.

Partene i staten er ikke ofte uenige om hva som er politiske saker. Under 10 prosent svarer at de opplever vedvarende uenighet om dette. Men selv om partene sjelden er uenige, påvirker ulike politiske vedtak ofte partenes makt internt i virksomheten. De kan styrke arbeidsgivers mulighet til å drive gjennom endringer, eller de kan begrense arbeidsgivers handlingsrom og definere en utviklingsretning. Dette er et viktig bakteppe når vi vurderer graden av uenighet mellom partene.

I større statlige virksomheter gjennomføres det IDF-møter på flere nivåer. I de kvalitative intervjuene hørte vi både ledere og tillitsvalgte som sa de forsøkte ikke å ta over saker som burde behandles på lavere nivå i virksomheten, men også tillitsvalgte som ville ta saken til høyere nivå hvis partene ikke ble enige på driftsnivå. Inntrykket fra intervjuene var likevel at man i møtene på virksomhetsnivå (og om aktuelt i driftsenhetene) sjelden behandlet saker fra lavere nivå. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at en betydelig andel av ledere og tillitsvalgte opplever saker som løftes mellom nivåer i virksomheten. Mellom 30 prosent (ledere) og 40 prosent (tillitsvalgte på virksomhetsnivå) forteller om drøftings- og forhandlingssaker som løftes fra driftsenhetsnivå til virksomhetsnivå i løpet av de tre siste årene.

Partssamarbeidet synes i betydelig grad å være konsentrert om ansatte og tillitsvalgtes rettigheter og om prosedyrer. Vi har sett at partene opplever at det kan være vanskelig å avgjøre hvilke saker som skal drøftes, og hvilke som krever forhandling. Partene er også ofte uenige om forståelsen av bestemmelsene om drøfting og forhandling. Bare 45 prosent av de tillitsvalgte på virksomhetsnivå svarte at tillitsvalgte og ledelsen i virksomheten alltid eller nesten alltid har en felles forståelse av hovedavtalens bestemmelser om forhandlinger. Tidspunkt for når tillitsvalgte skal involveres i en sak, er det enda vanskeligere å bli enige om. Denne uenigheten om avtaleforståelse og prosedyrer kan lede partenes oppmerksomhet i retning av prosedyrene og rettighetene som ligger i bestemmelsene, heller enn selve saksinnholdet. Vi fant for eksempel mindre oppmerksomhet om partssamarbeid som virkemiddel for økt produktivitet og forbedret tilbud til brukerne.

Er hovedavtalen egnet til å sikre ansatte medbestemmelse, finne løsninger og lage kompromisser mellom partene der interessene er ulike internt i det handlingsrommet de har til rådighet? Svaret er ikke gitt. Basert på ledernes vurdering av tillitsvalgtes innflytelse synes svaret å være «ja», basert på de tillitsvalgtes vurdering er svaret noe mindre positivt. Om lag åtte av ti ledere opplever at de tar hensyn til de tillitsvalgtes innspill også når de er uenige. En tredjedel av de tillitsvalgte er enige i dette. Dette funnet illustrerer igjen at partene har svært ulik vurdering av situasjonen. Samtidig er et svært viktig funn fra intervjuene våre at det ikke var historier om konkrete konfliktsaker tillitsvalgte trakk fram når de var bekymret for medbestemmelsen, det var snarere følelsen av at man ikke ble betraktet som en likeverdig part, at man ikke tok samarbeidet på alvor, men oppfattet samarbeidet som arbeidsoppgaver som skulle kvitteres ut, snarere enn en samarbeidsmetode. Samtidig ga intervjuene grunnlag for å anta at tillitsvalgte ikke alltid bidro til samarbeid på en kompromissorientert og positiv måte, men kunne se på partssamarbeidet som en kamparena der de skulle innkassere seire. Forhandlingsretten er svært viktig for

de tillitsvalgte og knyttes sammen med det å oppfattes som likeverdig part. Her kan det være grunn til å spørre om hvordan dette prinsippet blir ivaretatt i den delen av partsamarbeidet som ikke handler om forhandlinger. Ser partene på hverandre som likeverdige også i de delene av samarbeidet som ikke er konfliktfylt?

Men partssamarbeid skal ikke bare sørge for kompromisser mellom ulike interesser, samarbeidet skal også sørge for at kompromissene virker. To tredjedeler av lederne svarer at bestemmelsene i hovedavtalen er svært godt eller godt egnet til å forplikte partene til å følge opp de beslutningene som fattes, andelen blant de tillitsvalgte er nesten like stor (56 prosent). De resterende respondentene valgte i all hovedsak å svare «verken god eller dårlig». Dette gir grunn til å hevde at når beslutningen først er tatt, er partene lojale.

Blant resultatene vil vi framheve:

- Endringer i hovedavtalen – her er partene noe uenige. Det er en større andel tillitsvalgte enn ledere som ønsker endringer i hovedavtalen, og endringsønskene peker i hovedsak i motsatte retninger.
- Tillitsvalgte vil styrke både drøftings- og forhandlingsretten, mens et flertall av lederne ikke ønsker å endre hovedavtalens bestemmelser om informasjon og drøfting.
- 48 prosent av HR-lederne og 38 prosent av virksomhetslederne vil begrense forhandlingsretten.
- Prinsippet om likeverdige parter står sterkt, og de tillitsvalgte knytter dette til forhandlingsretten.

10.2 Medbestemmelse i staten? Noen avsluttende kommentarer

Noen steder fungerer det fantastisk bra, det er ikke [dårlige forhold] rund baut. (Hovedsammenslutning sentralt)

Vi har ofte stor enighet med arbeidsgiver der ute i mange spørsmål [...]. Det er selvsagt arbeidsgivere som trenger opplæring i lov- og avtaleverket. Men jeg tror ikke det er mange ledere som ønsker å vingeclippe medbestemmelsen. (Hovedsammenslutning sentralt)

Sitatene fra to av de tillitsvalgte vi intervjuet på sentralt nivå, kan illustrere at det foregår mye godt partssamarbeid i statens virksomheter. Inntrykket fra de sentrale intervjuene ble i stor grad bekreftet av intervjuene ute i virksomheten: Samarbeidet varierer. Ledere i våre intervjuer ga uttrykk for at de var svært opptatt av partssamarbeidet. Noen av lederne på driftsenhetsnivå fortalte om klar beskjed fra toppledelsen, partssamarbeidet skal prioriteres! Tillitsvalgte flere steder var opptatt av at samarbeidet var blitt bedre og bedre de siste årene. Andre fortalte at «det er sikkert verre andre steder enn hos oss», og vi fant helt ulike beskrivelser i ulike driftsenheter i samme virksomhet. I all hovedsak ble det fortalt om god stemning og god tone på IDF-møtene, partene er ikke i konflikt selv om de ofte er uenige.

Men som vi allerede har framhevet i dette kapitlet, har analysen vår gitt funn det er verd å se nærmere på. Sett under ett finner vi at ledere og tillitsvalgte i mange spørsmål ser ulikt på både graden av medbestemmelse og bestemmelsene i hovedavtalen – i intervjuene og i spørreundersøkelsen gir de ulike virkelighetsbeskrivelser. Dette er sentrale funn. Tillitsvalgtrollen er i sin natur å være kritisk eller krevende overfor ledelsen. Dette kan gjøre at ledere svarer mer positivt når de svarer på Fafos spørsmål. Men til tross for dette er forskjellen større enn vi forventet med bakgrunn i ulike roller og interesser hos partene.

Hva er de så mest uenige om? Mange ledere og tillitsvalgte er uenige om grunnleggende forhold som hvorvidt hovedavtalen er egnet til å sikre ansatte og tillitsvalgte innflytelse. Undersøkelsen viser også at partene kan se ulikt på hva man skal oppnå med partssamarbeidet. Bare halvparten av de tillitsvalgte svarer at partene alltid eller nesten alltid har en felles forståelse av intensjonene i hovedavtalen. Lederne synes ikke å ha fanget opp samme type sprik i forståelsen. På mange områder kan vi konkludere med at tillitsvalgte opplever større uenighet i praktiseringen av partssamarbeidet enn det ledelsen gjør, dette gjelder eksempelvis hvor ofte man er uenige i saker, og det gjelder når partene blir bedt om å vurdere de tillitsvalgtes innflytelse.

