

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Måling og styring av arbeidstid

Medbestemmelsesbarometeret 2021

Ida Drange, Eivind Falkum, Per Bonde Hansen, Elin Moen Dahl,
Tereza Østbø Kuldova, Bitten Nordrik, Anders Underthun
og Christin Thea Wathne

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2022:01

Måling og styring av arbeidstid Medbestemmelsesbarometeret 2021

Forfatter/e: Ida Drange, Eivind Falkum, Per Bonde Hansen, Tereza Østbø Kuldova, Elin Moen Dahl, Bitten Nordrik, Anders Underthun og Christin Thea Wathne

Prosjekt: Medbestemmelsesbarometeret

Prosjektleder: Eivind Falkum

Oppdragsgiver: Den norske legeforening, NTL, Forskerforbundet, Politiets fellesforbund, FLT og Lederne.

Forskningsgruppe: Arbeid, ledelse og mestring

Publiseringsdato: Februar, 2022

Antall sider: 141

Forsidefoto/illustrasjon: Unsplash

Emneord: Medbestemmelse, Arbeidsliv, Fagforening

Resymé:

Medbestemmelsesbarometeret gjennomføres som representativ spørreundersøkelse i partallsår, og som kvalitative case-studier i oddetallsår. I 2021 har vi gjort case-studier med medlemmer i de fem fagforbundene som er med i Partnerskapet for Medbestemmelsesbarometeret. Tema er arbeidstidsordninger og digitalisering i arbeidslivet. Undersøkelsene er gjennomført i helseforetak, politiet, førstelinjetjenester, universitet og høyskoler og i barnehagesektoren. Vi drøfter hvordan ulike logikker preger styring og organisering i de fem arbeidsfeltene. Markedslogikken i den nye markedsliberalismen preger alle casene i ulike grad, men den står i kontrast og motsetning til de organiserende prinsippene og logikkene som fremmes av yrkesutøverne i alle de fem områdene, men på ulike måter. Er markedslogikken forenlig med de institusjonaliserte logikkene i den norske arbeidslivsmodellen? Dette er det overordnede spørsmålet i analysene av 2021-utgaven av barometeret.

ISBN 978-82-7609-433-6

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2021
© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2021
© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – Storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30
E-post: postmottak-afi@oslomet.no
Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra fagarkivet.oslomet.no
Publications are available for free download from fagarkivet.oslomet.no

Forord

Medbestemmelsesbarometeret er en årlig arbeidslivsundersøkelse. I *partallsår* kjører vi den som en kvantitativ spørreundersøkelse som er representativ for norske arbeidstakere og arbeidsgivere. I oddetallsår gjennomføres den som en kvalitativ casestudie.

Vi har delt forskergruppen i Arbeidsforskningsinstituttet i fem to-manns team, ett for hvert av de fem casestudiene i den kvalitative studien i 2021. Det har vært krevende å gjennomføre omfattende kvalitative studier i et arbeidsliv som har vært alt annet enn normalt under koronanedstenging. Først og fremst har det vært vanskelig å etablere avtaler for intervjuer og fokusgrupper når forutsigbarheten er lav, for både informanter og forskere. En del av datainnsamlingen har foregått digitalt. Derfor kommer rapporten først nå i januar 2022, samtidig som vi forbereder det kvantitative barometeret for 2022.

De fem fagforbundene som er med i Partnerskapet for barometeret har satt søkelyset på hvert sitt fagfelt som de ba oss om å studere. Sammen med dem har vi også avgrenset problemstillingene og forskningsspørsmålene i denne rapporten. Årets tema har vært arbeidstid, arbeidstidsordninger, og arbeidsorganisering med blick på bruk av digitale verktøy på arbeidsplassene.

I analysene har vi lagt vekt på institusjonelle logikker som preger styringen og organiseringen av de fem casene. Med det sikter vi til etablerte prinsipper som styrer og avgrenser hva vi er opptatt av, i både organiseringen av arbeidet og måtene vi gjennomfører arbeidet på. Dette vil variere fra bransje til bransje, men vi ser likevel etter både likheter og forskjeller mellom dem.

Seniorforsker Arne Bygdås har kvalitetssikret denne rapporten.

Vi takker Forskerforbundet, Lederne, Legeforeningen og Politiets Fellesforbund for tett samarbeid både om planleggingen og gjennomføringen av de fire casestudiene, og medlemmene deres som deltok i de kvalitative undersøkelsene. Vi takker Eva Frederiksen Solum for å løse rapporten fra forskertekst til et redigert produkt som svarer på krav til lesbarhet og layout i OsloMet.

Oslo, 17.01.2022

Eivind Falkum

Prosjektleder Medbestemmelsesbarometeret 2021

Innhold

Sammendrag	5
1 Introduksjon	7
1.1 Metode og fremgangsmåte	7
1.2 Tematiske tilnæringer i studiene	7
1.3 Kvalitative casestudier i et nedstengt arbeidsliv	8
2 Når lovendringer åpner for nye logikker, med et særlig blick på arbeidstid i politiet	9
2.1 Om Arbeidstidsbestemmelsene i politi- og lensmannsetaten (ATB)	9
2.2 Fremgangsmåte og spissing av fokus i studien	9
2.3 Teoretisk tilnærming	10
2.4 Politirollen og arbeidstid	11
2.5 Sentralisering skaper sterkere skille mellom jobb og fritid	12
2.6 Manglende opplæring i ATB eller «kreativ etterlevelse» som kilde til ulik praksis	13
2.7 Det handler om grunnbemanning	15
2.8 Opplæring og omforent forståelse: en hjørnestein i lik praksis	16
2.9 Opplæring i ATB: sannhetens øyeblikk	17
2.10 ATB-utvalgets møter: arena for samarbeid eller omkamper?	18
2.11 Felles tjenestekontor	19
2.12 Digitalisering av ATB	22
2.13 Når endring i lovverket påvirker normer for partssamarbeidet	24
3 Arbeidstid, kontroll og styring av styringen i akademia	27
3.1 Arbeidstid, kontroll og overvåking i akademia – eller styring av styringen?	27
3.2 Tidskabalen går ikke opp - «slik er det jo bare»: Regulatorisk og teknologisk press	28
3.3 Forvaltningsetikk og forskningsetikk: sammenfall eller etiske forventninger i konflikt	31
3.4 Den enkelte ansatte er selv ansvarlig for sin normalarbeidsdag	31
3.5 Kollektive utfordringer, individuelt ansvar	33
3.6 Autonomi og selvstyring	33
3.7 Målstyring og individualisering: medbestemmelse under press	37
3.8 Tillitsvalgte «fanget i systemet»: handlingslammet av transparens	38
3.9 Ansattes innflytelse	40
3.10 Markedsorientering i styringssystemet: konkurranse og krysspress	41

3.11 Akademisk arbeid som vare i et marked.....	44
3.12 Styring av styringen.....	45
3.13 Avpolitisering og tilsløring av arbeidsorganisasjoners beslutninger og virke	47
4 Arbeidstid og arbeidsbelastning blant leger i spesialisering (LIS)	52
4.1 Introduksjon og forskningsspørsmål	52
4.2 Metode	53
4.3 Sykehuslegers arbeidstidsbestemmelser og tidligere studier av sykehuslegers arbeid ..	54
4.4 Tidligere studier av sykehuslegers arbeidstid	57
4.5 Hvordan beskrives arbeidstid og arbeidsbelastning blant Leger i Spesialisering?	60
4.6 Arbeidstidsordninger og arbeidsbelastning.....	62
4.7 Utdanning og arbeidstid	66
4.8 Administrasjon og rapportering	68
4.9 Avtalt arbeidstid, utvidet arbeidstid og overtid	69
4.10 Jobb-hjem-balanse.....	75
4.11 Arbeidstid, tillitsvalgrollen, opplevd dialog og medbestemmelse.....	77
4.12 Avslutning.....	79
Vedlegg: Sykehuslegers arbeidstid (Arbeidskraftsundersøkelsen)	84
5 Avpolitisert arbeidsorganisering i en kvantifisert førstelinje?	90
5.1 En del av førstelinjen i staten: Brukerkontakt	90
5.2 Tidligere forskning	91
5.3 (Om)organisering av statlig sektor	92
5.4 Fra resultatmål til effektmål: Færre mål og mindre styring	94
5.5 Svarprosent = «Kortsiktig tenkning»	102
5.6 Avpolitisert styring og selvstyring.....	104
5.7 (Tids)styringens konsekvenser for disponeringen av arbeidshagens frie tid.....	109
5.8 Medbestemmelse: gjøres fagforeningene avmektige i en avpolitisert styringsstruktur? ..	111
5.9 Oppsummering.....	114
6 Barnehagen som arbeidsplass	117
6.1 Fra altruisme og politisk regulering til privatisering og konserndannelser.....	117
6.2 Fra «barneasy» til «barnehager»	118
6.3 Fra filantropiske og veldedige tiltak for fattige til barnehagedekning for alle.....	119
6.4 Veldedige, offentlige, ideelle og kommersielle aktører – hybride styringsformer	121

6.5 Lov om barnehager	123
6.6 Kommunen som barnehagemyndighet – lokal regulering av tjenestene.....	124
6.7 Barnehager – velregulerte arbeidsplasser	125
6.8 Manglende ressurser til å gjøre jobben.....	127
6.9 Tre barnehagestyrere om arbeidstid og arbeidsvilkår	128
6.10 Det faglige arbeidet - med samfunnsoppdraget i fokus – oppsummering.....	131

7. Oppsummering: Arbeidslivets logikker – arbeidstid og medbestemmelse under press... 134

7.1 Når lovendring åpner døren enda mer for markedslogikken	135
7.2 Arbeidstidsdilemmaer og medbestemmelse blant leger i spesialisering	136
7.3 Krysspress, tidspress og lojalitetspress	137
7.4 Fra kvalitetslogikk til kvantitetslogikk	138
7.5 Markedslogikk eller pedagogikk	139
7.6 Markedets eller byråkratiets logikk – en faglig refleksjon	140

Tabeller

Tabell 1 Arbeidsplan over 12 uker.....	19
Tabell 2 LIS-legers arbeidstid, aktiviteter og rapporterte tendenser	66
Tabell 3 Arbeidstidsordning for sykehusleger relativt til andre yrkesgrupper	85
Tabell 4 Arbeidstidsordning for sykehusleger relativt til andre grupper sykehusansatte.....	86
Tabell 5 Gjennomsnittlig arbeidstid. Sykehusleger vs. Andre yrkesgrupper	86
Tabell 6 Gjennomsnittlig arbeidstid. Sykehusleger vs. Andre yrkesgrupper i sykehus	87
Tabell 7 Avtalt og faktisk arbeidstid. Sykehusleger vs. Andre yrkesgrupper.....	88
Tabell 8 Avtalt og faktisk arbeidstid. Sykehusleger vs. Andre yrker i sykehus.....	88
Tabell 9 Ønske om endring i arbeidstidsordning. Sykehusleger vs. andre yrkesgrupper.....	89
Tabell 10 Ønske om endring i arbeidstidsordning. Sykehusleger vs. andre yrkesgrupper.....	89

Figurer

Figur 1 Prosessen med digitalisering og praktisering av ATB	23
Figur 2 Antall 1000 barn i barnehager i Norge i perioden 1963–2020	120
Figur 3 Opplevd grad av vertikal tillit, horisontal tillit og rettferdighet i skole/barnehage/undervisning – sammenliknet med arbeidslivet som helhet.....	126
Figur 4 Prosentandeler som svarer Enig/Helt enig på hver av påstandene.....	127

Sammendrag

Medbestemmelsesbarometeret 2021 er en kvalitativ studie av arbeidstid, arbeidstidsordninger og erfaringer i fem bransjer. Fem av forbundene i Medbestemmelsesbarometerets Partnerskap har hjulpet oss med å definere og avgrense dette barometerets problemstillinger.

Politiets Fellesforbund benyttet anledningen til å se på hvordan praktiseringen av arbeidstidsordningene påvirkes av vilkårene for medbestemmelse og medvirkning i lovverket (AML). Studien tyder på at endringene i Arbeidsmiljøloven i 2005 bidro til at partssamarbeidet ble mer uforutsigbart og spent (Jakhelln, 2005). I tråd med forskning som viser at ansatte som rapporterer om mindre medbestemmelse og medvirkning også rapporterer høyere (Falkum et al., 2018) konfliktnivå på arbeidsplassene i denne perioden. *Christin Thea Wathne og Tereza Østbø Kuldova* har gjennomført studien og skrevet kapittel 2.

Forskerforbundet satt lupen på Universitets- og høgskolesektoren. Vi har tidligere gjennomført to egne kvantitative studier og en kvalitativ studie av sektoren, på oppdrag for Forskerforbundet, i tillegg til de årlige Medbestemmelsesbarometrene, der sektoren er godt representert. Det betyr at vi har bygget opp innsikter i denne sektoren over tid. Hele sektoren er i endring, men det skjer i tilslørte former der medbestemmelsen til ansatte får en stadig mer redusert rolle i individorienterte styringssystemer og -logikker. *Tereza Østbø Kuldova og Bitten Nordrik* har gjennomført og rapportert undersøkelsene og analysene i kapittel 3.

Legeforeningen (LF) og Yngre legers forening (YLF) ba oss om å belyse arbeidstidsordninger og opplevde arbeidsbelastninger blant leger i spesialisering (LIS). Kapittelet viser hvordan lov- og avtaleverk setter rammer for leger i spesialisering (LIS) sin arbeidstid, hvordan leger i spesialisering opplever arbeidstidsordningene og arbeidsbelastningene, hvordan tillitsvalgte for leger i spesialisering (LIS) opplever at utdanningsplanen deres fungerer innenfor rammene av planlagt arbeidstid, og hva som preger unntak fra, eller brudd på, vernebestemmelsene, jobb-hjem-balansen i sykehus, og dilemmaer mellom ledelse, legekollektivet og vernebestemmelser. Undersøkelsene er gjennomført og analysert i kapittel 4 av *Anders Underthun, Ida Drange og Elin Moen Dahl*.

Norsk tjenestemannslag (NTL) lanserte en problemstilling som tar opp arbeidsvilkår og arbeidstidsordninger i førstelinjetjenestene med brukerkontakt/kontaktsentre/sentralbord i offentlig sektor, spesielt hvordan innføring av digitale kommunikasjonsløsninger virker inn på arbeidstidsordninger og arbeidsvilkår. Statens digitaliserings-strategi har som intensjon å bidra til «... bedre brukeropplevelser og smartere og mer effektiv oppgaveløsning» (Hagen, 2019, s. 30), altså et mål om bedre resultat for brukerne og staten som «eier» av tjenestene. Studien undersøker hvordan denne intensjonen iverksettes, og hvilke konsekvenser det har for ansatte i førstelinjetjenestene. Undersøkelsen er gjennomført og analysert av *Bitten Nordrik og Per Bonde Hansen* i kapittel 5.

Det frittstående fagforbundet Lederne har mange medlemmer som er styrere i norske barnehager, både offentlige og private, og drevet av ideelle organisasjoner, så vel som nettverk og store internasjonale kjeder. Vi reiste en generell problemstilling om hva som kjennetegner barnehager som arbeidsplass, hvordan innholdet har endret seg over tid, og noen kjennetegn ved dagens barnehager som arbeidsplasser. Som arbeidsplasser er barnehagene spesielle sammenliknet med mange andre deler av arbeidslivet. Barnehagene har en organisasjonsgrad på 95 prosent av de ansatte, mot litt under 50 prosent i resten av arbeidslivet og om lag 80

prosent av ansatte i offentlig sektor. Likevel er partsamarbeidet svakt utviklet i bransjen. Undersøkelsen er gjennomført og analysert av *Eivind Falkum* i kapittel 6.

1 Introduksjon

Medbestemmelsesbarometeret 2021 er en kvalitativ studie av arbeidstid, arbeidstidsordninger og erfaringer med ordningene i praksis i fem bransjer; politiet, universitet og høyskoler, helseforetak, førstelinjetjenester i offentlig sektor og barnehager. Problemstillingene handler om hvordan nye styringssystemer og organisasjonsformer, ved blant annet introduksjon av digitale verktøy, endrer arbeidstiden, og betingelsene for at ansatte selv kan påvirke når de jobber, hvor mye de jobber, og hvordan de jobber. Arbeidstidsordningene endrer seg med overordnede krav til effektivitet i bransjene, utdannings- og spesialiseringsordninger som følger med omstillinger og kompetansekrav, og med nye arbeidsformer som følger av nye teknologiske verktøy for standardisering og automatisering av arbeidet.

1.1 Metode og fremgangsmåte

I Medbestemmelsesbarometeret 2021 har vi gjennomført kvalitative studier i fem bransjer. Casestudiene har utgangspunkt i kunnskapsbehov i de fagforbundene som inngår i Medbestemmelsesbarometerets Partnerskap. I introduksjonen ovenfor har vi presentert problemstillingene som hvert av forbundene ønsket å få belyst.

Forskningsdesignet og gjennomføringen er presentert innledningsvis i hvert enkelt kapittel. I noen av kapitlene har vi gjennomført fokusgruppeintervjuer og intervjuer med ledere og tillitsvalgte i det enkelte forbundet som deltar i undersøkelsen. Noen har benyttet personlige intervjuer med representanter for medlemmer og tillitsvalgte i forbundene, men som også arbeider i virksomheter med tariffavtaler i de fem forbundene. Studien av førstelinjetjenesten for NTL i kapittel 5 retter seg mot calling- og kontaktsentre, og har også brukt NAV-ansattes utspill i media. I barnehagestudien i kapittel 6 har vi intervjuet tre barnehagestyrere, etter først å ha beskrevet den historiske, politiske og innholdsmessige utviklingen og tallmessige utbredelsen av barnehagetjenester i Norge.

Siktemålet med kvalitative undersøkelser er ikke å gi et representativt bilde som er dekkende for hele bransjen eller arbeidslivet som helhet, men å få fram bilder av bestemte fenomen, utviklingstrekk og hendelsesforløp som kjennetegner arbeidet. Deretter kan disse beskrivelsene legges til grunn for kvantitative studier som kartlegger utbredelsene av strukturelle og prosessuelle trekk ved feltet, diskutere hvor representative og dekkende dette er for feltet i et område, en region eller et land. I sammenlikninger av de fem feltene i vår studie er det likheter og forskjeller i de strukturelle og prosessuelle trekkene ved hvert enkelt felt som analyseres.

1.2 Tematiske tilnærminger i studiene

Alle studiene i årets barometer bygger på den forrige kvalitative studien i 2019. I den studien hadde Lederne ønsket å få med olje- og gassbransjen. I årets barometer har Lederne tatt med barnehagebransjen i stedet.

Den kvalitative studien fra 2019 viste at til tross for store forskjeller i organisering, teknologi, økonomi, kunnskapsgrunnlag og innhold i arbeidsoppgavene i de fire bransjene, var det noen

klare likhetstrekk som stammet fra måten bransjene ble styrt på. Alle virksomhetene, fra helseforetak, politi, universitet og høyskoler til olje- og gassnæringens produksjons- og leverandørvirksomheter, var i stor grad detaljstyrte, med mange og klare mål og målsettinger. De ble alle målt på disse detaljorienterte målene. Fellestrekket i de fire bransjene var at målene var så detaljorienterte og spesialiserte at de ikke fanget opp bransjenes eller virksomhetenes overordnede målsettinger. Vi konkluderte med at mennesker, både ledere og ansatte, prøver å innfri det «de blir målt på». Det de blir målt på kunne ligge langt utenfor de faktiske målsettingene. Vi viste at den detaljorienterte målstyringen i alle de fire bransjene ikke fanget opp intensjonene eller hovedmålsettingene for virksomhetene. Detaljmålingen førte derfor til målforskryning, og kunne bidra til at virksomhetene ikke innfridde samfunnsoppdragene sine.

Vi har gått videre med en eksplorerende tilnærming til hva som virker inn på arbeidstidsordninger, arbeidsvilkår og belastninger i arbeidet, og hvordan dette påvirker oppfatninger av partssamarbeidet og medbestemmelsen i virksomhetene. Denne tilnærmingen har noen forskjellige teoretiske vinklinger, men de sirkler alle rundt overganger fra partsorientering og etablerte og institusjonaliserte strukturer, relasjoner og prosesser, til mer markedsliberalt orienterte forestillinger om hva som er rasjonelt og effektivt for brukere, kunder og virksomheten selv, og i mindre grad om hva som tjener arbeidstakere og deres interesser. De teoretiske tilnærmingerne beskrives i de enkelte kapitlene, og vi søker å samle trådene til et helhetlig bilde i sluttkapittelet.

1.3 Kvalitative casestudier i et nedstengt arbeidsliv

Det har vært svært ressurskrevende å gjennomføre de kvalitative undersøkelsene mens arbeidslivet enten har vært nedstengt, på vei opp og ned i flere faser og etapper, og med ulike tilpasninger, avhengig av hva pandemiexperten foreslo. Alle som hadde hjemmekontor det meste av tiden fra 12. mars 2020 til i dag har kunnet stille opp i intervjuer på Teams og Zoom. Både de permitterte, de som fikk mer å gjøre, de som fikk mindre å gjøre, og de som gikk ut og inn av posisjoner som samfunnskritiske grupper, har vært vanskelige å nå.

Hva som var representativ deltakelse i arbeidslivet har skiftet mer eller mindre kontinuerlig, og på ganske uforutsigbare måter. Hele arbeidslivet vært lite forutsigbart under stadig nye og uforutsette omstillinger på grunn av pandemien, også når denne rapporten føres i tastaturet.

I 2022 og 2023 skal vi gjennomføre nye kvantitative spørreundersøkelser over lesten i Medbestemmelsesbarometeret. I de kvalitative studiene i Medbestemmelsesbarometeret 2021 vil vi identifisere noen spørsmål og hypoteser som det blir viktig å stille i spørreundersøkelsene i 2022 og 2023.

2 Når lovendringer åpner for nye logikker, med et særlig blikk på arbeidstid i politiet

Christin Thea Wathne og Tereza Østbø Kuldova

Medbestemmelsesbarometeret 2020 satte søkelys på faglig skjønn og tematiserte hvordan sterkere styring av politiet gjennom operasjonssentralene og flåtestyring påvirker oppgaveprioriteringen og den enkeltes opplevelse av kvalitet og integritet i arbeidet. I barometeret fra 2020 fremkom det at økt styring for patruljene kom inn gjennom standardisering, spesialisering og fragmentering av patruljenes generalistrolle, blant annet fordi grensene mellom forebygging, etterforskning og orden brytes ned.

I årets Medbestemmelsesbarometer setter vi søkelys på arbeidstid, arbeidstidsordninger og arbeidsbelastning i relasjon til kontroll og overvåking. Dette er temaer hvor spenningene mellom arbeidsgivers styringsrett og medbestemmelse settes i spill. Mer konkret handler denne delen om hvordan endringer i arbeidsmiljøloven (aml) legger føringer for politiets arbeidstidsbestemmelser og rommet for tolkning, som igjen kan påvirke praktisering av bestemmelsen, ansattes medbestemmelse og samarbeidsklimaet mellom partene.

2.1 Om Arbeidstidsbestemmelsene i politi- og lensmannsetaten (ATB)

Arbeidstid er den tid arbeidstaker står til rådighet for arbeidsgiver. Arbeidstidsbestemmelsene i politi- og lensmannsetaten (ATB) er en særavtale med hjemmel i arbeidsmiljøloven, der arbeidsgivers behov for fleksibilitet i driften av politiet balanseres mot arbeidstagernes behov for vern og hvilebestemmelser. ATB har normalt en varighet på to år av gangen, avhengig av hva partene avtaler. Formålet med avtalen er å regulere arbeidstiden og derigjennom sikre fleksibilitet, tilgjengelighet, tilfredsstillende beredskap og en effektiv polititjeneste. Videre skal avtalen sette vilkår for overtidstjeneste og tjeneste på ubekvem arbeidstid, i politi- og lensmannsetaten og politiets sikkerhetstjeneste. I dag eksisterer det to ATB-avtaler i politiet; én for påtalejurister, og én for resten av de ansatte i politi- og lensmannsetaten. Mange politiledere har uregulert arbeidstid og er omfattet av lederavtalen som løper til noen av partene sier den opp. Arbeidstidsordningene i avtalen kan ikke tolkes eller praktiseres slik at arbeidstakerne utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger. Arbeidsgiver har ansvaret for at arbeidstiden er i tråd med aml og ATB, og at ansattes arbeidstid skal registreres i sanntid i etatens tidsregistreringssystem. Med sanntid menes at endringer føres fortløpende og senest innen åtte timer etter at vekten er avsluttet.

2.2 Fremgangsmåte og spissing av fokus i studien

I denne studien har vi hatt en eksplorerende tilnærming til temaene vi har studert, det vil si at vi har stilt åpne spørsmål om arbeidstid og digitalisering, hvor politiansatte har fortalt om egne erfaringer og selv definert utfordringer på området slik de opplever det. Vi har hatt ett

arbeidsmøte med Politiets Fellesforbund (PF), hvor de har kommet med innspill på sentrale dilemmaer på området slik de oppfatter det ut fra sin rolle som fagforening. Videre har vi gjennomført tre fokusgruppeintervjuer på Zoom, med til sammen 12 ansatte, for å høre deres erfaringer. Vi har gjennomført ett intervju med en «IT-ekspert» i politiet, for å få innblikk i hvilke systemer politietaten benytter på området, samt hvordan disse er ment å fungere. Fokusgruppeintervjuene ble tatt opp samtidig som en forsker skrev underveis i intervjuene. For å sjekke ut fakta og avklare påstander som fremkom i gruppeintervjuene, stilte vi Politidirektoratet (POD) flere spørsmål pr. mail den 8. juni 2021. Vi fulgte opp på nytt, på grunn av manglende respons, og mottok e-post med vedlegg den 15. oktober 2021. Fordi vi ikke opplevde at PODs redegjørelse ga oss den informasjonen vi hadde behov for, tok vi kontakt med POD for utfyllende informasjon, og ble invitert til en drøy times samtale med tre av deres ansatte med kompetanse på området. Det ble skrevet notater underveis, men samtalen ble ikke tatt opp.

2.3 Teoretisk tilnærming

Teoretisk tar vi utgangspunkt i institusjonell logikk perspektiv i betydningen sosialt konstruerte, historiske mønstre av kulturelle symboler og materiell praksis, inkludert antagelser, verdier og tro, som enkeltpersoner og organisasjoner gir mening til i sin daglige aktivitet, og som organiserer tid og gjengir liv og opplevelser (Thornton & Ocasio, 2008). Vi utforsker dynamikken i hvordan partene samhandler om arbeidstidsbestemmelsene (ATB), og vi nøster tilbake i tid, for å forstå partsdynamikken i lys av endringer i lovverket som legger føringer på samarbeidet. Mer konkret belyser vi hvordan endringer i arbeidsmiljøloven i 2005 kan endre maktbalansen mellom partene, og rokke ved den norske arbeidslivsmodellen som ramme for samarbeid i politiet. Fra da arbeidsgiver i 2005 fikk større spillerom for sine vurderinger, samtidig som det ble større rom for tolkning av bestemmelsene om arbeidsmiljø og arbeidstid, ser vi at konfliktnivået mellom partene økte. Fordi bakgrunnen for revideringen av aml blant annet handlet om Norges tilslutning til EØS-avtalen – med tilhørende føringer fra EU-retten til norsk rett (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)), og hvordan EUs påvirkning avspeiler seg i den nye loven (Jakhelln, 2005), kan endringen forstås som at markedslagikken fikk et bedre feste på bekostning av partslogikken.

I dag beslutter EU på de fleste saksområder, og har skrittvis innført en lovgivningsprosess med regler og standarder for samarbeidsområdene. Selv om Norge ikke er medlem av EU, har vi siden 1995 vært tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen, som binder Norges politikk og rettsutvikling tett til EUs lovgivningsprosesser (Knudsen, Julsrud, Tvedt og Trondal, 2021). Til tross for at norsk arbeidsliv har vært forankret i et ideologisk grunnperspektiv der samarbeid mellom partene og utvikling av velferdsstaten har stått helt sentralt – det vil si en partslogikk – har tilpasningen til EUs standarder for varer og tjenester bidratt til at nyliberale idèer har gjort sitt inntog også i Norge. Tilpasningen til EUs standarder for varer og tjenester i Norge startet på 1980-tallet, mens inngangen til 1990-årene med rapporten «En bedre organisert stat» (Forbruker- og administrasjonsdepartementet, 1989), markerer et spesielt skille i norsk næringspolitikk. Markedslogikken i New Public Management-ideene tilsa at også statens virksomhet skulle organiseres mest mulig kostnadseffektivt uten å gi negative sideeffekter på andre mål, så som kvalitet, politisk styring og rettsstatsverdier (Christensen et al., 2010, s. 177). Ulike reformvirkemidler ble brukt i ulike sektorer; for eksempel er markedslignende arrangementer som skiller mellom de som produserer og de som bestiller tjenester sentralt i helsevesenet, mens

dette er reformvirkemidler som ikke benyttes i politietaten. De felles reformvirkemidlene handler om kostnadskutt, budsjett disiplin og resultatstyring. Denne markedslogikken må ses i sammenheng med shareholder-perspektivet i Corporate Governance i det private næringslivet, hvor eiernes interesser har forrang framfor alle andre interesser (Hagen, 2010). I kontrast har partslogikken feste i stakeholderperspektivet i arbeidslivet, hvor alle berørte interesser skal være representert i styringen av virksomhetene.

2.4 Politirollen og arbeidstid

Arbeidstid på den ene siden, og resultater fra arbeidsinnsats på den andre siden, har opp gjennom historien vært kilde til konflikt i samspillet mellom arbeidsgivere og arbeidstager. I politiet siden 1990-tallet har særlig mål- og resultatstyring fungert som verktøy for å styre politiets innsats, men da primært på enhetsnivå. Imidlertid har forskning vist at målstyring kan føre til uenigheter og konflikt også på individnivå, særlig mellom ledere og andre ansatte (Wathne, 2018).

Årets rapport for PF vil vi ikke berøre målstyring, men sette søkelys på arbeidstidsbestemmelsene. Å skrive om arbeidstid i politiet krever en liten kontekstualisering av polityrket. Den sterke yrkesidentiteten i politiet kan bidra til å viske ut skillet mellom jobb og fritid. Det sies om politiet at de er de som «løper dit alle andre løper fra», et utsagn som antyder kjernen i politiets oppgaver; å gå inn i et mangfold av ulike problemer og konflikter; å hjelpe og å kontrollere, og kanskje å utøve fysisk makt, samt å stille opp for, eller sette grenser for, samfunnets borgere når alt annet svikter. Politirollen er for mange politiansatte mer enn bare en jobb, og mange ansatte identifiserer seg sterkt med politirollen. Yrkesidentiteten kan være total i den forstand at man også er politi når man kler av seg uniformen og går fra arbeidsstedet (Granér, 2004). Politiet kan i den forstand også sies å være en «gjerrig institusjon» som krever eksklusiv lojalitet (Coser, 1974). Vi stilte våre informanter spørsmål om hvordan de opplevde skillet mellom arbeidstid og fritid, og gjengir følgende sitater:

Et lokalt ansikt har mye å si. Jeg har fri når jeg er fri, men vet at jeg er politi. Jeg har hemmelig mobilnummer, ellers så skal alle ringe deg om diffuse ting. På mindre steder er du på jobb hele tida, folk ringer på døra, for du er politi uansett. På større steder finner man ikke det forholdet.

Jeg måtte være tilgjengelig på telefon for arbeidsgiver, så lenge vi hadde tjenestetelefon så var vi pliktig å ta den. Det var krangel rundt det, det føles som at arbeidsgiver ville nå oss til enhver tid uten å gi noe tilbake for det.

I sitatene over tematiseres hvordan det kan være lettere å skille mellom arbeid og fritid på større steder, og hvordan det å måtte være tilgjengelig, uten å bli kompensert for det, kan oppleves som urettferdig. I likhet med slik situasjonen er i mange andre yrker, tyder vår empiri på at lederrollen i politiet kan innebære et særs uklart skille mellom jobb og fritid. En av våre informanter hadde ledererfaring og fortalte at han brukte mye tid på å tenke jobb og å jobbe også da han ikke var på jobb: «Jeg brukte mye kapasitet på det som skulle gjøres, selv om jeg hadde fri». Den samme informanten ga uttrykk for at han «ble mest grå som seksjonsleder» (i betydningen sliten), og ikke da han jobbet på vakta hvor han «ble sett» og der det var «noen som punchet tid for deg». Som mellomleder opplevde han forventninger både ovenfra og nedenfra, men også fra familien:

Kona mi sa at jeg er dritlei av skjermen din. Jeg telte opp og det var 37 mail på søndagen da jeg hadde fri. Jeg kunne ikke styre overtiden selv. Men når jeg nå henger uniformen i skapet, er jeg fri.

Sitatet over viser hvordan informanten erfarte at han ved å gå ut av lederrollen fikk et mer definert skille mellom jobb og fritid.

2.5 Sentralisering skaper sterkere skille mellom jobb og fritid

Nærpolitireformen, som ble vedtatt i 2015, innebærer en relativt sterk geografisk sentralisering med sammenslåing av politidistrikter og nedlegging av lensmannskontor, og også en sentralisering av styring. Den sterke sentraliseringen har medført at politiet har blitt fjernere fra publikum, at politiet jobber mer i kulissene, og gjennom andre institusjonelle aktører, sammenlignet med tidligere (Gundhus, Talberg & Wathne, 2018, 2019). En konsekvens av den sterke sentraliseringen og lang reisevei for patruljene, er at det går lengre tid før publikum som bor mindre sentralt får hjelp, og at hendelser hvor politiet tidligere ville bistått i dag blir nedprioritert (Gundhus, Larsson, Sørli, Talberg, og Wathne, 2018). En informant sa det slik:

Før og etter politireformen, vi fikk større politidistrikt, nå kan vi ha to og en halv time reise pluss ferje på et oppdrag. Oppdrag som kanskje ikke handler om liv og død blir ikke gjort noe med, men vi burde vært der.

Våre intervjuer antyder at disse reformgrepene kan ha bidratt til at skillet mellom jobb og fritid har blitt tydeligere for de politiansatte. Som en politiansatt formulerte det: «Vi er ikke så på utstilling som før». Samtidig medfører sentraliseringen at politiansatte får større områder å dekke og mer reising i jobben. Mange politiansatte har fått lang reisetid til arbeidssted/oppmøtested, og bruker generelt mer tid på bilkjøring i jobben, fordi de skal dekke større geografiske områder i tjenesten. Oppdrag som innebærer å levere en arrestant til en arrest kan ta flere timer. Våre fokusgruppeintervjuer viser uklarheter og ulik praksis mht. kompensasjon for overtid, reisetid, hviletid m.m. Selv om en sak hadde vært prøvd rettslig og dom var avsagt, kunne informantene oppleve at beslutningen ikke ble tatt til følge og iverksatt i deres politidistrikt. Flere mente det handlet om økonomi:

Jo strammere økonomi, jo vanskeligere blir det for ledelsen. De prøver å spare der de kan og jobbe seg rundt regelverket der de selv mener de har rett.

Flere av våre informanter etterspurte felles løsninger på utfordringene i hele politi-Norge, at alle ledere og ansatte burde få de samme instruksene og den samme opplæringen. Det ble stilt spørsmål ved hvorfor reglene ble tolket så forskjellig, og flere stilte spørsmål om hvilken opplæring ledere hadde fått i ATB. Som en av informantene sa det: «De fleste opplever at vi må lære opp lederne».

2.6 Manglende opplæring i ATB eller «kreativ etterlevelse» som kilde til ulik praksis

Fokusgruppeintervjuene viser at politiansatte erfarer ulik praktisering av arbeidstidsbestemmelsene avhengig av det enkelte politidistrikt, men også til dels innad i distriktet. Særlig praktisering av overtid var et tema mange var opptatt av i intervjuene. I ATB §1-7 definisjoner fremgår det at:

... som overtidsarbeid regnes: alt pålagt arbeid utover den på arbeidsplanens oppførte daglige arbeidstid, samt pliktig og dokumenterbart arbeid under beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet.

Flere av våre informanter ga uttrykk for at manglende opplæring og kunnskap i bestemmelsene ga dårlige vilkår for en hensiktsmessig oppgaveløsning og et godt arbeidsmiljø. Med andre ord var informantene opptatt av lederens kunnskap, kompetanse og praktisering av Arbeidstidsbestemmelsene. Men også kreativ praktisering av bestemmelsene ble tematisert. Vi gjengir følgende sitater:

Ledere har dårlig innsikt i ATB, de driver med triks for å få folk inn i arbeid. Jeg har vært tillitsvalgt tidligere og fått PF kurs, fått opplæring i ATB. Alle burde ha det kurset på Politihøgskolen, hva som er greit og ikke greit, man lærer ikke om dette ellers.

Vi har jo en leder som ... han kan det nok godt for han vet jo hva han skal si for å få folk til å bytte. Men når jeg sier til han at da må han gi dem overtid, så sier han at «nei da må jeg spørre noen andre». Han spør gjerne noen nye.

Det samme gjelder oss, han kan ATB godt nok, vet hva han skal si, men har heller ikke fått opplæring fra arbeidsgiver. Når det gjelder bytte av vakt, så spør han andre, han spør de nyansatte som ikke har peiling. De gjør det meste for å snike seg unna å bruke overtid. Kurset burde være obligatorisk. Den største utfordringen er definisjon på frivillig bytte. Det er når jeg selv spør, ikke når arbeidsgiver spør og jeg sier ja. Når arbeidsgiver spør om å bytte så skal man bruke overtid. Dette er en konflikt mellom HR og PF hvor arbeidsgiver mener de har rett til å spørre og at det da ikke blir overtid hvis ansatt sier ja, mens PF mener det er frivillig bytte bare når arbeidstaker spør. Det er alltid noen som sier ja til overtid.

I sitatene over synliggjøres det hvordan noen politiansatte opplever at lederen har feil praksis, fordi de ikke har kunnskap om ATB, mens andre ansatte opplever at lederen praktiserer ATB på en uriktig måte og driver med «triks» for å få nyansatte til å påta seg overtid uten kompensasjon. Det siste kan tolkes som «kreativ etterlevelse» av lovverket (McBarnet, 1992), hvor lederen vet godt hva loven og avtaleverket sier, men finner kreative «triks» for å omgå dette. Tesen er at det er lite sannsynlig at man finner triks uten å kunne reglene man skal omgå. Alternativt kan praksisen betraktes som «strategisk uvitenhet» eller «strategic ignorance», som er et utbredt fenomen i organisasjoner hvor man strategisk «spiller dum» for å unngå ansvar og skyld (McGoey, 2019).

En informant fortalte at når politidistriktet hadde behov for at noen skulle ta en vakt, ble det sendt SMS fra Operasjonssentralen (OPS) til alle ansatte hvorpå interesserte ansatte kunne melde seg

tilgjengelig. Noen opplevde at denne SMS-ordningen fungerte bra, mens andre erfarte den som en forstyrrelse av privatlivets fred.

I enkelte politidistrikt var praksisen at hvis ledelsen spurte en ansatt om hun eller han var interessert i en vakt, og vedkommende svarte «ja», var vekten «frivillig» og skulle da ikke defineres som overtid. Overtid skulle forstås som de vaktene man ble pålagt å ta hvis man ikke ønsket det. Lignende praksiser fant sted i flere politidistrikt, noen steder båret opp av enkeltledere, og andre steder båret opp av mer strukturelle ordninger. For eksempel fortalte en informant at det ved hans politidistrikt var etablert en praksis med å sende e-post til alle ansatte og stille spørsmål om de ønsket å ta en vakt som ikke var dekket opp. Hvis noen meldte seg, ble vekten ikke definert som overtid fordi vedkommende tok den «frivillig», og fikk følgelig heller ikke overtidsbetaling. Etter hvert godtok ikke de ansatte i politidistriktet denne praksisen, gikk sammen om å si «nei» til slike vakter og «tvang» dermed politidistriktet til å gi overtid for slike vakter. Gjennom fokusgruppeintervjuene våre kom det frem at en slik felles praksis også ble etablert i andre politidistrikt. En informant fortalte at hun jobbet et sted hvor alt av overtid ble omgjort til frivillig bytte. For å «få bukt med det fra arbeidsgiver», gikk fagforeningen og deres medlemmer sammen om å ikke ta overtid når det ble tilbudt:

Arbeidsgiver ble nødt til å gjøre ting ordentlig med hviletid, det ble bra. Ansatte satt ned foten og krevde at overtid skal være overtid og fritid skal overholdes.

Det å tvinge arbeidsgiveren til å endre praksis på denne måten gir assosiasjoner til Sverre Lysgaards teori om «Arbeiderkollektivet» (1961), som handlet om arbeiderne og deres forhold til bedriften. Lysgaards hovedperspektiv på arbeidernes situasjon var at de på den ene siden sto i et visst skjebnefellesskap med bedriften, mens de på den andre siden sto i et konfliktforhold som underordnede i bedriftsorganisasjonen. De ansatte hadde en tendens til å samle seg i et slags forsvar overfor bedriften, og Lysgaard bruker begrepet «arbeiderkollektivet» om et beskyttende fellesskap som utvikler seg blant underordnede. Når mange politiansatte går sammen om å si «nei» til vakter med mindre det er overtidsbetalt, kan både ledere og andre ansatte tvinges til å endre praksis. Imidlertid er det grunn til å stille spørsmål ved hvorfor politiansatte ser seg nødt til å ta i bruk slike uformelle kollektive aksjoner så lenge aktørene inngår i et partssamarbeid rundt en formalisert avtale, hvor POD som arbeidsgiver som har det overordnede ansvaret for praktiseringen av avtalen.

I vår samtale med POD var de klare på at arbeid utover daglig planlagt arbeidstid skal anses som overtid og kompenseres med mindre annet er avtalt i ATB. Når det gjelder bytting av vakter er POD som arbeidsgiver enig i at slikt initiativ må komme fra arbeidstaker og at bestemmelsen ikke er en hjemmel for arbeidsgiver med tanke på å unngå bruk av overtid.

Et annet poeng som kom frem i intervjuene, var hvordan kreativ praktisering av vaktbytter kunne påvirke ansattes mulighet for kurs. Politiets interne kurs er av stor betydning for å opprettholde og utvikle kompetanse i arbeidet. En informant fortalte at åpningen i ATB for at arbeidstakerne kan bytte vakter ble brukt av arbeidsgiver, blant annet i forbindelse med avvikling av kurs. Arbeidstaker måtte da selv sørge for å finne noen å bytte vakt med, og sparte på denne måten arbeidsgiver for utgifter til overtid. Vår informant mente at denne praksisen var i strid med regelverket og at den eneste muligheten var «å legge folk på overtid». Videre mente han at denne praksisen «splittet ansatte som kollektiv» fordi tjenestemenns behov ble satt opp mot

hverandre. Våre informanter ga uttrykk for at maktforholdet var ekstremt skjevt og at det stort sett var arbeidsgivers ønsker som vant frem.

Oppsummert viser vår empiri at enkelte ledere fortolker avtaleverket «kreativt» for å spare utgifter til overtid. Dette skaper misfornøyde ansatte som føler seg lurte og undergraver fundamentet i den norske samarbeidsmodellen, hvor man lojalt forholder seg til bestemmelsene selv om man kanskje er grunnleggende uenig, eller presset av økonomiske budsjetter. Praksisen kan også føre til dårlig arbeidsmiljø og ressurstappende konflikter. **Det er et klart forbedringspotensial ved å innføre arbeidstidsbestemmelser som gir mindre rom for fortolkning. Dette kan gi bedre grunnlag for å oppnå felles forståelse og lik praktisering av avtalen i hele politi- og lensmannsetaten. Her har POD en sentral rolle.**

2.7 Det handler om grunnbemanning

Bruken av overtid i politiet har både vært kritisert blant de ansatte, men kanskje også betraktet som et gode for å øke lønnen. Flere nytilsatte i politiet er unge uten familieforpliktelser og ønsker å jobbe mye for å tjene ekstra, samt få erfaring. Tidligere ble gjerne overtid fordelt etter «førstemann-til-mølla»-prinsippet, men dette er endret som følge av nye regler og digitale kontrollsystemer. Gjennom intervjuene med de politiansatte fikk vi høre at praksisen med å omgjøre overtid til «frivillig bytte» handlet om at ledelsen ønsket å redusere bruk av en kostbar overtid som belaster budsjettet. Med andre ord ble lederne selv presset ovenfra. En av våre informanter hadde opplevd at ulempen ved å ikke klare å redusere overtidsbruken var at ledelsen truet med å kutte i årsverkene i stedet. På et mer overordnet plan kan en ordning med utstrakt bruk av overtid legitimere en organisering som er suboptimal. En slik kortsiktig tenkning når det gjelder bemanning, som innebærer utstrakt bruk av overtid, må ses i lys av at forskning har vist at skift og turnusarbeid i seg selv er belastende. Skiftarbeid kan medføre helseplager, dårligere mental helse og en relativ økning i risiko for ulykker (Purba og Demou, 2019). Med andre ord kan utstrakt bruk av planlagt overtid, fremfor riktig grunnbemanning, gå ut over sikkerheten for befolkningen, HMS i politiet og politietatens rekrutteringsmuligheter. Flere av våre informanter mente at grunnbemanning i politiet måtte økes, blant annet fordi de opplevde at lav grunnbemanning utgjorde en risiko, og over flere år kan påføre ansatte slitasje. For å synliggjøre behovet for økt grunnbemanning, slo enkelte ansatte av mobilen slik at de ikke mottok forespørsler om vakter. Som en informant sa det:

Vi ønsker flere folk, derfor har vi mobilen slått av. Ledere opererer med at vi er tilgjengelig. Vi har 2 kriminalteknikere og det er en håpløs situasjon. Det blir ikke flere folk hvis vi ikke slår av telefonen.

Her ser vi igjen hvordan politiansatte forsøker å «tvinge» arbeidsgiveren til å endre praksis. Men vår empiri viser at det å bli oppringt av lederen kunne også gi følelsen av anerkjennelse og det å være ønsket og verdsatt. Enkelte politioppdrag/vakter krevde en type spesiell kompetanse som var begrenset i politidistriktene. En politimann fortalte at det på hans enhet kun var han selv og en annen som hadde en slik type spesiell kompetanse, og at dette kunne oppleves både positivt og negativt:

Brenner det på dass, så ringer de rett til meg, jeg svarer alltid, telefon på nattbordet. Vi to som er ettertrakta her, det er noe positivt også. Det verste med å være pensjonert er å ikke være etterspurt, det har stor betydning.

Men ikke alle politidistrikter hadde nok ansatte med nødvendig kompetanse:

For et distrikt som ikke har kriminaltekniker så er det bare å ta neste på lista, det står ingen plass at arbeidet må gjøres av en krimtekniker, det tør man ikke skrive. Da skriver man heller «best egna».

Enhetlig opplæring i ATB kan bidra til å sikre riktig og enhetlig forståelse av regelverket, som igjen – ideelt sett – kan sikre riktig og enhetlig praktisering. Samtidig ser vi at opplæring i seg selv ikke nødvendigvis fører til endret praksis, særlig der hvor strenge sanksjoner for brudd av arbeidstidsbestemmelser er sjeldent. At politiet ikke prioriterte å etterforske alvorlige brudd på arbeidstidsbestemmelser i Oslo kommune (som fikk en bot på en halv million fra Arbeidstilsynet)¹, kan tolkes som at det lønner seg å praktisere kreativ etterlevelse til tross for bedre viten. Fordi opplæring kun er «input» er det heller ikke noen garanti for etterlevelse av bestemmelsene, som kan betraktes som «outputsiden». Så lenge brudd på bestemmelsene ikke følges opp med sanksjoner ser bestemmelsene også ut til å være mindre virksomme.

På et overordnet nivå kan man argumentere for at det kan være ressursbesparende for organisasjonen og den enkelte å sikre enhetlig praktisering, både med tanke på at man unngår å bruke tid på å tolke og forstå regelverket individuelt og lokalt, men også med tanke på at uenighet og konflikter i større grad kan unngås.

