



OsloMet - storbyuniversitetet

**Åshild Olaussen**

---

# **Medbestemmelsen i staten**

**En studie av partenes forståelse og argumentasjon i hovedavtaleforhandlingene høsten 2019**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 8. mai 2020**

## **Forord**

Det er mange som har bidratt til arbeidet med denne oppgaven og som fortjener en takk.

Takk til min arbeidsgiver, Unio, som har latt meg bruke arbeidstid på å gjennomføre denne erfaringsbaserte masteren i styring og ledelse ved OsloMet. Jeg vil også takke Unios forhandlingsutvalg i statlig tariffområde som lot meg få være observatør på alle forhandlingsutvalgsmøtene i forkant av og under hovedavtaleforhandlingene i 2019. En spesiell takk til leder av utvalget, Guro Elisabeth Lind og spesialrådgiver Atle Gullestad.

Videre vil jeg takke alle dem som velvillig lot seg intervju og på den måten bidro med verdifulle data til studien min. Takk til statens personaldirektør, til lederne i alle hovedsammenslutningene i staten og deres rådgivere.

Det er en stor jobb å transkribere alle intervjuopptakene til tekst. Takk til Lavrans Holm-Hansen som hjalp meg med en stor del av dette arbeidet.

Under hele arbeidet med masteroppgaven har jeg fått den veiledningen og støtten jeg trengte fra min gode veileder Christin Thea Wathne på Arbeidsforskningsinstituttet AFI ved OsloMet. Christin har utfordret meg, oppmuntret meg, lest utkast og bidratt med fruktbare forslag og kommentarer. En stor takk til henne.

Takknemlig for all hjelp, moralsk støtte, kommentarer og inspirasjon fra de som på ulikt vis har bidratt underveis i masteroppgaveprosessen, det endelige resultatet er allikevel mitt ansvar alene.

Oslo, mai 2020

## **Sammendrag**

Et overordnet mål med denne studien er å gi økt oppmerksomhet til og bidra med økt kunnskap om partssamarbeidet og avtaleverkets plass og betydning i styring og ledelse av norsk offentlig sektor. Helt konkret har jeg tatt for meg forståelsen av medbestemmelsen i staten, og studert partenes forståelse av medbestemmelse gjennom å følge reforhandlingen av hovedavtalen i staten høsten 2019. Gjennom en kombinasjon av dokumentanalyser, observasjon og intervjuer ser jeg nærmere på hvordan arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden forstår og begrunner medbestemmelsen, hvorvidt de forstår medbestemmelse på ulike måter, og hvorvidt det rådende styrings- og ledelsessystemet i staten har betydning for hvilke hensyn og begrunnelser som vektlegges i partenes forståelse av medbestemmelsen. Medbestemmelsen kan begrunnes og forstås ut fra et demokratiperspektiv og et effektivitetsperspektiv. Jeg finner at tyngdepunktet i begrunnelsen for medbestemmelsen, både hos arbeidsgiver og arbeidstakerne, først og fremst ligger i betraktninger knyttet til deltakelse og medbestemmelse som et strategisk verktøy som skaper gode og effektive virksomheter. Studien indikerer at New Public Management (NPM), som i staten særlig gir seg utslag i mål- og resultatstyring som viktigste styringsprinsipp, får betydning for hvordan medbestemmelsen både oppleves og oppfattes. Arbeidsgivers forståelse preges av en effektivitetslogikk der innskrenkninger i arbeidsgivers styringsrett, gjennom medbestemmelsen slik den i dag er utformet i hovedavtalen, kan oppleves som et hinder for god ledelse. Arbeidstakersidens forståelse preges av en opplevelse av at medbestemmelsen er blitt svekket som følge av en kombinasjon av NPM-orienterte styringsformer og økt politisk detaljstyring.

## **Abstract**

An overarching aim of this study is to contribute to increased knowledge about the importance of the cooperation between the social partners and the collective agreements, in the management of the Norwegian public sector. Specifically, I have studied the social partners' understanding of co-determination in the state sector by following the renegotiation of the Basic agreement in the state sector during the fall of 2019. Through a combination of document analyzes, observation and interviews, I look more closely at how the employer and the employee side understand and reason the co-determination, whether they understand co-determination in different ways, and whether the dominant system of public management in the state has an impact on the considerations and reasons that are emphasized in the parties' understanding of the co-determination. Co-determination can be justified and understood from a democracy perspective and an efficiency perspective. I find that the main focus of the rationale for co-determination, both with the employer and the employees, lies primarily in considerations related to participation and co-determination as a strategic tool for efficient public services. The study indicates that New Public Management (NPM), and the focus on goals, targets and result indicators as central management principles, have an impact on how co-determination is perceived. Employers' understanding is characterized by an efficiency logic in which restrictions on the employer's management prerogative, through the co-determination as it is currently formulated in the Basic agreement, can be perceived as an obstacle to good management. The employee's understanding is characterized by the perception that co-determination has been weakened as a result of a combination of NPM-oriented forms of governance on the one hand and increasing use of direct political decision making on the other hand.

## **Innhold**

Forord .....	I
Sammendrag .....	II
Abstract .....	III
1 Bakgrunn .....	1
2 Nærmere om den norske samfunnsmodellen .....	3
2.1 Medbestemmelsesbarometeret .....	5
2.2 Begrepet medbestemmelse .....	6
3 Metode .....	7
3.1 Valg av forskningsdesign .....	7
3.2 Forhandlinger er sensitive .....	9
3.3 Valg av intervjuobjektene og gjennomføring av intervjuene .....	10
4 Et teoretisk rammeverk for å studere medbestemmelse i staten .....	12
4.1 Styring og ledelse .....	12
4.2 Styringssystemer i staten .....	14
4.3 Ledelse .....	17
4.4 Arbeidsgivers styringsrett .....	17
4.5 Ulike logikker .....	18
4.6 Gangen videre – fra teori til analyse .....	19
5 Hovedavtalen i staten – historisk bakteppe og opptakten til reforhandling .....	21
5.1 Utvikling av arbeidsplassdemokrati i staten - demokratilogikken .....	21
5.2 Opptakten til forhandlingene høsten 2019 - effektivitetslogikken .....	22
6 Reforhandling av hovedavtalen i staten og forståelsen av medbestemmelse .....	24
6.1 Hovedavtalen – Grunnmur, Bibel eller rammeverk? .....	24
6.2 Motivasjonen for å endre .....	27
6.2.1 Jobbe på nye måter .....	27
6.2.2 Omstilling og effektivisering .....	28

6.3	Hva ønsket partene å endre? .....	30
6.3.1	Hva er reell medbestemmelse?.....	32
6.3.2	Likeverdige parter .....	36
6.4	Politisk styring og medbestemmelse .....	38
6.4.1	Økt politisk styring? .....	39
7	Konklusjoner .....	43
8	Litteraturliste .....	47
9	Vedlegg .....	51
9.1	Vedlegg 1, Intervjuguide .....	51
9.2	Vedlegg 2, Informasjonsskriv og samtykkeerklæring.....	52
9.3	Vedlegg 3, Formålsparagrafen i Hovedavtalen i staten.....	55
§ 1	Formål og intensjoner.....	55

## **Figurliste**

Figur 1. Den norske modellen som en «triangelmodell» gjengitt fra Dølvik mfl. (2014)...	4
Figur 2. Grad av standardisering og kontroll og medbestemmelse i ulike tariffområder, fra Medbestemmelsesbarometeret 2019 .....	5
Figur 3. Ledelse og styring langs to dimensjoner fra Ladegård og Vabo (2010).....	14
Figur 4. Lederplakaten i staten.....	26

# 1 Bakgrunn

Hovedavtalen i staten er en avtale inngått mellom Staten, som arbeidsgiver, og de fire hovedsammenslutningene for de statsansatte (LO stat, Unio, Akademikerne og YS stat).

Hovedavtalens formål er å sikre et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer (Hovedavtalen §1). Høsten 2019 skulle hovedavtalen i staten reforhandles.

Forhandlingene skulle være ferdige i løpet av november og en ny reforhandlet Hovedavtale skulle være klar den 1. desember 2019. I denne oppgaven skal jeg se nærmere på hva som skjedde i forbindelse med forhandlingene. Jeg ville se på partenes forståelse av medbestemmelse og om en reforhandlet hovedavtale ville føre til endringer i medbestemmelsen. Metodisk har jeg fulgt prosessen rundt reforhandlingen, og gjennom intervjuer og dokumentanalyse sett nærmere på arbeidsgiversidens og arbeidstakersidens ønsker, ambisjoner og argumentasjon, spesielt knyttet til medbestemmelsen.

Forhandlingene startet den 5. november, men det ble raskt klart at det ikke ville bli noen reelle forhandlinger i denne omgangen, og partene ble den 6. november enige om å prolongere, det vil si videreføre eksisterende avtale, i 12 måneder. De ble i etterkant enige om i fellesskap å utarbeide et bedre kunnskapsgrunnlag knyttet til forståelsen og praktiseringen av dagens avtale fram mot nye forhandlinger høsten 2020. I og med at det ikke ble noen ny avtale kan ikke oppgaven min drøfte hvorvidt medbestemmelsen i staten er endret som følge av forhandlingene høsten 2019. Men partenes ønsker, ambisjoner og argumentasjon har det like fullt vært mulig å studere. Jeg ønsker å belyse hvorvidt partene forstår medbestemmelse på ulik måte. Forstår de medbestemmelsen først og fremst som en demokratisk rettighet begrunnet i tanker om deltakerdemokratiet og verdien av deltakelse og innflytelse i seg selv, eller først og fremst som et virkemiddel for samarbeid som skal gi effektive virksomheter? Har det rådende styrings- og ledelsessystemet i staten betydning for hvilke hensyn og begrunnelser som vektlegges i partenes forståelse av medbestemmelsen?

En overordnet ambisjon med oppgaven er å synliggjøre partssamarbeidet og avtaleverkets plass og betydning i styring og ledelse i norsk offentlig sektor, noe jeg mener er mangelfullt dekket i norsk faglitteratur og teoriutvikling innenfor organisasjonsteori, offentlig politikk og administrasjon.



Et sentralt kjennetegn ved norsk arbeidsliv er høy organisasjonsgrad, rundt 50 prosent, og omfattende avtaledekning. Organisasjonsgraden er særlig høy i staten, der den ligger på omtrent 85 prosent (Nergaard 2020, 13). En viktig del av den norske arbeidslivsmodellen er arbeidstakersidens påvirkningsmuligheter forankret i avtaleverk som knytter medbestemmelsen til lokal tilstedeværelse og lokale tillitsvalgte. Berg m.fl. (2016) peker på at kombinasjonen av lokale tillitsvalgte, et tariffregulert arbeidsliv og lønns- og arbeidsvilkårsforhandlinger, og stor grad av koordinering på tvers av tariffavtaler og partenes deltakelse på politikkkutforming på samfunnsnivå, gir økt tillit mellom ansatte, ledelsen og myndigheter.

Hernes (2006) argumenterer for at det som gjerne omtales som den norske modellen ikke bare har en funksjon på makronivå (inntektsutjevne gjennom sentraliserte forhandlinger og frontfagsmodellen), men at den også har betydning for bedrifts- eller arbeidsplasskulturen. Avtalene og de lovfestede institusjonene for dialog og samarbeid på virksomhetsnivå legger, ifølge Hernes, grunnlaget for sosial kapital og tillit i organisasjonen. Dette skjer fordi det er etablert rutiner for dialog og kompromisser; man utvikler kjennskap om hverandres posisjoner, argumenter og begrunnelser; det etableres gjensidighet i utvikling av forslag til løsninger; og ikke minst man får erfaringen med at forhandlinger og samarbeid mellom partene er en pågående og gjentakende prosess, noe som maner til ansvarlighet.

Til tross for fagforeningenes sentrale posisjon i norsk arbeidsliv er betydningen av partssamarbeid og medbestemmelse i liten grad gjenspeilet i faglitteraturen knyttet til styring og ledelse verken i privat eller offentlig sektor. Trygstad mfl. publiserte høsten 2019 en kunnskapsstatus som omhandler arbeidstakers rett til medbestemmelse og medvirkning. Der skriver de innledningsvis at det er forbausende få studier som har undersøkt utbredelse, omfang av og kvaliteten på bedriftsdemokratiske ordninger. De savner også undersøkelser der bedriftsdemokratiske ordninger er den avhengige variabelen som undersøkes. Derimot finner de flere arbeider der deltakelse, innflytelse og involvering inngår som mer eller mindre eksplisitte uavhengige variabel (Trygstad mfl. 2019, 6).

Det er behov for mer kunnskap både om hvordan det organiserte arbeidslivet virker inn på styring og ledelse i offentlig sektor, og om hvordan ulike styrings- og ledelsesmodeller virker inn på partssamarbeidet og medbestemmelsen.

## 2 Nærmere om den norske samfunnsmodellen

Den norske samfunnsmodellen eller den norske modellen, som den også gjerne blir omtalt som, er et begrep som brukes for å beskrive sentrale trekk ved organiseringen av økonomien, arbeidslivet og det politiske systemet som er karakteristisk for Norge, og for så vidt de øvrige nordiske landene. I sluttrapporten fra det nordiske forskningsprosjektet NorMod 2030, beskrives hvordan de nordiske landene har vært kjennetegnet av sterke institusjoner og tett samspill mellom økonomisk styring, arbeidslivsorganisering og velferdsstat (Dølvik mfl. 2014). Et sentralt begrep de lanserer, er «konfliktpartnerskap». Dette begrepet viser i utgangspunktet til relasjonene mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden som ble utviklet etter inngåelsen av den første Hovedavtalen i 1935<sup>1</sup>:

*«Felles spilleregler for tvisteløsning la grunnlag for forutsigbarhet, læring og tillit, og relasjonene mellom partene i arbeidslivet tok form av et «konfliktpartnerskap». Dette partnerskapet bygde på anerkjennelse av gjensidig avhengighet og en erkjennelse av at man måtte finne løsninger på både felles og motstridende interesser (Dølvik mfl. 2014, 18)».*

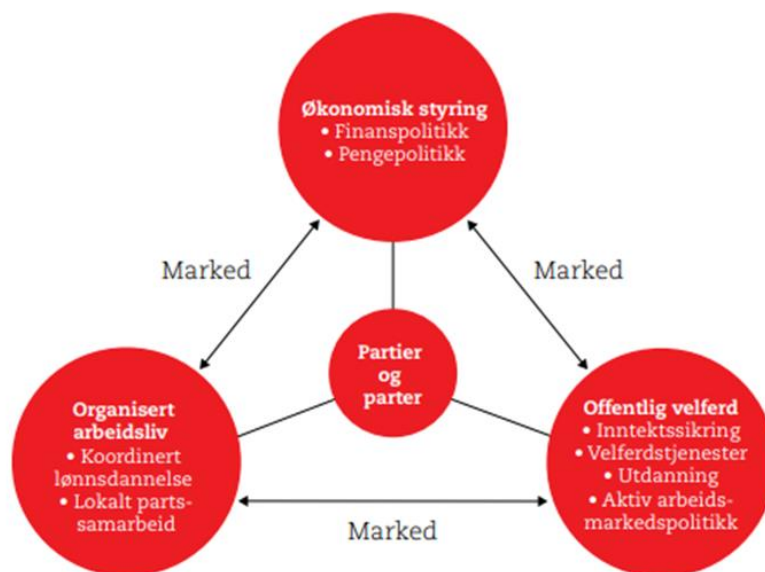
NorMod-forskerne mener liknende mønstre for samarbeid og konfliktløsning ga opphav til relativt stabile koalisjonsmønstre i politikken, og dannet grunnlag for utviklingen av de nasjonale velferdsordningene. NorMod 2030-prosjektet framstiller den norske modellen som en «triangelmodell» der de tre grunnpilarene er økonomisk styring, offentlig velferd og organisert arbeidsliv.

---

<sup>1</sup> Den første hovedavtalen ble inngått i 1935 mellom daværende Arbeidernes faglige landsorganisasjon og Norsk Arbeidsgiverforening.