Men måling av innflytelse handler i stor grad om forventninger. Hvor mye innflytelse er det riktig eller rimelig at de tillitsvalgte skal ha? I et interesseperspektiv vil dette alltid være et konflikttema, og de tillitsvalgtes bruk av uttrykket «reell medbestemmelse» kan forstås som et uttrykk nettopp for interessekonflikter og kanskje et ideelt mål. På den andre siden er tariffavtaler ment å skape kompromisser. Hovedavtalen fordeler makt mellom partene og skal sørge for kompromisser man kan leve med, men den skal også bidra til å utvikle et interessefellesskap mellom partene som kan styrke utviklingen av virksomheten.

Staten skiller seg fra privat virksomhet ved at det eksisterer en dobbelt styringsstruktur: en administrativ og en politisk. Den gjenspeiler seg i hovedavtalens bestemmelse om at tillitsvalgte ikke skal ha medbestemmelse i spørsmål som gjelder politiske beslutninger eller «virksomhetens samfunnsmessige rolle» (§ 5). Dette trekkes ved statlig virksomhet kan skape et sett av interessekonstellasjoner som kommer i tillegg til interessekonflikten mellom partene i virksomheten. I en undersøkelse fra 1990-tallet beskrives en allianse mellom ledelse og tillitsvalgte i virksomheten mot et politisk trykk fra utsiden:

«Konklusjonen vår tilsier at det finnes sterke elementer av fellesinteresser mellom partene. Dette gir igjen grunn til å trekke frem forholdet til politisk styringsrett. Er det slik at vi kan snakke om et interessefellesskap mellom partene internt i virksomheten, og at de står sammen mot det politiske systemet? På bakgrunn av case-studiene våre synes det rimelig uproblematisk å hevde at partene anser enighet etter Hovedavtalen som et godt argument overfor politikerne. Fra flere sentrale aktører i de store omstillingsprosessene er vi blitt fortalt at dersom partene ikke hadde vært enige, 'ville man ikke klart å holde politikerne på sidelinja'. Aktiv bruk av Hovedavtalen gir legitimitet til beslutningen hos overordnede myndigheter, og det blir lettere å få politikerne til å medvirke til at beslutningen kan gjennomføres.» (Hagen & Pape 1997:275)

Et tilsvarende interessefellesskap er det vanskelig å få øye på i dag. Her ligger muligens også noe av forklaringen bak partenes uenighet. En av de tillitsvalgte fra NTNU pekte på at lojaliteten mellom ledere i linjen var økt: «Vi ser jo at lojaliteten går oppover nå som vi har fått ansatte ledere». I privat sektor har nye idealer for eierstyring forsterket aksjonærenes betydning for selskapsstyringen, og ledelsens lojalitet har skiftet fra selskap til eierne (Hagen 2010). Tilsvarende kan det hevdes at nye styringsmodeller bygget på NPM har påvirket ledernes lojalitet til virksomhetene i staten. Virksomhetsledere i staten har selvsagt alltid vært lojale til politiske beslutninger, men som Falkum (2020) har skrevet om NPM: «Offentlige virksomheter skulle fornyes med styring etter brukerbehov, mål og resultater. Dette kan tolkes som intensjoner om å erstatte den direkte politiske styringen av statlig forvaltning og virksomhet med en indirekte styring gjennom statlig eierskap» (Falkum 2020:139). Politikerne skal gi målene, virksomhetene skal selv finne ut hvordan de skal oppnå. Det er dermed mulig å sette opp en hypotese som sier at virksomhetsledelsen har fått mer makt, og at dette har skiftet maktforholdet og interessefellesskapet

mellom partene internt i virksomheten. På den annen side kan den utstrakte målstyringen fungere som et press på ledelsen i statlige virksomheter, og pålegge den et betydelig ansvar for å iverksette politiske beslutninger. Dette kan oppleves som krevende. Når mange arbeidsgivere og tillitsvalgte i intervjuene peker på at hovedavtalen bør endres, kan det være fordi den i liten grad oppleves som egnet til å sikre et kontinuerlig utviklingsarbeid i virksomheten. Virksomhetsledelsen kan dermed oppleve at partssamarbeidet bremser mer enn å bidra i utviklingen av virksomheten.

Et sentralt argument for reformer under overskriften NPM var å klargjøre skillet mellom politikk og forvaltning. I Fafos undersøkelse i 1995–1996 var skillet mellom politikk og forvaltning et tema aktørene var svært opptatt av, og som skapte mye uenighet (Hagen & Pape 1997). Vi ser eksempler på at skillet kan være utfordrende også i dag, men på vårt spørsmål i spørreundersøkelsen om man hadde opplevd vedvarende uenighet knyttet til om en sak bør defineres som politisk eller ikke, var det få som svarte bekreftende. Det kan likevel være at de politiske beslutningene som legger press på ledelsen og kan avgrense ledelsens handlingsrom, bidrar til å begrense rommet for medbestemmelse. Dette er kanskje særlig tydelig i prosesser som innebærer nedskalering av virksomhet eller omstilling.

Medbestemmelse og omstilling

Svært mye av kritikken som kommer fra de tillitsvalgte i intervjuundersøkelsen, kan nettopp knyttes til endrings- og omstillingsprosessene som foregår: Informasjonen kommer for sent, den er ofte utilstrekkelig, og de må selv «mase seg inn» i prosjektgruppene som nedsettes. Tillitsvalgte forteller at de inkluderes i startfasen der mye er usikkert, og trekkes inn igjen når prosessen skal slutføres, slik at arbeidsgiver kan krysse av for drøfting og forhandling på sitt skjema. I tiden mellom disse to fasene – når det viktige utviklingsarbeidet foregår og premissene legges – føler de seg ekskludert.

Staten har gjennomgått en rekke endringer de siste årene, endringer som til dels har blitt kraftig kritisert av hovedsammenslutningene og deres forbund. Dette er et viktig bakteppe for en analyse av samarbeidsforholdene på det statlige området. Vi er opptatt av ulike typer endringer.

Omorganisering og nye organisasjonsmodeller i staten – som vi har sett, svarer mange tillitsvalgte, men også en god del ledere at de oppfatter at ledelsen i virksomheten har blitt mer toppstyrt og byråkratisk. Ny organisering av virksomhetene – divisjonalisering og matriseorganisering – har konsekvenser for partssamarbeidet. I noen av virksomhetene vi har besøkt, finner vi ikke partssamarbeid under driftsenhetsnivået. Dette gjør samarbeidet toppstyrt på både leder- og tillitsvalgtsiden. Våre funn knyttet til tilpasningsavtalen tyder på at mange virksomheter er lite opptatt av dette. Sentralisering av partssamarbeidet kan ha flere konsekvenser: Det formaliseres, «enkle personpregede» konflikter blir ikke ryddet unna på lavt nivå, men løftes til opp og blir til prinsipper og gjennomgår formell behandling. Og videre kan prinsippdiskusjoner lett ende som et spørsmål om rettigheter, dermed blir samarbeidet rettighetsorientert, og det blir mindre vekt på partssamarbeid som et redskap for produktivitet og gode tjenester.

Nye organisasjons- og ledelsesidealer – staten er, som resten av arbeidslivet, preget av de til enhver tid rådende idealer for ledelse og organisering. HR har erstattet personalfunksjonen (Egerdal 2019). I intervjuene gir de tillitsvalgte sterkt uttrykk for at partssamarbeidet ikke må overlates til HR. Der hvor virksomhetens toppleder deltar på IDF-møtene, er de gjennomgående mer fornøyde – ikke nødvendigvis fordi de er misfornøyd med HR, men primært fordi de ikke opplever at arbeidsgiversiden tar prinsippet om likeverdige parter på alvor dersom øverste leder på det aktuelle nivået ikke er til stede. Dialog med øverste leder eller linjeledelsen gir tilgang direkte til beslutningstaker. Dette kan, uten at vi har grunnlag for å konkludere på dette punktet, være en av årsakene bak tillitsvalgtes

unisone forsvar av forhandlingsretten. Som flere påpeker, er man ikke lenger likeverdig uten forhandlingsrett.

