

Inger Marie Hagen

Ansattevalgte styremedlemmer i offentlig eide virksomheter

Fafo-notat
2021:08

Inger Marie Hagen

Ansattevalgte styremedlemmer i offentlig eide virksomheter

Fafo-notat 2021:08

Fafo-notat 2021:08

© Fafo 2021

ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1 Styrerepresentasjon i offentlig sektor	6
1.1 Tre pilarer	6
2 Veien til styrerepresentasjon	9
2.1 Fra privat til offentlig sektor	10
2.2 Ingen iverksettelse.....	12
2.3 Et viktig verv i et viktig organ – hva er styrets oppgaver i offentlig eide virksomheter?.....	13
3 Problemstilling og metode	16
3.1 Data og metode.....	17
3.2 Mer om valg av virksomheter	17
3.3 Mer om utvalget	20
4 Resultater	22
4.1 Problemstilling 1: utbredelse	22
4.2 Problemstilling 2: Et viktig organ, et viktig rolle?.....	22
4.3 Om ansatterepresentantene	26
4.4 Tillitsvalgt og styremedlem?	27
4.5 Representant for de ansatte eller (ansattevalgt) medlem av styret?	28
4.6 Relasjoner mellom styremedlemmene	32
4.7 Funn i dette kapitlet	33
5 Innflytelse	34
5.1 Ansatterepresentanter og tillitsvalgte.....	36
5.2 Multivariat analyse	38
5.3 Innflytelse og forholdet til de andre aktørene.....	39
5.4 Konklusjoner	41
Referanser	43

Forord

Dette notatet er del av en større undersøkelse som Fafo har gjennomført for Arbeids- og sosialdepartementet. Tema er arbeidstakernes medbestemmelse og medvirkning i norsk arbeidsliv. Det er om lag ti år siden forrige gang det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet fikk gjennomført en tilsvarende undersøkelse. I dette prosjektet har vi derfor sett på utviklingen over tid. Er det eksempelvis noe som tyder på at lovbestemte ordninger som arbeidsmiljøutvalg, verneombud eller ansatte i styret er mindre utbredt nå enn det de var ti år tilbake i tid? Og hvordan praktiseres og virker de ulike lov- og avtalebaserte ordningene i ulike virksomheter og sektorer? Dette er noen av spørsmålene som besvares.

Prosjektet har resultert i fem publikasjoner

Hovedrapport: Arbeidstakernes medbestemmelse og medvirkning.

Fafo-rapport 2021:10

Ansattes styrerepresentasjon i privat sektor.

Fafo-notat 2021:07

Ansattevalgte styremedlemmer i offentlig eide virksomheter.

Fafo-notat 2021:08

Medbestemmelse og medvirkning i krisetider.

Fafo-notat 2021:09

Arbeidstakernes rett til medbestemmelse og medvirkning. En kunnskapsstatus.

Fafo-notat 2019:23

I dette notatet rettes søkelyset mot de ansattes styremedlemmer i offentlig eide virksomheter. Fafo har tidligere gjennomført flere undersøkelser om ansattevalgte styremedlemmer i privat sektor. Kunnskapen om deres kolleger i offentlig sektor er liten. Vi har derfor gjennomført en spørreundersøkelse blant ansattevalgte styremedlemmer i offentlig sektor, eller mer presist – i de statlig og kommunalt eide virksomhetene som *har styre*. I hovedsak dreier det seg om fire ulike typer virksomheter; universitet og høyskoler, helseforetak, kommunale og interkommunale selskap og endelig heleide statlige selskap. To spørsmål står sentralt: i) blir ordningen praktisert i offentlig sektor og ii) gir ordningen de ansatte innflytelse på viktige spørsmål?

Undersøkelsen ble gjennomført i desember 2020. Stor takk til alle som tok seg tid til å delta, og takk til Kristine Nergaard for kvalitetssikring og til Fafos informasjonsavdeling og Bente Bakken for ferdigstilling av notatet. Feil og mangler står for forfatterens regning.

Oslo, mars 2021

Inger Marie Hagen

Sammendrag

I privat sektor ble ansattes rett til å velge medlemmer til selskapets styre innført i 1972. Fram til da var slik representasjon bare innført i statsbedrifter og i noen få andre offentlig eide virksomheter. I årene som fulgte var rett til representasjon i virksomhetens «styrende organ» et diskusjonstema også i offentlig sektor, men forslaget om en slik alminnelig rett ble til slutt skrinlagt rundt 1980.

Nye idealer for organisering av offentlige virksomheter med tilhørende nye tilknytningsformer gjorde likevel at ansatte i dag har rett til å velge representanter til styret i en rekke offentlig eide virksomheter – som eksempelvis statsforetak, statsaksjeselskaper, helseforetak, interkommunale selskaper eller kommunale foretak. I tillegg har ansatte også rett til representasjon i styret på universitet og høyskoler.

Det har vært lite oppmerksomhet om ansatterepresentanter i offentlig eide virksomheter, og i notatet forsøker vi å svare på to spørsmål:

- 1 Er det valgt representanter fra de ansatte i disse virksomhetene?
- 2 Hva er rollen til disse representantene og særlig: hvor mye innflytelse har de?

Datagrunnlagene er en elektronisk spørreundersøkelse blant ansatterepresentanter med utgangspunkt i en gjennomgang av relevante virksomheter.

Det første spørsmålet er stilt på bakgrunn av tidligere undersøkelser i privat sektor. Disse undersøkelsene har vist at bare om lag hvert femte selskap med minst 30 ansatte (jf. aksjelovens grense for å kunne stille krav om slik representasjon) i Norge har ansatte i styret. Vår gjennomgang viser imidlertid at situasjonen er en annen i offentlig eide virksomheter, her finner vi representanter i alle virksomheter som er aktuelle for ordningen.

Spørsmål nummer to viser til ansatterepresentasjon i styret som en del av det norske bedriftsdemokratiet, i hvilken grad er styremedlemskap en posisjon som gir innflytelse på saker som er viktige for de ansatte? Hvilken rolle spiller de ansattes representanter i styret? Og videre – innflytelse er tett koblet sammen med styrets rolle, i hvilken grad er styret et viktig beslutningsorgan?

Dette er selvsagt spørsmål som ikke lar seg besvare uttømmende på grunnlag av en kort kvantitativ undersøkelse blant en særlig gruppe av styremedlemmer. Vi finner imidlertid tegn til at:

- Dagsorden er satt av administrasjonen.
- De ansattevalgte medlemmene ber sjelden om at saker skal bli tatt opp i styret.
- Det er få uenigheter, og forholdet mellom de ulike gruppene av styremedlemmer er godt.
- Beslutninger med betydning for de ansattes arbeidsforhold blir sjelden tatt i styret.
- Om lag halvparten svarer at de har svært mye eller mye innflytelse på styrets beslutninger.
- Det er en sterk positiv sammenheng mellom et godt forhold til ledelse og de eiervalgte styremedlemmene og opplevelsen av egen innflytelse.

1 Styrerepresentasjon i offentlig sektor

Ansattes representasjon i styret har en lengre historie i offentlig enn i privat sektor. Ansatte i NSB fikk rett til å velge representanter i hovedstyret allerede i 1919, og i 1947 blir styrerepresentasjon for ansatte i statlige militære bedrifter lovfestet. I 1965 etableres representasjon i statsbedrifter. I 1972 kommer lovendringen som gir de ansatte rett til å velge representanter til styret¹ i aksjeselskap.

Ansattes rett til å velge styremedlemmer har ikke vært gjenstand for mye oppmerksomhet, verken i norsk forskning eller i den politiske debatten. Fafo har imidlertid de siste 15 årene publisert flere undersøkelser om ansatterepresentanter i privat sektor. Denne gangen går vi til offentlig sektor og spør:

- Er ansatte representert i offentlige styrever?
- Er ordningen viktig som redskap for de ansattes innflytelse?

«Offentlige styrever» er ingen presis betegnelse. I vår sammenheng er det snakk om styret i statlig og kommunalt eide virksomheter *som har styrever*. I hovedsak dreier det seg om fire ulike typer virksomheter; universitet og høyskoler, helseforetak, kommunale og interkommunale selskaper og heleide statlige selskaper. I tillegg kommer noen få andre statlig eide virksomheter, som eksempelvis Statistisk sentralbyrå.

Notatet har seks kapitler. Først presenterer vi kort de tre pilarene i den norske modellen som skal sørge for ansattes mulighet for deltakelse og innflytelse, her følger vi framstillingen i Hagen og Svarstad (2021). Kapittel 2 forteller historien bak styreverordningen, mens kapittel 3 utdyper problemstillingene og våre metodiske valg. I dette kapitlet ser vi også på styrets rolle i de ulike typene virksomheter vi er opptatt av. Deretter presenteres funn fra den empiriske undersøkelsen (spørreundersøkelsen blant ansatterepresentanter i offentlige styrever): i kapittel 4 er vi opptatt av arbeidet i styret og kjennetegn ved ansatterepresentantene, i kapittel 5 retter vi søkelyset mot innflytelse og kommer med noen avsluttende kommentarer.

1.1 Tre pilarer

Ansattes rett til å delta i beslutningsprosesser som berører deres liv og arbeidssituasjon hviler på tre pilarer i den norske arbeidslivsmodellen; hovedavtalen med påfølgende tariffavtaler, arbeidsmiljøloven og et knippe av lover som gir de ansatte rett til å velge medlemmer til selskapets/virksomhetens styrever (se nedenfor, se også Carlsen (2017) for en full juridisk gjennomgang).

I arbeidslivsforskningen benyttes ofte to skillelinjer for å karakterisere ulike nasjonale samarbeidsmodeller. For det første, er rettighetene bestemt gjennom lov eller

¹ Det riktige er at det kommer bestemmelser som gir de ansatte rett til å velge medlemmer av styrever og bedriftsforsamling. I 2015 anslo Fafo (Hagen 2015) at 1,9 prosent (eller 17 bedriftsforsamlinger totalt) at selskapene som faller inn under lovens område har etablert en slik forsamling. Vi ser derfor bort fra denne ordningen i dette notatet.

avtale, og for det andre, er rettighetene gitt til representanter for de ansatte eller for fagforeningene? Tabell 1.1 gir noen kjennetegn ved de norske pilarene.

Tabell 1.1 Samarbeidsmodellens pilarer.

	Hovedavtalen	Arbeidsmiljøloven	Lovbestemmelser om styrerepresentasjon
Rettighetsgrunnlag	Medlemskap	Ansettelse	Ansettelse
Rettigheter og plikter	Ledelse Tillitsvalgte fra fagforening	Ansatte Ledelse Tillitsvalgte	Ansatte
Type deltakelse	Representasjon	Individuell medvirkning Representasjon	Representasjon
Terskel	Nei	Representative ordninger	Ja
Krav	Ja – tariffavtale nødvendig	Nei – ledelsen ansvarlig	Ja – ansatte må kreve
Sanksjoner ved brudd	Arbeidsretten	Arbeidstilsynet	Tvisteløsningsnemnda (tidligere Bedriftsdemokratinemnda) Privatrett

Hovedavtalen gir rettigheter og plikter til partene i avtalen, altså fagforening og ledelse. De tillitsvalgte velges på basis av avtalens bestemmelser og fagforeningenes vedtekter og representerer medlemmene. Det er ingen krav om antall ansatte utover at det kan velges flere tillitsvalgte om det er mange medlemmer, men ordningen er basert på at det er inngått tariffavtale, altså at det på et tidspunkt er framsatt et slikt krav. Ved brudd på reglene i hovedavtalen kan begge parter ta saken til arbeidsretten. *Arbeidsmiljøloven* gir ansatte individuelle rettigheter, men fastslår også at ansatte skal velge verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalget (AMU). I tillegg opereres det flere steder i loven med begrepet tillitsvalgte, men som Arbeidstilsynet skriver på sin hjemmeside²: «Arbeidsmiljøloven har ingen direkte bestemmelser som krever at virksomheten skal ha en tillitsvalgt, men forutsetter flere steder at ansatte er representert gjennom tillitsvalgte i saker som gjelder arbeidsvilkår.» De tillitsvalgte representerer altså alle ansatte. De representative ordningene (verneombud og AMU) skal etableres når antall ansatte overstiger en terskel, men dette er arbeidsgivers ansvar og krever ikke initiativ fra de ansatte. Ved brudd på reglene kan de ansatte henvende seg til Arbeidstilsynet, og Arbeidstilsynet gjennomfører dessuten selv tilsyn med eventuelle etterfølgende sanksjoner. Også i *lovbestemmelsene om styrerepresentasjon* er det de ansatte som gis rettigheter, det er de ansatte som kan stille som kandidater, og det er de ansatte som velger. Antall ansatte er sentralt; dersom antallet ansatte er mellom 30 og 199, kan de ansatte kreve representasjon, er antall ansatte minst 200, er representasjon obligatorisk. Dersom et krav ikke fører fram, kan de ansatte henvende seg til tvisteløsningsnemnda³. Hvem som har ansvar for at representasjon blir etablert dersom selskapet har mer enn 200 ansatte, er mer komplisert. Å

² <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/roller-i-hms-arbeidet/tillitsvalgte/>

³ <https://www.nemndene.no/tvisteløsningsnemnda/saksomrader/bedriftsdemokrati/>

hevde at et styrevedtak er ugyldig fordi det ikke var noen ansatterepresentanter i styret, blir sannsynligvis et privatrettslig spørsmål.⁴

Alle de tre pilarene har en dobbel målsetting: de skal bidra til økt demokrati i arbeidslivet og de skal bidra til økt produktivitet og verdiskaping i virksomhetene. Men, det er viktig å legge til at hovedavtalen og arbeidsmiljølovens bestemmelser er etablert med ansattes deltakelse for øye, mens et styre er etablert for å styre virksomheten.

⁴ Ordningen er avhengig av at noen av de ansatte er villig til å stille til valg, noe en ansatt ikke kan tvinges til. Denne problemstillingen er likevel felles med ordningene i arbeidsmiljøloven, en ansatt kan heller ikke tvinges til å bli verneombud eller medlem av AMU. Ledelsen er likevel ansvarlig for at ordningen er på plass. I NOU 2010: 01 ble det foreslått at arbeidsgiver skulle ilegges en «undersøkelsesplikt» – altså et ansvar for å spørre de ansatte om de ønsket representasjon, dette forslaget er ikke fullt opp.

2 Veien til styrerepresentasjon

Den doble målsettingen – hensynet til demokrati og hensynet til produktivitet – gjelder enten virksomheten er eid av private eller av fellesskapet. Diskusjonene i årene forut for innføringen av styreordninger var imidlertid innrettet mot privat sektor. I 1961 ble det satt ned en komité med medlemmer fra LO og Det norske Arbeiderparti. Komiteen ble ledet av Tor Aspengren fra Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund, og den skulle ta de prinsipielle spørsmålene rundt innretting av medbestemmelsesinstitusjonen opp til grundig behandling. Furre (1991:320) karakteriserer de prinsipielle problemer og betenkeligheter slik: «Saka fekk drive lenge, og var i fleire år 'sylta' i ein LO-DnA komité.»