2.8 Opplæring og omforent forståelse: en hjørnestein i lik praksis

Det er POD som arbeidsgiver som har det overordnede ansvaret for praktiseringen av avtalen. For å oppnå felles forståelse og lik praktisering av avtalen i hele politi- og lensmannsetaten, er det etablert et ATB-utvalg som også skal søke å løse eventuelle uenigheter eller tvister om tolkning og/eller praktisering av avtalen. ATB-utvalget skal bestå av medlemmer fra partene i avtalen, møtes jevnlig, og uansett når en av partene ber om det. Videre fremgår det at partene skal gjennomføre en felles opplæring av ledere, fagpersoner, tillitsvalgte og verneombud i avtalen (§ 8-7 i ATB). I Arbeidstidsbestemmelsens § 8-2 står det at:

Hvert politidistrikt/særorgan har ansvar for å følge opp praktiseringen og etterlevelsen av avtalen, herunder undersøke om arbeidsplaner, bruk av overtid og uttak av hviletid er utarbeidet i samsvar med denne avtalen.

For at politidistriktene og særorganene skal kunne ta dette ansvaret, må også nødvendige avklaringer vært gjort og nødvendig opplæring ha blitt gitt. Med andre ord krever en enhetlig og riktig praktisering av avtalen i politidistriktene også en grundig, systematisk og partsbasert opplæring. I vår studie stilte vi informantene spørsmål om de hadde mottatt opplæring i ATB, evt.

¹ www.nrk.no/osloogviken/oslo-kommune-slipper-straaff-for-over-250.000-brudd-pa-arbeidsmiljolooven-1.15432885

hvor mye og hvordan opplæring som var gitt av henholdsvis arbeidsgiver og fagforeningene. I intervjuene fremkom det at flere av informantene hadde god kunnskap om regelverket gjennom PFs opplæring. Til tross for at flere hadde eller hadde hatt ledererfaring, hadde ingen av våre informanter mottatt opplæring i ATB fra arbeidsgiver. En leder fortalte at han hadde gått på kurs i regi av PF før han selv lærte opp de lederne han selv ledet i «ATB og hva som er lov og ikke lov». Samtlige av våre informanter ga uttrykk for at de opplevde at arbeidsgiver ikke kunne ATB godt nok.

På spørsmål til POD om hvilken opplæring i Arbeidstidsbestemmelsene (ATB) politiledere på ulike nivåer hadde mottatt, og hvordan denne opplæringen var med tanke på omfang og innhold, fikk vi til svar at det ikke er noen ensartet praksis i politidistriktene når det gjelder opplæring, og at det er store ulikheter mellom politidistriktene når det gjelder hvilke kurs som er gjennomført og hyppigheten av disse kursene. POD oppga at det i regi av dem er gjennomført flere besøk i mange politidistrikt hvor fokuset var å formidle sentrale deler av den nye avtalen. Deretter ramses opp en rekke politidistrikter som ble besøkt i 2016, samt ett i 2019 (se vedlegg). På bakgrunn av POD sin redegjørelse er det vanskelig å få en oversikt over både innhold og mengde med opplæring som POD har gitt. Når POD skriver at det er ulik praksis i politidistriktene og ikke har oversikt over politidistriktenes aktivitet på området, er det også vanskelig for POD å vite hva slags opplæring det enkelte politidistrikt har behov for. PODs redegjørelse for opplæringen på området fremstår som lite systematisk, noe som er i tråd med våre funn fra fokusgruppeintervjuer med politiansatte. Uavhengig av manglende opplæring fra POD sin side har lederne et selvstendig ansvar for å sette seg inn i gjeldende lov og avtaleverk og etterleve dette.

2.9 Opplæring i ATB: sannhetens øyeblikk

Fordi opplæring i bestemmelsene også utgjør en sentral arena for «sannhetens øyeblikk» hvor konflikter mellom partene kommer til syne, skal vi i det følgende kaste et historisk tilbakeblikk på opplæringen i ATB. Som skrevet innledningsvis i dette kapitlet, ble det gjort endringer i arbeidsmiljøloven i 2005 som ga arbeidsgiver større spillerom for sine vurderinger, samtidig som det ble større rom for tolkning av bestemmelsene om arbeidsmiljø og arbeidstid. Etter endringene ble det gjennomført felles opplæring i ATB etter de inngåtte avtaler i 2007 og 2009. Da det ble fremforhandlet ny ATB i 2012 (virksom fra 2013), ble det igjen planlagt felles opplæringsrunde. Det ble utarbeidet felles opplæringsmaterie², men vår empiri tilsier at samarbeidet «låste seg» da kursdeltagerne stilte spørsmål om praktiseringen av regelverket relatert til praktiske eksempler. Partene var uenige i tolkningen, og arbeidsgiver brukte sin styringsrett til å definere hvordan det skulle forstås. Her aner vi konsekvenser av endringen i arbeidsmiljøloven i 2005, som vi vil komme tilbake til avslutningsvis. Poenget er at større rom for tolkning av bestemmelsene og større spillerom til ledelsens vurderinger ser ut til å medføre ubalanse i partenes maktbalanse og øke konfliktnivået. For ikke å legitimere tolkninger og praktiseringer av ATB som de ikke kunne stå inne for, valgte PF å trekke seg ut av den felles opplæringen. Etter

² POD opplyser at det undervisningsmaterielat som har vært brukt frem til og med 2016 er utarbeidet av partene i fellesskap.

dette ble det ifølge PF ikke gjennomført felles opplæring av ledere, fagpersoner, tillitsvalgte og verneombud.

Før oppstart av opplæring i 2016 tok PF ut stevning mot arbeidsgiver i sak om reisetid. Dette medførte at de ikke ønsket å delta i opplæringen. Denne ble i stedet gjennomført av POD sammen med hovedverneombudet (HVO).

Oppsummert ser manglende felles opplæring ut til å handle om at partene på noen områder er grunnleggende uenige om hvordan undervisningsmaterialet skal utformes og ATB-bestemmelsene tolkes i praksis.

Alternativer til å avbryte samarbeidet om opplæringen er at partene sammen kan jobbe seg gjennom uenighetene til man blir enige om en løsning, eller redegjøre for de forskjellige partenes uenigheter i undervisningsopplegget og legge det frem til diskusjon. En slik tilnærming er i tråd med hvordan den norske arbeidslivmodellen ikke bygger på konsensus, men kan betraktes som en metode for å håndtere motstridende interesser (Falkum 2020). Det er mulig at felles opplæringsarenaer for ATB i seg selv kan fremme dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og slik fungere som et partsverktøy.

2.10 ATB-utvalgets møter: arena for samarbeid eller omkamper?

Fra 2016 til 2021 ble det ikke avholdt møter i ATB-utvalget. Etter PF's initiativ har det vært gjennomført tre møter i 2021 og PF har pr. november 2021 bedt om nytt møte. Ifølge PF har POD ikke tatt initiativ til utvalgsmøter. POD påpeker at PF med denne påstanden ser bort fra at slike møter gjennomføres når «en av partene ber om det», og at PF har avstått fra det i en lang periode. Ifølge PF er sentrale konsekvenser av manglende møter for avklaringer at avtalen blir mer diffus, og gir rom for større fleksibilitet enn den ville ha gitt hvis den var avklart. Med andre ord ser det ut til at endring i aml har skapt mer rom for en kreativitet og fleksibilitet i ledelsens favør. Fordi arbeidsgiver i dag har stor fleksibilitet grunnet uklar tolkning og ulik praksis, mener PF at arbeidsgiver har lite å hente på en klargjøring. Arbeidsgivers fleksibilitet springer ut av at den som har arbeidsgiveransvaret definerer hvordan ulike forhold skal vurderes og derved kan sette praksis, mens fagorganisasjonene må utfordre praksisen rettslig, eller gjennom dialog med arbeidsgiver. Det er i dette lys PF opplever at det stort er sett uproblematisk for arbeidsgiver at det er uenighet rundt den felles opplæringen. PF mener også at en del av deres medlemmer er pådrivere for en praksis som ikke er i tråd med avtalen, «eller i hvert fall ikke voktere av avtalen».

Arbeidsgiver opplever at ATB-utvalget i økende grad benyttes som en arena til å ta omkamper i stedet for å løse tvister: «Partene må akseptere at det ved tolkningsuenighet så blir arbeidsgivers avgjørelse stående inntil dette eventuelt løses i tvist». I dag ser det ut til å være flere uenigheter eller tvister om tolkning og/eller praktisering av avtalen, og vi aner konturene av en trend hvor sakene i økende grad tas videre til nemd og retten.

2.11 Felles tjenestekontor

Felles tjenestekontor ble etablert for at politiets seks prioriterte funksjoner skal bidra til at målene med politireformen vedtatt i 2015 kan nås. I Stortingsmelding 29 fremkommer det at politiet har redusert antall overtidstimer med 19 prosent per årsverk fra 2015 til 2019, og at bedre planlegging og styring og etablering av felles tjenestestruktur kan være en del av forklaringen på det (Meld. St. 29, 2019–2020). Først i juni 2021 ble det gjennomført et ATB-kurs for alle ansatte på Felles tjenestekontor (FTK) i etaten. POD opplyser at hensikten med dette kurset var å sette alle FTK-kontorene i stand til å ivareta ATB-opplæring av eget personell. Det er ikke urimelig å anta at manglende ATB-kurs for ansatte på Felles tjenestekontor kan ha bidratt til uklarheter i forståelsen av ATB og ulik praktiseringen av regelverket.

I våre fokusgruppeintervjuer kom det frem frustrasjon over endring i turnussystemet (arbeidsplanleggingssystemet). Før vi utdyper dette vil vi kort redegjøre for systemene.

I følge POD benyttes **matematisk sirkulære arbeidsplaner** og **turnusplanlegger (individuell turnus)**. Dette er begreper som ikke finnes i Arbeidstidsbestemmelsene for Politiet og det ser ikke ut til å være utarbeidet noe skriftlig på dette. PF oppga at de var usikre på hva som egentlig lå i disse to begrepene. Vi ba derfor POD om en redegjørelse og de opplyste følgende:

Det er to måter å bygge arbeidsplan på i TTA – den ene er matematisk sirkulær arbeidsplan og personlig turnus (turnusplanlegger). Tar man utgangspunkt i arbeidsplanen under, så vil den fungere som en matematisk sirkulær arbeidsplan dersom man legger inn ansatte på hver «startuke».

Tabell 1 Arbeidsplan over 12 uker.

Uke	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Lørdag	Søndag	Tot. tid
Ole 1	UF 0000-0600 UF 1800-0000	UF 0000-0000	UF 0000-0600 V 1415-2315	V 1415-2315		V 2300-0745	V 2300-0745	42,17
Per 2	V 2300-0715		V 0645-1515	V 0645-1515	UF 1800-0000 V 0645-1515	F 0000-0000	UF 0000-0000	34,25
Kai 3	UF 0000-0600 V 1415-2315	V 1415-2315	V 1415-2315	UF 1800-0000	F 0000-0000	F 0000-0000	UF 0000-0000	29,44
Ida 4	UF 0000-0600 V 0645-1515	UF 1800-0000 V 0645-1515	F 0000-0000	UF 0000-0000	UF 00-0600 V 0645-1515	V 0715-1630	V 0715-1630	45,54

Styring, ledelse og tillit
Medbestemmelsesbarometeret 2021

Ada 5	V 1415- 2315	V 1415- 2315		V 2230- 0715	UF 1800- 0000 V 2230— 0715	F 0000- 0000	UF 0000- 0000	40,88
Oda 6	UF 0000- 0600 V 0645- 1515	V 0645- 1515	V 0645- 1515	UF 1800- 0000 V 0645- 1515	F 0000- 0000	F 0000- 0000	UF 0000- 0000	34,00
Ina 7	UF 0000- 0600 UF 1800- 0000	UF 0000- 0000	UF 0000- 0600 V 1415- 2315	V 1415- 2315		V 2300- 0745	V 2300- 0745	42,17
Ola 8	V 2300- 0715		V 0645- 1515	V 0645- 1515	UF 1800- 0000 V 0645- 1515	F 0000- 0000	UF 0000- 0000	34,25
Pål 9	UF 0000- 0600 V 1415- 2315	V 1415- 2315		V 2230- 0715	UF 1800- 0000 V 2230- 0715	F 0000- 0000	UF 0000- 0000	40,88
Erik 10	UF 0000- 0600 V 0645- 1515	UF 1800- 0000 V 0615- 1515	UF 0000- 0000	UF 0000- 0600	V 1415- 0000	V 1600- 0000	V 1600- 0000	46,42
Anna 11		V 2230- 0715	V 2230- 0715	V 1415- 2315	F 0000- 0000	F 0000- 0000	UF 0000- 0000	31,06
Frode 12	UF 0000- 1200	V 2230- 0715	V 2230- 0715	V 1415- 2315	UF 1800- 0000	F 0000- 0000	UF 0000- 0000	28,88
Natt	2 / 6	2 / 6	2 / 6	2 / 6	2 / 6	2 / 6	2 / 6	
Dag	3 / 9	3 / 9	3 / 9	3 / 9	3 / 9	1 / 3	1 / 3	
Kveld	3 / 9	3 / 9	3 / 9	4 / 12	1 / 3	1 / 3	1 / 3	

Det er nødvendig å ha en ansatt til hver uke, men man kan like gjerne ha flere ansatte per startuke – da økes antallet ansatte i takt med om det er 1, 2 eller flere som starter i samme uke. Det som er særskilt for matematisk arbeidsplan er at den ofte forlenges slik at de ansatte går på samme arbeidsplan over flere perioder.

Den andre måten å bygge arbeidsplan på i TTA er å etablere en personlig arbeidsplan ved bruk av turnusplanlegger. Legger vi til grunn at lista over er drøftet og godkjent iht. krav i ATB kap. 3 så kan den brukes som et utgangspunkt når man i større grad tilpasser bemanningen i lys av individuelle behov og kjente hendelser. Hypotetisk kan vi tenke oss at det er 36 ansatte som skal

få sin arbeidsplan ved å bruke turnusplanleggeren. Ved å se på de blå tallene får vi en oversikt over antallet personell som er disponible på de ulike vaktsettene. Torsdag kveld har vi for eksempel 12 stk. tilgjengelig, men på grunn av en SIAN-demo som skal være fredag ettermiddag så justerer vi vekten til 6 av de som arbeider torsdag kveld til heller å arbeide fredag kveld. De to vaktene markert med gult blir da heller satt opp fredag kveld. Når man benytter turnusplanlegger så gjelder da denne perioden kun en definert periode og man kan ikke kopiere neste periode på samme måte om ved en matematisk sirkulær arbeidsplan.

I følge POD har det over tid vært store variasjoner i hva slags turnus politidistriktene har benyttet seg av. For eks. har Møre og Romsdal politidistrikt benyttet individuell turnus i flere år. Individuell turnus strekker seg normalt over seks til ni uker. POD mente at fordelene med individuell turnus var at det var enklere å planlegge for hendelser man visste var forestående, for eks. å innrette arbeidsplaner mot ekstra behov for bemanning som en SIAN-demonstrasjon kan utgjøre. På denne måten ble overtidsbruken i politidistriktet redusert, og belastningen på de ansatte ble mindre. Høy grad av overtidsbruk er kostbart og forbundet med dårlig HMS-arbeid, og skal derfor så langt det kan unngås.

Også informantene oppfattet at overgangen til individuell turnus handlet om arbeidsgivers ønske om å redusere politiets overtidsbruk. Flere av informantene var negative til individuell turnus fordi de opplevde at:

Etter overgang til individuell turnus vet vi mellom to til fem uker framover hvordan vi jobber. Arbeidsgiver har fått ned bruken av overtid, men det blir vanskelig for arbeidstaker å se framover - hvordan de skal jobbe.

En informant ga uttrykk for at ordningen med individuell turnus kom som et resultat av at arbeidsgiver har «shoppa i ATB og TTA og funnet flere løsninger, uten at ansatte får mye igjen». Det å «shoppe i ATB og TTA» indikerer en kreativ etterlevelse av lovverket som forutsetter kunnskap om lovverket som sådan. Informanten mente at det var «en billig løsning for politidistriktet», men at det gikk utover mulighetene til å planlegge tiden fremover for arbeidstakerne. For eksempel ble tilpasset individuell turnus benyttet når ansatte skal på kurs over lengre tid. Opprinnelig har de en arbeidsplan som innebærer turnustillegg, men ved at arbeidsgiver benytter personlig turnus unngås turnustillegget. Denne saken ble diskutert over lengre tid i politidistriktet, og POD støttet PF sin tolkning.

En informant mente at sentraliseringen i politireformen hadde vanskeliggjort risikovurderingen i individuell turnus og at det var vanskelig å få alle aktører samlet for å gjøre vurderingen. Derfor «hoppet man bukk over det og tok lettvinte løsninger»:

Nå er vi i større enheter, 60 stykker, 60 personlig lister. Vi tenkte det ville kreve for mye arbeid, men arbeidsgiver prøver å gjennomføre allikevel. Hver turnus skal drøftes, men det blir ikke gjort, det er bare grunnturnus som drøftes, ikke hvem som skal på den. Det er opp til hver enkelt tjenesteperson å se på sin egen liste. Det er vanskelig for tillitsvalgte (når det blir så mange på listen). Det blir større sjanse for at man får feil i listene, større belastning enn tidligere når alle gikk på grunnturnus. Det blir også mye mindre råderett over egen fritid. Kan ikke si 100% om jeg kan reise, kan bli flyttet på når som helst, det er ikke sikkert at vi har fritid når vi har.

I samtalene med PF og gjennom fokusgruppeintervjuene kom det frem at ansatte ikke opplevde medbestemmelse i prosessen da politiet gikk over til individuell turnus. POD oppga skiftelig i sitt svar om medbestemmelse i denne prosessen at det er ATB kapittel 3 *Arbeidsplaner*, som hjemler prosessen, og da særlig § 3-4 «Medbestemmelse ved fastsetting av arbeidsplaner». Det følger av ATB § 3-4 (1) at det «ved oppsett av ny eller endring av arbeidsplan skal forslag til ny arbeidsplan drøftes med de tillitsvalgte så tidlig som mulig og senest to uker før iverksettelse» (jf. AML § 10-3 og Hovedavtalen § 11, 12 og 18). Hvem som skal være med på disse drøftingene blir definert av ATB § 3-4 (2): «Drøftingene foretas mellom politimesteren eller den han/hun bemyndiger og de tillitsvalgte. Verneombud skal delta i drøftingene, jf. § 28 i Hovedavtalen og gjeldende tilpasningsavtale».

Svaret fra POD sier noe om det formelle, men vi får lite informasjon om overgangen til individuell turnus i praksis. Vi fulgte derfor opp dette i møte med POD, som viste til at planleggingssystemet har utviklet seg underveis og at denne formen for planlegging synes hensiktsmessig, fordi den kan redusere overtidsbruken.

PF mener at det ikke er gitt at overgangen til ny turnus rent formelt krever medbestemmelse, men at størrelsen og omveltningen av ny turnus gjør det hensiktsmessig å ta overgangen i et medbestemmelsesspor. PF argumenterte med at overgangen til individuell turnus kan gjøre det utfordrende å få oversikt over belastning og risikovurdere helheten, og at å drøfte individuelle tjenesteplaner krever mer tid til saksforberedning for de tillitsvalgte. POD på sin side mener at det ikke tar lengre tid å risikovurdere i dag sammenlignet med tidligere.

2.12 Digitalisering av ATB

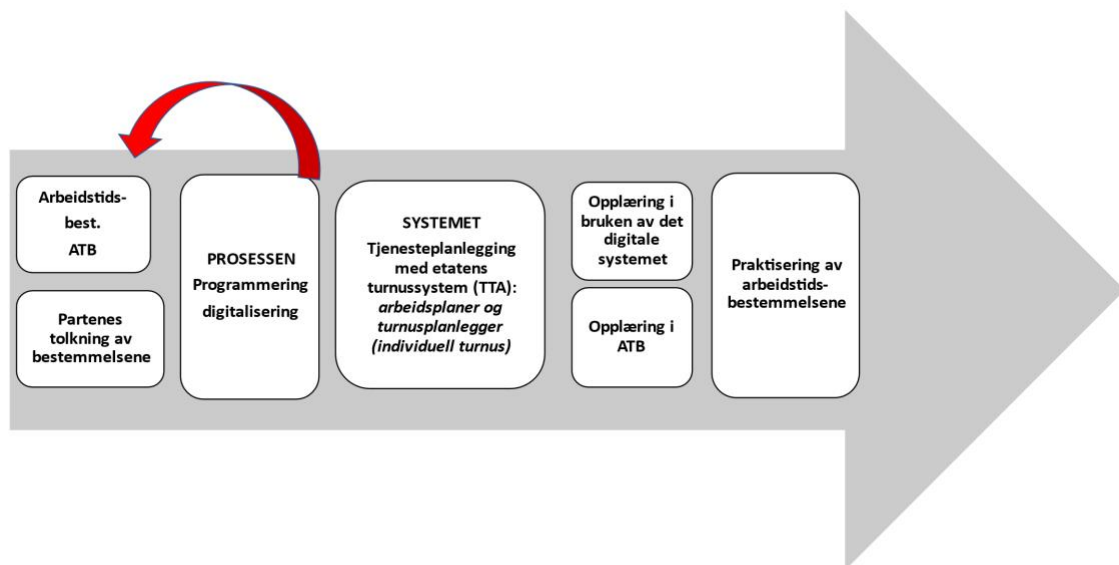
Norge er et av verdens mest digitaliserte land og i «Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025, Én digital offentlig sektor», kan vi lese at målet om én digital offentlig sektor krever at vi endrer arbeidsmåter og strukturer, har riktig kompetanse og at vi løser flere oppgaver digitalt. I forordet skriver daværende Digitaliseringsminister Nikolai Astrup i Kommunal- og moderniserings-departementet at «Regelverket skal være digitaliseringsvennlig». Her ser vi hvordan digitaliseringen kan legge føringer for regelverket, i kontrast til slik det er lett å tenke at regelverket ligger fast og er upåvirket av den form det håndteres gjennom. Teknologi er ikke «nøytral» eller «objektiv»: innføring av digitale verktøy medfører gjerne organisatoriske endringer av stor betydning for hvordan man jobber og hvordan man tenker (Postman 1993; Tsoukas 1997).

I tråd med intensjonen om at flere oppgaver skal løses digitalt, benytter politiet et teknisk verktøy i tjenesteplanleggingen. POD opplyser at det er Politiets IKT-tjeneste (PIT) som har det tekniske ansvaret for etatens turnussystem *Turnus, tjenestelister og arbeidstidsbestemmelser (TTA)*, og at PIT derfor har ansvaret for opplæring i bruken av TTA. Videre skriver POD at tolkning av ATB og programmering av TTA er tett knyttet sammen. Her ser vi hvordan arbeidstidsbestemmelser og digitalisering kan forstås å veves sammen. Hvilken forståelse av loven som er programmert inn i TTA har vi ikke innsikt i. ***Det kan være grunn til å se nærmere på hvordan det digitale systemet TTA fungerer, for eksempel understøtter systemet en individualisering og fjerner spørsmål om arbeidstid fra den kollektive arena, eller fungerer TTA konfliktdempende fordi programmeringen i systemet gir mindre rom for kreativ tolkning?***

På bakgrunn av at PIT har ansvaret for opplæring i bruken av TTA, mens POD og partene har ansvaret for å gjennomføre felles opplæring av ledere, fagpersoner, tillitsvalgte og verneombud i avtalen – er det indikasjoner på at også PIT bør involveres i samarbeidet mellom partene. Med tanke på at regelverket skal være digitaliseringsvennlig er det interessant å følge med på om, evt. i hvilken grad og evt. hvordan, digitaliseringen påvirker ATB i bestemmelser eller praktiseringen av ATB.

POD opplyste at TTA benytter både matematisk sirkulære arbeidsplaner og turnusplanlegger (individuell turnus) som verktøy for tjenesteplanleggere og ledere i planleggingen av tjenesten. Videre defineres TTA som «*kun et verktøy for å utføre tjenesteplanlegging mens det er ATB som definerer hvordan dette skal gjøres og hva som til enhver tid er gjeldende regelverk*». Vi aner konturene av følgende prosess:

Figur 1 Prosessen med digitalisering og praktisering av ATB



I venstre del i pil-modellen over vises hvordan ATB gjøres til gjenstand for fortolkning, før ATB gjennomgår en prosess med programmering og digitalisering. På bakgrunn av dette foreligger TTA om et system og verktøy for styring av tjenesteplanlegging. For å kunne bruke systemet trengs opplæring, og dette er det PIT som er ansvarlig for. Opplæringen av ATB som sådan skal gjennomføres av partene i fellesskap. TTA benyttes som verktøy og transformerer ATB til praksis.

Et eksempel på hvordan TTA som verktøy kan påvirke praktiseringen av ATB, er at nødvendigheten av å sjekke at den som melder interesse for overtid ikke har jobbet for mye overtid allerede, ikke kun henger sammen med bestemmelsene, men også utformingen av det digitale systemet. TTA systemet medfører at arbeidsgiver ikke har samme mulighet til å spørre ansatte om de vil jobbe ekstra, fordi ansattes arbeidstid og mengde er lagt inn i TTA systemet som regulerte krav om hviletid. Hvis bestemmelsene brytes, kommer et varsel i planleggingssystemet:

TTA systemet begynner å løse ting som du før måtte føre manuelt. I systemet kan man sjekke hvem som kan jobbe overtid. Systemet kontrollerer at de ikke kan bryte hviletid. 11 timer hvile, hvis det ikke føres i sanntid, da er det problem.

Våre informanter fortalte at denne digitale kontrollen likevel kunne omgås ved at ansatte byttet vakter uten å oppdatere systemet og at overtiden ble ført i ettertid fremfor i «i sanntid»: «Men det er ikke lov, og det er bare arbeidstakere som taper på det, ledere bestemmer». Praksisen mellom politidistriktene og mellom de som jobbet med tjenestelistene så ut til å være ulik:

Noen steder er det en egen tjenesteplanlegger som sitter og jobber med lister, andre steder er føringen av overtid delegert til nærmeste leder. Min nærmeste fører det i sanntid, det er nyttig at det ble delegert.

En informant hevdet at en stor andel av unntakene ikke ble ført i sanntid og egentlig kunne vært planlagt overtid.

POD på sin side opplyser at de har høyt fokus på sanntidsføring, reduksjon i overtid og unntak. Evalueringen fra 2019 viser at både overtidsbruk og unntaksbruk er betydelig redusert (Politiet, 2019) og PODs løpende oppfølging viser at den fortsetter å gå ned i 2020. I 2019 ble det registrert 21 400 unntak fra hviletidsbestemmelsene – i 2020 er tallet redusert til 17 700. I følge POD følges unntaksbruk opp i AMU og i ledermøter i de enkelte politidistrikter da Felles tjenestekontor rapporterer jevnlig om dette.

2.13 Når endring i lovverket påvirker normer for partssamarbeidet

En avtale kan vedtas, men utvikling av gode og forpliktende samarbeidsrelasjoner knyttet til avtalen, krever gjerne etablering av normer for samhandling. Begge parter må oppleve en rettferdighet i hvor mye de mottar, sett i forhold til hvor mye de yter. Hvis avtalen ikke kun regulerer relasjonen mellom to mennesker, men flere individer innenfor samme miljø eller felt, kan vi snakke om kulturelle endringer. I denne sammenheng står endringer i regelverket, samt tolkning og praktisering av ATB sentralt.

I dette kapittelet har vi tematisert hvordan endringer i arbeidsmiljøloven i 2005 kan forstås å springe ut av en markedslogikk som har styrket arbeidstakers makt og svekket arbeidstakers medbestemmelse. Vår empiri tyder på at noen politilederes praktisering av et ATB med større rom for fortolkning oppleves å være i arbeidstakers disfavør og utgjøre en kilde til konflikt. Med andre ord kan markedslogikken forstås å ha gått på bekostning av en partslogikk i politiet. Denne dreiningen må ses i relasjon til digitalisering av ATB i TTA som kan tenkes å både ivareta og svekke ansattes rettigheter på området.

Mens ATB på 1990-tallet ikke var forbundet med store kontroverser mellom partene, tyder vår empiri på at 2005, da det ble laget en avtale i henhold til den nye arbeidsmiljøloven, markerer starten på at ATB etter hvert ble «het potet». Den nye arbeidsmiljøloven – lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. avløste arbeidsmiljøloven fra 1977. Ifølge Jakhelln fremstår den nye loven på mange måter først og fremst som en videreføring av tidligere arbeidsmiljølov, men med visse endringer:

De nærmere krav til arbeidsmiljøet er utformet mindre detaljert og mer funksjonsorientert (§ 4-4) enn i tidligere lov (§§ 8 og 9). Tilsvarende gjelder reglene om arbeidstid, eksempelvis reglene om nattarbeid (§ 10-11, jfr. tidligere lovs §§ 42 og 43). Detaljerte lovbestemmelser har selvsagt sine ulemper, men en nødvendighetsstandard og tilsvarende standarder gir ikke uten videre så klare regler som kan være ønskelige i den praktiske hverdag i arbeidslivet. Det kan f.eks. være vanskelig såvel for den enkelte arbeidstaker som for tilsynsmyndigheter å overprøve arbeidsgivers vurdering av om nattarbeid er «nødvendig». (...) Samlet sett innebærer bestemmelsene i den nye lov større spillerom for bedriftsledelsens vurderinger enn tidligere (Jakhelln, 2005).

Her ser vi hvordan endringene innebar **større rom for tolkning av bestemmelsene om arbeidsmiljø og arbeidstid, og større spillerom til bedriftsledelsens vurderinger**. Med andre ord ble avtalen mer diffus, samtidig som at arbeidsgiver fikk mer makt til å definere gjennom større spillerom i sine vurderinger. Disse endringene ser ut til å ha satt etablerte samarbeidsnormer i spill og gjør forholdet mellom partene mer anspent. Med andre ord ble det kulturelle klimaet for samarbeid satt i bevegelse. Avtalen fra 2005 ble forlenget med ett år i 2007, for deretter å evalueres. PF var ikke fornøyd med evalueringen og forholdet mellom partene ble mer og mer anspent frem mot 2009. Uenigheten ble løst gjennom flere endringer i ATB. Den nye avtalen ble tilført betydelige nye kompensasjoner som er videreført og forhøyet i senere avtaler. I motsetning til på 1990-tallet, da det ikke var knyttet særlig godtgjørelse til ATB-avtalen, ble den etter hvert kanskje i større grad betraktet som et verktøy for å få gunstige økonomiske reguleringer og kompensasjon.

På et mer overordnet nivå har logikken i partenes samarbeid gått fra å være regulert gjennom et mer detaljert lovverk og likevekt mellom partene, til å bli mer uforutsigbart og spent. ATB-avtaler basert på den nye arbeidsmiljøloven fra 2005 gir større spillerom for ledelsens vurderinger (Jakhelln, 2005), styrker arbeidsgivers styringsrett og reduserer arbeidstakernes medbestemmelse. Forskning viser at ansatte som rapporterer om mindre medbestemmelse og medvirkning har økt sannsynlighet for å oppleve konflikt (MB, 2019), noe vi også ser konturene av i partssamarbeidet i politiet etter 2005.

Referanser

Coser, L. A. (1974). Greedy Institutions: Patterns of Undivided Commitment. New York: The Free Press.

Falkum, E., P. B. Hansen, M. H. Ingelsrud, C. T. Wathne, B. Nordrik & I. Drange. (2018). Medbestemmelsesbarometeret 2018. AFI FoU- resultater: 2019:03
Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo Metropolitan University

Gundhus, H., N. Talberg & C. T. Wathne. (2019). Politiskjønn under press. Bokkapittel Sunde, I.M. & Sunde, N. (red.): *Det digitale er et hurtigtog – Vitenskapelige perspektiver på politiarbeid, digitalisering og teknologi*. Fagbokforlaget (2019).

Gundhus, H.O.I, Talberg, N. & Wathne, C. T. (2018). Konturene av en ny politirolle: politiansattes erfaringer med nærpolitireformen. I: V. L. Sørli og P. Larsson (red.). Politireformer: Idealer, realiteter og praksis. Oslo: Cappelen.

Gundhus, H.O.I, Larsson, P., Sørli, V.L, Talberg, N. & Wathne, C. (2018). Nærpolitidealet under press. I: V. L. Sørli og P. Larsson (red.). Politireformer: Idealer, realiteter og praksis. Oslo: Cappelen.

Jakhelln, H. (2005). Ny arbeidsmiljølov. Lov og Rett 09 / 2005 (Volum 44).
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3061-2005-09-01>

Knudsen, O. F., Julsrud, O., Tvedt, K. A. & Trondal, J. (2001). EU - Den europeiske union i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 13. desember 2021. hentet fra www.snl.no/EU_-_Den_europeiske_union

Lysgaard, S. (1961). Arbeiderkollektivet, 2. utgave, Universitetsforlaget AS, Oslo. 1961

McBarnet, D. (1992) "Legitimate Rackets: Tax Evasion, Tax Avoidance, and the Boundaries of Legality." *The Journal of Human Justice* 3(2): 56-74.

Meld. St. 29 (2019–2020) Justis- og beredskapsdepartementet Melding til Stortinget. Politimeldingen – et politi for fremtiden.

Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet av 25. februar 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

Politiet, Politidirektoratet «EVALUERING AV ATB HØSTEN 2019». Rapport utarbeidet i samarbeid mellom Politidirektoratet, Hovedverneombudet for politi- og lensmannsetaten, Politijuristene, Politiets Fellesforbund, Norsk Tjenestemannslag og Parat

Postman, N. (1993) *Technopoly: The Surrender of Culture to Technology*. New York: Vintage Books.

Purba, A. & Demou, E. (2019) "The relationship between organisational stressors and mental wellbeing within police officers: a systematic review» *BMC Public Health*. 19:1286. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7609-0>

Tsoukas, H. (1997) "The Tyranny of Light: The Temptations and Paradoxes of the Information Society." *Futures* 29(9): 827-843.

Wathne, C. T. Styringens uhyggelige (h)ånd. I Heen, Hanne og Robert Salomon. (2018), *Varme konflikter i arbeidslivet, organisatoriske perspektiver og håndteringsmetoder*. Gyldendal.

3 Arbeidstid, kontroll og styring av styringen i akademia

Tereza Kuldova & Bitten Nordrik

Denne rapporten bygger videre på innsikter fra *Medbestemmelsesbarometeret 2020* som satte søkelys på faglig skjønn. Vi har vist hvordan økt markedsstyring, økt stimulering til konkurranse på tvers av nivåer, og styring av UH-sektoren gjennom OECDs direktiver, EUs forskningsfinansiering, NFR-finansiering samt tildelingsbrev, gjør at mange opplever sin akademiske frihet som truet og eget handlingsrom som innsnevret. Mot dette bakteppet opplever ansatte i UH-sektoren at det legges føringer på både kvantitet, form, og innhold samt gjennom indikatorer som blir brukt som *proxy* for kvalitet. I praksis sier indikatorene lite om kvaliteten på forskning så vel som undervisning. Til tross for høy grad av autonomi i arbeidet, opplever mange lite medbestemmelse og begrensede muligheter til å påvirke måten UH-sektoren blir styrt på – det de blir målt på, det som telles, det som kvalitetssikres og hvordan. Strengt tatt gjelder det de fleste strategiske prioriteringer. I den tidligere rapporten viste vi at «det er *rammene* for utøvelsen av faglig skjønn som blir innsnevret» (Kuldova et al., 2020, 30), og dermed at problemet først og fremst er strukturelt og knyttet til måten UH-sektoren og det akademiske arbeidet styres og evalueres på. Styringsmåten må sees i sammenheng med hvordan velferdsstaten ble erstattet med «reguleringsstaten» som har utviklet seg og vokst siden 1980-tallet under presset fra økonomisk globalisering. Utviklingen går hånd i hånd med minimering og «marketisering» av offentlig sektor – som er gjort til gjenstand for regulering, som f.eks. mål og resultatstyring (Levi-Faur 2017; Veggeland, 2009; Finger, 2013) – eller «styring av styringen» (Dean, 2006).

Forskerforbundet ga oss en liste med mulig informanter blant sine medlemmer. Vi kontaktet dem og fikk avtaler med til sammen ni deltakere. I etterkant kontaktet vi deltakere til i alt tre fokusgrupper med til sammen elleve deltakere.

3.1 Arbeidstid, kontroll og overvåking i akademia – eller styring av styringen?

I årets *Medbestemmelsesbarometer 2021* setter vi søkelys på arbeidstid, kontroll og overvåking, temaer hvor spenningene mellom arbeidsgivers styringsrett og medbestemmelse settes i spill, og hvor «styring av styringen» kanskje kommer sterkest til uttrykk. Allerede i intervjuer i 2020 ble det rapportert om både økt *tidspress* og andre former for *press*. Dette presset rammer naturligvis også de tillitsvalgte og har direkte konsekvenser for medbestemmelse og for hvordan medbestemmelsesapparatet ved institusjoner i UH-sektoren fungerer i praksis.

Tidligere rapport fra AFI om tidsbruk i UH-sektoren har slått fast at «slaget om karrieren i denne sektoren står utenfor normalarbeidsdagen. Et stort flertall av de ansatte mener det ikke er mulig å hevde seg i forskningsfronten innenfor normalarbeidsdag» (Egeland og Bergene, 2012, s. 12). Det ble også pekt på kjønnsforskjeller, hvor «menn uten barn jobber flest timer, mens kvinner med barn jobber færrest. Generelt jobber kvinner færre timer enn menn uavhengig av om de har barn, selv om kvinners arbeidstid i større grad ser ut til å være påvirket av barn» (Egeland og

Bergene, 2012, s. 12). Flere av våre informanter mener også at tidspress bidrar til å reproducere kjønnsforskjeller idet de som har mulighet til å jobbe utover normalarbeidsdag gjerne er de som blir premiert. NIFUs Tidsbruksundersøkelse i 2017 viste at vitenskapelige og faglige ansatte ikke jobber normalarbeidsdager ettersom gjennomsnittet for alle ligger på 44,7 timer i uka, mens det for professorer ligger på 48,8 timer og for førsteamanuensene på 45,1 (Gunnes, 2018). NIFUs Tidsbruksundersøkelser fra våren 2021 viser at gjennomsnittet nå ligger på 46 timer i uka; «Professorene jobber klart mest, med over 49 timer, mens stipendiatene bruker i underkant av 44 timer per uke. For nesten alle stillingstyper er gjennomsnittlig arbeidsuke lengre i 2021 enn hva tidsbruksundersøkelsen for 2016 viste» (Wendt, Gunnes, Østby, Fossum 2021, s. 8). «Det drives rovdrift på vitenskapelige ansatte», kommenterte Guro Elisabeth Lind, leder av Forskerforbundet i rapporten fra 2021.³ Vi henviser til Tidsbruksundersøkelsen for kvantifisering av tidspresset akademiske ansatte opplever. I denne studien tar vi i stedet for oss de kvalitative aspektene og mønstrene som utvikler seg i respons til styring, som setter ansatte under det de opplever som økende press. Vi ser nærmere på sammenhengen mellom styringssystem på den ene siden, og opplevd tidspress og annet press på den andre siden, både blant ansatte og ansattes representanter. Vi retter med andre ord søkelyset på hvilken betydning det erfarte presset har for medbestemmelse og på hvordan «styring gjennom tall» (Supiot, 2017), og «styring av styringen» utfordrer partssamarbeidet, og innsnevrer muligheter for å ha en reell medbestemmelse, eller (kollektiv) makt til å utfordre styringssystemer man blir underlagt og som man ikke anser som hensiktsmessige for å utføre arbeidet på en forsvarlig og god måte (Kuldova, 2021).

3.2 Tidskabalen går ikke opp - «slik er det jo bare»: Regulatorisk og teknologisk press

I en kommentar til Tidsbruksundersøkelsen fra 2017 påpekte Petter Aaslestad at ansatte havner i *krysspress*:

Regjeringen og institusjonene har ambisjoner om forskning i verdensklasse, samtidig som forskerne skal gi studentene tettere oppfølging, formidle mer og hente hjem mer forskningsmidler. Det regnestykket går ikke opp, sier Aaslestad.⁴

Formelt har ikke arbeidstidens ytre rammer endret seg da de stadig reguleres av arbeidsmiljølovens bestemmelser. Derimot er det endringer i arbeidets innhold, med nye krav til kvantitative og kvalitative mål som gjør at regnestykket ikke går opp. Stadig nye «regulatoriske» krav og incentivordninger spiller her en sentral rolle, det gjelder krav til utforming, kvalitetssikring, evaluering, rapportering, risikovurdering, og implementering av nye teknologiske løsninger, eller sikkerhets- og personvernrutiner, nye incentivordninger både for forskning og undervisning, nye søknader og maler, osv.

Samtidig kan det tenkes at den økende makten forbundet med *forvaltningsetikk*, med tilhørende styrende prinsipper som lojalitet, lydighet og hierarki utfordrer forskningsetikken. Selv om

³ <https://khrono.no/det-drives-rovdraft-pa-vitenskapelig-ansatte/635719>

⁴ <https://www.forskerforum.no/bruker-en-dag-i-uken-pa-administrasjon/>

statsansatte i forsknings- og utdanningsstillinger i UH-sektoren er underlagt både forvaltningsetiske og forskningsetiske retningslinjer, kan disse utfordre hverandre. Særlig kommer forvaltningsetikkens lydighetsprinsipp i konflikt med forskningsetikkens prinsipp om forskningsfrihet hvor «forskeren selv må kunne vurdere sine prosedyrer og funn ut fra forskningsetiske standarder og ikke ut fra lydighet overfor arbeidsgiver» (Otterlei og Skorstad 2013, s. 57). Forskningsfriheten omfatter også måten man jobber på som forsker og underviser. Denne forskningsfriheten utfordres i økende grad av den forsterkede byråkratisering og makten til administrasjon og forvaltning med sin egen *etos* og institusjonelle logikk (Otterlei & Skorstad, 2013; Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012), samt av de digitale og teknologiske verktøy som er bygget opp, med tanke på og i allianse med ledelsens og administrasjonens interesser, fremfor de ansattes interesser; teknologier har en tendens til å omsette det byråkratiske imperativet.

I flere intervjuer har vi merket oss at flere ser på denne «innebygde» styringen av måten man arbeider på, som ikke minst ligger i digitale (samhandlings)plattformer, som problematisk. Her er både Microsoft Teams, Blackboard, Inspira, eller digitale kalendre, trukket frem i tillegg til at føringer, muligheter og begrensninger som følger med dem er påpekt. I alle disse verktøyene ligger også muligheter for både overvåking og nye former for evaluering og «benchmarking». Mens det er stor tillit blant de ansatte og tillitsvalgte vi intervjuet, til at ledelsen ikke misbruker disse muligheter, har noen av disse overvåkings- og evalueringsmuligheter blitt anvendt på studenter (for eksempel for å avdekke juks). En del av de vi intervjuet oppfattet denne utviklingen som bekymringsfullt og en kommenterte at: «Når det gjelder oss ansatte så er vi kanskje litt naive.» Til tross for at både de føringer som ligger innebygd i nevnte teknologier, og de muligheter de gir for både overvåking og evaluering, blir ikke innføringen av dem gjort til gjenstand for diskusjon i medbestemmelsesapparatet.

Mens mange fortsatt synes å tro at teknologi i seg selv er «nøytral» eller «objektiv» under motto «det er hvordan du bruker det», så viser både forskning og våre informanternes erfaringer, at dette ikke stemmer. Teknologi er ikke nøytral – tvert imot, innføring av nye plattformer og verktøy medfører som regel organisatoriske endringer, av stor betydning for hvordan man jobber og hvordan man tenker (Postman, 1993; Tsoukas, 1997). Eller som Neil Postman uttrykte det:

New technologies alter the structure of our interests: the things we think about. They alter the character of our symbols: the things we think with. And they alter the nature of community: the arena in which thoughts develop (Postman, 1993, s. 20)

Blir man pålagt å bruke visse systemer, er dette ikke nødvendigvis umiddelbart forenlig med frie valg av (arbeids)metoder, hvilket er bakgrunnen for at flere ser det som problematisk at innføring av ny teknologi ikke blir gjort til gjenstand for medbestemmelse og diskusjon. Digitalisering «tres over hodet på folk», påpekes det.

Også noe så vanlig som digital kalender har medført store endringer i hvordan vi forholder oss til tid – og til hverandres tid – og hvordan vi strukturerer arbeidet, uten at vi har tenkt så mye over de ideologiske føringer som er bygd inn i teknologien, og de effekter den skaper – som til og med teknologiens utviklere hevder det er umulig å forutsi. Wajcman har vist at utvikling av disse teknologiene er drevet av *bestemte* visjoner, bygd på et *bestemt* kunnskapsgrunnlag som reflekterer partikulære interesser:

... the contemporary design of digital calendars is driven by a vision of intelligent time management. (...) this vision is increasingly realized in the form of intelligent digital assistants whose tracking capacities and behavioral algorithms aim to solve life's existential problem—how best to organize the time of our lives. (...) It is the engineering model of a human being as a well-functioning machine that requires various inputs, such as sleep, to perform efficiently (...) the end result of a series of technical innovations that allowed individuals to view themselves differently, namely, from the point of view of efficiency. (Wajcman, 2019, s. 316-322)

Verktøy som digitale kalendre styrer dermed ikke bare tid, de kommer også med innebygde forestillinger om «effektivitet», «produktivitet» og «arbeid» (som ikke nødvendigvis forholder seg til det akademiske arbeidets særegenhet eller til forskningsfrihet). Digitale kalendere er også et styringsverktøy, noe Wajcman formulerer som følger:

... today's calendars rely on an employee's daily activities being accessible, so that others can book and fill open time with optimal efficacy. For employers, the rationale for full visibility is to enable efficient orchestration of time, while the individual user wants to fulfill his or her own goals. The normalization of translucency, in which one's personhood is socially expected to bear all for the good of the enterprise, chimes with the corporate culture of today's high-tech firms that laud their radical openness and autonomy over work hours, while retaining hierarchical structures of authority... Although calendars are marketed as individual time management tools, their primary function is organizational. This merger of the private diary and the public calendar has made the platform a boundary object, a core apparatus in the ongoing power dynamics over who controls whose time. (...) While not formalized, in practice, meetings are arranged on the most senior person's schedule. Although the user may feel like the master when they are inputting events into the calendar, they are simultaneously subject to others making temporal claims on their calendar. (Wajcman 2019, s. 326)

Lignende erfaringer ble sporet også i årets intervjuer, det vil si i 2021. En av våre informanter viste til hvordan verktøy som kalender faktisk endrer hverdagen:

Nå er det nesten fritt fram for å ta møte i kalenderen, andre styrer arbeidstiden din gjennom kalender. Jeg kan blokke ut min kalender, men samtidig har jeg vervet, jeg kan ikke blokke ut alt. Det blir stadig avbrytelser, du kan se når andre har møter.

Samtidig ble det nevnt at ikke alle ønsker å bruke dette, og at noen til og med nekter å ta verktøyet i bruk til tross for oppfordringer om at alle skal bruke digitale kalendre: «Det er andre som velger å ikke bruke disse, det er helt blankt, de tar seg friheten.»

Ulike digitaliseringsverktøy spiller sammen med styringssystem en stadig viktigere rolle i spørsmål om ansattes arbeidstid.

3.3 Forvaltningsetikk og forskningsetikk: sammenfall eller etiske forventninger i konflikt?

Fra et forvaltningsetisk perspektiv kunne det å nekte å ta i bruk digital kalender lett ses på som ulydighet, mens det fra et forskningsetisk perspektiv kunne ses som en del av forskningsfriheten. Det er ingen tvil om at reglene over de siste årene har hatt en tendens til å bli strammet inn. Er det tenkelig at det å «ta seg friheten» i fremtiden (til og med der hvor det finnes argument for at det er en legitim rett) kan resultere i en eller annen form for straff?