---

## Grunnpilarene i den tradisjonelle nordiske modellen – små åpne økonomier avhengige av internasjonal handel



---

Figur 1. Den norske modellen som en «triangelmodell» gjengitt fra Dølvik mfl. (2014)

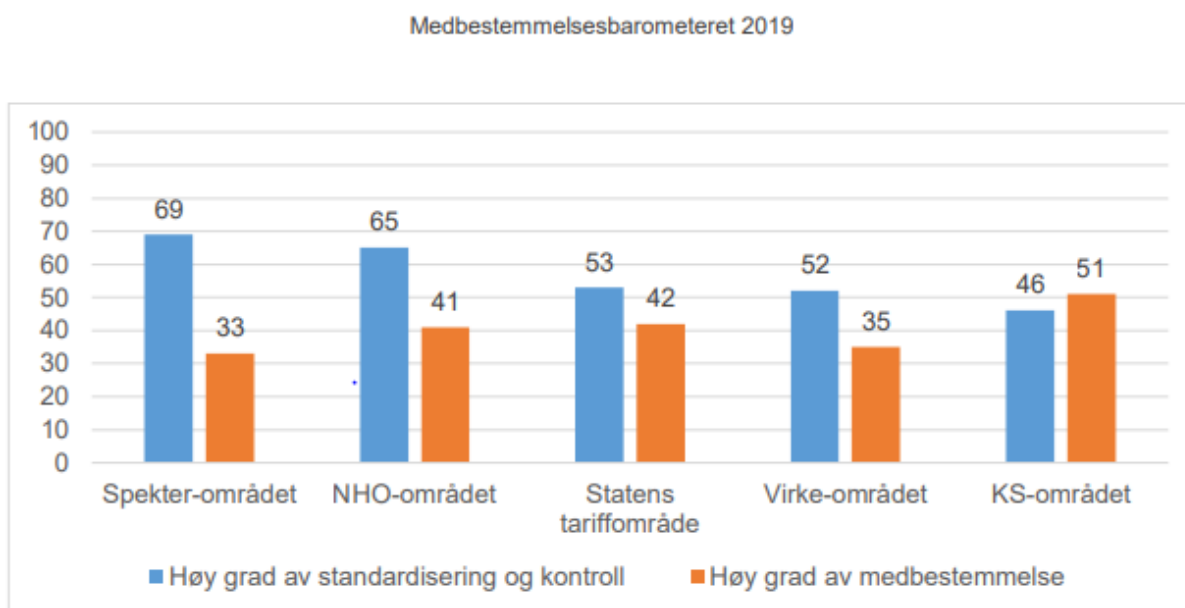
Dette er en interessant framstilling av den norske modellen fordi den kobler ulike komponenter i samfunnsmodellen. Min studie av medbestemmelse i staten, finner sted innenfor rammen av den grunnpilaren som omfatter et organisert arbeidsliv. I mange sammenhenger er det nettopp partssamarbeid, koordinert lønnsdannelse og trepartssamarbeidet mellom arbeidslivets organisasjoner og myndighetene, som omtales som den norske modellen<sup>2</sup>. NorMod 2030-prosjektet bidrar med kunnskap om at det organiserte arbeidslivet er *en* avgjørende komponent, men ikke den eneste komponenten i den norske modellen. Politikk, økonomi, velferd og arbeidsliv er gjensidig avhengige av hverandre i triangelmodellen. Det er derfor god grunn til å anta at hvordan partssamarbeidet og medbestemmelsen, konfliktpartnerskapet, utspiller seg i arbeidslivspillaren, påvirkes av de andre komponentene, men også selv virker inn på hele samfunnsmodellen.

---

<sup>2</sup> <https://www.idebanken.org/innsikt/artikler/den-norske-modellen>  
<https://www.tekna.no/lonn-og-arbeidsvilkar/den-norske-modellen--hva-er-det/>  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/vedlegg/rapporter\\_2012/norge2020\\_kap5\\_norskmodell.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/vedlegg/rapporter_2012/norge2020_kap5_norskmodell.pdf)

## 2.1 Medbestemmelsesbarometeret

Arbeidsforskningsinstituttet AFI har utviklet Medbestemmelsesbarometeret. Et barometer er et verktøy som brukes til å måle trykk. Medbestemmelsesbarometeret søker å måle trykket på det de omtaler som den norske samarbeidsmodellen<sup>3</sup>. Til hjelp i denne målingen har AFI etablert fire kategorier av styring- og ledelsesbegreper som illustrerer hvordan ulike virksomheter i norsk arbeidsliv utøver styring og ledelse. Disse fire er 'standardisering og kontroll', 'medvirkning', 'lojalitet og lydighet' og 'medbestemmelse' (Falkum mfl. 2019, 12). Gjennom et spørsmålsbatteri til et representativt utvalg av den yrkesaktive befolkningen i Norge, søker barometeret å fange opp endring og utvikling i forholdet mellom ansatte og ledelse. Medbestemmelsesbarometeret 2019 viser at 'standardisering og kontroll' er den styrings- og ledelsesformen som øker i dominans, men både 'medvirkning' og 'medbestemmelse' holder stand som sentrale styrings- og ledelsesformer i det norske arbeidslivet (ibid. 60). Graden av 'standardisering og kontroll' og graden av 'medbestemmelse' varierer mellom de ulike tariffområdene:



Figur 17 Prosentandeler som har høy grad av henholdsvis standardisering og kontroll og medbestemmelse (4 og 5 på skala fra 1 – 5= høy grad) (Prosenttall)

Figur 2. Grad av standardisering og kontroll og medbestemmelse i ulike tariffområder, fra Medbestemmelsesbarometeret 2019

<sup>3</sup> Medbestemmelsesbarometerets begrep 'den norske samarbeidsmodellen' må forstås som parallell til betegnelsen 'konfliktpartnerskap' brukt av Normod-forskerne.

Tallene fra medbestemmelsesbarometeret indikerer at opplevelsen av medbestemmelse ikke er spesielt høy i staten. Den er lavere i det statlige tariffområdet enn i det kommunale tariffområdet og omtrent likt med privat sektor i NHO-området.

## **2.2 Begrepet medbestemmelse**

Medbestemmelse omhandler ansattes mulighet for innflytelse på arbeidsplassen. Hva denne innflytelsen består i eller på hvilken måte den er institusjonalisert kan variere. Det foreligger ingen entydig definisjon av hva medbestemmelse i norsk arbeidsliv betyr. I NOU 2010:1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*, skriver utvalget at en rekke begreper brukes om ansattes deltakelse og samarbeidet mellom partene i norsk arbeidsliv: medbestemmelse, medvirkning, innflytelse, medinnflytelse, konsultasjon, drøfting, forhandling og bedriftsdemokrati for å nevne noen. Begrepene brukes i stor grad om hverandre.

I medbestemmelsesbarometeret skilles det mellom medbestemmelse og annen medvirkning ved at medbestemmelse er representativt og ivaretas gjennom tillitsvalgte og strukturerte møtepunkter mellom arbeidsgiver og fagforeningene [...] (Falkum m fl 2019, 8).

Denne forståelsen av medbestemmelse vil også legges til grunn i denne oppgaven. Det er en naturlig avgrensning av begrepet, gitt at det er medbestemmelsen gjennom hovedavtalen i staten som er tema for denne oppgaven. Denne definisjonen av medbestemmelse sier noe om hvem som deltar i medbestemmelsen, men gir ingen føringer knyttet til hvorfor deltakelse er viktig/riktig eller hvilken form deltakelsen skal ha bortsett fra at møtepunktene skal være strukturerte. Spørsmål knyttet til begrunnelse for og formen på medbestemmelse er nettopp det denne oppgaven vil gå nærmere inn i.

### **3 Metode**

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven er: Hvordan forstår partene i det statlige tariffområdet medbestemmelsen? Forstår de den på ulik måte? Jeg er interessert i hvorvidt forståelsen av medbestemmelsen utfordres og/eller endres som følge av de rådende styrings- og ledelsessystemene i statlige virksomheter. Gjennom AFIs medbestemmelsesbarometer foreligger det forskning på de ansatte i norsk arbeidsliv sin opplevelse av medvirkning og medbestemmelse. Barometeret gir nyttig og interessant kunnskap om det opplevde omfanget, utbredelsen, av medvirkning, medbestemmelse og ulike styrings- og ledelsesformer. Jeg ønsket å gå nærmere inn i partenes forståelse av medbestemmelse i et gitt tariffområde, staten. Jeg er ikke først og fremst interessert i omfanget av opplevd medbestemmelse, men hvordan utøvelsen av medbestemmelsen forstås og begrunnes. Da blir det viktig å analysere omgivelsene, eller den settingen, som omgir denne utøvelsen. Jeg antar med andre ord at omgivelsene forstyrrer eller innvirker på det fenomenet jeg studerer. I studier der konteksten har betydning, er det vanlig å velge kvalitative forskningsmetoder, gjerne en eller annen form for case-studier (Holm-Hansen 2005, 73). Jeg valgte derfor å legge opp til et kvalitativt forskningsdesign.

#### **3.1 Valg av forskningsdesign**

I kvalitativ forskning undersøker man ikke først og fremst utbredelsen av noe eller at noe skjer. Man forsøker i stedet å avdekke mønstre i studieobjektene forståelser og praksiser, hvordan de henger sammen med de situasjonene de kommer fram i og hva slags dynamikk(er) som opererer. Man prøver med andre ord å forklare og forstå et fenomen. En vanlig karakteristikk av kvalitative forskningsmetoder sett i forhold til kvantitative metoder er at kvalitative metoder framhever innsikt der kvantitative framhever oversikt, og kvalitative metoder søker forståelse der kvantitative søker forklaring (Tjora 2010, 19).

I et handlingsorientert- eller forståelsesorientert perspektiv, kan det være viktigere å få fram/synliggjøre dypere årsaker bak et problem og konsekvenser av dette, enn å beskrive symptomene på problemet og hvor ofte de oppstår (Flyvbjerg 2006, 229). Flyvbjerg (ibid.) argumenterer for at forskerens nærhet til den virkeligheten som skal studeres, slik kvalitative studier som case-studier åpner for, og den læringsprosessen dette medfører for forskeren, ofte kan være en forutsetning for dypere og med avansert forståelse.

Yin (1994) argumenterer for at case-studier egner seg godt når man skal studere noe som skjer i samtid og man antar at konteksten har innvirkning på det man skal studere:

*“A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident. In other words, you would use the case study method because you deliberately wanted to cover contextual conditions believing that they might be highly pertinent to your phenomenon of study” (Yin, 1994:13).*

Planen med denne studien var å følge reforhandlingen av hovedavtalen i staten så tett som mulig for å studere de ulike partenes forståelse av medbestemmelse, om posisjonene i forhandlingene var uttrykk for en endring i synet på medbestemmelse, og om resultatet av forhandlingene innebar en endring i form av mer eller mindre medbestemmelse.

Hovedavtaleforhandlingen er i seg selv et gitt case, med et begrenset antall aktører. Det er én arbeidsgiver, staten representert ved statens personaldirektør, og fire hovedsammenslutninger på arbeidstakersiden; LO stat, Unio, Akademikerne og YS stat, som alle er representert ved sine forhandlingsledere.

Selv er jeg til daglig fagsjef i sekretariatet i Unio. Som fagsjef for det samfunnspolitiske arbeidet i Unio er jeg ikke direkte involvert verken i arbeidslivspolitikken eller i noen av Unios forhandlingsutvalg. Posisjonen ga meg allikevel en nærhet til flere sentrale aktører i den forhandlingsprosessen jeg skulle studere, og gode muligheter for å kunne følge prosessen løpende.

For å få den ønskede innsikt i det fenomenet jeg skulle studere og utnytte det kvalitative designets fordel ved at forskeren har en nærhet til den virkeligheten som skal studeres, valgte jeg å kombinere flere måter for datainnsamling. Jeg samlet inn skriftlige dokumenter, som diskusjonsnotater utarbeidet i forkant av forhandlingene, krav og tilbud under forhandlingene og pressemeldinger og liknende uttalelser etter inngåelsen av en ny hovedavtale. Dokumenter gir informasjon om et saksforhold nedtegnet på et spesielt tidspunkt og et spesielt sted, gjerne med tanke på spesifikke lesere. Dokumenter kan derfor si oss noe om forfatterne, deres virkelighetsforståelse, samt de meninger og faktabeskrivelser som forfatterne ønsker å presentere (Johannessen mfl. 2016, 99). Videre ville jeg supplere med data fra observasjon og intervjuer, to svært vanlige måter for innsamling av kvalitative data, for ytterligere å kunne

undersøke og forstå partenes posisjoner, og betydningen av innholdet i de skriftlige dokumentene. I og med at selve forhandlingene involverer et ganske begrenset antall aktører, ville jeg forsøke å inkludere alle de mest sentrale aktørene i datamaterialet mitt.

### **3.2 Forhandlinger er sensitive**

En stor utfordring med å skulle følge en forhandlingsprosess er at mye av informasjonen jeg fikk tilgang til er hemmelig eller sensitiv, i den forstand at det kan svekke den ene partens forhandlingsposisjon hvis den andre parten blir gjort kjent med denne informasjonen. Det at jeg er ansatt i den ene hovedsammenslutningen, og derfor ikke er å anse som en nøytral eller uavhengig forsker, fikk derfor innvirkning på gjennomføringen av studien. Det var en ulempe at jeg ikke kunne følge flere av eller alle aktørene like tett. På den annen side fikk jeg sannsynligvis følge den ene parten, Unio, langt tettere enn en person utenfra organisasjonen ville ha fått.

I juni 2019 kontaktet jeg leder av Unios forhandlingsutvalg i staten og fikk en avtale om at jeg kunne få være observatør på alle forhandlingsutvalgsmøtene i Unio fram til og gjennom hovedavtaleforhandlingene. I forhandlingsutvalget deltar representanter fra de medlemsforbundene som har medlemmer i det statlige tariffområdet. De må ha trygghet for at den informasjonen de deler, de tankene eller forslagene de lufter og de avveiningene de gjør underveis i en slik forhandlingsprosess, ikke spres for omverdenen eller kommer uvedkommende for øret. Det er mye taushetsbelagt informasjon. Min tilstedeværelse skjedde selvsagt under forutsetning av at jeg respekterte dette. Jeg valgte å være en passiv observatør, som var til stede i møtene, lyttet og noterte. Jeg observere diskusjonene, utarbeidelse av forhandlingsstrategier og de endelige kravene.

Basert på kunnskapen og informasjonen fra observasjonen i Unios forhandlingsutvalg og de skriftlige dokumentene, ville jeg etter forhandlingene gjennomføre intervjuer med alle de involverte partene. Tanken var at jeg gjennom intervjuene kunne få dypere kunnskap og forståelse for hva som lå til grunn for de ulike partenes krav, få en innsikt i argumentasjonen de brukte og ikke minst få deres refleksjoner rundt eventuelle endringer i medbestemmelsesinstituttet. Men så ble det ingen ny avtale. Partene ble, som allerede redegjort for, enige om å prolongere avtalen med ett år. Det innebærer at en del av den informasjonen jeg var interessert i, fortsatt var å oppfatte som sensitiv informasjon for partene. Ved å fortelle meg «for mye» kunne de risikere å ødelegge egen forhandlingsposisjon



foran gjenopptakelsen av hovedavtaleforhandlingene høsten 2020. Jeg måtte derfor ta høyde for denne situasjonen da jeg planla intervjuene, under henvendelsen til de ulike partene og i utviklingen av intervjuguiden.

### **3.3 Valg av intervjuobjektene og gjennomføring av intervjuene**

Hovedavtalen i staten forhandles mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene på sentralt nivå. Det vil si at det er staten ved Statens personaldirektør og lederne av de fire hovedsammenslutningene i staten, LO stat, Unio, Akademikerne og YS stat som forhandler. Jeg vurderte at disse personene var viktige og helt sentrale kilder for studien min. Bak forhandlingslederne finnes både forhandlingsutvalg og et rådgiverapparat. Av kapasitetshensyn kunne jeg ikke intervju alle disse, men samtidig var jeg interessert i rådgivernes synspunkter, da disse er i en annen posisjon enn de tillitsvalgte forhandlingslederne. Jeg valgte derfor å inkludere rådgiverne som informanter på arbeidstakersiden.

Intervjuer kan være åpne, strukturerte eller semistrukturerte. For meg var det viktig å studere både hva informantene svarte, og hvordan de snakket om de ulike temaene. Jeg ville derfor unngå at jeg selv gjennom spørsmålsformuleringene la føringer på intervjuobjektene, og på den måten påvirket hva de vektla i sin fortelling og hvilket språk de brukte. Samtidig ville jeg sikre meg at jeg gjennom intervjusamtalene fikk høre alle partenes refleksjoner og synspunkter på de samme temaene. Jeg valgte derfor å bruke åpne, semistrukturerte intervju. Semistrukturert intervju innebærer at en lager intervjuguide med forberedte nøkkelspørsmål eller temaer, men utdypende eller oppklarende spørsmål kan formuleres underveis i intervjuet. Intervjuguiden var med unntak av små tilpasninger, den samme under alle intervjuene.

I intervjuene på arbeidstakersiden deltok både forhandlingsleder og rådgiver, noe som ga intervjuet et preg av fokusgruppeintervju. Lerdal og Karlsson (2008) peker på at ved intervju i fokusgrupper framskaffes informasjonen fra en gruppedynamisk interaksjonsprosess. Deltakerne gis mulighet til en friere uttrykksform, for eksempel ved å fortelle gode og/ eller humoristiske historier relatert til temaet som er i fokus. De argumenterer for at bruk av fokusgruppeintervjuer egner seg godt i studier der man særlig er opptatt av holdninger, erfaringer og hvordan kunnskap produseres og brukes i en bestemt kulturell kontekst, og at dette gjør fokusgruppeintervjuet spesielt egnet til å beskrive dominerende verdier i spesielle kulturer og subkulturer. Tjora (2010, 107) peker på at et ekstra interessant aspekt ved

fokusgruppeintervjuer er at de kan fange opp meninger i interaksjonen som oppstår mellom deltakerne. Jeg opplevde at valg av felles intervju med forhandlingsleder og rådgiver var et godt design for å kartlegge hva hovedsammenslutningene var opptatt av og hvordan de snakket om det.