Hendelser på Svalbard satte fart på diskusjonen. Ulykken i den statseide Kings Bay-gruven i 1962 som krevde 21 menneskeliv, førte ikke bare til mistillitsforslag i Stortinget og til at regjeringen Gerhardsen gikk av, den satte også styrerepresentasjon på dagsorden. Hagen (2010:278–279) forteller historien:

Kunne ulykken vært unngått dersom man i større grad hadde tatt hensyn til de ansattes kompetanse? Spørsmålet ble reist både fra Sosialistisk Folkeparti (SF), og ikke minst viktig: fra borgerlig side. Medbestemmelsesrett i statlige selskaper ble et tema på Stortinget, og de andre partiene seilte opp som konkurrenter til Arbeiderpartiet på medbestemmesområdet. Styrerepresentasjon i statlige selskaper hadde ikke vært noen viktig del av debatten. Spørsmålet var likevel problematisk. På den ene siden hadde man i en rekke selskaper allerede praktisert en slik ordning, ved lov fra 1947 om militære selskaper og ved praksis en rekke steder. Styrerepresentasjon hadde i tillegg inngått i den statlige industrireisningen etter krigen, eksempelvis skulle Årdal være et idealselskap med ansattrepresentasjon i styret. På den andre siden, erfaringene var blandet og en rekke av de mer prinsipielle avveiningene hadde skapt problemer for representantene. Troen på direkte styrerepresentasjon som virkemiddel for medbestemmelse var svekket.

Aspengren-komiteen forserte sitt arbeid på bakgrunn av Kings Bay og la frem en innstilling som foreslo at «den demokratiske bedriftsforsamling» (Jacobsen 1977:16) burde innføres i statsbedrifter. $\frac{2}{3}$ av medlemmene skulle velges av generalforsamlingen og $\frac{1}{3}$ av de ansatte. Bedriftsforsamlingen skulle på et fritt og fordomsfritt grunnlag så velge hele styret, men likevel slik at de ansattes kandidater ble valgt. Forslaget avdekket stor uenighet innad i arbeiderbevegelsen, og regjeringen har store problemer med forslaget. Den statlige kontrollen med egne selskaper ville svekkes gjennom etablering av bedriftsforsamling. Regjeringen går derfor inn for å erstatte bedriftsforsamlingen med nye råd med representasjon fra de ansatte, og lar generalforsamlingen beholde myndighet til å utpeke styret. Representanter for de ansatte skulle inngå i styret, men endelig oppnevning skulle tillegges generalforsamlingen. Vekten ble lagt på samfunnets, og ikke de ansattes, interesser. Aspengren-komiteen så for seg representanter som målbærere for de ansattes interesser. Regjeringens forslag innebar at de, i likhet med resten av styret, skulle sette bedriftens interesser først. Regjeringen gikk inn for at bare arbeidstakere ansatt i selskapet skulle kunne velges.

Sterk vekt på ansattes rett til styrerepresentasjon var, jf. Bergh (1983), nødvendig for at Arbeiderpartiet skulle fortsette å ha «de mest arbeidstakervennlige holdninger»

(ibid.:105). Mens de borgerlige partiene gikk inn for at de ansatte «kan ha», sto Arbeiderpartiet på «skal ha» representasjon i styret.

I 1965 vedtok Stortinget loven som ga ansatte rett til å velge $\frac{1}{3}$ av medlemmene i representantskapet (organ for informasjon, rådslagning og kontroll, men ikke med myndighet til avgjørelser og konsultasjon). De ansatte fikk videre rett til minst én styrerepresentant nominert av de ansatte, men utnevnt av statsråden.

Bergh (1983) skriver at den tverrpolitiske enigheten i denne saken var oppsiktsvekkende, men enigheten dekket bare statsselskapene. Mens Arbeiderpartiet og fagbevegelsen ønsket å trekke diskusjonen over til private selskaper, var de borgerlige partiene klart mot en slik utvidelse. Ønsket om å svekke den politiske styringen over statsselskapene var et langt viktigere argument enn å øke ansattes innflytelse (Sejersted 2005).

Igjen settes dermed styrerepresentasjon i private selskaper i sentrum. Aspengren-komiteens sluttinnstilling kom i 1965 og pekte på tre veier videre:

1. Samarbeidsordningen som har hjemmel i Hovedavtalens § 9 utvikles videre
2. Et målbevisst opplæringsarbeid for at medbestemmelsesretten skal bli reell
3. Bedriftsorganisering må endres. Det må gis plass for demokratiske organer innenfor bedriften (Jacobsen 1977:16).

Punkt 1 ender med innføringen av del B i hovedavtalen i 1966, mens punkt 3 – etter lengre tids politisk debatt – ender med etablering av bedriftsforsamling og ansattes rett til å velge styremedlemmer i 1972. Her gis de ansatte langt sterkere rettigheter enn loven om de statsansatte i 1965; dersom selskapet har mer enn 50 ansatte kan de ansatte kreve $\frac{1}{3}$ av styrets medlemmer. I 1989 senkes grensen til 30 ansatte, men da bare med rett til å kreve en representant pluss en observatør.

I utgangspunktet gjaldt endringen i aksjelovent bare selskaper innenfor bergverk og industri. Men, som vi kan lese i NOU fra 1974;

«Diskusjonen om de prinsipielle sidene ved medbestemmelse og medinnflytelse ansees avsluttet i og med at de grunnleggende reformene er innført i det private næringsliv» (NOU 1974:60:8).

Tilsvarende ordninger skulle altså dekke hele arbeidslivet. I 1976 var arbeidet med å innlemme alle «typer selskaper» tilnærmet fullført. I noen sektorer ble retten til representasjon fastsatt ved avtaler eller egne særlover, men i prinsippet har ansatte i selskaper som kan forstås som egne juridiske enheter samme rettigheter. Samme år ble loven utvidet til også å dekke konserner og «alle næringer» (ibid.). I all hovedsak finnes nå de samme rettighetene i hele privat sektor.

2.1 Fra privat til offentlig sektor⁵

Etter at ordningene var på plass i privat sektor i 1972, settes bedriftsdemokrati i offentlig sektor igjen på dagorden. De prinsipielle sidene møter imidlertid noen særlige utfordringer i offentlig sektor, forholdet mellom ansattes medbestemmelse og innflytelse på politiske saker står sentralt. 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 medbestemmelsesrett 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».

⁵ Deler av dette avsnittet er hentet fra Hagen og Pape 1997:30–32.

Prinsipielle drøftinger om ansattes medbestemmelse og forholdet til politisk styring finner vi derfor lite av i denne tidlige perioden. I 1972 ble det nedsatt et offentlig utvalg, Hollerutvalget (NOU 1974: 60 Ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet), for å utrede ordninger som skulle omfatte offentlig sektor. Bergh (1983:7) skriver: «Holler-utvalgets utredning er en naturlig videreføring av arbeidet med å skape reell medbestemmelse for alle arbeidstakere i Norge». Eller som utvalget selv skriver:

«Utvalget er altså ikke bedt om å uttale seg om de prinsipielle sider ved de ansattes rett til medbestemmelse. Mandatet må forstås slik at denne rett nå er akseptert. Det en ber utvalget utrede er hva denne rett innebærer i praksis og hvordan den kan utøves. Utvalgets oppgave begrenses derfor til en vurdering av de hensiktsmessige former for medbestemmelse, og samtidig vurdere hvor omfattende medbestemmelsesretten skal være. I tillegg kommer så det spesielle forhold med 'hensynet til folkestyret' inn i bildet.» (NOU 1974: 60, side 159)

Hollerutvalget la to prinsipper til grunn for arbeidet sitt. For det første skulle de offentlig ansatte ha samme rettigheter til medbestemmelse i spørsmål som angikk deres arbeidstakerinteresser, som ansatte i privat sektor. For det andre skulle ikke de ansattes rett til medbestemmelse begrense det politiske demokratiet. Spørsmålet var dermed hvordan man best skulle gå fram for å sikre at disse to hensynene ble tilstrekkelig ivaretatt. Hollerutvalgets innstilling ble lagt fram i 1974 og skiller mellom tre former for medbestemmelse (NOU 1974: 60, side 11–13):

- i. representasjon i styringsorgan,
- ii. representasjon i samarbeidsutvalg og
- iii. medbestemmelse i det daglige arbeidet.

Stortingsmeldingen som følger (St.meld. nr. 28 (1976-77)) legger opp til ansatte-representanter både til styrende organer og samarbeidsutvalg: «Regjeringen mener at dersom virksomheten har mer enn 50 ansatte, bør disse ha et obligatorisk krav på styrerepresentasjon (St.meld. nr. 28 (1976-77), side 24)». Med hensyn til samarbeidsutvalgene ønsket man å utvide den eksisterende ordningen:

«I dag har samarbeidsutvalgene i offentlige virksomheter i det alt vesentlige bare rådgivende funksjon. En må regne med at dersom samarbeidsutvalgene gir besluttende myndighet på noen områder, vil dette føre til at interessen for utvalgenes arbeid vil øke betraktelig. Utvalgene vil da lettere kunne bli et bindeledd mellom medbestemmelse ved representasjon i formelle styringsorganer og medbestemmelsene ved innflytelse på egen arbeidssituasjon.» (St.meld. nr. 28 (1976-77), side 24)

Forslagene innebar at representantene fra de ansatte skulle velges av og blant de ansatte. Dette punktet vakte imidlertid sterk strid blant fagorganisasjonene, som ønsket at representasjonen skulle forbeholdes deres tillitsvalgte. I den endelige innstillingen ble det til at valg av og blant de ansatte skulle være regelen for styrende organ, mens valg måten til samarbeidsutvalget endte opp som forhandlingstema mellom partene

Resultatet av diskusjonene om samarbeidsorganene må knyttes til etablering av hovedavtalen i staten, som inngås i 1980. I avtalen heter det at «Partene er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte» (§1, punkt 6). I avtalen blir det laget et skille mellom politiske saker og saker som hører hjemme i partssamarbeidet. Organisasjonene fikk også gjennomslag for prinsippet

om likeverdige parter, med tilhørende uavhengig tvistenemnd. Til gjengjeld ble arbeidstakersiden nødt til å akseptere at den politiske ledelsen fikk en ensidig rett til å bestemme hvilke saker som skulle defineres som politiske.

I kommunene ble det valgt en litt annerledes modell. Hovedavtalen som inngås i 1982, gir ikke organisasjonene forhandlingsrett slik som i den statlige avtalen, men kommuneloven fra 1992 etablerer et obligatorisk administrasjonsutvalg «med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på en annen måte».

«Hovedbegrunnelsen for å lovfeste et slikt særskilt organ var hensynet til de ansattes mulighet til medvirkning. Medvirkningen gjelder – som angitt i loven – ved behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte».⁶

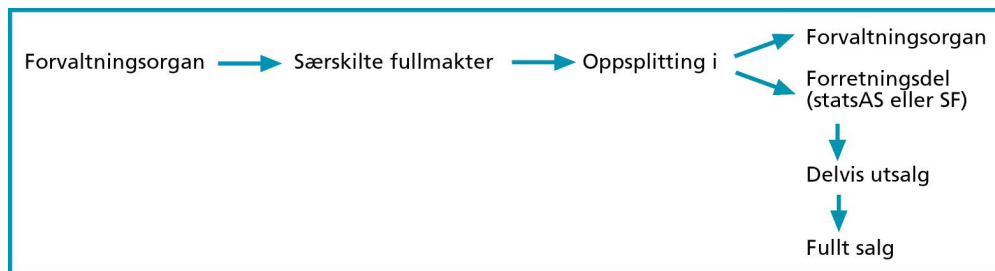
Før kommuneloven var tilsvarende medvirkningsordninger forankret i kollektivavtaler alene. Bestemmelsen er siden endret, slik at det heter at det skal opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg.

2.2 Ingen iverksettelse

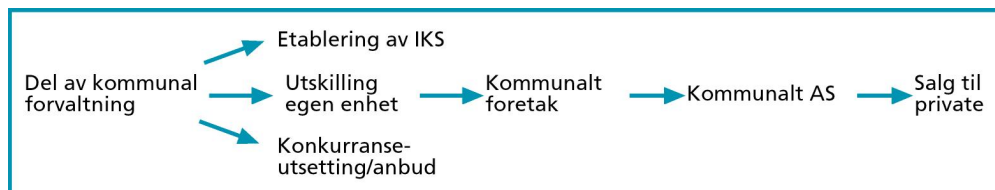
I 1981 blir det regjeringsskifte (regjeringen Willoch tok over), og forslagene fra Holterutvalget og stortingsmeldingen blir lagt i en skuff. Det kommer ingen lovbestemmelser om ansattes representasjon i offentlige styringsorganer (Hagen & Pape 1997:32). Men tiårene som følger gjør styrerepresentasjon i offentlig eide virksomheter mer og mer aktuelt. Fristilling er et sentralt stikkord. Gjennom 1990-tallet fristilles mange av de store etatene, som NSB, Posten og Televerket, og tidlig på 2000-tallet kommer sykehusreformen med sin foretaksorganisering. Kommuner har i økende grad etablert interkommunalt samarbeid med tilhørende interkommunale selskaper.

I en Fafo-rapport fra 2017 skisserer vi endringene i stat og kommune som vist i figur 2.1 og 2.2.

Figur 2.1 Organisasjonsformer i staten. Kilde: Hagen et al. 2017: figur 2.1.



Figur 2.2 Organisasjonsformer i kommunen. Kilde: Hagen et al. 2017: figur 2.2



⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-25---tolkning-av-kommuneloven--25---par/id477267/>

Figurene viser «veien» fra forvaltningsorgan og fram til fullt salg av virksomheten. I begge sektorer er flere ulike selskapsformer aktuelt – eller sagt på en annen måte: virksomheten er innoen flere ulike selskapsformer. Selskapsformene ble opprettet på ulike tidspunkt, men felles for alle er at lovgivningen inkluderer bestemmelser om ansatterepresentasjon i styret. Alle formene brukes fortsatt i dag.

Regjeringen sier det slik i sin siste eierskapsmelding (Meld. St. 8 (2019–2020):20):

«En begrunnelse for organisering i selskap er ønsket om å gi *større operasjonell, strategisk og finansiell selvstendighet* enn hva som kan oppnås i et forvaltningsorgan. Flere reformer har av den grunn ført til etablering av nye selskaper. Et eksempel er etableringen av helseforetakene. I andre tilfeller blir statlig virksomhet lagt til et selvstendig rettssubjekt fordi det er særlige behov for *faglig uavhengighet* fra politisk styring. Flere virksomheter som driver kultur- og verdiforvaltning er organisert som selskaper, blant annet flere scenekunstselskaper og Norsk rikskringkasting (NRK). Selskapsformen begrenser adgangen til politisk styring, noe som kan være ønskelig for å tydeliggjøre at beslutninger av faglig, redaksjonell eller kunstnerisk art er uavhengige. Slik uavhengighet kan også oppnås med andre organisasjonsformer, og NRK var i en periode på 1990-tallet organisert som en stiftelse. Et annet alternativ er å beholde virksomheten som et forvaltningsorgan, men å lovfeste uavhengighet i bestemte saker, en løsning som er brukt for blant annet universiteter og høyskoler.»