Individuell medbestemmelse/deltakelse – nye former for ledelse legger stor vekt på de ansattes lojalitet og oppslutning om virksomhetens verdier. I intervjuene fortalte tillitsvalgte om liten oppmerksomhet om individuell deltakelse, og det samme inntrykket fikk vi hos lederne. I spørreundersøkelsen mener bare halvparten av de tillitsvalgte at hovedavtalen er egnet til å gi de ansatte innflytelse på egen arbeidssituasjon. Tiltak for å øke den enkeltes innflytelse som tema i partssamarbeidet etterlyses av om lag en tredjedel av de tillitsvalgte og rundt 15 prosent av lederne. Den siste levekårsundersøkelsen (2019, se vedlegg 1) tyder imidlertid på at ansatte i staten har like mye innflytelse på egen arbeidssituasjon som ansatte i kommuner og privat sektor (se vedlegg 1.2). Høy grad av individuell innflytelse og deltakelse i staten kan dermed tyde på at lederne i staten er opptatt av dette, men at partene ikke ser det som en naturlig del av partssamarbeidet.

For de tillitsvalgte kan det å overlate individuell deltakelse til ledelsen by på utfordringer. Individuell innflytelse er, slik vi påpekte i kapittel 1, også en del av arbeidstakernes grunnleggende demokratiske rettigheter. Ansattes engasjement og innflytelse er en viktig del av meningsdannelsen i virksomheten, som de tillitsvalgte er avhengig av for å hevde ansattes interesser i møte med ledelsen. Individuell deltakelse er også et viktig grunnlag for produktivt arbeid og utvikling av virksomheten.

Vi har ikke undersøkt individuell innflytelse i denne undersøkelsen, men hovedavtalen i staten slår fast at den enkelte skal gis innflytelse over sin egen arbeidssituasjon. I hvor stor grad dette er oppfylt, eller om det har skjedd endringer, vet vi ikke. Men vi finner klare tegn til at vi kan trekke samme konklusjon som en tidligere undersøkelse (Hagen & Pape 1997:278) og slå fast at ledere og tillitsvalgte i denne undersøkelsen i hovedsak legger vekt på det representative systemet for medbestemmelse gjennom organisasjonene i sitt partssamarbeid, og i liten grad retter oppmerksomheten mot den enkeltes innflytelse over sin arbeidssituasjon.

Et deltakelsesgap i statlig sektor?

I 2015 analyserte Fafo partssamarbeidet i privat sektor (Trygstad mfl. 2015). Utgangspunktet var spørreundersøkelse blant tillitsvalgte i Fellesforbundet, Handel og kontor og NNN. Noen av spørsmålene og svaralternativene var de samme som vi har brukt i denne undersøkelsen. 40 prosent av de tillitsvalgte i Fellesforbundet, Handel og kontor og NNN rapporterer at de har både formelle og uformelle møter med ledelsen jevnlig. 14 prosent har bare formelle møter, mens 15 prosent har bare uformelle.

29 prosent av de som svarte, har verken formelle eller uformelle møter. Dette er altså andelen tillitsvalgte i undersøkelsen av et utvalg forbund i privat sektor som aldri eller sjelden møter ledelsen. I rapporten ble dette betegnet som *deltakelsesgapet*.

I denne undersøkelsen finner vi at i svært mange statlige virksomheter er partssamarbeidet sentralisert, og på lavere nivåer – selv i enheter med flere hundre ansatte – er det ikke etablert partssamarbeid etter hovedavtalen. Om vi ser nærmere på funnene knyttet til møtevirksomhet kommer det tydelig fram at det er mange tillitsvalgte som ikke har IDF-møter med ledelsen. Det gir grunn til å tro at det også er et deltakelsesgap i staten.

Det er trolig krefter både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden som trekker i denne retningen. Arbeidsgiver kan ønske å redusere antallet kontaktpunkter med tillitsvalgte (IDF-møter) for å spare tid og ressurser, og det kan være utfordrende å delegere tilstrekkelig myndighet til ledere på lavere nivå til at møtene oppleves meningsfulle. Arbeidstakerorganisasjonene kan se det som krevende å rekruttere medlemmer som tillitsvalgte på lavere nivå i virksomheten og lite ønskelig å dele frikjøpt tid på enda flere. Det kan også være at tillitsvalgte på høyere nivå i virksomhetene ønsker organisasjonsmessig kontroll,

og har liten tillit til at det er tilstrekkelig kompetanse blant tillitsvalgte og ledere på lavere nivå til å håndtere alle typer saker.

Blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå er det 25 prosent som svarer at de verken har formelle eller uformelle møter. Blant tillitsvalgte på driftsenhetsnivå er andelen 32 prosent, og blant tillitsvalgte på arbeidsområdenivå er andelen 46 prosent. Vi har anslått (kapittel 3) at 50 prosent av de tillitsvalgte jobber i virksomheter uten partssamarbeid i arbeidsområdene. Noen av de tillitsvalgte som ikke har kontakt med ledelsen, kan komme fra organisasjoner uten representasjonsrett, men dette forklarer neppe store deler av gapet.

Ser vi alle tillitsvalgte under ett, er det 34 prosent som verken har formelle eller uformelle møter, altså et deltakelsesgap som er vel så stort som det Trygstad mfl. (2015) fant i privat sektor. Forskjeller i utvalg kan forklare at det er forskjeller i undersøkelsene. Det er likevel grunn til å tro at mange tillitsvalgte i staten ikke deltar i et partssamarbeid. Det gir rom for en hypotese som sier at tillitsvalgte i arbeidsområdene primært har rollen som sikrer av medlemmenes rettigheter og budbringer for klagemål til den lokale ledelsen og tillitsvalgte på høyere nivå.

Også lederne i staten rapporterer om et deltakelsesgap. Her har vi som kjent bare resultater fra virksomhetsplan, men det er interessant at 20 prosent av virksomhetslederne og 16 prosent av personal-/HR-lederne svarer at de verken har formell eller uformell kontakt med de tillitsvalgte. Dette gjelder ikke bare i de minste virksomhetene, blant virksomhetslederne er det 24 prosent av topplederne i virksomheter med mer enn 500 ansatte som ikke møter de tillitsvalgte, blant personal-/HR-lederne er tilsvarende andel 20 prosent. Ledernes deltakelsesgap må forstås på en annen måte enn det som gjelder tillitsvalgte. Vår antagelse er at dette i noen tilfeller er ledere som overlater praktiseringen av hovedavtalens bestemmelser til ledere lenger nede i systemet. Dette kan være uheldig. Både på arbeidsgiversiden og blant hovedsammenslutningene sentralt i staten ble det uttrykt et ønske om at ledere og tillitsvalgte skulle møtes til partssamarbeid. Et samarbeid kan ikke delegeres.