Alle intervjuene ble gjennomført i løpet av desember 2019.

## **4 Et teoretisk rammeverk for å studere medbestemmelse i staten**

Det er behov for å etablere et rammeverk for analysen av partenes forståelse av medbestemmelsen. Medbestemmelsen er en sentral del av den relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som kan omtales som konfliktpartnerskapet. Og som redegjort for, er konfliktpartnerskapet eller den norske samarbeidsmodellen, et kjennetegn ved styring og ledelse i norsk arbeidsliv. Rammeverket må derfor bygge på teoretiske perspektiver knyttet til styring og til ledelse, og mer spesifikt styring og ledelse i offentlig sektor og staten. Videre vil jeg koble rådende styrings- og ledelsesmodeller og teori om utvikling av institusjonelle logikker. Institusjonell teori, og mer spesifikt teori om institusjonelle logikker, tilfører en kontekstuell forståelse til studien, som jeg mener er viktig for å analysere styrings- og ledelsesmodellenes mulige innvirkning på forståelsen av medbestemmelse.

### **4.1 Styring og ledelse**

Det er nærliggende å tenke at Hovedavtalen og medbestemmelsesinstituttet, som er summen av de paragrafene i hovedavtalen som regulerer medbestemmelse, først og fremst er knyttet til ledelse. Dette vil bli nærmere utdypet senere, knyttet til en kort diskusjon om arbeidsgivers styringsrett. Men det vil være vanskelig å studere ledelse, eller sider ved ledelsen, uten samtidig å se nærmere på under hvilke betingelser denne ledelsen utøves. Jeg vil forsøke å forstå hvordan styring og ledelse i staten virker inn på og forholder seg til de ansattes medbestemmelse. Hva er egentlig styring og ledelse, og hvilke sammenhenger er det mellom disse begrepene?

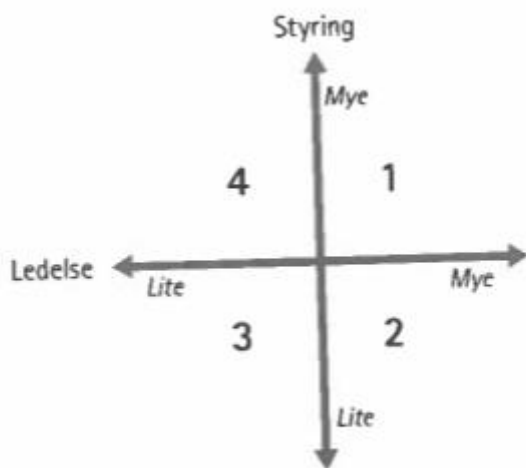
Christensen mfl. (2015) hevder styring forbindes med et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et system av formelle styringsinstrumenter. Og at i offentlige organisasjoner vil dette innebære at det politiske og administrative lederskapet styrer fra et politisk mandat og basert på et sett formelle vedtak, lover, regler og organisasjonsformer (Christensen mfl. 2015, 123).

Christensen mfl. (ibid.) framstiller styring og ledelse gjennom ulike perspektiv. De plasserer begrepene på en akse der den ene enden representerer mye styring og mindre ledelse, det de omtaler som et instrumentelt perspektiv. Den andre enden representerer mer ledelse enn styring, og blir omtalt som det kulturelle perspektivet. Det instrumentelle perspektivet legger vekt på at organisasjonene oppfattes som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse

mål som blir regnet for viktige i samfunnet. Organisasjonene handler formålsrasjonelt ved utføring av oppgavene, og resultatene av handlingene blir som ønsket (Christensen mfl.2015, 34). Organisasjonsstrukturen er gjerne hierarkisk, i tråd med Max Webers ideal for godt styresett gjennom byråkratiet, beskrevet i «Bureaucracy» (1922). Det kulturelle perspektivet problematiserer de instrumentelle forutsetningene, og fokuserer i stedet på de begrensninger og muligheter som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner. Her betraktes ledelse som en alternativ styringsform til tradisjonell styring, og som noe som er viktigere enn, og noe som legger begrensninger på, instrumentell styring.

Det instrumentelle perspektivets begrensninger kan også forklares gjennom eksterne endringer i samfunnet, som får følger for styring og ledelse i offentlig forvaltning. Sand (2015) viser til økonomiens globalisering og framveksten av det kunnskapssamfunnet med både økt profesjonsmakt og økt brukerorientering som vi har i dag, som slike omfattende endringer i samfunnet og i staten. Vi har fått en stat med omfattende delegasjon av myndighet og mer selvstendigjorte organisasjonsformer, det Sand omtaler som en differensiert stat. «Delegering, differensiering med hensyn til funksjoner og oppgaver og kompleksitet i kommunikasjonen mellom organene setter betydelige grenser for hva som kan oppnås gjennom hierarkisk og overordnet styring» (Sand 2015, 112). Mer ledelse kommer da som følger av disse endringene.

Den endimensjonale aksene, «mye styring – lite ledelse» ----- «mye ledelse – lite styring», bidrar til å strukturere en analyse av styrings- og ledelsessystemer i staten. Men jeg finner det enda mer fruktbart å ta utgangspunkt i Ladegård og Vabos (2010, 25) todimensjonale perspektiv på forholdet mellom styring og ledelse:



Ledelse og styring langs to dimensjoner

Figur 3 Ledelse og styring langs to dimensjoner fra Ladegård og Vabo (2010)

Her legges det som et sentralt premiss at ledelse og styring aktivt forholder seg til hverandre, og at det er vanskelig å tenke seg det ene uten å inkludere det andre. Dette todimensjonale perspektivet impliserer at ledelse og styring både kan utvikle seg uavhengig av hverandre, men også kan påvirke hverandre. Ladegård og Vabo (ibid.) argumenterer for at det er tre dynamikker som kan skape bevegelse i denne todimensjonale helheten der både styring og ledelse inngår: styring og ledelse kan erstatte hverandre, konkurrere med hverandre og betinge hverandre. Den første dynamikken handler enkelt sagt om at sterk styring gjør ledelse overflødig, og motsatt at ledelse kan erstatte styring. Dette kjenner vi igjen fra den tidligere diskusjonen om instrumentelt versus kulturelt perspektiv. Den andre dynamikken oppstår når ledelse og styring eksisterer side om side, men i konkurranse med hverandre. Den siste dynamikken viser til at der ledelse betinger styring, eller omvendt, vil innføring av nye styringssystemer også kreve mer vekt på ledelse.

Alle dynamikkene, men spesielt den siste, gir en relevant ramme for å studere medbestemmelsen, slik den er hjemlet i Hovedavtalen, både som en sentral del av ledelsen i statlige virksomheter, men også i relasjon til de statlige styringssystemene.

#### 4.2 Styringssystemer i staten

Styring innebærer både å fatte beslutninger og å iverksette beslutningene i praksis (Røiseland og Vabo 2016, 10). Hermansen og Stigen (2013, 153) hevder det er rimelig å forutsette at det

er en sammenheng mellom måten offentlig virksomhet er organisert og styrt på, og hvor godt virksomheten presterer. I faglitteraturen vises det gjerne til følgende ulike styringsformer:

Offentlig administrasjon: Denne styringsformen kjennetegnes av styring gjennom lovgiving, med stor vektlegging på utforming av regler og retningslinjer. Den blir ofte omtalt som regelstyring. Denne styringsformen vokste fram i takt med framveksten av velferdsstaten, og var den dominerende styringsformen i vestlige demokratier fram til 1980-tallet. Offentlig administrasjon opererer i en sentralisert stat, grensen mellom offentlig og privat er klart definert, og det er en klar forskjell mellom politikk og administrasjon. Politikerne utformer politikken, mens byråkratiet har i oppgave å iverksette den (Røiseland og Vabo 2016, 19).

New Public Management (NPM): Denne styringsformen, som har vært sentral i offentlig styring siden 1980-tallet, kjennetegnes av styring der det offentlige henter modeller og inspirasjon fra privat sektor. NPM er ikke en enhetlig modell eller teori, men snarere en sammenfatning av ulike reformelementer. NPM vektlegger effektivitet og resultat, og innebærer en mer indirekte kontroll i styring av forvaltningen gjennom økt bruk av ulike typer mål- og resultatstyringssystemer framfor styring gjennom regler og rutiner. Politikerne skal fokusere på strategiutvikling og overordnede mål, mens de offentlige virksomhetene blir ansvarlige for å nå de satte målene innenfor de rammene og ressursene de har til disposisjon (Røiseland og Vabo 2016, 20).

Samstyring: Denne styringsformen beskriver en ny type styringsprosesser som svarer på behovet for interorganisatorisk samarbeid i en tid der både produksjon av tjenester og iverksetting av offentlig politikk er blitt stadig mer komplekst og fragmentert. Røiseland og Vabo definerer samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2016, 21).

Selv om alle de ulike styringssystemene opererer parallelt i staten, så er det mål- og resultatstyring som er det mest sentrale styringsvirkemiddelet, og fungerer som et organiserende prinsipp gjennom hele den statelige virksomheten. Mål- og resultatstyring ble vedtatt som styringsprinsipp i staten i 1987. Økonomiske argumenter har ofte vært viktige for at NPM-reformer er blitt satt ut i livet (Christensen 2006, 216). Tradisjonell Offentlig administrasjon, med sitt fokus på prosedyrene og at lover og regler ble fulgt, ble kritisert for å

være byråkratisk, lite effektivt og kostnadsdrivende. Med NPM skiftet fokuset over på resultatene og på hvordan man kunne få best mulig måloppnåelse med begrensede ressurser. Dette fokuset på «mer igjen for pengene», kan være med å forklare hvorfor NPM fikk tilslutning fra både den ideologiske høyresiden og fra sosialdemokratiske miljøer. For høyresiden kunne NPM oppfattes som et ideologisk innlegg for en nedbygging av offentlig sektor. Mens for sosialdemokratiske regimer ble NPM oppfattet som en nødvendig omstilling for å styrke staten og offentlig sektor gjennom økt effektivisering. I boka «The third way. The Renewal of Social Democracy» fra 1999, viste Antony Giddens nettopp hvordan dette argumentet om nødvendig omstilling for å bevare velferdsstaten var avgjørende for å gi NPM-relaterte reformer innpass og legitimitet i mange land.

Mål- og resultatstyringens skifte fra regler og prosedyrer og over på resultater, gir behov for å operasjonalisere overordnede politiske mål i underliggende delmål og til å utvikle resultatindikatorer som kan gi samlet informasjon tilbake om faktisk måloppnåelse. I Hoods (1991, 139) oversikt over sentrale elementer i NPM blir dette formulert gjennom flere doktriner. Den første doktrinen sier at det må være eksplisitte standarder og resultatmåling. Det innebærer at mål må defineres, indikatorer for suksess må utvikles og disse må gjerne være kvantitative. Begrunnelsen for dette er behovet for ansvarliggjøring (accountability), det vil si at aktører som er delegert oppgaver i et system holdes ansvarlig for bestemte resultater eller handlinger. En annen doktrine sier at det må være større vektlegging på resultatkontroll. Det innebærer økt desentralisering av oppgaver og resultatbaserte belønninger. Og begrunnelsen ligger i behovet for å vektlegge resultatene heller enn prosedyrene. En tredje doktrine sier at større disiplin og sparsommelighet i ressursbruken må vektlegges. Det innebærer kutt i kostnader, motstand mot fagforeningskrav og begrensning av kostnader til kjernevirksomheten. Begrunnelsen ligger i behovet for å dempe offentlig sektors ressursbruk og «gjøre mer med færre ressurser».

Denne delegasjonen av autoritet til den enkelte virksomhet, som naturlig følger av mål og resultatstyringen, gir samtidig økt betydning og vektlegging av ledelse i de enkelte virksomhetene. Dette er i tråd med det todimensjonale perspektivet til Ladegård og Vabo, der styring og ledelse betinger hverandre og der innføring av nye styringssystemer også vil kreve mer vekt på ledelse.

### **4.3 Ledelse**

Faglitteraturen knyttet til ledelse, ledelsesteorier og organisasjonsteori er svært omfattende, og her vil jeg bare kort trekke fram noen sentrale perspektiver som jeg mener kan bidra til en fruktbar analyse i denne oppgaven. Med overgangen fra regelstyring til økt vektlegging av mål- og resultatstyring, blir ledernes oppgave i økende grad å omforme resultatkravene til målsettinger som gir mening, og som kan brukes som retningslinjer i den virksomheten eller enheten vedkommende leder. Ladegård og Vabo (ibid) peker på at slike resultatkrav ofte er kvantitativt bestemte, gjerne i form av økonomisk resultat, og mangler et mer verdimesig fundament. Dette har i sin tur skapt et behov for å utvikle lederkompetanse som kan utvikle et slikt fundament. Falkum mfl. (2019) legger også vekt på at resultat- og målstyringen har lagt grunnlaget for lederutvikling som eget fagfelt, og viser til utviklingen av to ulike retninger innenfor Human Relations (HR).

Harvard-skolen tok utgangspunkt i et humanistisk perspektiv der effektivitet gjennom gode relasjoner mellom ledelse og medarbeidere, delegering, medvirkning og ansvarlighet stod i fokus. Denne retningen omtales gjerne som «myk» HR. Den andre retningen Michigan-skolen, omtales gjerne som «hard» HR. Her ble et økonomisk perspektiv lagt til grunn og det var stor vektlegging av kontroll- og insentivsystemer. I motsetning til Ladegård og Vabo som framhever at økt fokus på resultatkrav gir økt behov for verdimesig ledelse, hevder Falkum mfl. at tendensen de senere år har gått i retning av mer «hard» HR. HR-funksjonene har i mindre grad blitt sosiale og i økende grad gått i retning av å bli strategiske og betraktes som virkemiddel for realisering av organisasjonenes overordnede målsettinger, gjerne nær knyttet til økonomiske parameter. Det praktiske innholdet i strategiske HR-tiltak er utviklingen av belønnings- og insentivsystemer og informasjons- og styringssystemer. Virksomhetslederen, også i staten, går fra å være faglig ansvarlig til i større grad å bli økonomisk ansvarlig (Falkum mfl. 2019, 9).

### **4.4 Arbeidsgivers styringsrett**

Sentralt i forståelsen av styring og ledelse er begrepet arbeidsgivers styringsrett. Arbeidsgivers styringsrett vil si rett til å stifte og bringe til opphør et arbeidsforhold, og å lede, fordele og kontrollere arbeidet (Engelsrud, 2017). Det ligger i selve begrepet styringsrett, at den som besitter denne posisjonen – arbeidsgiveren – har rett til å styre. I utgangspunktet åpner det for en ganske uinnskrenket makt til arbeidsgiver.



I norsk arbeidsliv er ikke arbeidsgivers styringsrett uinnskrenket. Begrensningene på styringsretten blir blant annet omtalt i en høyesterettsdom fra 2008: «*..arbeidsgiverens styringsrett – retten til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet. Generelt kan begrensninger i styringsretten følge av lov, tariffavtaler eller individuelle arbeidsavtaler*» (Rt. 2008 s. 856).

Både avtaleverket og sentrale lover som Arbeidsmiljøloven og Ferieloven, og for statsansatte også Statsansatteloven, er med på å begrense styringsretten. Engelsrud (ibid.) framhever at det er en asymmetri i maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og at de står i en ganske forskjellig posisjon når det gjelder de rettigheter og plikter arbeidskontrakten medfører for hver av dem. Denne ubalansen mellom partene kan medføre fare for misbruk og utnytting av arbeidskraft. Det kan derfor argumenteres med at juridiske regler som begrenser styringsretten finner sin legitimitet i behovet for å beskytte den presumtivt svakere parten i forholdet. Tilsvarende vil medvirkning og medbestemmelse på arbeidsplassen, gjennom avtaleverket, være et demokratiserende element som benyttes for å oppnå det Engelstad (1999 i Trygstad 2019) omtaler som «rimelig likeverd i demokratiske omgangsformer». Dette makt- og demokratiperspektivet, var sentralt i opprettelsen av den første hovedavtalen i 1935 og vi finner det igjen i det omtalte konfliktpartnerskapet. Som vi skal se var det også et sentralt perspektiv i forbindelse med opprettelsen av hovedavtalen i staten.

#### **4.5 Ulike logikker**

Et siste ledd i det teoretiske rammeverket for analysene i denne studien, tar sitt utgangspunkt i institusjonell teori, nærmere bestemt det som omtales som institusjonelle logikker. Jeg vil argumentere for en sammenheng mellom rådende styrings- og ledelsesmodeller, og utviklingen av ulike institusjonelle logikker som gjenspeiles i ledelsen av statlige virksomheter, og i forståelsen og begrunnelsen for medbestemmelsen.