Operasjonell, strategisk og finansiell selvstendighet, faglig uavhengighet, uavhengighet av faglig, redaksjonell eller kunstnerisk art eller lovfestet uavhengighet i bestemte saker skal i alle tilfellene *forvaltes av et styre*. Med fristilling og selskapsorganisering følger altså et styre og dermed også ansattevalgte styremedlemmer. Oppmerksomheten har imidlertid vært liten, både i offentligheten og i forskningen, og vi har ikke klart å finne noen studier som setter offentlig ansatterepresentanter i sentrum.⁷

Når det gjelder styrets rolle i virksomhetsstyring i aksjeselskapene mangler det imidlertid ikke på studier. Forholdet mellom eiere og administrasjon er utgangspunktet for den internasjonale debatten om selskapsledelse og eierstyring (som er den norske betegnelsen på Corporate Governance) som startet på 1980-tallet (se Hagen 2010 for en gjennomgang). Med utgangspunkt i prinsippal-agentteori utvikles retningslinjer for god eierstyring. De norske retningslinjene kommer i 2004. Sentralt i de norske, som i de fleste andre lands retningslinjer (Bruun 2006), er anbefalingen om at eierne – gjennom styret – skal ha kontroll over selskapet. Administrasjonsstyre (eller med Sejersted (2003) «direktørkapitalisme») – en styringsmodell hvor administrasjonen har kontroll over selskapet – kommer i vanry. Styrets viktigste rolle blir å kontrollere administrasjonen. I 2005 utarbeider OECD retningslinjer for eierstyring av statlige selskaper, også her settes eierstyring og styrets rolle i sentrum.

2.3 Et viktig verv i et viktig organ – hva er styrets oppgaver i offentlig eide virksomheter?

Også offentlig eierskap må ses i sammenheng med eiernes målsettinger. I eierskapsmeldingen (Meld. St. 8 (2019-2020):31) skilles det mellom i) selskaper hvor målsettingen utelukkende er høyest mulig avkastning over tid, og hvor staten ikke lenger

⁷ Stigen et al. – noen få studier av helseforetakene hvor ansattevalgte inngår som en av gruppene.

har en begrunnelse for eierskapet, ii) selskaper hvor staten har et mål om høyest mulig avkastning over tid, men også særskilte begrunnelser for eierskapet, og iii) selskaper med mål om mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Selskapene i denne kategorien opererer primært ikke i konkurranse med andre.

Prinsippene for statlig eierskap er likevel felles for alle tre kategorier:

Prinsipper for statligeierskap. Kilde: Meld. St. 8 (2019-2020):73.

1. Staten skal være en ansvarlig eier.
2. Staten skal vise åpenhet om statens eierskap og eierutøvelse.
3. Statens eierutøvelse skal bidra til å nå statens mål som eier. Dette skjer gjennom forventninger til selskapene, stemmegivning på generalforsamling og annen eierutøvelse.
4. Statens eierutøvelse skal legge til grunn selskapslovgivningens ansvars- og rollefordeling mellom eier, styret og daglig leder, samt allment anerkjente eierstyringsprinsipper og -standarder.
5. Statens eiermyndighet i selskapet skal utøves på generalforsamling.
6. Styret har ansvaret for å forvalte selskapet. Staten skal vurdere selskapets måloppnåelse og arbeid med statens forventninger og styrets bidrag til dette.
7. Relevant kompetanse skal være hovedhensynet ved statens arbeid med styresammensetting. Staten skal også vektlegge kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.
8. Statens eierskap skal utøves i tråd med selskapsrettens prinsipp om likebehandling av aksjeeiere.
9. Statens eierrolle skal skilles fra statens øvrige roller.
10. Statlig eierskap skal ikke urettmessig medføre andre konkurransevilkår, verken fordeler eller ulemper, sammenlignet med selskaper uten statlig eierandel.

I vår sammenheng er særlig punkt 6 relevant, eller som det heter:

«Felles for selskapsformene som benyttes for det statlige eierskapet er blant annet at de bygger på en klar rollefordeling mellom eier og selskapsledelsen bestående av styret og daglig leder og at forvaltningen av selskapet er styrets ansvar» (Meld. St. 8 (2019-2020):64)

I all hovedsak vil dette si bestemmelsene om styrets ansvar i aksjeloven, eksempelvis:

§ 6-12 Forvaltningen av selskapet

(1) Forvaltningen av selskapet hører under styret. Styret skal sørge for forsvarelig organisering av virksomheten.

(2) Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten.

3) Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

§ 6-13 Styrets tilsynsansvar

(1) Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.

(2) Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelse.

Noen av virksomhetene i vårt utvalg faller likevel utenfor disse prinsippene, KF er en del av kommunen og underlagt kommunestyret. Noen er også del av forvaltningen. Og igjen – universitet og høyskoler står i en særstilling. Men vi finner også i universitets- og høyskoleloven formuleringer som gir styret ansvaret for virksomheten.

§ 9-1 Ansvar for institusjonens virksomhet

(1) Styret er det øverste organet ved institusjonen. Det har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.

2) Styret skal fastsette mål og resultatkrav og har ansvaret for at institusjonens økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser om dette gitt av overordnet myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak.

3) Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse av virksomheten. Styret skal fastsette instruks for institusjonens daglige ledelse.

Som hovedregel skal styret «ha elleve medlemmer og bestå av fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer». (§ 9-3 (1)). Ansatte og studenter utgjør dermed flertallet i styret. Men (jf. 3. og 4. ledd) styret kan selv vedta en annen styresammensetning og også en sammensetning som innebærer at flertallet utgjøres av eksterne styremedlemmer. Forslag til eksterne styremedlemmer og varamedlemmer fremmes av institusjonens styre og utnevnes av Kunnskapsdepartementet. (§ 9-4 (6))

Disse bestemmelsene gjelder styret på øverste nivå. Når det gjelder styrer lenger ned i organisasjonen (fakultets- og instituttstyrer) kan institusjonene velge mellom ulike modeller. Dette innebærer at styret kan velge om det skal etableres fakultetsstyrer eller fakultetsråd, og tilsvarende, på instituttnivå kan man velge mellom instituttstyre, instituttråd eller såkalt utvidet ledergruppe (se Svalund et al. 2020 for en gjennomgang).

Når det gjelder helseforetakene omtales styrets rolle slik i helseforetaksloven:

§ 28. Styrets oppgaver

Forvaltningen av foretaket hører under styret som har ansvar for en tilfredsstillende organisering av foretakets samlede virksomhet.

Styret skal fastsette budsjett og planer for foretakets virksomhet.

Styret skal holde seg orientert om foretakets virksomhet og økonomiske stilling. Det skal føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med målene som er nedfelt i § 1, foretakets vedtekter, vedtak truffet av foretaksmøtet og vedtatte planer og budsjetter.

3 Problemstilling og metode

Hvorvidt ansatte er representert i styret i offentlig eide virksomheter, har ikke tidligere vært kartlagt. Vår første problemstilling i dette notatet er:

- 1 Finner vi ansatterepresentanter i styret der vi «burde» finne dem i offentlig sektor?

Fafo har gjennomført flere undersøkelser knyttet til bruken av ansatterepresentasjon i privat sektor. Dette er også tema i et av de andre notatene fra dette prosjektet (Hagen & Svarstad 2021). I notatet bruker vi uttrykket «representasjonsgap». Representasjonsgap vil si forskjellen mellom hvilke ordninger som etter regelverket skulle ha vært på plass og som faktisk er det. Dersom et selskap har mer enn 200 ansatte, sier aksjelovens bestemmelser at representasjon fra de ansatte er obligatorisk. I 2018 var 72 prosent av alle ansatte i slike selskaper dekket av ordningen (Hagen & Svarstad 2021), noe som gir et representasjonsgap på (100-72 prosent) 28 prosent. Analysen i Hagen og Svarstad (2021) viser at representasjonsgapet i privat sektor har økt de siste årene.

Tabell 3.1 Andel av ansatte som jobber i selskaper hvor de ansatte er representert i styret. AS og ASA. Kilde: Hagen og Svarstad (2021): tabell 4.1.

	2015	2016	2017	2018
Alle	36	34	33	29
N	1 365 523	1 385 389	1 414 662	1 458 129
30 pluss	61	57	56	55
N	750 887	756 245	767 256	800 002

Andelen arbeidstakere (ansatt i aksjeselskaper (AS) og allmennaksjeselskaper (ASA)) har sunket fra 36 til 29 prosent i perioden 2015–2018. I gruppen som er ansatt i selskaper med minst 30 ansatte (altså aksjelovens grenser for å stille krav), er andelen som er dekket av ordningen langt høyere, men også her finner vi en nedgang: fra 61 prosent i 2015 til 55 prosent i 2018. Også dersom vi tar utgangspunkt i selskapene (og ikke arbeidstakerne) finner vi at representasjonsgapet øker: i 2013 var andelen selskaper (med minst 30 ansatte) med ansatterepresentanter i styret 26 prosent, i 2016 hadde andelen sunket til 18 prosent (alle tall i Hagen & Svarstad 2021). Funnene gir grunn til å lete etter en tilsvarende utvikling i offentlig eide virksomheter.

Vår andre problemstilling er:

- 2 Er representasjon i styret et viktig redskap for ansattes deltakelse og innflytelse?

Fafos tidligere studier fra privat sektor har også vist at styrets rolle som styringsorgan er viktig når vi skal undersøke ansatterepresentantenes rolle og innflytelse (se Hagen & Svarstad 2018). Utgangspunktet er altså at representasjon i styret kan bare være et viktig redskap for ansattes innflytelse dersom styret er et viktig organ. Er styret reelt og ikke bare formelt virksomhetens viktigste organ? Fattes de viktigste beslutningene i styret? Hvilken myndighet er styret gitt? Vi vil videre anta at et pas-

sivt styre vil være mer ukjent enn et aktivt styre som faktisk fatter de viktige beslutningene. Vi er derfor også opptatt av hvorvidt ansatte i offentlige virksomheter er klar over at de er representert i selskapets styre.

3.1 Data og metode

To ulike datakilder ligger bak vår kartlegging: i) en spørreundersøkelse blant ansattevalgte i offentlig eide virksomheter og ii) en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg arbeidstakere supplert med en egen undersøkelse blant ledere og tillitsvalgte (heretter Fafo 2018/19). Denne siste undersøkelsen presenteres utførlig i Trygstad et al. 2021.

Navn på styremedlemmer i norske selskaper skal registreres i Brønnøysundregistrene, men det finnes ikke noe tilsvarende register over styremedlemmer i offentlig sektor. Vi har derfor innhentet informasjon om selskapene fra andre kilder. Hovedsakelig betyr det søk på internett og at vi har brukt virksomhetenes egne presentasjoner av sitt styre. Noen selskapsformer – kommunalt foretak, statsforetak og interkommunale selskaper – er registrert i bedriftsdatabasen Proff Forvalt, og informasjon om styremedlemmer ble hentet herfra.⁸ Dersom telefonnummer ikke var oppgitt, ble navnene lagt inn i Gule sider for å få fram nummer. Det innebærer at styremedlemmer som ikke finnes med mobilnummer i Gule sider, ikke inngår i analysen.

Undersøkelsen ble sendt ut som en spørreundersøkelse vis SMS, det vil si at respondentene mottok en SMS med en lenke. Norstat var ansvarlig for det tekniske. Undersøkelsen er meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Materialet presenteres som bivariate sammenhenger; antallet respondenter er lavt, noe som gjør det problematisk å gjennomføre mer dyptpløyende analyser.

3.2 Mer om valg av virksomheter

Forholdet mellom eierne og administrasjonen er som nevnt kjernen i debatten om god selskapsledelse og eierstyring (Corporate Governance). Hvorvidt prinsippene for eierstyring i privat sektor bør overføres til offentlig eide virksomheter, er en debatt som ligger utenfor dette notatet. Vi har tatt utgangspunkt i forholdet mellom eierne og virksomheten når vi har valgt ut virksomheter til denne undersøkelsen, og valgt ut virksomheter hvor staten er eneste eier.

Regjeringen offentliggjør hvert år sin eiermelding som klargjør hvilke mål og prinsipper som ligger bak eierskapet. I den siste meldingen finner vi denne tabellen:

Tabell 3.2 Ulike måter for staten å organisere virksomhet, med eksempler. Kilde: Meld. St. 8 (2019-2020):8.

Del av staten			Selvstendig rettssubjekt (med eksempler)		
Forvaltningsorgan	Særlov	Statsforetak	Aksjeselskap, statsaksjeselskap	ASA	Stiftelse
SSB	Helseforetak	Bane Nor	Avinor	DnB	Design og arkitektur i Norge

⁸ Proff Forvalt er en kommersiell aktør hvor man kan abonnere på selskapsinformasjon. Når det gjelder opplysninger om styretes medlemmer, henter Proff dette fra Brønnøysund.

I utgangspunktet kan tabellen også ses på som en oversikt over stadig mindre politisk kontroll over virksomhetene (jf. figur 2.1 og 2.2). Eksempelvis kan et statlig eid aksjeselskap ikke styres som et forvaltningsorgan selv om staten eier alle aksjene. Eller som det heter i meldingen (Meld. St. 8 (2019-2020): 21):

«En konsekvens av å organisere virksomhet som selskap er større avstand mellom virksomheten og departementet. Behov for aktiv politisk styring av en virksomhet tilsier bruk av forvaltningsorgan.»

Universitet og høyskoler er vanskeligere å plassere, de er ikke selvstendige rettssubjekter, men har likevel «sin egen» lov hvor styrets rolle og ansattes rettigheter organiseres. Universitetenes særstilling henger sammen med den rollen som frie institusjoner vi tillegger slik virksomhet. Også andre forvaltningsorgan har egne styre – som SSB og Kulturrådet.

Vår undersøkelse dreier seg om ansattevalgte styremedlemmer i offentlig sektor, og vi har valgt å sette et skille mellom aksjeselskaper/statsaksjeselskaper og ASA-selskapene, eller sagt på en annen måte: bare heleide statlige aksjeselskaper inngår i utvalget. ASA-selskapene er børsnoterte, noe som påvirker statens eierstyringsrolle på måter som gjør det naturlig å ta dem ut. Heller ikke stiftelser inngår i utvalget, også her er eiers rolle begrenset. For øvrige typer selskaper har vi forsøkt å finne fram til alle virksomheter med ansattevalgte i styret.

I tabell 3.3 gir vi noen kjennetegn over selskapsformer og tilhørende lovbestemmelser. VI har også tatt inn tariffområdet virksomhetene i hovedsak tilhører. Dette skyldes – som vi kommer nærmere inn på lenger ned – diskusjonen knyttet til hvorvidt de ansatte bør velge tillitsvalgte fra fagforeningen som sine styremedlemmer.

Tabell 3.3 Selskapsformer i utvalget.