Utviklingen må også ses i sammenheng med «overvåkingskapitalismen» (Zuboff, 2019) «sult» etter data. Hvert klikk i våre digitale kalendre, Microsoft Teams, eller andre plattformer brukt i UH-sektoren blir lagret, samlet, analysert og inngår i ny produktutvikling, eller blir solgt i form av brukerdata til datameglere eller andre tredjeparter. Det kan også brukes til å forutsi vår prestasjon, både som ansatte og studenter. Denne type teknologier brukes allerede i USA og England, selv om de ikke virker like utbredt i Norge. Samtidig er dette en utvikling som vil bli stadig mer aktuell å tematisere for fagbevegelsen. Sagt med andre ord, er vår «data eksos» – eller alle de data og metadata vi stadig produserer og etterlater, i ferd med å bli en av de viktigste kildene til profitt. Plattformer er strategisk designet slik at vi bruker mest mulig tid på disse og etterlater mest mulig spor – noe som ikke nødvendigvis er forenlig med den effektiviseringen eller produktiviteten de lover. Tvert imot, flere melder at de «kaster bort tid» på disse plattformene, samtidig som de tvinges til å omfavne de og «utnytte potensialet og hente ut verdi». Istedenfor at digitale verktøy tjener oss, kan det synes som det er vi som tjener de, i stadig høyere grad. Man er nødt til å «mate systemet med resultater» og blir dermed styrt, eller ender opp med å styre seg selv gjennom det som er synlig og registrerbart i denne type systemer.

Arbeidstidsreguleringene kommer under et subtilt press, som både kan knyttes til det regulatoriske og det teknologiske trykket, der det sistnevnte delvis bidrar til å omsette det førstnevnte. Det er mot dette bakteppe vi må forstå det som går under beskrivelser som «ekstremt mye byråkrati». Den nyeste trenden – regulatorisk teknologi eller såkalt «RegTech» – refererer til regulatoriske krav, interne og eksterne retningslinjer, systemer for varsling, etterlevelse av lover og regler («compliance») osv., er bygget inn i overnevnte plattformer. Vi ser tendensene til at fenomenet i større grad vil omfatte UH-sektoren, ikke minst kan den allerede spores i forskningsfinansieringen fra EU. Spørsmålet som få synes å stille er hvem som regulerer slike regulatoriske teknologier, og om de burde gjøres til gjenstand for medbestemmelse og diskusjon for partene i arbeidslivet?

3.4 Den enkelte ansatte er selv ansvarlig for sin normalarbeidsdag

Det er ikke arbeidsgivere som krever endringer i arbeidstidsreguleringene, men derimot ansatte som sprenger rammene for arbeidstid, fordi de ikke kommer i mål med sine tildelte 7,5 timer som utgjør en normalarbeidsdag. Våre informanter formidler at det å bruke *fritiden* sin til å produsere relevante resultater innen forskning, kvalifisere seg og klatre i den akademiske stigen, ikke bare er vanlig, men *normalisert* – «slik er det bare», eller «det vet jo alle», er i denne sammenhengen

typiske uttalelser. Eller som Kevin Glover, forskningsleder og professor, uttalte det i Khrono: «Det er ingenting som heter 7,5 timers arbeidsdag i vår bransje. Man må virkelig yte innsats og stå på for å få til noe. Og man må være målrettet.»⁵ Hvor ligger imidlertid ansvaret for regnestykket som ikke går opp?

Det opplevde krysspreset, som følger av arbeidsoppgaver som det ikke er satt av tid til å gjennomføre innenfor rammene av en normalarbeidsdag, utspilles i en politisk styrt kontekst der økt konkurranse og individualisering vinner terreng, på bekostning av samarbeid og solidaritet. Med den nye styringslogikken følger det en forventning om at man – individuelt og subjektivt – identifiserer seg med og leverer på institusjoners strategier, prioriteringsområder og resultatmål. Under pandemien ble dette enda mer tydelig, og mange opplevde økt (tids)press og mer individualisering av ansvar:

Det siste året jobber alle mer enn tidligere og problemet med å skille mellom arbeidstid og fritid er større, det er merarbeid knyttet til digitalisering, større press og mer arbeid med oppfølging av studenter. Mye av dette er individualisert, det er opp til hver enkelt forsker eller underviser å sette seg inn i det som den trenger.

Det kan reises spørsmål om hvorvidt individualiseringen og konkurransen undergraver solidaritet og mulige kollektive motsvar til dette krysspreset, idet utviklingen kan synes å virke politisk *paralyserende* på den enkelte. Flere av våre informanter har vist til uttalelsen fra Anne Borg, rektor ved NTNU, hvor Borg fikk spørsmål om 40 timer kan anses som en normalarbeidsuke, og svarer at «hvis du ønsker å være blant de beste i verden på ditt fagfelt, blir det nok i knappeste laget» og at «[d]et blir en avveining, om du skal gjøre en jobb for fellesskapet eller jobbe mot et opprykk.»⁶ Det oppsiktsvekkende var ikke nødvendigvis budskapet, men det at det faktisk ble sagt «åpent», eller som en informant sa, nærmest en oppfordring om å bli mer kynisk og mindre solidarisk:

... skal du overleve, må du bli kynisk ... skyve oppgaver på andre, være usolidarisk; du må ta valg som går på bekostning av dine kollegaer ... hvis man er litt solidarisk og tar på seg mye administrative oppgaver og ekstra undervisning, da er du sparka i søla, da er du ikke verdt noen ting.

Det er mange som velger kynisme og fokus på egen karriere og CV som mestrings- og personlig overlevelsesstrategi: de leverer strategisk på det som teller mest og prioriterer det de blir målt på. Det er kanskje ikke så overraskende i en kontekst preget av både konkurranse, usikkerhet og begrensede faste stillinger:

... hvis du skal ha en rask karriere, med merittering, så er det som belønnes å være egoistisk, og ikke gjøre noe for andre, det er da du kommer kjappast til toppen, det er bare å sitte for deg selv og publisere i de mest prestisjetunge tidsskriftene. Allier deg med folk som kan få deg oppover, det er raskeste veien til karriere. Det kollektive, samarbeidsdrevne, kanskje ikke meritterende, det velges bort. Det er mange som får en kynisk holdning til det der og bare

⁵ www.khrono.no/pokker-heller-jeg-vil-ikke-vaere-en-pompos-professor/558628

⁶ www.forskerforum.no/det-er-barnslig-a-snakke-sa-mye-om-a-vaere-en-del-av-verdenseliten/

tenker, nå skal jeg si nei til alle oppdrag som tar fokuset vekk fra det å merittere seg, nå skal jeg bare kjøre på og bli professor.

Det å være solidarisk betyr tross alt å være villig til å ofre noe for andre, eller at det medfører en kostnad eller risiko man ikke kan forutsi.

3.5 Kollektive utfordringer, individuelt ansvar

Dette krysspresset resulterer i *individualisering av ansvar* – både for tidsstyring av seg selv og eget arbeid og for utførelse eller «leveranser», som det heter på management-språket, som i økende grad dominerer akademien. Fremdeles er det slik at ansvaret for rimelig fordeling av arbeidsoppgaver, og for at institusjonen faktisk følger arbeidstidsbestemmelser og loven, påligger ledelsen. Med bakgrunn i lov- og avtaleverket skal overtid begrenses og kompenseres. Det har blitt reist spørsmål om hvorvidt ledelsen forsøker å omgå regelverket ved å definere stillinger som særlig uavhengige, uten nødvendigvis å innfri kravene som stilles til denne type stillinger. Kontrollen med dette synes også, svak ettersom våre informanter forteller om utstrakt bruk av overtid ved de fleste institusjoner, uten noen form for kompensering. Dette gjelder også ansatte i ordinære stillinger (med unntak av de med pålagt overtid og enkeltinstitusjoner med særavtaler for overtidsbetaling). Dette ble videre forsterket under koronapandemien. Her kan det vises til Forskerforbundets medlemsundersøkelse: «Vår undersøkelse viser at nær 70 prosent arbeidet ut over normal arbeidstid våren 2020, enten fordi de måtte jobbe mer eller forskjøvet. Kun en liten andel har blitt kompensert for merarbeidet i form av overtidsbetaling, avspasering eller annen form for godtgjøring.» (Forskerforbundet, 2021, s. 43).

Et nærliggende spørsmål er om fagforeningene er i ferd med å tape den drøyt hundre år lange kampen om en regulert normalarbeidsdag. I 1866 erklærte Fagforeningenes Central komité «Arbeidsdagens Begrænsning [for] at være den Grundreform uten hvilken alle andre Frigjøringsbestrebelse er dømt at mislykkes» (Resolusjon fra Den internasjonale arbeidarkongress i Genève 1866). Med tanke på at 8-timers dagen først ble innført over 30 år senere, nærmere bestemt i 1919, er det interessant å se nærmere på utviklingstrekk som kan være medvirkende årsaker til at tanken om en regulert normalarbeidsdag er svekket. Det er noe paradoksalt i at det er det nye reguleringspresset som utfordrer den tidligere regulerte normalarbeidsdagen. I norsk kontekst er det forsket relativt lite på dynamikken som kan knyttes til det som i faglitteratur betegnes som «regulatorisk kapitalisme» (Levi-Faur, 2017), med unntak av Veggelands arbeider (Veggeland, 2010). Denne og andre undersøkelser, eksempelvis den nye studien av «faktaundersøkelser» (Nordrik og Kuldova, 2021) indikerer at det er en utvikling som norsk fagbevegelse bør følge tett.

3.6 Autonomi og selvstyring

I senere tiår har organisasjons- og ledelseslitteraturen satt overgangen fra industri- til kunnskapssamfunn på dagsorden. I mange sektorer og bransjer hevdes den tidligere industriarbeideren å ha blitt erstattet av kunnskapsarbeideren, noe som hevdes å ha resultert i endrede kontrollformer. Stemplingsur og andre ytre kontrollformer har angivelig måttet vike for

selvledede kunnskapsarbeidere. Akademia synes å ha omfavnet disse teoriene ettersom «selvstyring», «selvledelse» og ansvarliggjøring må sies å være mantraet i sektoren. I forlengelsen av denne tenkningen handler tids- og oppgavepress fortrinnsvis om å prioritere riktig, for sin egen del, slik Silje Bringsrud Fekjær gir uttrykk for i *Forskerforum*:

På vil- og bør- listen min står det atskillig mer som jeg også gjør en del av, som å skrive dette innlegget. ... Man kan faktisk overleve i akademia uten å ha bistilling, ta på seg mye ekstern sensur, reise på fire konferanser i året eller si ja til alt av gjesteforelesninger. Stipendiater kan si nei til å skrive et ekstra bokkapittel som ikke skal inn i avhandlingen og unngå å ta på seg eksterne undervisningsoppdrag. Prioriterer man hardt, har mange av oss muligheter for å kutte ned på noe. ... Dersom du ønsker å jobbe mye og har mulighet til det, kan du være mindre streng med prioriteringen av tid. Dersom du må eller vil begrense hvor mye du jobber, må du trolig si nei til mer.⁷

Fokus på individuell ansvarliggjøring og selvledelse overskygger det strukturelle krysspresset som både er regulatorisk og teknologisk og som gjør det vanskelig for den enkelte å ha en fornuftig oversikt: «helheten er uoversiktlig for oss». Internasjonal forskning har pekt på at individuell ansvarliggjøring kan brukes taktisk som et styringsverktøy, og at det henger tett sammen med «privatisering av stress og angst»; enkelt sagt, de som ikke klarer å tilpasse seg dette krysspresset på individuelle måter, eller som det heter «mestre» presset, faller simpelthen av, eller som Loveday sier det:

... anxiety, then, acts as a tool in delivering the objective of competitiveness, and those who do not meet the required standards – or who fail to ‘cope’ – are compelled to exit the sector (Loveday, 2018, s. 162).

Privatisering av stress betyr at man blir ansvarliggjort som individ og at individet må finne egne løsninger og strategier som svar på ofte strukturelle, organisatoriske og politiske utfordringer. Individuelle mestringsstrategier kan sikkert bidra til å håndtere presset der og da, og det er mot dette bakteppet vi må forstå den betydelige veksten av psykologiske stressmestringstilbud. Med disse tilbudene flyttes fokus fra årsaken til at krysspress oppstår til individuelle teknikker for håndtering av det. I boken «Det er innover vi må gå» lister Madsen opp det som for tiden er å anse som hyppig anvendte metoder og disses kunnskapsgrunnlag (Madsen, 2014). Metodene behandler symptomene, men fjerner ikke årsaken til de utfordrende situasjonene som mange arbeidstakere, også i UH sektoren, arbeider i. Det at skylden plasseres hos individet forsterker i neste omgang fenomenet. Denne tilnærmingen til stress står i kontrast til de som anerkjenner strukturelle utfordringer knyttet til styringen av sektoren som årsak til at enkeltindivider settes under press. Lennart Jølle uttrykker dette perspektivet i *Universitetsavisa* på følgende måte:

Vi kan ikke ha en ledelse som har meninger om hvor mye vi skal arbeide utover ei fornuftig arbeidstid. Vi må i stedet ha en ledelse som bruker tida si på å lage systemer som legger til rette for at vi får gjort oppgavene våre innafør ei fornuftig arbeidstid. ... Det passer seg her å avsløre at jeg er av dem som «har ofra seg for fellesskapet». Jeg er fagseksjonsleder, noe som blant annet betyr at jeg har delegert personalansvar for nærmere 40 kollegaer. NTNUs retningslinjer

⁷ www.forskerforum.no/pa-tide-a-snakke-om-prioriteringer/

for drift av fjerdenivået, som det her er snakk om for min del, tilsier at jeg får 50 % stillingsressurs for dette. Ingen kan seriøst mene at jeg skal makte å følge opp ansvaret på en forsvarlig måte innafor ei halv stilling. Løsninga blir selvsagt at jeg jobber mer, men fordi jeg likevel ikke makter å jobbe nok i forhold til behov, «stjeler» jeg av forsknings- og undervisningstida. Men på samme måte som mine kollegaer, kjenner også jeg presset ovafra, om å hake av for publikasjonspoeng, om å vinne forskningsmidler, om å bedrive fremragende undervisning og så videre.⁸

Innenfor dette perspektivet rettes fokus mot arbeidets innhold og mengde som i sum ikke lar seg gjennomføre innenfor en normalarbeidsdag. Døgnet har bare 24 timer, og benyttes flere timer til arbeid blir det automatisk mindre tid til *fri* tid og hvile. Det klare skillet mellom fritid og arbeidstid speilet seg lenge i skillet mellom den private og den offentlige sfæren, men begge to har over tid blitt uskarpt. Omkring millenniumskiftet ble skillet mellom arbeid og privatliv problematisert også i Norge, ikke minst i den offentlige rapporten «Nytt millennium – nytt arbeidsliv» (NOU, 1999, s. 34). Her ble det fremsatt en rekke påstander om kunnskapsarbeideren som angivelig ikke ønsket sitt arbeid, enn si arbeidstid regulert. Nedbrytingen av skillet ble også tematisert i media der reguleringer av arbeidet og arbeidsdagen gjerne ble fremstilt som anakronismer (Nordrik, 2002). Ifølge Larsen kan endring ofte identifiseres ved at tidligere legitime grunner for å lukke ett område, her den private sfære, gjøres irrelevante (Larsen 1979, 1984). I Norge har arbeidsorganisasjonen og arbeidet vi gjør blitt sett som tilhørende den offentlige sfære. At denne skiller seg vesentlig fra den private sfære har vi tradisjonelt blitt fortalt gjennom normative oppfordringer om «å ikke blande business og pleasure», «ikke ta med jobben hjem» og lignende. Utover 2000-tallet har imidlertid gamle utsagn blitt erstattet av nye og nærmest motsatte normative oppfordringer fikk gjennomslag. «Vi har det ikke bedre på jobb enn hjemme», og «selvrealisering er noe en gjør på jobben». Nylig kunne vi også lese i *Khrono* om «akademikere som hater ferie». Her mener Einar Duenger Bøhn at

Det blir litt autoritært at alle skal ha ferie. Det er ikke alle som trenger fem ukers restitusjon. Noen blir stressa og får magesår av det. Jeg syns det kunne vært litt mer frivillig. Kanskje kunne man samlet opp ferie over tid og senere tatt det ut i lengre forskningsfri istedenfor. (...) Det går ikke an å være med i et sånt jag og kjøre ni til fire-jobb. Man må ha en annen type driv. Det handler om å komme i flytsonen. Tid og rom opphører, og man kan sitte og jobbe i fem, syv timer i strekk og ikke få med seg at tiden har gått. Dét er en optimal følelse av lykke og mening — en mye bedre følelse enn å ligge på en sandstrand.⁹

I tråd med Larsen kan påstander som dette forstås som «sfærekryssere», hvis formål er å endre det tidligere legitime skillet mellom offentlig og privat, arbeid og fritid. Dersom sfærekryssere lykkes i å delegitimere lukkingen av privatliv er det nærliggende å spørre hvilke konsekvenser det får for fagforeninger og deres tillitsvalgte, når det gjelder regulering av arbeidstid og innflytelse på stillingsbeskrivelser. Hvis forestillingen om akademikere som hater ferie får fotfeste, kan man

⁸ www.universitetsavisa.no/ytring/alt-snakket-om-at-vi-skal-vaere-en-del-av-verdenseliten-er-barnslig/113067

⁹ www.khrono.no/her-er-akademikerne-som-hater-ferie/600681

spørre seg om fagforeninger som organiserer disse ikke mister legitimitet i sin kamp for regulert arbeidstid.

Utviklingen i retning av stadig mer selvstyring- og ledelse kan forstås i lys av det flere refererer til som det liberalistiske paradoks (Dean 2006; Rose 2004). Begrepet liberalisme stammer fra det latinske ordet *liber*, som betyr fri, og liberalisme som politisk ideologi legger nettopp vekt på å begrense den politiske makten og fremheve individets rettigheter i samfunnet. Med begrensede muligheter for styring, må liberale stater bedrive ulike former for selvstyring på meso og mikro-nivå for at de ikke skal ende opp i anarkistiske tilstander (Fukuyama, 1996). På mesonivå ble teorier om selvstyring tematisert i forbindelse med det som gjerne omtales som overgangen fra industri- til kunnskapssamfunnet (Haukedal, 2007), og i management-litteraturen, vies kunnskapsarbeid og kunnskapsarbeideren atskillig oppmerksomhet. I denne litteraturen hevdes det at kunnskapsarbeideren må skape verdier for arbeidsgiver med utgangspunkt i sine egne kompetanser, noe som angivelig gjør dem vanskeligere å lede under dirigering og oppsyn av en sjef. Som konsekvens må kunnskapsarbeideren selv påta seg ledelsesoppgavene hvorpå de hevdes å erfare høyere grad av autonomi. I dette perspektivet anses virksomhetsledelsens eneste kilde til påvirkning for å være påvirkning av kunnskapsarbeiderens arbeidsmotivasjon. Tenkningen kan spores tilbake til Peter Drucker og hans teori om *Management by Objectives* (MBO) (Drucker, 1954). Antakelsen var da at en høy grad av samsvar mellom organisasjonens og den enkelte ansattes mål ville resultere i en tilsvarende høy arbeidsmotivasjon som gjorde ytre kontroll overflødig. Siden målstyringsteorien ble lansert har det samtidig blitt forsket mye på målfastsetting. Målfastsettingsteori sier noe om hvilken betydning mål har som motivasjonsfaktor. Fra å ha diskutert hvorvidt resultatene blir bedre når ansatte selv får anledning til å delta i målsetningsprosessen, er man i dag mer opptatt av hvordan ansatte forplikter seg til mål – såkalt «commitment» (Kaufmann & Kaufmann, 2015). Teoretiseringen har inspirert Human Resource Management litteraturen som gjerne trekker skille mellom kontrollbasert og forpliktelsesbasert HR (Kuvaas & Dysvik, 2016). Skillet er trukket på grunnlag av tenkningen rundt en typisk industriarbeiders og kunnskapsarbeiders motivasjon, som igjen danner grunnlag for en differensiert kontrollstrategi. Mens ytre kontrollmekanismer anbefales for førstnevnte yrkeskategori er det de forpliktelsesbaserte mekanismene som skal «... kontrollere de ansatte gjennom å styrke de psykologiske og sosiale båndene mellom ansatte og ledelse» (Kuvaas & Dysvik 2016, s. 29) som anbefales for sistnevnte yrkeskategori.

Sistnevnte kontrollform er subtil, men Foucaults hyppige siterte maksime «the conduct of conduct» er en måte å tilnærme seg den på. I stort viser maksimen til en rekke teknikker og vitensformer som søker å forme adferd (Dean 2006, s. 44). HR som fagfelt har importert teorier og empiri fra andre felt, særlig organisasjonsadferds-feltet. Organisasjonsadferd refererer til studiet av menneskers adferd i organisasjoner, forholdet mellom menneskers adferd og organisasjoner, og organisasjonen i seg selv (Kuvaas & Dysvik, 2016). Dette kunnskapsgrunnlaget ligger til grunn for flere HR-teknikker, blant annet medarbeiderundersøkelser som gjerne måler hvor forpliktet de ansatte er til målene. I disse undersøkelsene stilles det nettopp spørsmål om i hvilken grad ansatte er så oppslukt av arbeidet at de glemmer tid og sted og lignende. Sett i sammenheng med Bøhns uttalelse sitert tidligere kan denne type tenkning lede til forventninger om at sanne akademikere leder seg selv inn i en flytsone der *fri* tid er å betrakte som noe uønsket. Ellers kan det påpekes at organisasjonsadferds-feltet er i betydelig vekst noe som manifesterer seg i stadig nye HR-praksiser (Nordrik & Kuldova, 2021). HR-teknikkene vil ha stor betydning for organisering og

overvåking av arbeidet i tiden fremover. Dette et område fagbevegelsen bør vurdere å følge utviklingen av.

Her kan man eksempelvis merke seg at det samme behavioristiske og i økende grad nevrovitenskapelige kunnskapsgrunnlaget er styrende i utviklingen av «avhengighetsskapende» digitale teknologier, designet til å gi «mikro-belønning», og få brukere til å glemme tid mens de scroller og klikker. De samme prinsipper brukes for å skape «immersive» eller «oppslukende» erfaringer, hvor kampen står om å kapre oppmerksomheten, skape engasjement og igjen få brukere til å glemme tid og sted (Citton, 2016). Prinsippene ligger også til grunn for «gamification», eller det å gjøre arbeid eller undervisning mer engasjerende ved å bruke spilleteknikker, noe som er med på å gjøre arbeid og læring «gøy», nærmest fritidsaktig (Dewinter, Kocurek, & Nichols, 2014; Fuchs, 2014; Hammarfelt, de Rijcke, & Rushforth, 2016). Dette kan stimulere til individualisering, konkurranse og ikke minst ansvarliggjøring av den enkelte for egen prestasjon, men også til å igjen bli oppslukt i spillet. De samme teknikker brukes i digitale plattformer – er det Microsoft Teams, eller populære plattformer for forskere som ResearchGate eller Academia.edu (Kuldova, 2021). Her ser vi igjen at det teknologiske ikke på noen som helst måte er nøytralt, tvert imot. Stimulering til konkurranse, individualisering, bruk av straff og belønning, og såkalt «nudging» eller dulting – det å påvirke atferd i ønsket retning, er bygget inn i den digitale «valgarkitekturen», som tvinger oss i en bestemt retning (Zuboff, 2019). Behaviorisme, psykologi, psyometri, og økonomi er disipliner som ligger til grunn for utformingen av disse teknologier som i økende grad styrer vår hverdag (heller enn at vi styrer disse). Dette kunnskapsgrunnlaget er ikke politisk nøytralt, men er alliert med den nyliberale verdensanskuelsen. Og vi må spørre oss om det er noe vi taper når vi gjør akademisk arbeid og undervisning til spill, om vi følger – en individualisert konkurranse, med vinnere og tapere, belønninger og straff?

3.7 Målstyring og individualisering: medbestemmelse under press

Det er ingen som stopper én fra å jobbe hele ferien. Det oppstår imidlertid noen utfordringer når hele systemet er bygget på en underliggende forventning om at man er mer enn villig til å ofre fritiden sin – eller at det sågar ikke er noe offer – fordi man tross alt brenner for jobben sin. I en konkurransesetting med utbredt «benchmarking», blir denne holdningen til en «benchmark» andre blir aktivt målt i forhold til, og det er liten tvil om at det nettopp er slike arbeidstakere «grådige institusjoner» (Coser, 1974) forventer seg. De som kommer ut som vinnerne i et slikt system har en tendens til å være unge, friske, og uten omsorgsplikt for barn eller eldre – men denne privilegerte posisjonen varer sjeldent evig. Fra et kollektivorientert perspektiv, kan man sies å være usolidarisk, ikke bare med sine kollegaer, men også med sitt framtidige akademiske selv. Disse tre posisjoner, som vi møter på i forskjellige sammenhenger, det være seg i media og i interne diskusjoner på ulike arbeidsplasser, har vi også møtt på i våre intervjuer – som regel i en kombinasjon fremfor en spisset og entydig framstilling. Samlet sett viser perspektivene at kontroll og styring av tid, både i form av selvstyring og ledelsesstyring, er noe som preger den akademiske arbeidshverdagen i stor grad.

I akademia snakkes det mye om «tidstyver»¹⁰ eller om at diverse administrative oppgaver, og all mulig rapportering «spiser tid fra forskning», som flere uttrykte det. Det er ingen tvil om at tidsstyring benyttes selv i en av de yrker som antas å ha størst autonomi.

The apportioning, measuring, stealing, sub-contracting, bartering, 'stretching' (Kenway and Langmead 1998) and modularizing, managing as well as the finding of time (Skeggs 1994) constitute one of the major preoccupations of surviving (academic) work. Under the current modes of governmentality – characterized as modes of rationalization, corporatism and marketization (Kenway and Langmead 1998) – academic labour is subject to an intensification of demand and a residualization of resource. In higher education these dynamics construct the lived experience of professional and inter/personal lives (Hey, 2001, s. 67).

Fokuset på tidsstyring må sees i sammenheng med mål- og resultatstyring, og det krysspresset av forventninger som ansatte forsøker å innfri. Men, idet fokuset vendes mot «mine» leveranser, «mine» prestasjoner, og «mine» bidrag, samt andre måter man kan skvise mest mulig ut av den begrensede tiden man har, flyttes fokuset ofte vekk fra organisasjonen som helhet, arbeidsmiljøet, kollektivet, eller fra interesse i hvordan sektoren faktisk styres. Tiden til refleksjon minimeres. Dette kan også delvis forklare det fenomenet som vi i fjorårets rapport kalte for «systemblindhet», dvs. mangel på innsikt i hvordan éns egen arbeidsplass blir styrt. Det er ikke bare snakk om mangel på innsikt, men det kan også være snakk om «strategisk systemblindhet», eller «strategisk ignoranse» (McGoey, 2019), hvor man helst ignorerer ubehagelig kunnskap for å beskytte seg selv – kynisme, distansering, unnvikelse, eller det å «spille dum», som en av våre informanter kalte det, kan være tegn på dette. Kynisme har vi diskutert i rapporten fra 2020, men også i 2021 ble ordet kynisme brukt av flere som et samlede begrep for «det akademiske spillet» (Kuldova, 2021; Kuldova et al., 2020). Oftest finner vi en kombinasjon av en reell og strategisk systemblindhet, hvor den andre bidrar til at man kan fungere i en organisasjon, særlig i tilfeller hvor éns moralske ståsted og profesjonsetikk blir presset.

3.8 Tillitsvalgte «fanget i systemet»: handlingslammet av transparens

Det fleste av våre informanter, både i 2020 og i 2021, mener at det økende krysspresset og tidspresset de opplever i UH-sektoren skyldes økt byråkratisering og annen reformiver som resulterer i omfordeling av ansvar, ansvarsfraskrivelse eller uklare ansvarsforhold. Samtidig påpeker våre informanter at de har vanskelig for å forklare hvordan deres institutt, fakultet, eller universitet blir styrt. Mens mange opplever økende krav og press på å prestere på kvantitative mål og indikatorer – enten det gjelder publisering, undervisning eller innhenting av ekstern finansiering, nye rutiner og skjemaer, nye digitale systemer eller administrative oppgaver – har de samtidig vanskelig for å forklare hvordan styringsregimet blir til og hvem som har ansvar for de ulike beslutninger. Unntaket her er som regel de som selv har eller har hatt lederstillinger, har deltatt i styrearbeidet eller vært tillitsvalgte over lengre perioder – en minoritet. Det er ellers påfallende at også de som har nevnte erfaringer melder at det *de facto* er umulig å holde oversikt

¹⁰ www.khrono.no/tidstyver-i-akademia-hva-gjor-vitenskapelig-ansatte-egentlig/422172

over alle pågående prosesser ved eget fakultet eller institutt, for ikke å snakke om universitet som helhet eller sektor i en internasjonal kontekst – hverken ved siden av egne arbeidsoppgaver (som i tilfelle av tillitsvalgte), i deltidsstilling eller i full lederstilling. Det er bare en brøkdel – større eller mindre – av beslutningsprosesser som direkte angår arbeidsmiljøet som man, som individ, klarer å sette seg inn i, også når dette er tilhørende fulltidsstilling. Kompleksiteten og omfanget av styringssystemer – og informasjonsflom – kan sies å bidra til det vi identifiserte som «systemblindhet» blant mange ansatte. Mens samfunnet dyrker idealer som *transparens*, som gjør at diverse styringsdokumenter ligger åpent tilgjengelig, blir mange paralyisert av denne informasjonsflommen fra styringsdatastrømmen. Det virker som om jo flere dokumenter vi har tilgang til, desto mer umulig blir det å ta stilling til disse, se hvordan de henger sammen, hvem som har makt og hvilke interesser som ligger bak eller hva som er intensjonen. Det har rett og slett blitt vanskelig å forfølge beslutningshistorikken. Ansatte og deres representanter i UH-sektoren blir konfrontert med mange fragmenter, og som for andre ansattgrupper blir det vanskelig å se et helhetsbilde (Postman, 1993). Styringens kompleksitet og informasjonsmengde gjør at styringen og makten blir tilslørt samtidig som man er tvunget til å prioritere, noe som i stor grad består av å *ignorere* (McGoey, 2019), men da risikerer man å ikke få med seg noe viktig:

... vi pepres med høringer, på veldig kort varsel, veldig langt, du orker bare ikke å lese alt, du har ikke sjans, det er veldig skummelt, plutselig på side 22 står det noe som er viktig å mene noe om, men det forsvant i det store kaoset.

Men alt er samtidig dokumentert, i en eller annen mappe, informasjonen er «der ute»,

... og så kan ledelsen si, det hadde vi ute på høring, da hadde ingen kommentarer, så hvorfor er dere sure nå. Det er det som blir det skumle, de kan krysse av for medbestemmelse, men så har den egentlig aldri vært reell fordi du hadde ikke sjans å gå gjennom alt, og du visste ikke hva som var viktig eller ikke viktig, vi skal legge til rette for medbestemmelse i våre grupper, og vi kommer i skvis fordi vi får en god del ting å si noe om som vi skal ut på høring, vi har ikke sjans under korte frister å få tilbakemelding.

Det fremstår som et paradoks at særlig tillitsvalgte mener at de ikke er «godt nok informert», at informasjon kommer for sent, og at de har behov for *mer* informasjon: «Vi får lite informasjon om det meste, vi får informasjon, så sent, og skjønner ikke hvorfor man har bestemt hva»

Men kanskje er det ikke mer informasjon de ønsker seg, men heller en diskusjon av det som er *relevant* og *viktig* informasjon. Samtidig gjøres forhandlings- og drøftingssaker ofte om til «informasjon(saker)»: «sakene blir ikke utredet på samme måte, det blir mer informasjon; i realitet liten mulighet til å delta, det er mer ledelsesstyrt, pro forma». Paradokset er at man aldri har nok informasjon, samtidig som man har for mye informasjon, hvilket synes å resultere i en handlingslammelse. Mengden informasjon gjør ansatte og deres representanter handlingslammet, samtidig som de gjøres blinde for det som er viktig. Det som etterspørres er en prinsipiell diskusjon, som for øvrig synes å være vanskelig i et system hvor innhold viker for form og prosess.

Det økende omfanget av styringsdokumenter, utredninger, sakspapirer, referater, protokoller, strategipapirer, konsulentrapporter, prosjektrapporter, presentasjoner, og andre dokumenter man skal ta stilling til eller ta i betraktning, er en materialisering av det regulatoriske presset som

mange opplever som krysspress og tidspresset. Dette gjør at de ikke har tid til å «mene noe» om strategiske valg, og at de fleste til slutt trekker seg unna enhver diskusjon om strategiske beslutninger som angår deres arbeidsplass. Denne *passiviteten* blir så brukt som et argument for å bruke ekstern kompetanse, som flere av våre informanter påpekte – det de hører fra ledelse er at det er fordi ingen ønsker å delta at konsulentselskaper, jurister, arbeidsmiljøspesialister og andre tilbydere av ekspertsystemer blir brukt istedenfor medbestemmelsesapparatet og egne ansatte. Men det er først og fremst omfanget av styringsdokumenter, pågående strategi-planlegging, utredninger og annet, som kan sies å være *paralyserende* for både forståelsen av hvordan institusjonen man jobber ved faktisk er styrt og for det å utøve reell medbestemmelse. Tsoukas har beskrevet denne paralyserende funksjonen av informasjonsoverflod, og av en informasjonsstrøm som bare øker som «the tyranny of light» – lysets eller transparensens tyranni – og viser til et paradoks hvor høy grad av informasjon, gjør en handlingslammet og desorientert hvorpå vi blir dårligere i stand til å styre oss selv på en rasjonell måte (Tsoukas, 1997). Det oppleves som å bli fanget av systemet:

Vi blir fanget av det systemet vi også, her burde vi ha tid og kjørt diskusjon, det er så høyt tempo, det er krevende for medbestemmelsen.

3.9 Ansattes innflytelse

I årets, som i fjorårets rapport (Kuldova et al., 2020), fremgår det at informanter poengterer at mange trekker seg unna beslutningsprosesser, og unna all kontakt med ledelse og administrasjon som ikke er absolutt nødvendig. De velger å prioritere og skjerme tid til kjerneoppgaver som forskning og undervisning, oppgaver som allerede blir truet av økende administrative krav. Dette er videre med på å reproducere denne «systemblindheten», hvor man gjerne skylder på «systemet», som de i praksis har gitt opp ethvert forsøk på å forandre. Misnøye kommer nok frem, men til tross for utbredt kritikk, finnes det lite reell motstand – det skyldes kanskje også at det er umulig å ha oversikt over «fienden». Styringssystemet er *pasifiserende*, særlig fordi det stimulerer til individuell konkurranse, og dermed individuell tilpasning framfor kollektive løsninger og solidaritet.

Det komplekse, profesjonaliserte, og uoversiktlige styringssystemet produserer både økende *press* på ansatte og tillitsvalgte gjennom stadig nye krav, retningslinjer, rutiner og prosesser, samtidig som det produserer *passivitet*. Den kan også sies å være irrasjonelt.

I tillegg kan det reises spørsmål om hvorvidt de samme elementene spiller inn i det enkelt omtaler som «fryktkultur» – der akademiske ansatte, som en utrykte det, «ikke tørr å ytre sine meninger – dette er skummelt for et universitet». Systemet er ikke bare vanskelig, men også skummelt å utfordre. Det oppleves heller ikke å være et ønske fra toppledelsen at det skal komme innsigelser mot systemet, hvilket også blir brukt som forklaring på at endringer «kommer snikende, det skjer glidende over lengre tid, da merker man det ikke like godt, men når man tenker tilbake, så er det store forskjeller».

I fjor konkluderte vi med at informantene våre opplever:

... et stadig sterkere press i arbeidet; det er tidspress, leveringspress, konkurranse og prestasjonspress som går utover trivsel, samarbeid og sosiale relasjoner i arbeidet. De forklarer dette med økonomiske krav om å levere mer på mindre tid. De opplever at arbeidet i stadig større grad blir «tingliggjort», at arbeidet blir en vare der kvalitet og holdbarhet ikke er det viktigste, altså en kommodifisering av arbeidet som følger av alle omstillingene og reformene i sektoren (Kuldova et al., 2020, s. 42).

Årets intervjuer tegner ikke et annerledes bilde, men det vi i år har sett nærmere på er hvordan tid og press henger sammen med mål- og resultatstyring, samt innføring av digitalisering i UH-sektoren.

3.10 Markedsorientering i styringssystemet: konkurranse og krysspress

«Markedifisering» er ifølge Dean karakteristisk for vår tid (2006). Med nyliberalismen gjøres det stadige forsøk på å oppfinne og aktivt konstruere markeder der de i utgangspunktet ikke eksisterer. I økende grad føler også ansatte i akademia markedsimperativet «tid er penger» på kroppen – et visst antall timer er allokert til forskjellige undervisningsoppgaver, forskning og administrasjon; stillinger er delt i prosentall hvor forskning som oftest er tildelt en høyere verdi, prosjekter er tildelt begrenset tid, leveranser er tidfestet og styrt av forhåndsbestemte Gantt-skjemaer som man helst ikke skal avvike. Studentenes «gjennomstrømning» måles i tid, det konkurreres om studenter som praktisk reduseres til penger til institusjonen; akademiske produkter: artikler, antall avlagte doktorgrader eller mengde innhentet eksternfinansiering omsettes til penger i form av RBO-midler, eller resultatbaserte finansieringsinsentiver, og måles i tidsperioder. Det diskuteres hvorvidt tid investert i søknadsskriving gir «uttelling» og er verdt konkurransen eller hvordan man raskest mulig øker «studiepoengproduksjon». Kunnskapsdepartementets tilbakemeldinger på måloppnåelse skjer hovedsakelig i form av statistikker per år og kategorier som: «studiepoeng per faglig årsverk», «BOA-inntekter per faglig årsverk», «publiseringspoeng per faglig årsverk», «bidragsinntekter fra Forskningsrådet per faglig årsverk», «Horisont 2020- relaterte inntekter per FoU-årsverk», «gjennomstrømningen på bachelorutdanningene», «gjennomføringsgrad på masterprogrammene», «antall avlagte doktorgrader», «andelen ph.d-studenter som gjennomfører innen seks år», og vurderer om disse ligger under eller over gjennomsnittet for UH-sektoren.¹¹ Fokus på årlig kvantifisering av snevert definert måloppnåelse gjør det mulig å sammenlikne institusjoner (til tross for deres egenart og særpreg), stimulere til konkurranse, samtidig som man setter institusjoner opp mot hverandre gjennom «benchmarking» og bruk av indikatorer og «scorecards». Dette er neppe unikt nasjonalt,

¹¹ Se for eksempel sak 77/21 - Tilbakemelding fra KD om etatsstyring 2021 til OsloMet på ambisjoner og måloppnåelse
www.opengov.cloudapp.net/Meetings/OSLOMET/Meetings/Details/1050074?agendaltemId=220098

benchmarking gjennom kvantitative mål og indikatorer har vært en global øvelse, og i denne sammenhengen er OECDs rolle og rapport *Benchmarking Higher Education System Performance: Norway* (OECD 2019) av særlig interesse. Vår studie åpner ikke for diskusjon av de forskjellige styringssystemene som finnes på tvers av nivåer, men her kan vi henvise leseren til NIFUs rapport fra 2020 *Styring av universiteter og høyskoler i Norge* (Lyby et al., 2020). Vi vil bare kort påpeke at rapporten nettopp peker på den økende kompleksiteten av styringen og på «profesjonalisering av styringen internt» ved institusjonene, som myndighetene gjennom regelverket har vært en pådriver for» (Lyby et al., 2020, s. 11):

Finansieringssystemet har gått fra å vektlegge innsats til i større grad å vektlegge resultater. Regelverket har blitt langt mer komplekst med et stort antall regler og forskrifter. Institusjonene har fått større forvaltningsansvar, med linje-ledelse og profesjonalisert intern styring. Samtidig har en lang rekke nye forvaltningsorgan blitt etablert som bidrar til økt kompleksitet i styringen. En av de konfliktene som kan ligge latent i dagens styringsmekanismer dreier seg om et system som ønsker å tilrettelegge for institusjonenes forskjellighet, men som samtidig underlegger disse institusjonene de samme kravene til mål- og resultatstyring, og et likt regelverk og en lik finansiering (Lyby et al. 2020, s. 9–10)

Rapporten tar også for seg «krysspress av forskrifter» og forventninger om resultater. I tillegg til dette presset, og tendenser til detaljstyring av sektoren, peker forfatterne på en tendens til å overfortolke regelverket og «pålegge seg selv krav det ikke finnes dekning for i lovgivningen», noe som «åpner opp for å vurdere hvorvidt deler av detaljstyringen kan skyldes en negativ «overfortolkning» hos institusjonene selv» (Lyby et al., 2020, s. 65). Rapporten konkluderer med at det:

Å skulle forholde seg til et slikt krysspress av forventningsstrømmer er en del av institusjonenes vilkår som en helt sentral samfunnsaktør. Det som derimot kan bidra til å skape store utfordringer er summen av de ulike styringsmekanismene og aktørene som institusjonene i dag skal forholde seg til» (Lyby et al. 2020, s. 134).

Dette skaper press på institusjoner hvert år, idet man alltid skal bevise *forbedring*, vise til *økning*, helst på alle måltall – men hvor lenge kan publiseringspoeng per faglig ansatt egentlig øke? Det er en tendens til å styre som om «evig vekst» er mulig i UH-sektoren, eller i det minste, som om man alltid kan skvise litt mer av ansatte og studenter (alternativt senke krav og kvalitet til fordel for hastighet og kvantitet). Det er ingen tvil om at ledelse reagerer på og må forholde seg til dette krysspresset. Men samtidig ser vi at ansatte intenst kjenner på presset om å levere individuelt på nærmest alle måltall. Vi ser også en økende tendens til å individualisere ansvar, og til å flytte ansvar nedover i systemet. Dette kan ta form av premiering av *individer* for å stimulere til individuell konkurranse og prestasjon. En av våre informanter påpekte de urealistiske og stadig økende kravene: «det er ikke mulig å løpe 400m på 0 sekunder». En annen utfordring som ble nevnt var det noen opplevde som en utbredt forskjellsbehandling:

På [institusjon] er det ekstremt stor forskjellsbehandling, man får ikke like muligheter fordi instituttet eller fakultetet allerede har bestemt seg for at denne personen er dyktig, og for å løfte vedkommende og tildele personen andre fordeler. Det er som om ledelsen har bestemt seg for at denne personen skal lykkes. Det fører til at mange av de oppgavene denne personen

normalt skulle hatt, må overtas av andre. Undervisningen forsvinner ikke, noen andre får ekstra opp. Det blir mye misnøye i gangene og dårlig miljø.

Internasjonalt, har forskere koblet økt forekomst av angst, depresjon og andre mentale lidelser i akademia til denne formen for nyliberal styring og reduksjon av ansatte til «humankapital» (Berg, Huijbens, and Larsen, 2016). Dette henger ofte tett sammen med premieringsstrukturer og mer eller mindre synlige sanksjonsregimer. En av våre informanter poengterte at det som er viktigst er «hovedsakelig det med publisering, det er en økonomisk gulrot, man får ekstra for publisering, men også for uteksaminerte PhD-er og masterstudenter». Våre intervjuer viste store variasjoner mellom insentiver og sanksjoner på individnivå ved samme institusjon; det virker ikke som det finnes noen felles praksis og mesteparten av de vi intervjuet mente at dette varierer og er stort sett opp til ledelsen ved det enkelte institutt. Samtidig kunne alle nevne en eller annen form for sanksjon og belønning knyttet til måltall og de fleste var også enig i at økonomien er styrende. Mens de fleste stort sett så ulemper ved dette, var noen også positive til denne utviklingen. Det kommer frem i rapport fra Utdanningsforbundet fra 2020 at FoU-tid blir brukt som belønning og som sanksjon på individnivå.

Ved flere av universitetene og høyskolene kan ansatte enten motta sanksjoner eller belønninger i form av redusert eller økt FoU-tid. Med dette menes at ansatte som følge av utilfredsstillende FoU-arbeid kan få redusert FoU-tid. På den andre siden betyr dette at ansatte kan belønnes med mer FoU-tid på grunnlag av svært tilfredsstillende FoU-arbeid. Arbeidet vurderes av ledelsen eller et dedikert utvalg (Utdanningsforbundet 2020, s. 13).

I våre intervjuer hevdet flere at undervisning ofte blir sett ned på, til tross for nye incentivordninger for undervisning og diverse tiltak for fremragende undervisning. I tillegg ble det sagt at «undervisningstid» blir brukt som sanksjon.

Hovedoppgaven er undervisning, men på veldig mange institutter behandles det ikke sånt, på veldig mange institutter blir undervisninga nedprioritert, fordi det er ikke det som gir dem status og kred internasjonalt. Det blir feilprioritering rett og slett, når vi er universitet og studenter er så viktig; når du ikke får noe igjen for den jobben, bare klapp på skuldra. Det er de som får forsket mye og publisert mye som får all kredit.

En annen av våre informanter ved en annen institusjon forteller at:

Undervisning nedprioriteres. Det blir pratet høyt og prektig om viktigheten av undervisning, om at det er studentene som skaffer grunnbevilgning. Men i premieringen og lønnsopprykk er det som regel forskningsbiten som blir tatt frem. (...) Jeg har rykket litt ifra mine kolleger, ikke fordi jeg er bedre foreleser, men fordi jeg har dratt inn eksterne midler og publisert mye; det er en tankevekker.

Undervisningstid, mener flere, oppfattes ikke som like mye *verdt* som forskningstid og kan ikke på samme måte omsettes i lønnsopprykk.

3.11 Akademisk arbeid som vare i et marked

Det er ingen tvil om at kunnskap og akademisk arbeid – ikke minst ved hjelp av tidsmåling knyttet til prestasjon av både ansatte og studenter – blir gjort til en vare. Samtidig er forskere oppfordret til å se på seg selv som «entreprenører» som stimulerer til innovasjon og produktutvikling der de må legitimere sitt virke med henvisning til «nytteverdi» og «arbeidslivsrelevans». «Argumenter om fagenes egenverdi oppfattes som bakstrevversk», poengterer en av våre informanter, mens en annen mener dette er riktig og at det er nytteverdi og markedet som burde være styrende. Akademisk produksjon og «studentpoengproduksjon» knyttes til tid. Det mange beskriver er en kamp om tid som ressurs og som investering – en nødvendighet for å lykkes.

Internasjonal forskning har også pekt på hvordan «nyliberal tid» regulerer, kontrollerer, standardiserer og utøver press.

Neoliberal time thus ties individuals and organisations to the chaos of the market, requires never-ending flexibility in response to that market and, in the interests of driving those individuals and institutions in directions favourable to the market, it regulates, controls, standardises and pressurizes (Davies & Bansel, 2005, s. 48).

Som en av våre informanter uttrykte det: «det pågår en kamp om ressurser» og det gjør det på alle nivåer: mellom individer, forskningsgrupper, institutter, fakulteter, universiteter og forskningsinstitutter. Det konkurreres om midler, store og små, både internt og eksternt, og det konkurreres om studenter. Mens idéen er at den beste skal vinne, samtidig som man angivelig stimulerer til samarbeid, er virkeligheten preget av hemmelighet og frykt for at idéer kommer på avveie. En av våre informanter beskrev en situasjon hvor to forskningsgrupper som ideelt sett burde samarbeide, så absolutt ikke gjør det: «i en konkurransesituasjon vil vi ikke samarbeide selv om vi har felles tema, vi gir jo ikke dem vårt opplegg på vårt forskningsprosjekt». Manglende deling og samarbeid skyldes først og fremst at flere deltakere i en prosjektgruppe betyr mindre midler til hver, eller flere midler til et annen institutt og forskningsgruppe. Det søkes internasjonalt fremfor nasjonalt samarbeid.