Med institusjonell logikk menes de verdier, normer og forestillinger om den sosiale virkeligheten som gir mening i organisasjonen (Wathne 2018, 32). Begrepet institusjon må i denne sammenheng forstås i betydningen at menneskelige aktiviteter er blitt institusjonalisert. Wathne viser til hvordan en institusjonell verden oppfattes som en objektiv virkelighet, selv om det er mennesker som har skapt institusjonen gjennom sine gjentakende og vanemessige handlinger (ibid., 33). Thornton mfl. (2013) hevder institusjonelle logikker skaper referanserammer som betinger aktørenes valg av hva som er meningsskapende, det språket de velger å bruke for å motivere handling og deres selvoppfattelse og identitet. De prinsippene,

praksisene og symbolene som følger de enkelte institusjonelle logikkene, former hvordan mening blir skapt og hvordan rasjonalitet blir oppfattet og erfart. Videre argumenterer de for at styrken til teorien om institusjonelle logikker ligger i at dette perspektivet tar høyde for dualiteten i de materielle og symbolske aspektene ved institusjonen. Det er sentralt for å forstå hvordan aktører endrer institusjoner i en kontekst der de samtidig også blir betinget av dem (Thornton mfl. 2013, 18).

#### **4.6 Gangen videre – fra teori til analyse**

Trygstad m.fl (2019) peker i sin kunnskapsstatus over nyere forskning knyttet til bedriftsdemokratiske ordningers utbredelse og virkemåte i Norge og Norden, på at spørsmålet om hvorfor og hvordan arbeidstakere og deres representanter skal være med å bestemme, er blitt ulikt forklart. Medbestemmelsen kan forstås og begrunnes med utgangspunkt i to ulike perspektiver, det de omtaler som rettighetsperspektivet og effektivitetsperspektivet. Innenfor rettighetsperspektivet handler det om å formalisere og forankre deltakelse og innflytelse, også som et gode i seg selv. Innenfor effektivitetsperspektivet betraktes deltakelse primært som et strategisk verktøy som, ved riktig bruk, vil skape effektive virksomheter.

Med utgangspunkt i mitt empiriske materiale skal jeg analysere om disse perspektivene eller begrunnelsene også kan relateres til den eller de institusjonelle logikkene, som jeg velger å kalle demokratilogikken og effektivitetslogikken.

Før jeg går nærmere inn i analysen og tolkningen av de dataene jeg har, vil jeg understreke at både gjennom de skriftlige kildene og av informantene mine, både arbeidsgiver og arbeidstakerne, gis det uttrykk for oppslutning om den norske modellen. Og i denne sammenhengen er det den pilaren i den norske modellen som omhandler det organiserte arbeidslivet generelt og partssamarbeidet spesielt som har vært tematisert. Oppslutning om den norske modellen og partssamarbeidet innebærer nødvendigvis ikke felles forståelse av hva som ligger i eller bør ligge i medbestemmelsesinstituttet, verken begrunnelsen for eller utøvelsen av medbestemmelsen. Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket jeg har redegjort for, vil analysen min nettopp forsøke å etablere mer kunnskap om de sentrale partene i det statlige tariffområdets forståelse av medbestemmelsen. Forstår de medbestemmelsen først og fremst som en demokratisk rettighet begrunnet i tanker om deltakerdemokratiet og verdien av deltakelse og innflytelse i seg selv, eller først og fremst som et virkemiddel for samarbeid som skal gi effektive virksomheter? Og har det rådende

styringssystemet betydning for hvilke hensyn og begrunnelser som vektlegges i partenes forståelse av medbestemmelsen? Er det rom for å hevde at disse begrunnelsene er påvirket av den eller de institusjonelle logikkene som oppstår under og er dominerende i statens styringssystem og virksomhetenes ledelse?

## **5 Hovedavtalen i staten – historisk bakteppe og opptakten til reforhandling**

Framforhandlingen av den første hovedavtalen i staten skjedde før NPM gjorde sitt inntog og mål- og resultatstyring ble den dominerende styringsformen i staten. Styringen var preget av klare skiller mellom politikk og administrasjon. Politikerne utformet politikken, mens byråkratiet hadde i oppgave å iverksette den gjennom bruk av lover og regler. Samtidig hadde det på 1960- og 70-tallet oppstått en demokratiseringsbølge og en ny forståelse av demokrati som innebar noe mer enn deltakelse gjennom valg. Dette nye synet gjenspeilet seg blant annet i nye teorier om deltakerdemokratiet, der den felles kjernen var at innbyggernes deltakelse i politiske beslutninger er av grunnleggende betydning. Folks makt ligger i medbestemmelsen over saker som påvirker dem, og det ble særskilt lagt vekt på medvirkning på de steder der folk tilbringer det meste av tiden sin, nemlig på arbeidsplassen (Bergh, 1983).

Det demokratiske aspektet og ulike avveininger knyttet til spørsmålet om hva som er demokratisk, er sentrale både under forarbeidene og forhandlingene som ledet fram til vedtaket av Hovedavtalen i staten i 1980. Den deltakerdemokratiske begrunnelsen ved medbestemmelse i arbeidslivet, også for offentlige ansatte, kommer blant annet til uttrykk i regjeringens mandat til et offentlig utvalg som ble nedsatt i 1972 (Holler-utvalget) for å utrede de ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet. Der vises det til at regjeringens syn er at ønsket om et reelt demokrati må oppfattes som en målsetting om at alle mennesker skal ha mulighet til innflytelse på de avgjørelser som gjelder dem selv, og at det må også gjelde de deler av arbeidslivet som omfatter offentlige virksomheter (St. meld nr 28 (1976-77)). Samtidig ble dette veid opp mot andre demokratiske prinsipper. Jeg vil her trekke fram to hovedtyper av avveininger som ble diskutert, og som underbygger en antakelse at denne fasen var dominert av det jeg vil omtale som en demokratilogikk.

### **5.1 Utvikling av arbeidsplassdemokrati i staten - demokratilogikken**

En første utfordring med hensyn til arbeidsplassdemokrati og medbestemmelse for de offentlige ansatte, var bekymringen for at statlige ansatte skulle få større politisk innflytelse enn andre innbyggere i landet. I mandatet til Holler-utvalget kommer dette til uttrykk på denne måten: «(...) de ansatte i offentlig virksomhet må på mange måter oppfattes som tjenere for hele vårt folkestyre. [...] Det vil være lite i pakt med demokratiske prinsipper om

de som er ansatt i offentlig virksomhet skulle ha en særlig rett til innflytelse over viktige landsomfattende, regionale eller lokale spørsmål utover den de har på linje med andre medborgere» (St. meld nr 28 (1976-77), 5). I en gjennomgang av arbeidet i sentralforvaltningen med medbestemmelsesretten i offentlig sektor, peker Læg Reid (1983) nettopp på denne konflikten mellom det han omtaler som personaldemokratiet og folkestyret. «I praksis har det reelle stridstemaet dreia seg om på kva område og i kva utstrekning omsynet til politisk styring skal setja grenser for utforminga av medbestemmingsretten for dei tilsette» (Læg Reid 1983, 126).

Den andre avveiningen går mellom direkte deltakelse og medvirkning fra arbeidstakerne på den ene siden og representativ deltakelse gjennom organisasjonene og tillitsvalgtapparatet på den andre siden. Privat sektor hadde på denne tiden vært gjennom en bedriftsdemokratiseringsprosess, og fått ulike ordninger for medbestemmelse gjennom bedriftsutvalg og rett til styreplasser. Læg Reid (1983) forteller om de ulike posisjonene knyttet til hvorvidt man i staten skulle velge en samarbeidsutvalgsordning, jf privat sektors bedriftsutvalg, eller en forhandlingsordning. I den endelige hovedavtalen i staten ble det et begrenset samarbeidssystem sammenliknet med privat sektor. Det ble ikke opprettet samarbeidsutvalgsordninger blant annet med den begrunnelse at medbestemmelse her ville gi innflytelse utover selve virksomhetens egne anliggender. Derimot fikk de ansatte gjennom organisasjonene, forhandlingsrett på en del områder, for eksempel knyttet til interne organisasjonsendringer. Områdene for forhandlingsrett er listet opp i HA § 19.

Vektleggingen av deltakerdemokratiet og behovet for å ivareta arbeidsplassdemokratiet også for de statlige ansatte, stod med andre ord sentralt da den første hovedavtalen i staten ble framforhandlet. Er denne demokratilogikken like tilstedeværende i dag? Eller er det andre logikker som er dominerende nå?

## **5.2 Opptakten til forhandlingene høsten 2019 - effektivitetslogikken**

I forkant av reforhandlingene av hovedavtalen var både hovedsammenslutningene og arbeidsgiver gjennom ulike forberedelsesprosesser, både hver for seg og i fellesskap. Den store aktiviteten ble utløst av et diskusjonsinitiativ fra arbeidsgiverrådet i staten.

Arbeidsgiverrådet i staten er et rådgivende organ til Kommunal og moderniseringsdepartementet som gjennom statens personaldirektør har ansvar for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten. Arbeidsgiverrådet ble opprettet i 2017 og består av

15 virksomhetsledere fra ulike deler av staten. De skal bidra aktivt til utviklingen av den statlige arbeidsgiverpolitikken. Høsten 2018 sendte arbeidsgiverrådet ut tre diskusjonsnotater under den felles tittelen «Fungerer hovedavtalen som et nødvendig verktøy for medbestemmelse på din arbeidsplass?». De tre notatene som tar for seg henholdsvis 1) begrepet likeverdige parter, 2) forhandling og drøfting, og 3) omstilling, stiller mange spørsmål ved hensiktsmessigheten ved innretningen på hovedavtalen. Som den videre analysen vil komme nærmere inn på, knytter mange av disse hensiktsmessighetsspørsmålene seg til virksomhetenes muligheter for effektiv omstilling og resultatoppnåelse. På arbeidstakersiden ble mange kraftig provoserte av både tonen og innholdet i de tre notatene. Det ble klart for alle at i de kommende forhandlingene var det i hvert fall *en* av partene som ønsket større og reelle endringer av avtalen. En av arbeidstakerne uttrykte i intervjuet:

*«Så jeg hadde ikke forutsett i inngangen til dette, (...) at hovedavtaleforhandlinger plutselig skulle være noe mer enn en egentlig litt sånn formalisert ting. Og det ble nok veldig aktualisert av den inngangen som arbeidsgiverrådet tok. Jeg tenker at det var det som gjorde at man virkelig begynte å sette fokus på at det kom til å bli en ordentlig gjennomgang da, av hovedavtalen.» (Unio)*

## **6 Reforhandling av hovedavtalen i staten og forståelsen av medbestemmelse**

Gjennomgangen av hovedavtalen i staten sin opprinnelse viser hvordan demokratilogikken var tydelig til stede da avtalen i sin tid ble inngått. I den følgende analysen vil jeg begynne med å se nærmere på hvordan partene i dag selv beskriver hovedavtalen. Er det de samme logikkene som dominerer? Videre vil jeg se på argumentasjonen de ulike partene bruker for å ville endre, eventuelt ikke endre, avtalen. Med utgangspunkt i analysen av disse begrunnelsene vil jeg forsøke å få en bedre innsikt i partenes forståelse av medbestemmelsen.

### **6.1 Hovedavtalen – Grunnmur, Bibel eller rammeverk?**

I hovedavtalens formålsparagraf står det at avtalen er inngått med det formål å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer. Det vises i tillegg til at den skal være grunnlaget for arbeidstakernes rett til medbestemmelse, gi arbeidstakerne reell innflytelse på arbeidsplassen, være et redskap for å utvikle ledelse, medbestemmelse og arbeidsmiljø, gi den enkelte arbeidstaker mulighet for faglig og personlig utvikling og bidra til fleksible og brukervennlig tjenesteyting med et godt arbeidsmiljø, god ledelse, bedre resultatoppnåelse og et godt forhold til innbyggerne. (Hovedavtalen § 1).

I forkant av reforhandlingen høsten 2019, stilte statens arbeidsgiverråd spørsmål ved hvorvidt hovedavtalen var egnet til å nå sine formål. I en video<sup>4</sup> på nettsiden til arbeidsgiverrådet begrunner lederen, Mari Trommald, behovet for en gjennomgang av hovedavtalen med at avtalen er gammel, og at det er *«få ting som vi holdt på med i 1985 som vi tenker fortsatt er den eneste gode måten å tenke på»*. Og spør videre *«hva er det aller viktigste som vi må jobbe med i hovedavtalen for nettopp å sikre det gode samarbeidet med ansatte, med ledere. Sånn at vi oppnår enda bedre resultater i staten framover?»*.

I videoen fra Arbeidsgiverrådet omtales hovedavtalen som et rammeverk, det stilles også spørsmål om hvordan hovedavtalen kan bli et aktivt og godt verktøy. I intervjuet jeg gjorde med arbeidsgiver beskriver informanten hovedavtalen som det regelverket hvor utøvelsen av partssamarbeidet i staten blir beskrevet. I tillegg til å vektlegge hovedavtalen som et verktøy for resultatoppnåelse, peker arbeidsgiver i intervjuet på at den viktigste funksjonen til hovedavtalen er å forklare hvorfor man har medbestemmelse og verdien av medbestemmelse.

---

<sup>4</sup> <https://vimeo.com/287394207>

Arbeidsgiver omtaler hovedavtalen som et regelverk, et rammeverk og verktøy, med andre ord både noe som rammer inn – setter grenser – og noe som kan brukes for å skape noe. Informantene fra arbeidstakersiden snakker også om hovedavtalen som et rammeverk for medbestemmelse, en avtale som regulerer forholdet mellom organisasjonene og arbeidsgiver. Men i tillegg tar informanter fra hovedsammenslutningene i bruk betegnelser som henspiller på noe solid, bestandig og hellig:

*«Jeg tenker at hovedavtalen er på en måte medbestemmelsens grunnlov». (YS)*

*«Du snakker om grunnloven, jeg har også brukt ordet Bibelen». (YS)*

*«Den er jo de tillitsvalgte Bibel for å bruke det uttrykket». (LO)*

*«Hovedavtalen er jo grunnmuren for hvordan man skal samarbeide ute på institusjonene, arbeidsgivere og arbeidstakere». (Unio)*

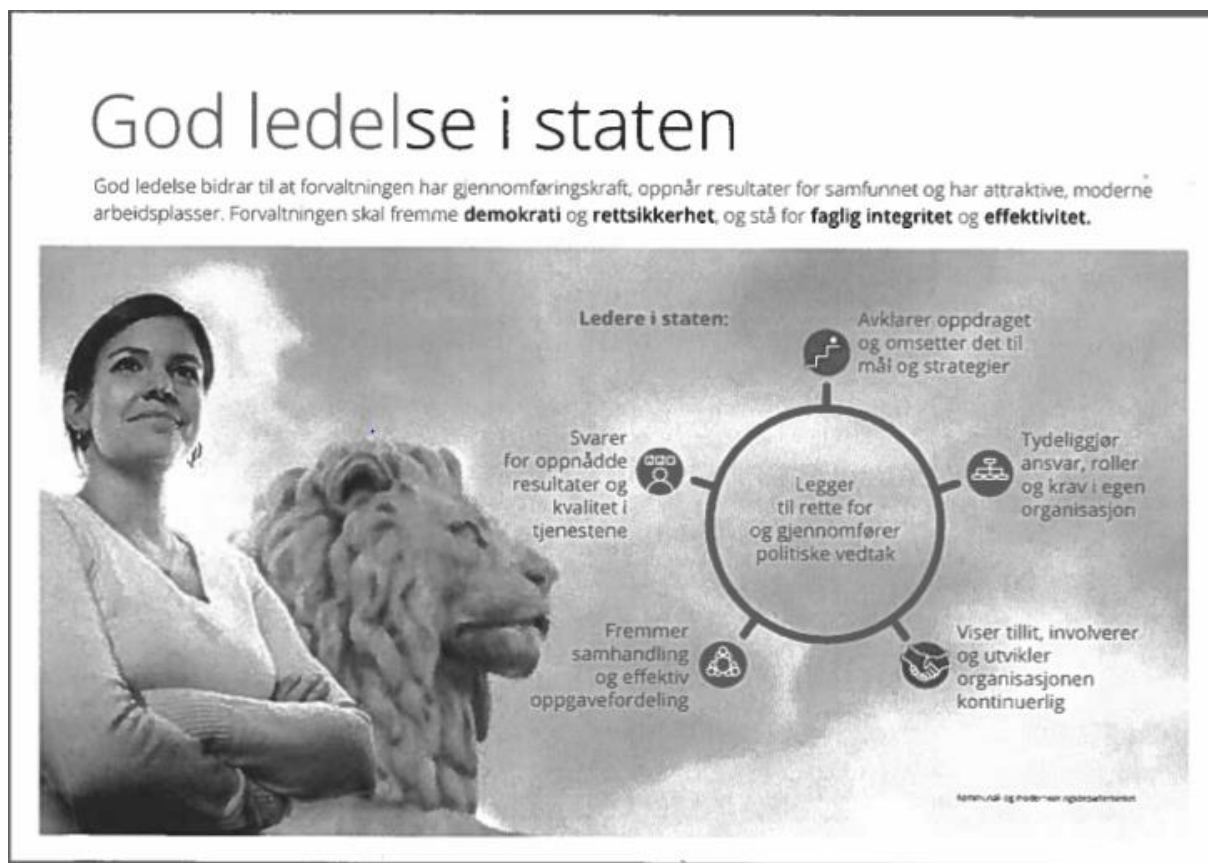
*«Så den er på en måte grunnloven». (Akademikerne)*