	Hovedavtale	Forhandlingsrett i HA	Lovgrunnlag i lov om:	Ansattrepresentasjon	Laveste terskel
Universitet/høyskoler	Staten	Ja	universitet og høyskoler	Skal etableres	Ingen
Helseforetak (HF)	Spekter	Nei	helseforetak	Skal etableres regionalt, krav i hf	30 (gjelder bare hf)
Statlig foretak (SF)	Spekter	Nei	statsforetak	Krav/200 obligatorisk	30
Kommunalt foretak (KF)	KS/samfunnsbedriftene	Nei	kommuner og fylkeskommuner	Krav*	Ingen
Interkommunalt foretak (IKS)	KS/samfunnsbedriftene	Nei	interkommunale selskaper	Krav/200 obligatorisk**	30
Aksjeselskap (AS) eid av stat eller kommune	Flere	Nei	aksjeselskaper (heleide § 20)	krav/200 obligatorisk	30
Særlige virksomheter	Stat	Ja	Dels forvaltning/dels egen lov	Ingen felles regulering	

* Et flertall av de ansatte i foretaket kan kreve at inntil 1/5 av styrets medlemmer med varamedlemmer skal velges av og blant de ansatte. De ansattes representanter har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettsvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler. Hvis foretaket har myndighet til å treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2, skal de ansattes representanter i styret ikke delta i behandlingen av disse sakene.

** IKS-selskap som har 30 eller færre ansatte, har representanter for de ansatte i selskapet tilsvarende møterett i styret som etter kommuneloven § 13-4 første ledd.

På regjeringens hjemmeside finnes en oversikt over statlige styrer, råd og utvalg. (<https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/sru/id2405055/>). Lista ble gjennomgått, og styrer i virksomheter/organ uten tilstrekkelig antall ansatte ble utelatt. Deretter søkte vi manuelt etter styremedlemmer. Til sammen klarte vi å identifisere 78 ansatterepresentanter på denne måten.

Deretter ble lista kontrollert opp mot selskapene som listes opp i Eierskapsmeldingen. Her finner vi åtte statsforetak og 51 AS-er. ASA-selskapene ble utelatt.⁹ Videre brukte vi Proff Forvalt og kunne føre opp ytterligere 63 telefonnummer.

På helseforetakenes hjemmesider fant vi 104 navn, og vi klarte å finne telefonnummer til 92 av disse.

Når det gjelder universitetene valgte vi å inkludere universitetsstyrene samt styrene på fakultetsnivå. Instituttstyrer ble ikke inkludert. Seks av universitetene har valgt en modell med fakultetsstyrer, mens fem har styre bare på sentralt nivå. Også de statlige høyskolene har bare ett styre. På universitetenes hjemmesider fant vi fram til 268 navn, her klarte vi å identifisere 194 telefonnummer, mens vi fra høyskolene klarte å finne fram til nesten alle, og 28 telefonnummer ble lagt til på lista.

Kartleggingen resulterte i et utvalg på 455 ansatterepresentanter i styrene. Gjennomgangen viste dessuten at det fantes styremedlemmer fra de ansatte i alle virksomhetene som møter kravet om antall ansatte.

Når det gjelder kommunene valgte vi å begrense utvalget til kommunale foretak (KF) og interkommunale selskaper (IKS). I 2014 fant NIBR¹⁰ 2418 selskaper med kommunalt eierskap. Andelen aksjer som kommunen eier vil variere, og vi har ikke hatt mulighet til å skille ut selskaper med dominerende kommunalt eierskap. Hele gruppen av kommunale aksjeselskaper er derfor tatt ut.

De fleste KF og IKS er små. Hos Proff Forvalt er det registrert 187 KF, hvorav 53 har minst 30 ansatte, og blant de 226 IKS-ene finner vi 91 med minst 30 ansatte, altså totalt 144 aktuelle selskaper. Noen har bare ett styremedlem valgt av de ansatte. Totalt klarte vi å identifisere 135 navn. En håndfull selskaper hadde ingen ansatterepresentant oppført i registeret, men disse utgjorde så liten andel av relevante selskaper at vi likevel konkluderer med at det er tilnærmet full dekning av ordningen i disse selskapsformene.

Totalt er utvalget vårt på 590 styrerepresentanter for de ansatte. Noen av telefonnumrene viste seg å være feil. Totalt anslår vi at det reelle utvalget er ca. 550 personer. Vi fikk 221 svar og dermed en svarprosent på 40. Det ble purret tre ganger. Utvalget presenteres nærmere i kapittel 3.3.

Utvalget vårt er ikke et tilfeldig utvalg, men en totaltelling med noe frafall. Vi har likevel valgt tradisjonelle krav til signifikante forskjeller mellom de kategoriene vi setter opp.

⁹ Oversikt over statlig eierskap i ASA-selskapene finnes i Meld. St. 8 (2019-2020): 21)

¹⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/5370d99ffc1445af9ca00704e56dcb98/folkevalgt_styring_kommunale_selskap.pdf

3.3 Utvalget

Utvalget består av 221 ansattevalgte styremedlemmer. Disse fordeler seg slik:

Tabell 3.4 Utvalg etter virksomhet og virksomhetens størrelse. N.

	Under 30	30-til 49	50-199	200-999	Mer enn 1000	Total
Universitet/høgskole	0	0	17	44	28	89
Helseforetak	0	0	2	6	41	49
Statlig foretak (SF)	0	2	3	4	4	13
Kommunalt foretak (KF)	1	6	8	0	0	15
Interkommunalt foretak (IKS)	2	6	15	4	0	27
Aksjeselskap (AS) helt eller delvis eid av stat eller kommune	0	1	7	6	9	23
Annen selskapsform eid av stat eller kommune	0	0	1	2	2	5
Total	3	15	53	66	84	221

Antallet respondenter er lavt, og i resten av notatet har vi slått sammen kategoriene til tre grupper. Utgangspunktet for inndelingen er type virksomhet og graden av politisk styring. Gruppene er i) universitet/høgskole, ii) foretak (helseforetak, statsforetak og aksjeselskaper) og iii) «annet» – det vil si IKS, KF og annen selskapsform. I tabell 3.5 ser vi på hvor mange respondenter vi har i de ulike størrelseskategoriene

Tabell 3.5 Utvalget – kategorier i rapporten. N.

	U&H	Foretak	Annet	Total
Under 30	0	0	3	3
30-49	0	3	12	15
50-199	17	12	24	53
200-999	44	16	6	66
Mer enn 1000	28	54	2	84
Total	89	85	47	221

I det videre har vi valgt å dele inn i tre størrelseskategorier, under 200, 201 til 999 og over 1000, for å få tilstrekkelig antall respondenter i hver gruppe.

Virksomhetene har ulik selskapsform, men alle kan likevel vurderes som en konsernmodell. I universitets- og høgskolesektoren finner vi universitetsstyrer og fakultetsstyrer. De regionale helseforetakene eier underliggende helseforetak. Begge disse nivåene har styrer og inngår i vår undersøkelse.

Når det gjelder de andre virksomhetene er bildet litt mer komplisert. SF-ene i utvalget er store selskaper som eier en rekke underliggende selskaper, dette er «vanlige AS-er» og inngår derfor ikke i vår analyse.¹¹ I utvalget er det utelukkende ansatte-representanter fra øverste nivå. Det samme gjelder aksjeselskaper helt eller delvis eid

¹¹ Statkraft SF er ett slikt selskap. Statkraft SF eier Statkraft AS. Statkraft AS har 12 datterselskaper. Ett av disse er Statkraft Energi AS, dette selskapet har fire datterselskaper. Ett av disse er Statkraft varme AS – som igjen eier et datterselskap. Alle disse ASene omfattes av «vanlig» aksjelovgivning. Tilsvarende konsernstrukturer finner vi også i de andre SFene. Også enkelte IKSer har eierinteresser i underliggende AS.

av stat eller kommune. Disse har vi som nevnt hentet fra eierskapsmelding eller regjeringens oversikt. Tabell 3.6 viser fordelingen mellom nivåene.

Tabell 3.6 Ansattrepresentanter på ulike nivåer. Prosent. N=221.

	Øverste nivå	Lavere nivå	Total
Universitet/høgskole	42	58	100
Foretak	64	37	100
Annet	83	17	100
Total	59	41	100
< 200	70	30	100
200-999	41	59	100
1000+	63	37	100
Total	59	41	100

60 prosent av utvalget er hentet fra det øverste nivået i virksomhetene. Respondenter på lavere nivå kommer i all hovedsak fra universitet og helseforetak. Størst andel på øverste nivå finner vi i de minste virksomhetene (under 200 ansatte), jo færre ansatte det totalt er i virksomhetene, jo større sjanse er det for at virksomhetene bare har ett styre.

4 Resultater

I dette kapittelet skal vi presentere resultatene av undersøkelsen.

4.1 Problemstilling 1: Utbredelse

I offentlig sektor er det ansatterepresentanter i styret «der det burde være det», eller med andre ord: dersom virksomheten faller inn under ordningen, vil det i de aller fleste virksomhetene være representanter for de ansatte i styret. Denne konklusjonen bygger på innsamling av navn og telefonnummer. Arbeidet med listene tyder videre på at antallet styremedlemmer valgt av de ansatte er i tråd med regelverket, det innebærer altså at – med unntak av universitets- og høyskolesektoren – de ansatte alltid er i mindretall. I universitets- og høyskolesektoren har, som nevnt ovenfor, de ansatte flertall sammen med studentene.

Hvorvidt de ansatte er klar over at ordningen er etablert, er et viktig spørsmål. Vi har ikke data som kan gi et fullgodt svar på dette. Trygstad et al. (2021) bygger delvis på en representativ spørreundersøkelse blant norske arbeidstakere. Her ble respondentene spurt om hvilken sektor de tilhører. 178 svarer at de jobber i et helseforetak, mens 120 svarer «offentlig eid selskap». Blant arbeidstakerne i helseforetak er det 35 prosent som svarer at det er ansattevalgte styremedlemmer der de jobber. Dette kan tyde på at mange ikke er klar over ordningen. Hvorvidt de 120 som svarer «offentlig eid selskap» hører hjemme blant selskapene i vårt utvalg, har vi ingen kontroll over, her svarer 65 prosent at det er ansattevalgte i styret.

4.2 Problemstilling 2: Et viktig organ, en viktig rolle?

Vår andre problemstilling er langt mer komplisert. Styreordningen er en del av det vi innledningsvis beskrev som det norske medbestemmelsessystemet. Men styret er ikke – slik de andre medbestemmelsesordningene – i utgangspunktet etablert for å sikre ansattes medbestemmelse og medvirkning. Styret er øverste organ i virksomheten og har ansvaret for å sørge for forsvarlig drift. I hvilken grad har så styret kontroll over virksomheten, slik de ulike lovene fastsetter at det skal ha?

Det første vi har spurt om, er hvor ofte styret møtes. Svarene er gitt i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Møtehyppighet etter virksomhet og nivå. Prosent. N.

	Hver måned	Hvert kvartal	Sjeldnere enn en gang i kvartalet	Det varierer veldig	Total	N
Universitet/høgskole	49	46		5	100	89
Foretak	66	25	1	8	100	91
Annet	38	57		4	100	47
Total	53	40	1	6	100	221
Øverste nivå	55	39	1	5	100	130
Lavere nivå	51	42		8	100	91

Månedlige møter er det hyppigste alternativet, og drøyt halvparten velger dette. Et av svaralternativene var «hver uke», men ingen av respondentene valgte dette. I gruppen «foretak» synes det å være styremøter oftere enn i gruppen «annet». Derimot synes det ikke å være noen forskjell på styrer på høyere og lavere nivå.

Det neste vi er opptatt av, er hvem som setter styrets dagsorden.

Tabell 4.2 «Hvem er det som setter opp styrets dagsorden?» Prosent. N=221.

	Administrasjonen	Styrets leder	Styret selv i fellesskap	Vet ikke	Total
Universitet/høgskole	66	30	1	2	100
Foretak	79	18	1	2	100
Annet	66	30	2	2	100
Total	71	25	1	2	100
Øverste nivå	75	22	2	2	100
Lavere nivå	66	31	1	2	100
Total	71	25	1	2	100

Syv av ti svarer at det er administrasjonen som setter dagsorden, mens en fjerdedel peker mot styreleder. Styret som kollegium synes å spille en liten rolle. Administrasjonen synes særlig viktig i foretak.

Hvor viktig er så styret som beslutningsorgan? Tabell 4.3 søker å svare på dette.

Tabell 4.3 «Tenk på de beslutninger som har størst betydning for de ansattes arbeidssituasjon. Blir de som oftest fattet av ...» Prosent. N=221.

	Eierne*	Administrasjonen	Styret	Vet ikke	Total
Universitet/høgskole	27	62	10	1	100
Foretak	14	72	14	0	100
Annet	26	57	13	4	100
Total	22	65	12	1	100
Øverste nivå	17	72	9	2	100
Lavere nivå	29	54	17	1	100
Total	22	65	12	1	100
< 200 ansatte	24	59	14	3	100
200-999	23	68	9	0	100
1000+	19	67	13	1	100

* eksempelvis departement, kommunen osv

Totalt er det bare 12 prosent av respondentene som svarer at det er styret som fatter de avgjørelsene som har størst betydning for de ansattes arbeidssituasjon. To tredjedeler peker på administrasjonen, mens drøyt en av fem svarer at det er eierne. Når vi sammenlikner svar fra øverste styrenivå med lavere nivå, øker andelen som peker på eierne. Dette må nok snarere tolkes som at det er administrasjonen på øverste nivå som er viktig, enn at eierne styrer datterselskaper direkte. Virksomhetens størrelse har mindre betydning

Bare et fåtall peker altså på styret, og det gir grunn til å spørre hvor viktig styret er som organ for ansattes medbestemmelse. Det kan selvsagt innvendes at styret kan

fatte viktige avgjørelser som ikke har betydning for de ansattes arbeidssituasjon, men dette igjen kan imøtegås med at de fleste avgjørelser i et styre vil ha betydning for de ansatte.

Tabell 4.4 viser hvor mange som svarte «ikke aktuelt» på spørsmål om hvorvidt ansatterepresentantene hadde innflytelse i ulike saker (se figur 5.1, spørsmålet lød: «Her kommer en liste over saker som kan opptre på styrets dagsorden. Vi ber om at du krysser av for hvor mye innflytelse du har i de enkelte sakene).

Tabell 4.4 Saker i styret. Andel som har svart «ikke aktuelt».

Overordnede strategier	1
Arbeidsmiljø/HMS	2
Omstilling	5
Ny teknologi/digitalisering	6
Arbeidstid	24
Bemanning	8
Innsparing/budsjettkutt	3

Det er altså eksempelvis bare 1 prosent som har krysset av på «ikke aktuelt» når vi spurte hvor mye innflytelse de hadde på saken «overordnede strategier». Svarene tyder på at sakene vi listet opp i spørreskjemaet (sakene i tabell 4.4) er saker som finnes på styrets agenda, andelen som svarer «ikke aktuell» er gjennomgående lav. Unntaket arbeidstid, her har 24 prosent krysset av på «ikke aktuelt». En mulig tolkning er dermed at viktige saker behandles i styret, men også at administrasjonens innstilling som oftest blir tatt til følge.

I en undersøkelse fra 2011 blant ansatterepresentanter i aksjeselskaper ble det stilt et liknende spørsmål.

Tabell 4.5 «Hvor fattes etter din mening de viktigste beslutningene knyttet til de temaer som tas opp i styret?» Prosent og N. Svar fra ansattevalgte i AS og ASA. Kilde: Hagen og Svarstad 2018: tabell 4.