Litteratur

- Arbeid- og sosialdepartementet (2010). NOU 2010:1 Medvirkning og medbestemmelse i norsk arbeidsliv.
- Arntzen, E. (2015) *Arbeidsgivers styringsrett – en innføring*, arbeidsrettsadvokaten.no, hentet fra <https://www.arbeidsrettsadvokaten.no/arbeidsgivers-styringsrett/> 10.11.2020).
- Drange, I., Falkum, E. & Wathne, C. T. (2020). Styring, ledelse og tillit. Medbestemmelsesbarometeret 2020
- Drange, I., Falkum, E., Nordrik, B- & Watne, C.A. (2017). *Arbeidslivsrelasjoner i endring. Medbestemmelsesbarometeret 2017*. Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA.
- Dølvik, J. E & Steen, J.R. (2019). *Drivkrefter og utfordringer for den norske modellen*. Fafo-notat 2019:15
- Dølvik, J. E, Fløtten, T., Hippe, J. M. & Jordfald, B (2014), *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* NordMod2030. Sluttrapport. Fafo-rapport 2014:46
- Engerdal, Å. (red.) (2019). *HR-boka*. Oslo: Gyldendal.
- Engelstad, F., Storvik, A.E., Svalund, J. & Hagen I. M. (2003). *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Finnestrand, H.O. (2015). Fra partssamarbeid til individuelt samarbeid. I Bungum, B., Forseth, U. & Kvande, E. (red.) *Den norske modellen. Internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fylkesmannen i Agder (2018-2019). Hovedavtale i staten og tilpasningsavtale for fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 1. januar 2018 - 31. desember 2019.
- Gulbrandsen, T. (2001). Makt og tillit. *Sosiologisk tidsskrift*, 4. Universitetsforlaget
- Hagen, I.M & Svalund J. (2019). Vold, trusler og trakassering i helse- og sosialsektoren. Fafo-rapport 2019:32
- Hagen, I.M. (2010). Det mektige mindretallet. Ansatterrepresentasjon i styret mellom Corporate Governance og Industrial Relations. Fafo-rapport 2010:02.
- Hagen, I.M. & Trygstad S.C. (2009). Local flexicurity: resolving the conflict between direct and representative participation I *Transfer* 3-4/2009. Brussel: ETUI
- Hagen, I.M. & Trygstad, S.C. (2007). *Ledelse og samarbeid i staten*. Fafo-rapport 2007:15
- Hagen, I.M. & Pape, A. (1997). Medspiller eller motspiller? Ledere og tillitsvalgte erfaringer med hovedavtalen i staten. Fafo-rapport 227
- Hovedavtalen i staten 2019 – 2020. (2019). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kamp, A, Hansen, A.M. & Watne C.T. (2019) Nordic approaches to New Public Management. Professions in transition – Introduction. Center for Arbejdslivsforskning.
- Kalleberg, R. (1983). Arbeidsmiljøreform som deltakerdemokratisering. I Bergh, T (1983 red), *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kystverket (2017-2019). Tilpasningsavtale om medbestemmelse for Kystverket 1.1.2017 til 31.12.2019.
- Kystverket (2019, 04 04). Kystverkets organisering. Hentet 09 14, 2020 fra kystverket.no: <https://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/Organisering/>
- Lafferty, W. M. (1983). Deltakelse og demokrati. I Bergh, T. *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo, Universitetsforlaget
- Lægred, P. (1983). Medbestemmelsesretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati. I Bergh, T. *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo, Universitetsforlaget.
- McCann, L., Hassard, J. S., Granter, E. & Hyde, P. J. (2015). Casting the lean spell: The promotion, dilution and erosion of lean management in the NHS. I *Human Relations*. Manchester: Sage.
- Nyhlen, B. (1997). Organisasjonsteori. Kritiske refleksjoner. Kolve Forlag.

- Nøtnæs, T. (2001). *Innføring i bruk av fokusgrupper*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2001/24.
- Olberg, D. & Trygstad, S.C. (2007) Organisasjonsendring – om moter, myter og praksis. I: Dølvik, J.E., Fløtten, T. Hernes G. & Hippe, J. M. (red.) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press
- Rappaport, J. (1987). Terms of empowerment/exemplars of prevention: Towards a theory for community psychology. *American Journal of Community Psychology*.
- Skatteetaten (2017-2019). *Hovedavtalen i staten* 1. januar 2017 til og med 31. desember 2019 (med tilpasningsavtale).
- Skivik, H. M. (2016). *Relasjonell ledelse*. Oslo: Gyldendal akademiske
- Sørhaug, T. (2007), *Managementlitet og autoritetens forvandling*. Oslo: Universitetsforlaget
- Tranøy, B.S, & Østerud, Ø. (red.) (2001). *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Trygstad, S.C, Alsos, K. Bråten, M. & Hagen, I. M.(2019). *Arbeidstakeres rett til medbestemmelse og medvirkning. En kunnskapsstatus*. Fafo-notat 2019:23.
- Trygstad, S. C., Alsos, K., Hagen I. M. & Jensen, R. S. (2015). *Den norske modellen på virksomhetsnivå*. Fafo-rapport 2015:18.
- Trygstad, S.C. (2004). *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Doktoravhandling. Bodø/Trondheim: NTNU
- Trygstad, S. C. & Hagen, I. M. (2007). *Ledere i den norske modellen*. Fafo-rapport 2007:24
- Trygstad, S. C., Lorentzen, T. Løken, E. & Moland, L. M. (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Fafo-rapport 530.
- Vabø M. & Vabo S. I. (red.) (2014). *Velferdens organisering*. Universitetsforlaget, 2014

Vedlegg til kapittel 1

Vedlegg 1.1

I hovedavtalen skilles det mellom informasjon, drøfting og forhandling. De enkelte paragrafene lyder:

Kapittel 3 Former for medbestemmelse

§ 17 Informasjon

1. Arbeidsgiver plikter å gi de tillitsvalgte som kommer inn under denne avtalen, informasjon om
de saker som er nevnt i §§ 18 og 19 nedenfor.
2. Arbeidsgiver skal uoppfordret gi informasjon på et så tidlig tidspunkt som mulig under administrasjonens behandling av sakene, slik at de ansattes muligheter til medbestemmelse blir reell i de forskjellige faser av behandlingen.
3. Når det er truffet beslutning som nevnt i § 5 nr. 1, og som får innvirkning på den enkelte arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver raskt informere de tillitsvalgte om dette.
4. I tillegg til de saker som er nevnt i §§ 18 og 19 skal de tillitsvalgte ha informasjon om:
 - a) virksomhetens regnskap og økonomi
 - b) vedtak i styringsorgan og administrasjon av betydning for de ansatte
 - c) hvem som ansettes og hvem som slutter
5. Informasjon gis i møter, elektronisk eller skriftlig. De tillitsvalgte skal på ethvert tidspunkt bli gjort kjent med de dokumenter som har betydning for de aktuelle sakene. Saksdokumenter skal som hovedregel fremsendes sammen med krav om drøfting eller forhandling. Nærmere retningslinjer om hvordan og når informasjonen skal gis, skal fastsettes i tilpasningsavtalen i den enkelte virksomhet eller driftsenhet, dersom en av partene krever det.
6. Informasjon skal gis uten unødig bruk av spesialuttrykk. Er saken komplisert, eller forutsetter den en spesiell innsikt, skal arbeidsgiveren sørge for at organisasjonene ved de tillitsvalgte får en hensiktsmessig faglig innføring.
7. Ved informasjonsopplegg i saker av stor betydning for de ansatte, f.eks. i forbindelse med effektivisering, organisasjonsendringer mv, har arbeidsgiver et spesielt ansvar for at alle ansatte blir særlig godt orientert. Slike orienteringer skal planlegges sammen med de tillitsvalgte.
8. Organisasjonene ved de tillitsvalgte plikter å gi arbeidsgiver informasjon om saker som behandles i organisasjonene og som det er av betydning for arbeidsgiver å få informasjon om.

9. I virksomheter som benytter graderte systemer, jf. § 4 nr. 4, forplikter organisasjonene seg til å stille med tillitsvalgte som har nødvendig sikkerhetsklarering (personklarering) og kan gis nødvendig autorisasjon. Slike systemer skal derfor ikke være til hinder for at det gis informasjon i samsvar med hovedavtalen og virksomhetens tilpasningsavtale.

§ 18 Drøftinger

1. Arbeidsgiver plikter å ta følgende saker opp til drøfting med organisasjonene ved de tillitsvalgte. Organisasjonene ved de tillitsvalgte kan kreve opptatt drøftinger om de samme sakene:

- a) budsjettforslag
- b) omgjøring av en ikke besatt stilling
- c) byggeprosjekter
- d) virksomhetens planer og planer for hvordan vedtatt budsjett skal disponeres (virksomhetsplaner), herunder hensynet til miljø og klima
- e) valg ved anskaffelse, og fordeling av utstyr og hjelpemidler når det er tale om alle former for kapitalvarer, herunder den kravspesifikasjon som ligger til grunn for et anbud
- f) opplæring, jf. kap. 6.
- g) oppsetting av arbeidsplan (tjenesteliste, vaktplan, turnuslister og lignende)
- h) saker under arbeidsmiljøloven § 7-2 (2) som vil være drøftingsgjenstand etter hovedavtalen og som partene i tilpasningsavtalen er enige om skal behandles etter reglene i disse avtalene
- i) omdisponeringer mellom lønnsutgifter og andre driftsutgifter.