Noen av transformasjonsledelseskonseptene forutsatte at frykt og angst på arbeidsplassen kunne styrke den indre motivasjonen. Det kunne eksempelvis oppnås ved å innføre prestasjonsmål, og følge dem opp med å si opp de 10 prosentene av staben som presterte dårligst i en periode, slik Amazon.com praktiserte (New York Times, 15. august, 2015). Konkurransen mellom kolleger oppsto av frykt for å miste jobben. I et slikt system ville det ikke lønne seg for den enkelte å hjelpe kollegene i jobben. Hjelp til andre kunne påvirke egne prestasjonsmålinger negativt, og styrke målingene til kollegaen du hjalp. Under markedsliberalismen ble ideen om at konkurranse kan styrke innsats og produktivitet forsterket. Konkurransen mellom kolleger skulle motivere til innsats, særlig hvis det var knyttet belønninger til prestasjonsmålingene, ikke nødvendigvis materielle belønninger, men også psykologiske og sosiale belønninger, som eksempelvis kåring av «ukens medarbeider». Denne dimensjonen fanger opp en vesentlig forskjell i den ideologiske oppfatningen om hva som er bra for produktivitet i sosialdemokratiets og liberalismens tidsvinduer. Det første setter solidaritet, samarbeid og kollektive interesser i høysetet for produktivitetens utvikling, mens det andre setter

prestasjoner, konkurranse og individuelle interesser som prinsipper for organisasjon og ledelse (Falkum, 2021, s. 7).

Mens noen av våre informanter mener at denne tankegangen er med på å ødelegge universiteter, bidrar til kortsiktighet og undergraver deres samfunnsoppdrag, mener andre at markedsstyring er riktig og nødvendig. Det er ingen tydelig ideologisk enighet blant våre informanter, selv om de som har preferanse for en ren markedsstyring og en foretaksmodell for universiteter er i mindretall. De fleste kan snarere betegnes som «ideologisk splittet», mens idealet forblir lojalitet til faget og til akademisk *fellenskap*, er praksis som regel langt mer preget av pragmatisme, individualisme, kynisme, og tilpasning til, fremfor utfordring av, markedslogikken. Mange omfavner markedsidealene og styringslogikk til tross for denne kritikken, noe som blant annet manifesterer seg i at de forsøker å synliggjøre arbeidet sitt for ledelsen og for statistikken på de samme premisser de ellers stiller seg kritisk til.

Mange begynner også å se på seg selv gjennom tall og statistikk, det gjelder både publiseringspoeng, inntjening, eller *h-index*. Tall blir sentrale for den akademiske subjektdannelsen (Kuldova, 2021), hvilket kan ses som uttrykk for «styring av styring» (Rose, 1999). «Har du ikke høy h-index da blir du ikke vurdert en gang», som en av våre informanter sa – med andre ord, eksisterer du ikke, eller i det minste, forblir usynlig. Annerkjennelse i seg selv har i stor grad blitt kvantifisert og kvantifiserbar, og knyttet direkte til *tid* man kan *investere* i *poeng-givende produksjon* og det som *teller*. I utgangspunktet har man autonomi i en særlig uavhengig stilling, men «hvis du ikke mater systemet med resultater, så fremstår det som om du ikke gjør noen ting».

3.12 Styring av styringen

Vi har her vist hvordan UH-sektoren «markedifiseres»: også gjennom innføring av digitale verktøy som faktisk tjener på ansattes «data eksos» samtidig som de er programmert på en måte som stimulerer til både individualisering og kommodifisering av kunnskap som reduseres til «informasjon». Spørsmålet vi reiser er hva nevnte forhold gjør med de ansattes autonomi, med medbestemmelse, herunder kollektivet og solidaritet. Dagens styringsform forutsetter selvstyrte, autonome akademikere som lar sine prestasjoner overvåkes, måles og gjøres kalkulerbare gjennom normerte standarder, «benchmarks», resultatindikatorer, kvalitetskontroll og «best practice» kriterier. Av denne grunn karakteriserer Dean (2006) frihetens eller autonomien posisjon i avanserte liberale styringsregimer for særdeles ambivalent:

Den kan fungere som prinsip for en filosofisk kritikk af styring og samtidig være et produkt af mangeartede styringspraksisser. ... Denne regeringsstil er sammensat, mangefacetteret og mangeformet. Den kan hverken reduceres til filosofiske principper eller til politisk ideologi. Helt afgørende er, hvordan den virker gennem en flerhed af disse frihedspraksisser dvs. praksisser som søger at strukturere, forme, forudsige og kalkulere vores udøvelse af frihed og som opererer ved hjælp af og gennem modeller af frie subjekter, som er konstitueret af bestemte former for styringsmæssig og politisk tenkning (Dean, 2006, s. 263).

Disse styringspraksisene hevdes å hvile på en bestemt form for ansvarliggjøring, der ansatte selv må lære å overvåke sin egen risiko, eksempelvis for dårlig måloppnåelse, for ikke å oppnå avansement, for å ha et dårlig arbeidsmiljø etc. Ergo er noe av logikken i det som i faglitteraturen omtales som «avansert liberal styring», altså å få autonome (selvstyrte) ansatte til selv å overvåke sine risikoer, for i neste omgang å takke ja til virksomhetsledelsens intervensjoner for å kunne håndtere risikoene – en slags styring av selvstyringen.

Prestasjonsteknologier er sentrale for såkalt avansert liberal styring. Som teknikk kan den gjennomtrengte den avlukkede ekspertise som ble etablert under velferdsstaten og samtidig innordne selvstendige ekspertisedomener, som akademisk arbeid, under nye formelle kalkulasjonsregimer. Gjennom nevnte teknikker låses moralske og politiske krav om forming av adferd til krav om prestasjonsoptimering. Prestasjonsteknologiene brukes ovenfra, som et indirekte middel for regulering av aktører, til å transformere profesjonelle til «kalkulerende individer» i «kalkulerbare rom» underlagt bestemte kalkulasjonsregimer. Denne utviklingen hevdes å ligge til grunn for den eksplosive veksten i revisjon (Power, 1997) hvori det ligger en tydelig dobbelthet:

Disse præstationsteknologier præsenterer sig selv som teknikker, som kan genetablere tillid (dvs. Tilregnelighed, gennemsigtighed og demokratisk kontrol) til de aktiviteter, som udføres af virksomheder, serviceleverandører, offentlige institutioner og faggrupper. I denne forstand forudsætter de en kultur av mistillit til professioner og insitutioner, som de selv bidrager til, skaber og intnsiverer (Dean, 2006, s. 268)

Dette bakteppet gir et inntak til å forstå ansattes behov for å legitimere egen tidsbruk. I årets intervjuer var det flere som nettopp påpekte at de ønsket seg mål, gjerne også flere mål, fordi de dermed fikk «bevis» for at de faktisk jobber (det å faktisk ha gjort jobben er ikke bra nok med mindre det gjenspeiles i en eller annen database). Med andre ord, de ønsket å gjøre seg selv *synlig* for systemet og ha flere muligheter til å mate systemet med data. Systemer er for øvrig nærmest utelukkende interessert i tall og enkle indikatorer som «proxy» for en kompleks virkelighet. Faren er at jobben med å gjøre seg selv synlig blir viktigere enn selve jobben, eller som Tsoukas poengterer:

Pushing the logic of social engineering to the extreme, management becomes tantamount to keeping up appearances, and fighting shadows: managing via league tables leads to managing the league tables themselves! (Tsoukas, 1997, s. 838)

Også her kommer det frem opplevelser av det å «bli fanget» av systemer nærmest har sin egen vilje – og har de en funksjonalitet så har denne en tendens til å bli brukt uansett om man har bestemt seg for å ikke bruke den. Dette kalles ofte for «function creep» (Koops, 2021)

... du er jo fanga, de er ikke nøytrale (systemer) og når de er der, så er de der, det ser vi med publiseringssystemet, uansett hvor mange ganger det blir sagt at det skal ikke brukes individuelt, så blir det det, og da er katten ut av sekken, du kan aldri stappe den tilbake.

3.13 Avpolitisering og tilsløring av arbeidsorganisasjoners beslutninger og virke

I flere intervjuer ble det fremført kritikk mot dagens styringssystemer, samtidig som det ble gitt uttrykk for betydelig resignasjon. Få hadde kunnskap om eller tillit til at fagforeningene kunne bidra til endring av betydning, hvilket gjorde at flere «spilte med» og valgte «lydighet til systemet» som en individuell mestringsstrategi. Kun en minoritet av akademikere viser tydelig motstand til tross for misnøye, i stedet forholder de fleste seg pragmatisk til utfordringene og de spiller spillet strategisk ved å levere og prestere på det som kreves. På direkte spørsmål svarte de fleste at de valgte å ikke delta i demokratiske fora ved universitet, valget falt heller på individuelle mestringsstrategier i stillhet. I likhet med akademikere i internasjonale studier synes flere å velge «disengagement» eller frakobling som strategi: «academics interviewed did not attend due to lack of time and a general disinterest in big picture items» (Kalfa, Wilkinson, & Gollan, 2018, s. 285). Akademikere mente derimot at det å delta i diverse medvirkningsfora er å kaste bort tid, «waste of time» – da de ikke ser noen reell mulighet til å påvirke prosesser (Kalfa, Wilkinson & Gollan 2018, s. 285).

Det ble også vist til at virksomhetens bruk av konsulentselskaper, fremfor medbestemmelsesapparatet, er et ledd i styringen og at dette bidrar til en avpolitisering av virksomheten og fraskrivelse av ansvar. Styringen blir avhengig av «eksperter» på styringen, som konsulenter og av profesjonalisert ledelse og det blir lite plass i disse ekspertsystemer til arbeidsplassdemokrati og til det å løfte prinsipielle spørsmål. Ved å benytte konsulentselskaper slipper virksomhetsledelsen å svare for seg på et mer prinsipielt grunnlag i viktige beslutninger og kan heller peke til analyser utført av konsulentselskaper som «kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag», og få disse til å fremstå som nøytrale. Dette tilslører hvordan beslutninger tas, ikke minst ved å redusere beslutninger til tekniske spørsmål som skal besvares av eksperter på styringen heller enn som spørsmål som krever diskusjon både med ansatte og i medbestemmelsesapparatet. Her kan man også legge til at noe av den samme dynamikken kan gjenfinnes i digitaliseringen – hvor igjen, det å innføre digitale verktøy blir presentert som nøytral og apolitisk – til tross for at det nyliberale tankesettet er styrende for teknologien og til tross for at den omsetter ledelsesideologier som er langt fra apolitiske og nøytrale. Konsekvensen blir at det som på mange måter er politiske beslutninger blir gjort til spørsmål om ekspertkunnskap og i det avpolitisert.

Alle ønsker å ha ryggen fri, og dersom beslutningene viser seg å ha uheldige konsekvenser vil ingen behøve å stå til ansvar for den. Både bruk av konsulentselskaper, ekspertsystemer og digitale verktøy bidrar til å delegere, distribuere og mystifisere eller tilsløre ansvarsforhold og relasjoner. Men begge deler bidrar også til avpolitisering av styringen og forbigår medbestemmelsesapparatet og demokratiske beslutningsprosesser på arbeidsplassen.

Konsulentvirksomheten er katastrofe, ... dem skjuler seg bak UiB og UiO, veldig stor andel av de enorme summer brukes til IKT; leie inn istedenfor å bruke egne; det brukes alt for mye penger på konsulentvirksomhet og på sånn tull og svada, det er veldig lite her i verden som irriterer meg så mye som sånn der konsulentpråk og konsulentvirksomhet, og så må jeg sitte og lese konsulentrapporter på 170 sider hvor idéen er at ansatte trives ofte bedre på cellekontor

enn i åpent landskap, trengte du 170 sider og 14 millioner for å skrive det? (...) der er vi ganske omforent, konsulentbruken må ned.

Kunnskapsgrunnlaget og ikke minst verdigrunnlaget som konsulenter benytter seg av, står ofte i konflikt med universitets etos og samfunnsoppdrag.

Det har blitt brukt skandaløse summer på konsulenter, jeg fatter ikke at det passerer en gang, det er helt vilt... det brukes mye mer på gulvet, sånne konsulentfirmadrevne prosesser, men jeg synes det er så mye tullball, prosesser, strategi, utvikling og ting og tang, det er viktig å holde på med strategi, men at det skal være konsulentdrevet hele tida, det er litt skummelt å lene seg på helt andre tradisjoner som jobber med private og som har som mål å tjene mest mulig penger, det er ikke vår virksomhet.

Markedsstyring og markedslogikk blir innført ved bruk av noe som gir seg ut for å være «nøytrale» tredje parter og eksperter. Flere finner det problematisk at utviklingen av kunnskapsinstitusjoner og deres strategier i praksis overlates til konsulenter med begrenset forståelse for deres samfunnsoppdrag og for offentlig interesse generelt.

Hos oss så har vi folk som kan en hel del om organisasjon, kommunikasjon og utvikling, men i stedet kommer de en eller annen stakkars konsulent som skal drive igjennom en prosess. Vedkommende blir kastet til ulvene, for det er en krevende forsamling å kjøre sånne prosesser for – folk har ganske god bullshit-radar og er ikke så redd for å si ifra, det med konsulenter er en krevende greie.

Motstand blir også individualisert, som en av våre informanter påpeker, og man er til en stor grad avhengig av å ha en leder som er motstandsdyktig og er lojal nedover i systemet, slik at vedkommende kan «beskytte» ansatte mot det krysspresset som kommer fra toppen og som han eller hun selv er utsatt for. En god leder blir nærmest en «støtdemper»:

... har du vært instituttleder over mange år, da er du motstandsdyktig mot nytt tullball, for det kommer jo stadig noe i systemet. Vi har ansatt ledelse, som er rigga for lojalitet oppover i systemet, det er der du blir pusha hele tida – da skal det litt ryggrad til for å ha lojalitet nedover utover, som jeg tenker er viktig. Det krever å se bak tallene: jo, her var det litt lavt nå, men det må man se over tid. Det krever kontekstkunnskapen, det krever mer og mer å stå imot det skjema- og tallvelde, for det er definitivt veldig til stede (...) det finnes fagmiljøer som legger åpent ut hvor mange publiseringspoeng den enkelte har hvert år og premierer de tre øverste og holder på, det gjør vi heldigvis ikke hos oss, men det kan brukes på diverse måter, det krever mye å fremheve andre ting.

I den grad det er grunnlag for å hevde en nyliberal tidsalder, bør det forskes nærmere på hva det betyr for partssamarbeidet. Dersom nyliberalismen kan hevdes å ha medført endring i regjeringers så vel som borgeres syn på nasjonalstatlig reguleringsansvar og omfordeling, er det rimelig å forvente at det får konsekvenser også for den norske samarbeidsmodellen. I årets undersøkelse ble det gitt klare uttrykk for at styringssystemet bidro til et krysspess, tidspress, og lojalitetspress som vanskeliggjorde medbestemmelse. Dette er noe som må tenkes i kontekst av «den regulatoriske staten». Paradokset er at arbeidstidsbestemmelser blir delvis umulig å

etterleve på grunn av stadig nye regulatoriske krav og kontrolltiltak. Som Veggeland poengterte, «en forestilling har vokst fram om at regulering er et universelt middel som kan løse bekymringer på de fleste samfunnsområdene. ... ensidig tro på regulering kan i praksis skape en rekke nye problemer» (Veggeland 2010, s. 12), i tillegg til at «kravet om regulering har blitt like avpolitisert som kravet om demokrati» (Veggeland, 2010, s. 11).

Referanser

- Berg, L. D., E. H., Huijbens & Larsen, H. G. (2016). Producing Anxiety in the Neoliberal University. *The Canadian Geographer* 60(2): 168-180.
- Citton, Y. (2016). *The Ecology of Attention*. London: Polity Press.
- Coser, Lewis A. (1974). *Greedy Institutions: Patterns of Undivided Commitment*. New York: The Free Press.
- Davies, B, & Peter, B. (2005). The time of their lives? Academic workers in neoliberal time(s). *Health Sociology Review* 14(1): 47-58. <https://doi.org/10.5172/hesr.14.1.47>.
- Dean, Mi. (2006). *Governmentality*. Fredriksberg: Forlaget sociologi c/o Forlaget Samfundslitteratur.
- Dewinter, J., Kocurek, C. A. & Nichols, B. (2014). Taylorism 2.0: Gamification, scientific management and capitalist appropriation of play. *Journal of Gaming & Virtual Worlds* 6(2): 109-127.
- Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*. London: Heinemann.
- Egeland, C. & Bergene, A.C. (2012). Tidsbruk, arbeidstid og tidskonflikter i den norske universitets- og høyskolesektoren. *AFI Rapport 2012:1*.
- Falkum, E. (2021). *Medbestemmelse i Forskerforbundet: Medlemsundersøkelse i ikke-statlig tariffområde*. AFI FoU-resultat 2021:03 (Oslo).
- Finger, M. (2013). Towards a European model of regulatory governance? In *Handbook on the Politics of Regulation*, edited by David Levi-Faur, 525-535. Cheltenham: Edward Elgar.
- Forskerforbundet. (2021). Forskerforbundets undersøkelse av arbeidssituasjonen i UH-sektoren under koronapandemien. Skriftserier nr.1/2021. https://www.forskerforbundet.no/Documents/skriftserien/2021-1_Arbeidssituasjon_korona.pdf
- Fuchs, M. (2014). Gamification as twenty-first century ideology. *Journal of Gaming & Virtual Worlds* 6(2): 143-157.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin.
- Gunnes, H. (2018). Tidsbruksundersøkelse for universiteter og høyskoler: En kartlegging av tidsbruk blant vitenskapelig og faglig tilsatte i 2016." *NIFU Arbeidsnotat 2018:2*.

- Hammarfelt, B., de Rijcke, S. & Rushforth A. D. (2016). Quantified academic selves: the gamification of research through social networking services. *Information Research* 21(2): <http://www.informationr.net/ir/21-2/SM1.html#.X2ylX5MzZpK>.
- Haukedal, W. (2007). Ledelse og kunnskapsarbeid: Motivering av autonome medarbeidere. In *Det gode arbeidsmiljø*, edited by S. Einarsen & A. Skogstad. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hey, V. (2001). The construction of academic time: sub/contracting academic labour in research. *Journal of Education Policy* 16(1): 67-84.
- Kalfa, S., Wilkinson, A. & Gollan P.J. (2018). The Academic Game: Compliance and Resistance in Universities. *Work, Employment and Society* 32 (2): 274-291.
- Kaufmann, G. & Kaufmann, A.. (2015). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Koops, B.J. (2021). The concept of function creep. *Law, Innovation and Technology* 13(1): 29-56.
- Kuldova, T. Ø. (2021). The cynical university: Gamified subjectivity in Norwegian academia. *Ephemera: Theory & Politics in Organization* 21(3): 43-71.
- Kuldova, T. Ø., Drange, I., Enehaug, H., Falkum, E., Underthun, A., & Wathne, C.T. (2020). Faglig skjønn under press: Fire case-studier og en sammenfatning. *AFI Rapport 2020 OsloMet / Arbeidsforskningsinstituttet*.
- Kuvaas, B., & Dysvik. A. (2016). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser: evidensbasert HRM*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Larsen, T. (1979). Er alle stygge andunger egentlig svaner? *Antropolognytt* 2.
- . (1984). Antropologisk søkelys på norsk kultur. In *Den norske væremåten*, edited by Arne Martin Klausen. Oslo: J. W. Cappelens Forlag A/S.
- Levi-Faur, D. (2017). Regulatory Capitalism. In *Regulatory Theory: Foundation and Applications*, edited by P. Drahos, 289-302. Australia: ANU Press.
- Loveday, V. (2018). The Neurotic Academic: Anxiety, Casualisation, and Governance in the Neoliberalising University. *Journal of Cultural Economy* 11(2): 154-166.
- Lyby, L., Huisman, J., Blaker, S., Danielsen, A. & Waaler, J. (2020). *Styring av universiteter og høyskoler i Norge: en undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren*. NIFU.
- Madsen, O. J. (2014). «Det er innover vi må gå»: *En kulturpsykologisk studie av selvhjelp*. Oslo: Universitetsforlaget.
- McGoey, L. (2019). *Unknowers: How Strategic Ignorance Rules the World*. London: ZED books.
- Nordrik, B. (2002). Bedriftsbaserte service og velferdsordninger: et nytt gode eller en felle? Hovedoppgave, Sosiologisk Institutt, Universitet i Oslo.
- Nordrik, B., & Kuldova, T. Ø. (2021). *Faktaundersøkelser – en “hybrid konfliktvåpen” på norske arbeidsplasser*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- OECD. (2019). *Benchmarking Higher Education System Performance: Norway, Higher Education*. (Paris).
- Otterlei, J. B. & Skorstad, B. (2013). «Etikk på kollisjonskurs – når forvaltningsetikk og forskningsetikk møtes.» *Etikk I praksis: Nordic Journal of Applied Ethics* 7(2): 47-66.
- Postman, N. (1993). *Technopoly: The Surrender of Culture to Technology*. New York: Vintage Books.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, N. (1999). *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*. London: Free Association Books.
- . (2004). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Supiot, A. (2017). *Governance by Numbers: The Making of a Legal Model of Allegiance*. London: Bloomsbury.
- Thornton, P. H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsoukas, H. (1997). The Tyranny of Light: The Temptations and Paradoxes of the Information Society. *Futures* 29(9): 827-843.
- Utdanningsforbundet. (2020). *Tid til forskning og utviklingsarbeid – en kartlegging av universiteter og høyskoleordninger*. Seksjon for samfunn og analyse i avdeling for profesjonspolitikk.
- Veggeland, N. (2009). *Taming the Regulatory State: Politics and Ethics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- . (2010). *Den nye reguleringsstaten: Idébrytninger og styringskonflikter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Wajcman, J. (2019). The Digital Architecture of Time Management. *Science, Technology & Human Values* 44(2): 315-337.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. London: Profile Books.

4 Arbeidstid og arbeidsbelastning blant leger i spesialisering (LIS)

Anders Underthun, Ida Drange og Elin Moen Dahl

4.1 Introduksjon og forskningsspørsmål

Sykehusleger er en samfunnskritisk yrkesgruppe som er kjent for å jobbe mye. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (2021)¹² har sykehusleger en gjennomsnittlig ukentlig avtalt arbeidstid som ligger ca. 5 timer over gjennomsnittet for arbeidstakere for øvrig i Norge. Yrkesgruppen omfattes av Arbeidsmiljøloven, men på en del punkter har de blitt enige med arbeidsgiver om unntak, som er begrunnet med legenes særlig samfunnskritiske funksjon, at sykehusene er viktige utdanningsinstitusjoner, og at sykehusleger er en knapp ressurs i Norge. Blant unntakene som reguleres av tariffavtale er at sykehusleger kan jobbe inntil 60 timer per uke, og inntil 19 timer i løpet av ett døgn, men det er også viktige unntak knyttet til planlagt overtid. Overtid utover 40 timer ukentlig kan avtales individuelt mellom hver enkelt sykehuslege og sykehuset, og er svært vanlig. Hertzberg m.fl. (2019) viser at yngre leger i noe mindre grad jobber eller ønsker å jobbe like mange timer som sine eldre kolleger, og dette forklares med at yngre mennesker ønsker, og har behov for, en bedre balanse mellom jobb, hjem og fritid. Det er nå en overvekt av kvinner blant norske sykehusleger i spesialisering, og det er også slik at både mannlige og kvinnelige legers partnere i større utstrekning har egne karrierer som må tas hensyn til. Som Hertzberg et al. (2016) skriver – det å være lege har dreid i retning fra å være en jobb å leve *for*, til en jobb å leve *med*. Samfunnsendringer i form av demografisk endring og endringer i yrkesvalg, setter sykehuslegenes arbeidstidsordninger under press. Det kan også være krevende for yngre leger å balansere behovet for jobb-hjem-balanse med ulike forventninger som er til dem som yrkesutøvere – fra forventninger om økt effektivitet fra ledelse, forventninger om høy kvalitet og lojalitet fra legekollektivet, fordypning og kvalifisering som en kontinuerlig oppgave for leger i spesialisering, og ikke minst ønsket og plikten om å være der for pasientene. Dette utfordrer også rollen som tillitsvalgt, som må balansere legekollektivets normer og ønsker, individuelle hensyn, og dialog med ledelsen om hensiktsmessige og forsvarlige arbeidsplaner.

¹² Analyser hentet fra www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen

I denne studien tar vi utgangspunkt i de nevnte unntakene fra Arbeidsmiljølovens vernebestemmelser, og særlig hvordan tillitsvalgte Leger i spesialisering (LIS) i Yngre Legers Forening (YLF) beskriver og opplever arbeidstidsordninger og arbeidsbelastning på den ene siden, og hvordan dette påvirker balansen mellom ulike oppgaver de skal løse, både som leger på den ene siden og tillitsvalgte på den andre. (Del)rapporten er strukturert av følgende spørsmål:

1. Hvordan påvirker avtaleverket og Arbeidsmiljøloven rammene for LIS-legers arbeidstid?
2. Hvordan beskriver tillitsvalgte LIS-leger egne arbeidstidsordninger og opplevd arbeidsbelastning?
3. Hvordan opplever tillitsvalgte LIS-leger at utdanningsplan og krav til administrasjon og journalføring fungerer innenfor rammene av planlagt arbeidstid?
4. Når benyttes planlagt og ekstra overtid, og hva preger situasjoner med unntak fra eller brudd på vernebestemmelser?
5. På hvilken måte preges arbeidstid som tema av en 'ny innstilling' til jobb-hjem-balanse blant yngre sykehusleger, og hvordan balanseres ulike forventninger og lojaliteter i lys av dette?
6. Hvilke muligheter og dilemmaer står tillitsvalgte LIS-leger overfor når de skal manøvrere mellom ledelse, legekollektivet og vernebestemmelser i arbeidstidsspørsmål?

4.2 Metode

Studien baserer seg på en gjennomgang av sentrale dokumenter som knyttes til avtaleverk, relevant litteratur om sykehuslegers arbeidstid, og til sammen ti anonymiserte intervjuer med tillitsvalgte i tre norske helseforetak. Tre av intervjuene er med foretakstillitsvalgte, mens de resterende intervjuene er med tillitsvalgte på avdelinger i ulike spesialiseringer. Samtlige intervjuer er med medlemmer av Yngre Legers Forening (YLF), og de tillitsvalgte har alle LIS-stillinger ved norske sykehus. Vi har i tillegg gjennomført intervjuer med sentrale representanter fra Den Norske Legeforening. Denne rapporten fokuserer mindre på overlegers arbeidstidsvilkår, men overleger vil bli referert til som sammenligningsgruppe ved flere anledninger. I tillegg til dokument- og intervjuanalyse, har vi samlet tilgjengelige data fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) om sykehuslegers arbeidstid, for å illustrere utbredelse og å sammenligne med andre yrkesgrupper der det er relevant. Informasjon om uttrekk og tilpassede tabeller er samlet i vedlegget til denne (del)rapporten.

Intervjuene har blitt gjennomført på Teams, mellom mars 2021 og september 2021, og har hatt en varighet på mellom 60 og 90 minutter. Intervjuene har tatt utgangspunkt i samme intervjuguide, men det har vært noe variasjon mellom hvilke temaer som har fått mest tyngde. Felles for alle intervjuer er at vi har tatt opp spørsmål om arbeidstidsordninger, arbeidsbelastning, overtid, administrasjon, jobb-hjem-balanse og hvordan og hvordan LIS-legers utdanningsplaner blir inkorporert i arbeidstiden de har til rådighet.

(Del)rapporten har to hoveddeler i tillegg til denne innledningen og en avsluttende diskusjonsdel. I den første hoveddelen svarer vi på spørsmål 1 og går gjennom sykehuslegers arbeidsbestemmelser som definert av overenskomsten mellom Den Norske Legeforening og Spekter, samt sentrale bestemmelser i Arbeidsmiljøloven som også regulerer sykehuslegers arbeidstid. I denne delen kommer vi også inn på en del tidligere studier av sykehuslegers

arbeidstid, inklusiv rollen til tillitsvalgte. Den andre hoveddelen svarer på spørsmål 2–6, og baserer seg i all hovedsak på kvalitative intervjuer av tillitsvalgte LIS-leger.

4.3 Sykehuslegers arbeidstidsbestemmelser og tidligere studier av sykehuslegers arbeid

Unntakene som er avtalt for ansatte ved offentlige sykehus framgår av tredje kapittel av overenskomsten mellom Legeforeningen og Spekter (Den Norske Legeforening og Spekter, 2020), som reforhandles ved hovedoppgjøret annethvert år. I det følgende vil vi gi en beskrivelse av norske sykehuslegers arbeidstidsordninger, og reguleringen av disse slik de kommer fram i overenskomsten. Noen sykehus vil kunne ha lokale ordninger som avviker fra tariffavtalen, men vi vil her bare konsentrere oss om de sentrale bestemmelsene.

Unntak fra arbeidsmiljøloven

Arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel 10 er i utgangspunktet ufravikelige, men er bygget opp slik at det kan avtales unntak mellom partene i arbeidslivet der den enkelte bestemmelse uttrykkelig åpner for dette. Slike unntak kan avtales både på individuelt og kollektivt nivå. De vide unntakene som gjelder for sykehusleger er imidlertid avtalt i medhold av arbeidsmiljøloven § 10-12 (4), hvor det står som en forutsetning at unntakene skal reguleres gjennom en tariffavtale, inngått på det høyeste nivået blant partene i arbeidslivet (Arbeidsmiljøloven, 2021a). På det høyeste nivået finner man arbeidsgiver på den ene siden, og fagforeninger med innstillingsrett (mer enn 10 000 medlemmer) på den andre. Begrunnelsen for den vidtgående avtaleadgangen er at partene på dette nivået er likeverdige. Listen under gir en oversikt over de avtalte unntakene fra arbeidsmiljøloven i overenskomsten mellom Den Norske Legeforening og Spekter (2020):

- Daglig arbeidstid utvides fra 9 til 19 timer
- Ukentlig arbeidstid utvides fra 40 til 60 timer
- Daglig hvile innskrenkes fra 11 til 8 timer
- Ukentlig hvile innskrenkes fra 35 til 28 timer
- Arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes i en arbeidsplan
- Ukentlig arbeidstid kan utvides fast med 2,5 time, og det er adgang til ytterligere utvidelse

Som listen viser, gir unntakene adgang til at leger kan arbeide langt utover det arbeidsmiljøloven tillater (Kvavik, 2007). De avtalte unntakene påvirker flere sider ved legenes arbeidstid, og arbeidstidsordningen er svært fleksibel og potensiell variabel, sammenlignet med de fleste andre yrkesgrupper i Norge. Unntakene begrunnes hovedsakelig med den vedvarende mangelen på legerressurser i norske sykehus, men også med behovet for kontinuitet i pasientbehandling og utdanning av spesialister (Akademikerne, 2016).

Dagarbeidere med vakttjeneste

Det at leger defineres som dagarbeidere med vakttjeneste er et viktig prinsipp for legenes arbeidstidsordning. Prinsippet er uttrykkelig fastsatt i tariffavtalens § 3.1, og er inkludert i avtalen for at kravet om faglighet skal kunne ivaretas. Uten dagarbeid som prinsipp ville ikke utdanning av spesialister kunne gjennomføres på en hensiktsmessig måte, og flyten i pasientbehandlingen ville blitt oppstykket (Kvavik, 2007). Som følge av dette prinsippet skal arbeidstid som ikke er vakttjeneste som hovedregel plasseres mellom kl. 07:00 og 18:00, mandag til fredag. Leger som ikke går vakt, kan pålegges kveldsarbeid i ukedagene frem til kl. 19:00 inntil én gang per måned i gjennomsnitt. Det er i tillegg avtalt at gjennomsnittlig 20 timer per uke skal legges til de første fem ukedagene mellom kl. 07:00 og 17:00 (Legeforeningen, 2021).

Vaktarbeidet knytter seg til sykehusenes ansvar for å dekke behovet for øyeblikkelig hjelp om kvelden, natten og i helgene når diagnostikk og behandling ikke på en forsvarlig måte kan utsettes til ordinær arbeidsdag (Kvavik, 2007). Vaktene kan enten organiseres som tilstedevakt (på sykehuset) eller som hjemmevakt. Legene plikter å delta i de vaktordningene som helseforetaket har behov for å dekke, og arbeidsbelastningen skal som hovedregel fordeles jevnt mellom de legene som omfattes av vaktordningen. Det er et krav om at det skal settes opp arbeidsplan for alle leger som jobber til ulike tider på døgnet, og planen skal vise hvilke uker, dager og tider den enkelte legen skal jobbe (Den Norske Legeforening og Spekter, 2020). Pålegget om en arbeidsplan er et krav som følger av AML §10-3 og gjelder for alle arbeidstakere som jobber til forskjellige tider på døgnet (Arbeidsmiljøloven, 2021b).

Alminnelig arbeidstid og pliktig arbeid (PUA)

Alminnelig arbeidstid for leger er enten 35,5 eller 37,5 timer per uke. I og med at det er avtalt mulighet for gjennomsnittsberegning, vil imidlertid timeantallet for den enkelte arbeidsuke variere. Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden gir mulighet for en fordeling av arbeidstiden som innebærer at det kan arbeides mer i noen perioder og mindre i andre.

Arbeidsgiver kan i tillegg til den alminnelige arbeidstiden pålegge inntil 2,5 timer pliktig arbeid (PUA), slik at det i realiteten er snakk om en arbeidspålegg på 38–40 timer i gjennomsnitt hver uke. Lønn for dette arbeidet er inkludert i den faste månedslønnen (Kvavik, 2007). Det som avgjør om en ordinær arbeidsuke skal være på 38 eller 40 timer, er plasseringen av vakttiden. Underordnede leger har krav på 38-timers arbeidsuke hvis vaktene ligger i tidsrommet mellom kl. 20:00 og 06:00. Det samme gjelder for overleger og legespesialister, forutsatt at de har tilstedevakt eller at annet følger av lokal avtale (Legeforeningen, 2021). Leger i spesialisering med oppsatte vakter mellom kl. 20:00 og 06:00 har en ukentlig arbeidstid på 35,5 timer (eks. PUA) uavhengig av om vakten er organisert som hjemmevakt eller vakt på arbeidsstedet, også kjent som tilstedevakt (Legeforeningen, 2021).

Utvidet arbeidstid/tjenestetid (UTA)

I tillegg til PUA kan den enkelte lege inngå avtale med sin arbeidsgiver om utvidet arbeidstid/tjenestetid (UTA). UTA kommer på toppen av alminnelig arbeidstid og PUA, og fører til at den ukentlige arbeidstiden øker (Legeforeningen, 2021). Det finnes i utgangspunktet ingen fastsatt øvre grense for UTA, men det er vanlig at den tillitsvalgte i forbindelse med inngåelse av vaktplan også avtaler rammene for bruken av UTA med arbeidsgiver. Antall timer UTA som blir

satt opp må deretter godkjennes av den enkelte legen. UTA er en frivillig ordning, og en arbeidsgiver kan ikke pålegge en lege å akseptere ordningen. Avtalen om UTA kan når som helst sies opp av begge parter, med en oppsigelsesfrist på 8 uker (Den Norske Legeforening og Spekter, 2020). Den utvidede arbeidstiden avlønnes etter satser som avtales lokalt (Legeforeningen, 2021). For å oppsummere kan en arbeidsgiver altså ikke kreve at leger arbeider mer enn 38–40 timer i uken (alminnelig arbeidstid og PUA), men det er på den andre siden vanlig blant leger å jobbe mer (Kvavik, 2007).

Overtidsarbeid

Overtidsarbeid skal ifølge tariffavtalen anvendes i overensstemmelse med arbeidsmiljølovens generelle bestemmelser, med mindre legen av hensyn til pasienten ikke finner det forsvarlig å utsette det pågående arbeidet til neste dag (Den Norske Legeforening og Spekter, 2020). Overtidsarbeid defineres som alt arbeid som ikke står på den enkelte leges vaktplan. Adgangen til å pålegge overtidsarbeid er begrenset til ti timer per uke, 25 timer per fireukersperiode og 200 timer per år. I tillegg har ikke arbeidsgiver adgang til å pålegge overtid som til sammen med alminnelig arbeidstid overstiger 13 timer per døgn eller 48 timer per uke (Kvavik, 2007). Ifølge Arbeidsmiljøloven har sykehusleger heller ikke anledning til å jobbe mer enn 200 timer i året, selv om det er frivillig, slik at alt som overstiger for eksempel 200 timer i året eller 60 timer i uka er å betrakte som brudd på vernebestemmelsene, det første etter AML (Arbeidsmiljøloven, 2021e), og det andre etter nevnte overenskomst (Den Norske Legeforening og Spekter, 2020).

Hviletid

Av Arbeidsmiljøloven §10-8 (Arbeidsmiljøloven, 2021d) følger det at arbeidstakere skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer og 35 timer arbeidsfri i løpet av sju dager. For leger er det avtalt en reduksjon både i hviletiden mellom arbeidsperioder og den ukentlige hvilen. Hver uke skal ifølge tariffavtalen inneholde minst 28 timer sammenhengende fritid, og det skal være en arbeidsfri periode på minst 8 timer mellom hver arbeidsperiode. Det er i tillegg et krav om minst 8 timers hvile i gjennomsnitt per døgn. Når hviletiden beregnes, telles kun de timene hvor legen har helt fri. Dette kan for eksempel være fri før og etter en vakt, eller helgefri. Dersom legen går på jobb (aktivt arbeid), for deretter å ha hjemmevakt (passiv tid), og direkte på jobb igjen den neste dagen (aktivt arbeid), regnes dette som én sammenhengende arbeidsperiode som varer helt frem til legen får helt fri. En slik arbeidsperiode skal etterfølges av 8 timer helt fri før neste arbeidsperiode starter (Legeforeningen, 2021).

Når det gjelder beregningen av den gjennomsnittlige hviletiden på 8 timer per døgn, viser Legeforeningen (2021) til at også passiv tid på hjemmevakt, eller under tilstedevakt, teller med. Dette betyr at en lege kan ha 5 timer hvile før en tilstedevakt på 19 timer, forutsatt at legen har mulighet til 3 timer hvile i løpet av vekten. Maksimalt én av fem vakter i en arbeidsplanperiode kan ha færre en 8 timer sammenhengende hvile, forutsatt at den gjennomsnittlige hviletiden per vakt-døgn er på minst 8 timer.

Det at Arbeidsmiljøloven åpner for at det kan avtales nedsatt hvile, utløser samtidig en rett til tilsvarende antall timer kompenserte hvile eller, der det ikke er mulig, annet passende vern for legene (Legeforeningen, 2021). Dette kravet gjelder også for legens arbeidstidsordninger. Dette betyr at en lege som kun avvikler 8 timer hvile mellom to vakter, utløser en rett til 3 timer

kompenenserende hvile. Den kompenenserende hvilen skal i utgangspunktet gis umiddelbart etter vekten, og kommer i tillegg til den ordinære hvileperioden på 11 timer. For å overholde lovens krav, må friperioden etter vekten altså være på minst 14 timer (Legeföreningen, 2021).

Arbeidsbelastning

Etter Arbeidsmiljøloven §10-2 er det et grunnleggende krav om at arbeidstidsordningene må være forsvarlige (Arbeidsmiljøloven, 2021c), noe som også ligger til grunn for vernebestemmelsene i tariffavtalene som dekker norske sykehusleger. Arbeidstiden skal ikke organiseres på en måte som gjør at ansatte utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, samtidig som det skal være mulig å ivareta sikkerhetshensyn. Det generelle forsvarlighetskravet gjelder for alle arbeidstakere, og det er derfor ikke mulig å avtale unntak fra dette, heller ikke i tariffavtaler (Legeföreningen, 2021).

I et skriftlig innlegg til Rikslønnsnemda i 2016 argumenterer Akademikerne (2016) for at vaktarbeidet ved norske sykehus har endret seg vesentlig med årenes løp. Akademikerne viser til at de fleste vakter tidligere var kombinasjon av aktive arbeidsøkter utover vanlig arbeidstid og påfølgende beredskap resten av døgnet. Sykehusene har imidlertid gjennomgått en enorm effektivisering. Mange enheter er blitt utvidet, pågangen av alvorlig syke og skadde pasienter har økt, og behandlingen de mottar er mer avansert og tidkrevende for de legene som er på vakt. Dette medfører ifølge Akademikerne mer arbeid og mindre beredskapstid igjen på vaktene. En aldrende befolkning med et mer sammensatt sykdomsbilde, sett i sammenheng med økte krav til behandling av syke og flere behandlingsmuligheter, har satt betydelig press på omfanget av og intensiteten i legenes arbeid. I tillegg blir den planlagte aktiviteten på sykehuset stadig utvidet, også utover kvelden, som en følge av at det ikke er rom for å behandle alle pasientene innenfor dagarbeidstiden.

Belastningen på vakt er svært varierende – fra spesialist til spesialist, fra sykehus til sykehus og mellom ulike legegrupper (Akademikerne, 2016). Arbeidstidsbestemmelsene i tariffavtalen skal ta høyde for denne variasjonen, og dette ivaretas blant annet ved at det kan avtales lokale løsninger ut over de bestemmelsene som følger av de sentrale tariffavtalene. De lokale løsningene kan fremforhandles mellom foretakstillitsvalgte på den ene side og arbeidsgiver på den andre. Tillitsvalgte på et lavere nivå, eller den enkelte lege, kan imidlertid ikke avtale unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i de sentrale tariffavtalene (Kvavik, 2007), men må ta det opp til foretakstillitsvalgt for godkjenning.

4.4 Tidligere studier av sykehuslegers arbeidstid

Legers arbeidstid, og hvordan tiden fordeles på ulike oppgaver, har vært beskrevet i flere artikler, og er et viktig tema fordi det har betydning for behandlingskvalitet, pasientsikkerhet og legenes egen helse (Rosta, 2016). Legeforskningsinstituttet (LEFO) har siden 1994 gjennomført regelmessige spørreskjemaundersøkelser blant et representativt utvalg av yrkesaktive leger i Norge. Et gjennomgående tema har vært legenes selvrapporterte arbeidstid. I en studie fra 2021 ble disse dataene lagt til grunn for å undersøke arbeidstiden til leger i spesialisering (LIS), overleger og leger i lederposisjoner for perioden 2010 til 2019 (Rosta, 2021). Studien viser en tendens til nedgang i antall deltidsarbeidende leger av begge kjønn i alle de tre

stillingskategoriene. Forskerne finner videre en tilsvarende økning i legenes ukentlige arbeidstid. Andelen leger som jobber over 48 timer per uke varierer mellom stillingskategoriene. Rosta (2021) viser ellers en nedgang i andelen LIS-leger som jobber mer enn 48 timer ukentlig, mens det var en økning i andelen leger i lederposisjoner som oppgir en ukentlig arbeidstid på over 48 timer fra 2010 til 2019. I studien finner ikke Rosta noen endring i andelen overleger som svarer at de jobbet mer enn 48 timer per uke, men viser generelt sett at overlegene og lederlegene har lengre arbeidsuker enn LIS-legene (Rosta, 2021).

Forholdet mellom tidsbruken på pasientarbeid og annet arbeid har også vært et sentralt tema i forskningen på legers arbeidstid. Basert på svar fra LEFO sine spørreundersøkelser, har Rosta og Aasland (2016) undersøkt utviklingen i legers samlede ukentlige arbeidstid og tidsbruk på direkte pasientarbeid i perioden 1994 til 2014. Studien viser at den samlede ukentlige arbeidstiden var uendret i perioden for de fleste leger, med unntak av leger i akademiske stillinger hvor nedgangen var signifikant. Sammen med fastleger og leger i akademiske stillinger, var ledere i sykehus de som hadde lengst arbeidsuke. Når det gjelder utviklingen i tid brukt på direkte pasientarbeid, viser studien en nedgang i alle legegruppene. Nedgangen var marginal for de fleste av gruppene, men ikke for sykehuslegene. I denne gruppen finner Rosta og Aasland en stor nedgang i direkte pasientarbeid mellom 1994 og 2014, hvor den største nedgangen fant sted etter år 2000. Økte krav til dokumentasjon, strukturelle endringer i helsetjenestenes organisering, økt funksjons- og oppgavedeling mellom helsepersonellgrupper og økt legetetthet blir trukket frem som mulige forklaringer på reduksjonen i tidsbruk på direkte pasientarbeid.

Hva innebærer det å være en god lege og hvilke konsekvenser har det?

Det er forsket mye på utvikling og regulering av legeprofesjonen, men mindre på legenes opplevelse av egen rolle, forventninger om tilgjengelighet, og jobb-hjem-balanse. Et unntak er doktorgradsarbeidet til Tuva Kolstad Hertzberg, som har publisert en rekke artikler om temaet mellom 2016 og 2021. I Hertzberg mfl. (2016b) undersøker forfatterne norske sykehuslegers opplevelse av hva det innebærer å være en god lege. De ønsket å finne ut hvordan sykehusleger balanserer ulike forutsetninger og forventninger til dagens legerolle. Det empiriske materialet som blir brukt i artikkelen er fra åtte fokusgruppeintervjuer, og tre individuelle intervjuer med overleger og leger i spesialisering, ved to norske sykehus. Den egenskapen som blir trukket frem som viktigst for å være en god sykehuslege, er det forfatterne omtaler som «faglig dedikasjon». Et interessant funn i sammenheng med arbeidstid er at faglig dedikasjon tradisjonelt er noe som har hatt sitt uttrykk gjennom å være mye til stede og jobbe mest mulig på sykehuset. Høy grad av tilstedeværelse oppleves som viktig for å bli faglig god, og leger i spesialisering som ønsker å vise at de er faglig dedikerte opplever forventning i kollegiet om tilstedeværelse utover regulær arbeidstid. Stor arbeidskapasitet hos den enkelte ble også vektlagt, og innebærer ifølge legene i fokusgruppene «viljen til å strekke seg litt ekstra, jobbe overtid og jobbe effektivt» (Hertzberg mfl., 2016a, s. 1632). Dette gir anerkjennelse og legitimitet blant kollegene, men forfatterne viser til at det er sjelden at det kommenteres positivt. Det er heller slik at det kan oppstå reaksjoner hvis leger uttrykker et ønske om å jobbe mindre.

I en annen artikkel bruker Hertzberg mfl. (2016a) de samme intervjuene for å undersøke hvordan sykehuslegene opplever at den faglige dedikasjonen påvirker arbeidshverdagen og balansen mellom jobb og hjem. De fleste av legene oppgir at de fornøyde med valget av yrke, men uttrykker at det er krevende å kombinere jobben med fritid og familieliv. Forskerne finner

imidlertid et tydelig skille mellom overleger og leger i spesialisering når det gjelder normen om tilstedeværelse. Flere av overlegene i studien hadde en partner som tok på seg mye av ansvaret hjemme, mens legene i spesialisering måtte ta del i hjemmearbeidet i større grad. Siden mye tilstedeværelse og stor arbeidskapasitet blir betraktet som et ideal i legekollegiet, opplever LIS-leger at fravær blir sanksjonert gjennom manglende anerkjennelse fra eldre kolleger og ledelse. Samtidig viser fokusgruppene at det er enighet mellom overleger og LIS om at bedre planlegging fra ledelsen sin side kunne gjort arbeidssituasjonen mer forutsigbar og mindre stressende.

De tillitsvalgtes rolle

De tillitsvalgte på sykehusene spiller en viktig rolle når arbeidsplanen skal utarbeides. Arbeidsgiver skal ifølge tariffavtalen innkalle tillitsvalgte til drøfting før arbeidsplanen utarbeides. På et slikt møte skal en aktivitets- og bemanningsplan bli lagt frem som grunnlag for å diskutere behovet for utvidet arbeidstid (Den Norske Legeforening og Spekter, 2020). De tillitsvalgtes involvering i etableringen av en arbeidsplan fremholdes som et suksesskriterium for en hensiktsmessig arbeidstidsordning, og det skal derfor tilrettelegges for dialog mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte gjennom hele prosessen.