Under styremøtene/styrekomiteer	49
Utenfor styremøtene; ansattevalgte inkludert, eiere (aksjonærer) ekskludert	8
Utenfor styremøtene; ansattevalgte ekskludert, eiere (aksjonærer) inkludert	43
Total	100
N (ansatterepresentanter)	699

I denne undersøkelsen var ikke «administrasjonen» et svaralternativ, så undersøkelsene er ikke direkte sammenliknbare, men tabell 4.5 antyder likevel at styret som beslutningstaker synes viktigere i private aksjeselskaper enn i offentlige virksomheter.

En slik konklusjon må utdypes. Tabell 4.3 viste at det bare var en liten forskjell mellom virksomhetstypene, og videre at nivå og størrelse heller ikke hadde særlig betydning. Et relevant spørsmål kan være om styret er handlingslammet fordi det preges av uenigheter og konflikt? Vi har spurt om uenigheter generelt og om uenigheter mellom de eiervalgte og de ansattevalgte styremedlemmene.

Tabell 4.6 «Hvor ofte er det uenigheter i styret?» Prosent. N=221.

	På hvert styremøte	På de fleste styremøtene	Av og til	Sjelden eller aldri	Total	N
Universitet/høgskole	9	28	42	21	100	89
Foretak	4	8	58	31	100	85
Annet	0	11	57	32	100	47
Total	5	17	51	27	100	221
Øverste nivå	4	19	52	25	100	130
Lavere nivå	7	13	51	30	100	91
Total	5	17	51	27	100	221

Nesten åtte av ti velger å svare «av og til» eller «sjelden eller aldri». Bare 5 prosent svarer «på hvert styremøte». Ser vi nærmere på tallene, synes styremøtene i universitets- og høgskolesektoren å være litt mer konfliktfylte. Det er ingen forskjell mellom nivåene.

Alt i alt synes ikke styremøtene å være særlig konfliktfylte, og få opplever uenigheter på hvert styremøte. Vi har også spurt om det ofte er uenigheter mellom de eiervalgte og de ansattevalgte styremedlemmene, og her finner vi en svært sterk sammenheng (korrelasjonskoeffisient på 0,67**). I tabell 4.7 viser vi svarene på spørsmålet.

Tabell 4.7 «Hvor ofte er det uenigheter mellom ansattevalgte og eiervalgte/eieroppnevnte styremedlemmer?» Prosent. N=221.

	På hvert styremøte	På de fleste styremøtene	Av og til	Sjelden eller aldri	Vet ikke	Total	N
Universitet/høgskole	3	8	46	36	7	100	89
Foretak	2	11	49	38		100	85
Annet		4	36	60		100	47
Total	2	8	45	42	3	100	221
Øverste nivå	2	9	49	39		100	130
Lavere nivå	2	7	40	45	7	100	91
Total	2	8	45	42	3	100	221

Bare en av ti svarer at det er uenigheter på hvert eller de fleste styremøtene. Alt i alt tyder funnene dermed på at det er forholdsvis få uenigheter i styrene, men dersom uenigheter oppstår, er det gjerne mellom ansatterepresentantene og de eiervalgte medlemmene.

Vi finner altså lite grunnlag for å påstå at styrene er lammet av uenigheter og at dette er en viktig forklaring på funnene i tabell 4.3, hvor altså bare 10 prosent pekte på styret når det gjaldt beslutninger med betydning for de ansattes arbeidssituasjon.

Datamaterialet gir på langt nær godt nok grunnlag til å konkludere at styret er satt på sidelinja og at virksomhetene dermed kan defineres som administrasjonsstyrte. Svarene gir likevel grunn til å etterspørre mer kunnskap om hvilken rolle styrene spiller, og ikke minst: hvor mye handlingsrom finnes i rommet mellom politisk eierskap og administrasjonen?

4.3 Om ansatterepresentantene

Vi har allerede slått fast at vi finner ansatterepresentanter der lovverket åpner for dette og at antallet representanter er i tråd med reglene. Det vil si at vi med få unntak (IKS) finner flere representanter i hvert styre. Flere representanter gjør at spørsmålet om kjønnsfordeling blir relevant. I samband med vedtaket om kjønnskvoltering i ASA-selskaper i 2006 ble det også innført regler om kjønnsfordeling i offentlig styrer,¹² noe som har betydning for de ansattes representanter. Tabell 4.8 viser kjønnsfordelingen i vårt utvalg.

Tabell 4.8 Kjønnsfordeling blant ansatterepresentantene. Prosent. N=221.

	Kvinne	Mann	Total	N
Universitet/høgskole	56	44	100	89
Foretak	51	49	100	85
Annet	32	68	100	47
Total	49	51	100	221
Øverste nivå	44	56	100	130
Lavere nivå	56	44	100	91
Total	49	51	100	221

Regelverket sier at kjønnsfordelingen skal beregnes gruppevis, altså innenfor gruppen av eiervalgte og gruppen ansattevalgte. Tabell 4.8 viser at kjønnsfordelingen er i tråd med regelverket. Tabellen viser likevel en langt skjevere fordeling i kategorien «annet», her er kvinneandelen bare 32 prosent. Dette skyldes sannsynligvis at lov om interkommunale selskaper følger aksjelovens bestemmelser om at det i et selskap med mellom 30 og 50 ansatte, bare skal velges én ansatterepresentant. Mannsdominerte bransjer som brann og renovasjon er viktige innen IKS, og dette vil dermed sannsynligvis også prege valget av ansatterepresentanter. Vi finner en liten, men signifikant forskjell mellom nivåene, det synes å være noen flere menn på øverste nivå. Igjen kan vi knytte dette til kategorien «annet», hvor det er få respondenter på lavere nivå.

Vi vet fra andre undersøkelser (Hagen et al. 2020) at tillitsvalgte i offentlig sektor ofte har lang fartstid i vervet sitt, og vi vet fra privat sektor (Hagen 2010) at ansatterepresentantene ofte sitter i styret i mange år. I tabell 4.9 ser vi på om dette også gjelder for ansattevalgte i offentlig sektor.

¹² Dette gjelder blant annet IKS og selskap hvor kommunene eller fylkeskommuner eier mer enn to tredjedeler av aksjene. For universitet og høgskoler gjelder kravene i likestillings- og diskrimineringsloven § 28 om representasjon av begge kjønn skal være oppfylt innen den enkelte valgkrets. I helseforetaksloven vises det til reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret.

Tabell 4.9 Ansiennitet som styremedlem. Prosent. N=221.

	Under 2 år	2 til 4 år	5 år eller mer	Total
Universitet/høgskole	51	33	17	100
Foretak	31	32	38	100
Annet	32	40	28	100
Total	39	34	27	100
Øverste nivå	40	31	29	100
Lavere nivå	37	39	24	100
Total	39	34	27	100

Ansatterepresentanter velges vanligvis for to år av gangen, og tabell 4.9 viser at fire av ti er inne i sin første periode. I universitets- og høgskolesektoren velges også representanter fra de midlertidig ansatte, noe som kan være forklaringen på den høye andelen med lav ansiennitet i denne kategorien. Denne gruppen utgjør drøyt 10 prosent av utvalget. Men selv om vi tar ut denne gruppen, har ansatterepresentantene fra universitets- og høgskolesektoren lavere fartstid enn i de to andre virksomhetstypene. Nivå har liten betydning.

4.4 Tillitsvalgt og styremedlem?

Studier fra privat sektor (se Hagen 2010 og 2011) viser at ansattes utbytte av å sitte i styret ikke utelukkende dreier seg om innflytelse i dette forumet, men at informasjon og kontakter som følge av styreposisjonen er viktig, og videre at styreplass styrker tillitsvalgtes rolle i partssamarbeidet basert på avtaleverket. I hvilken grad finner vi så sammenblanding av de to systemene også i offentlig sektor? Dette skal vi studere i de kommende avsnittene; først skal vi imidlertid gjengi noen resultater om ansatterepresentantene selv.

På spørsmål om det er fagforening i virksomheten, svarer så å si alle bekreftende (97 prosent), og det er ingen forskjell mellom de tre kategoriene av virksomheter. På spørsmål om hvorvidt ansatterepresentantene selv er medlemmer av en fagforening, fikk vi disse svarene.

Tabell 4.10 Medlem av fagforening. Prosent. N=221.

	Ja	Nei	Total
Universitet/høgskole	99	1	100
Foretak	94	6	100
Annet	87	13	100
Total	95	5	100
< 200	89	11	100
200-999	94	6	100
1000 +	100	0	100
Total	95	5	100

Organisasjonsgraden i offentlig sektor er høy og stabil (Nergaard 2020, tabell 2.5, tall fra 2017): 80 prosent totalt, og henholdsvis 77 prosent i kommunale virksomheter og

85 prosent i staten. Tabellen viser at blant ansattrepresentantene er så å si alle medlemmer. I de minste virksomhetene finner vi noen få uorganiserte, men i de største er andelen organiserte på 100 prosent.

4.5 Representant for de ansatte eller (ansattevalgt) medlem av styret?

Hvorvidt man bør velge tillitsvalgte fra fagforeningene som ansattes styremedlemmer, er en debatt som har gått siden ordningen ble innført. I tidligere studier har vi identifisert to klare fronter. Tilhengerne av sammenblanding viser til at doble posisjoner (altså at samme person er tillitsvalgt og styremedlem) øker muligheten for innflytelse på begge arenaer: som tillitsvalgt og deltaker i det partsbaserte samarbeidet har man kunnskap og informasjon som blir til maktressurser i styret, og som styremedlem har man informasjon som kan brukes i partssamarbeidet. Motstanderne av sammenblanding viser til at dette er to ulike posisjoner, og at man som ansattevalgt styremedlem er ansvarlig overfor virksomhetens interesser og ikke de ansattes særinteresser.

Hvorvidt ansattes interesser kan defineres som særinteresser, er et sentralt spørsmål. Ulseth (2014:50) refererer til forarbeidene til endringene i aksjeloven i 1972:

«Den viktigste begrunnelsen for forslagene i denne proposisjonen ligger imidlertid i det idégrunnlag den nåværende Regjering bygger sitt arbeid på. Den ønsker å forme et samfunn slik at alle mennesker, i den grad det er praktisk mulig, skal få innflytelse på de avgjørelser som gjelder dem selv. Det anses som et brudd på denne oppfatning av hva som et virkelig demokrati bør være, når viktige beslutninger som i stor grad virker bestemmende inn på den enkeltes situasjon, på det omkringliggende samfunn og på bedriften selv, tas i organer der bare de som er knyttet til bedriften fra eiersiden er representert.(Ot. prp. nr. 7 (1971–72), s. 40)»

Carlsen (2017:51) understreker at ansattrepresentantene er likestilt med de aksjonærvalgte styremedlemmene og «skal på samme måte som de andre styremedlemmene ivareta selskapets interesser når de deltar i behandlingen av de ulike sakene i styret. Ansattrepresentantene skal likevel bidra med innspill og råd basert på deres kunnskap og synspunkter».

Forskjellen kommer ofte fram gjennom å henvise til *ansattrepresentanter* eller *ansattevalgte styremedlemmer*, det første viser til at man representerer interesser, mens det andre legger vekt på rollen som medlem av styret.¹³

Blant fagforeningene i privat sektor er motstanden mot sammenblanding svekket (Hagen 2010 og 2015), men vi har lite kunnskap om holdningene til foreningene i offentlig sektor. I en studie av partssamarbeidet i (daværende) Helse Sør-Øst (Hagen & Trygstad 2004), fant vi at de tillitsvalgte var opptatt av å kombinere de to vervene (regiontillitsvalg OG styremedlem). Begrunnelsen var at en slik kombinasjon førte til både bedre informasjon og økt kompetanse. Blant lederne fant vi stor skepsis mot å blande sammen de to posisjonene, siden et styre er forpliktet overfor foretaket og ikke overfor de ansatte. Vi refererer ledelsen holdning: «Saker som de ansattes representanter har fått tilgang og informasjon om som tillitsvalgte, skal dermed avvises av

¹³ I dette notatet veksler vi mellom betegnelsene.

styret fordi styret ikke er et ankeorgan» (Hagen & Trygstad 2004:36). I en undersøkelse fra NTNU (Svalund et al. 2020) fant vi at fagforeningene var lite opptatt av styreordningen eller av å sikre seg posisjonene.

I undersøkelsen spurte vi ansatterepresentantene om de har noen verv i fagforening.

Tabell 4.11 «Har du selv noen verv i fagforening/forbund der du jobber?» Prosent. N=221¹⁴.

	Ja	Nei, men jeg har hatt verv tidligere	Nei	Total
Universitet/høgskole	11	23	66	100
Foretak	65	12	24	100
Annet	32	23	45	100
Total	36	19	45	100
Øverste nivå	41	19	41	100
Lavere nivå	30	19	52	100
Total	36	19	45	100
< 200	25	18	56	100
200–999	17	24	59	100
1000+	61	14	25	100
Total	36	19	45	100

Mellomkategorien «nei, men jeg har hatt verv tidligere» er tatt med fordi det tilsier en kobling til fagforening selv om vedkommende ikke har noe verv nå. I tillegg har vi tidligere erfart at styreposisjon brukes som en type retrettstilling for tillitsvalgte (Hagen 2010).

Ansatterepresentantene deler seg i to: drøyt halvparten har en kobling til fagforeningen, mens 45 prosent svarer «nei». En drøy tredjedel er aktive tillitsvalgte i dag. I den tidligere nevnte undersøkelsen blant ansattevalgte i privat sektor, fant vi at andelen med tillitsverv var 70 prosent, altså omtrent dobbelt så mange som i dette utvalget.

Det er stor forskjell mellom de ulike virksomhetstypene. Innenfor universitets- og høgskolesektoren finner vi bare 11 prosent aktive tillitsvalgte, mens andelen i foretakene er hele 65 prosent. Ser vi utelukkende på helseforetakene, er andelen 77 prosent.

Det er også en liten, men signifikant forskjell mellom nivåene, det synes å være noen flere tillitsvalgte i de øverste styrene. Videre finner vi klare tegn på at størrelse har betydning, det er langt flere tillitsvalgte i styrene i de største virksomhetene.

Rollen som styremedlem kan også ses i lys av skillet mellom det Pitkin (1967) kaller delegat og «trustee». Delegaten er bærer av interesser og dermed også avhengig av informasjon om oppfatninger og holdninger blant dem han eller hun skal representere, mens rollen som trustee (forvalter/verge) tar utgangspunkt i at vedkommende ønsker det beste for dem han eller hun representerer, men det er vedkommendes kunnskap og kompetanse som danner utgangspunktet, og ikke nødvendigvis de interesser som de representerte selv gir uttrykk for.¹⁵ Trusteen skal gjøre det hun/han

¹⁴ Vi har ikke tatt ut de (få) som svarte at de ikke var medlem av fagforening, dette skyldes av vi vil ha et bilde av hvor mange av de ansattes styremedlemmer som er tillitsvalgte.

¹⁵ Rollen som trustee innebærer også at representanten ikke kan bindes opp (stille med bundet mandat).

mener er best (se Jensen og Hagen 2018 eller Hagen 2020 for en grundigere gjennomgang av dette skillet).

Delegaten er avhengig av informasjon fra de ansatte. En av fordelene tillitsvalgte har, er den informasjonen de får tilgang til gjennom medlemsmøter og dialog med andre tillitsvalgte. Ansattevalgte uten slik kobling må i større grad skaffe informasjonen selv.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på hvordan de forberedte seg til styremøtet.