2. Andre saker som ikke uttrykkelig er nevnt i nr. 1 eller i § 19 nr. 2 og som en av partene mener har betydning for de ansattes arbeidssituasjon, skal drøftes mellom partene dersom enten arbeidsgiver eller organisasjonene ved de tillitsvalgte krever det.

§ 19 Forhandlinger

1. Avgjørelser som treffes ved forhandlinger må:

- a) ligge innenfor arbeidsgiverinstansens myndighetsområde
- b) ligge innenfor rammen av budsjettvedtak Stortinget har fattet, eller innenfor rammen av budsjettfullmakter Stortinget har gitt
- c) være underlagt og i samsvar med de instruksjer eller de prioriteringer som det enkelte fagdepartement fastlegger for virksomheten, eller som virksomheten selv har truffet etter fullmakt.

2. Arbeidsgiver plikter å ta de sakene som nevnt nedenfor opp til forhandling med organisasjonene ved de tillitsvalgte, med mindre partene i det enkelte tilfelle blir enige om noe annet (jf. likevel nr. 1). Organisasjonene ved de tillitsvalgte kan kreve opptatt forhandlinger om de samme sakene.

Opplistingen i bokstavene a) til f) nedenfor er uttømmende:

- a) interne organisasjonsendringer der følgende tre vilkår er oppfylt samtidig:
 - Organisasjonskartet endres
 - Endringen er ment å vare over seks måneder
 - Endringen medfører omdisponering av personale og/eller utstyr

Samarbeidet om interne organisasjonsendringer kan skje i partssammensatte arbeidsgrupper, jf. for øvrig §§ 11 nr. 3 og 12

- b) opprettelse av ny stilling (bemanningsøkning), med mindre fordelingen av nye stillinger allerede er avgjort gjennom budsjettbehandlingen, alternativt av den som har budsjett- disponeringsmyndigheten

- c) c. velferdstiltak og fordeling av velferdsmidler som er satt av i henhold til retningslinjer fra Departementet
 - d) d. personalreglement, jf. statsansatteloven § 2. Se også merknad til § 14 nr. 1
 - e) e. disponering av arealer til arbeidslokaler, stillerom, hvilerom, spiserom, også i nye, leide eller ombygde lokaler.
 - f) f. saker under arbeidsmiljøloven § 7-2 (2) som vil være gjenstand for forhandlinger etter Del 1 i hovedavtalen og som partene i tilpasningsavtalen er enige om skal behandles etter reglene i disse avtalene.
3. Organisasjonene har rett til å uttale seg i saker som i henhold til nr. 1 ikke vil være forhandlingsgjenstand. Dersom organisasjonene krever det, skal slike uttalelser følge saken til overordnet instans, men ikke lenger enn til fagdepartementet.

Vedlegg 1.2 Resultater fra levekårsundersøkelsen

Funnene det refereres til i teksten er hentet fra SSBs levekårsundersøkelse i 2019 og vi har gjennomført egne kjøringer. Prosent

	Privat sektor	Kommunene	Staten	Total
I hvilken grad kan du selv bestemme hvilke arbeidsoppgaver du skal få?				
I svært høy grad	13	7	8	11
I høy grad	21	18	18	20
I noen grad	33	38	38	35
I liten grad	19	23	24	21
I svært liten grad	14	14	13	14
Total	100	100	100	100
N	8661	3081	1778	13520
I hvilken grad kan du selv bestemme hvordan du skal gjøre arbeidet?				
I svært høy grad	28	20	18	25
I høy grad	36	41	38	37
I noen grad	23	28	28	25
I liten grad	8	8	10	9
I svært liten grad	5	3	6	5
Total	100	100	100	100
N	8676	3082	1777	13535
I hvilken grad kan du påvirke beslutninger som er viktige for ditt arbeid?				
I svært høy grad	19	9	9	15
I høy grad	35	31	34	34
I noen grad	32	44	40	36
I liten grad	10	13	13	11
I svært liten grad	4	3	4	4
Total	100	100	100	100
N	8630	3077	1772	13479
Har bedriften gjennomført omorganiseringer som har berørt din arbeidssituasjon, men som ikke medførte nedbemanning i løpet av de tre siste årene?				
Ja, i egen avdeling	19	23	34	22
Ja, i andre avdelinger i bedriften	5	4	7	5
Nei	76	73	59	73
Total	100	100	100	100
Nei	8521	3006	1747	13274
Har bedriften der du nå arbeider gjennomført nedbemanning i løpet av de tre siste årene?				
Ja, i egen avdeling	15	14	15	15
Ja, i andre avdelinger i bedriften	11	7	11	10
Nei	74	80	74	75
Total	100	100	100	100
N	8481	3006	1747	13234

Vedlegg til kapittel 2

Vedleggstabell 2.1 Statens virksomheter. Avtalte årsverk. Kilde: KMD. Tall fra 2018.

	Under 50	51-100	101-500	501-1000	Mer enn 1000	Totalt
Antall årsverk	1074	1251	19417	15524	114468	151734
Antall virksomheter	50	16	86	22	25	199*
Andel årsverk	1	1	13	10	75	100
Andel virksomheter	25	8	43	11	13	100

* Merk at det fikk en liste over 199 virksomheter, altså noe flere enn listene over virksomhetsledere og personal- / HR-ledere.

Vedlegg til kapittel 3

Vedlegg 3.1 (tabell 3.6)

Partssamarbeid på ulike nivåer, basert på spørsmål om samarbeid.

Svar fra personal/HR-ledere

Driftsenhetsnivå

Trinn 1 Antall ledere som har svart på spørsmål om samarbeid på virksomhetsnivå=178

Trinn 2 Antall ledere som har svart på spørsmål om samarbeid på driftsenhetsnivå=174, hvorav 35 har svart ikke aktuelt

Trinn 3: $178-4$ (=frafall)-35 (=ikke aktuelt) gir $N=178-39=139$

Trinn 4: $139/178=78$ prosent av alle har svart på spørsmål om samarbeid på driftenhetsnivå

Arbeidsområdene

Trinn 1 Antall ledere som har svart på spørsmål om samarbeid på virksomhetsnivå=178

Trinn 2 Antall ledere som har svart på spørsmål om samarbeid i arbeidsområde =140, hvorav 61 har svart ikke aktuelt

Trinn 3: $178-38$ (=frafall)-61 (=ikke aktuelt) gir $N=178-99=79$

Trinn 4: $79/178=44$ prosent av alle har svart på spørsmål om samarbeid i arbeidsområdene

Bare svar fra personal/HR-ledere i virksomheter med mer enn 500 ansatte

Driftsenhetsnivå

Trinn 1 Antall ledere som har svart på spørsmål om samarbeid på virksomhetsnivå=85

Trinn 2 Antall ledere som har svart på spørsmål om samarbeid i driftsenhet=85, hvorav 2 har svart ikke aktuelt

Trinn 3: $85-0$ (=frafall)-2 (=ikke aktuelt) gir $N=85-2=83$

Trinn 4: $83/85=98$ prosent av alle har svart på spørsmål om samarbeid i driftenhet

Arbeidsområdene

Trinn 1 Antall ledere som har svart på spørsmål om samarbeid på virksomhetsnivå=85

Trinn 2 Antall ledere som har svart på spørsmål om samarbeid i arbeidsområde=65, hvorav 16 har svart ikke aktuelt

Trinn 3: $85-20$ (=frafall)-16 (=ikke aktuelt) gir $N=85-36=49$

Trinn 4: $49/85=58$ prosent av alle har svart på spørsmål om samarbeid i arbeidsområdene

Svar fra tillitvalgte på virksomhetsnivå

Driftsenhetsnivå

Trinn 1 Antall tillitsvalgte som har svart på spørsmål om samarbeid på virksomhetsnivå=702

Trinn 2 Antall tillitsvalgte som har svart på spørsmål om samarbeid på driftsenhetsnivå=687, hvorav 94 har svart ikke aktuelt

Trinn 3: $702-16$ (=frafall)-94 (=ikke aktuelt) gir $N=702-110=592$

Trinn 4: $592/702=84$ prosent av alle har svart på spørsmål om samarbeid i driftenhet