På bakgrunn av intervjuer med blant annet tillitsvalgte fra Den Norske Legeforeningen, har Bie-Drivdal (2019) gjort en studie av rolleforståelsen blant arbeidsplassstillitsvalgte i offentlig sektor. Siden Legeforeningen har egne tillitsvalgte for yngre leger (YLF) og overleger (OF), ble det intervjuet to fra hver gruppe. Informantene var tillitsvalgte på divisjons- eller avdelingsnivået. Av intervjuene kommer det fram at vaktordninger, permisjoner og rett til fordypning/videreutdanning er viktige temaer for tillitsvalgte. Særlig de to tillitsvalgte fra YLF var tydelige på at spørsmål knyttet til arbeidsvilkår var viktigere enn profesjonsfaglige spørsmål, og påpekte at dette også var fokus i tillitsvalgtopplæringen de hadde fått fra Legeforeningen sentralt. De to tillitsvalgte fra overlegeforeningen nyanserte dette bildet ved å trekke frem muligheten til å påvirke faglig relevante beslutninger som en sentral motivasjon for å være tillitsvalgt. Informantene beskriver ifølge Bie-Drivdal en dobbel tillitsvalgtrolle der de både føler ansvar for arbeidsvilkår og profesjonsfaglige spørsmål, selv om arbeidsvilkår blir fremholdt som viktigst (Bie-Drivdal, 2019).

Det kommer videre fram av studien at de tillitsvalgtes involvering i endringsarbeidet på sykehusene fremstår som noe tilfeldig og mer reaktivt enn proaktivt. Den faglige utviklingen som informantene forteller om, blir styrt ovenfra eller baserer seg på innflytelse fra enkeltleger eller grupper av leger. De tillitsvalgte er i utgangspunktet ikke involvert, men føler seg forpliktet til å korrigere og kvalitetssikre endringsforslagene som kommer ovenfra. Bie-Drivdal peker på at det finnes få etablerte medlemsarenaer lokalt, og kun én av informantene fortalte om faste medlemsmøter. Dette kan påvirke de tillitsvalgtes muligheter til å initiere kollektive diskusjoner, og dermed svekke den representative innflytelsen som virkemiddel i profesjonsfaglige spørsmål.

I neste del går vi videre med å besvare underspørsmål 2–6, med utgangspunkt i de kvalitative intervjuene vi har gjennomført med tillitsvalgte LIS-leger i tre forskjellige helseforetak.

4.5 Hvordan beskrives arbeidstid og arbeidsbelastning blant Leger i Spesialisering?

Leger er ifølge overenskomsten mellom DNL og Spekter §3.1 definert som dagarbeidere med vakt. Dette vil si at legers arbeid hovedsakelig skal legges til dagtid, men at sykehusene også skal ivareta behovet for overvåkning, øyeblikkelig hjelp og behandling gjennom vaktordninger gjennom døgnet, helger og høytider. På grunn av vaktordningene er arbeidstidsordningene ved sykehus typisk også mer *variable* enn for arbeidstakere for øvrig i samfunnet. Ifølge tall vi har samlet fra AKU oppgir 54 prosent av sykehuslegene å ha varierende timeantall fra uke til uke. Dette er betydelig høyere enn for allmennpraktiserende leger og legespesialister (19 prosent) og for akademikere ellers (21 prosent), men omtrent på nivå med sykehusansatte ellers (48 prosent).

Selv om mange sykehusleger jobber på forskjellige tider i løpet av døgnet, skal legers aktivitet utenom dagtid i utgangspunktet begrenses til oppgaver som ikke forsvarlig kan utsettes til neste dag. Hvis en pasient kommer inn med behov for øyeblikkelig behandling utenom dagtid, skal pasienten altså behandles der og da hvis det anses som nødvendig. Øyeblikkelig hjelp og overvåkning av særlig syke pasienter er uforutsigbart, og dette gjør at leger som er på «vakt» nødvendigvis må ha fleksibilitet til å yte på kort varsel. I intervjuer beskrives arbeidsoppgaver på «vakt» som typisk bestående av øyeblikkelig hjelp på den ene siden og overvåkning og oppfølging av særlig syke pasienter på den andre. Selv om vaktene gjennom disse oppgavene kan innebære høy og kontinuerlig aktivitet, kan vaktene også inneholde perioder med mindre aktivitet og med det – rom for hvile.

På sykehusene skilles det grovt sett mellom «tilstedevakt» og «hjemmevakt». En tilstedevakt skal som ordet tilsier, være til stede på sykehuset i vaktperioden, men kan ha noe hviletid mellom aktiv tjeneste. Samtidig kan det være vanskelig å skille mellom «aktiv» og «passiv» tilstedeværelse, hvis man for eksempel må svare på telefoner mens man i utgangspunktet har hviletid/pause. Som vi skal komme tilbake til, har vi også et inntrykk av at «passiv» vakt i en del tilfeller benyttes til å komme å jour med forefallende arbeid som i utgangspunktet skulle bli gjennomført på dagtid.

Som hovedregel skal tilstedevaktens arbeidstid beregnes som 1:1, altså at 19 timer tilstedevakt regnes med som total arbeidstid og skal inngå i beregninger om annen arbeidstid og hviletid. Tidligere var det vanlig med andre beregninger der legene hadde anledning til å hvile underveis (for eksempel: 1:2 eller 1:3) (Kvavik, 2007), men etter 2018 er det ikke anledning til å opprette vaktlag med passiv tilstedevakt. Tilstedevakt skal altså beregnes som 1:1.

På hjemmevakt eller beredskapsvakt beregnes totalt antall reelle timer etter 1:4. Dette vil ifølge Kvavik (2007), for eksempel, innebære at en lege som går på beredskapsvakt fredag kl. 16:00 til søndag kl. 24:00, beregner 8 timer som inngår i den avtalte arbeidstiden (f.eks. 40 timer uten avtalt utvidet arbeidstid eller UTA).

LIS-leger har, etter det vi erfarer, primært tilstedevakt, men hjemmevakt med utrykningsplikt forekommer også blant denne gruppen leger. Det er også tilfeller hvor en LIS-lege kan ha tilstedevakt i halve vakttiden, men med mulighet for å gjøre om den siste halvdel til hjemmevakt i beredskap hvis det er rolig. Hjemmevakt innebærer at man som sykehuslege

tilkalles ved behov, og at legen i dette tilfellet både kan gi råd via telefon, eller rykke ut til det aktuelle sykehuset ved en akutt situasjon. Hjemmevakt er mest vanlig blant overleger, men forekommer også blant LIS-leger. Hjemmevakt lønnes altså lavere enn tilstedevakt, som eksempelet til Kvavik viser, men det gis tillegg ved utrykning til sykehuset.

I motsetning til døgntilstandsvaktberedskap, skal planlagt aktivitet i utgangspunktet ikke legges til tidspunkter utenom ordinær arbeidstid. Planlagt aktivitet inkluderer for eksempel poliklinikk, planlagte behandlinger og inngrep, billeddiagnostisering og sengepost/visittrunder for innlagte pasienter som ikke krever døgntilstandsvakt overvåkning. For Leger i spesialisering (LIS) har prinsippet om planlagt aktivitet på dagtid ikke bare konsekvenser for jobb-hjem balanse og andre prioriteringer som gjør dagtid til foretrukket arbeidstid, men også for kvalifisering. Siden LIS-leger er avhengig av tilstrekkelig praksis for å følge utdanningsplanen, vil det være avgjørende at de kan delta i planlagt aktivitet og bli veiledet av mer erfarne leger. De er med dette avhengige av å være til stede når kvalifiserende aktiviteter skjer, og dette påvirker prinsippet om at leger på norske sykehus i utgangspunktet skal være dagarbeidere.

Men hvordan framstilles den praktiske organiseringen av arbeidstida til LIS-leger ved norske sykehus? Inntrykket vårt er at det er variasjon, og at organiseringen av arbeidstida avhenger av antall leger som er tilgjengelig, lokal variasjon i avtalte arbeidstidsordninger, variasjon i ledelse og hvilken spesialisering det er snakk om. For områder der det er behov for vaktberedskap, går leger i vaktordninger som typisk innebærer langvakter på opptil 19 timer i et intervall som avhenger av antall tilgjengelige leger. For eksempel kan et sykehus med 6 tilgjengelige leger på det aktuelle feltet jobbe 6-delt vaktordning, der de har vakt hvert 6. døgn, mens en avdeling med 9 leger, har 9-delt ordning med vakt hvert 9. døgn. I spesialiseringer med mindre vaktbelastning ser vi eksempler på at det er helt oppe i 24-delt vakt.

I tilfeller der LIS-leger har 19 timers tilstedevakt skal de ha fri dagen før og dagen etter. I tilfeller hvor LIS-leger har hjemmevakt uttrykkes det at de typisk jobber dagen etter, da belastningen ikke vurderes som like stor. Samtidig kan vaktbelastningen ved hjemmevakt/beredskapsvakt være veldig varierende etter antall og lengde på utrykninger i beredskapstida:

En del [LIS] har hjemmevakt, mens noen har tilstedevakt [...] er også eksempel på tilstedevakt der legen stort sett får sove hele natta. I noen kirurgiske fag er det veldig hektisk gjennom hele vaktperioden [...]. Er vanlig at leger med hjemmevakt går på jobb dagen etter, og sånn sett er det veldig varierende med hvile etter utrykning [fra hjemmevakt]. (Foretakstillitsvalgt)

Det er også LIS-leger/tillitsvalgte som beskriver at man på enkelte sykehus ser ut til å gå bort fra langvaktene, og heller deler opp i 2-delte skift (2x12 timer) som har ansvaret for typiske vaktoppgaver. I intervju materialet vårt har vi også eksempler på at LIS-leger jobber deler av vaktperioden på dag og tidlig kveld som tilstedevakt, men at de kan gå hjem og være standby som hjemmevakt resten av kvelden. Det er også eksempler på LIS-leger som jobber i planlagt aktivitet (som poliklinikk) på dagtid, og går over i vaktberedskap på kveldstid fram til nattevakt tar over.

Ifølge Legeforeningen (intervju) er det også viktig å påpeke at LIS-leger ofte har forskjellige oppgaver på vakt, ut fra hvor de er i utdanningsløpet. Såkalte LIS1 (første år i spesialisering)

fungerer som «førstelinje», mens LIS2 og LIS3 har mer spesialiserte og ansvarsfulle oppgaver. I mange tilfeller er LIS3 den mest kvalifiserte legen til stede, og er også den som tar kontakt med overlege på hjemmevakt ved spørsmål. Utenom vakt, jobber LIS-legene vi har snakket med stort sett dagtid med planlagte aktiviteter som poliklinikk, sengepost, planlagte behandlinger, diagnostikk og inngrep/operasjoner. Som LIS-lege skal det også settes av tid til utdanning og kvalifisering på dagtid.

4.6 Arbeidstidsordninger og arbeidsbelastning

I det følgende vil vi svare mer direkte på spørsmål 2 – altså hvordan tillitsvalgte LIS-leger beskriver egne arbeidstidsordninger og opplevd arbeidsbelastning. Alle intervjuer ble innledet med spørsmål om arbeidstidsordninger, vaksykluser og ulike former for dag- og kveldsarbeid. Et tydelig inntrykk er at arbeidstidsordningene, mengden vakttid og opplevd arbeidsbelastning varierer etter spesialisering. Typisk vil spesialiseringer med ansvar for akutt behandling ha mer av arbeidstiden på vakt, mens spesialiseringer uten tilsvarende mengde akutte situasjoner vil ha større del av arbeidstiden på dag. Eksempler på førstnevnte kategori i vårt materiale er ortopedi, kirurgi, indremedisin, gynekologi/føde, og barnelege, mens spesialiseringer med større del av arbeidet (men ikke begrenset til) på dagtid er onkologi, hudlegespesialisering og psykiatri.

Spesialiseringer med mye vakt

I spesialiseringer med mye vakt har vi fått inntrykk av at ledelsen og avdelingene først planlegger vakter, og deretter annet arbeid for å få «kabalen til å gå opp». En foretakstillitsvalgt beskriver planleggingen av vaktplaner og dagarbeid på denne måten:

[...] Det å få dekket vaktene er det mest sentrale og det første som plottes inn [...]. og så skal man sikre rullering. Man tar utgangspunkt i antall leger. Hvis man har 6 leger, så må man ha en 6-delt plan – altså at legene går hvert sjettede døgn, og hvis man er 10 [...]. Deretter plottes poliklinikk, oppfølging av pasienter [...] operasjonsdager [...]. At noen er inne på det fagfeltet, de og de dagene. Er et skikkelig puslespill. Men det bygges rundt vaktene, og det er det som arbeidsgiver bryr seg om. Også regner man inn fridager når det trengs.

En LIS-lege/tillitsvalgt med barnelegespesialisering beskriver arbeidstidsordningen sin slik:

Når vi som LIS har vakt, er det tilstedevakt hele døgnet, og vi er 6 LIS-leger som deler på [vaktansvaret]. Den som har vakt jobber gjennom natta og fram til ca. 08:30. I løpet av denne perioden har vi ansvaret for alle henvendelser, og det er mye akuttinnleggelse. Etter tilstedevakt har vi fri dagen etter, og vi har friuke hver 6.uke [...]. En vanlig arbeidsdag ellers er fra 08:00 til 15:30, og det er mest poliklinikk.

Kirurgi er en annen spesialisering hvor tillitsvalgte opplever både lange vakter og høy intensitet:

Intervjuer: Du sa at nattevaktene begynte 14:30 eller 15:00 til 09:00 neste dag. Er det vanlig med aktivitet hele natta gjennom?

LIS-lege/tillitsvalgt: Ja. Forrige vakt fikk jeg sove 2,5 time i strekk, men det er uvanlig. Kanskje du kan legge deg nedpå, men ofte ringer det. Ambulanse, andre ting [...]. Jeg klarer jo ikke å sovne på 5 minutter alltid heller. Vi er tre LIS på, og en annen på vakt sov ingenting den samme vakten [...]. Stort sett går det i ett.

En LIS-lege innen indremedisin beskriver arbeidstidsordningene sine slik:

Arbeidsoppgaver på dagtid er på post og går visitt [...] utredninger, vi skriver epikriser [...] Og så er det vakter hvor man starter kl. 15:00 og jobber til 09:00 dagen etter. Dette er tilstedevakt med ansvar for et gitt antall avdelinger, inkludert overvåkning av ekstra dårlige pasienter.

Indremedisin er eksempel på en spesialisering som benyttes bredt i sykehusenes akuttberedskap, og på vakt må LIS-legene ofte bevege seg mellom avdelinger. Den samme LIS-legen går gjennom hvordan en vakt kan se ut:

Vakten start kl. 15:00, og jeg begynner med å hente vakttelefonen. Deretter går jeg på overvåkning, og så er det å vente [...]. Så begynner det å ringe når det kommer nye pasienter [akutt], og så må vi sørge for at riktig behandling blir igangsatt, riktige blodprøver blir tatt og slikt [...] Situasjoner kan skje 3 ganger i løpet av en natt, og det kan skje 50 ganger. Ved særlig kritiske situasjoner går det alarm [for eksempel ved mistanke om hjerneslag], og da mobiliseres inntaksteam, der den mest erfarne har ansvaret [...]. Kan være veldig hektisk.

En foretakstillitsvalgt i et annet helseforetak påpeker at spesialiseringer som indremedisin har en særlig høy arbeidsbelastning på vakt. Som «generalister» dekker de et større område enn mange andre spesialiseringer, og denne rollen innebærer kontinuerlige omstillinger til nye akuttpasienter og mye kommunikasjon med et stort spekter av kollegaer. LIS-legen i indremedisin beskriver typisk dagarbeid som mer forutsigbart, og hvor det slik sett er stor kontrast mellom planlagt dagarbeid og vaktarbeid:

Går til avdelingen, setter meg på kontor [...]. Ser på journaler. Så kommer sykepleier, så går vi gjennom pasientene, går runde på sengepost. Så går man rundt til en og en [...] hvordan går det [...] Etter lunsj begynner man på papirarbeid [...]. Drar alltid hjem kl. 16:00, jeg er veldig effektiv.

Selv om LIS-legene vi har snakket med har overvekt av tilstedevakter, er det også eksempler på hjemmevakter. En foretakstillitvalgt uttrykker bekymring knyttet til at enkelte hjemmevakter har en så høy utrykningsrate at legene mer eller mindre befinner seg kontinuerlig på sykehusene med minimal hvile. I tillegg uttrykker den foretakstillitsvalgte at hjemmevakter har en tendens til å bli tilkalt oftere når pasienter som oppholder seg på sykehusene blir dårligere og dermed krever mer og kontinuerlig oppfølging:

Utrykning er mer en regel enn unntaket [på hjemmevakt]. Legene må også vurdere andre tilstander [når de møter opp]. En kollega av meg sov 4 timer på en helg [...]. Er ikke så lett å få sove med stadige avbrytelser [...]. Og du har dårlige pasienter på post.

For spesialiseringene som generelt sett opplever størst belastning på vakt, oppleves det også som en tilleggsbelastning når dagarbeidet blir mindre planlagt og uforutsigbart, både på grunn av

at flere oppgaver presses inn på dagtid, og fordi man med en vakttung spesialisering (som indremedisin) har høyere risiko for å bli avbrutt på dagtid.

Generelt uttrykker de tillitsvalgte LIS-legene med vekt på vaktarbeid at arbeidsbelastningen har gått betraktelig opp. En tillitsvalgt barnelege uttrykker bekymring for at den økte belastningen på vakt kan ha negativ effekt på rekruttering til viktige spesialiseringer:

Har jobbet siden 2016 og opplever at det blir mer og mer å gjøre på vakt. Det er der belastningen er, og det er derfor folk slutter [...] går over i andre spesialiseringer eller allmennpraksis.

Spesialiseringer med vekt på dagarbeid

I spesialiseringer som ikke har samme krav til fysisk tilstedeværelse gjennom hele døgnet, er skillet mellom planlagt aktivitet og vakt noe annerledes. En hudlege beskriver for eksempel en 10-delt vaktløsning som innebærer vakttid direkte etter dagarbeid. I praksis betyr dette at LIS-legen jobber fra 08:00–15:30 som en vanlig dagvakt (7,5 time) og at det ca. hvert 10.døgn er påfølgende vakt fra kl. 15:30 til ca. kl. 20:00. Hudlegen beskriver en slik dag på denne måten:

I går hadde jeg først poliklinikk fra 07:45 til 15:00, og gikk deretter på vakt. I går var det mye å gjøre, så jeg var på [tilstede]vakt til kl. 20:00. På en rolig dag kunne jeg gått hjem kl. 18:00 og deretter vært tilgjengelig på telefon. Det er overlegen som har primærvakt, og LIS ved hud skal i utgangspunktet ikke være på jobb etter kl. 20:00.

En LIS-lege i onkologi beskriver kun dagarbeid, og foretakstillitsvalgt i det samme helseforetaket beskriver også at onkologi i hovedsak er en spesialisering som primært har dagarbeid. LIS-legen i onkologi beskriver en jevnt hektisk arbeidshverdag, men samtidig får vi inntrykk av at arbeidsbelastningen er jevnere, og på denne avdelingen har også lokal ledelse vært flinkere med å tilpasse arbeidsdagens start og slutt på en måte som harmonerer med en bedre jobb-hjem-balanse for de ansatte. Dette bidrar slik vi tolker det til å redusere opplevd arbeidsbelastning.

Innen psykiatri beskriver en LIS-lege og avdelingstillitsvalgt en vaktordning med vakt om lag annenhver uke, der man enten går på vakt etter ordinært dagarbeid (kl. 15:30) og fram til kl. 22:00, eller nattevakt som går fram til kl. 08:30 dagen etter. I vårt materiale er psykiatri slik sett i en mellomposisjon i grad av vaktbelastning, men samtidig beskriver den samme LIS-legen at det planlagte dagarbeidet ofte blir avbrutt av akutte vaktoppgaver som å ta hånd om tvangsinnleggelser. I motsetning til flere av spesialiseringene som har størst belastning på vakt, viser LIS-legen i psykiatri til at det er dagarbeidet som er mest belastende, både fordi det ikke er «nok timer» til å komme gjennom pasientlisten på poliklinikk, og fordi man som LIS-lege av den grunn ikke opplever at jobben blir gjort grundig nok.

En avdelingstillitsvalgt hudlege uttrykker på lik måte at arbeidsbelastning handler mer om følelsen av å ikke strekke til og ikke ha kontroll over kvaliteten på arbeidet enn at man jobber for lang *tid*:

[...] tror ikke nødvendigvis arbeidsbelastning er så knyttet til tid. Handler vel så mye følelsen av å ikke strekke til [...] at man ikke har tid til å gjøre jobben skikkelig, eller det å ikke gjøre seg ferdig med ting [...] For meg det mest belastende.

Turnusordninger i mer detalj

I intervjuene beskrives typisk 6-delte, 9-delte, eller andre varianter av vaktordninger. Hvor vakter kommer med jevne intervaller og med det bryter opp det rutinemessige dagarbeidet, med annet type arbeid og hviledager som følger langvakter med tilstedevakt. Det er imidlertid ikke gitt at intervallene er jevne, og vi har også fått beskrivelser av at dagarbeid, helgearbeid, langvakter og fordypning for LIS-leger sekvenseres i bolker. En LIS-lege beskriver det slik:

Vi har en 6-delt arbeidsplan [kaller det ikke vaktplan], der vi deler inn i uker med ulike oppgaver og arbeidstid. For eksempel har vi først 2 uker med sengepost og helgevakt. Deretter har vi 2 uker med poliklinikk, og deretter kommer 2 uker med vaktdager og fordypningsdager.

LIS-leger roterer også typisk mellom avdelinger på grunn av læringsutbyttet dette gir, og ifølge en LIS-lege som roterer mellom poliklinikk og vakt på både gynekologi og fødeavdeling, påvirker dette rytmen av arbeidstid fordi de to avdelingene har ulike turnuser og ulike bemanningsbehov ut ifra sykefravær og lav grunnbemanning.

Som for flere andre LIS-leger vi har snakket med, beskriver denne legen en situasjon hvor planlagt aktivitet, aktiv vakt og passiv vakt/hviletid ofte flyter over i hverandre:

På vakt er jeg på sykehuset og har tilstedevakt. Vi har soverom og kan legge oss [...], men det er litt dårlig grunnbemanning, så det er ofte mye administrativt å få unna mens man er på vakt [...] prøver å komme á jour når man ikke rekker å gjøre seg ferdig med ting på poliklinikk. Mange ønsker ikke det [...] vil hvile de minuttene man har imellom slagene på vakt, men opplever at man ikke har noe valg.

LIS-legers arbeidstidsordninger og hvordan oppgaver fordeles på dagtid og «vaktid» ellers i døgnet oppsummeres i tabell 2. I tabellen har vi skissert typiske tidspunkter og typiske arbeidsoppgaver som kan knyttes til når og hvordan LIS-legene jobber på sykehusene. I tillegg til «typiske» tidspunkter og arbeidsoppgaver, har vi også forsøkt å vise hvordan arbeidsoppgaver kan flyte over i hverandre. For eksempel kan dagarbeid med fullpakket kalender av planlagt aktivitet bli forstyrret av vaktoppgaver knyttet til akutte situasjoner, mens vakter som i utgangspunktet skal bestå av akutte oppgaver og hvile, kan fylles opp av oppgaver som LIS-legene ikke rakk å gjennomføre på dagtid. Som vi skal komme tilbake til, framstår utdanningsaktiviteter/fordypning og administrative oppgaver som typiske salderingsposter på dagtid, men som likevel må gjennomføres på andre tidspunkter.

Tabell 2: LIS-legers arbeidstid, aktiviteter og rapporterte tendenser

	Typisk tidspunkt og lengde på vakt	Planlagt aktivitet	Vakt	Utdanning	Administrasjon og rapportering
Dag	07:45–15:30	Dagarbeid (som poliklinikk, sengepost, billeddiagnostikk, planlagte behandlinger og inngrep, utdanning/fordypning Tendens: Intensivering LIS-LEGERS PRIMÆRE ARBEIDSTID	Akuttarbeid på dagtid TURNUS	Tid avsatt til fordypning/utdanning og kvalifiserende aktivitet Tendens: Mindre utdanningstid på dagtid	Underveis. Tendens: Rapportering etter avtalt arbeidstid pga. intensivering
Kveld	Ca. 15:00–22:00	I noen tilfeller planlagte aktiviteter (f.eks. kveldspoliklinikk fra 16-21) MINDRE VANLIG Tendens: Noe mer planlagt aktivitet på kveldstid	Akuttarbeid på vakt, typisk direkte etter dagarbeid TURNUS	Tendens: Kvalifiserende aktivitet under vakt Tendens: Fordypning som alternativ til hviletid på tilstedevakt	Underveis Tendens: Rapportering som alternativ til hviletid
Kveld-natt (inntil 19 timer)	15:00–09:00	I utgangspunktet ikke planlagte aktiviteter utover nødvendig behandling og inngrep Tendens: Noe mer akuttbehandling	Akuttarbeid på vakt Tendens mot mindre hvile og konstant tilgjengelighet. TURNUS	Tendens: Kvalifiserende aktivitet under vakt Tendens: Fordypning som alternativ til hviletid på tilstedevakt	Underveis Tendens: Rapportering som alternativ til hviletid

4.7 Utdanning og arbeidstid

Spørsmål 3 i denne (del)rapporten er hvordan tillitsvalgte LIS-leger opplever at utdanningsplanen og krav til administrasjon og journalføring fungerer innenfor rammene av planlagt arbeidstid. Vi skal først konsentrere oss om utdanningsdelen av dette spørsmålet.

Utdanning knyttet til fordypning og kvalifiserende aktivitet er en helt sentral del av LIS-legers virke på norske sykehus, og det skal foreligge gjennomføringsplaner for hver enkelt LIS-lege. Ansvar for utdanningsplanen og at læringsmålene for LIS nås, ligger hos utdanningsinstitusjonen som er knyttet til helseforetakene¹³. Den konkrete arbeidsgiveren på helseforetakenes sykehus er deretter ansvarlig for å utarbeide aktivitetsplaner og bemanningsplaner som skal være i tråd med utdanningsplan.

LIS-legers utdanningsaktiviteter skal legges til dagtid som planlagt aktivitet, og en viktig grunn til dette er at LIS-leger skal ha mulighet til å gjennomføre inngrep og behandlinger sammen med veileder/overlege. Flere av informantene våre erfarer at mindre av dagtidarbeidet går innunder

¹³ www.spesialisthelsetjenesten.no/lis/utdanningsplaner-i-virksomhetene

utdanning, og at det særlig er kvalifiserende aktiviteter som blir underprioritert. En foretakstillitsvalgt sier:

Av andre ting vi merker er at det blir mindre dagtidarbeid som blir utdanning [...] mindre tid til operasjoner, mindre tid til å bli lært opp i prosedyrer, mindre tid til å gjøre ting sammen med overlegen, [for eksempel] bli med på visitt fordi man har lyst til å følge opp en pasient.

En annen foretakstillitsvalgt peker på at utdanningsdelen av LIS-legers arbeidstid skal legges til dagtid, men at det er en stor utfordring når dagtiden blir fylt opp med alt mulig annet arbeid som også er presset på tid. Som en tredje foretakstillitsvalgt sier: «Drift trumfer utdanning». Den samme foretakstillitsvalgte LIS-legen sier at det er et problem at utdanningsaktiviteter ikke alltid ligger fast i arbeidsplanene, men at mange ledere kan se på det som «libero-arbeid» – altså timer som kan benyttes fritt, og hvor det er lav terskel for å inndra fordypningstid når det er behov for annet arbeid.

En LIS-lege med spesialisering innen onkologi viser til at det er avgjørende for en LIS-lege å sitte sammen med mer erfarne leger på dagtid. For denne spesialiseringen er det «poliklinikken som er operasjonsbordet», og LIS-legen mener det er vesentlig å få nok direkte veiledning i løpet av spesialiseringsløpet. Intensivering av dagarbeidet gjør ifølge LIS-legen det vanskeligere å få til denne veiledningen, både fordi LIS-legene blir satt til å gjøre selvstendig arbeid og fordi de erfarne legene har det for travelt til å drive direkte veiledning. Som LIS-legen sier «Det å ha klinisk forståelse for sånn som bivirkninger [...] krever at du sitter sammen med noen med mye kompetanse.»

I kirurgiske fag som gastrokirurgi og ortopedi er det viktig for LIS-legene å delta i inngrep under ledelse av mer erfarne leger. Foretakstillitsvalgte opplever at normen om planlagte inngrep på dagtid har blitt mindre tydelig, og at mer gjøres på kveld og natt i forbindelse med vakt. En av tendensene som påpekes i et intervju med en avdelingstillitsvalgt, er at kirurger i større grad gjennomfører akutte operasjoner på vakt som kunne ventet til neste dag. Akutte operasjoner er effektive der og da og gjør at pasienter ikke oppholder seg på sykehuset lengre enn nødvendig, men en foretakstillitsvalgt stiller spørsmål ved en praksis som rykker ved normen om dagarbeid, og da særlig fordi det går på bekostning av utdanningsplaner for LIS-leger.

For å løse utfordringer knyttet til lite utdanningstid og mindre kvalifiserende aktiviteter på dagtid for LIS-leger, er vårt inntrykk at LIS-leger må finne tid på andre deler av døgnet: En foretakstillitsvalgt uttrykker at «[...] mange tar nok støyten og sitter utover og bruker fritida på å lese». En «løsning» ser altså ut til å være at LIS-leger tar av egen fritid til fordypningsaktiviteter, og det er også flere som hevder at de jobber ubetalt overtid for å delta i kvalifiserende aktivitet. Som en LIS-lege sier til oss:

Fordypning må skje på fritida eller at vi leser oss opp i det pasientene kommer inn [på poliklinikk] Det er å sette seg ned, slå opp og lese. Det er ikke rom for det i det hele tatt på dagtid.

En foretakstillitsvalgt er bekymret for at det har blitt en presedens i LIS-kollektivet om at utdanning skal skje på fritida. Ifølge den tillitsvalgte er det de færreste som orker kombinasjonen av høy arbeidsbelastning på dagtid og vakt, og utdanningsaktivitet på toppen av det:

Vi ønsker ikke at [ubetalt] overtid skal være normalen [...] Hvis vi hele tiden pusher tida på den måten, lager vi et elitistisk system hvor det bare er «overmenneskene» som orker å stå løpet.

En LIS-lege innen psykiatri mener at det er et problem at ledelsen ikke prioriterer utdanningsplanene når de lager vaktlister, mens en annen LIS-lege (barnelege) viser til at lav bemanning kan forklare manglende prioritering av utdanning og fordypning. Det vises også til at utdanning er et punkt som tillitsvalgte må jobbe hardest for å forhandle inn i dialog med ledelsen på enkelte sykehus:

Forhandlingsklimaet [mellom ledelse og tillitsvalgte] er stort sett veldig bra [...] Dette med lovverk [og vernebestemmelser] er lederne opptatte av å overholde. Men fordypningstid er en tariffestet greie som skal komme fram av arbeidsplanen [...] det er det eneste jeg har måttet krangle litt på. Vi må få fordypningstid.

4.8 Administrasjon og rapportering

Andre del av spørsmål 3 handler altså om hvordan administrasjon og rapportering (journalføring) kobles til arbeidstid blant informantene. Administrasjon er en stor og økende del av sykehuslegers arbeidshverdag (jfr. Rosta og Aasland, 2016), men som med utdanning/fordypning, får vi inntrykk av at dette er en type arbeidsoppgave som LIS-leger i en del tilfeller må skyve på, eller ikke får tid til i den ordinære arbeidstiden. Årsakene til dette er ulike, og vi skal nå komme inn på hvordan det kan påvirke opplevd press på arbeidstid.

En del av LIS-legene vi har snakket med, sier at det er tekniske årsaker til at administrasjon og rapportering tar for lang tid og ikke er tilpasset den hektiske arbeidshverdagen de har, verken i forhold til planlagt aktivitet, eller i forbindelse med vakt.

Et første poeng er knyttet til noe så grunnleggende som tilgang på PC-er. Dette gjelder særlig LIS-leger som er på vakt eller som har sengepost på dagtid, og på enkelte sykehus opplever LIS-leger at de må stå i kø for å få journalført aktiviteter som de plikter å rapportere. Fra ett av sykehusene rapporteres det for eksempel om at det finnes en «ventesofa».

I tillegg til utfordringer med tilgang til pc-er, opplever flere av LIS-legene vi har snakket med at det er mye treghet i journalsystemene, og at de også må føre inn informasjon dobbelt fordi systemer ikke snakker med hverandre. En LIS-lege med spesialisering innen hud uttrykker det slik:

Vi har en datapark som er 10 år gammel [...]. Journalsystem som heter [...] som er det beste vi kan oppdrive, men det er mye treghet. Man taper veldig mye [tid] på å sitte og vente. Og vi må fylle inn unødvendig mye manuelt.

En LIS-lege innen psykiatri opplever at journalføringssystemene heller ikke er tilpasset den stadig mer komplekse rapporteringsplikten som for eksempel handler om vedtak om innleggelse. Fordi journalsystemene ikke snakker sammen i tilstrekkelig grad, uttrykker LIS-legen at mye må føres dobbelt og at dette binder opp unødvendig mye tid i en ellers svært hektisk arbeidshverdag.

Det andre poenget knyttet til administrasjon og rapportering, er at LIS-leger og tillitsvalgte opplever at det kan bli en salderingspost fordi det ikke defineres som «akutt arbeid». Dette

handler ikke minst om hvorvidt ledelsen oppfatter det å skrive overtid for å rapportere som legitimt. En LIS-lege uttrykker det slik:

Hvis man spør om å skrive overtid på journalarbeid, så kan man bli møtt med at det ikke er akutt [...] det er ikke hjertestans eller allergisk reaksjon. Journal eller det å skrive epikrise er ikke noe som MÅ ut i dag [...] Det er heller forventet at man tar det i lunsjen [...] eller på en fordypningsdag.

Det som imidlertid går igjen som et alternativ for mange, er at administrasjon og journalføring på samme måte som utdanningstid blir noe LIS-leger må gjøre som ubetalt, eller noen ganger betalt overtid. En foretakstillitsvalgt uttrykker at de har forsøkt å få med ledelsen til å akseptere at sykehusleger kan skrive «administrativ tid», men fått nei til dette med en argumentasjon om at det tar av utdanningstiden. Samtidig beskriver den foretakstillitsvalgte at de heller ikke får aksept for at administrativ tid kan bokføres som overtid. Hvorvidt overtid er betalt eller ikke, varierer, men vi har et sterkt inntrykk av at mange LIS-leger føler på et press på at de må sitte ekstra fordi dette er forventet av dem, og fordi de ønsker å levere godt arbeid. Som en LIS-lege uttrykker det i forbindelse med poliklinikkarbeid som ikke tillater tilstrekkelig med tid til journalføring mellom pasienter:

Mange som sitter både til 17 og 18 etter en poliklinikk [...] vi har noen ganger mulighet til [å skrive] overtid hvis det er avtalt på forhånd, men ledelsen ser ikke på det som nødvendig. Mange gjør det av sin egen fritid [...] ubetalt overtid altså. Mange har det ønsket om å gjøre en god jobb som er godt dokumentert og holder god kvalitet [...] Er litt flink-pike-syndrom og man legger mye i det.

4.9 Avtalt arbeidstid, utvidet arbeidstid og overtid

Det fjerde spørsmålet vi har tatt opp i studien handler om planlagt og ekstra overtid, og hva som preger situasjoner med unntak fra eller brudd på vernebestemmelsene¹⁴.

Tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) (se vedlegg) viser at sykehusleger oppgir markant høyere planlagt og faktisk arbeidstid enn andre sammenlignbare grupper av både leger og andre akademiske yrker. For eksempel viser oversikten over avtalt arbeidstid at sykehusleger i gjennomsnitt har avtalt ukentlig arbeidstid på 40,8 timer, mot 39,1 for allmennpraktiserende leger, 35,9 timer for akademikere ellers og 34,7 for øvrige arbeidstakere i Norge (Tabell 3 i vedlegg). AKU viser også at sykehusleger har en avtalt arbeidstid som er høyere enn ledere på sykehusene (38,9 timer, se tabell 4 i vedlegg).

AKU viser også variasjonen innad i gruppen, og denne viser at det er mange sykehusleger som har avtalt arbeidstid utover gjennomsnittet vist til ovenfor. De fleste sykehusleger jobber mer enn 38 timer i uken. 66 prosent har avtalt arbeidstid i intervallet 39 til 46 timer. Dette er som forventet gitt avtaler om både pliktig utvidet arbeidstid og UTA. 9,5 prosent av sykehuslegene oppgir avtalt arbeidstid som å være mer enn 45 timer per uke i en referanseuke (se tabell 5 og 6 i vedlegg).

¹⁴ Det er viktig å være klar over at partene har blitt enige om disse unntakene og at sykehusleger historisk sett også har jobbet mye.

Ifølge samtlige informanter er avtaler om utvidet arbeidstid (UTA) svært utbredt blant norske sykehusleger. Avtaler om UTA skal ta utgangspunkt i at leger frivillig takker ja til å jobbe flere timer enn normal arbeidstid, men samtidig forteller våre informanter at UTA inngår som en viktig del av planleggingen av driften for å få vaktene til å gå opp. En foretakstillitsvalgt beskriver det slik:

De aller fleste [i ledelsen og blant leger som er involvert i planleggingen av arbeidstid] legger opp til at man skal jobbe så mye, altså opp mot maks arbeidsbelastning [...]. Mitt inntrykk er at man «makser» det ut og bruker vernebestemmelsene som tak.

Avdelingstillitsvalgte rapporterer om LIS-leger som har sagt fra seg UTA, begrunnet i krevende personlige situasjoner. For de fleste oppfattes ikke avtale om utvidet arbeidstid som frivillig, men som noe som forventes av en LIS-lege. Som en foretakstillitsvalgt uttrykker det:

UTA er utbredt, tror så godt som alle har det [...]. Opplever i liten grad at det er frivillig. Ledelsen sperrer øynene opp hvis man ikke tar det [...]. Det er ikke godt betalt, for det er ikke overtid, men det er jo lønn.

En annen foretakstillitsvalgt sier på samme måte at UTA ikke bare uttrykkes som nødvendig, men som et «signal» om hvor dedikert man er:

Har opplevd at kollega sa at hun ikke klarer mer [ekstra arbeidstid, inklusiv UTA]. Dette går ikke, pendla langt [...]. Ser ikke barna og mannen [...]. Men så får jeg høre av leder: Å ja, kutta hun UTA. Da har hun i hvert fall ingen framtid her.

En annen foretakstillitsvalgt viser til at det oppstår situasjoner hvor LIS-leger ønsker å redusere eller si opp UTA-tid av ulike grunner. UTA er en frivillig ordning, og avdelingen må akseptere dette, men samtidig forteller den foretakstillitsvalgte at det er eksempler på avdelingsledelse som har forsøkt å få legene til å trekke oppsigelser av UTA-tid. Som nevnt tidligere i dette kapitlet er det i utgangspunktet ikke et øvre tak på UTA-tid, men det er samtidig noe som reguleres av vernebestemmelser, og selvfølgelig også av det økonomiske spillerommet til hvert sykehus. Når UTA-tid skal forhandles frem, må dermed også vaktplaner vurderes for å se om den totale tiden inkludert UTA og balansen legene imellom «går opp». Etter det vi erfarer henger bruk av UTA med dette også sammen med hvor stort spillerom det er i vaktplaner, eller sagt på en annen måte – hvor god bemanningen er på hvert enkelt sykehus. På små sykehus med 4–6-delte planer vil det være avgjørende at LIS-legene går nærmest maksimale vakter, og en foretakstillitsvalgt beskriver situasjoner hvor det å si opp UTA-tid dermed må redusere tid på andre oppgaver enn vakt. Utdanning/fordypning kan her bli tidsmessig skadelidende fordi vakttid oppleves som viktigere av ledelsen, og fordi sykehuset rett og slett ikke har flere leger å spille på i en allerede tett turnus.

En avdelingstillitsvalgt LIS-lege forteller om at ledelsens håndtering av leger som ønsker å redusere i UTA har vært avhengig av hvor god grunnbemanningen har vært. I situasjoner med ok grunnbemanning har det blitt:

[...] greit mottatt», mens «[...] i det siste har det vært flere som har ønsket å redusere UTA [...] det har blitt negativt mottatt [av ledelsen] fordi vi har vært dårlig bemannet.

Selv om de fleste intervjuene kan indikere at bruken av UTA er utbredt og ofte brukt i kombinasjon med opplevd lav grunnbemanning av sykehusleger, er det også eksempler på at tillitsvalgte opplever at det har kommet innskrenkninger på UTA på grunn av økonomi.

Mitt inntrykk er at det blir mindre utvidet arbeidstid som en måte å spare penger på [...] de har kuttet i UTA og med det særlig kuttet i tiden vi overlapper [mellom skift] og avgir rapport. [...]. Du blir egentlig bare satt til å gjøre den samme jobben på kortere tid [...] De yngre legene har vel nesten ikke UTA nå [...]

Det er åpenbare utfordringer ved denne måten å redusere UTA på, og i tillegg til press på administrasjonstid framhever også tillitsvalgte at utdanningstiden blir opplevd som mer innskrenket når totalt antall timer går ned.

Overtid som føres

Der UTA er en fast, avtalt utvidet arbeidstid, defineres overtid som tid som går utover all avtalt arbeidstid. Et hovedinntrykk fra intervjuene er at LIS-legene jobber mye overtid, og at dette inkluderer en betydelig andel ubetalt overtid. I utgangspunktet uttrykker imidlertid tillitsvalgte at overtid skal kompenseres med avspasering eller overtidsbetaling, og dette praktiseres også ifølge enkelte av de tillitsvalgte vi har snakket med: «[...] har aldri hørt at jeg ikke får lov til å føre overtid, så det har ikke vært et problem [...]. Man fører det, og får avspasering».

I intervjuene har vi også fått eksempler på utstrakt bruk av overtid som særlig knyttes til såkalte vakans-vakter, eller vakter som oppstår i forbindelse med sykefravær, gjerne kombinert med lav grunnbemanning. Ifølge vernebestemmelsene skal den totale overtiden i løpet av ett år begrenses til 200 timer over avtalt arbeidstid (inkludert UTA), men dette er et tak som ifølge tillitsvalgte kan komme under press. En foretakstillitsvalgt beskriver situasjoner der de må følge opp overtidsbruk som har kommet ut av kontroll:

Ved tilfeller av ekstrem overtid [langt utover vernebestemmelsene] er det ingen som følger opp uten at jeg gjør noe med det [...]. Klinikksjefene kan ikke reglene godt nok [...]. Det blir store ringvirkninger, for hvis man ikke får bruke overtid må man ha mange ekstra stillinger som vi vet vi ikke får.

Koronapandemien gjorde at det var enkelte som kom raskt opp i mange overtidstimer i 2020 og 2021. Flere tillitsvalgte uttrykker at de er bekymret for at noen jobber svært mye overtid. Dette kan gå utover vernebestemmelser, og vi har fått høre om leger som har jobbet mellom 400–600 timer overtid i løpet av et kalenderår. Dette skal i utgangspunktet ikke skje, men i tilfeller med høyt sykefravær og lav grunnbemanning er det mange vakante vakter som må dekkes. En avdelingstillitsvalgt er bekymret:

Det er grunn til å være bekymret på generell basis. 400 timer over på toppen av en allerede drøy arbeidstid [...] er ikke nødvendigvis forsvarlig [...] folk er slitne, men får beskjed om at det alltid har vært sånn [...] dysser det ned.

Selv om det altså er noen leger som jobber mer overtid enn det vernebestemmelsene tillater, uttrykker både avdelingstillitsvalgte, foretakstillitsvalgte og Legeforeningen at det har blitt vanskeligere å få LIS-leger til å ta på seg vakante vakter. Dette kan bidra ytterligere til ubalanse i overtidsbruken mellom sykehuslegene. Vakansvaktene er godt betalt, men færre ønsker disse

vaktene fordi legene allerede opplever at de har for høy belastning og at det ikke er «[...] verdtpengene» (intervju i Legeforeningen). En foretakstillitsvalgt uttrykker det slik:

[...] Noen påtar seg [...] opp mot 400 timer og det er ingen kontroll. De legene som tar det, ser på det som et gode. Men det er en større trend at vakter ikke blir dekket. [LIS-legene] orker det ikke.

I tilfeller hvor ledelsen ikke klarer å dekke vakansvaktene på frivillig basis, kan LIS-leger beordres¹⁵. På basis av vårt intervjumateriale kan vi ikke si noe om utbredelsen av overtidsbeordring, men en avdelingstillitsvalgt gir et eksempel på når dette kan oppstå:

Den siste måneden har det blitt mer beordringer fordi folk ikke melder seg eller at man setter inn uerfarne for å slippe å beordre [...] Ingen av disse alternativene er gode [...] egentlig kan vi ikke beordres på nattevakt, men dette skjer noen ganger før jeg rekker å ta det opp med leder [...]. Folk er ikke fornøyde med å bli beordret.

Ut fra intervjumaterialet virker det som at den uheldige kombinasjonen av svært mye overtid for enkelte leger og beordringer av andre har en viss sammenheng. Som vi så i sitatet overfor, så ser enkelte leger overtidsarbeidet som et gode, men disse ressursene kan bli en sovepute i bemanningsplanleggingen. Hvis villige leger plutselig slutter, eller blir tvunget til å unngå overtid på grunn av brudd på vernebestemmelsene, har avdelingen plutselig et stort problem. Dette kan deretter føre til større press på leger som ikke ønsker samme grad av overtid, og til og med innebære beordringer.

Både foretakstillitsvalgte og avdelingstillitsvalgte rapporterer imidlertid om at LIS-leger får beskjed om å kutte betraktelig ned i føring av overtid. Det er også mye administrasjon knyttet til overtid som kan være begrensende i hvor mye som blir registrert og ført. En foretakstillitsvalgt uttrykker at han ofte får overtidskjemaer i retur fra ledelsen, og at det oppleves som en bøyg å få overtid gjennom på vegne av LIS-legene. Ifølge den foretakstillitsvalgte krever det stor innsats å overbevise ledelsen om at overtidsføring noen ganger er nødvendig:

[...] er en del LIS-leger som får beskjed om å ikke jobbe overtid [...]. LIS får ofte avvist krav om overtid [...], da tar jeg tak i det, men det er fordi jeg slår dem i hodet [...] turnuslegene har ikke UTA, og da er det nødvendig å føre [...]

En avdelingstillitsvalgt beskriver at de har inngått lokal avtale for LIS-leger om å skrive overtid de benytter i vanlig tjeneste som utrykning på en annen dag. Dette beskrives som en måte de kan føre reell overtid, og at satsen for overtid blir den samme. De begrunner ordningen med at det er vanskelig å synliggjøre all overtiden som LIS-leger gjør på en annen måte.

¹⁵ Arbeidsgiver har anledning til å beordre sykehusleger til vakter der det oppstår et særskilt behov grunnet sykdom eller andre forhold og hvor frivillig overtid ikke er tilstrekkelig. Den beordrede overtiden skal imidlertid være innenfor AML, og vil slik sett ikke kunne gjelde 19-timers vakter eller hvis sykehuslegen allerede har overskredet Arbeidsmiljølovens bestemmelser for overtid. Hentet fra legeforeningen.no/foreningsledd/lokal/troms/skalpellen/2014/beordring/. På tross av dette hevder Legeforeningen at beordring utover AML kan forekomme.

Ubetalt overtid

I intervjuene snakker tillitsvalgte om legekollegiets kultur for faglig integritet og det å «få jobben gjort». Uferdig arbeid er ikke et alternativ. Tillitsvalgte beskriver en sterk kultur for forsvarlig oppfølging og behandling av pasienter, og de plikter å følge rapporteringsrutiner og forløp til riktig tid. LIS-leger kan dessuten ha et ønske om å vise kolleger og ledelse at de er gode og samvittighetsfulle nok, og de kan i del tilfeller ha strategiske grunner til å yte ekstra fordi de ønsker å oppnå fast stilling. I en kontekst preget av måtehold ved overtidsbruk (både av hensyn til økonomi og vernebestemmelser) kan dette føre til ubetalt overtidsarbeid.

En LIS-tillitsvalgt ved en barneavdeling uttrykker at for mange LIS-leger handler ubetalt overtid oftest om en følelse av ansvar og dårlig samvittighet for at man ikke gjør jobben godt nok:

Tror det er mye overtid som ikke føres [...] hvis jeg føler at jeg har somlet [...] og tror at mange av de nye [LIS-legene] føler at det er mye å sette seg inn i og at de synes de selv er ineffektive. Vi har ganske strenge systemer for føring av overtid, og da blir det ofte til at man ikke gjør det.