Tabell 4.12 Forberedelser. Andel som svarer ja. Prosent. N=221.

	Universitet/ høgskole	Foretak	Annet	Total	Øverste nivå	Lavere nivå
Jeg har samtale/møte med de andre ansattevalgte styremedlemmene	65	85	38	66	70	60
Jeg har samtale/møte med ledelsen	19	39	26	28	30	26
Jeg informerer alle ansatte på mail om saker som skal opp og ber om innspill	18	17	4	15	12	19
Jeg diskuterer sakene med tillitsvalgte fra min fagforening/forbund	24	66	38	43	49	35

Den vanligste formen for forberedelse er samtaler/møter med de andre ansattevalgte, dette gjelder 66 prosent av de spurte. Andelen er lavest i «annet», dette henger nok sammen med at vi bare finner én representant i mange av IKS-selskapene. Det er signifikant forskjell mellom universitet/høgskole og foretak, dette kan muligens henge sammen med at representantene i universitet/høgskole er valgt fra forskjellige grupper av ansatte, og at det dermed føles mindre naturlig å ta kontakt.

Også når det gjelder samtaler/møter med ledelsen finner vi flere fra foretak, mens dette bare gjelder 19 prosent i universitet/høgskole. Bare et fåtall (15 prosent) engasjerer de ansatte direkte.

Styremedlemmer fra foretak er de mest ivrige til å diskutere saker med tillitsvalgte fra egen fagforening, 66 prosent bekrefter at de gjør dette, mens andelen i universitet/høgskole bare er 24 prosent. Totalt er andelen som diskuterer med fagforeningen 43 prosent.

Rollen som tillitsvalgt er nært beslektet med rollen som delegat, tillitsvalgte må vite hva medlemmene mener. Innebærer så dette at styremedlemmer som også er tillitsvalgte stiller bedre forberedt til styremøtene? I tabell 4.13 ser vi litt nærmere på dette.

Tabell 4.13 Forberedelser og rolle. Andel som svarer ja. Prosent. N=221.

	Tillitsverv nå	Tillitsverv tidligere	Ikke tillitsverv
Jeg har samtale/møte med de andre ansattevalgte styremedlemmene	80	63	56
Jeg har samtale/møte med ledelsen	44	22	18
Jeg diskuterer sakene med tillitsvalgte fra min fagforening/mitt forbund	74	32	23
Jeg informerer alle ansatte på mail om saker som skal opp og ber om innspill	16	22	10

Funnene tyder på at svaret på spørsmålet ovenfor er ja, styremedlemmer som også er tillitsvalgte synes mer forberedt, andelen som møter andre ansattevalgte er 80 prosent, mens andelen blant dem som ikke er tillitsvalgte er 56. Det er også dobbelt så mange tillitsvalgte som har møte med ledelsen (44 versus 22 prosent), dette kan skyldes at tillitsvalgte har jevnlig møter med ledelsen og kan diskutere styresaker der, mens de som ikke er tillitsvalgte må sette opp egne møter. Ikke overraskende er det langt flere tillitsvalgte som diskuterer sakene med andre tillitsvalgte, men det kan være verd å legge merke til at også 25 prosent av styremedlemmene uten verv har slike diskusjoner.

Ovenfor antyd det vi at styremedlemmer uten tillitsverv vil være mer avhengig av å etablere alternative informasjonskanaler til de ansatte. Tabell 4.13 viser at så ikke er tilfelle, bare 10 prosent svarer at de tar kontakt med ansatte direkte. Gjennomgående plasserer styremedlemmer som tidligere har hatt verv seg mellom de to andre gruppene. At de tillitsvalgte er mer aktive framkommer også i tabell 4.14, her har vi slått sammen alle typer forberedelser og ser på hvor mange den enkelte har krysset av på.

Tabell 4.14 Antall forberedelser. Prosent. N=221.

	Ingen	En	To	Tre	Fire	Total
Tillitsverv	9	15	40	26	10	100
Nei, men jeg har hatt verv tidligere	22	39	22	12	5	100
Nei	29	41	24	6	0	100
Total	20	31	29	15	5	100

Ett av fem styremedlemmer havner i gruppen som ikke har gjort noen av de forberedelsene vi spør etter, mens det mest vanlige er én eller to. Tillitsvalgte er altså mest ivrige for styremøtene, men gjelder dette også dagsorden? Lenger opp har vi sett at det i hovedsak er administrasjonen som fastsetter denne, men ansattevalgte har, som alle andre styremedlemmer, anledning til å melde saker til dagsorden.

Tabell 4.15 «Har du selv foreslått saker til dagsorden?» Prosent. N=221.

	Ja, jeg har saker til de fleste møtene	Ja, men det skjer ikke så ofte	Nei	Total	N
Universitet/høgskole	3	56	40	100	89
Foretak		60	40	100	85
Annet		49	51	100	47
Total	1	56	43	100	221
Øverste nivå	2	54	44	100	130
Lavere nivå		59	41	100	91
Verv	1	61	38	100	80
Tidligere verv	2	66	32	100	41
Nei	1	48	51	100	100
Under 2 år	4	40	57	100	86
2 til 4 år		63	37	100	75
5 år eller mer	0	72	28	100	60

Så å si ingen ansatterepresentanter har saker til de fleste møtene, 56 prosent har saker av og til og 43 prosent aldri. I tabellen har vi inkludert ulike forhold som kan tenkes å påvirke hvor aktive ansatterepresentantene er. Dersom vi særlig ser på andelen som svarer «nei», finner vi ingen signifikante utslag av virksomhetstype eller nivå. Men, både tillitsverv og ansiennitet har betydning, det er færre styremedlemmer med tillitsverv som aldri har meldt saker til dagsorden, og andelen «nei» synker klart med økende ansiennitet. Det er likevel verd å legge merke til at nesten tre av ti ansattevalgte i sin tredje periode (5 år eller mer) aldri har meldt noen saker til dagsorden.

Det siste punktet vi er opptatt av før vi i neste avsnitt konsentrerer oss om relasjoner, er kompetanse. Resultatene fra spørreundersøkelsen er gitt i tabell 4.16. Spørsmålet lød: «Styremedlemmer kan trenge forskjellig typer kompetanse, hvordan vil du karakterisere din egen kompetanse når det gjelder ...». Svaralternativene var: Jeg klarer meg, jeg trenger mer kompetanse, og vet ikke.

Tabell 4.16 Kompetanse. Andel som sier at de trenger mer kompetanse om ... Prosent. N=221.

	Regnskap og budsjett	Organisasjonsutvikling	Relevant lov- og avtaleverk
Universitet/høgskole	36	17	43
Foretak	57	20	24
Annet	45	26	45
Øverste nivå	47	19	30
Lavere nivå	44	21	44
Verv nå	59	16	21
Tidligere verv	42	27	29
Nei	37	20	50
Ansiennitet			
Under 2 år	51	22	40
2 til 4 år	44	20	41
5 år og over	40	17	23
Totalt	46	20	36

Nesten halvparten, 46 prosent, svarer at de trenger mer kompetanse om regnskap og budsjett, men bare 20 prosent svarer tilsvarende om organisasjonsutvikling. Drøyt en av tre, 36 prosent, trenger mer kompetanse om relevant lov- og avtaleverk.

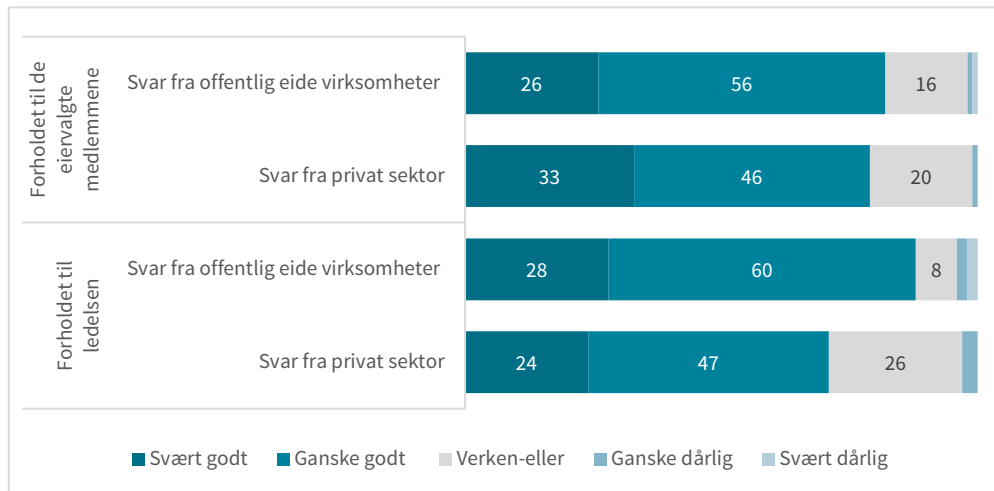
Når det gjelder organisasjonsutvikling gir ingen av variablene utslag. Flere styremedlemmer fra foretakene ønsker seg mer kompetanse om budsjett og regnskap, men til gjengjeld synes de sikrere på sin kompetanse om lov- og avtaleverk. Nivå synes å ha liten betydning, men når det gjelder tillitsverv finner vi noen interessante forskjeller. Flere styremedlemmer med verv ønsker seg mer kompetanse om regnskap og budsjett, men færre om lov- og avtaleverk. For styremedlemmer uten verv er det motsatt, her er det flest som ønsker seg mer kompetanse om lov- og avtaleverket. Ansiennitet gir lite utslag, men det synes som om de med mest erfaring i minst grad ønsker seg mer kompetanse om lov- og avtaleverket.

4.6 Relasjonen mellom styremedlemmene

Relasjonen mellom aktørene er viktig. I undersøkelsen fra privat sektor som vi har referert til flere ganger (Hagen 2020), er forholdet til aksjonærvalgte og ledelsen en

del av analysen. I figur 4.1 har vi sammenliknet svarene fra vår undersøkelse og undersøkelsen fra privat sektor. Spørsmålet lød: «Hvordan vil du karakterisere ditt forhold til i) ledelsen og ii) til de eiervalgte styremedlemmene?»¹⁶.

Figur 4.1 Forholdet til i) ledelsen og ii) de eiervalgte medlemmene. Kilde privat sektor: Hagen (2020). N (offentlig eide virksomheter) = 221.



Note: Kilde privat sektor, tall fra 2011. Se Hagen 2020: tabell 5.

Svarene tyder på at både forholdet til ledelsen og til de eiervalgte styremedlemmene kan karakteriseres som godt, så å si ingen svarer at det er dårlig eller svært dårlig. Forskjellen mellom svarene fra ansattrepresentantene i privat sektor og i offentlige eide virksomheter er ikke særlig stor når det gjelder forholdet til de eiervalgte medlemmene, totalt svarer henholdsvis 79 prosent fra private selskaper og 82 prosent fra offentlige virksomheter at dette forholdet er svært godt eller godt.

Når det gjelder forholdet til ledelsen finner vi en forskjell: henholdsvis 71 prosent i private selskaper svarer at det er svært godt eller godt, mot 88 prosent i våre offentlige virksomheter. Tallene fra privat sektor er fra 2011, så en sammenlikning har begrenset verdi, men det er likevel verd å legge merke til det er langt flere offentlige styremedlemmer som rapporterer om et godt forhold til ledelsen.

Vi har også spurt om forholdet mellom de ansattevalgte styremedlemmene, og her svarer 97 prosent at forholdet er godt eller svært godt (vises ikke i figuren).

4.7 Funn i dette kapittelet

Om vi på basis av gjennomgangen i dette kapittelet skulle konstruere et idealtypisk styre, vil vi framheve:

- Styret møtes én gang i måneden
- Dagsorden er satt av administrasjonen
- De ansattevalgte medlemmene ber sjelden om at saker skal bli tatt opp i styret
- Det er få uenigheter, og forholdet mellom de ulike gruppene er godt
- Beslutninger med betydning for de ansattes arbeidsforhold blir sjelden tatt i styret
- Alle ansattevalgte er medlemmer av en fagforening, og om lag halvparten har til-litsverv nå (eller har hatt det tidligere).

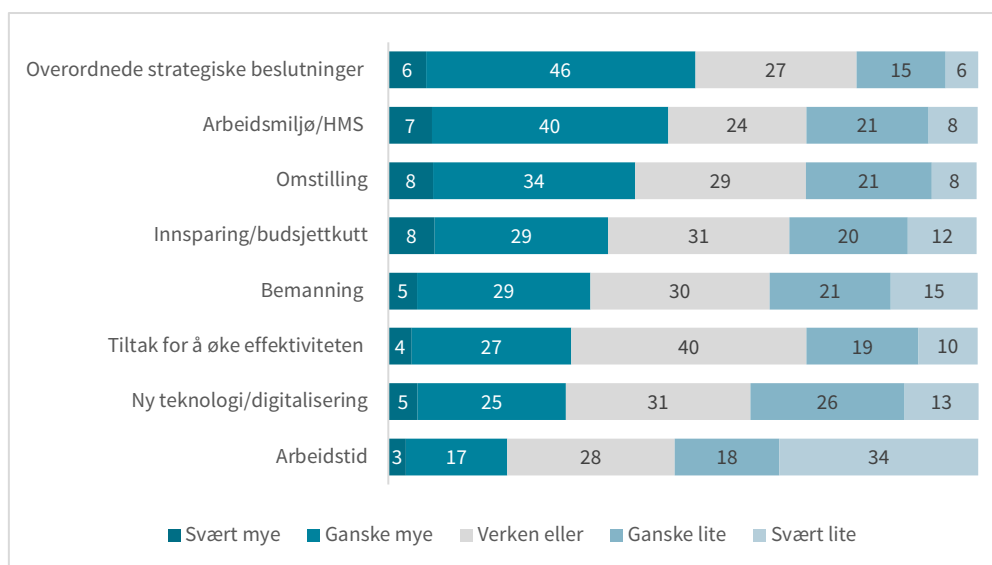
¹⁶ I undersøkelsen i privat var alternative godt, mindre godt, middels, litt konfliktfylt, konfliktfylt. Se Hagen 2020 for en utdyping.

5 Innflytelse

Styret i seg selv er ikke et medbestemmelsesorgan, men et styringsorgan. Ansattes plass i styret er tuftet på at de ansatte har nyttig informasjon og kunnskap. Det er godt grunnlag også for å hevde at ordningen skal gi ansatte – gjennom sine representanter – innflytelse på de beslutninger som styret fatter (se Hagen 2015 for en gjennomgang).

I figur 5.1 har vi samlet ulike saker som behandles i styret. Spørsmålet lød: «Her kommer en liste over saker som kan opptre på styrets dagsorden. Vi ber om at du krysser av for hvor mye innflytelse du har i de ulike sakene. Dersom saken ikke har vært behandlet i styret krysser du av for 'ikke aktuelt'.»

Figur 5.1 Innflytelse over ulike saker. «Ikke aktuelt» er tatt ut i figuren. N varierer derfor mellom 219 og 169 (arbeidstid). «Ikke aktuelt» er gitt i tabell 4.4.