Arbeidsområde

Trinn 1 Antall tillitsvalgte som har svart på spørsmål om samarbeid på virksomhetsnivå=702

Trinn 2 Antall tillitsvalgte som har svart på spørsmål om samarbeid i arbeidsområdene =583, hvorav 202 har svart ikke aktuelt

Trinn 3: 702-119 (=fracfall)-202 (=ikke aktuelt) gir N=702-321=381

Trinn 4: 381/702= 54 prosent av alle har svart på spørsmål om samarbeid på driftenhetsnivå

Bare svar fra tillitsvalgte på virksomhetsnivå i virksomheter med mer enn 500 ansatte

Driftsenhetsnivå

Trinn 1 Antall tillitsvalgte som har svart på spørsmål om samarbeid på virksomhetsnivå=401

Trinn 2 Antall ledere som har svart på spørsmål om samarbeid på driftsenhetsnivå=394, hvorav 20 har svart ikke aktuelt

Trinn 3: 401-7 (=fracfall)-20 (=ikke aktuelt) gir N=401-27=374

Trinn 4: 374/401= 93 prosent av alle har svart på spørsmål om samarbeid på driftenhetsnivå

Arbeidsområde

Trinn 1 Antall tillitsvalgte som har svart på spørsmål om samarbeid på virksomhetsnivå=401

Trinn 2 Antall tillitsvalgte som har svart på spørsmål om samarbeid i arbeidsområdene =331, hvorav 82 har svart ikke aktuelt

Trinn 3: 401-70 (=fracfall)-82 (=ikke aktuelt) gir N=401-152=249

Trinn 4: 249/401=62 prosent av alle har svart på spørsmål om samarbeid i arbeidsområdene

Resultat1 bygget på fremgangsmåten ovenfor

	Personal- / HR-ledere	TV virksomhet
Anslag partssamarbeid på driftsenhetsnivå	78	84
Anslag partssamarbeid i arbeidsområder	44	54
Bare i virksomheter med mer enn 500 ansatte		
Anslag partssamarbeid på driftsenhetsnivå	98	93
Anslag partssamarbeid på driftsenhetsnivå	53	62

Resultat 2 bygget på fremgangsmåten ovenfor, men «vet ikke» er også trukket fra (på tilsvarende måte som «ikke-aktuelt»)

	Personal- / HR-ledere	TV virksomhet
Anslag partssamarbeid på driftsenhetsnivå	71	81
Anslag partssamarbeid i arbeidsområder	39	48
Bare i virksomheter med mer enn 500 ansatte		
Anslag partssamarbeid på driftsenhetsnivå	93	92
Anslag partssamarbeid på driftsenhetsnivå	53	58

Vedlegg 3.2 (tabell 3.8)

Har tilpasningsavtalen ... en inndeling av virksomheten i driftsenheter (kolonner i tabellen) og ... en inndeling i arbeidsområder (linjer). Absolutte tall. B bare svar fra respondenter som har svart ja på spørsmålet om det er inngått en tilpasningsavtale i virksomheten.

Inndeling drift						Forenkles			
						Drift			
Inndeling arbeid	Ja	Nei	Ikke aktuelt	Vet ikke	Total	Arbeid	Ja	Nei/vet ikke/ ikke aktuelt	Total
Virksomhetsledere									
Ja	18	0	1	0	19	Ja	18	1	19
Nei	3	5	0	0	8	Nei/vet ikke/ ikke aktuelt	8	21	29
Ikke aktuelt	3	0	7	0	10	Total	26	22	48
Vet ikke	2	0	0	9	11				
Total	26	5	8	9	48				
Personal- / HR-ledere									
Ja	17	2	2	1	22	Ja	17	5	22
Nei	18	19	0	0	37	Nei/vet ikke/ ikke aktuelt	27	59	86
Ikke aktuelt	5	4	28	0	37	Total	44	64	108
Vet ikke	4	0	0	8	12				
Total	44	25	30	9	108				
TV virksomhet									
Ja	121	3	1	0	125	Ja	121	4	125
Nei	55	66	4	0	125	Nei/vet ikke/ ikke aktuelt	103	184	287
Ikke aktuelt	27	1	65	4	97	Total	224	188	412
Vet ikke	21	1	0	43	65				
Total	224	71	70	47	412				
TV driftsenhet									
Ja	132	2	1	1	136	Ja	132	4	136
Nei	20	16	1	0	37	Nei/vet ikke/ ikke aktuelt	61	70	131
Ikke aktuelt	9	0	7	0	16	Total	193	74	267
Vet ikke	32	0	0	46	78				
Total	193	18	9	47	267				
TV arbeidsområde									
Ja	87	5	3	2	97	Ja	87	10	97
Nei	16	12	1	0	29	Nei/vet ikke/ ikke aktuelt	30	100	130
Ikke aktuelt	3	0	16	1	20	Total	117	110	227
Vet ikke	11	0	0	70	81				
Total	117	17	20	73	227				

Vedlegg til kapittel 4

Vurdering av endring i samarbeidet (jf. figur 4.3) etter hovedsammenslutning. Svar fra TV virksomhet.

Vil du si at samarbeidsforholdene mellom partene på de ulike nivåene i virksomheten er blitt bedre eller dårligere de siste tre årene? Prosent.

	Det har blitt mye bedre	Det har blitt bedre	Det har verken blitt bedre eller verre	Det har blitt verre	Det har blitt mye verre	Det varierer	Vet ikke	Ikke aktuelt	Total	N
På virksomhetsnivå										
Akademikerne	5	26	38	11	2	4	13	2	100	257
LO Stat	2	24	39	27			7	1	100	85
Unio	7	32	29	19	7		5	1	100	121
YS Stat	10	34	33	14	1	1	7	1	100	101
Frittstående		33	44	11				11	100	9
I driftsenhetene										
Akademikerne		14	36	9	0	5	16	20	100	257
LO Stat		18	37	15	1	5	12	12	100	85
Unio	1	21	37	11	4	9	5	13	100	121
YS Stat	3	24	39	9		5	5	15	100	101
Frittstående		11	44	11		11		22	100	9
I arbeidsområdene										
Akademikerne		7	24	4	1	3	18	43	100,00	218
LO Stat		7	28	11	1	7	13	32	100,00	71
Unio		17	19	8	4	6	9	36	100,00	98
YS Stat	2	13	28	6	1	5	11	35	100,00	86
Frittstående		13	50					38	100,00	9

Vurdering av endring i samarbeidet (jf. figur 4.3) etter hovedsammenslutning. Svar fra TV driftsenhet og arbeidsområde.

Vil du si at samarbeidsforholdene mellom partene på de ulike nivåene i virksomheten er blitt bedre eller dårligere de siste tre årene? Prosent.

	Det har blitt mye bedre	Det har blitt bedre	Det har verken blitt bedre eller verre	Det har blitt verre	Det har blitt mye verre	Vet ikke	Total	N
Om driftsenheter – svar fra TV driftsenhet (= om eget nivå)								
Akademikerne	3	25	42	11	2	17	100	179
LO Stat		35	48	15	2		100	54
Unio	2	29	40	21	2	6	100	87
YS Stat	1	31	45	16	1	6	100	146
Frittstående		30	40	20		10	100	10
Om arbeidsområder – svar fra TV driftsenhet (om nivået under)								
Akademikerne	1	19	43	12	2	24	100	177
LO Stat		17	51	17	4	11	100	53
Unio	2	23	47	12	2	14	100	86
YS Stat	1	17	42	21	1	18	100	144
Frittstående		20	60			20	100	10
Om arbeidsområder – svar fra TV arbeidsområde (om eget nivå)								
Akademikerne	1	27	40	11	2	19	100	194
LO Stat	4	30	36	19		11	100	70
Unio	5	21	40	19	4	12	100	157
YS Stat	3	26	46	12	1	12	100	193
Frittstående		44		22		33	100	9,00

Vedlegg til kapittel 7

Vedlegg 7.1

Ledere og virksomhetstillitsvalgtes vurdering av kunnskapen om hovedavtalen blant ledere og tillitsvalgte nedover i virksomheten. Prosent. N ledere = 202-197, virksomhetstillitsvalgte = 529-521.