En annen avdelingstillitsvalgt forklarer ubetalt overtid gjennom at mange LIS-leger har et ønske om å gjøre en jobb som holder god kvalitet og er godt dokumentert. Mange opplever at de blir møtt fra ledelsen om at dette ikke alltid er «nødvendig», men som ut ifra deres egen målestokk og legekollektivet er det.

En annen typisk forklaring på ubetalt overtid er midlertidighet og konkurranse. Tillitsvalgte uttrykker at det er sterk konkurranse om både vikariater og faste stillinger, og av den grunn er det mange som yter ekstra uten å skrive overtid. En tillitsvalgt hudlege sier for eksempel at det er holdninger blant LIS-leger om at de må legge inn ekstra innsats for at de ikke skal miste jobben eller bli erstattet.

Paradokser ved ubetalt overtid

Ubetalt overtid ser altså ut til å kunne forklares gjennom en kombinasjon av opplevd press til å ikke skrive overtid, et ønske om å gjøre en god nok jobb, stor faglig interesse, manglende tid til administrasjon og fordypning, og strategisk posisjonering knyttet til både midlertidige og faste stillinger på sykehusene. Ønsket om å gjøre en god jobb blir dessuten også satt i sammenheng med normer i legekollektivet på sykehuset. Det opplevde presset om høy kvalitet og arbeidsmengde kommer dermed ikke bare fra ledelsen, men gjennom en kombinasjon av mange faktorer.

Ubetalt overtid er krevende å håndtere, både for legene det gjelder og for tillitsvalgte. På den ene siden kan det å ta på seg ubetalt overtid være noe som bidrar til høyere kvalitet, større faglig integritet og avlastning for legekollektivet, men på den andre siden står kollektivet i fare for å bryte vernebestemmelser og «sprengte akkorden». En tillitsvalgt uttrykker balansegangen slik:

Det er litt diskusjoner om at det er ukollegialt å ikke skrive overtid [...] at vi kunne argumentert for å ansette flere folk, og at belastningen for andre kan bli større av det [...] blir adressert i kollegiet.

En avdelingstillitsvalgt uttrykker at noen jobber for mye overtid, både ubetalt og betalt, og at det henger sammen med en kultur for å «finne seg i ting på sykehuset der man jobber». Man sier ikke fra, verken til ledelsen eller til tillitsvalgte, og «[...] kulturen for å jobbe mer» forsterkes.

Den samme tillitsvalgte peker på at både LIS-leger og tillitsvalgte trenger mer kunnskap om både lovverk og tariffbestemmelser, og at det er viktig å beskytte LIS-leger som ikke ønsker å jobbe mer enn avtalt arbeidstid.

Etterlevelse av og unntak fra/brudd på vernebestemmelser

Både betalt og ubetalt overtid henger sammen med vernebestemmelser, men det er også viktig å påpeke at både etterlevelse av og brudd på vernebestemmelser kan oppstå i avtalte arbeidsplaner. Som nevnt tidligere i dette kapitlet, er sykehusleger unntatt fra AML, og vernebestemmelser knyttet til lengde på hviletid, maksimalt antall timer man kan jobbe i løpet av en arbeidsuke, og lengde langvakter er regulert av tariffavtale. På tross av at sykehusleger på denne måten har muligheter og plikter som avviker fra andre arbeidstakere, oppstår det i tillegg situasjoner som kan innebære brudd på allerede utvidede arbeidstidsbestemmelser. Med dette mener vi at både arbeidsdagens lengde, lengde på hviletid og ikke minst total arbeidstid per uke, måned og år kan gå utover tariffavtalenes bestemmelser. I intervjuene kommer det fram tre ulike situasjoner hvor vernebestemmelser har en tendens til å brytes, men dette er ikke nødvendigvis situasjoner som er uønsket fra kollegiet blant LIS-leger. I noen tilfeller ser det ut til at lokale arbeidsplaner som bryter vernebestemmelsene kan gjøre det enklere å balansere jobb-hjem-prioriteringer, mens det selvsagt også er slik at det finnes situasjoner som er uønsket blant LIS-legene som opplever å måtte jobbe utover det vernebestemmelsene i tariffavtalene tillater.

Den første situasjonen er den vi beskrev i forbindelse med overskridelse av totalt antall overtidstimer i løpet av ett arbeidsår. Den andre typiske situasjonen med brudd på hviletidsbestemmelser er når LIS-leger har hvilende vakt dagen før ordinær arbeidsdag eller tilstedevakt. Ved tilfeller der LIS-legene har mye utrykning fra hvilende vakt kan dette innebære brudd, og dette er særlig en utfordring der grensene mellom hvilende og aktiv vakt framstår utydelige eller hvor de aktuelle LIS-legene ikke kjenner godt nok til rettighetene de har. Ifølge tillitsvalgte vi har intervjuet, er det heller ikke all utrykning eller konsultasjon fra hvilende vakt som registreres som aktivt arbeid, ofte fordi legene er så opptatte at de ikke rekker å føre de nødvendige timene på riktig sted.

Den tredje typiske situasjonen med brudd på vernebestemmelser utover overtidsituasjonene vi beskrev i forrige del, er lokalt avtalte arbeidsplaner som bryter vernebestemmelsene. Dette uttrykkes som uheldig, men også som en pragmatisk løsning på bemanningsutfordringer og et ønske fra LIS-leger om å unngå for hyppige tilstedevakter i helgene.

[...] kunne nevnt at vi har fått beskjed om at vi har ulovlig turnus. Vi har en uke der vi har ukevakt som går over 60 timer. Har fått beskjed om at vi må endre [...]. Prøvde å gjøre det sammen med arbeidsgiver i januar, men gikk jo ikke opp for vi klarer ikke å dekke inn bemanningen [...]. Har egentlig ikke gjort noe mer – [prosessen] har stagnert.

Det som også kommer fram her, er at overskridelsen av 60 timer på en uke er et «ønsket» brudd fra de fleste medlemmene som den tillitsvalgte representerer. Ikke ønsket i den forstand at

legene ønsker å jobbe overtid, men på grunn av at den pressede bemanningssituasjonen ellers ville ført til det de oppfatter som enda mindre gunstige arbeidstidsmønstre.

Situasjonen over illustrerer også et viktig dilemma for lokale tillitsvalgte i norske helseforetak. Lokalt kan unntak på vernebestemmelsene være ønsket fordi arbeidsplanene gjennom dette kan oppfattes som mer akseptable, men foretakstillitsvalgt må godkjenne slike planer. Et dilemma oppstår i det medlemmer melder brudd på vernebestemmelsene fordi de ikke ønsker å ta del i det de oppfatter som regelbrudd. Den lokale tillitsvalgte må melde dette videre, og både ledelse og foretakstillitsvalgt må deretter involveres for å løse situasjonen. Utfordringen med en slik situasjon, er at løsninger kan innebære nye arbeidsplaner som går på tvers av interessene til et flertall av medlemmene som den lokale tillitsvalgte representerer, for eksempel ved hyppigere helgevakter og turnuser som oppfattes som mindre fleksible og løsningsorienterte. Som den lokale tillitsvalgte uttrykker det: «Det kan være mer belastende å jobbe *innenfor* vernebestemmelsene»

4.10 Jobb-hjem-balanse

I 2017 ble hensynet til legenes egen helse inkludert i den universelle «legeeden» (Hertzberg et al., 2019). Dette reflekterer en bekymring over at leger generelt, og sykehusleger spesielt, stod i fare for utbrenthet, og at mange opplevde dårlig balanse mellom det å være 'en god lege' på den ene siden og det å være der for familie og venner på den andre. Bedre jobb-hjem-balanse var også et viktig punkt i legestreiken i 2016, og Arbeidsrettens vedtak om å ta bedre hensyn til legers privatliv ga et tydelig signal om endring. Hertzberg et al. (2019) viser til at et større fokus på jobb-hjem-balanse blant sykehusleger ikke kun tar utgangspunkt i opplevd arbeidsbelastning og bekymring for utbrenthet. De viser også til at andelen kvinnelige leger har økt markant (overvekt av kvinner i 2018), og at stadig flere leger har partnere med tidskrevende karrierer

Hovedinntrykket fra intervjuene er at tillitsvalgte rapporterer om at LIS-leger har blitt noe mer opptatt av å kombinere jobben som sykehuslege med familie og fritid. Det er færre som ønsker å jobbe mer enn avtalt overtid. En avdelingstillitsvalgt beskriver en opplevelse av gradvis kulturendring som også handler om endret kjønnsbalanse:

De gamle traverne som bodde på jobben og som var på kone nr. 2. hjemme eksisterer ikke lenger. Med flere kvinner som leger er mitt inntrykk at fokuset på familie og barn blir større [...]. Men dette gjelder også menn som ønsker å ha et liv utover jobben.

Ved en avdeling (anonymisert) har den lokale ledelsen tatt grep og forsøkt tilpasninger for å bedre jobb-hjem balanse:

Det har blitt skapt et rom for tilrettelegging og tilpasninger [...]. Rammene [jobb-hjem] er endret, og det legges opp til at enkelte kan ta færre konsultasjoner, eller at noe kan bli løst via videokonsultasjon [...]. Flexibiliteten er ny – den kom med den nye lederen [...]. Vet at avdelingen aldri har produsert mindre enn det vi gjør nå, men folk er fornøyde. det gjøres jo også tilpasninger, men jeg mener at disse tilpasningen ikke har blitt gjort tidligere.

Ved en annen avdeling beskriver en annen avdelingstillitsvalgt en tydelig tilpasning fra ledelsen om å flytte møter for å ta hensyn til barnehagenes åpningstider og gitt LIS-leger fleksibilitet i begge ender av arbeidsdagen for å få hverdagen til å gå opp.

Samtidig har vi inntrykk av at det gjenstår et betydelig arbeid for at en «normal» jobb-hjem balanse skal bli akseptert på norske sykehus. Selv om vi fått høre om eksempler på at LIS-leger med ønske om å jobbe mindre eller med større fleksibilitet har blitt møtt med forståelse og tilrettelegging på enkelte avdelinger, har vi inntrykk av at både ledelse og legekollektivet fortsatt har en tendens til å «premiere» oppofrende atferd. En tillitsvalgt snakker om det å være hjemme med syke barn:

Og du kan få kommentarer [...] ikke nødvendigvis en kultur, men at noen overleger kommentarer [...]. Det var en som var en del hjemme med sykt barn, og det var kommentarer om at man kan ikke være for mye borte for å bli god [...] stilte spørsmål [...] terskelen for å være hjemme er sinnsykt høy.

En annen avdelingstillitsvalgt er bekymret for den nye majoriteten av norske leger – kvinnelige LIS-leger – ikke klarer å kombinere den svært krevende arbeidstiden og arbeidssituasjonen med familie, og at sykehusene på grunn av dette går glipp av viktig kompetanse for framtida:

Det er midlertidig å være LIS-lege, men samtidig – en del kvinnelige leger klarer det ikke, det blir praktisk umulig [...]. Dette er et stort problem for fagmiljøet. At man mister en del som ikke har en livssituasjon som er kompatibel. Og at man mister en del mennesketyper som er verdifulle for fellesskapet.

Det at sykehusleger ønsker en bedre balanse mellom jobb og andre prioriteringer i livet skaper en del dilemmaer, for både ledelse og legekollektivet.

For sykehusledelse og ledelsen av avdelingene betyr ønsket om en mer normal arbeidstid at de på kort sikt risikerer for dårlig bemanning av kritiske funksjoner. Da systemet er bygd på en forventning om at sykehusleger benytter UTA og med det har lav grunnbemanning, kan det at for mange sier opp UTA på en gang, skape ubalanse. Som vi også har nevnt tidligere i denne (del)rapporten er det tillitsvalgte som uttrykker at ledelsen kommer skvis i situasjoner hvor mange sier opp UTA på samme tid. En avdelingstillitsvalgt beskriver at ledelsen har kommet i skvis i situasjoner der mange LIS-leger har ønsket å si opp UTA:

Er noen som ikke har ønsket UTA, og det ble greit mottatt da jeg startet her for seks år siden [...] i det siste har flere ønsket det samme, og nå blir det negativt mottatt fordi vi er så dårlig bemannet.

For legekollektivet på avdelingene kan en slik situasjon også være krevende på kort sikt, fordi det kan skape press på LIS-leger uten barn til å jobbe mer overtid og ta flere vakante vakter. Den avdelingstillitsvalgte som ble sitert i det siste sitatet beskriver at bemanningssituasjonen også kan føre til at LIS-leger som har trukket UTA, føler seg forpliktet til å ta opp igjen disse timene, og til og med jobbe mer enn dette.

4.11 Arbeidstid, tillitsvalgtrollen, opplevd dialog og medbestemmelse

I dette prosjektet har vi intervjuet foretakstillitsvalgte og avdelingstillitsvalgte fra tre forskjellige helseforetak, og vi har både stilt spørsmål som de har svart på i kraft av sin rolle som LIS-leger, og som tillitsvalgte. Det er viktig å være klar over tillitsvalgte i sykehussektoren i mindre grad er frikjøpte fra stillingene sine enn andre sammenlignbare yrkesgrupper. Foretakstillitsvalgte har typisk et større frikjøp (f.eks. 40 prosent) enn avdelingstillitsvalgte. I lys av den allerede lange og intensive arbeidstiden de tillitsvalgte har som LIS-leger med vaktjeneste, sier det seg selv at rollen som tillitsvalgt er krevende. Tillitsvalgte vi har snakket med sier at de ikke har mulighet til å skrive overtid knyttet til tillitsvalgtarbeidet, og at de på grunn av lite frikjøp er svært presset på tid i rollen. Samtidig uttrykker tillitsvalgte at de har ønsket å bidra til at sykehusleger får en god arbeidshverdag og at de ikke minst kjenner rettighetene de har som LIS-lege. Særlig uttrykker de tillitsvalgte at de ønsker å følge opp ledelsens ansvar for å utarbeide og legge til rette for utdanningsplaner, og at de jobber for å senke arbeidsbelastningen som mange LIS-leger er utsatt for.

Opplevd medbestemmelse og forhandlingsposisjon

Ifølge tariffavtalen plikter arbeidsgiver å involvere tillitsvalgte til drøfting om arbeidstid gjennom den såkalte aktivitets- og bemanningsplanen. I intervjuene ser vi konturene av en todeling av synspunkter på opplevd medbestemmelse. Med utgangspunkt i intervjuene har vi ikke mulighet til å generalisere, men i vårt materiale kan det virke som at partssamarbeidet fungerer bedre for spesialiseringer som har større vekt på dagarbeid, og med det noe mindre press på kontinuerlig tilstedeværelse. For eksempel viser en tillitsvalgt innen psykiatri til at tillitsvalgte fikk gjennom en del endringer i arbeidsplanen etter god dialog, og som nevnt i forrige del, opplevde tillitsvalgte i andre spesialiseringer med liten vaktbelastning at de fikk bedret fleksibilitet og tilrettelegging knyttet til jobb-hjem-balanse.

Andre foretakstillitsvalgte eller avdelingstillitsvalgte LIS-leger vi har snakket med i spesialiseringer som har mye vaktjeneste, uttrykker at de ikke opplever særlig stor grad av medbestemmelse når det kommer til å diskutere arbeidstidsordninger og arbeidsbelastning. Dette speiler at forekomsten av medbestemmelse som styring- og ledelsesform er lavest i helseforetak og statsaksjeselskaper i Medbestemmelsesbarometeret for 2020. De opplever at de som tillitsvalgte er i en svak forhandlingsposisjon, og at de i kun begrenset grad blir involvert i utarbeidingen av arbeidsplaner eller diskusjon av bemanningssituasjonen. Som en avdelingstillitsvalgt uttrykker det:

Arbeidsgiver synes å være lite opptatt av belastning, og det har blant annet med å gjøre at det ikke er systemer som fanger opp at legene opplever høy belastning på vakt [...] mange tør ikke å si fra [...]. Når vi som tillitsvalgte prøver å ta det opp blir vi stående i korsk [...] får ikke svar.

En av de avdelingstillitsvalgte har valgt å slutte som tillitsvalgt på grunn av følelsen av avmakt og at ingen innspill til arbeidstidsplaner eller henvendelser ble besvart av ledelsen, selv ikke etter at den tillitsvalgte påpekte ulovlig overtid på 400–500 timer i året. Som den tillitsvalgte sier i intervju

til oss oppleves det «håpløst å være tillitsvalgt» når man ikke får representert medlemmene sine på en skikkelig måte i partssamarbeidet.

Legeforeningen uttrykker også bekymring i intervju med oss for at vernet som tillitsvalgte skal ha er under press, og at de marginaliseres i beslutningsprosesser der de skal ha en viktig stemme. En strukturell faktor som Legeforeningen påpeker, er at UTA er basert på en individuell avtale mellom hver enkelt lege og sykehuset, og ikke kollektive avtaler på en annen måte enn at vernebestemmelsene i tariffavtalene setter grenser for total arbeidstid opp mot et minimum av hviletid. Denne individualiseringen kan gjøre at tillitsvalgte ikke blir involvert i tilstrekkelig grad, og det kan også skape dilemmaer for tillitsvalgte med tanke på når og hvordan de skal gripe inn i tilfeller med for mye bruk av overtid. Samtidig uttrykker en foretakstillitsvalgt at man som tillitsvalgt har anledning til å gi informasjon og råd til medlemmer om hvordan de skal forholde seg til arbeidstidsspørsmål. Om ikke det har blitt veldig godt mottatt av ledelsen, opplever denne tillitsvalgte at bevisstgjøring er viktig med tanke på at legene får det de har krav på:

Lederne vil ikke snakke om det [overtid], legene skal liksom ikke føre overtid [...]. Jeg opplever at jeg er i posisjon til å si fra [...]. Fikk høre at det er litt misnøye [fra ledelsen] om at LIS-leger har begynt å skrive overtid etter at jeg begynte som tillitsvalgt. Jeg tenke bare – primal!

Et generelt punkt som harmonerer med funnene til Bie-Drivdal (2019) er at tillitsvalgte uttrykker at primært opererer *reaktivt* overfor ledelsens beslutninger, heller enn å bli involvert på en proaktiv måte.

Dilemmaer mellom vernebestemmelser og pragmatiske løsninger

Som nevnt tidligere i dette kapitlet må foretakstillitsvalgt skrive under på arbeidsplaner som går utover vernebestemmelsene i avtalene som reguler sykehuslegers arbeids- og hviletid. I tilfeller hvor arbeidsplaner bryter med vernebestemmelsene skal derfor avdelingstillitsvalgte i utgangspunktet være i dialog med foretakstillitsvalgt. Samtidig kan det oppstå dilemmaer for tillitsvalgte i tilfeller hvor majoriteten av leger og lokal ledelse er enige om at en arbeidsplan som bryter med vernebestemmelsene oppfattes som en bedre løsning enn alternativene. På grunn av en presset bemanningssituasjon er det for eksempel leger som ønsker unntak for vernebestemmelsene i helgene, fordi dette kan gjøre det mulig å utvide intervallene og med det redusere *antall* helger de må jobbe. Avdelingstillitsvalgte kan være enig i dette, og hvis *alle* i legekollektivet er av samme oppfatning, fremstår det som ganske uproblematisk. Den avdelingstillitsvalgte kan i et slikt tilfelle velge å avstå fra å informere foretakstillitsvalgt, eller den foretakstillitsvalgte kan velge å skrive under på og godkjenne unntak fra vernebestemmelsene. Dilemmaet oppstår imidlertid hvis en eller flere leger gir uttrykk for at de *ikke* ønsker å bryte vernebestemmelsene og melder dette inn til tillitsvalgt. Som en avdelingsvalgt sier kan dette «[...] være vanskelig å stå i, for vi må både høre på dem som ønsker å følge vernebestemmelsene, og de som ønsker større frihet eller andre løsninger».

4.12 Avslutning

I denne (del)rapporten har vi hatt søkelys på hvordan tillitsvalgte Leger i Spesialisering (LIS) i Yngre Legers Forening (YLF) beskriver og opplever arbeidstidsordninger og arbeidsbelastning og hvordan de, både som leger og tillitsvalgte, manøvrerer mellom dilemmaer som oppstår i forbindelse med utdanning og kvalifisering, økte krav til administrasjon, overtid og brudd på vernebestemmelser og jobb-hjem-balanse. I rapporten har vi også gått gjennom sentrale bestemmelser i overenskomsten mellom Den Norske Legeforening og Spekter og hvordan disse viser unntak fra Arbeidsmiljøloven og virker sammen med Arbeidsmiljøloven. Rapporten har tatt utgangspunkt i dokumentanalyse og intervjuer med tillitsvalgte LIS-legger i tre norske helseforetak, intervjuer i Den Norske Legeforening, utvalgt statistikk om arbeidstid fra Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) og utvalgt litteratur om sykehuslegers arbeidstid, arbeidsbelastning og jobb-hjem-balanse.

Rapporten har vært strukturert av seks underspørsmål. Det første spørsmålet omhandler rammene for sykehuslegers arbeidstid, og i rapporten har vi vist hvordan unntakene fra Arbeidsmiljøloven utvider mulighetene for arbeidsdagens og arbeidsukens lengde og reduserer kravet til hvile. Ifølge tredje kapittel i overenskomsten mellom Den Norske Legeforening og Spekter kan sykehusleger for eksempel jobbe inntil 19 timer på en enkelt arbeidsdag, inntil 60 timer i løpet av en uke. Daglig hviletid innskrenkes også fra 11 (AMU) timer til 8 timer i løpet av ett døgn og ukentlig hvile fra 11 til 8 timer. I tillegg inneholder tredje kapittel i overenskomsten bestemmelser om fast, avtalt utvidet arbeidstid. Denne utvidete arbeidstiden består både av *pliktig* utvidet arbeidstid (de facto normal arbeidstid for sykehusleger) og mulighet for individuelt avtalt *utvidet* arbeidstid (UTA). Utvidet arbeidstid er vanlig, men praktiseres ikke for alle sykehusleger på alle sykehus. Ifølge AKU har sykehusleger en avtalt arbeidstid som ligger om lag 5 timer høyere per uke enn arbeidstakere for øvrig i Norge, og nesten 2 timer over allmennpraktiserende leger, hvor en majoritet på 66 prosent av sykehuslegene i utvalget oppgir at de har avtalt arbeidstid mellom 39 og 45 timer per uke.

En viktig del av rammen for sykehusleger er dessuten at det kan være stor variasjon mellom ukene, noe som særlig gjelder sykehusleger med stor grad av vakt. Ifølge AKU jobber 54 prosent av sykehusleger i utvalget et variabelt antall timer per uke, noe som i stor grad også gjelder andre ansatte ved sykehusene (48 prosent). Fra intervjuene har vi imidlertid inntrykk av at det er et ganske stort spenn i hvor utbredt denne variasjonen er. Noen spesialiseringer (som f.eks. kirurgiske fag) har langt større vaktbelastning enn spesialiseringer med mindre vakt, der hoveddelen av arbeidet skjer på dagtid (som f.eks. onkologi og til en viss grad psykiatri). Samtidig er det slik at alle sykehusleger ifølge overenskomsten er *dagarbeidere* og at minst 20 timer per arbeidsuke skal utføres mellom kl. 07:00 og 18:00. Dette er også et viktig prinsipp for at Leger i Spesialisering (LIS) skal få tilstrekkelig med veiledning og kunne delta i planlagte, kvalifiserende aktiviteter.

Det andre spørsmålet omhandler konkrete arbeidstidsordninger og opplevd arbeidsbelastning. I beskrivelsene av arbeidstid og arbeidsbelastning kommer følgende fram i intervjuene vi har gjennomført med tillitsvalgte LIS-legger i ulike spesialiseringer. Det åpenbare forskjeller i belastning ut ifra hva slags spesialisering legene har. I spesialiseringer med mye vakt handler mye av belastningen om at vaktene er lange og at det er minimalt med hvile i løpet av vaktene som kan være opptil 19 timer lange, og enkelte ganger over det. I spesialiseringer med vekt på

dagarbeid beskrives arbeidsbelastning primært i forbindelse med opplevd intensivering av oppgaver, for eksempel ved at legene får kortere tid per pasient og at kravene til administrasjon har gått merkbart opp. Også LIS-leger med høy vaktbelastning uttrykker økt intensivering av oppgaver som legges til dagtid. Dette er et interessant funn i seg selv, men blir viktigere når legene også opplever at de på grunn av dette ikke rekker å gjennomføre planlagte oppgaver innenfor rammen arbeidstiden på dagtid. Dette gjelder særlig administrative oppgaver og utdanningsoppgaver, og i intervjuene kommer det fram at LIS-leger trekker med seg disse oppgavene over i hvileperioder under vakt eller som ubetalt overtid.

Det tredje spørsmålet i rapporten har handlet om hvordan tillitsvalgte LIS-leger opplever at utdanningsplanen og administrasjon/journalføring fungerer innenfor rammene av planlagt arbeidstid. Et viktig funn er at informantene uttrykker at utdanningsoppgaver blir underprioritert i forhold til andre oppgaver, der «drift trumfer utdanning». Tillitsvalgte forteller også om at terskelen for å inndra fordypningstid når det er høyt press på andre oppgaver, oppleves som lav. Intensiveringen av dagarbeid og en tendens til å flytte en del kvalifiserende aktivitet til andre deler av døgnet uttrykkes også som en trend som gjør det vanskelig å få til høyst nødvendig veiledning. En av konsekvensene er at LIS-leger benytter fritid til fordypning, og det er også eksempler på de som jobber ubetalt overtid for å delta i kvalifiserende aktivitet.

De tillitsvalgte LIS-legene uttrykker også at det er vanskelig å få gjennomført administrative oppgaver innenfor rammen av planlagt arbeidstid, noe som illustrerer annen forskning som peker på en økning av den administrative arbeidsbyrden blant sykehusleger. Dette gir utslag i overtid, og de tillitsvalgte LIS-legene påpeker at yngre leger kan ha en tendens til å fullføre de administrative oppgavene på fritida fordi de ikke ønsker å gi inntrykk av å være ineffektive. Våre funn viser også at mangel på PC-er og forskjellige programvarer som ikke snakker sammen, er med å skape treghet og dårlig tilpasning til det som oppfattes som en stadig mer kompleks rapporteringsplikt.

I det fjerde spørsmålet i (del)rapporten har vi tatt opp avtalt arbeidstid, planlagt utvidet arbeidstid, betalt og ubetalt overtid, og hvordan dette kan skape utfordringer i forhold til vernebestemmelsene.

Avtaler om utvidet arbeidstid (UTA) framstår som utbredt blant norske sykehusleger, og dette vises også i AKU, hvor 66 prosent av sykehusene oppgir avtalt ukentlig arbeidstid til mellom 39 til 45 timer, mens 9,5 prosent oppgir avtalt arbeidstid til 46 timer eller mer per uke. UTA er en frivillig ordning, men samtidig er vårt inntrykk at sykehusene bruker UTA som en svært viktig bestanddel i arbeidsplanene for å få vakter til å gå opp. De tillitsvalgte LIS-legene i undersøkelsen understreker med dette også at UTA ikke nødvendigvis oppfattes som frivillig, men som en innsats for å stille opp for 'laget' (legefelleskapet), for sykehuset og for pasientene. Selv om de fleste intervjuene kan indikere at bruken av UTA er utbredt og ofte brukt i kombinasjon med opplevd lav grunnbemanning av sykehusleger, er det også eksempler på at tillitsvalgte opplever at det har kommet innskrenkninger på UTA på grunn av økonomi.

I rapporten har vi også vist at tillitsvalgte LIS-leger observerer utstrakt bruk av overtid. Dette knyttes særlig til vakanser eller vakter som skal dekke inn for sykefravær. I forbindelse med koronapandemien har det vært mye sykefravær. Ifølge vernebestemmelsene (her Arbeidsmiljøloven), skal total overtid i løpet av ett år være begrenset til 200 timer, men dette er en grense som ifølge tillitsvalgte i vår undersøkelse har vært overskredet av enkelte leger. Selv om

noen leger som jobber mer overtid enn det vernebestemmelsene tillater, deler informantene et inntrykk av at det er vanskeligere å få LIS-leger til å ta på seg ledige vakter fordi de opplever at de allerede har for høy belastning. I en presset bemanningssituasjon kan dette i ytterste konsekvens føre til at sykehusleger blir beordret til å ta ledige vakter.

Ubetalt overtid blant LIS-leger kan henge sammen med et ønske om å vise at de er «gode nok». Som vi allerede har vært inne på i denne avslutningen, henger ubetalt overtid for LIS-leger også sammen med utdanningstid og administrasjon. Dessuten kan ubetalt overtid ha strategiske forklaringer i tilfeller hvor de ønsker å oppnå vikariater eller faste stillinger. Samtidig kan også signaler fra ledelsen om å unngå (betalt) overtid føre til ubetalt overtidsarbeid fordi 'jobben må bli gjort'. Ubetalt overtid innebærer en krevende balansegang for legekollektivet. På den ene siden kan ubetalt overtid være det som gir kvaliteten som forventes, det kan gi høyere faglig integritet og dessuten avlaste kollektivet i tilfeller hvor det er veldig høyt press. Det å «sprengte akkorden» har imidlertid også uheldige konsekvenser ved at vernebestemmelser blir brutt, det kan potensielt gi helsemessig negative konsekvenser, og legene mister også inntekt de kan ha krav på.

Selv med unntak fra Arbeidsmiljøloven viser (del)rapporten at vernebestemmelsene i en del tilfeller blir brutt, og dette er ikke alltid i strid med det kollegiet ønsker. I noen tilfeller gjør lokale arbeidsplaner som bryter vernebestemmelsene det enklere å balansere jobb-hjem-prioriteringer og arbeidsbelastning. I rapporten har vi vist tre typiske situasjoner med brudd. Den første følger av det vi har skrevet om overtid – det å jobbe over 200 timer overtid er et brudd med Arbeidsmiljølovens vernebestemmelser. Det andre tilfellet er når LIS-leger har mye utrykning fra hvilende vakt og har jobb dagen etter. Det tredje tilfellet er der lokale arbeidsplaner bryter vernebestemmelser som pragmatisk løsning på bemanningsutfordringer, for eksempel for å unngå for hyppige tilstedevakter i helgene.

Det femte spørsmålet som har strukturert (del)rapporten er hvordan holdninger til jobb-hjem-balanse preger spørsmål om arbeidstid og arbeidsbelastning. Som også annen forskning viser, rapporterer tillitsvalgte om at yngre leger ser ut til å være mer opptatt av jobb-hjem-balanse enn eldre kolleger, og dette forklares både gjennom en gradvis kulturendring og endret kjønnsbalanse. Selv om det virker som at lokal ledelse ved enkelte avdelinger utviser fleksibilitet overfor LIS-leger for å gjøre det enklere å kombinere jobb med familieliv, gjenstår det fortsatt et betydelig endringspotensial i hvordan arbeidet blir organisert og planlagt, så vel som legekollegiets kultur for å jobbe mye. Dette uttrykkes ikke minst som en utfordring med tanke på å kunne beholde kompetanse i spesialiseringer med stor vaktbelastning.

Til slutt i (del)rapporten har vi tatt opp hvordan de tillitsvalgte oppfatter egen rolle og opplevd medbestemmelse i arbeidstidsspørsmål. I henhold til tariffavtale plikter ledelsen ved norske sykehus å kalle inn tillitsvalgte til å drøfte arbeidstidsspørsmål. Uten å generalisere, finner vi to synspunkter på i hvilken grad tillitsvalgte opplever dialog og medbestemmelse rundt planlegging av arbeidstid, og det kan virke som at spesialiseringer med vekt på dagarbeid opplever større grad av medbestemmelse og gehør for tilpasninger. I spesialiseringer med mye vaktbelastning uttrykker tillitsvalgte at de i mer begrenset grad blir involvert i utarbeidningen av arbeidsplaner eller diskusjon av bemanningssituasjonen. Det er til og med tillitsvalgte som uttrykker så sterk frustrasjon over mangelen på involvering og dialog at de velger å slutte i vervet.

Referanser

- Akademikerne. (2016). Skriftlig innlegg til Rikslønnsnemnda fra Akademikerne vedrørende fortsatt lønnsnemndsbehandling. Hentet fra <https://www.legeforeningen.no/contentassets/73173ff28cbf4db58054c66a208d0f83/skriftlig-innlegg-rikslønnsnemnda.pdf>.
- Arbeidsmiljøloven. (2021a). Alminnelig arbeidstid: Arbeidsmiljøloven §10-4. Hentet fra <https://arbeidsmiljolooven.com/paragraf/alminnelig-arbeidstid/>.
- Arbeidsmiljøloven. (2021b). Arbeidsplan. Arbeidsmiljøloven §10-3. Hentet fra <https://arbeidsmiljolooven.com/paragraf/arbeidsplan/>.
- Arbeidsmiljøloven. (2021c). Arbeidstidsordninger, Arbeidsmiljøloven §10-2.
- Arbeidsmiljøloven. (2021d). Daglig og ukentlig arbeidsfri. Hentet fra <https://arbeidsmiljolooven.com/paragraf/daglig-og-ukentlig-arbeidsfri/>.
- Arbeidsmiljøloven. (2021e). Overtid. 10-6. Hentet fra <https://arbeidsmiljolooven.com/paragraf/overtid/>.
- Bie-Drivdal, A. (2019). Tillitsvalgtes oppfatninger om egen rolle i faglig utviklingsarbeid- En studie av rolleforståelse blant arbeidsplassstillitsvalgte i offentlig sektor. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 60(3), 228-249.
- Den Norske Legeforening og Spekter. (2020). Overenskomstens del A2 2020-2022. Overenskomstområde 10 Helseforetak. Hentet fra www.legeforeningen.no/contentassets/f2550299dea6413593d0741d822ba0d3/overenskomst-del-a2-omrade-10-2020-2022-legeforeningen-spekter.pdf.
- Drange, I., Falkum, E. & Wathne, C.T. (2020). Styring, ledelse og tillit: Medbestemmelsesbarometeret 2020. *AFI-rapport 2020:05*. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmllui/handle/10642/8834>
- Hertzberg, T. K., Skirbekk, H., Tyssen, R., Aasland, O. G. & Rø, K. I. (2016a). Dagens sykehuslege – fremdeles alltid på vakt. *Tidsskriftet for Den Norske Legeforening*, 136(19), 1635-1638.
- Hertzberg, T. K., Skirbekk, H., Tyssen, R., Aasland, O. G. & Rø, K. I. (2016b). Den gode legen – sterk og utholdende. *Tidsskriftet for Den Norske Legeforening*, 136(19), 1631-1634.
- Hertzberg, T. K., Tyssen, R., Skirbekk, H. & Rø, K. I. (2019). Jobb-hjem-balanse i to kohorter av norske leger. *Tidsskriftet for Den Norske Legeforening*. Doi: 10.4045/tidsskr.18.0339.
- Kvavik, B. O. (2007). Arbeidstid for leger. *Tidsskrift for Den Norske Legeforening*, 127(127), 2136.
- Legeforeningen. (2021). Arbeidstid for sykehusleger. Hentet fra www.legeforeningen.no/jus-og-arbeidsliv/arbeidsforhold/arbeidstid/arbeidstid-for-sykehusleger/#17437.
- Rosta, J. (2016). Arbeidstid og helse henger sammen. *Tidsskrift for Den Norske Legeforening*, 136, 1355-1359.

Rosta, J. (2021). Sykehuslegers arbeidstid er i endring. *Tidsskriftet for Den Norske Legeforening*, 141. doi:doi: 10.4045/tidsskr.21.0533

Rosta, J. & Aasland, O. G. (2016). Legers arbeidstid og tid til pasientarbeid i perioden 1994-2014. *Tidsskrift for Den Norske Legeforening*, 136, 1355-1359.

Vedlegg: Sykehuslegers arbeidstid (Arbeidskraftundersøkelsen)

Vi har brukt syv runder av arbeidskraftundersøkelsen¹⁶ (AKU) til å vise statistikk over sykehuslegers arbeidstid. Vi har brukt siste tilgjengelige data, som er fra 1.kvartal 2019 til 3. kvartal 2020. Personer som trekkes ut til AKU blir intervjuet åtte ganger over to år, en gang i kvartalet. Vi har brukt alle intervjuene fra 1. kvartal 2019, og deretter kun førstegangsintervjuene fra de påfølgende rundene. Vi har avgrenset vårt utvalg til personer mellom 25 og 67 år, som er i jobb.

Den standardiserte yrkesklassifikasjonen som fins i AKU deler mellom kode 2211 – allmennpraktiserende leger og kode 2212 – legespesialister. Det er 96 leger i den første kategorien og 214 i den andre. For å skille sykehusleger fra andre legespesialister har vi lagt krav på at sykehuslegene skal jobbe innen næringen «helsetjenester» under eierform statlig forvaltning¹⁷. Med disse begrensningene står vi igjen med 185 sykehusleger.

Vi har sammenlignet legers arbeidstid med to andre grupper av arbeidstakere. Den første variabelen er konstruert med utgangspunkt i sykehuslegen, og er strukturert hierarkisk med tanke på at yrkene høyere opp på listen er ekskludert fra kategoriene lengre ned på listen:

- 1) Sykehusleger
- 2) Leger ellers
- 3) Sykehusansatte eller
- 4) Akademiske yrker ellers
- 5) Arbeidstakere ellers

Den andre sammenligningen er innenfor sykehus, mer spesifisert på yrkesnivå:

- 1) Leder
- 2) Akademikere ellers (hvorav 82 prosent andre medisinske yrker (sykepleiere, fysioterapeuter mm.), 16 prosent rådgivere innen økonomi, jus, IKT, 2 prosent realister og undervisningsyrker)
- 3) Høyskoleyrker/tekniske yrker (radiografer, helsesekretærer etc.)
- 4) Fagbrev (typisk helsefagarbeider)

¹⁶ AKU gjennomføres av SSB og er en del av den Europeiske arbeidskraftundersøkelsen. Hver runde intervjues ca. 24 000 personer. Utvalget trekkes blant personer bosatt i Norge i alderen 15–89. Det er opplysningsplikt for AKU (man har plikt til å delta i undersøkelsen hvis man trekkes ut) og dermed er svarprosenten her 85 prosent, noe som er høyt for en spørreundersøkelse. Hentet fra www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen

¹⁷ Det er nesten ingen leger i kode 2211 som jobber i næringskategori 86 (helsetjenester) under statlig forvaltning (13 stk.).

Vi har benyttet fire variabler for arbeidsforhold og arbeidstid fra AKU. Det er:

- 1) Type arbeidstidsordning
 - 1 Fast arbeidstid
 - 2 Varierende timetall fra uke til uke
 - 3 Ingen avtale om arbeidstid
 - 4 Tilfeldig arbeidsforhold
 - 5 Tilkalles bare ved behov
- 2) Avtalt arbeidstid i hovedarbeidsforholdet i referanseuken i hele timer
- 3) Faktisk arbeidstid i hovedarbeidsforholdet i referanseuken i hele timer
- 4) Ønske om en annen arbeidstid?
 - 1 Ja
 - 2 Nei

Vi presenterer statistikk over gjennomsnitt og fordelinger for sykehusleger og de to sammenligningsgruppene i arbeidslivet ellers og i sykehus.

Varierende arbeidstidsordning

Tabell 2 og tabell 3 viser fordelingen på arbeidstidsordning for sykehusleger relativt til andre yrkesgrupper utenfor sykehus og i sykehus. Det er 54 prosent av sykehuslegene som oppgir å ha varierende timeantall fra uke til uke. Dette er betydelig høyere enn for allmennpraktiserende leger og legespesialister (19 prosent) og for akademikere ellers (21 prosent). Det er omtrent på nivå med sykehusansatte ellers (48 prosent). Det tyder på at variabel arbeidstid er et kjennetegn ved sykehusarbeid, og som er til stede for yrkesgrupper som jobber turnus, jf. Tabell 2.

Tabell 3 Arbeidstidsordning for sykehusleger relativt til andre yrkesgrupper. Tall i prosent.

Yrke	Arbeidsavtale for hovedarbeidsforholdet					Total (n)
	Fast arbeids-tid	Varierende timetall fra uke til uke	Ingen avtale om arbeidstid	Tilfeldig arbeidsforhold	Tilkalles bare ved behov	
Øvrige arbeidstakere	73	21	5	0	1	21 208
Akademikere ellers	87	10	3	0	0	8 338
Allmennpraktiserende lege / legespesialist	71	19	8	0	1	73
Sykehuslege	45	54	1	0	0	185
Sykehusansatte ellers	50	48	1	0	1	1 313

Tabell 4 Arbeidstidsordning for sykehusleger relativt til andre grupper av sykehusansatte. Tall i prosent.

Sykehusansatt	Arbeidsavtale for hovedarbeidsforholdet				
	Fast arbeidstid	Variierende timetall fra uke til uke	Ingen avtale om arbeidstid	Tilkalles bare ved behov	Total (n)
Leder	77	8	15	0	52
Akademiker, ikke lege	48	51	0	0	828
Høyskoleyrker	62	37	0	1	293
Fagbrev	29	64	5	2	140
Sykehuslege	45	54	1	0	185

Tabell 4 og tabell 5 viser gjennomsnittlig arbeidstid avtalt i hovedarbeidsforholdet, og antallet timer faktisk jobbet i hovedarbeidsforholdet. Sykehusleger har i gjennomsnitt et høyere antall avtalte timer, sammenlignet med akademikere ellers og sammenlignet med allmennpraktiserende leger og legespesialister. Den avtalte arbeidstiden til sykehusleger er 40,8 timer i uken. Faktisk arbeidet tid er 38,7 timer i uken, men variasjonsbredden, målt ved standardavviket, er mye høyere for faktisk arbeidstid enn for avtalt arbeidstid. Det er i tråd med måten sykehuslegers arbeidstidsplaner er praktisert, hvor den avtalte tiden er gjennomsnittsberegnet til ca. 40 timer, mens leger i praksis jobber variabelt i vaktplan. Til sammenligning har verken akademikere eller andre leger utenfor sykehus tilsvarende økning i variasjonen mellom fast og avtalt arbeidstid.

Tabell 5 Gjennomsnittlig arbeidstid i timer. Sykehusleger vs. Andre yrkesgrupper

Yrkesgruppe	Arbeidstid	Gj.snitt	Std avvik	min	max
Akademikere ellers	avtalt arbeidstid	35,9	7,2	1	98
	faktisk arbeidstid	35,6	8,3	0	98
Allmennpraktiserende lege/legespesialist	avtalt arbeidstid	39,1	11,4	4	70
	faktisk arbeidstid	38,9	11,9	4	70
Sykehusansatte ellers	avtalt arbeidstid	33,6	7	1	60
	faktisk arbeidstid	32,4	10,6	0	72
Sykehuslege	avtalt arbeidstid	40,8	5,4	8	60
	faktisk arbeidstid	38,7	12,3	0	72
Øvrige arbeidstakere	avtalt arbeidstid	34,7	9,5	1	90
	faktisk arbeidstid	34,2	11,9	0	98

Tabell 6 Gjennomsnittlig arbeidstid i timer. Sykehusleger vs. Andre yrkesgrupper i sykehus

Yrkesgruppe	Arbeidstid	Gj.snitt	Std avvik	min	max
Akademiker, ikke leger	avtalt arbeidstid	33,8	6,3	3	47
	faktisk arbeidstid	32,5	10,4	0	64
Fagbrev	avtalt arbeidstid	27,4	10	1	38
	faktisk arbeidstid	25,1	13,5	0	49
Høyskoleyrker/teknikere	avtalt arbeidstid	35	5,8	8	45
	faktisk arbeidstid	34,6	8,7	0	72
Leder	avtalt arbeidstid	38,9	3,8	34	60
	faktisk arbeidstid	38,5	4,5	23	60
Sykehuslege	avtalt arbeidstid	40,8	5,4	8	60
	faktisk arbeidstid	38,7	12,3	0	72

Tabell 6 og tabell 7 viser avtalt og faktisk arbeidstid delt opp i kategorier. Tabell 5 viser sykehuslegers arbeidstid relativt til andre yrkesgrupper. Det er tydelig at leger i liten grad jobber deltid (<38 timer) som avtalt arbeidstid. Det er en noe høyere andel allmennpraktiserende leger og legespesialister som arbeider deltid som avtalt arbeidstid i sitt hovedarbeidsforhold. De fleste sykehusleger jobber mer enn 38 timer i uken. 66 prosent har avtalt arbeidstid i intervallet 39 til 46 timer. Når det kommer til hva leger faktisk jobber i referanseuken, så er det 66 prosent (2/3-deler) som jobber over 38 timer den uken. Den eneste andre gruppen som er i nærheten av å jobbe like mye, er allmennpraktiserende leger og legespesialister. Deres arbeidstid forgår hovedsakelig på dagtid.

Tabell 7 viser at leger har lengre avtalt og faktisk arbeidstid enn andre yrkesgrupper i sykehus. Ledere og andre akademikergrupper (i all hovedsak sykepleiere) har arbeidstidsordninger som i større grad er lagt til deltid- og heltidsstillinger uten tilsvarende bruk av merarbeidstid og lange vakter.

Tabell 7 Avtalt og faktisk arbeidstid. Tall i prosent. Sykehusleger vs. andre yrkesgrupper

Yrke		<38 timer	38 timer	39<46 timer	45< timer	Total (n)
Øvrige arbeidstakere	Avtalt arbeidstid	30,9	56,8	8,9	3,5	22 581
	Faktisk arbeidstid	30,3	56,1	8,9	4,8	22 589
Akademikere ellers	Avtalt arbeidstid	22,7	67,6	8,1	1,6	8 596
	Faktisk arbeidstid	22,1	67,9	8,1	1,9	8 599
Allmennpraktiserende leger / legespesialist	Avtalt arbeidstid	24,6	31,8	24,6	19,1	110
	Faktisk arbeidstid	24,6	30,9	24,6	20,0	110
Sykehuslege	Avtalt arbeidstid	7,6	17,3	66,0	9,2	185
	Faktisk arbeidstid	16,2	17,3	54,1	12,4	185
Sykehusansatte ellers	Avtalt arbeidstid	59,9	37,8	2,0	0,3	1 313
	Faktisk arbeidstid	53,5	38,4	5,6	2,5	1 313

Tabell 8 Avtalt og faktisk arbeidstid. Tall i prosent. Sykehusleger vs. andre yrker i sykehus

Yrke		<38 timer	38 timer	39<46 timer	45< timer	Total (n)
Leder	Avtalt arbeidstid	3,9	86,5	5,8	3,9	52
	Faktisk arbeidstid	5,8	84,6	5,8	3,9	52
Akademiker, ikke leger	Avtalt arbeidstid	63,2	34,3	2,3	0,2	828
	Faktisk arbeidstid	55,4	35,0	7,3	2,3	828
Høyskoleyrker/tekniske yrker	Avtalt arbeidstid	48,5	50,2	1,4	0,0	293
	Faktisk arbeidstid	44,0	50,2	2,7	3,1	293
Fagbrev	Avtalt arbeidstid	85,7	14,3	0,0	0,0	140
	Faktisk arbeidstid	80,0	16,4	1,4	2,1	140
Sykehuslege	Avtalt arbeidstid	7,6	17,3	66,0	9,2	185
	Faktisk arbeidstid	16,2	17,3	54,1	12,4	185

Tabell 8 og 9 viser svar på spørsmålet om den ansatte ønsker seg en annen arbeidstidsordning under forutsetning av at lønnen øker tilsvarende. Den viser at det er en relativt sett høyere andel leger, både allmennleger og legespesialister og sykehusleger som svarer ja, enn andre yrkesgrupper. I og med at disse yrkesgruppene jobber lange uker, er det rimelig å tenke seg at den endringen disse ønsker seg er en reduksjon i timer heller enn en økning. Blant sykehusansatte er det en høyere andel av både ledere og ansatte med fagbrev som ønsker seg

en annen arbeidstidsordning enn leger. Blant personer med fagbrev (som hovedsakelig er helsefagarbeidere) er det rimelig å tenke seg at de ønsker lengre arbeidstid, ettersom flertallet har kort ukentlig arbeidstid.