Sitatene over viser hvordan alle de fire hovedsammenslutningene beskriver hovedavtalen ved bruk av metaforer som gir uttrykk for hovedavtalen som noe konserverende og rettighetssikrende. Dette blir ytterligere forsterket fra en av informantene som sier at:

*«Jeg har sagt mange ganger når vi blir møtt med det her [at hovedavtalen er gammel og tungrodd] at altså, grunnloven er også gammel – den er enda eldre enn hovedavtalen i staten – så det er ikke det...,men den fungerer jo allikevel». (LO)*

Det er interessant å se hvordan lederen for arbeidsgiverrådet i videoen gir uttrykk for at hovedavtalens fremste funksjon skal være bedre resultater i staten. Både i diskusjonsnotatene fra arbeidsgiverrådet og i mitt intervju med personaldirektøren vektlegges digitalisering, effektivisering, virksomhetenes behov for nye arbeidsformer og bedre resultatoppnåelse. Dette er helt i tråd med statens egen arbeidsgiverstrategi 2016 – 2020 og Lederplakaten. Der er en av hovedstrategiene at de lokale arbeidsgiverne skal være resultatorientert, ha god gjennomføringsevne og legge til rette for aktivt medarbeiderskap. I forlengelse av strategien har de laget Lederplakaten:





Figur 4. Lederplakaten i staten

Her gjenkjennes trekk fra både det «humanistiske» perspektivet fra Harvardskolen og det økonomiske perspektivet til Michiganskolen. Det interessante her er ikke om Lederplakaten er uttrykk for myk eller hard HR, men at prinsippene for lederskap i staten så tydelig bygger på mål- og resultatstyrings behov for en ledelse som kan omforme resultatkravene til målsettinger som gir mening, og kan gi resultater som svarer til kravene. I videoen fra leder i arbeidsgiverrådet og i intervjuet med statens personaldirektør framkommer det hvordan disse prinsippene ser ut til å betinge arbeidsgivers valg av hva som er meningsskapende og det språket de velger å bruke for å motivere handling, i sine forberedelser til reforhandlingen av hovedavtalen. Jeg tolker dette som et uttrykk for den institusjonelle logikken jeg har valg å omtale som effektivitetslogikken.

På arbeidstakersiden er ikke språkbruken knyttet til hovedavtalens funksjon like tydelig et uttrykk for denne effektivitetslogikken. Men også her kommer det til uttrykk en verdsetting av hovedavtalen med begrunnelser i tråd med det effektivitetsperspektivet Trygstad mfl. (2019) viste til. Det nevnes for eksempel at hovedavtalen i historisk lys har bidratt til forutsigbarhet, og at gjennom å regulere partssamarbeidet har vi sikret fredstid «[...] det har vært utrolig viktig for hele... altså for Norge, for alle omstillinger, for økonomisk vekst». (Unio)

Samtidig kan allegorien både til Bibelen og Grunnloven også tolkes som et uttrykk for arbeidstakernes verdsetting av hovedavtalen og at de ser på den som et opphøyd sett av leveregler.

*«Det er jo kilden til hvordan vi som parter skal forholde oss til hverandre»*

(Akademikerne)

*«Det er kjernen i forhold til hvordan vi i statlig virksomhet generelt sett skal samarbeide ute» (LO)*

I min analyse av empirien finner jeg at arbeidsgiver i sin fortelling om hva hovedavtalen er, i større grad enn arbeidstakersiden gir uttrykk for verdier og forestillinger som kan forstås innenfor effektivitetslogikken. Og de knytter tydeligere hensikten med hovedavtalen til resultatoppnåelse. Arbeidstakerne vektlegger i større grad hovedavtalen som rettighetssikrende, noe som kan tolkes som et uttrykk for demokratilogikken. Men det mest iøynefallende med hovedsammenslutningenes beskrivelser av hovedavtalen, er bildet de tegner av noe (nesten) uforanderlig og hellig, ved bruk av metaforer som grunnloven og Bibelen.

## **6.2 Motivasjonen for å endre**

Som redegjort for, ble det i arbeidsgiverrådets diskusjonsnotater stilt spørsmål ved hvorvidt avtalen er egnet til å nå sine formål, og da med vekt på at hovedformålet er god resultatoppnåelse i staten. Det er særlig to begrunnelser for å ville endre, som ble vektlagt fra arbeidsgiversiden. Den ene er knyttet til at verden og arbeidslivet har endret seg, og man jobber og organiserer arbeidet på en annen måte nå, enn da avtalen ble inngått. Det dreier seg både om innføring av ny teknologi og digitalisering, og om mer arbeid i team og på tvers av avdelinger eller seksjoner. Den andre begrunnelsen dreier seg om behovet for løpende omstilling og endring i virksomhetene.

### *6.2.1 Jobbe på nye måter*

Som jeg allerede har berørt i diskusjonen av ulike styringsteorier, har det vært argumentert for at kunnskapssamfunnet med økt profesjonsmakt og økt brukerorientering, setter grenser for hva som kan oppnås gjennom hierarkisk styring, og åpner i stedet for det Sand (2015) omtaler som den differensierte stat. Vi har fått en stat med omfattende delegasjon av myndighet og mer selvstendigjorte organisasjonsformer. Det samsvarer med det bildet arbeidsgiver tegner

når de skriver at virksomhetslederne skal levere på kravet til effektivitet, og at digitalisering og innovasjon er viktige virkemidler. Derfor, argumenterer de, blir det å organisere tjenestene på en hensiktsmessig måte gjennom organisasjonsendringer et viktig virkemiddel for virksomhetslederne i staten (Diskusjonsnotat nr. 2).

I intervjuet understreket også arbeidsgiver at staten ønsket å gjøre avtalen moderne i den forstand at den skulle bli tilpasset den staten vi har i dag. Informanten viste til at mange arbeidsgivere gir tilbakemeldinger om at hovedavtalen er svært ordrik og at det er behov for å forenkle og modernisere. Det blir eksemplifisert med hovedavtalens opplisting over hvilke temaer som er gjenstand for henholdsvis informasjon, drøfting og forhandling, hvor informanten gir uttrykk for at disse temaene ikke nødvendigvis er verken de mest sentrale eller relevante i dagens arbeidsliv. I HA §19 er det hjemlet forhandlingsrett på endringer i organisasjonskartet. Arbeidsgiver viser til denne bestemmelsen og spør om hvorfor det skal forhandles om «bokser» for organiseringen av virksomheten når flere virksomheter melder om at de jobber fritt fra disse boksene. Det jobbes på tvers og i prosjekter og team. Arbeidsgiver etterlyser mer engasjement fra de tillitsvalgte om relevante temaer, som for eksempel virksomhetens framtidige strategiske planer og strategisk kompetanseplanlegging.

Den ene hovedsammenslutningen, Akademikerne, argumenterer også for et behov for endringer i avtalen med begrunnelse i behovet for mer lokal tilpasning i en tid der staten er mer differensiert. I likhet med arbeidsgiver stiller de spørsmål ved hensiktsmessigheten med en så detaljert og ordrik avtale. De peker på at Hovedavtalen er veldig kasuistisk i måten den fremstiller ulike samarbeidsmåter på. Innen jussen brukes betegnelsen kasuistisk om en lov som ikke inneholder generelle rettsregler, men i stedet gir løsninger på typetilfeller som er beskrevet konkret. At avtalen har denne formen, gjør den mindre fleksibel:

*«Den gir på godt, kan du si, en del veiledning for hvordan ting skal gjøres, men da låser den også framgangsmåten, og fjerner seg kanskje litt mye fra formålet».*

(Akademikerne)

### 6.2.2 Omstilling og effektivisering

I arbeidsgiverrådets diskusjonsnotat om omstilling kan vi lese:

*«Utviklingen de senere årene har i økende grad innebåret at statlige virksomheter må være konkurransedyktige målt mot andre aktører som kan levere de samme tjenestene til en like lav eller lavere kostnad. (...) Omstillingsevne og effektive beslutningsprosesser er derfor en viktig forutsetning for mange virksomheters innfrielse av regjeringens forventninger om mer for mindre.» Og videre: «Verdien av medbestemmelse er uomtvistelig. Spørsmålet er om samarbeidsformer og innsatsområder må tilpasses fremtidens utfordringsbilde med sine krav til endring og utvikling». (Diskusjonsnotat nr. 3)*

Her begrunner arbeidsgiversiden behovet for å endre hovedavtalen med behovet for en avtale som understøtter omstillingsprosesser for å sikre effektivitet. De opplever at hovedavtalen ikke i god nok grad legger til rette for omstillingsevne og effektive beslutningsprosesser. Kanskje tvert imot, at den er til hinder. I intervjuet viser statens personaldirektør til at flere arbeidsgivere opplever at det blir langdryge prosesser når de må kjøre regelverket fullt ut, og at det vanskeliggjør effektive beslutningsprosesser. Samtidig viser informantene til at mange tillitsvalgte opplever at de får for dårlig tid. Så her er det virkelighetsbilder som ikke alltid matcher. Både i diskusjonsnotatene til arbeidsgiverrådet og i intervjuet med arbeidsgiver understrekes verdien av medbestemmelse, og vektleggingen går på at medbestemmelsen må organiseres på en slik måte at den bidrar til effektive beslutningsprosesser og omstillinger.

Det interessante er at også hovedsammenslutningene i stor grad begrunner medbestemmelsen med utgangspunkt i denne effektivitetslogikken. Men i motsetning til arbeidsgiver som opplever at hovedavtalen forsinker prosesser og kommer i veien for behovet for raske endringer og beslutninger, uttrykker arbeidstakerne at avtalen gjennom medbestemmelsen sikrer mer friksjonsfrie omstillingsprosesser, og derfor også bidrar til økt effektivitet. De peker på at det er kulturforskjeller, men at i mange virksomheter fungerer samarbeidet godt og både ledelse og de ansatte der ser verdien av at man jobber sammen. En av informantene viser til hvordan tillitsvalgtapparatet er en fantastisk ressurs som kan være med å forme de beste løsningene på omstillinger. En annen informant er innom noe av det samme, og legger vekt på at arbeidstakerne jo har noen andre perspektiver enn de arbeidsgiver har. Det gjelder å ha komplementære ferdigheter, som vedkommende sa. I tillegg til å vektlegge at involvering og samarbeid vil gi bedre løsninger, er arbeidstakerne opptatt av at involvering gir forankring og forankring skaper legitimitet for de endelige beslutningene:

*«Vi har jo blitt utfordra litt av dette nye arbeidsgiverrådet som staten har oppnevnt. De klager på at prosesser tar tid og sånt. Jeg tenker at gode, forankra prosesser er det som er med på å utvikle etatene og arbeidsplassen. Og for å oppnå det som arbeidsgiver er opptatt av – hvordan vi skal få best mulig tjenester - er et godt samarbeid viktig. God forankring». (LO)*

*«Det er jo sånn at hvis arbeidsgiver sammen med tillitsvalgt er enige om noe, så får du også flokken med deg. Altså, alt blir mye enklere å gjennomføre» (LO)*

Flere av informantene stiller også spørsmål ved det de opplever som unødvendig hastverk fra arbeidsgivers side. De opplever det som lite troverdig at det er involveringen av de tillitsvalgte som er akkurat det elementet som forsinker påbegynte prosesser enten det er snakk om reformer, omstillinger er utviklingsprosesser. En informant er litt oppgitt over at det vises til rigide tidsfrister:

*«altså at problemet er de der 14 dagene man bruker på å kalle inn til et møte, når man driver og planlegger Follo-tunnelen i 26 år, det er liksom..., det henger ikke helt på greip». (YS)*

Vi ser flere utslag her av at de sentrale styrings- og ledelsesformene i staten medfører en form for virksomhetsledelse der effektivitetslogikken er dominerende. Arbeidsgiver gir uttrykk for at dagen hovedavtale ikke er et godt (nok) verktøy for den moderne statlige virksomhet. Det er få spor i mitt datamateriale, i argumentasjon fra arbeidsgiversiden som kan forstås i et deltakerdemokratisk perspektiv, det at arbeidstakernes deltakelse og innflytelse er et gode i seg selv. Når verdien av medbestemmelse omtales, så er det i sammenheng med at ansattes bidrag kan være verdifulle for å lykkes med en effektiv løsning av samfunnsoppdraget.

### **6.3 Hva ønsket partene å endre?**

I oppstarten av hovedavtaleforhandlingene la partene fram sine første krav og tilbud. Det er stor variasjon i kravene både mellom staten som arbeidstaker på den ene siden og hovedsammenslutningene på den andre siden, men også mellom de fire hovedsammenslutningene. Arbeidsgivers prioriteringer var følgende, og de ønsket å konkretisere innholdet nærmere i senere krav:

- Endringer i forhandlingsbestemmelsene
- Styrke drøfting som medbestemmelsesform

- Styrke den reelle medbestemmelsen gjennom tidlig involvering og økt deltakelse i det langsiktige utviklingsarbeidet
- Forenkling av struktur og tekst, for å gjøre avtalen enklere å anvende, samt opprydding i tekst som berører lovregulerte spørsmål
- Vektlegge utvikling av lokale avtaler om medbestemmelse (tilpasningsavtale) for å sikre partssamarbeidet og utøvelsen av medbestemmelse i virksomheten

På arbeidstakersiden hadde LO og YS begge krav som innebar å videreføre dagens avtale, men med sikte på å bedre forståelsen og praktiseringen av avtalen gjennom bedre opplæring. LO hadde også et krav om å styrke forhandlingsretten. Unio viste i sitt krav til at hovedavtalen i staten i hovedsak er god, men pekte på flere forhold som kunne forbedres og forsterkes. Unio viste til flere temaer der hovedavtalens intensjoner kunne styrkes: Inkluderende, forebyggende og helsefremmende arbeidsmiljø; Klima, miljø og bærekraft; Digitalisering; Kunnskap og kompetanse; og Utøvelsen av vervet som tillitsvalgt. Det sterkeste kravet fra Unio var nok likevel knyttet til begrepet likeverdige parter, og et krav fra Unio om at forhandlingsretten må styrkes og utvides. Akademikerne leverte også et lengre krav der de ønsket en rendyrking, spissing og tydeliggjøring av avtalens hovedformål og intensjoner. De ønsket en tydeligere definisjon og avgrensning av begreper som «reell medbestemmelse» og «likeverdige parter». De ønsket endringer for å sikre gode medbestemmelsesprosesser lokalt, blant annet gjennom kritisk gjennomgang av det lokale handlingsrommet som tilpasningsavtalene gir. Og de pekte, i likhet med Unio, på tilrettelegging for utøvelsen av vervet som tillitsvalgt.

På bakgrunn av mine observasjoner i Unios forhandlingsutvalg, og etter å ha intervjuet alle de fire hovedsammenslutningene er det liten tvil om at det springende punktet i disse forhandlingene var knyttet til arbeidsgivers krav om endring av forhandlingsbestemmelsen. I hovedavtalens kapittel 3 omtales ulike former for medbestemmelse. Det dreier seg om informasjon (§ 17), Drøftinger (§ 18) og Forhandlinger (§ 19). Det at arbeidsgiver så tydelig signaliserte at de ønsket å fjerne forhandlingsretten, var medvirkende til at både LO og YS ønsket å prolongere nåværende avtale. Kravet fra arbeidsgiver provoserte hovedsammenslutningene fordi det ble oppfattet som et angrep på eller en uthuling av medbestemmelsen. Men som vi ser av arbeidsgivers første krav, ser ikke arbeidsgiver noen motsetning mellom å fjerne forhandlingsretten på den ene siden og styrke den reelle

medbestemmelsen på den andre siden. Her er det tydelig en ulik forståelse av medbestemmelse som ligger til grunn.

### 6.3.1 Hva er reell medbestemmelse?

Som vist til innledningsvis i oppgaven, så foreligger det ingen entydig definisjon av medbestemmelse i norsk arbeidsliv. Så hva legger de ulike partene i begrepet og hva mener de når de snakker om reell medbestemmelse?