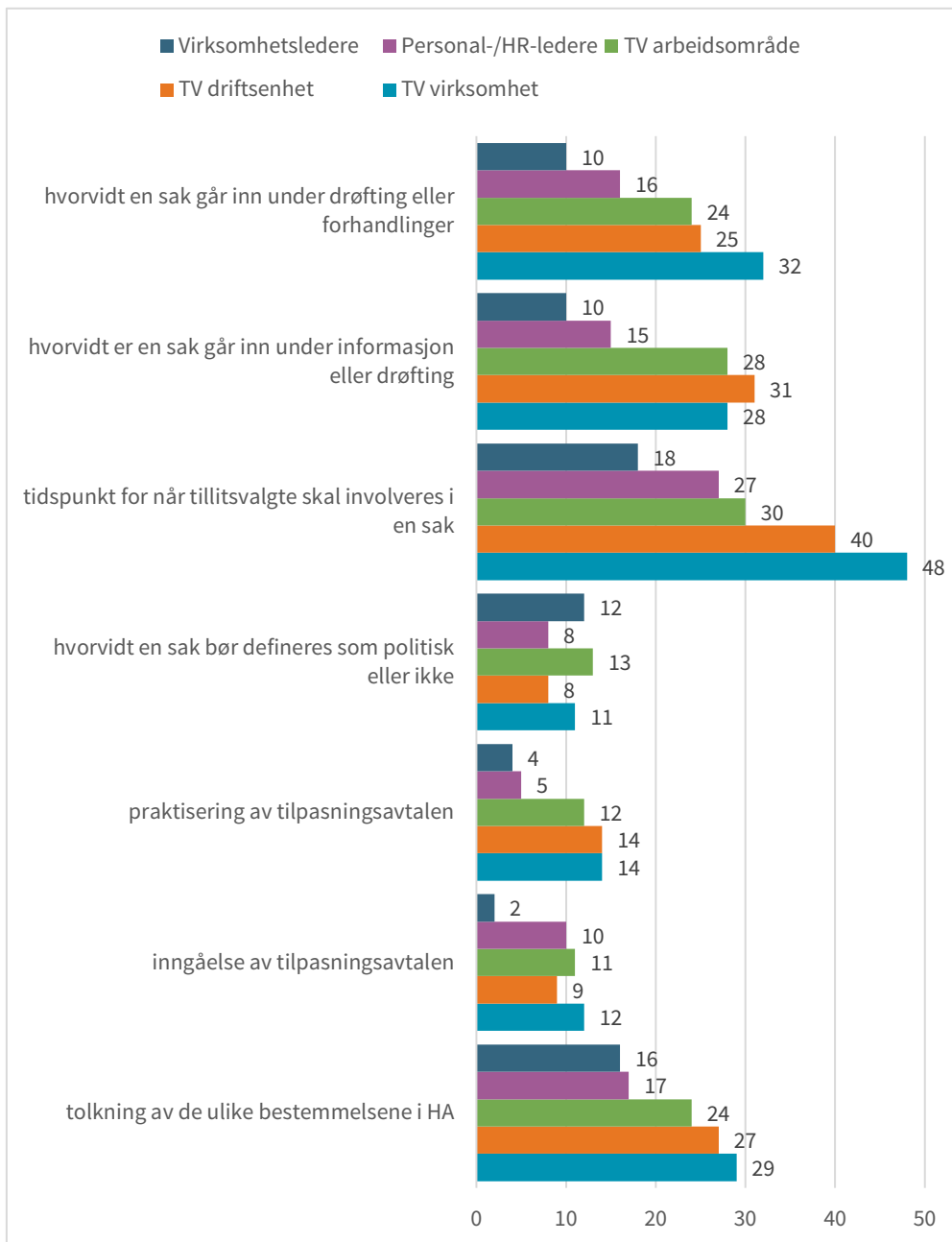
Hvem som blir spurt	Hvem de blir spurt om	Svært eller nokså god	Verken god eller dårlig	Nokså eller svært dårlig	Det varierer	Vet ikke	Ikke aktuelt
Virksomhetsledere og personal-/HR-ledere	Lederne i de ulike driftsenhetene	30	26	11	2	3	26
	Tillitsvalgte i de ulike driftsenhetene	40	14	6	3	4	35
	Ledere i de ulike arbeidsområdene	23	21	7	3	5	43
	Tillitsvalgte i de ulike arbeidsområdene	29	13	4	2	5	48
Virksomhetstillitsvalgte	Lederne i de ulike driftsenhetene	17	25	36	4	9	11
	Tillitsvalgte i de ulike driftsenhetene	35	22	9	6	7	21
	Ledere i de ulike arbeidsområdene	9	19	35	5	9	22
	Tillitsvalgte i de ulike arbeidsområdene	23	21	10	5	8	33

Vedlegg til kapittel 8

Vedlegg 8.1 (jf. figur 81.)

I figur 8.1 er «ikke aktuelt» og «vet ikke» en del av beregningsgrunnlaget. I figuren under er de fjernet.

Vedleggsfigur 8.1 Har du opplevd vedvarende uenighet knyttet til ... Andelen som svarer «alltid» eller «ofte» blant ulike typer ledere og tillitsvalgte. Prosent.

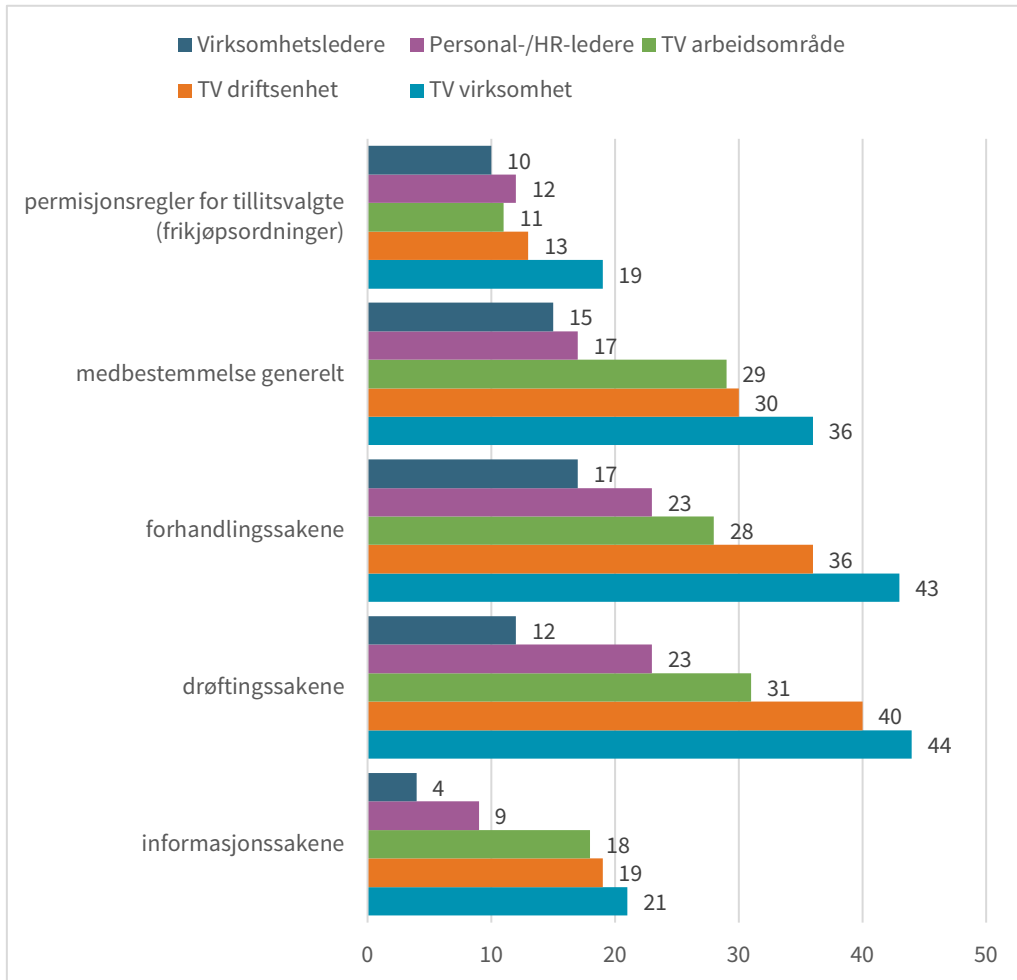


Note: N virksomhetstillitsvalgt = 319–439, N tillitsvalgt driftsenhet = 197–353, N tillitsvalgt arbeidsområde = 217–412, N personal-/HR-ledere = 102–131, N virksomhetsledere = 54–68.