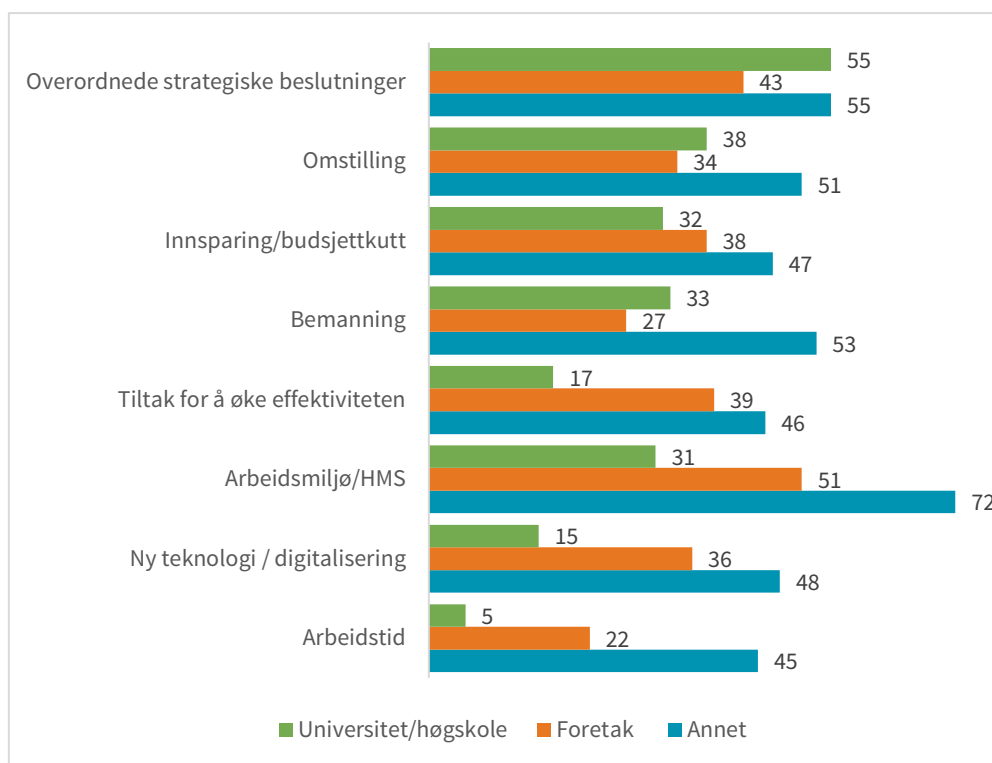


Gjennomgående finner vi at det er svært få som svarer «svært mye», mens andelen «ganske mye» er betydelig og varierer med de ulike sakene. Med unntak av arbeidstid (se nedenfor), er det også få som svarer «svært lite».

Figur 5.1 er sortert etter andel innflytelse i ulike saker. Øverst finner vi «overordnede strategiske beslutninger» – her svarer henholdsvis 6 prosent «svært mye» og 46 prosent «ganske mye». Deretter kommer arbeidsmiljø/HMS, og så omstilling. Nederst finner vi henholdsvis ny teknologi/digitalisering og arbeidstid, her er det bare 20 prosent som svarer «svært mye» eller «mye». Arbeidstid er et tema som klart hører hjemme også i andre sammenhenger, det er et tariffspørsmål og i stor grad et tema for de sentrale partene. Men, vi minner om at vi har tatt ut de som svarte «vet ikke», dette indikerer altså at saken har vært tema i styret.

I figur 5.2 har vi delt inn etter type virksomhet, og rekkefølgen på sakene er den samme som i figur 5.1.

Figur 5.2 Innflytelse etter virksomhetstype. Andel som har svart «svært mye» og «mye». N som i figur 5.1.



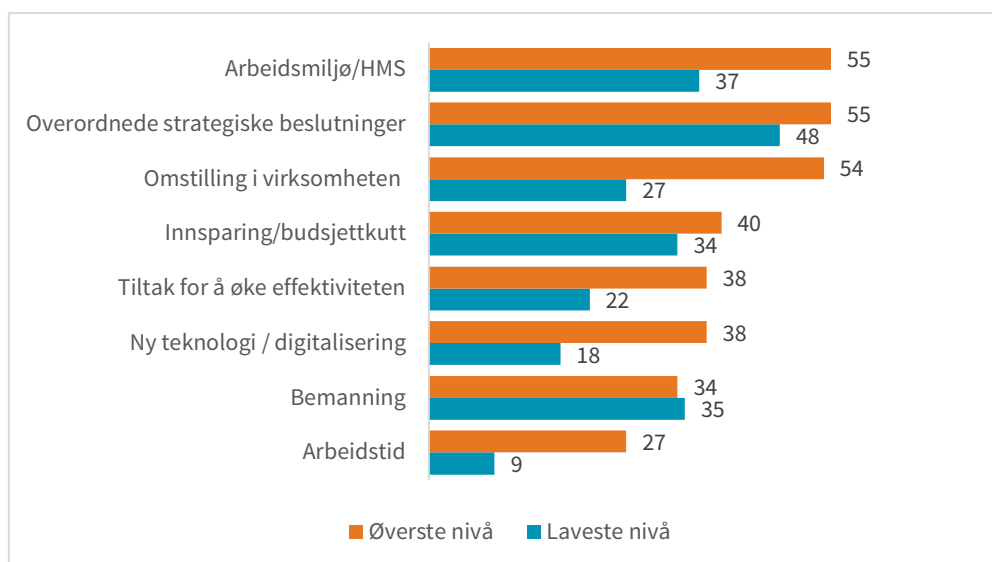
Figuren viser at det er til dels stor forskjell i vurderingen til ansattrepresentantene i de ulike virksomhetstypene. Med to unntak (overordnede strategiske beslutninger og bemanning) finner vi det samme mønsteret hele veien; andelen som svarer at de har svært mye eller mye innflytelse er høyest blant styremedlemmene fra «annet» og minst blant styremedlemmene fra universitet/høgskole

Forskjellen er statistisk signifikant i følgende saker:

- Arbeidsmiljø/HMS – forskjellen er signifikant både mellom universitet/høgskole og foretak og mellom foretak og annet
- Innsparing/budsjettkutt – forskjellen er signifikant mellom universitet/høgskole og annet, men ikke mellom foretak og annet
- Bemanning – forskjellen er signifikant mellom universitet/høgskole og annet og mellom foretak og annet
- Tiltak for å øke effektiviteten – forskjellen er signifikant mellom universitet/høgskole og annet, men ikke mellom foretak og annet
- Ny teknologi/digitalisering – forskjellen er signifikant mellom universitet/høgskole og annet, men ikke mellom foretak og annet
- Arbeidstid – forskjellen er signifikant både mellom universitet/høgskole og foretak og mellom foretak og annet.

I neste figur (5.3) er vi opptatt av om styrenivå har betydning..

Figur 5.3 Innflytelse i ulike saker etter styrenivå. Andel som har svart «mye» og «svært mye». N som i figur 5.1.



Uavhengig av sak er det flere styremedlemmer på øverste nivå som rapporterer at de har svært mye eller mye innflytelse. Forskjellen mellom nivåene er statistisk signifikant når det gjelder arbeidsmiljø og HMS, omstilling, tiltak for å øke effektiviteten, ny teknologi/digitalisering og arbeidstid.

5.1 Ansattrepresentanter og tillitsvalgte

Hvorvidt innflytelsen skal karakteriseres som høy eller lav, er et svært komplisert spørsmål. For det første, svar på slike spørsmål vil være preget av hvilke forventninger respondentene har; høye forventninger inviterer til å svare at innflytelsen er lav, og motsatt, lave forventninger kan gi en høy andel svar selv om den reelle innflytelsen er ganske lik. For det andre, kunnskap om systemets virkemåte kan påvirke svarene; jo mer informasjon man har, jo bedre grunnlag har man for å vurdere hvor mye det er mulig å oppnå. Slik kunnskap kan man trolig tilegne seg gjennom et tillitsverv. I tabell 5.1 er vi derfor opptatt av hvorvidt tillitsverv påvirker aktørenes oppfatning av sin egen innflytelse.

Tabell 5.1 Innflytelse etter tillitsverv. Andel som svarer «svært stor» og «stor». N mellom 219–207 og 169 (arbeidstid).

	Ja	Nei, men tidligere verv	Nei
Overordnede strategiske beslutninger	44	58	56
Arbeidsmiljø/HMS	51	46	45
Omstilling i virksomheten	48	46	35
Ny teknologi/digitalisering	35	23	29
Arbeidstid	30	19	11
Bemanning	32	40	34
Innsparing/budsjettkutt	40	42	36
Tiltak for å øke effektiviteten	40	38	22
N	80	41	100

Det er signifikant flere ansattrepresentanter med tillitsverv enn dem uten (nei i tabellen) som svarer at de har svært mye eller mye innflytelse på arbeidstid og på tiltak for å øke effektiviteten. Og selv om forskjellen ikke er signifikant, med to unntak – overordnede strategiske beslutninger og bemanning, er andelen høyest blant de tillitsvalgte.

Fafo har nettopp publisert en undersøkelse om hovedavtalen i staten (Hagen et al. 2020). Her ble det gjennomført en spørreundersøkelse hvor blant annet tillitsvalgte fra universitets- og høyskolesektoren inngikk. I tabell 5.2 har vi sammenliknet svar på noen (tilnærmet) likelydende spørsmål.

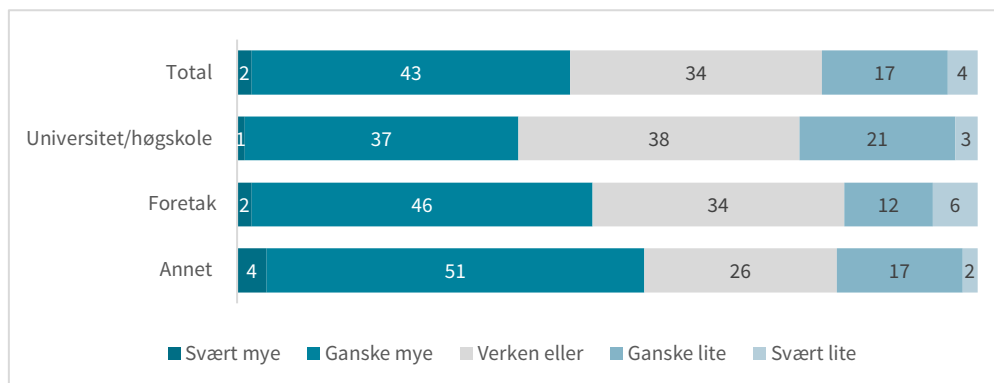
Tabell 5.2 Innflytelse. Andel som svarer «svært stor» og «stor». Svar fra ansattrepresentanter og tillitsvalgte i universitets- og høyskolesektoren. Kilde: Hagen et al. 2020.

	Ansattrepresentanter	Tillitsvalgte
Arbeidsmiljø/HMS (hhv psykososialt og fysisk arbeidsmiljø)	31	35/41
Innsparing/budsjettkutt	32	26
Bemanning (nedbemanning)	33	21
Tiltak for å øke effektiviteten	17	24
Ny teknologi/digitalisering	15	27
Arbeidstid (arbeidstidsordninger)	5	26
N	150 til 206	

Litt flere tillitsvalgte enn ansattrepresentantene velger å svare at de har svært stor eller stor innflytelse på arbeidsmiljøet, men her er altså spørsmålene litt forskjellige. Når det gjelder innsparing/budsjettutt er forskjellen liten, det samme gjelder tiltak for å øke effektiviteten. Forskjellen er større når det gjelder ny teknologi/digitalisering og særlig på spørsmål om arbeidstid (men her er igjen spørsmålet litt forskjellig).

Vi har også bedt om en helhetsvurdering av innflytelsen.

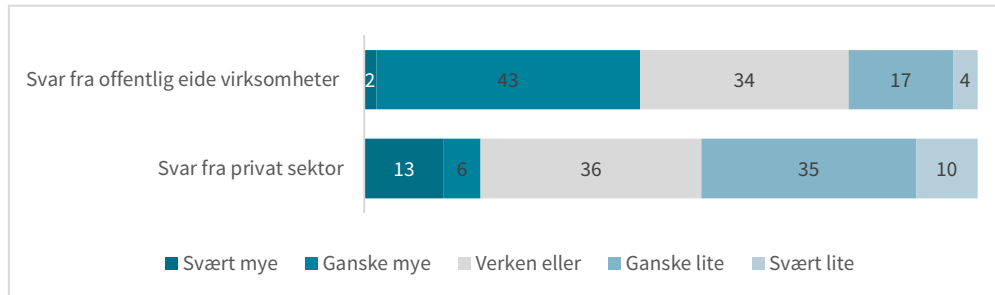
Figur 5.4 «Alt i alt, hvor mye innflytelse vil du si at du har på styrets beslutninger?» N=221.



Det er bare 2 prosent av de spurte som svarer «svært mye» på dette spørsmålet, men andelen som svarer at de har ganske mye innflytelse er høy. Sett på bakgrunn av de funnene vi akkurat har presentert, er det ikke overraskende at det er blant styremedlemmene fra «annet» at andelen «svært mye» og «ganske mye» er størst. Forskjellene er imidlertid ikke signifikante.

Også i undersøkelsen i privat sektor ble det stilt et tilsvarende spørsmål,¹⁷ og sammenlikningen er gitt i figur 5.5.

Figur 5.5 «Alt i alt, hvor mye innflytelse vil du si at du har på styrets beslutninger?» N=221 (offentlige virksomheter). Kilde privat sektor: Hagen (2020).



Mens bare 19 prosent av styremedlemmene i privat sektor velger de to høyeste alternativene, gjelder dette 45 prosent av respondentene i utvalget vårt. Selv om sammenlikningen lett kan kritiseres, inviterer forskjellen likevel til å stille noen spørsmål. Vi har sett (tabell 4.5) tegn til at ansattrepresentanter i privat sektor i større grad enn i offentlig peker på styret som den sentrale beslutningstakeren. De offentlige virksomhetene kan dermed i større grad karakteriseres som administrasjonsstyrte, som vist i tabell 4.2; 22 prosent peker på eierne, 66 på administrasjonen og bare 12 prosent på styret. Vi finner ingen sammenheng mellom dette spørsmålet og spørsmålene om innflytelse.

5.2 Multivariat analyse

Vi har få respondenter i vår undersøkelse, men har likevel gjennomført to regresjoner. For å få til dette har vi gjort noen forenklinger i datamaterialet. Vi har konstruert en indeks av alle de syv spørsmålene om innflytelse (jf. figur 5.1) og regnet ut gjennomsnittet. Resultatet er gitt i tabell 5.3, hvor vi sammenlikner dette med gjennomsnittet på «alt i alt»-spørsmålet.

Tabell 5.3 Innflytelse. Gjennomsnitt 1 (høy til 5 (lav). N=221.

	Indeks	Alt i alt
Universitet og høyskole	3,3	2,89
Foretak	2,89	2,73
Annet	2,74	2,62
Total	3,02	2,77

Det er ansattrepresentanter fra universitet/høyskole som skårer lavest på begge indeksene, og forskjellen mellom denne gruppen og de to andre er større enn mellom foretak og annet. I regresjonen har vi derfor valgt å operere med to virksomhetskategorier. Også enkelte av de andre variablene er forenklet.

¹⁷ Se Hagen 2020 for detaljer.

Tabell 5.4 Lineær regresjon. N=221.