De ulike informantene ble i mine intervjuer bedt om å beskrive hva de legger i begrepet medbestemmelse, og det er interessant å se at selv om hovedsammenslutningenes syn ikke skiller seg fra hverandre i betydelig grad, så er det litt ulikt hva de legger mest vekt på i sin beskrivelse av begrepet.

*«Jeg tenker at medbestemmelse er tillit, involvering og samhandling. (...) Altså, medbestemmelse i seg selv det er jo rett og slett at folk blir involvert og at de blir hørt». (LO)*

*«Det er jo den innflytelsen man utøver, og de rettighetene man har som utøves gjennom tillitsvalgtapparatet i møte med virksomhetsledelsen. (...) Medbestemmelse innebærer at man har innflytelse og er med på beslutninger som virksomheten gjør og som har betydning for de ansatte». (Unio)*

*«Det er på en måte en samlebetegnelse for all mulig form for samarbeid og påvirkning, og det å kunne bære fram en mening på vegne av noen.» (Akademikerne)*

*«Medbestemmelse er mulighet til påvirkning, det å bruke de tillitsvalgtes kompetanse. Ikke bare den kompetansen den tillitsvalgte innehar, men også den kompetansen man har i forhold til at man har x antall medlemmer bak seg.» (YS)*

Det er framtreddende hos alle at det handler om representasjon. Medbestemmelsen har et kollektivt aspekt. Videre vektlegges samarbeid og påvirkning, men også det å bli hørt og å delta i beslutninger.

Dette kan tolkes som en tosidighet som eksisterer i medbestemmelsesinstituttet slik det i sin tid ble utformet gjennom hovedavtalen i staten. Formålet med hovedavtalen er å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag, og medbestemmelsen er et virkemiddel for ivaretagelse av dette samarbeidet. Samtidig gir medbestemmelsen rett til påvirkning, og i gitte saker, som listes opp i § 19, innflytelse på beslutninger. Den legger derfor begrensninger på arbeidsgivers styringsrett. Sånn sett ligger det en latent konflikt, en motsetning, innebygget i medbestemmelsesinstituttet i staten.

Både i notatene fra arbeidsgiverrådet og i intervjuet med statens personaldirektør gis det tydelig uttrykk for at arbeidsgiver opplever denne motsetningen mellom samarbeid på den ene siden og rett til innflytelse på beslutningene gjennom forhandlinger på den andre, som lite fruktbar. Det vises til at staten er den eneste sektoren der hovedavtalen har et skille mellom å utøve medbestemmelse gjennom drøftinger og medbestemmelse gjennom forhandlinger. Det er en vesensforskjell i disse to måtene å utøve medbestemmelse på. Dersom partene ikke blir enige i forhandlingssaker kan man bringe uenigheten inn til en tvisteløser. I en drøftingssak kan derimot uenighet ikke bringes videre og arbeidsgiver har det siste ordet.

I intervjuet med arbeidsgiver stiller informanten spørsmål ved begrunnelsen for dette skillet, og uttrykker en bekymring for at mange vil tro at de sakene det forhandles om er mye viktigere enn de sakene som «bare» drøftes. Arbeidsgiver argumenterer for at dette skillet mellom drøfting og forhandling er både kunstig og feil, og at det gir bud om at medbestemmelse handler om to forskjellige ting. Informanten konkluderer med: *«(...) men for staten, og meg, handler medbestemmelse om én ting. Og det er å sikre at arbeidsgiver til slutt fatter bedre beslutninger ved at tillitsvalgtes aspekter har vært med inn i det»*. (Statens personaldirektør)

Dette synet innebærer at arbeidsgiver kan fatte beslutninger som tillitsvalgte ikke er enig i, men informanten understreker at i de fleste tilfeller vil denne forståelsen av medbestemmelse handle om at man kommer fram til gode og omforente løsninger. Det skal ikke være sånn at når en sak drøftes så trenger man ikke bli enig, mens når saker forhandles så må man bli enig. Det er som informanten uttalte: *«mye bedre å behandle medbestemmelse som én ting, og at intensjonen hele tiden er å bli enig»*. (Statens personaldirektør)



Den forståelsen av medbestemmelse som arbeidsgiver her gir uttrykk for, er en videreføring og konkretisering av de diskusjonene arbeidsgiverrådet reiste gjennom sine tre diskusjonsnotater. Arbeidsgiverrådet beskriver forhandlinger og drøftinger som to helt ulike prosesser, der det som skjer i prosessen er avgjørende for å forklare utfallet. De hevder at ved drøfting vil partene søke samarbeid, mens forhandlinger trigger en form for kampmodus og en formalistisk tilnærming (Diskusjonsnotat nr. 2). En av hovedsammenslutningene, Akademikerne, er inne på noe av det samme. De understreker at de ikke ønsker å fjerne forhandlingsretten, men de ønsker diskusjonen til arbeidsgiverrådet om hva som gir god medbestemmelse velkommen. De stiller spørsmål ved om det de omtaler som forhandlingsinstituttet er riktig utformet, og bruker på samme måte som arbeidsgiverrådet kampmetaforer:

*« (...) da legger vi oss i hver vår skyttergrav og så starter vi der. For det er noe ved, hvis du definerer det som forhandling på forhånd, så tror jeg det gjør noe med mindsettet da, hvordan du går inn i dialogen. For da vil du på en måte gå inn med at er du i forhandlinger, så vil du gå inn med en posisjonering». (Akademikerne)*

Det finnes støtte i forskningen på at det institusjonelle rammeverket, en mer eller mindre formalistisk tilnærming, kan ha betydning for samhandlingen lokalt. Trygstad mfl. viser i sitt notat til forskerne Ilsøe, Pekarek og Fells (2017) som sammenliknet forhandlingsprosesser på bedriftsnivå i Danmark og Australia. Gjennom «process tracing», en metode for å spore selve prosessen for å finne forklaringer på hva som er avgjørende for et utfall, fant de at i Danmark skjer det en gjensidig forsterkende samhandling mellom ledelse og tillitsvalgt, fordi samarbeidet skjer innenfor et rammeverk som ikke gir dem noen annen mulighet enn å samarbeide. Kontrasten er Australia der formaliserte prosesser førte til at forhandlinger ble ført med en armlengdes avstand, og det endte i dårlige prosesser til tross for gode intensjoner om å fremme samarbeidet. Forskerne forklarer det med at det australske rammeverket er mer formalistisk og dermed ikke bidrar til å bygge tillit og uformell problemløsende kontakt. Forhandlingene måtte hele tiden følge de eksterne, formelle kravene (Trygstad mfl. 2019, 22).

Arbeidsgiverrådet peker videre i sitt notat på at forhandling gir en form for makt til arbeidstakerne som ikke ligger i det å drøfte, og selv om arbeidsgiverrådet er grunnleggende positive til medbestemmelse, mener de at kravet til enighet i viktige saker kan oppleves uriktig. Det argumenteres med at arbeidsgiver sitter med mål- og resultatansvaret, og derfor kan det være lite hensiktsmessig å ikke ha muligheten til siste ordet i saker av betydning for

virksomhetens resultat. De argumentene arbeidsgiverrådet gir uttrykk for her kan tolkes som det som i management-litteraturen gjerne omtales som accountability. Accountability, eller ansvarliggjøring, gjennom at aktører som er delegert oppgaver i et system holdes ansvarlig for bestemte resultater eller handlinger, er en viktig komponent i NPM slik vi blant annet så det formulert i doktrinene til Hoods (1991).

Gjennom analysen min mener jeg å se at både valg av problemstilling, ordbruken og premissene arbeidsgiverrådet legger inn i diskusjonsnotatene sine, og arbeidsgiver uttrykker i intervjuet, er dominert av effektivitetslogikken. Verdien av medbestemmelse gjentas flere ganger, og det blir både skrevet og sagt at bedriftsdemokratiet omfatter arbeidstakernes rett til medvirkning i beslutninger som har betydning for deres arbeidsforhold. Deltakerdemokratiet og verdien av innflytelse i seg selv er allikevel ikke det mest framtrædende i arbeidsgivers forståelse av medbestemmelse. Tvert imot stiller arbeidsgiverrådet spørsmål ved om det er riktig å utsette tillitsvalgte for det ansvaret det er å delta i beslutninger knyttet til virksomhetens organisering:

*«I tillegg kan man spørre seg om dagens utfordringsbilde skaper et ubehagelig stort ansvar for tillitsvalgte, og at dette er mer fremtrædende i forhandlings situasjonen enn under drøfting».* (Diskusjonsnotat nr 2)

Her uttrykkes en holdning til tillitsvalgtapparatet som i liten grad reflekterer det konfliktpartnerskapet som jeg tidligere beskrev kjennetegner den norske modellen. Det er også uttrykk for holdninger som befinner seg svært langt fra det synet som kom til uttrykk i mandatet til Holler-utvalget, som var en del av grunnlagsarbeidet som ble lagt i forkant av den første hovedavtalen i staten. Der vises det til at regjeringens syn er at ønsket om et reelt demokrati må oppfattes som en målsetting om at alle mennesker skal ha mulighet til innflytelse på de avgjørelser som gjelder dem selv, og at det må også gjelde de deler av arbeidslivet som omfatter offentlige virksomheter (St. meld nr 28 (1976-77)). I Medbestemmelsesbarometeret 2019 omtales denne uttalelsen fra arbeidsgiverrådet som et mulig uttrykk for paternalismens gjenkomst i arbeidslivet, og settes i sammenheng med ledelseskonsepter som i praksis bidrar til å utvide arbeidsgivers styringsrett (Falkum mfl, 2019, 10).

Oppfatningen på arbeidsgiversiden av at partsansvaret kan bli for tungt, og samtidig arbeidsgivers bekymring i intervjuet knyttet til manglende engasjement fra de tillitsvalgte om

relevante temaer, som for eksempel virksomhetens framtidige strategiske planer og strategisk kompetanseplanlegging, står i sterk kontrast til det bildet hovedsammenslutningene tegner av de tillitsvalgte. De snakker om de tillitsvalgte som myndiggjorte og ansvarlige, men at de opplever å bli utfordret på å være likeverdige parter.

### 6.3.2 Likeverdige parter

I hovedavtalens formålsparagraf står det at en forutsetning for å nå hovedavtalens mål er at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møter som likeverdige parter. Informantene fra alle de fire hovedsammenslutningene bringer uoppfordret begrepet likeverdige parter inn i samtalen under intervjuene. De er opptatt av rolleforståelsen og hva det innebærer å være likeverdige parter. Arbeidsgiver og arbeidstaker må respektere hverandres roller. Det innebærer også at «*tillitsvalgte må akseptere at arbeidsgiver har en annen rolle i virksomheten enn en ansatt, og vise versa*» som en av informantene uttrykte det. En annen informant fortalte at i tillitsvalgtopplæringen prøvde de å formidle at likeverdige parter ikke betyr at tillitsvalgte skal bestemme like mye som administrerende direktør. Men at likeverdighet handler om at når partene møtes ved bordet så skal ordene på begge sider veie like tungt og begge parter skal ha mulighet til å påvirke. Flere pekte på at det å være likeverdig betyr at tillitsvalgte har et like stort ansvar, og at det påhviler begge parter å tilrettelegge for at samarbeidet skal fungere. Det er særlig to aspekter ved likeverdighet i samarbeidet som arbeidstakerne trekker fram. Det ene dreier seg om lik og god tilgang til informasjon:

*«Men likeverdige parter går på at man rett og slett stiller på like fot når man diskuterer ting. Og arbeidsgiver sitter ofte med mye informasjon som ikke nødvendigvis tillitsvalgte sitter på. Og det er jo det som vi opplever at de tillitsvalgte – de sier at vi har ikke reell innflytelse, det er ikke reelle forhandlinger, det er ikke reell medbestemmelse – og det de egentlig snakker om er at de opplever seg ikke som likeverdige. Altså, de har ikke fått samme informasjon når de går inn i drøftinger og forhandlinger med arbeidsgiver, så får de ikke informasjon i god nok tid for å kunne ta det til seg og sette seg inn i det». (Akademikerne)*

Flere nevner at det er stor forskjell i ulike virksomheter, men at der samarbeidet ikke fungerer så godt, skyldes det ofte at de tillitsvalgte ikke blir tatt med i prosessene tidlig nok, og at det

ikke blir gitt informasjon i god nok tid. Det oppleves at de tillitsvalgte blir involvert alt for sent og at løpet er lagt og beslutningene tatt før en sak kommer til drøfting.

*«Man vil aldri kunne være likeverdig part på et slikt sted fordi ledelsen der rett og slett ikke evner å se verdien av bidraget».* (Unio)

Det andre aspektet knytter seg nettopp til det denne informanten sier om verdien av bidraget. Flere viser til at de ansatte bringer inn viktig informasjon og andre perspektiver enn ledelsen, og at involveringen både bidrar til at det fattes bedre avgjørelser og at avgjørelsene oppleves som bedre, selv når de kan være kontroversielle, fordi man har vært involvert.

*«På absolutt de fleste steder har de tillitsvalgte og arbeidsgiver den samme målsetting, at det skal gå bra med virksomheten og alt det der. Men man tror liksom at så fort man prater om hovedavtalen så er det liksom sånn at man skal regulere et motsetningsforhold. Og det er nok tilfelle det også enkelte steder, men oftest er det at man skal være med å kunne ta sin del av beslutningen. Ja, man skal være med å klargjøre grunnlaget for en beslutning så godt som mulig».* (YS)

Hovedsammenslutningenes beskrivelse av det å være likeverdige parter sammenfaller i stor grad med beskrivelsen av konfliktpartnerskapet slik Dølvik mfl. (2014) presenterte i sin forskning på den norske modellen, som et partnerskap bygget på anerkjennelse av gjensidig avhengighet, og en anerkjennelse av at man må finne løsninger både på felles og motstridende interesser (ibid.18). Det er også noe av det samme Hernes viser til når han argumenterer for at både de lovfestede og avtalefestede institusjonene for dialog og samarbeid på virksomhetsnivå over tid bidrar til ansvarliggjøring (Hernes 2006, 18).

Hovedsammenslutningene uttrykker en situasjon der det ute på virksomhetene er myndiggjorte tillitsvalgte, som både har rett og plikt til å bidra og til å samarbeide med ledelsen om de beste løsningene for den enkelte virksomhet. Måten de snakker på og argumentene de framfører, gjenspeiler sentrale verdier i demokratilogikken, som deltakelse, påvirkning, forankring, involvering og likeverdighet. Spørsmålet er om dette først og fremst er prinsipper, praksiser og symboler som preger fagbevegelsen, og dermed uttrykk for organisasjonenes egne institusjonelle logikker, som former hvordan deres mening og rasjonalitet blir skapt og erfart. Vi ser hvordan dette skiller seg fra arbeidsgiversiden der argumentasjonen preges av effektivitetslogikken som følger av de NPM-inspirerte styrings- og ledelsesmodellene. Hvordan medbestemmelse forstås og synet på hvordan

medbestemmelse utøves ser med andre ord ut til å bli preget av partenes ulike institusjonelle logikker. Det er også mulig å tolke partenes motstridende opplevelse av likeverdighet som et uttrykk for at de styrings- og ledelsesmodellene som preger virksomhetsledelsen i staten ikke tar høyde for det konfliktpartnerskapet som er så sentralt i norsk arbeidsliv.

#### **6.4 Politisk styring og medbestemmelse**

I det teoretiske rammeverket for analysene i denne oppgaven var utgangspunktet at styring og ledelse aktivt forholder seg til hverandre, og at det er vanskelig å tenke seg det ene uten å inkludere det andre. Det todimensjonale perspektivet, slik Ladegård og Vabo (2010) skisserte, impliserer at ledelse og styring både kan utvikle seg uavhengig av hverandre, men også kan påvirke hverandre og de argumenterer for at det er tre dynamikker som kan skape bevegelse i denne todimensjonale helheten der både styring og ledelse inngår: erstatte hverandre, konkurrere med hverandre og betinge hverandre. Til nå har jeg sett på hvordan det rådende styringssystemet i staten, mål- og resultatstyringen, ikke har gitt mindre behov for ledelse, men tvert imot er et styringssystem som betinger mye ledelse. Vi har sett hvordan dette blant annet kommer til uttrykk i statens arbeidsgiverstrategi og i ledelsesplakaten. Videre har jeg med utgangspunkt i teorier om institusjonelle logikker, sett på hvordan det jeg har valgt å kalle effektivitetslogikken har fått betydning for særlig arbeidsgivers forståelse av medbestemmelse i staten. Det har aktivt kommet til uttrykk gjennom arbeidsgiverrådets diskusjonsnotater i forkant av hovedavtaleforhandlingene, men også i det første krav/tilbud fra staten i selve forhandlingene og i intervjuet med arbeidsgiver etter at partene var blitt enige om å prolongere den avtalen de hadde.

Gjennom intervjuene finner jeg også sterke indikasjoner på at en annen av de tre dynamikkene Ladegård og Vabo (ibid.) skisserer i forholdet mellom styring og ledelse gjøres gjeldende, der styring og ledelse eksisterer side om side, men i konkurranse med hverandre. Som vi skal se, peker alle partene på det de opplever som økt politisk styring av de statlige virksomhetene.