Vedlegg 8.2 (jf. figur 8.2)

I figur 8.2 er «ikke aktuelt» og «vet ikke» en del av beregningsgrunnlaget. I figuren under er de fjernet.

Har du opplevd vedvarende uenighet knyttet til ... Andelen som svarer «alltid» eller «ofte».



Note: N virksomhetstillitsvalgt = 147-437, N tillitsvalgt driftsenhet = 276-359, N tillitsvalgt arbeidsområde = 289-425, N personal-/HR-ledere = 102-131, N virksomhetsledere = 58-71.

Vedlegg til kapittel 9

Vedlegg 9.1

Positiv korrelasjonskoeffisient viser til at aktører som er enige i at hovedavtalen er velegnet til å sikre målsettingen, er mer tilbøyelige til også å ønske å utvide drøftings- eller forhandlingsretten. Og tilsvarende: Dersom man velger å svare at hovedavtalen ikke er egnet til å sikre målsettingen, er man mer tilbøyelig til å ønske å begrense drøftings- eller forhandlingsretten.

Spearman's korrelasjonskoeffisienter. Nei = ingen signifikant sammenheng.

Endringer i (utvide / ingen endring / begrense)	Tillitsvalgte		Ledere	
	Drøftings- retten	Forhandlings- retten	Drøftings- retten	Forhandlings- retten
Hvor gode er bestemmelsene i hovedavtalen når det gjelder å ... (god - dårlig) å sikre effektive beslutningsprosesser	Nei	0,10**	0,22**	0,50**
å sikre kvalitativt gode beslutningsprosesser	Nei	Nei	0,28**	0,33**
å sikre gode tjenester til brukerne	Nei	0,10**	0,02*	0,38**
å sikre et kontinuerlig utviklingsarbeid i virksomheten	Nei	0,07*	Nei	0,32**
å sikre gode omstillingsprosesser	-0,07*	Nei	Nei	0,32**
å sikre lederne reell styringsrett	0,08*	0,19**	0,17*	0,52**
å gi de ansatte innflytelse på egen arbeidssituasjon	-0,19**	-0,19**	Nei	Nei
å sikre de tillitsvalgte innflytelse på driften i virksomheten	-0,18**	-0,20**	Nei	Nei
å sikre de tillitsvalgte innflytelse på lavere nivåer (driftsenhetsnivå og om relevant i arbeidsområder)	-0,17**	-0,14**	Nei	Nei
å forplikte partene til å følge opp de beslutninger som fattes	-0,118**	-0,152**	0,128	,184*
å skape tillit mellom partene	-0,11**	-0,11**	Nei	0,22**
Minste N	954		145	

Vedlegg 9.2

Spearmans korrelasjonskoeffisienter. Endringsønsker (utvide / ingen endring / begrense). Tillitsvalgte er plassert i øvre høyre del, ledere i nedre venstre del. Nei = ingen signifikant sammenheng.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 Informasjonsretten		0,42**	0,25**	0,31**	0,23**	Nei	0,13*	0,18**	,23**
2 Drøftingsretten	0,31**		0,35**	0,21**	0,19**	-0,12*	Nei	0,11*	0,25**
3 Forhandlingsretten	Nei	0,24**		0,21**	0,23**	-0,29**	Nei	0,11*	0,31**
4 Arbeids-/prosjektgrupper e.l.	0,24**	0,36**	0,35**		0,29**	-0,08	0,04	0,22**	0,24**
5 Tillitsvalgtes/organisasjonenes plikter	Nei	Nei	0,20**	Nei		Nei	Nei	0,14**	0,23**
6 Arbeidsgivers styringsrett	Nei	Nei	-0,54**	-0,24**	Nei		,013*	Nei	-,012*
7 Deltakelse fra organisasjoner uten forhandlingsrett	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei		0,28**	0,04
8 Mulighet til direkte medvirkning fra den enkelte ansatte	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	0,23**		0,12**
9 Permisjonsregler for tillitsvalgte	Nei	Nei	0,37**	0,12	0,08	-0,40**	Nei	Nei	

Vi har slått lederne sammen og viser videre svar fra tillitsvalgte på virksomhetsnivå. Bak hver variabel har vi satt inn en parentes som angir retningen i svarene, eksempelvis ser vi at ledere som svarer at tilliten er høy, er mer tilbøyelige til å mene at forhandlingsretten bør begrenses (sammenhengen er negativ), mens tillitsvalgte som mener at det er mye uenighet knyttet til drøftingsretten, er mer tilbøyelige til å ønske at retten bør utvides (sammenhengen er positiv).

Et utvalg Spearman korrelasjonskoeffisienter. Nei = ingen signifikant sammenheng

	Endringsønsker (utvide til begrense)	
	Drøftingsretten	Forhandlingsretten
Ledere (minste N = 171)		
Tillit mellom partene (høy-av)	Nei	-0,21**
Samarbeidsforholdene virksomhetsnivå (god-dårlig)	Nei	-0,22**
Endring i samarbeidsforholdene tre siste år (bedre-dårligere)	-0,17*	-0,23**
Felles forståelse av intensjoner i HA (alltid-sjelden)	-0,15*	-0,18**
Felles forståelse av drøftingsbestemmelsene (alltid-sjelden)	Nei	Nei
Felles forståelse av forhandlingsbestemmelsene (alltid-sjelden)	Nei	Nei
Vedvarende uenighet knyttet til drøftinger (mye-lite)	Nei	Nei
Vedvarende uenighet knyttet til forhandlinger (mye-lite)	Nei	Nei
Alt i alt – tillitsvalgtes innflytelse (stor-liten)	-0,16**	-0,27**
TV virksomhet (minste N = 422)		
Tillit mellom partene (høy-lav)	-0,13**	Nei
Samarbeidsforholdene virksomhetsnivå (godt-dårlig)	-0,15**	Nei
Endring i samarbeidsforholdene tre siste år (bedre-dårligere)	Nei	Nei
Felles forståelse av intensjoner i HA (alltid-sjelden)	Nei	Nei
Felles forståelse av drøftingsbestemmelsene (alltid-sjelden)	-0,23**	
Felles forståelse av forhandlingsbestemmelsene (alltid-sjelden)		-0,24**
Vedvarende uenighet knyttet til drøftinger (mye-lite)	0,23**	
Vedvarende uenighet knyttet til forhandlinger (mye-lite)		0,25**
Alt i alt – tillitsvalgtes innflytelse (stor-liten)	Nei	Nei

Øverste del av tabellen viser til ledernes svar. Den nederste delen viser til svar fra tillitsvalgte på virksomhetsnivå.

Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling?

Hovedavtalen i staten er et viktig grunnlag for samarbeidet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Avtalen reforhandles jevnlig og denne rapporten skal bidra til at partene får et best mulig kunnskapsgrunnlag foran neste reforhandlingsrunde. Rapporten er bygget på en e-postbasert spørreundersøkelse blant ledere og tillitsvalgte, samt intervjuer med partene på ulike nivåer i sju statlige virksomheter.

Temaene som behandles er blant annet:

- Hvor fornøyd er partene med samarbeidet?
- Hvor godt egnet er hovedavtalens bestemmelser til å gi ansatte og tillitsvalgte innflytelse på arbeidssituasjonen og hvor godt egnet er avtalen til å sørge for god drift og et godt tilbud til publikum?
- Har partene en felles forståelse av avtalens bestemmelser?
- I hvilken grad oppstår uenigheter om saker og saksgang?
- Har partene ønsker om å endre noen av bestemmelsene i hovedavtalen?

Rapporten er skrevet på oppdrag fra partene: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene, LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne.



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

Fafo-rapport 2020:28
ID-nr.: 20763