Tabell 9 Ønske om endring i arbeidstidsordning. Sykehusleger vs. andre yrkesgrupper. Tall i prosent.

Yrke	Ønske om annen arbeidstid		
	Ja	Nei	Total (n)
Øvrige arbeidstakere	9	91	20 909
Akademikere ellers	8	92	8 128
Allmennpraktiserende leger / legespesialist	14	86	106
Sykehuslege	12	88	166
Sykehusansatte ellers	8	92	1 221

Tabell 10 Ønske om endring i arbeidstidsordning. Sykehusleger vs. andre yrkesgrupper. Tall i prosent.

sykehusansatt	Ønske om annen arbeidstid		
	Ja	Nei	Total (n)
Ledere	16	84	50
Akademiker, ikke leger	8	92	771
Høyskoleyrker/tekniske yrker	6	94	270
fagbrev	15	85	130
Sykehuslege	12	88	166

5 Avpolitisert arbeidsorganisering i en kvantifisert førstelinje?

Bitten Nordrik og Per Bonde Hansen

5.1 En del av førstelinjen i staten: Brukerkontakt

Dette kapittelet handler om det som gjerne kalles «brukerkontakt» i et utvalg statlige etater. Brukerkontakt går også under navn som «førstelinje», «kontaktsentre» og andre begreper som sikter til de enheter der statlige virksomheter kommuniserer med publikum om tjenestene. Mer spesifikt retter vår studie seg mot medlemmer i NTL som er ansatt ved enheter som har ansvar for å svare på henvendelser fra publikum og/eller veilede i faglige spørsmål, enten per e-post, telefon eller chat. Temaet er hvordan denne gruppen ansatte styres og kontrolleres, og hvordan styrings- og kontrollsystemene virker inn på arbeidsorganiseringen og mulighetene til å øve innflytelse på organiseringen av arbeidsdagen og dermed på arbeidstiden.¹

Spørsmål som angår arbeidstid, kontroll og styring er på flere måter særlig relevante for denne gruppen arbeidstakere. Flere nyhetsoppslag har rettet oppmerksomheten mot ansatte i førstelinje som opplever svært få muligheter til å styre egen arbeidshverdag og samtidig utsettes for digitale målesystemer som registrerer aktiviteter og tidsbruk i detalj.² Tillitsvalgte og ansatte opplever seg overvåket av arbeidsgiver, som en følge av utstrakt måling av arbeidet.³

Mer allment, kan denne gruppen ansatte anses som en «fortropp» i reformene som har preget offentlig sektor i løpet av de siste tiår. Siden 1980-årene har offentlig forvaltning gjennomgått reformer, blant annet med formål om at offentlige tjenester skulle bli mer service- og brukerorienterte, og resultat- og effektivitetsorienterte (se mer nedenfor). Som den gruppen ansatte som har kontakt med publikum, utgjør styringen og organiseringen av arbeidet i førstelinje dermed et sentralt nedslagsfelt for det statlige reformarbeidet. De senere årene har digitalisering blitt en sentral del av brukerorienteringen og tjenesteutviklingen. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets digitaliseringsstrategi fra 2019, står det at ambisjonen er en «digital transformasjon» i offentlig sektor som «innebærer at virksomhetene gjennomgår radikale endringer med mål om bedre brukeropplevelser og smartere og mer effektiv oppgaveløsning» (Hagen 2019, s. 30). Digitalisering angår dermed denne gruppen ansatte på to måter: Digitale systemer brukes som verktøy i driften av virksomheten, og styringen og kontrollen med de ansatte. I tillegg er digitalisering en ambisjon for det overordnede statlige reformarbeidet for brukerreting. Digitalisering og brukerreting utgjør dermed sider i rammen rundt ansattes arbeidshverdag, og mulighetene for autonomi, innflytelse og medbestemmelse.

¹ Vi vil i det følgende bruke begrepet førstelinje, selv om det gjerne forbindes med ansikt-til-ansikt-publikumskontakt.

² Fri Fagbevegelse. Hentet fra www.frifagbevegelse.no/nyheter/nav-registrerer-antall-sekunder-lasse-tar-pause-6.158.675709.01858b4440 Lest 30.11.2021.

³ Fri Fagbevegelse. Hentet fra www.frifagbevegelse.no/aktuell/eva-helen-og-renate-har-folt-seg-overvaket-pa-jobb-i-skatteetaten-og-statens-lanekasse-6.158.618534.8532aff6b Lest 30.11.2021.

5.2 Tidligere forskning

Det finnes svært mye internasjonal forskning på ansatte i «call-sentre» og «kontakt-sentre» i privat sektor. Forskingen tar for seg hvordan arbeidsbelastning, stress og psykososialt arbeidsmiljø henger sammen med trekk ved arbeidet i ulike virksomheter. En rekke forskningsbidrag finner at ansatte i slike sentre opplever lav grad av autonomi og kontroll, og høyt stressnivå som en følge av stor arbeidsbelastning (Gonçalves-Candeias mfl. 2021; Miller mfl. 2016).

Funnene er gjort på bakgrunn av undersøkelser i privat sektor, og overføringsverdien til vår undersøkelse er dermed ikke åpenbar. Samtidig er det flere likheter. Eksempelvis omtales de som betjenes i offentlig sektor som «brukere». Brukerorienteringen i offentlig sektor kan ses i lys av en mer overordnet utvikling der offentlig sektor skulle gjøres mer lik bedrifter i privat sektor, med den konsekvens at markedslogikker skulle prege terminologi og organiseringen av tjenestene (Christensen, Egeberg et al., 2017). En forskjell er imidlertid at kontaktsentre i privat sektor retter seg mot salg og kommersiell virksomhet. Samtalene er gjerne rutinepregede, med krav om at ansatte følger en «scripted dialogue when interacting with customers and follow highly detailed instructions» (Deery et al., 2002, hentet fra Zapf et. al., 2003).

Mer allment, mottar ansatte på call- og kontaktsentre ofte henvendelser som ligner hverandre, noe som gjør arbeidet er standardisert, monotont og repetitivt, og flere forskningsbidrag har brukt begreper som «moderne taylorisme», for å kaste lys over den arbeidsprosess de ansatte er en del av (Miller, 2016, s. 57). I motsetning til dette håndterer våre informanter komplekse saker og spørsmål, og skal ikke selge produkter, men gi innbyggere de tjenestene de har krav på. Våre informanter beskriver i tillegg at en har forsøkt å åpne for mer autonomi, gjennom å bevege seg bort fra streng regulering av arbeidsdagen, i form av på forhånd avtalte pauser og arbeidsoppgaver. I stedet er det krav om et bestemt antall timers «pålogging», det vil si timer som er avsatt til å besvare telefon. Innenfor rammene av dette, kan ansatte legge opp dagen sin selv.

Likevel opplever også våre informanter sin arbeidssituasjon og arbeidsdagens organisering som rigid og lite fleksibel. Dette gjelder særlig den tiden av arbeidsdagen som går med til å besvare telefoner. Zapf, Isic et al. (2003) finner, i likhet med andre forskningsbidrag, at graden av kontroll, autonomi og belastninger henger sammen med tid brukt på telefon. Det samme fremgår av vår undersøkelse. Ansatte med mye tid på telefon opplever sin arbeidssituasjon som dårligere, og arbeidsdagen som mer rigid og kontrollert. En forklaring som trekkes fram er at ansatte i «back-office» har mer kontroll over arbeidsoppgavene, da de er mindre direkte styrt av kundenes henvendelser, og har mer autonomi i arbeidet. Et annet trekk ved arbeidet som gjør at erfaringen fra kundebehandlere i privat sektor også kan ha relevans for våre informanter er at de som sitter på telefon, selv om de ikke er underlagt krav om salg, opplever et sterkt press knyttet til å besvare flest mulig telefoner. En kan slik sett snakke om en ambisjon om maksimering som kan minne om forretningsdrift. «Produksjon» brukes som begrep for å beskrive arbeidet.

Ved siden av manglende autonomi, viser forskning at de kravene som kommunikasjonen med kunder stiller til emosjonell fremtoning oppleves som en belastende side ved arbeidet. Om det kreves av ansatte å fremtre på måter som ikke korresponderer med sinnsstemning kan det oppstå «emosjonell dissonans» (Zapf. et al., 2003, s. 314–316). Også våre informanter oppgir at

de emosjonelle sidene ved arbeidet kan være krevende, men også at det å mestre krevende henvendelser oppleves givende og utfordrende i positiv forstand. Flere tidligere studier fra call-sentre i privat sektor har med andre ord relevans for den samme yrkesgruppen i offentlig sektor. Vi finner imidlertid få undersøkelser som problematiserer ansattes innflytelse utover opplevd autonomi, altså ansattes innflytelse i form av både medvirkning og medbestemmelse, som er hovedfokus i vår undersøkelse.

5.3 (Om)organisering av statlig sektor

Som vi skal se i denne undersøkelsen, utsettes ansatte i førstelinjen for utstrakt kontroll og måling gjennom digitale verktøy, og de ansatte opplever liten innflytelse på arbeidsdagens organisering. Sterk resultatorientering knyttet til mål om å betjene flest mulig på telefon, oppgis som en av de sentrale grunnene for den rigide arbeidshverdagen. Før vi går nærmere inn på hvordan informantene opplever sin situasjon, vil vi gi et kort innblikk i sentrale utviklingstrekk som antas å ha stor betydning for organisering av arbeidsdagen, samt ansattes innflytelse på dette området. Et slikt utviklingstrekk angår styringen og organiseringen av offentlig sektor.

I internasjonal forskning beskrives endringene i statens organisering og rolle overordnet sett som en overgang fra «government» til «governance» (Levi-Faur, 2012). Noe forenklet innebærer overgangen vesentlige endringer i «rasjonale» som ligger til grunn for samfunnsstyringen (Rose, 1999; Dean, 2006; Supiot, 2017). Først og fremst rommer overgangen at forholdet mellom stat og marked er forskjøvet. Dermed har områder som tidligere var gjenstand for politisk kontroll og regulering, det være seg kapitalbevegelser, interne markedsreguleringer, en del velferdstjenester med mere, blitt deregulert og flyttet ut av arenaer for politisk kontroll. En annen side ved overgangen er endringer i organiseringen av politikkområder som tidligere har vært ansett som et statlig ansvar. Ved at politikkområder flyttes fra politiske til teknisk-administrative organer, har direkte statlig styring blant annet blitt erstattet med en form for rettsliggjøring eller juridifisering. Markedsgjøringen og rettsliggjøringen har bidratt til å endre betingelsene for demokratisk styring. En sentral side ved dette angår hvordan markedet styrkes mens mulighetene for politisk styring svekkes. «I stedet for at politikken står over markedet, står markedet i dag over politikken» (Eriksen, 2016).

Mer spesifikt regnes New Public Management (NPM), ofte referert til som en «familie» av moderniseringsideer for offentlig sektor hentet fra privat sektor, for å ha hatt stor betydning. Reformens kjerne er ideer om profesjonell ledelse, dvs. at ledere besitter ledelseskunnskaper og frihetsgrader til å ta avgjørelser, oppsplitting av virksomheter i flere selvstendige resultatenheter, økt konkurranse, samt bruk av kontrakter som politisk styringsinstrument. NPM regnes også for å ha en klar ideologisk-politisk dimensjon, som peker i retning av at «økonomismens logikk» skal implementeres i offentlige politisk-administrative systemer, som ellers er preget av andre logikker og verdier enn de økonomiske. Eksempler på slike er særlig de demokratiske og rettssikkerhetsmessige logikkene (Røvik 2007). Bevegelsen i retning av markedsbaserte løsninger gjenfinnes også i Norge. Det er imidlertid en større diskusjon om hvor omfattende denne overgangen har vært i norsk sammenheng, samtidig som det er enighet om at også den norske staten har gjennomgått reformer.

I norsk sammenheng har NPM-reformer særlig tatt form som mål- og resultatstyring og fristilling av statlige virksomheter. Ideelt sett baseres mål- og resultatstyring på en overordnet politisk målformuleringsprosess og en underordnet teknisk-nøytral iverksettings- og tilbakeføringsprosess. Hvor nøytrale slike prosesser i praksis er, vil bli drøftet fortløpende i dette kapittelet. Videre var styringsteknikken ment å skulle dreie oppmerksomheten mot resultat, effektivitet, marked og konkurranse, og mindre mot regler, prosess og ulike interne hensyn (Christensen og Lægneid, 2001, s. 67–75). Teknikken kjennetegnes ved 1) formulering av klare, stabile, konsistente og konkrete mål som det er opp til ledelsen å fastsette. Målene må være operasjonaliserbare, og kunne fungere som forpliktende målestokker for oppnådde resultat som 2) lar seg rapportere tilbake til overordnet nivå med utgangspunkt i spesifiserte resultatindikatorer, som 3) kan gjøres til gjenstand for resultatoppfølging ut fra prinsippet om at suksess og gode resultater skal belønnes, mens manglende resultatoppnåelse skal straffes (Christensen, Egeberg et al., 2017).

Ett for vår undersøkelse spesielt relevant trekk ved NPM-reformene er brukerrettingen av offentlige tjenester. Brukerretting har vært et sentralt mål for utvikling av offentlige tjenester i over 20 år. Hva brukerretting betyr og hvordan det skal realiseres har vært diskutert i omtrent like lang tid (Econ)⁴. I et regjeringsdokument fra 2019⁵ konkretiseres brukerrettingen ved at livshendelser skal danne utgangspunkt for utviklingen av såkalte «sammenhengende tjenester», uavhengig av sektor eller forvaltningsnivå. Av melding til Stortinget 27 (2015-2016) «Digital agenda», fremgår det at brukerrettingen skal realiseres gjennom digitale løsninger og det presiseres at de digitale tjenestene må være en del av digitale arbeidsprosesser i de respektive statlige virksomhetene. Utover styringssignalene som er nedfelt i stortingsmeldingen overlates selve organiseringen av arbeidet til de respektive etatene som også henstilles om å bruke markedet der det anses som hensiktsmessig.

Når det gjelder organisering av offentlig sektor, beslutnings- og iverksettingsprosesser er litteraturtilgangen stor (Christensen, Egeberg et al., 2017; Roness, 2007). Her finner vi også undersøkelser som har sett nærmere på hvordan brukerretting og digitalisering har blitt implementert i ulike statlige etater (Andreassen and Uppman, 2020; Econ, 2007). Slike studier fokuserer gjerne på forankring av prosessene, iverksatte tiltak og evaluering av disse. Derimot finner vi færre studier som retter søkelyset på ansatte i kontaktsentra sine erfaringer med reformene, organisasjonsendringene og brukerrettings- og digitaliseringsprosjektene. Således vet vi mindre om denne gruppen ansatte sine erfaringer med organisasjonsendringene som har fulgt i kjølvannet av statens brukerrettings- og digitaliseringsprosjekt.

Av overnevnte stortingsmelding fremgår det tydelig at første- og andrelinjeansatte i statlige virksomheter vil berøres av de pågående prosjektene som går ut på å:

... understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i offentlig sektor som helhet. Digital transformasjon betyr å endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgavene på ved hjelp av teknologi. Det innebærer at virksomhetene gjennomgår radikale endringer med mål om bedre brukeropplevelser og smartere og mer effektiv

⁴ www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/fornyning/econ_brukerretting_offentlig_tjenesteproduksjon.pdf

⁵ www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=3, Lest 21.12.2021

oppgaveløsning. En slik tilnærming kan føre til at organisasjonen må endres, ansvar flyttes, regelverket skrives om, eller prosesser designes på nytt (St.ml. 27, 2015-2016).

I enkelte av våre informanternes virksomheter har prosjektene resultert i at publikumsskranke er erstattet av det som gjerne kalles kontakt-sentre der et bredt spekter av henvendelser håndteres. Med de omfattende omleggingene har også digitale systemer fått økende betydning for organiseringen så vel som utførelsen av arbeidet.

5.4 Fra resultatmål til effektmål: Færre mål og mindre styring

I sammenheng med NPM-reformene har offentlige organer fått plikt til selv å rapportere resultatene av egen virksomhet til forvaltning og politiske myndigheter. Forvaltningsrevisjonen benytter ofte myke reguleringer (Veggeland, 2010, s. 48) som gjerne tar form av et stort antall mål og målinger av ansatte i ulike statlige etater. I dette avsnittet skal vi se nærmere på utformingen av mål- og resultatstyringssystemene i statlig sektor for dernest å se nærmere på hvilke erfaringer våre informanter har gjort seg med denne måten å organisere virksomheten på.

Som nevnt har brukerretting vært et sentralt mål i forvaltningspolitikken siden 1990-tallet. I forbindelse med stortingsbehandlingen av Langtidsprogrammet for 2002-2005⁶ sluttet Stortinget seg til prinsipper om en mer brukerrettet forvaltning. Målet var å fornye offentlig sektor ved å sette brukerne i sentrum. Med det skulle behovene til de enkelte brukerne og brukergruppene styre hvilke tjenester som skal ytes og hvordan de gis.⁷ I 2019 gikk statlig og kommunal sektor sammen om en strategi for digitalisering av offentlig sektor. Som allerede påpekt bygger digitaliseringsstrategien på brukerrettingsstrategien. I redegjørelsen for digitaliseringsstrategien vises det til OECDs «Digital Government Review of Norway»⁸ der det kommer frem at Norge er et av de landene som har kommet lengst når det gjelder digitalisering. Allikevel hevdes det å være et behov for sterkere styring og samordning av arbeidet:

OECD påpeker særlig behovet for sterkere koordinering og tydeligere rolle og ansvarsfordeling mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Anbefalingen er at Norge fremover fastsetter ambisiøse og forpliktende mål for å øke effektiviserings- og digitaliseringstakten.⁹

Mot dette bakteppet fastsatte Rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell¹⁰, krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekt. I den forbindelse ble det også utarbeidet en rekke veiledere¹¹. Vi skal kort referere veileder nr. 10¹² som angår målstruktur og målformulering.

⁶ www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=21511 Lest 21.12.2021

⁷ www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-30-2000-2001-/id134195/?ch=1 Lest 13.12.2021

⁸ www.oecd.org/gov/digital-government-review-of-norway-9789264279742-en.htm Lest 13.12.2021

⁹ www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=1 Lest 13.12.2021

¹⁰ www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_108_2019.pdf Lest 17.12.2021

¹¹ www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/veiledninger-for-statens-prosjektmodell/id2703533/ Lest 17.12.2021

¹² www.regjeringen.no/contentassets/d16417cc990c457db3fb2965dcd3abe/veileder_nr10_malstruktur_og_malformulering.pdf Lest 17.12.2021

Først og fremst er det behovsanalyser som skal kunne berettige prosjekter og som danner grunnlaget for formulering av mål. Derneft må det skapes sammenheng mellom behov som utløser tiltak i behovsanalysen og prosjekts mål. Ifølge Flyverbom and Garsten (2021) er dette en distinkt måte «å se, forstå og styre fremtiden på».

Men kunnskapsgrunnlaget som styringsformen baseres på – karakterisert som «anticipatory governance» – har en tendens til å forbli uproblematisk. Historisk sett er det ikke nytt at en ved hjelp av kunnskap om nåtiden forsøker å forutse fremtiden. I så henseende har en lenge forsøkt å aggregere informasjon som har latt seg representere i numeriske data (Supiot, 2017). Det nye for vår tid er at digitale spor enkelt kan kombineres og analyseres ved hjelp av automatiserte behandlingsformer som algoritmer, som i stadig større grad legges til grunn for prediksjon av fremtidig adferd. Prediksjonene visualiseres i form av tall, statistikker, kakediagrammer og flytskjemaer som tilsynelatende viser oss verden «slik den er». Hvordan beregningene faktisk gjøres er det som regel vanskelig å få innsikt i. Forfatterne karakteriserer de tallbaserte datavisualiseringene for «indicative snapshots» (Flyverbom and Garsten, 2021, s. 9) som gjerne fremstilles som angivelige, deskriptive tall og «fakta» som skaper lite rom for deliberasjon og forhandling.

Med bakgrunn i brukerrettings- og digitaliseringsstrategien er det foretatt behovsanalyser i våre informanters etater. På bakgrunn av disse er det definert samfunns mål som er definert som:

... den nytte eller verdiskaping som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet.
Samfunns målet skal vies eiers intensjon og ambisjon med tiltaket (Veileder nr. 10, s. 2).

Samfunns målet ivaretar eierperspektivet og når dette er satt utledes effektmål som er

... et utrykk for den direkte effekten av tiltaket, for eksempel den virkning/effekten tiltaket skal føre til for brukerne (Veileder nr. 10, s. 2)

Effektmål ivaretar brukerperspektivet og det fremkommer gjerne på bakgrunn av større samfunnsøkonomiske analyser som det er utarbeidet en egen veileder for.¹³ Derneft utarbeides resultatmål som

... angir de konkrete indikatorer/måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen/leveransen av tiltaket/prosjektet.

Resultatmål hevdes å representere «leverandørens» perspektiv. Som huskeregel anføres det at målene må være SMARTER, hvilket blant annet betyr kvantitative der det er mulig eller etterprøvbare på andre måter.

Av statens målhierarki fremgår det at det ligger betydelig dokumentasjon og føringer av stor betydning for hvordan arbeidet organiseres i våre informanters virksomheter. Men som en av de tillitsvalgte i vår studie påpekte, er omfanget så stort, og språket ofte så teknisk, at det er vanskelig å tilegne seg. Slik sett opplever de tillitsvalgte så vel som de ansatte at informasjonen først når dem i form av måltall eller indikatorer. Alle beregninger, begrunnelser og krav og

¹³ www.dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf Lest 21.12.2021

forventninger forsvinner fra agendaen og danner bakgrunn for svarene vi fikk da vi ba informantene om å redegjøre for styringssystemet i deres virksomhet:

Departementet stiller ikke så mange krav til etaten utover svarprosent. Svarprosenten skal ligge på mellom [xx og xx prosent], tror jeg det var.

Ingen informanter oppgir å ha kjennskap til hvorfor svarprosenten er som den er. Men informantene opplever at ledelsen generelt er svært opptatt av å oppfylle dette målet, selv om enkelte ledere er mer opptatt av det enn andre. En informant formulerer seg slik om hvordan ledelsen opplever å forholde seg til kravet om svarprosent:

De er så opptatt av telefoner i etaten, at det er helt vilt. Prosenten som er satt er det viktigste i hele verden.

I tillegg til at målhierarkiet og styringsinformasjonen som ligger til grunn for det synes vanskelig tilgjengelig for våre informanter, hører det med til historien at ansatte gjennom sine representanter heller ikke har formell innflytelse på de respektive nivåene. Ifølge Falkum (2020) har grensedragningen mellom statsansattes medbestemmelsesrett og politiske beslutninger alltid vært omstridt. De ansatte har ikke medbestemmelse over de statlige virksomhetenes overordnede politiske mål, men de kan kreve medbestemmelse når det gjelder tiltak for å nå målene, noe som også innebærer de måtene statlige virksomheter organiseres og drives på for å kunne nå dem. NTL har tidligere påpekt at styringsdialogen mellom departementer og virksomheter avkorter mulighetene for medbestemmelse. «I statlig sektor fattes store og viktige beslutninger for arbeidstakerne i etatsstyrings-dialogen mellom departement og underliggende etater, en styringslinje hvor arbeidstakerne ikke er representert»¹⁴. NTL har i så henseende reist krav om en formalisert rett til å delta i etatsstyringsdialogen. Likeledes har NTL påpekt mangelfull involvering i prosessen med å bryte ned målene og formulere krav og prioriteringer nedover i organisasjonene (Bjerke og Eilertsen, 2021, s. 99). Erfaringsmessig har således ansatte og deres representanter hatt liten formell innflytelse på det som omtales som statens målhierarki.

Den store informasjonsmengden, dens tekniske karakter og fravær av medbestemmelse har bidratt til at det meste når de ansatte i form av tall eller indikatorer, som i stadig større grad preger relasjonen mellom nivåene i styringskjeden slik Supiot (2017) på grunnlag av internasjonale studier har påpekt tidligere:

... the relation between central and regional and local government, or equally public agencies, are likewise specified by numerical objectives. Contracts of 'agreed objectives' have mushroomed beyond any possible overview ... All of these contracts are of course accompanied by performance and procedures indicators, in order monitor their execution (Supiot, 2017, s. 156)

Ifølge Supiot utfordrer denne type målhierarkier de demokratiske forhandlingsmodellene. Indikatorene, eller standardene, som oftest er resultat av «contracts of agreed objectives», som ansatte av flere grunner sjeldent har reell innflytelse på (Supiot, 2017). Også i tidligere Medbestemmelsesbarometre (2016, 2017, 2018, 2019, 2020) har vi påpekt at standardisering i

¹⁴ www.ntl.no/fokusomraade/203744

form av ekspertdrevne indikatorer endrer relasjonene mellom partene. Jo høyere grad av standardisering, jo lavere grad av medbestemmelse.

Mål- og resultatstyring er altså et virkemiddel for politisk og administrativt lederskap hvor resultatmålingssystemer skulle gjøre det mulig å gjennomføre systematisk etterprøving av oppnådde resultater sett i forhold til ressursinnsatsen. I kjølvannet av Gjørsv-kommisjonens innstilling oppsto det en offentlig debatt om målesystemenes kompleksitet (Christensen, Egeberg et al., 2017). Også NTL har ved flere anledninger ytret kritikk, både mot mengden mål og risikoen for målforskyvning,¹⁵ samt mot «rapporterings- og målstyringssystemer som identifiserer den enkelte og fratar de ansatte innflytelse over egen arbeidshverdag», og mot «individualiserte mål og vurderinger, da de er subjektive, vilkårlige og hindrer et likeverdig partsforhold».¹⁶

Også i faglitteraturen har utfordringer knyttet til mengden mål og faren for målforskyvning vært kjent. At politikere synes å ha operert med for mange mål og derav har fått problemer med å prioritere dem har av enkelte blitt sett som en «pervertering» av mål- og resultatstyring i enkelte etater. Det finnes eksempler på etater som har operert med over 100 resultatmål som det skulle rapporteres på. Detaljstyring fra overordnet nivå ble sammen med overdrevne rapporteringskrav definert som uønsket og forsøkt motvirket av Solberg-regjeringen som anmodet om å redusere antallet resultatkrav i tildelingsbrevene. I flere av veilederne til statens prosjektmodell advares det også mot målforskyvning eller «målforvirring».¹⁷

Våre informanter er godt kjent med NTLs engasjement i måten forvaltningen styres og ledes på, og flere bruker som en forklaring på at ledelsen i deres respektive etater synes å ha redusert antall mål og målinger den senere tiden. En tillitsvalgt i en etat beskrev hvordan man nå heller skulle operere med «effekt» heller enn tall:

Da jeg startet var det stor åpenhet om tall, etaten var veldig målstyrt, med fokus på både gruppenivå og individuelt. Plutselig fikk vi beskjed om at ledelsen ville måle effekten fremfor tall.

Med bakgrunn i statens målhierarki er det imidlertid grunn til å reise spørsmål om det er snakk om både-og eller enten-eller: At etatsledelsen skal levere på effektmål behøver ikke tilsi at mål- og resultatstyring forlates som prinsipp. Snarere tvert imot.

Hva som skiller effektmål fra resultatmål, fremstår som uklart for våre informanter. Som nevnt er informantene godt kjent med innføringen av effektmål, men kjenner i liten grad til hva det i praksis innebærer. Informanter tilknyttet brukerkontakt er opptatt av og opplever at tall for svarprosent på telefon er viktigst. De opplever også at det har skjedd en dreining mot at antall mål har blitt redusert. Samtidig erfarer flere at fraværet av andre spesifiserte mål har gitt rom for usikkerhet: Ansatte blir på den ene siden fortalt at de ikke lenger skal måles på mange indikatorer, samtidig er informantene klar over at systemene som benyttes åpner for at ledelsen kan måle mer eller mindre alt de foretar seg. Fravær av mål oppleves altså ikke som fravær av kontroll, men en mer klar kontroll. En informant formulerte seg slik:

¹⁵ www.medlem.ntl.no/Content/99684/cache=20200106165907/NTL-Markedsstyring-2012-nett.pdf

¹⁶ www.static1.squarespace.com/static/5b60351255b02cbf3227d47d/t/5beeada7352f53969ec52992/1542368687296/Vedtatt_Php_2019_2022.pdf Lest 17.12.2021.

¹⁷ www.ntnu.no/documents/1261860271/1263838555/Veileder+nr+1+Det+sentrale+styringsdokumentet.pdf

Da antall mål ble redusert var mange fornøyd med det, men på en måte har overgangen gjort det skumlere. Vi vet jo at lederne våre fremdeles har tilgang til de samme tallene, og at de kanskje bruker dem aktivt, men nå blir vi ikke orientert om det. Nå aner jeg ikke om min leder bruker alle mulighetene han har til å sjekke alle tallene som ligger i systemet. I prinsippet kan min leder, etter hver samtale jeg har hatt, eksempelvis sjekke hvilket «terningkast» jeg har fått på SMS-målingen.

Med SMS-måling menes melding som sendes til innringere etter brukerkontakter.

Sannsynligheten for at en etatsledelse utelukkende vil forholde seg til effektmål kan med fordel ses i sammenheng med det Christensen, Egeberg et al. (2017) beskriver som «ansvarsproblemet», som refererer til hvem som skal ta ansvar for dårlige resultater og æren for gode resultater. I Norge står ministerstyreprinsippet sentralt, hvilket innebærer at den enkelte statsråden er ansvarlig for alt som foregår i underliggende virksomheter. Samtidig hevdes resultatstyring, kontraktstyring og fristilling av statlige organisasjoner å ha gitt større autonomi for administrative ledere og fristilte forvaltningsorganer. Slik sett har den administrative ledelsens skjønnsutøvelse i den daglige driften økt, samtidig som ledelsen har blitt underlagt et mer rigid resultatrapporteringsystem slik at overordnede skal kunne kontrollere at man oppnår de målene som er satt. «Man kan få større kontroll eller mer autonomi, men det er vanskelig å få begge deler samtidig, eller å finne et stabilt balansepunkt mellom de to hensynene» (Christensen, Egeberg et al., 2017, s. 189). Tendensen så langt hevdes å være at økt frihet til å disponere tildelte ressurser har blitt fulgt opp av intensiverte rapporterings- og overvåkingssystemer. Forfatterne Christensen, Egeberg et al. viser også til tendensen til utelukkende å stille administrative ledere til ansvar for det som står i kontrakten, enten det er en individuell kontrakt eller organisatoriske kontrakter som tildelingsbrev fra departement eller underliggende forvaltningsorgan (mfl.), kan resultere i en «sjekklister-tilnærming» til ansvarsforhold.

Selv om etatsledelsen i våre informanternes virksomheter har færre uttalte resultatmål, synes det ikke å være noen innskrenking i mulighetene for måling og kontroll, noe både ansatte og mellomledere også gir uttrykk for. Slik informanten nedenfor uttrykte seg, kan det virke som at det ikke var måling og informasjonsinnhenting i seg selv, men manglende visshet om hvorvidt de blir utsatt for slik kontroll, som opplevdes mest problematisk.

Den manglende klarheten i hva man måles på, går ut over ansattes opplevelse av kontroll med egen arbeidssituasjon. Man befinner seg i en situasjon der det er uklart hvordan man blir vurdert og hvordan informasjon anvendes. Dette skiller seg fra tidligere, da bruken av mange mål gikk sammen med en større åpenhet om hva man ble målt på (informanten formulerer seg i fortid, ettersom vedkommende nettopp hadde sluttet i sin jobb på intervjuetidspunktet):

De (ledelsen, vår anm.) skal liksom ikke måle oss, men jeg skulle ønske de var mer ærlige på hva de faktisk gjør. ... Jeg skulle nesten ønske at det var flere mål og mer overvåking, for på den måten vet alle. Jeg overhørte lederen min da jeg satt i skranke, han sa at de ikke fikk lov å måle for da blir fagforeningene sure. ... Man føler seg ganske overvåket og samtidig ikke. Dette syntes jeg var veldig vanskelig – jeg skjønnte ikke når jeg ble overvåket, samtidig følte jeg at jeg ble det hele tiden. Lederne sa de ikke fulgte med på hva jeg gjorde, samtidig kunne jeg få en mail om at jeg hadde vært lenge borte. Jeg følte jeg ble overvåket, lederen sa jeg ikke ble det, samtidig visste jeg at jeg ble det. Det er vanskelig å forklare hvordan det oppleves.

Som det kommer frem av sitatet, presiserer riktignok informanten at vedkommende «nesten ønsker» at det var flere mål. Slik dette kan tolkes, var ikke før-situasjonen mer ønskelig enn nåsituasjonen, men *selv* førsituasjonen opplevdes bedre enn nåsituasjonen. Andre sier helt eksplisitt at de synes det er greit med mange mål fordi de da vet hva som forventes av dem og hvordan de kan få gjort sin arbeidsinnsats synlig. Svarprosent blir slik et tegn på at man har utført jobben sin på en god måte (ansatt, sentralbord).

Som informanten ovenfor er inne på, gir digitale verktøy mulighet for intim kontroll med de ansatte. Eksempelvis er det mulig å «hente ut» en rekke tall, som en leder uttalte:

... hvor mange som har prøvd å ringe, hvor mange som faktisk fikk svar, hva som var den lengste ventetida, og snitt for dette. Det er også mulig å gå ned på medarbeidernivå. Vi kan også gå tilbake og se på «hvilken veileder som egentlig har snakka med den personen», hvis jeg får et telefonnummer, kan jeg gå inn og søke. Så jeg kan få mye detaljer hvis jeg vil det. Og så er det et annet system. Hvis det er en sak, så logger vi det vi egentlig svarte, og hva henvendelsen gjaldt. Sånn at den neste som tar telefonen skal ha en følelse av hva den gjaldt. Vi tar også ut statistikk om hva samtalene dreier seg om for tida, for å følge med på om vi plutselig får henvendelser om spesielle saker som gjør at vi burde få mer info på nettsidene. Så jeg er mye mer opptatt av å bruke systemene til det. Men så er noen flinkere til å registrere i det systemet [som registrerer hva sakene gjaldt] enn andre. Og det skjer vel iblant at samtalen har gått fryktelig dårlig, og så driter du i å skrive det. Men så er det sånn – men jeg vet at det var deg. Jeg kan sjekke deg opp [latter]. Men da tenker jeg, at da tar vi en prat om hva skjedde. Det kan være mange grunner til at en samtale gikk dårlig. Til neste gang – hvordan unngår vi dette.

Slik informanten legger det fram, er det store muligheter for målinger på individnivå. Vedkommende oppgir imidlertid ikke å primært bruke dette som et overvåkningsverktøy, men for å informere kolleger om status på saker, og for å styre informasjonen til brukerne. Samtidig – slik sitatet kan leses – er leder bevisst muligheten til å ta systemer i bruk også for individformål.

At virksomhetsledelsen ikke frasier seg mulighetene for å kontrollere på visse parametere, kan også forstås på bakgrunn av den «totale mobilisering» som Supiot (2017) hevder følger av arbeidssystem basert på mål og resultatstyring. Med det refererer forfatteren til mulighetene virksomhetsledelsen har for å reagere i sanntid på signaler, som gjør det mulig for dem å oppfylle målene som programmer har utregnet og overordnede nivåer har satt for dem:

Under this new regime of work produced by governance by numbers, worker do not carry out orders in a timeframe agreed in advance but must be prepared to respond to the need of the market as judged by the employer.

Selv om mellomledere vet at mulighetene for å måle og kontrollere er til stede, kan det virke som at vår informant kun benytter seg av dem i visse tilfeller, eller i det minste antyder at vissheten om målinger på individnivå fungerer som et «ris bak speilet». Det synes imidlertid ikke å foreligge noen policy som tilsier at mulighetene ikke skal benyttes. Lederen er likevel opptatt av at ansatte ikke skal føle seg overvåket.

Jeg håper at de ikke føler seg kontrollert. Håper virkelig at de ikke sitter med en «storebror ser deg-følelse», det ville jeg tenkt var skikkelig ille. Nå tror jeg vel kanskje

ikke de helt har totalbilde på hvor mye vi kan hente ut hvis vi ønsker det. Men jeg tenker det er også lovregulert. At du har mulighet betyr jo ikke at du har lov. Det er også viktig for meg, at det å drive å kontrollere folk uten at de vet det, det er ikke ok. Men medarbeiderne er veldig godt klar over at vi har mulighet til å se produksjon.

Som vi så ovenfor, er også ansatte bevisst mulighetene ledere har til å følge med. Men ifølge informantene varierer det hvor opptatt deres ledere er av å følge med på tallene og bruke de aktivt til kontrollformål. Også ledere anerkjenner denne variasjonen, men bekrefter at tall på individnivå generert gjennom digitale systemer aktivt brukes.

Det var litt fiffig når vi ble sendt på hjemmekontor. Jeg hadde en kollega som fikk fullstendig panikk. Vi får ikke vært der og fulgt med, kontrollert. Helt krise! Jeg skjønnte ikke problemet. Nei, dette kom til å gå kjempefint. Jeg har lederkolleger som bruker store deler av arbeidsdagen på å sitte på skjermen og følge med på hvem som er logga på, hvor mange pauser og hvor mange henvendelser de har svar ut. Jeg tenker at det ligger ikke for meg å være leder på den måten.

Innsamlingen av data og krav til registrering av arbeidsprosessen kan hevdes å virke kontrollerende på flere måter. For det første, kan systemene ha en kontrollerende funksjon selv om ledere ikke selv bruker systemene til denne måten. Vissheten om at muligheten er der, kan være nok. I faglitteraturen refereres dette til som «panoptiske» kontrollformer (Dean 2006) som også er et aspekt ved såkalt «selvstyring» (se under).

Tillitsvalgte opplever kontrollmulighetene som en del av et forsøk på å få kontroll over arbeidstakerne fra de kommer om morgenen til de går om ettermiddagen. Eksempelene som trekkes frem strekker seg fra alt fra forbud mot å gå ut i lunsjpausen for å kjøpe seg mat, til krav om å redegjøre for toalettbesøk. Kontrollen hevdes å skulle bygge opp under god «påloggingskvalitet», altså lav grad av fravær fra telefon, og dermed mest mulig ressurser som kan bidra til å nå målet om høy svarprosent. En tillitsvalgt forklarer:

Man har en plan, for hvor mange telefoner som skal bli tatt, sendt videre eller avsluttet, og det føres logger for dette. Hvis det er folk som etter planen skal være pålogget, som ikke er det, får man en dårlig påloggingskvalitet. Man kan måle hvor mange som er pålogga i forhold til hvor mange som skulle ha vært pålogga. Dette er et tilbakevendende problem, for det kan være mange ting som skjer. «Hei, jeg var utsatt for svigermors lumske fiskegrateng i går», og så må man oftere på do enn ellers. Da er det noen ledere som tar høyde for det, mens andre går etter de som har behov for å være mye på do. Enkelte steder må man skrive til leder antall ganger man har vært på do, som en del av kontrolltiltaket.

Det at ansatte ikke fritt kan gå på toalettet uten at dette kobles til «påloggingskvalitet» kan ses som et ekstremt utslag av hvordan ansattes autonomi snevres inn av mål om svarprosent på telefon og mulighetene for kontroll gjennom digitale systemer. Det å omtale dette som «ekstremt» innebærer imidlertid ikke at det er enestående, og som vist innledningsvis har eksempler på kontroll med toalettbesøk også nådd mediene.

Selv om loggføring av tid anvendt på toaletter har vakt reaksjoner er kanskje noe overraskende at det ikke har vakt større reaksjoner. Historisk sett har måling og kontroll forbundet med såkalt tayloristisk, eller vitenskapelig ledelse blitt utfordret av fagbevegelsen. Når ledelsen i sin tid

ansatte ingeniører til å måle tid anvendt på ulike operasjoner ble det balansert med at LO opprettet målekantor med ansatte som skulle foreta motmålinger. Mot dette bakteppet er det vanskeligere å forstå hvorfor kontrollen som følger av mål- og resultatstyringssystemer tilsynelatende virker vanskeligere å utfordre.

En forklaring kan være at selve synet på hva en vitenskapelig, eller kunnskapsbasert, arbeidsorganisasjon er, har endret seg:

... from a machine of weight and forces obeying the laws of classical physics, where the worker was simply a cog which obeyed orders, the vision of the organisation of work has shifted to a system of self-adjusting interacting units automatically responding to signal inputs and feedback, as programmed by computer algorithms. (Supiot, 2017, s. 145)

Det man med Supiots begrepsapparat kan kalle «programmeringen» av arbeidsorganisasjonen, muliggjøres av digitale systemer og verktøy som på flere måter kan utfordre ansattes medbestemmelse og autonomi. Målene, og systemene som gir ledelsen mulighet til å kontrollere om ansatte bruker arbeidstiden sin for å oppnå målene, gir lederen utstrakte styringsmuligheter – muligheter til å utøve styringsretten effektivt – på individnivå. Dermed er potensiale for å begrense ansattes autonomi stort. Men det kan også hevdes at ikke bare bruken av systemene, men også systemene i seg selv er utfordrende for medbestemmelsen. Selv om systemene ikke brukes til kontroll, har de en kontrolleffekt basert på vissheten om at de kan tas i bruk. Som nevnt ovenfor kan dette kalles et «panoptisk» styringsprinsipp, som vi kommer tilbake til under punkt. 3.2., legges til grunn for selvstyring (Dean 2006). Vissheten om at kontroll kan tas i bruk virker effektivt disiplinerende, samtidig er det en disiplineringsform som det kan være vanskelig å reise som en sak mellom ansatte og ledelsen, særlig når den springer ut av en programvare og dermed får en implisitt karakter. Det at besittelse av informasjon kan virke disiplinerende og kontrollerende illustrerer hvordan det, fra et ansattsynspunkt, ikke bare er nødvendig å sette grenser for bruken av informasjon: Oppmerksomheten må også rettes mot hva en leder kan samle inn av informasjon.

De digitale verktøy som benyttes fungerer også i seg selv kontrollerende, og legger dermed rammer for hvordan arbeidsdagen er organisert og for ansattes innflytelse. Konkret dreier dette seg om hvordan deler av arbeidet er «klokkestyrt», i den forstand at det er satt av tid til enkelte arbeidsoppgaver. Dette gjelder eksempelvis det som kalles etterarbeid, altså loggføring av henvendelser og lignende, slik at kolleger kan informeres om status i saken om en person tar kontakt på nytt. Det er satt av ti minutter til etterarbeid, men slik informanten under forteller, er ikke dette nok, noe som dermed kan gi feil inntrykk av hva ansatte bruker tiden sin på:

Min sjef kan se hva jeg har gjort, minutt for minutt i løpet av en arbeidsdag. Han kan gå inn i systemet å se hvem som er på hvilken linje, hvor lenge vedkommende har vært i samtale og hvor lang tid vedkommende har brukt på etterarbeid. Det er stilt inn en automatisk «timer» på etterarbeid på ti minutter. Hvis du bruker mer enn ti minutter så kommer neste samtale automatisk. De mest pliktoppfyllende logger seg da av, men problemet er at det ikke finnes noe system som skiller en slik avlogging fra pauser. Ansatte har etterlyst muligheten for utvidet tid til etterarbeid.

Slik det fremgår av sitatet, er forholdet mellom telefonbesvarelser og etterarbeid automatisert. Dermed legges det begrensninger på hvor lang tid ansatte kan bruke på ulike

oppgaver. Programvaren kan overstyres, men slik en kan tolke sitatet ovenfor, gjøres det på den ansattes egen «risiko». Vedkommende kan stå i fare for å fremstå som en som tar mange pauser, og dermed en som arbeider med lav produktivitet.

5.5 Svarprosent = «Kortsiktig tenkning»

Kravene om svarprosent fremheves i mange intervjuer som styrende for organiseringen av arbeidet. Dermed virker også kravet om svarprosent inn på ansattes autonomi og innflytelse. I det følgende vil vi derfor gå nærmere inn på hvordan «svarprosenten» oppleves å forme arbeidsdagen.

Slik informantene formulerer seg, dreier krav om svarprosent, og mulighetene for å måle og kontrollere ressursbruk og måloppnåelse, oppmerksomheten mot enkelte oppgaver. Dermed oppleves mål om svarprosent å skape en kortsiktig tenkning som går utover arbeidsprosessen og de ansatte. Den sterke målorienteringen oppleves å være årsaken til at ansatte i stor grad underlegges en organisering av arbeidet knyttet opp til telefonbesvarelser, med det tap av autonomi ansatte opplever som en følge av dette. Ifølge en tillitsvalgt er ledelsen:

... opptatt av å tenke kortsiktig produksjon. Svare på så og så mange henvendelser. Man snur alt mot det: Sette folk på telefon - leve opp til de kravene – i stedet for å tenke hva vi får ut av kompetanseheving på sikt, og dermed kortere dager på telefon. Hadde man tenkt mer slik, kunne man jobbet mer effektivt. Det er to grunner til det: Man gir bedre svar, siden man har tid til kompetanse, og så er det dette med motivasjon. Mer blir mer klar for å gjøre en god jobb. Og mer autonomi, om man kan styre kompetansetiden, og kanskje ta kundeløp. Men den tiden du er på telefon så er du mer på. (...) Så ikke bare at man er underbemanna, men også den kortsiktige tenkinga og resultatet spiller nok inn der. For vi er underbemanna, det kommer vi til å være.

Ifølge informanten sitert ovenfor kunne altså arbeidet vært organisert annerledes. Dermed kunne man økt autonomien og variasjon i arbeidet og fått bedre tid til tiltak for kompetanseheving. En tolkning av hvorfor arbeidet likevel er organisert som et er, er at mulighetene for å organisere virksomheten på alternative måter svekkes når organisatoriske valg avpolitiseres gjennom beslutningsprosesser som kan knyttes til en governance-orientert styring.

Ifølge en informant, oppleves målet om å nå «svarprosenten» å virke inn på arbeidsorganiseringen på ulike måter: Målene fører til en oppmerksomhetsdreining, som igjen fører til «ond sirkel» – en problematikk som angår ressursbruk. Mål for svarprosent i form av antall telefonbesvarelser gjør ledelsen opptatt av antall telefonbesvarelser, heller enn innholdet i telefonbesvarelsene. Det får konsekvenser for arbeidet i etaten:

Hvis vi ikke får gitt god nok info til de som ringer, så ringer de bare igjen. Og da har vi det gående. Veldig mange som ringer, ringer for å purre på andre saker. Så vi har veldig stor pågang, men problemet ligger ikke hos oss, det er gjerne andre plasser i etaten som har store restanser. Og så skal det drives brannslukking, der flere flyttes på telefon, men det de kanskje glemmer er at årsaken til at de ringer ligger andre steder enn hos oss.

En annen side ved organiseringen og den «kortsiktige tenkningen» den oppleves å medføre, er at den går utover muligheter for kompetanseheving. Kompetanseheving tilbys av virksomheten, men må administreres av de ansatte selv. Samtlige informanter med «kompetansekrevende» arbeid opplever at det er en utfordring å sikre seg nok kompetanse, ettersom kompetanseheving skal skje utenfor kjernetiden.

Fordi vi er så styrt på dagtid, må vi alltid ha møter, opplæring osv. må skje mellom 8 og 9 om morgenen. Så vi som sitter på flere fag, må velge, for vi kan ikke gå på to på en dag. Så om det er en opplæring mellom 08:00 og 09:00 og du ikke fikk med deg den, da mista du den. Så ikke krav om at du må få gjort dette før du kan gå videre (...) mer og mer krav til den enkelte hva du skal få med deg av opplæring. Og det er for så vidt greit, men da må du også vite hva du skal kunne. Må gå inn i en kompetansekalender for å sjekke møtene, så hvis man ikke sjekker det så blir det jo ikke noe. Hadde man lagt dette inn i kjernetid så hadde man jo også lagt vekt på at dette er viktig.