Mål- og resultatstyring i offentlig sektor, som er det ledende prinsippet for styring av statlige virksomheter, har blitt kritisert for at det bygger på en idé om at det er mulig å skille klart mellom politikk som det strategisk og målorienterte, og administrasjon som iverksetter av konkretisert politikk for å nå målene. Kritikere viser blant annet til at mål- og resultatstyringen forutsetter at politikerne opptrer målrettet og prinsipielt i sin styringsatferd,

men så viser observasjoner at den faktiske hverdagen er preget av kompromisser, forhandlinger, hestehandel og kjøpslåing (Øgård 2014, 99). Politikerne har jo en legitim rett til å drive politisk styring, også på detaljnivå, hvis de vil. Parallelt med delegasjonen av autoritet til den enkelte virksomhet, som naturlig følger av mål og resultatstyringen, kan det oppstå behov for politiske markeringer eller for å vise politisk handlekraft.

Selv om mål- og resultatstyring er det ledende prinsippet, eksisterer det fortsatt betydelige innslag av styringsformen offentlig administrasjon i den statlige styringen. Som vist til tidligere er offentlig administrasjon, som gjerne også omtales som regelstyring, kjennetegnet av styring gjennom lovgiving, med stor vektlegging på utforming av regler og retningslinjer. Offentlig administrasjon som styringsform iverksetter politikken gjennom ovenfra og nedstyrte mekanismer, begrenser involvering fra innbyggerne, og sørger for at offentlige tjenestemenn (byråkratene) ikke får en sentral rolle i verken politikkutformingen eller styringen, men snarere er satt til å effektivt implementere offentlige mål (Denhardt og Denhardt 2000, 551).

#### 6.4.1 Økt politisk styring?

Politisk styring er sentralt i forståelsen av medbestemmelsen i staten, for som redegjort for tidligere, så var det en bekymring i diskusjonen om arbeidsplassdemokrati og medbestemmelse for de statlige ansatte, at de skulle få større politisk innflytelse enn andre innbyggere i landet. Det at de ansatte ikke kunne ha medbestemmelse på politiske beslutninger, var et sentralt argument for å øke medbestemmelsen i form av forhandlingsrett. Dette var en logisk posisjon i en tid da tanker om det representative demokratiet stod sterkt og demokratiologikken var dominerende. At denne logikken ikke er like framtrædende i dag blir tydelig når arbeidsgiver i intervjuet sier:

*«Staten er sannsynligvis den eneste sektoren som skiller mellom [drøfting og forhandling], for de andre sektorene har ikke dette skillet. Hverken i KS, ikke i Spekter. Så vi har liksom tenkt: Hvorfor har man skilt dette mellom drøfting og forhandling og hva er det som begrunner det skillet man har gjort?». (statens personaldirektør)*

I medbestemmelsesbarometret til AFI, er det tall som indikerer at opplevelsen av medbestemmelse ikke er spesielt høy i staten. Den er lavere i det statlige tariffområdet enn i

det kommunale tariffområdet og omtrent likt med privat sektor i NHO-området. Dette kan virke noe paradoksalt nettopp fordi medbestemmelsen i det statlige tariffområdet også inkluderer forhandlingsrett på noen områder, noe som gir en sterkere begrensning i arbeidsgivers styringsrett i staten enn det man finner i andre tariffområder. En kunne derfor ha forventet at opplevelsen av medbestemmelse ville være høy i staten og høyere i statlig tariffområde enn i andre tariffområder. I intervjuene var jeg derfor interessert i partenes oppfatning av dette tilsynelatende paradokset. Her finner jeg et tydelig skille mellom arbeidsgivers oppfatning og de fire hovedsammenslutningene. For det første er ikke arbeidsgiver enig i premisset mitt om at andelen som opplever høy grad av medbestemmelse er lav i staten. Og sammenliknet med andre tariffområder mener informanten at statlig tariffområde «kommer veldig godt ut av det». Arbeidstakerne uttrykker derimot bekymring for at opplevelsen av medbestemmelse ikke er høyere i staten.

Uavhengig av om andelen som opplever høy grad av medbestemmelse oppleves å være på et tilfredsstillende eller et for lavt nivå, er det fortsatt relevant å spørre om ikke medbestemmelsesinstituttet i staten med både rett til informasjon, drøfting og forhandling, burde medført at opplevelsen av medbestemmelse var høyere i staten? Her er det problematiseringen rundt politisk styring kommer inn. Arbeidsgiver trekker fram at ikke er så overraskende at noen vil hevde at de ikke alltid har medbestemmelse på hvordan de statlige virksomhetene organiseres, plasseres geografisk og andre tilsvarende spørsmål:

*«Fordi det er jo det spesielle med staten, det statlige tariffområdet, at stortinget og regjering beslutter en del ting. Og da er jo vår hovedavtale veldig klar på at man stemmer ved valg for å ha påvirkning på våre politikere, det gjør vi ikke via en hovedavtale. Det er stortinget som beslutter forsvarets struktur, politidistrikter osv. Og det er klart at det vil jo medføre at noen ute kanskje vil kjenne at da har ikke vi noen medvirkning på dette. Nei, på politiske beslutninger har man ikke det». (Statens personaldirektør)*

Det arbeidsgiver viser til her er §5 i hovedavtalen som eksplisitt sier at tillitsvalgte ikke skal delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger fattet på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, samt beslutninger som gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle. Det er ingen av informantene verken arbeidsgiver eller blant arbeidstakerne som stiller spørsmål ved denne bestemmelsen.

Det hovedsammenslutningene derimot trekker fram, er en opplevelse av økende detaljstyring fra sentrale myndigheter. Og det oppleves som en utfordring for medbestemmelsen:

*«Så er det en annen utfordring som jeg også registrerer nå, som det blir mer og mer av. Og det er disse politiske avgjørelsene. Du blir styrt av det overordna, altså der ingen verken vi eller arbeidsgiver har noen mulighet til påvirkning. Du får tredd ned en løsning som vi må forholde oss til. Og jeg registrerer at det skaper litt implikasjoner i forhold til hvordan vi skal kunne oppnå et godt resultat ute». (LO)*

*«Så opplever vi, eller vi får tilbakemeldinger, om det er realitet eller ei vet jeg ikke, men det er at flere og flere beslutninger som før ble tatt av virksomheten i samarbeidsfora, som det skulle, blir definert som politiske beslutninger, at det kommer fra politikerne hvordan det skal gjøres. Og da er medbestemmelsen satt ut, fordi at det er liksom regulert gjennom hovedavtalen. Om det er en realitet eller ei kan jeg ikke si sånn umiddelbart, men det er i hvert fall tilbakemeldingene vi får at mer og mer av beslutningene blir tatt på politisk nivå». (Unio)*

*«Det kommer som en politisk beslutning. Før var det, altså det er noen store ting som fylkesreform og sånt, det er utvilsomt politiske beslutninger. Men nå er det sånne små ting, skal man flytte noen ting herfra og dit, eller skal du flyttes herfra og dit – det kommer plutselig som politiske vedtak. Og det gjorde det aldri før. Og da skal vi bare være med på hvordan det skal utføres, vi har ikke noe medbestemmelse på det». (YS)*

*«Det er et sånt ytre press som mange virksomheter har på seg nå. Både til økonomi og til leveranser i forhold til det, og ikke minst detaljstyring. Det er jo en del politisk detaljstyring i dag. (...) Så det er en felles front egentlig. De (arbeidsgiver og arbeidstaker ute i virksomhetene red. anm.) er i samme båt». (Akademikerne)*

Det ser ut til at både vilkårene for medbestemmelse i staten og forståelsen av medbestemmelse påvirkes av de rådende styringssystemene i staten. Både NPM-inspirerte styringsmodeller som mål- og resultatstyring og mer tradisjonell offentlig administrasjon med politisk styring, har på ulikt vis innvirkning på virksomhetsledelse og partssamarbeidet lokalt. Når styring og ledelse betinger hverandre og nye styringssystemer, som økende bruk av mål- og resultatstyring, krever vekt på delegasjon av myndighet, resultatledelse, ansvarliggjøring



og effektiv ressursbruk jf. Hoods doktriner (1991) settes det både noen institusjonelle rammer og det utvikles institusjonelle logikker som kolliderer med medbestemmelsesinstituttet slik det er i dagens hovedavtale. Når styring og ledelse eksiterer side om side, men i konkurranse med hverandre, som ved økende politisk styring i staten, blir vilkårene for å utøve medbestemmelse ytterligere utfordret.

En naturlig følge av at medbestemmelsen blir opplevd som truet eller svekket, dels som et resultat av mål- og resultatstyringen og dels som et resultat av økt politisk styring, er krav fra partene om endringer som kan bedre medbestemmelsen i hovedavtalen. LO skriver innledningsvis i sitt krav at Los mål er å styrke forhandlingsretten i staten, og Unio hadde formulert eksplisitt krav om å styrke og utvide forhandlingsretten. Fra arbeidsgiversiden var inngangen, som redegjort for, en annen. De ønsker å bedre medbestemmelsen gjennom å styrke drøfting som medbestemmelsesform.

## 7 Konklusjoner

Et overordnet mål med denne studien var å gi økt oppmerksomhet til og bidra med økt kunnskap om partssamarbeidet og avtaleverkets plass og betydning i styring og ledelse av norsk offentlig sektor. Helt konkret har jeg tatt for meg forståelsen av medbestemmelse i staten, og studert partenes forståelse av medbestemmelse gjennom å følge reforhandlingen av hovedavtalen i staten høsten 2019. Er det slik at partene forstår medbestemmelse på ulik måte?

Et av spørsmålene jeg stilte var hvordan partene forstår medbestemmelse, og hvorvidt partene forstår medbestemmelsen først og fremst som en demokratisk rettighet begrunnet i tanker om deltakerdemokratiet og verdien av deltakelse og innflytelse i seg selv, eller først og fremst som et virkemiddel for samarbeid som skal gi effektive virksomheter. Som vi har sett så forsøker formålsparagrafen i hovedavtalen å ivareta begge disse perspektivene, både rettighetsperspektivet og effektivitetsperspektivet. Den historiske gjennomgangen rundt etableringen av hovedavtalen i staten viste at rettighetsperspektivet og bedriftsdemokratiske hensyn stod sterkt da hovedavtalen i staten ble etablert i 1980. Både dokumentene jeg har gjennomgått og intervjuene jeg har gjennomført peker i retning av at det i dag legges større vekt på effektivitetsperspektivet fra både arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. Men vektleggingen gir seg utslag på ulikt vis. På arbeidsgiversiden vektlegges det at medarbeiderne må trekkes inn i endringsarbeidet for å få gode og omforente løsninger som sikrer effektiv oppgaveløsning. Det argumenteres for at medbestemmelsesinstituttet i hovedavtalen må endres slik at medbestemmelsen får en form som er mer i takt med dagens krav til effektive og omstillingsvennlige virksomheter. Dette kom blant annet til uttrykk i de tre diskusjonsnotatene arbeidsgiverrådet i staten lanserte i forkant av hovedavtaleforhandlingene, og fikk sitt helt konkrete uttrykk i det første kravet fra arbeidsgiver der de ønsket endringer i forhandlingsbestemmelsen og å styrke drøfting som medbestemmelsesform.

Også på arbeidstakersiden er effektivitetsperspektivet dominerende. Men i motsetning til arbeidsgiversiden som ønsker å endre på medbestemmelsesinstituttet for å bedre effektiviteten, er hovedsammenslutningene først og fremst opptatt av medbestemmelsen slik den er hjemlet i avtalen i dag. I intervjuene gir de, som vi har sett, klare uttrykk for at verdien

av medbestemmelsen i stor grad knytter seg til at de ansatte gjennom økt medbestemmelse bidrar til bedre resultater og mer effektiv drift.

I materialet mitt finner jeg også dekning for å si at både arbeidsgiver og hovedsammenslutningene oppfatter medbestemmelsen som en demokratisk rettighet. Spesielt på arbeidstakersiden vektlegges sentrale begreper som deltakelse, påvirkning, forankring og involvering. Men tyngdepunktet i begrunnelsen for medbestemmelsen, både hos arbeidsgiver og arbeidstakerne, finner jeg først og fremst i betraktninger knyttet til deltakelse og medbestemmelse som et strategisk verktøy som skaper gode og effektive virksomheter.

I forlengelsen av spørsmålet om forståelsen av medbestemmelsen var knyttet til en rettighets- eller effektivitetstankegang, spurte jeg om det rådende styrings- og ledelsessystemet i staten kan ha betydning for hvilke hensyn og begrunnelser som vektlegges i partenes forståelse av medbestemmelsen? Min studie indikerer at New Public Management, som i staten særlig gir seg utslag i mål- og resultatstyring som viktigste styringsprinsipp, får betydning for hvordan medbestemmelsen både oppleves og oppfattes. Det er særlig tre aspekter ved ledelsesprinsippene i staten som følger av mål og resultatstyringen og som jeg i min analyse finner at har fått betydning for forståelsen av medbestemmelsen. Det første aspektet er det jeg har omtalt som en mer differensiert stat. Det rådende styringssystemet gir en stat med stor delegasjon av myndighet og selvstendiggjorte organisasjonsformer. For virksomhetslederne blir derfor muligheten for å gjennomføre organisasjonsendringer en del av virkemiddelapparatet for å drive strategisk ledelse. Det oppleves derfor uriktig eller lite hensiktsmessig at de tillitsvalgte skal kunne forhandle om endringer i organisasjonskartet. Det andre aspektet er knyttet til mål- og resultatstyringens krav til virksomhetslederne om at de skal svare for oppnådde resultater og kvaliteten i tjenestene. Fordi det er ledelsen som sitter med resultatansvaret, og som blir målt på om de har lyktes med oppdraget, oppleves det ikke riktig at noen andre enn ledelsen selv kan ha siste ordet i saker av betydning for virksomhetens resultat. Det tredje aspektet handler om behovet for rask omstilling og effektive beslutningsprosesser. Det er større omfang og høyere tempo i omstillingene. På mange områder konkurrerer statlig virksomhet med andre, (konkurransen og etablering av markedslignende ordninger er en del av NPM) og må «levere» for å hindre nedleggelse, sammenslåing eller outsourcing. Involvering av de tillitsvalgte, gjennom fastsatte saksbehandlingsregler, kan oppleves som unødig tidkrevende og et hinder for rask omstilling.

Alle disse tre aspektene har som utgangspunkt at mål- og resultatstyringen gir økt vekt på ledelse ute i virksomhetene, og at innskrenking av arbeidsgivers styringsrett, gjennom medbestemmelsen i hovedavtalen, kan oppleves som et hinder for god ledelse.

Et siste spørsmål som lå til grunn for analysen min, dreide seg om hvorvidt det var belegg for å hevde at begrunnelsene som vektlegges i partenes forståelse av medbestemmelsen er formet av den eller de institusjonelle logikkene som oppstår under og er dominerende i statens styringssystem og virksomhetenes ledelse. På bakgrunn av min analyse vil jeg hevde at særlig arbeidsgivers forståelse er preget av en effektivitetslogikk som har sitt opphav i ledelsesprinsippene som følger av mål- og resultatstyringen. Både problemstillingene som løftes fram og språket som brukes, både i videoen fra leder av arbeidsgiverrådet, i de tre diskusjonsnotatene, i kravet under forhandlingene og i intervjuet med statens personaldirektør vitner om at sentrale elementer ved NPM er med og betinger arbeidsgiversidens valg av hva som er meningsskapende og det språket som brukes for å motivere handling og egen selvoppfattelse og identitet. Det kan synes som om denne institusjonelle logikken, der virksomhetslederne forventes å ha resultatansvar og opplever å bli utsatt for resultatkontroll samtidig som de forventes å skulle «gjøre mer med færre ressurser», har fått betydning for hvordan arbeidsgiversiden snakker om å styrke den reelle medbestemmelsen ved å fjerne forhandlingsretten, men heller forbedre drøftingsinstituttet. Kravene om en mer desentralisert, mindre detaljert og opplistende (kasuistisk) hovedavtale som i mindre grad griper inn i arbeidsgivers styringsrett, men i større grad vektlegger informasjon og drøfting, kan forstås som en naturlig følge av prinsippene for god ledelse i staten.

Den demokratilogikken som jeg i min analyse fant at var til stede under utarbeidelsen av hovedavtalen på slutten av 70-tallet, er i liten grad til stede i forbindelse med reforhandlingen høsten 2019. Også hos hovedsammenslutningene er mye av argumentasjonen for medbestemmelsen knyttet til ansvarlighet for driften og effektivitet. De er opptatt av at gjennom medbestemmelsen kan de tillitsvalgte bidra til gode prosesser, bedre beslutninger og ikke minst bedre forankring av beslutningene blant de ansatte. Samtidig er språket på arbeidstakersiden i større grad preget av begreper som en kan forvente er sentrale i demokratilogikken som deltakelse, påvirkning, involvering og likeverdighet. Det kan være uttrykk for institusjonelle logikker som følger av fagbevegelsens program og praksiser. Når aktørene på arbeidstakersiden opplever at kombinasjonen av NPM-orienterte styringsformer og økt politisk detaljstyring bidrar til å svekke medbestemmelsen, opplever de det som en

maktforskyvning og en naturlig følge er å kreve økt medbestemmelse gjennom en styrket forhandlingsrett.