	Alt i alt - R ² =0,14		Indeks - R ² =0,18	
	B	Sig.	B	Sig.
(Constant)	3,11	0,00	3,74	0,00
U&H vs resten (dummy 0-1)	-0,05	0,72	-0,31	0,03
Kompetanse indeks (lav-høy)	-0,17	0,01	-0,11	0,09
Forberedelse indeks (lite-mye)	-0,10	0,09	-0,07	0,27
Forslag i styret (dummy 0-1) ja-nei)	-0,02	0,90	-0,16	0,23
Antall ansatte (lav - høy)	0,10	0,19	0,03	0,70
Ansiennitet (lav -høy)	-0,16	0,04	-0,12	0,13
TV (dummy 0-1, ja, nei)	-0,18	0,22	-0,01	0,94
Nivå (dummy 0-1, øverst vs nederst)	0,43	0,00	0,38	0,00

På venstre side i tabellen er det «alt i alt»-innflytelsesspørsmålet som er den avhengige variabelen, og på høyre side bruker vi innflytelsesindeksen. I begge tilfeller ser vi at nivå har signifikant effekt, ansatterepresentanter på øverste nivå har noe høyere innflytelse. Dette er i tråd med en hypotese om at jo viktigere styret er, jo mer innflytelse får de ansattes representanter. Det er det øverste styret som har det overordnede ansvaret for virksomheten. Bortsett fra nivå, finner vi bare to andre signifikante utslag, innflytelsen øker med økende (selvoppfattet) kompetanse, men effekten er liten, og det samme gjelder ansiennitet.

På høyre side av tabellen er det bare (altså foruten nivå) virksomhetstype som gir signifikant utslag; her tyder resultatene på at de ansatte i universitets- og høyskolesektoren oppfatter sin innflytelse som noe lavere enn de andre. Hvorvidt ansatterepresentantene er tillitsvalgte eller ikke, har ingen betydning.

Legg merke til at forklaringskraften er lav (hhv 0,14 og 0,18). Disse variablene gir dermed ingen tilfredsstillende forklaring på hvorfor noen ansatterepresentanter har mer innflytelse enn andre.

5.3 Innflytelse og forholdet til de andre aktørene

Fra undersøkelsene i privat sektor (se Hagen 2020) vet vi at forholdet mellom aktørene er viktig for deres vurdering av innflytelse. Et tilsvarende resultat fant vi blant de tillitsvalgte i den tidligere nevnte undersøkelsen (Hagen et al. 2020) om hovedavtalen i staten; jo mer innflytelse, jo høyere tillit mellom partene. I tabell 5.5 ser vi på om dette også gjelder i denne undersøkelsen. Tabellen viser korrelasjonen mellom forholdet til ulike aktører og innflytelse i de ulike sakene, samt «alt i alt»-spørsmålet og innflytelsesindeksen.

Tabell 5.5 Pierson korrelasjonskoeffisienter. N=221.

Correlations (alle variabler mye-lite)	Hvordan vil du karakterisere ditt forhold til (alle variabler godt-dårlig)		
	Ledelsen	De eiervalgte styremedlemmene	De andre ansattevalgte styremedlemmene
Overordnede strategiske beslutninger	0,36**	0,34**	0,14*
Arbeidsmiljø/HMS -sakene	0,34**	0,25**	0,20**
Omstilling i virksomheten	0,33**	0,27**	0,21**
Ny teknologi/digitalisering	0,31**	0,24**	0,23**
Arbeidstid	0,12	0,07	0,14
Bemanning	0,31**	0,14*	0,05
Innsparing/budsjettkutt	0,34**	0,22**	0,12
Tiltak for å øke effektiviteten	0,35**	0,19**	0,19**
Alt i alt, hvor mye innflytelse vil du si at du har på styrets beslutninger?	0,34**	0,37**	0,29**
Innflytelsesindeks	0,28**	0,24**	0,14

0,05=* og **=0,01

Tabell 5.5 byr på flere interessante resultater. For det første, et godt forhold til ledelsen eller til de eiervalgte styremedlemmene henger i stor grad sammen med hvordan ansattrepresentantene vurderer sin innflytelse. Unntaket er i) arbeidstid, her finner vi ingen sammenheng, og ii) bemanning (gjelder bare forholdet til de eiervalgte).

I noen av enkeltsakene finner vi imidlertid en litt sterkere sammenheng når det gjelder forholdet til lederne, dette gjelder arbeidsmiljø/HMS, bemanning, innsparing/budsjettkutt og tiltak for å øke effektiviteten. Dette kan gjenspeile den rollen administrasjonen har i styret, dette er saker vi kan anta at ledelsens innflytelse er særlig stor. En slik tolkning støttes av at vi ikke finner en tilsvarende forskjell når det gjelder overordnede strategiske beslutninger, og at forskjellen er særlig stor når det gjelder bemanning, hvor sammenhengen mellom opplevd innflytelse og forholdet til de eiervalgte er ubetydelig.

Det er likevel viktig, som vi også har påpekt i de andre undersøkelsene, å problematisere slike funn. Godt forhold (eller tillit) mellom partene kan gjøre ledelsen mer innstilt på å høre på ansattrepresentantenes synspunkter og ta hensyn til disse, noe som øker innflytelsen. Ansattrepresentantene kan vurdere sitt forhold til ledelsen etter hvor mye de oppfatter at ledelsen tar hensyn til synspunktene deres. Den kausale sammenhengen kan altså gå begge veier.¹⁸

Når det gjelder relasjonen til de andre ansattevalgte er resultatene mer blandet, og tolkningen av dem må også bygge på litt andre premisser. Ansattrepresentantene har aldri flertall i styret, men dersom de står sammen, kan de utgjøre en alternativ stemme, mens dersom det er uenighet dem imellom, kan argumentene deres lettere bli oversett. I en slik tolkning vil vi eksempelvis anta at det er særlig viktig å stå sammen når det gjelder ny teknologi/digitalisering, fordi det er her (med unntak av alt-i-alt-spørsmålet) vi finner den sterkeste sammenhengen. Igjen kan vi imidlertid

¹⁸ Dette er årsaken til at disse variablene, og også variablene om konflikter i styret – hvor et tilsvarende resonnement kan føres – ikke inngår i regresjonen.

si lite om den kausale sammenhengen, vi kan anta at et godt forhold styrker deres innflytelse i styret, men vi kan også anta at enighet i styret gjør forholdet mellom dem bedre. Uansett, funnene våre er i tråd med hva vi fant i privat sektor; å oppleve at man har et godt forhold til ledelsen og de andre styremedlemmene henger tett sammen med opplevelsen av å ha innflytelse.

5.4 Konklusjoner

Det er svært komplisert å måle innflytelse gjennom å spørre aktørene selv. Svarene vil i stor grad avhenge av aktørenes forventninger, høye krav gir lav skår og motsatt, dersom man har lave forventninger, kan selv bare «litt» innflytelse gi en høy skår. Vi har dessuten ikke inkludert de andre styremedlemmene i vår undersøkelse og vet derfor lite om hvordan de vurderer sin innflytelse.

Antallet respondenter i vår undersøkelse er lavt, og vi holdt antall spørsmål lavt av hensyn til svarprosenten. Det gjør det problematisk å trekke noe bastante konklusjoner. I dette avsnittet skal vi derfor først og fremst framheve noen funn som gir grunnlag for videre studier.

Om styret og styrets arbeid

Styrene møtes enten hver måned eller én gang i kvartalet, og dagsorden settes av administrasjonen. Konfliktnivået er lavt. Svarene på vårt spørsmål om hvor beslutningene fattes kan tyde på at styret spiller en mer tilbaketrukket rolle overfor administrasjonen og eierne – i hvert fall når det gjelder saker av betydning for de ansatte. Dette gir grunn til å etterlyse studier av styrets rolle i offentlig eide virksomheter. Konklusjonen vår er i liten grad i tråd med statens prinsipper for eierstyring. Hvor mye handlingsrom har et styre klemmt mellom en eier og administrasjonen?

Om ansatterepresentantene

De aller fleste ansatterepresentantene er medlemmer av en fagforening, men bare en drøy tredjedel av dem er tillitsvalgte. Vi finner en tettere kobling mellom posisjonene i privat sektor, selv om organisasjonsgraden her er langt lavere. Men ser vi nærmere på tallene våre, finner vi at det er langt mer vanlig å koble posisjonene i helseforetakene og svært lite vanlig i universitets- og høyskolesektoren. Det gir grunn til å undersøke nærmere hvordan de to pilarene i medbestemmelsessystemet fungerer i ulike virksomhetstyper.

Drøyt fire av ti ansattevalgte har aldri tatt opp saker i styret på eget initiativ. Her spiller tillitsverv ingen rolle. De tillitsvalgte er imidlertid mer aktive i forberedelsen av styremøte i betydningen å ha kontakt med andre. Tre av ti styremedlemmer uten tillitsverv gjør ingen forberedelser som omfatter kontakt med andre aktører, det være seg styrekolleger, ledelse eller de ansatte. Dette inviterer til spørsmål om rollen man har som styremedlem – er man først og fremst representant for de ansatte eller er forpliktelsen overfor eierne det viktigste? Er man, i tråd med Pitkins (1967) begrepsbruk en delegat eller en trustee?

Om innflytelse

Styremedlemmenes oppfatning av egen innflytelse varierer etter hvilken sak vi spør om. Øverst på lista kommer «overordnede strategiske beslutninger». Analysen tyder videre på at vi finner de mest innflytelsesrike ansatterepresentantene på øverste

styrenivå og i foretak/annet. Anlysemodellen har imidlertid lav forklaringskraft, og det er all grunn til å studere dette videre.

Forholdet til ledelsen og de eiervalgte styremedlemmene synes å være viktig, jo bedre forhold, jo mer innflytelse. Her må det understrekes at sammenhengen også kan gå den andre veien. Her trengs det dermed åpenbart videre studier. Nesten halvparten av de tillitsvalgte medlemmene har møte med ledelsen i forkant av styremøtene. Funnene som er gjort med hensyn til administrasjonens rolle i styret, gjør det svært interessant å spørre om hva som behandles på styremøtene. Møte med administrasjonen aktualiserer også spørsmålet om forholdet mellom styreordningen og hovedavtalen. Styrebehandling – og dermed informasjon om og mulighet til å referere de ansattes holdninger i en sak – kan ikke erstatte rettigheter i hovedavtalen. Samtidig er det verd å legge merke til at universitets- og høyskolesektoren – eller altså den sektoren i vårt utvalg som har forhandlingsrett i enkelte saker etter statens hovedavtale § 19 – er de i vårt utvalg som rapporterer om minst innflytelse.

Referanser

- Bergh, T. (1983). Medbestemmelse eller opposisjon? Noen hovedtrekk ved den norske debatten siden 1945 om demokrati i arbeidslivet. I T. Bergh (red.), *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Universitetsforlaget.
- Bruun, N. (2006). The Corporate Governance Agenda and Employee Representation on Company Boards in the EU and the Nordic Countries. I B. Bercusson (red.), *Paths to progress. Mapping innovation on information, consultation and participation for employee involvement in corporate governance* (s. 38–46). Brussels: SDA.
- Carlsen, T. O. (2017). Ansattes styrerepresentasjon – en oversikt over reglene. *Arbeidsrett*, 01/2017, 51–79.
- Furre, B. (1991). *Vårt hundreår: norsk historie 1905–1990*. Samlaget.
- Hagen, I. M. (2020). Employee Representatives on Company Boards – Hostages, Renegades or Fierce Opponents? *Nordic journal of working life studies*, 10(2), June.
- Hagen, I. M. (2015). *Sidespor – den demokratiske bedriftsforsamling*. Fafo-rapport 2015:34.
- Hagen, I. M. (2011). Medarbejdervalgte medlemmer av bestyrelsen – hvorfor benytter ikke alltid de ansatte deres rettigheter? *Tidsskrift for Arbejdsliv*. Werks Forlagsdistribution/CSA.
- Hagen, I. M. (2010). *Det mektige mindretallet. Ansatterepresentasjon i styret mellom Corporate Governance og Industrial Relations*. Doktoravhandling, ISS, UiO (også som Fafo-rapport 2010:02).
- Hagen, I. M. & Svarstad, E. (2021). *Ansattes styrerepresentasjon i privat sektor. Fortsatt nedgang i bruk av ordningen?* Fafo-notat 2021:07.
- Hagen, I. M. & Svarstad, E. (2018). 15 år med anbefalinger for eierstyring og selskapsledelse – fortsatt aktive direktører og passive styrer? *Magma*, 0518.
- Hagen, I. M., Olberg, D. & Neergaard, K. (2017). *De offentlige tariffområder – endring og praktisering*. Fafo-rapport 2017:15.
- Hagen, I. M. & Pape, A. (1997). *Medspiller eller motspiller? Ledere og tillitsvalgtes erfaringer med Hovedavtalen i staten*. Fafo-rapport 227.
- Hagen, I. M., Seip, Å. A. & Svalund, J. (2020). *Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling?* Fafo-rapport 2020:28.
- Lærgreid, P. & Olsen, J. P. (1978). *Byråkrati og beslutninger: en studie av norske departement*. Universitetsforlaget.
- Meld. St. 8 (2019-2020). *Statens direkte eierskap i selskaper. Bærekraftig verdiskaping*. NOU 2010: 01. *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*.
- NOU 1974: 60. *Ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet (Hollerutvalget)*.
- Pitkin, H.F. (1967), *The Concept of Representation*. University of California Press
- St.meld. nr. 28 (1976-77). *De ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet*.
- Svalund, J., Andersen, R. K., Bråten, M. & Hagen, I. M. (2020). *Ansattes opplevelse av medvirkning og medbestemmelse ved NTNU*. Fafo-rapport 2020:22.
- Trygstad, S. C. & Hagen, I. M. (2004). *Nye samarbeidsordninger etter sykehusreformen. Evaluering av samarbeidsordningen mellom ledere og tillitsvalgte på regionalt nivå i Helse Øst RHF*. Fafo-rapport 453.
- Trygstad, S. C., Andersen, R. K., Alsos, K., Bråten, M., Hagen, I. M. & Jensen, R. S. (2021). *Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning i Norge*. Fafo-rapport 2021:10
- Ulseth, T. S. (2014). Taushetsplikt for ansattevalgte styremedlemmer. *Lov og rett*, 1/2014.

Ansattevalgte styremedlemmer i offentlig eide virksomheter

Ansattes rett til å velge representanter til selskapets styre er en viktig del av det norske bedriftsdemokratiet. Også ansatte som jobber i offentlig eide virksomheter som helseforetak, universitet og høyskoler, statsforetak, kommunale foretak og interkommunale foretak, er dekket av regler om slik representasjon.

I dette notatet rettes for første gang søkelyset mot denne gruppen ansattrepresentanter. To spørsmål står sentral: i) blir rettighetene bruk, er de ansatte representert i styret i disse virksomhetene? ii) i hvilken grad gir styreposisjonen innflytelse? Datagrunnlaget er en nettbasert spørreundersøkelse.

Notatet er en del av et prosjekt om arbeidstakernes medbestemmelse og medvirkning i norsk arbeidsliv. Oppdragsgiver er Arbeids- og sosialdepartementet.



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

Fafo-rapport 2010:08
ID-nr.: 10345