En siste refleksjon knytter seg til partenes forståelse av medbestemmelse sett i lys av den norske modellen. Det kan synes som om det konfliktpartnerskapet som er en sentral komponent i arbeidslivspillaren i den norske samfunnsmodellen, og som gjenspeiles i norsk arbeidslivslovgivning og i hovedavtalen, ikke er en godt nok integrert del av det styrings- og ledelsessystemet som dominerer i statlig styring i Norge i dag. Som vi har sett preges arbeidsgivers ledelse av en effektivitetslogikk med bakgrunn i mål- og resultatstyringen, og partssamarbeidet oppleves ikke nødvendigvis som en naturlig del av det å lede, men som noe pålagt, et tillegg, som i verste fall kan oppleves som et hinder for god og effektiv virksomhetsledelse. En bedre kunnskap om, forståelse for og praktisering av hovedavtalen, slik flere av hovedsammenslutningene krevde og som følger av prolongeringen, kan nok bøte på noe av dette. Samtidig er utfordringen, slik jeg finner det i denne oppgaven også knyttet til styrings- og ledelsesmodeller som i liten grad tar høyde for medbestemmelsens plass i den norske samfunnsmodellen.

## 8 Litteraturliste

- Berg, Sonia L, Roger Bjørnstad og Michael S. Mark. 2016. *Den norske arbeidslivsmodellen med produktivitet i verdenstoppen*. Rapport nr. 37-2016 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Bergh, Trond. 1983. «Medbestemmelse eller opposisjon?» i Bergh (red.) *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom. 2006. «Staten og reformenes forunderlige verden». *Nytt Norsk Tidsskrift* 3/2006, 215-228.
- Denhardt, Robert B. og Janet Vinzant Denhardt. 2000. «The New Public Service: Serving rather than Steering». *Public Administration Review* vol. 60 no. 6, 549-559.
- Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten og Bård Jordfall. 2014. *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46
- Engelsrud, Gerd. 2017. *Styring og vern – Arbeidsrett i offentlig sektor*. 6. utg. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Falkum, Eivind, Per Bonde Hansen, Mari Holm Ingelsrud, Christin Thea Wathne, Bitten Nordrik og Ida Drange. 2019. *Medbestemmelsesbarometeret 2019*. Arbeidsforskningsinstituttet AFIs FOU-resultat 2019:3
- Flyvbjerg, Bent. 2006. «Five Misunderstandings About Case-Study Research» *Qualitative Inquiry* Volum 12 Number 2, 219-245.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Oxford: The Polity Press
- Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen. 2013. «Ble det en bedre organisert stat?» *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 90. årgang nr.3, 153-171.
- Hernes, Gudmund. 2006. *Den norske mikromodellen - virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital*. Oslo: Fafo-notat 2006:25.
- Holm-Hansen, Jørn. 2005. *The Transferability of Policy Instruments*. NIBR Report 2005:16
- Hood, Christopher. 1991. «A Public Management for all Seasons?» *Public Administration* vol. 69 Spring, 3-19.

- Ilsøe, A., Pekarek, A. og Fells, R. 2018. «Partnership under pressure: A process perspective on desentrelized bargaining in Danish and Australian manufacturing». I *European Journal of Industrial Relations*, 24 (1), 55-71.
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen. 2016. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utgave. Oslo: Abstrakt forlag
- Lerdal, Annars og Bengt Karlsson. 2008. «Bruk av fokusgruppeintervju» i *Sykepleien Forskning 2008* 3 (3) 172-175.
- Læg Reid, Per. 1983. «Medbestemmingsretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati» i Bergh (red.) *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nergaard, Kristine. 2020. *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2017/2018*. Fafo-notat 2020:02.
- NOU 2010:1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. Arbeidsdepartementet.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring – governance på norsk*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sand, Inger-Johanne. 2015. «Rettsstat, demokrati og kompleksitet» i *Politiledelse* red. Johannesen, Stig O. og Rune Glomseth. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stortingsmelding nr. 28 (1976-1977) *De ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet*. Kommunal og arbeidsdepartementet.
- Thornton, Patricia H, William Ocasio og Michael Lounsbury. 2013. *The Institutional Logics Perspective. A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press
- Tjora, Aksel. 2010. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Trygstad, Sissel C., Kristin Alsos, Mona Bråten og Inger Marie Hagen. 2019. *Arbeidstakeres rett til medbestemmelse og medvirkning – En kunnskapsstatus*. Fafo-notat 2019:23
- Wathne, Christin Thea. 2018. *Målstyring i politiet. I teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Weber, Max. 2004 [1922]. «Bureaucracy» i *Classics of Public Administration*. 5th ed., red. Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde and Sandre J. Parkes. Wadsworth Publishing.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Øgård, Morten. 2014. «Fra New Public Management til New Public Governance – nye forvaltningskonsepter i kommunene?» i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget

### Dokumenter med tilgjengelig nettside

Arbeidsgiverrådets diskusjonsnotat nr. 1 *Likeverdige parter*. Lenke (lest 01.05.2020)

<https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgivarradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen/likeverdige-parter-diskusjonsnotat>

Arbeidsgiverrådets diskusjonsnotat nr. 2. Drøftinger og forhandlinger. Lenke (lest 01.05.2020) [https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-](https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgivarradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen/droftinger-og-forhandlinger-diskusjonsnotat)

[ledelse/arbeidsgivarradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen/droftinger-og-forhandlinger-diskusjonsnotat](https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgivarradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen/droftinger-og-forhandlinger-diskusjonsnotat)

Arbeidsgiverrådets diskusjonsnotat nr. 3. *Hovedavtalen i omstillingens tid*. Lenke (lest 01.05.2020). [https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-](https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgivarradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen/hovedavtalen-i-omstillingens-tid-diskusjonsnotat)

[ledelse/arbeidsgivarradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen/hovedavtalen-i-omstillingens-tid-diskusjonsnotat](https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgivarradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen/hovedavtalen-i-omstillingens-tid-diskusjonsnotat)

Hovedavtalen i staten. Gjeldende fra 6. november 2019 til og med 31. desember 2020. Lenke (lest den 01.05.2020). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hovedavtalen-i-staten/id449042/>

Norges Høyesterett. 2008. Rt. 2008 – 856. (*Theatercafédommen*). Lenke (lest den 01.05.2020) <https://www.idunn.no/nd/2009/01/art19>

Statens arbeidsgiverstrategi 2016-2020 Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lenke (lest den 01.05.2020)

[https://www.regjeringen.no/contentassets/129de337547c46be9879cb5597fcdcf5/arbgi-verstrategi\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/129de337547c46be9879cb5597fcdcf5/arbgi-verstrategi_web.pdf)

### Video

Mari Trommald om hvorfor Arbeidsgiverrådet ønsker innspill. Lenke (lest 01.05.2020)

<https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgivarradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen>



### Andre dokumenter

Forhandlinger om Hovedavtalen i staten. Akademikerne stat, krav nr. 1 av 05.11.2019 kl. 10.00.

Hovedavtalen i staten (2017-2019). Statens krav nr. 1 av 05.11.2019 kl.10.00.

Innspill 1, hovedavtaleforhandlinger 2019, fra Unio av 05.11.2019 kl. 10.00

Krav 1, Hovedavtalen i staten, fra LO Stat av 05.11.2019 kl. 10.00.

YS Stats målbilde for hovedavtaleforhandlingene i staten av 05.11.2019 kl. 10.00

Protokoll fra hovedavtaleforhandlingene av 06.11.2019 kl. 13.30

## 9 Vedlegg

### 9.1 Vedlegg 1, Intervjuguide

1. Kort presentasjon av temaet for studien
  - savner kunnskap om fagforeningenes/partenes rolle og medbestemmelse i studer om styring av offentlig sektor og ledelse av offentlige virksomheter
  - Ønsker å se nærmere på partene i min masteroppgave
  - Knytte det til noe som er relevant og aktuelt, og derfor valgt medbestemmelse i staten som tema og helt konkret case, følge reforhandlingen av hovedavtalen i høst.
  
2. Noen spørsmål om Hovedavtalen i staten
  - Hvordan vil du beskrive hovedavtalen hvis du skal fortelle noen som ikke vet så mye om den, om hva hovedavtalen er?
  - Hva er hovedavtalens funksjoner?
  
3. Noen spørsmål om behovet for å endre hovedavtalen
  - Hva ligger til grunn for deres ønske om å endre (bevare) hovedavtalen?
  
4. Noen spørsmål om medbestemmelse
  - Hva legger du i begrepet medbestemmelse?
  - Hvordan opplever dere at medbestemmelsen utøves?
    - o Ulikt i ulike virksomheter?
    - o Hvordan kan den blir bedre (dersom det er behov for bedring)?
  - Hvorfor er medbestemmelse viktig?

## 9.2 Vedlegg 2, Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

### *Medbestemmelse i staten – utfordringer for den norske samarbeidsmodellen?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta som intervjuobjekt i mitt masteroppgaveprosjekt. I dette skrivet får du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Dette prosjektet er den avsluttende masteroppgaven på en erfaringsbasert master i Styring og ledelse ved OsloMet. Hovedformålet med dette masterprosjektet er å etablere mer kunnskap både om hvordan det organiserte arbeidslivet virker inn på styring og ledelse i offentlig sektor, og om hvordan ulike styrings- og ledelsesmodeller virker inn på partssamarbeidet og medbestemmelsen.

Høsten 2019 skal hovedavtalen i staten reforhandles. Jeg vil følge forhandlingsprosessen rundt reforhandlingen, og se nærmere på arbeidsgiversidens og arbeidstakersidens ønsker, ambisjoner og argumentasjon. Forstår de medbestemmelse på ulik måte? Den reforhandlede avtalen skal være klar i løpet av 2019. Hvordan ble resultatet av forhandlingene? Er det belegg for å hevde at medbestemmelsen i staten er endret? (svakket eller styrket). Kan de ulike partenes forhandlingsposisjoner forstås i lys av ulike styringsideologier/ -teorier, og utfordrer disse det vi kan betegne som den norske samarbeidsmodellen?

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Åshild Olaussen, masterstudent ved OsloMet

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Jeg ønsker å intervju noen sentrale aktører i høstens hovedavtaleforhandlinger, både på arbeidstakersiden og på arbeidsgiversiden. Du er en av de jeg mener er en helt sentral aktør, og som vil sitte med verdifull informasjon og kunnskap.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å takke ja til å delta i dette prosjektet innebærer det å bli intervjuet (30 - 45 minutter) om spørsmål knyttet til hovedavtalen, medbestemmelse og resultater av høstens forhandlinger.

Jeg vil, dersom det er greit for deg, benytte lydopptak under intervjuet. Lydopptakene vil bli slettet så snart jeg har transkribert til tekst.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *OsloMet* ved Christin Thea Watne, [wach@oslomet.no](mailto:wach@oslomet.no)
- *Åshild Olaussen, Unio*, [ao@unio.no](mailto:ao@unio.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Christin Thea Watne  
Veileder

Åshild Olaussen  
student

---

-----

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Medbestemmelse i staten – utfordringer for den norske samarbeidsmodellen?*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 30.05.2020

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## **9.3 Vedlegg 3, Formålsparagrafen i Hovedavtalen i staten**

### **§ 1 Formål og intensjoner**

#### **1. Hovedformål**

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

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

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

#### **2. Skille politisk demokrati og bedriftsdemokrati**

Rettighetene etter hovedavtalen og virksomhetenes tilpasningsavtaler må utøves slik at forvaltningen gjennomfører de politiske myndigheters beslutninger, samtidig som arbeidstakerne får reell medbestemmelse i forhold som har med arbeidssituasjonen å gjøre.

#### **3. Inkluderende arbeidsliv**

Partene er enige om at det er viktig å arbeide for et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og samfunnet, slik at sykefravær og uføretrygd reduseres. Et inkluderende arbeidsliv skal også bidra til at den enkeltes ressurser og arbeidsevne utvikles og benyttes i aktivt arbeid.

#### **4. Redskap ved omstilling**

Staten stilles stadig overfor nye krav som blant annet innebærer endring av arbeidsmåter, roller, organisering og regelverk. Partene ser derfor hovedavtalen som et redskap for omstilling, effektivisering og fornying av statlig sektor. Avtalen skal bidra til gode tjenester for fortsatt å kunne opprettholde legitimitet og tillit hos innbyggerne.

Omstillingsarbeid krever ledere og tillitsvalgte som har god felles strategisk kunnskap og som kan formidle endringsbehov og endringsmåter slik at det blir forstått og akseptert av de ansatte. Dette er viktig for å skape nødvendig trygghet og aksept for omstillingene, slik at disse blir effektive. Det er viktig at de ansatte opplever en størst mulig forutsigbarhet til prosessenes innhold, årsak og retning.

## **5. Likeverdige parter**

Forutsetningen for å nå hovedavtalens mål er at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møter som likeverdige parter. Det er videre en forutsetning at partene møter med vilje til å finne løsninger, selv om de har ulike roller og derfor kan ha ulike interesser å ivareta. Deres representanter må møte med de nødvendige fullmakter, kvalifikasjoner og holdninger. Partene har et felles ansvar for å utvikle en god, åpen og løsningsorientert samarbeidskultur.

## **6. Utøvelse av medbestemmelsesretten**

Partene er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte, og på en slik måte at de tas med i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig. Partene skal videre legge forholdene til rette for medvirkningsformer som gir arbeidstakerne direkte innflytelse på arbeidsorganisasjon og oppgaveløsning innen eget arbeidsområde. I denne sammenheng er partene enige om at det etter avtale kan drives forsøksvirksomhet for å utvikle organisasjons- og arbeidsformer som kan gjøre de ansattes medbestemmelse effektiv, jf. arbeidsmiljølovens krav om tilrettelegging av arbeidet. I dette ligger en felles forståelse av at medbestemmelsen utøves på alle organisatoriske nivå i virksomheten, slik at arbeidstakerne gis reell innflytelse på arbeidsorganisering og oppgaveløsning, jf. forøvrig hovedtariffavtalen pkt. 2.3.

## **7. Vervet som tillitsvalgt**

Organisasjonenes tillitsvalgte utfører sitt verv som et nødvendig ledd i en demokratisering av arbeidslivet innenfor den enkelte statlig virksomhet. Vervet skal likestilles med vanlig tjeneste. Vervet gir kompetanse og skal vektlegges i vedkommendes videre tjeneste og karriere.

Det forventes at de ansatte i virksomheten fremmer forslag om tiltak som gjør at virksomheten oppnår best mulige resultater. Organisasjonene skal utøve sitt virke på en slik måte at arbeidets gang og virksomhetens effektivitet ikke hemmes.

## **8. Ledelse**

Ledelse i staten skjer med grunnlag i demokratiske og rettsstatlige verdier og utøves i samarbeid med de ansatte til beste for fellesskapet i henhold til politiske beslutninger. Ledere på alle nivåer skal utøve en støttende og involverende ledelsesform og bidra til å forebygge og løse konflikter. Lederne skal legge til rette for kreative læringsmiljøer og reell medbestemmelse. De tillitsvalgte skal tas med i beslutningsprosessen i saker som gjelder de ansattes arbeidssituasjon, herunder også spørsmål knyttet til miljø og klima. Arbeidsgiver skal gi de tillitsvalgte best mulig arbeidsvilkår for at de skal kunne skjøtte sine verv.

## **9. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)**

IKT skal bidra til å gi innbyggerne bedre service, styrke kvaliteten på tjenestene og være et viktig redskap for fornying og effektivisering.

## **10. Grunnlag for personalpolitikken**

Et av formålene med hovedavtalen er å skape grunnlag for statens personalpolitikk på de områder avtalen omfatter, med de begrensninger som følger av lover, forskrifter mv. Partene i hovedavtalen understreker derfor at det er viktig å prioritere personalarbeidet og på denne måten bidra til at de pålagte samfunnsoppgaver løses til beste for innbyggerne.

## **11. Miljø og klima**

Hensynet til miljø og klima skal være en del av partssamarbeid og medbestemmelse og skal bidra til en bærekraftig utvikling.

## **12. Oppfølging og opplæring**

Partene i den enkelte virksomhet/driftsenhet (jf. § 4 nr. 2 og 3) skal sammen og hver for seg sørge for en kontinuerlig oppfølging og opplæring av ledere og tillitsvalgte, med sikte på en felles forståelse av Hovedavtalens intensjoner, jf. § 36 nr. 8.