Ansvaret for å holde seg oppdatert oppleves å være individualisert, ettersom det er eget ansvar å legge kabalen slik at den går opp: Både med hensyn til hvilke kurs man skal prioritere fremfor andre og med hensyn til forholdet mellom arbeid og fritid, ettersom tiltak for kompetanseheving som regel er lagt utenfor kjernetid. For eksempel kunne det, ifølge en informant, være lagt opp til opplæring i tre «fag» samtidig. Dermed var det ikke mulig å delta på all relevant opplæring, og for enkelte medførte dette at grensene mellom arbeid og fritid ble utfordret. Det var riktignok ikke lagt opp til at man skulle bruke fritiden på å holde seg faglig oppdatert fra arbeidsgiver, men «jeg klarer ikke se hvordan jeg skal få det til uten», hevdet denne informanten.

Slik en annen informant formulerte seg opplevdes behovet for kompetanseheving nærmest konstant, noe som gjorde det særlig problematisk at ansvaret lå hos den enkelte. Behovet for mer kunnskap virker dels å skapes av eksterne forhold, slik som endringer i rutiner og regelverk, men også av at det eksisterer et ideal om at ansatte skal kunne brukes til et mangfold av henvendelser.

Det er veldig mye å følge med på å holde seg oppdatert på, for vi skal være generalister. Vi skal kunne svare bredt. Og så endrer rutiner, regelverk og arbeidsoppgavene seg. Så det er alltid noe nytt. Og det er veldig store arbeidsområder. Så da er det gjerne behov for oppfriskning, og vi har et årshjul som er veldig sesongbetont, så da trenger vi gjerne å friske opp der også. (...) Jeg får litt følelsen av at vi ikke trekker til, men skulle kunnet ting bedre, for når folk ringer inn så forventer de at vi kan svare på ting.

På spørsmål om hvorfor det ble lagt opp til at ansatte skulle opptre som generalister, var informantens inntrykk at «Det er vel fordi man er mindre sårbar for fravær (...) Hvis alle kan litt av alt, så har vi alltid folk. (...) Men det er vanskelig å gi ekspert svar på 100 forskjellige spørsmål kontra 30 eller 50.» Med andre ord: Informanten oppgir ikke å ha god kjennskap til hvorfor det er lagt opp til at ansatte skal være generalister.

Spenningen mellom å opptre som generalist og samtidig gi god assistanse i spesifikke saker, som informanten ovenfor antyder, er erkjent fra ledelseshold. En leder viser til at det har vært diskusjoner om hvor bred kunnskap de ansatte skal ha, og at en har kommet fram til at en «kanskje må en sette en grense på at, har du tre ulike kompetanser er det mer enn nok. Du trenger ikke ha fem seks. Så det har vært litt sånn ta en fot i bakken».

5.6 Avpolitisert styring og selvstyring

Vi har så langt argumentert for at revisjons- og kontrollaktiviteten som preger forholdet mellom politikere og virksomheter, og mellom ledelsesnivåene i de offentlige virksomhetene, kan ses i sammenheng med desentraliseringen av ansvar gjennom mål- og resultatstyringen. Politisk formuleres det overordnede mål og prioriteringer som også er avgjørende for ressurstildelingen. Virksomhetene har ansvar for å levere resultater på de politisk definerte målene med de ressursene de får tildelt. Dette kan ses som en styrking av den politiske makten, men også som at beslutninger om driften av statlige virksomheter avpolitiseres gjennom økt «frihet» til underliggende organer. Avpolitisering kan defineres som:

the set of processes (included varied tactics, strategies, and tools) that remove or displace the potential for choice, collective agency and deliberation around a particular political issue (Louis & Maertens, 2021, s. 5)

Politikernes rolle blir tilsynelatende begrenset til formulering av overordnede mål og evaluering av oppnådde resultater, mens resten overlates til administratorer og eksperter. Politikere avstår fra utøvelsen av den direkte kontrollen med en rekke funksjoner, noe som åpner for at kontrollen finner sted i form av teknokratiske løsninger. I vår undersøkelse ser vi hvordan enkelte mål vies stor oppmerksomhet, og hvordan ansattes styres og kontrolleres basert på dette.

Forholdet mellom politiske myndigheter og statlige virksomheter kan illustreres med tidligere arbeidsminister Torbjørn Røe Isaksens (H) sitt svar på kritikk fra NAV-tillitsvalgte i VG 09.09.2021. Kritikken gikk ut på at målstyring dreide oppmerksomheten mot kvantitet, blant annet med det resultat at ansatte ble utsatt for høy arbeidsbelastning. Tillitsvalgte plasserte ansvaret hos politisk ledelse, ettersom mål- og resultatstyringen er politisk bestemt. Arbeidsministeren betonte imidlertid at hvordan regjeringen har gitt etaten større frihet til å bestemme hva som skal måles og hvordan. Følgelig var kritikken en sak mellom NAV-ledelsen og tillitsvalgte, og ikke politiske myndigheter:

Helt siden 2013 har vi gitt Nav større frihet til å styre seg selv. ... Men han vedstår seg noen nøkkel-krav til etaten. Han (arbeidsministeren, vår anm.) ber de tillitsvalgte gå i dialog med Nav ledelsen dersom det er slik at målkrav går på bekostning av kvaliteten i vedtakene.¹⁸

Det ble videre hevdet at verken styringssignalene fra departementet, direktoratet eller i linjen som tilsier at mål- og resultatstyringen har tatt den formen den har gjort i Nav. Til tross for alle føringene som følger av statens målhierarki, er det etatsledelsen som ansvarliggjøres for utformingen av selve mål- og resultatsystemet.

Ved siden av avpolitisering gjennom reformer, på den måten at grensene for politikens ansvarsområder endres, kan avpolitisering også foregå på et politisk-ideologisk plan. Det innebærer at kunnskapsgrunnlaget for reformer og beslutninger, og dermed beslutningene selv, kan fremstå som selvsagte og «objektive». Det skjer gjerne ved at den offentlige debatten knyttet til et bestemt problemområde preges dermed av én diskurs og én tolkning av og løsning på gjeldende utfordring – som fremtrer som nøytral, fordi det gis inntrykk av at den er basert på

¹⁸ www.vg.no/nyheter/innenriks/i/qWJ9q0/intern-nav-alarm-tillitsvalgte-klager-paa-knallhard-maalstyring Lest 13.12.2021

ekspertkunnskap. Avpolitisering innebærer slik sett ikke fravær av politikk, men at enkelte syn blir dominerende. På transnasjonalt nivå har sterke internasjonale aktører som OECD, IMF, Verdensbanken og WTO øvet press for å få innført endringer i retning av markedsbaserte løsninger i offentlig sektor (Røvik 2007). Louis og Maertens (2021, s. 2) argumenterer for at nevnte og flere andre internasjonale organisasjoner er «... at the forefront of the art of doing politics while pretending not to». Aktører kan aktivt bidra til avpolitisering av reformer og endringer med et politisk-ideologisk utgangspunkt, eksempelvis gjennom å påberope seg nøytralitet og objektiv ekspertise. Dermed minimeres, skjules og «vaskes» politikken som faktisk finner sted innenfor de respektive internasjonale organisasjonene.

Som vist ble digitaliseringsprosjektet legitimert med OECDs anbefalinger, men også EU nevnes i en for denne undersøkelsen spesielt relevant sammenheng, nemlig som bakgrunn for den digitale brukerorienteringen i offentlig sektor. For igjen å vise til melding til St. Nr. 27 (2015-2016) «Digital agenda», står det at tjenestene skal utvikles til «sammenhengende tjenester» ved å ta utgangspunkt i «livshendelser» for brukerne: «Å ta utgangspunkt i livshendelser stammer fra EU, som benchmarker Norge på en rekke livshendelser når det gjelder status for digitaliseringen av offentlig sektor».¹⁹

I den samme Stortingsmeldingen henstilles det om at «[m]arkedet skal brukes når det er hensiktsmessig». I governance-litteraturen er den økte bruken av ikke statlige aktører forklart med at de

Challenges the conventional assumptions that the regulatory policymaking power of administrative agencies are based on their superior knowledge, information and expertise. Increased participation of private actors in the regulatory sphere permeates the many levels and stages of legal process – legislation, promulgation of rules, implementation of policies, and enforcement (Lobel, 2012, s. 68).

Innslaget av private aktører har i enkelte land blitt så stort at det omtales som «regulatorisk kapitalisme» og markedsaktørene har både utfordret den statlige administrasjonens kunnskapsposisjon og vært sentrale bidragsyttere i utviklingen av «soft laws» og «compliance systemer» det vil si kontrollen med at de «myke» lover og regler etterleves. NTL har tidligere beskrevet den store konsulentbruken i staten som et demokratisk problem²⁰, noe de begrunner med at konsulenter verken behøver å forholde seg til hovedavtalen, forvaltningsloven, offentlighetsloven eller tjenestemannsloven når de deltar i tjeneste- og organisasjonsutviklingsprosjekter. Når slike aktører involveres i endringsprosesser, kan prosessene dermed bli mindre transparente og oversiktlige. I denne sammenhengen er det påfallende at ingen av informantene i vår undersøkelse har kunnet redegjøre for bakgrunnen for etatens arbeidsorganisering. Derimot har enkelte vist til etatens utstrakte konsulentbruk. En informant formulerte seg slik, på spørsmål om hvorfor arbeidet er organisert som det er

¹⁹ www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?q=benchmarker&ch=3#match_0 Lest 13.12.2021

²⁰ www.ntl.no/Content/130164/NTL-NAV-Konsulentbruk-i-NAV-rapport-2015.pdf Lest 13.12.2021

Jeg veit ikke hvorfor vi har organisert arbeidet som vi har gjort, men det er sikkert brukt noen konsulenter. Det har jo vært konsulenter inne for alt mulig før, så de har sikkert vært inne nå også.

Informantene har også manglende kjennskap til bakgrunnen for sentrale styrende mål, som virker inn på arbeidsorganiseringen. Departement og etatsledelsen har bestemt hva andelen besvarte brukerhenvendelser på telefon skal ligge på. Ingen av våre informanter kan redegjøre for beregninger av målet eller operasjonaliseringen av det.

Det eneste vi får beskjed om er at vi er ansatt i etaten for å ta telefoner, og det er det. Departementet har satt krav til svarprosent, tror faktisk den ble redusert fordi de skjønnte at vi ikke ville klare å nå den. Da er det alle mann til pumpene. Det er ikke så viktig om vi svarer riktig, bare vi svarer, noen ganger føles det sånn.

Mens bedriftsdemokratiets intensjon er å gi ansatte innflytelse «på alle plan i virksomheten, fra fastsetting av virksomhetens overordnede mål til de løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje» (NOU 1985: 1, s. 7), synes spørsmål om arbeidsmål å bli avpolitisert ved at de fremstilles som utledet av overordnede mål som igjen er satt på grunnlag av angivelige objektive ekspertgrunnlag. Etatsledelsen fremstilles som iverksettere at disse målene. Også iverksettingen finner sted ved hjelp av «nøytral teknologi» som også unndras ansattes medbestemmelse.

Så lenge kunnskapsgrunnlag vurderes som verdifritt og teknologien som nøytral forsvinner politikken i valgene som tas og samfunnsendringene de resulterer i:

Artificial intelligence, deep learning and big data analytics are viewed as the technologies of the future, capable of delivering expert intelligence decisions, risk assessments and predictions within milliseconds. Accurate or not, algorithms are transforming our societies, with profound consequences (Kuldova, Wathne et al., 2021)

Virksomheter har investert i kunstig intelligens og høstet enorme mengder data for å øke produktiviteten gjennom blant annet overvåking og målretting av ansatte (Kuldova, Wathne et al., 2021). Selv om arbeidsmiljøloven og hovedavtalen har bestemmelser som tilsier at ansattes representanter skal øve innflytelse over virksomhetens kontrolltiltak, synes de tilsynelatende objektive styringsformene å avpolitisere også denne type spørsmål. Som et par av våre informanter påpekte:

Ledelsen får berøringsangst når jeg som tillitsvalgt hevder at måten de overvåker arbeidet vårt må behandles som kontrolltiltak. Da svarer de at det forstår de ingen ting av, det er ikke de som har bestemt at det er sånn, det er liksom bare systemene som er sånn.

Slik sitatet kan tolkes, bidrar ledelsen aktivt til «avpolitiseringsen» av systemene og måten disse fungerer på. Slik sitatet også kan tolkes, forsøker den tillitsvalgte å repolitisere spørsmålet om bruken av systemene, gjennom å definere det som et kontrolltiltak. Vårt inntrykk er imidlertid at kontrollen som utøves i liten grad problematiseres, og i tilfeller hvor det gjøres synes det å begrense seg til enkelte tillitsvalgte. Det til tross for at ansatte mener målstyringen vrir arbeidet og får dem til å måtte prioritere oppgaver og tid på måter som svekker deres muligheter for å levere på etatenes samfunnsoppdrag. Som vist stiller flere seg negative til mulighetene for overvåking, samtidig som de tross alt synes å akseptere at mulighetene eksisterer.

På samme måte som kontroll utføres av digitale systemer, er også arbeidsdagen organisert ved hjelp av digitale systemer. Et «tidsstyringsverktøy» angir hva ansatte skal bruke tiden sin på. Flere hevder at mulighetene for autonomi og påvirkning strupes av tidsstyringsverktøyet som benyttes. For de førstelinjeansatte styres kjernetiden i stor grad av etatens åpningstider ettersom det å besvare telefoner fra publikum er deres kjernearbeidsoppgave. I denne sammenhengen er det bestemt at fem timer av arbeidsdagen skal gå med til telefonhenvendelser. I prinsippet står ansatte fritt til å ta pauser. En informant beskriver sin arbeidsdag:

Vi har et tidsstyringsverktøy som angir hva jeg skal gjøre i løpet av dagen. Det handler for det meste om å ta telefoner og føre kundelogger. Pauser skal jeg styre selv. Jeg starter vanligvis dagen halvåtte. Mellom halvåtte og åtte prøver jeg å lese meg opp på eventuelle nyheter eller oppdatere meg på feil og mangler i systemet. Fra åtte til ni er det som regel ett eller annet møte, eller opplæring. Fra klokken ni og fram til lunsj er det telefoner. Etter lunsj er det fortsatt telefoner fram til køen er tom.

Også ledelsen omfattes av automatiserte planleggingsverktøy. I en av etatene benyttes en «automatisk bemanningsplanlegger» som legger rammer for hvordan arbeidsdagen legges opp for de ansatte. Slik både ledere, tillitsvalgte og ansatte beskriver organiseringen av arbeidet, tar ansatte form som «ressurser» som dirigeres «ovenfra».

... det er en automatisk bemanningsplanlegger der man legger inn vakter. Man kan overstyre dette manuelt. Den oppdateres hver dag. Mener det er halv åtte/åtte, for å optimalisere mest mulig hvordan man skal jobbe. Du har dager der du skal jobbe med kundelogg. Som en, kall det gjerne en avlastning, men det er også oppgaver som må gjøres. Da kan halve dagen være kundelogg, og halve dagen telefon og chat eller telefon. Da vil det optimaliseres i denne vaktplanen ut ifra hvor mange ressurser vi er i hvert enkelt fagområde eller om man er på chat eller ikke, så det systemet skal sørge for [bemanning] basert på forventet trafikk tilbake i tid, (...) også basert på sykdom, så vil den oppdatere når det er lagt inn i systemet av nærmeste leder.

Som det fremgår av sitatet ovenfor, kan den automatiske bemanningsplanleggeren overstyres. Ifølge en mellomleder fra samme etat, finnes det i avdelingen et eget «team» som driver med ressursplanlegging. Planleggingen er basert på prognoser om henvendelser, som vurderes opp mot spesielle behov forbundet med for eksempel kampanjer eller lignende som kan føre til økt press på førstelinje. Slik mellomlederen opplevde det, kan organiseringen av ressursplanleggingen få noen uheldige konsekvenser der teamet som tar seg av ressursplanlegging overstyres lederens beslutninger og dermed utfordrer beslutningsstrukturen som lederen inngår i. Sentralt i denne problematikken står den vekten som legges på å besvare telefonhenvendelser, og hvordan det innebærer at andre arbeidsoppgaver bortprioriteres:

Før omorganiseringa i 2019 så hadde de som jobba på det teamet en helt annen makt og myndighet i systemet enn de har i dag. Og det var jo også en interessant greie når vi gikk inn i 2019. Jeg ble rett og slett provosert som leder, at de skulle forvalte mine medarbeidere. (...) når de begynte å sende direktemelding til mine medarbeidere om at nå må du kaste det du har i hendene og komme hit, da var det bare nei, nei, dette er det jeg som bestemmer. Og det har nok gått seg til, men jeg ser at det er en tendens at de har lyst til å styre ut fra den ene kanalen [telefon], og så har de på en måte ingen blick på de mange andre kanalene og oppgavene som også inngår i den totale

porteføljen. (...) De skal følge opp telefonkanalen. Det er det de bryr seg om. (...) Der har det vært tilløp til klinsj.

Ifølge samme leder foregår bemanningsplanleggingen slik at vedkommende mottar «leveransekrav» basert på prognoser og vurderinger av arbeidsmengde. Kravet kan for eksempel gå ut på at fem dagsverk skal besvare telefon. Hvis lederen eksempelvis disponerer 10 dagsverk totalt, blir de resterende fem dagsverk avsatt til andre oppgaver, slik som å besvare e-post og andre kanaler for henvendelser. Ifølge lederen kunne «ressursteamet» komme med krav om omdisponering av ressurser, basert på pågangen på telefon, noe som kunne gå utover andre oppgaver, slik som saksbehandling. Dermed kunne det oppstå strid hvem som besatt myndighet til å disponere ansatte:

[Ressursteamet] kan ikke komme halv ti på formiddagen og si at vi trenger dem. Nei, jeg har levert det som er kravet, og da må jeg kunne disponere resten av ressursene mine. Men det er klart at de som sitter og ser bare på den ene kanalen. De har ikke noe forhold til at vi har gått over behandlingsfristen på anmodninger fra politiet. (...) Jeg har bare tatt meg den myndigheten og så har jeg en sjef som backer meg på det. Og vi er enig i ledergruppa at hvis vi som seksjon leverer på de oppgavene så er det vi som bestemmer.

Generelt synes våre informanter å ha fått lite informasjon om bakgrunnen for automatisk bemanningsplanlegging, og de tillitsvalgte synes heller ikke å ha vært i reell diskusjon om dem. Selv om våre informanter er kritiske til endringene i organiseringen og bemanningen av arbeidet, synes de allikevel å forstå planleggingsverktøyet som noe objektivt gitt og apolitisk. Automatiske bemanningsplaners politiske dimensjon kommer imidlertid tydelig frem i reklamen for disse:

Er du også lei av å bruke lang tid på å få kabalen til å gå opp når du lager vaktplanen? Har du lyst til å slippe å måtte ha alle personlige hensyn i bakhodet når du planlegger? La Smartplan gjøre jobben for deg, og nyt gleden av kjappere og bedre vaktplanlegging.²¹

Som påpekt begrenses politikernes rolle til å formulere overordnede mål og evaluere oppnådde resultater, mens det angivelig er en teknisk-nøytral iverksettings- og tilbakeføringsprosess som delegeres til forvaltningen og dens eksperter. Ved nettopp å påberope seg ekspertise kan det argumenteres for at forvaltningen forsøker å distansere seg fra politikkenes sfære ved å omfortolke mål til tekniske løsninger som reduserer den politiske kompleksiteten. Som allerede påpekt har imidlertid NPM, herunder mål- og resultatstyring en klar ideologisk-politisk dimensjon, i retning av økonomismens logikk. Slik sett kan verken kunnskapsgrunnlaget eller teknikkene som tas i bruk anses for å være verdinøytrale. Derimot kan vektleggingen av angivelig objektiv ekspertkunnskap og teknokratisk nøytralitet ses som en ett ledd i avpolitiseringsen av organisatoriske valg (Louis and Maertens 2021).

²¹ www.trysmartplan.com/no/automatisk-vaktplanlegging/ Lest 5.12.2021

5.7 (Tids)styringens konsekvenser for disponeringen av arbeidsdagens frie tid

Kombinasjonen av mål om «svarprosent», tilgjengelige ressurser, og hvordan arbeidstakernes arbeidsdag organiseres gjennom bruken av automatiske bemanningsplanleggere, virker også inn på disponeringen av arbeidsdagens frie tid. I prinsippet åpnes det som nevnt for stor grad av autonomi når det gjelder hvordan den enkelte legger opp dagen sin: Kravet er at man skal være «pålogget» i fem timer. Tidligere var det lagt inn pauser i arbeidsplanen, mens det nå er lagt opp til at ansatte selv skal ta pauser når de føler behov for det.

Tidligere opererte etatsledelsen med en bemanningsplan der det også var satt opp pauser. Da sto det at kl. 10:10 har du pause. Dette var et system som alltid la opp til at vi skulle være bemannet med nok folk. Etter noe tid gikk etaten over til såkalt «egenstyrt vaktplan». Den viktigste forskjellen er at pauser ikke lenger er lagt inn, bortsett fra det er det stort sett det samme.

Flere har erfart at det er vanskeligere å ta pauser etter at de fikk såkalt egenstyrt vaktplan. De har det samme kravet om å være pålogget i fem timer, men ansvaret for å ta pauser legges til den enkelte. Av den grunn klandrer de også seg selv for ikke å ta de pausene som deres ledere oppfordrer dem til å ta:

Det var nok bedre når pausene våre ble styrt. Nå som pausene ikke er lagt inn i tidsstyringa, glemmer jeg å ta pauser. Det er min skyld. Sjefen sier at 'nå må du ta pause', men jeg er litt dårlig på det, for jeg blir litt engasjert.

Når det gjelder mulighetene for å ta pauser synes de å variere mellom stillingsnivåer, avdelinger og etater. Generelt sier arbeidsmiljøloven §10-9 at arbeidstaker har rett til minst én pause når den daglige arbeidstiden overstiger fem og en halv time. Dersom arbeidstakeren må oppholde seg på arbeidsplassen i pausen, eller det ikke finnes et godt nok pauserom, skal pausen regnes som arbeidstid. Dersom arbeidstaker arbeider mer enn to timer etter at den alminnelige arbeidstiden er avviklet, har arbeidstaker rett på en ny pause på minst en halv time²². I tillegg til fastholdelse av kjernetid og reell fleksitid er mange ansatte og tillitsvalgte opptatt av pauseproblematikken.

Når vi spør om det forholder seg slik at de blir så engasjert at «de glemmer tid og sted», slik det ofte spørres om i medarbeiderundersøkelser, forklares gjerne engasjementet med samfunnsoppdraget, faglig stolthet og integritet:

Det bunner i at ansatte bryr seg. En ting er ansvarsfølelsen ansatte har overfor arbeidsgiver, en annen ting er at de faktisk er der fordi de skal hjelpe. Noen ganger når jeg har logget meg ut, så har jeg sjekket og det kan være 2000 i kø. Da får man en følelse av maktesløshet. Innringerne blir mer og mer frustrerte og alt dette gjør de fem timene du er pålogget enda mer krevende. De aller mest pliktoppfyllende sliter med å ta pauser.

Slik sitatet ovenfor kan tolkes, handler en sentral motivasjon for arbeidet om brukerne og deres behov. I litteraturen antas det å være en sammenheng mellom motivasjon og ytelse. Har ansatte

²² www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidstid/ Lest 10.10.2021

høye skår på «Public Service Motivation» øker sannsynligheten for at de legger mer energi i arbeidet og har større arbeidsinnsats enn de med lave skår. De ansattes offentlige servicemotivasjon forutsetter at deres arbeidsoppgaver gjør det mulig å hjelpe eller bidra i tråd med deres samfunnsoppdrag. I denne sammenhengen antas mål og underliggende verdier for å ha stor betydning for ansattes adferd ettersom man forventer at effekter og resultater avspeiler disse (Christensen, Egeberg et al., 2017, s. 119). Ut fra intervjuene synes alle våre informanter å skåre høyt på «Public Service Motivation». Det er flere eksempler på at ansatte oppgir at de er villige til å ofre både pauser og bruke noe av sin fritid på å yte den hjelpen de mener må til for å innfri samfunnsoppdraget.

I «governance- og governmentality»-litteraturen ses imidlertid «Public Service Motivation» som nok en måte å styre ansatte på. Motivasjon fungerer som selvstyring, som ifølge Dean former «vores adfærd ved at operere gjennom vores ønsker, interesser og overbevisninger» (Dean, 2006, s. 44). Som vist erfarer ansatte i vårt intervjumateriale at det som virksomhetsledelsen omtaler som effektmål ikke samsvarer med egne overbevisninger om hva det vil si å levere gode tjenester til brukerne. Slik mål og resultatstyringssystemet styrer arbeidet får de eksempelvis ikke brukt nødvendig tid på etterarbeid og kompetanseheving. Målene påvirker de ansattes adferd – det vil si at ansatte gjør sin egen adferd til gjenstand for selvledelse – noe som også gjør styring til en høyst moralsk aktivitet. Dean utdyper:

Styring er moralsk fordi den i sine politiske og praktiske dimensjoner ... med varierende grader af udtalthed og på basis av spesifikke former for viden hævder at vide, hva der er en god, dydig, passende og ansvarlig adfærd for så vel individer som kollektiver. [Styring er også moralsk, vår anm.] idet den søger at indvirke på, hvordan så vel 'de styrede' som 'de styrende' leder seg selv (Dean, 2006, s. 45).

NTL har også merket seg styringens moralske dimensjon, og at kravene som i dag stilles til ansattes lojalitet og atferd gjennom verdiplattformer, leder- og medarbeiderplattformer, husregler og lignende kan ses som forsøk på å utvide styringsretten. NTL besitter her en kunnskap som det kan være vanskelig å formidle til sine medlemmer som nærmest ser det som sin moralske plikt å bruke pauser for å «tømme køen», eller fritiden for å tilegne seg nødvendig kompetanse:

Jeg får ofte følelsen av at vi ikke strekker til, at vi skulle ha kunnet ting bedre. Når folk ringer inn så forventer de at vi skal kunne svare på alt mulig, og jeg føler ikke alltid at vi har den kompetansen vi trenger. Nå [etter brukerrettingen, vår anm] er det bestemt at vi skal være generalister, og det er vi jo til en viss grad, men det er allikevel begrenset hvor mye vi kan om et så omfattende tema som dette tross alt er. Da trenger vi oppfriskning, og de kompetansetiltakene som er lagt til morgenen er veldig viktige, men ikke alltid tilstrekkelige, da må jeg noen ganger ta fritiden til hjelp.

Slik informantene formulerer seg, henger «egenstyringen» sammen med en samvittighet overfor brukerne og det samfunnsoppdraget etaten har. Dette kan tolkes som at informantene formulerer et formål med arbeidet i opposisjon til det man opplever at (etats)ledelsen er opptatt av, som er svarprosent på telefon og kvantitative mål for «produksjon». Samtidig kan denne oppfatningen om et samfunnsoppdrag også hevdes å være knyttet til samfunnsmålene og effektmålene, som dermed bidrar til å sette standarder for hva det vil si å være en «god» arbeidstaker (den som jobber for å levere på disse målene).

Det at kompetansetiltak for flere er lagt til kl. 08.00–09.00 gjør også at mulighetene for å benytte seg av fleksitidsordningen begrenses. Informanter opplever det som så viktig å tilegne seg kunnskapen de trenger, enten ved å sette seg inn i endringer på fagfeltet, eller delta i allmøter som også legges i samme tidsrom, at de avstår fra retten til fleksitid. Denne formen for prioriteringer kan kobles til litteraturen om «virksomhetsetikk», som er i stor vekst (Brenkert og Beauchamp, 2012). Ledere og ansatte læres opp i såkalt «moral reasoning at work» (Kvalnes 2019):

Training in ethical analysis, focus on moral character, and integration of codes of conduct are important to maintain normative standards in organizations (Kvalnes, 2019).

«Moral reasoning» kan ses som en form for subtil styring som er vanskelig å utfordre. Dette kan være en forklaring på hvorfor strukturelle problemer møtes med individuell tilpasning, for eksempel ved at pauser ofres, man avstår fra fleksitid eller bruker fritid til kompetansehevende tiltak. Imidlertid ble det også viste til enkelte som mente at den egenstyrte vaktplanen opplevdes å gi større fleksibilitet.

De fleste av våre informanter hevdet imidlertid at høyt tidspress gjorde det vanskelig å benytte seg av fleksibiliteten i ordningen med egenstyrt vaktplan. Selv om ressurs- og bemanningssituasjonen har blitt viet mye oppmerksomhet i våre intervjuer, ble det ikke direkte tematisert i tilknytning til spørsmål om pauser. Men på direkte spørsmål om avdeling eller enhet er tilstrekkelig bemannet, er svaret som regel nei:

Grunnbemanningen skulle ha vært høyere, også med tanke på kvalitet. Vi holder jo på med viktige saker som har mye å si for folks liv!

Så langt har vi vist hvordan styringen foregår på ulike nivåer, i alt fra departementenes tildelingsbrev og styrende dokumentasjon av betydning for alle de ulike nivåene i det nye målhierarkiet, og til slutt i form av selvstyring. Vi har også pekt på ulike mekanismer som avpolitiserer de organisatoriske valgene, og resulterer i utstrakt styring og overvåking av ansattes arbeid. Som vist hevder flere forskningsbidrag at «governance» utfordrer den tradisjonelle forhandlingsmodellen og vi avslutter derfor med noen av våre informanternes vurderinger av fagforeningenes motmakt i dagens mål- og resultatstyrte virksomheter.

5.8 Medbestemmelse: gjøres fagforeningene avmektige i en avpolitisert styringsstruktur?

Vi har i dette kapittelet vist hvordan ansatte i førstelinje styres og kontrolleres, og hvordan styrings- og kontrollsystemene virker inn på arbeidsorganiseringen og mulighetene til å øve innflytelse på organiseringen av arbeidsdagen og dermed på arbeidstiden. Vi har også vist hvordan beslutnings- og iverksettingsprosesser i statlige virksomheter avpolitiseres på flere måter og nivåer. Spørsmål om arbeidsdagens organisering, styring og kontroll virker i liten grad å være gjenstand for arbeidstakernes og fagforeningers innflytelse.

Internasjonale organisasjoner spiller i denne sammenhengen en viktig rolle som premissleverandør for politiske beslutninger. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom

hvordan politiske myndigheter har begrunnet brukerrettings- og digitaliseringsprosjektet med henvisning til EU og OECD. Internasjonale organisasjoner hevder på sin side at man ikke bedriver politikk, og at deres rolle er å bidra med teknisk innsikt og løsninger som kan redusere den politiske kompleksiteten. Selv om både kunnskapsgrunnlaget de baserer sine løsninger på hevdes å være verdifritt, og at teknologien de fremmer er nøytral, viser (Louis and Maertens 2021: 28) at «expertise is deployed to entrench a certain way of 'seeing' and 'defining' problems and the development of models and methodologies to manage such problems». Det er også utgangspunktet for (Flyverbom and Garsten, 2021) som presiserer at

Anticiptory practices open windows to some versions of the future, yet also put up blinders to other possibilities (Flyverbom and Garsten, 2021, s. 20)

De digitale sporene vi som brukere og ansatte etterlater oss omgjøres til algoritmer som presenteres som objektive fakta om nåtid og fremtid. Vi har ikke lenger et teknokrati, men en teknopol, som ikke bare erstatter menneskelig tenkning med teknikker, men også krever at mennesket må finne sin mening i maskineriet og teknikkene:

Technopoly is a state of culture. It is also a state of mind. It consists in the deification of technology, which means that the culture seeks its authorization in technology, finds its satisfactions in technology, and takes its orders from technopoly (Postman, 2011, kap. 5).

Vi aner ifølge Postman (2011) en slags «guddommeliggjøring av teknologi» - idet vi lar teknologien fungere som autoritet i spørsmål om samfunnsutvikling. Mot dette bakteppet blir det vanskelig å yte motstand. Det er også NTLs erfaring at

[f]orholdene mellom partene i statlige virksomheter har endret seg ved innføringen av de nye styringsprinsippene. ... Både tilbakemeldinger fra NTLs tillitsvalgte og resultater fra uavhengig forskning tyder på at samarbeidet har blitt betydelig svekket. Det kan henge sammen med at de nye styringsprinsippene legger vekt på en styrket lederrolle, noe som ofte går på bekostning av innflytelsen til folkevalgte og ansatte²³.

NTL har gjennom et drøyt tiår markert seg med sin saklige kritikk av NPM og den økte markedsstyringen av staten, herunder mål- og resultatstyring²⁴ men, selv om NTL sentralt fastholder at organisering, styring og ledelsen av statlig sektor er politiserte spørsmål synes det vanskeligere for de tillitsvalgte å politisere dette på arbeidsplass:

Hver gang jeg har påpekt at målinger og rapporteringer må drøftes som kontrolltiltak, så får ledelsen berøringsangst. De viser til at de er pålagt å rapportere – at styringssystemet er innrettet på denne måten.

Våre informanter i førstelinjen opplever heller ikke at fagforeningene blir hørt i spørsmål som angår organisering av arbeidet og arbeidstid:

Fagforeningen sier ifra, men jeg føler jo at det ikke skjer så mye. Hvis vi sier i fra, så ser vi jo også at lederne våre har liten myndighet, og at heller ikke de kan påvirke noen ting. Det

²³ www.ntl.no/Content/99683/NTL_Markedsstyring_2012_low.pdf

²⁴ www.ntl.no/nyheter?p_document_id=210073

er litt slitsomt med ledere som ikke kan bestemme noe annet enn ferien din. Det er så mange lederledd og også de må bare gjøre som de får beskjed om.

Opplevelsen av direkte innflytelse, altså mellom den enkelte ansatte og leder, eller indirekte, mellom ansattes representanter og ulike ledernivå, synes å være forholdsvis lav. En av lederene i vårt intervjumateriale bekrefter langt på vei de ansattes opplevelse av at ledere på lavere nivåer ikke har så mye de skulle ha sagt oppover i systemet:

Vi har medarbeiderplattform, vi har ledelsesplattform, vi har føringer og klare tanker om praktisering av medarbeiderinvolvering. Så opplever jeg at avdelingsleder sier at 'dette bryr jeg meg ikke så my om, nå har jeg bestemt, sånn blir det'. Det er det ene. Det andre er at vi har levd for mer, for mindre, i mange år. Etter omorganiseringen og den nye oppgaveporteføljen som avdelingen har fått ansvar for, så finnes det en smertegrense. Vi har dokumentert at vi er underbemanna til enhver tid. Man skyter fra hofta – «hvor brenner det mest akkurat nå» – og så løper alle dit og før du er ferdig har det begynt å brenne et annet sted. Det er rett og slett kaotisk og lite planmessig. Opplever til dels dårlig planlegging i kombinasjon med at vi har nådd smertegrensen med tanke på ressurser.

Også lederes myndighet synes svekket idet de snarere fungerer som iverksettere fremfor ansatte med myndighet. En av informantene refererer til en tidligere leder som også var ærlig om sin «avmakt»:

Før hadde jeg leder som sa at helt enig med deg, men det kan jeg ikke gjøre noe med. Da tenkte jeg ok, helt topp, mens nå har jeg en leder som skal hjelpe veldig og på en måte late at han kan gjøre mer enn han kan. Veldig systemlojal. Liker bedre å være ærlig på hva man kan og ikke. Det gir bedre tillit.

Som påpekt er verken kunnskapsgrunnlag verdifrie eller teknologi nøytral, men bruken av markedsaktører, som ikke trenger å forholde seg til hovedavtalens bestemmelser slik arbeidsgivere må, gjør at tillitsvalgte ikke kommer i inngripen med de som til-byr løsninger – det være seg hvilke digitale telefonsystemer eller bemanningssystemer som benyttes - og som også kontrollerer at vilkårene for dem etterleves. Selv om de både får informasjon, og kan lete seg frem til ytterligere dokumentasjon, opplever tillitsvalgte ofte at språket er så teknisk at det allikevel er lite tilgjengelig. Dessuten har de ofte for lite tid å avse til å sette seg inn i dokumentasjonen.

Slik sett bidrar også påberopelsen av objektive kunnskapsgrunnlag, nøytrale teknikker og teknologier til avpolitisering av organisatoriske valg på flere nivåer. Med overgangen til governance har også selvstyring blitt et mer uttalt tema. Gjennom utforming av verdigrunnlag med mer settes det standarder for hva som er å betrakte som moralsk adferd og «de mest samvittighetsfulle» ofrer både pauser og fri-tid for å innfri samfunnsmålene som er satt. Selv om NTL er bevisst at dagens governance forutsetter selvstyring er denne så subtil at det kan være utfordrende å tematisere den, både overfor ledelsen og medlemmer fordi de snarere synes å løse de strukturelle utfordringer som følger av ambisiøse effektmål og lav bemanning med moralsk samvittighet. Indignasjon, som Boltanski and Chiapello (2007) hevder er en forutsetning for kritikk, synes nærmest å ha blitt erstattet med resignasjon. Vi har her forsøkt å redegjøre for det vi nærmest kan beskrive som lagvis avpolitisering. I tråd med Bråten (1981) kan det kanskje hevdes at politikere og administrasjon besitter en betydelig modellmakt i offentlig sektor. I så fall vil løsningen nå som på 1970-tallet, da modellmakt-teorien ble utviklet, være å repolitiserer alle

valg som angår valg av organisasjonsform og midler som etatsledelsen tar i bruk for å realisere sine målhierarkier.

5.9 Oppsummering

- Styrings- og kontrollsystemene i form av målstyring og digitale verktøy oppleves å legge rammer for organiseringen av arbeidet og svekke ansattes muligheter til å øve innflytelse på organiseringen av arbeidsdagen.
- Forsøk på friere organisering av arbeidsdagen i form av egenstyrt pausetid, oppleves ikke å ha resultert i økt autonomi, men snarere som en individualisering av ansvaret for å ta pauser i arbeidet. Høyt arbeidspress knyttet til å besvare flest mulig telefoner gjør det vanskelig å praktisere autonomi.
- Enkelte ansatte opplever seg overvåket, selv om ledere rapporterer at dette ikke er intensjonen. Ledere erkjenner imidlertid de store mulighetene som ligger i digitale verktøy til å måle og kontrollere arbeidet på individnivå. Vissheten om at ledere *kan* hente ut data på individnivå kan virke kontrollerende og går ut over ansattes opplevelse av kontroll med egen arbeidssituasjon.
- Ifølge flere informanter dreier krav om svarprosent på telefon, og mulighetene for å måle og kontrollere ressursbruk og måloppnåelse, oppmerksomheten mot enkelte oppgaver. Dermed oppleves mål om svarprosent å skape en kortsiktig tenkning som går utover arbeidsprosessen og de ansatte.
- Et sentralt trekk ved informantvirksomhetene virker å være hvordan organisatoriske valg avpolitiseres, noe som åpner for utstrakt styring og overvåking av ansattes arbeid. Spørsmål om arbeidsdagens organisering, styring og kontroll virker i liten grad å være gjenstand for arbeidstakernes og fagforeningers innflytelse.

Referanser

Melding til St. 27. (2015-2016). *Digital Agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kirke og moderniseringsdepartementet. Oslo.

Andreassen, K. M. & K. E. Uppman. (2020). *Kompetansebehov ved digitalisering-ettterspurt kommunikasjonskompetanse i et kontaktsenter når brukertjenester digitaliseres*, Nord universitet.

Boltanski, L. & Chiapello, E. (2007). *The new Spirit of Capitalism*. London, Verso.

Brenkert, G. G. & Beauchamp T. L. (2012). *The Oxford handbook of business ethics*. Oxford University Press.

Bråten, S. (1981). *Modeller av menneske og samfunn. Bro mellom teori og erfaring fra sosiologi og sosialpsykologi*. Oslo, Universitetsforlaget.

Christensen, T., et al. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo, Universitetsforlaget.

- Concalves-Candeias, D., Chambel M. J. & Carvalho V. S. (2021). "Is Stress in Contact Centers Inevitable?" *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2021, 18(6), 2999.
- Dean, M. (2006). *Governmentality*. Fredriksberg Forlaget sociologi c/o Forlaget Samfundslitteratur.
- Deery, S. & Iverson, J. R. W. (2002). Work relationships in telephone call centres: Understanding emotional exhaustion and employee withdrawal. *Journal of Management Studies*, 39: 471-496.
- Eilertsen, R. & Bjerke, P. (2021). *Tillitsreform - mer enn ord*. Oslo, De Facto - kunnskapssenteret for fagorganiserte.
- Eriksen, S. S. (2016). Slutten på demokratiet? - Globalisering, nyliberalisme og demokratiets framtid. *Agora*. 34(2-03): 63-84.
- Falkum, E. (2020). *Makt og opposisjon i arbeidslivet: Maktforskyvninger fra 1900 til 2020*. Oslo, Cappelen Damm Akademisk.
- Flyverbom, M. & C. Garsten (2021). Anticipation and Organization: Seeing, knowing and governing futures. *Organization Theory* 2(3): 26317877211020325.
- Hagen, I. M. (2019). *Kompetanse og omstilling - to sider av samme sak eller en umulig kombinasjon?* Et diskusjonsnotat. Fafo-notat 2019:19.
- Kuldova, T. Ø., et al. (2021). "Algorithmic Governance: Fantasies of Social Control." *Journal of Extreme Anthropology*, 5(1): i-v.
- Kvalnes, Ø. (2019). *Moral reasoning at work: Rethinking ethics in organizations*, Springer Nature.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*, Oxford University Press.
- Lobel, O. (2012). *New governance as regulatory governance*. The Oxford Handbook of Governance. Oxford, Oxford University Press.
- Louis, M. & Maertens, L. (2021). *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*, Taylor & Francis.
- Miller, N. & Hendrickse, R.F. (2016). Differences in call centre agents' perception of their job characteristics, physical work environment and wellbeing. *Probl. Perspect. Manag.* 2016 14: 51-63.
- NOU (1985: 1). *Videreutvikling av bedriftsdemokratiet*. Arbeidsdepartementet. Oslo, Arbeidsdepartementet.
- Postman, N. (2011). *Technopoly: The surrender of culture to technology*. Vintage.
- Rose, N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing political thought*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo, Universitetsforlaget.

Supiot, A. (2017). *Governance by numbers. The making of a legal model of allegiance*. Oxford, Hart Publishing.

Veggeland, N. (2010). *Den nye reguleringsstaten: idébrytninger og styringskonflikter*, Gyldendal akademisk.

Zapf, D., et al. (2003). What is typical for call centre jobs? Job characteristics and service interactions in different call centres. *European Journal of Work and Organizational Psychology* 12: 4: 311-340.

6 Barnehagen som arbeidsplass

Eivind Falkum

Det er forsket mye på barnehager som velferds-politisk tiltak, og som tjenestetilbud i privat og offentlig sektor. Forskning om barnehagene som arbeidsplass er derimot ganske sparsom (Lundestad, 2012). Digranes (2019) finner i sin studie av partssamarbeid i norske barnehager at:

... de tillitsvalgte ikke er selvfølgeriske deltakere når avgjørelser tas. Rammevilkår, graden av formalisering og systematisering, kompetanse, rolleforståelse, kommunikasjon og en organisasjonskultur som i stor grad er preget av harmoni, har betydning for beslutningsprosessene og samhandlingen mellom partene.

Lederne er et frittstående fagforbund. Forbundet har mange medlemmer som er styrere eller ledere i norske barnehager, både privat og offentlig eide. I årets Medbestemmelsesbarometer har vi sammen med Lederne valgt å se på barnehagene som arbeidsplasser. I denne studien har vi benyttet sekundærkilder i form av faglitteratur, offentlige utredninger, politiske debatter og beskrivelser av bransjens historiske utvikling, i tillegg til intervjuer med styrere, pedagogiske ledere og fagforbund som har medlemmer i feltet.

Som arbeidsplasser fremstår barnehagene som spesielle, sammenliknet med de fleste andre arbeidsstedene i det norske arbeidslivet. De rommer et stort og variert spenn av sosiale, kulturelle, religiøse og kommersielle verdier og interesser. Til tross for denne variasjonsbredden er de likevel ganske like, både i innhold og arbeidsorganisering. Derfor har vi reist denne problemstillingen: hva er det som skaper harmoni i, og likhet mellom barnehagene, til tross for ulike verdier og interesser som i utgangspunktet kan oppfattes som motsetninger? Hva kjennetegner styring, ledelse og partssamarbeid i dagens barnehager?

Studien bygger på skriftlige kilder, offentlig statistikk, Medbestemmelsesbarometeret 2020 og på intervjuer med styrere i tre barnehager i privat sektor, men med ulike eierformer som case.

6.1 Fra altruisme og politisk regulering til privatisering og konserndannelser

Behovet for å etablere oppsynsordninger for små barn fulgte i industrialiseringens kjølvann i England og USA på slutten av 1700/begynnelsen av 1800-tallet. Det første «barneasylet», som var betegnelsen de brukte, ble opprettet i Frankrike i 1769. Ordningen begynte å spre seg på begynnelsen av 1800-tallet. Utgangspunktet var behovet for (billig) arbeidskraft i industrien. I jordbruks- og fangstsamfunn foregikk arbeidet i stor grad i familiene. Også håndverksproduksjon foregikk i lokalsamfunnet, og pass av barn kunne samordnes med voksnes deltakelse i produksjonen, både i jordbruket og håndverkene. Barna deltok også i produksjonen.

Industrialiseringen sentraliserte arbeidet og arbeidsorganiseringen i fabrikker. Barnearbeid var utbredt i produksjonen av varer og tjenester også i industrien, ikke minst gruveindustrien i England, men de minste barna fikk ikke være med. Barnearbeid ble politisk regulert i Norge først i Fabriktilsynsloven fra 1892, da barn under 14 år ikke hadde adgang til lønnsarbeid. Små barn ble

i mange tilfeller overlatt til seg selv når både fedre, mødre og eldre søsken deltok i den tidlige industriproduksjonen. Barneasyl skulle ivareta barnas behov for omsorg mens foreldrene var i arbeid. De første asylene i England ble gjerne etablert i tilknytning til fabrikkene, og kunne ha så mange som 200 barn.

I 1825 ble Infant School Society etablert som en veldedig og kristen humanistisk bevegelse i England, med formål å styrke omsorg og dannelses blant barn av industriarbeidere. Barneasylene fikk spredning til de framvoksende engelske fabrikkområdene. I Norge ble det første barneasylet etablert av foreningen *De Nødlidendes venner* i Trondheim 1837 for å:

... forbygge den Skade, Børnene lide ved at være overladte til sig selv eller utsatte for den Fordærvelse, som Ørkesløshed, Tiggeri og Omgang med vanartede uundgaaelig medfører.

Hovedformålet var å lette foreldrenes mulighet for dagarbeid. Det første barneasylet i Oslo ble opprettet 1838, og i Bergen i 1841. Rundt år 1900 var det etablert 27 barneasyl i Norge med til sammen 2400 barn, ifølge Store Norske Leksikon.

Bull (1953, s. 37) anslår at det var 12 000 lønnsarbeidere i Norge i 1850, og at antallet ble 4-doblet fram til 1875. Det var med andre ord byttehusholdning som fortsatt var den vanligste formen for livsutkomme i det meste av 1800-tallet. Lønnsarbeidet ble dominerende gjennom industrialiseringen på 1900-tallet.

Barneasylene hadde flere formål ved siden av det å få folk ut i industrielt lønnsarbeid:

1. Å gi omsorg til barn i sårbare situasjoner.
2. Å forhindre og forebygge fattigdom, tiggeri og sosial nød gjennom veldedighet og frivillig innsats.
3. Etter hvert å bidra til opplæring som en forberedelse til arbeidslivet.

Opplæring i håndverk og arbeidsoppgaver var et av virkemidlene for å nå målene. Skolegang, eller skoleforberedende tiltak ble en del av tilbudet senere. Barneasylene var i hovedsak drevet fram av veldedige organisasjoner og bevegelser med et sosialt, og ofte religiøst, verdigrunnlag. Men det økonomiske formålet var å styrke tilgangen til arbeidskraft i fabrikkene og den industrialiserte produksjonen.

6.2 Fra «barneasyl» til «barnehager»

Barneasyltilnærmingen ble erstattet av nye retninger med et mer ensidig fokus på læring, pedagogikk og forberedelse til skolen, og med sterkere vekt på fysisk fostring, i de første tiårene av 1900-tallet. På 1930-tallet ble begrepet «barneasyl» faset ut og erstattet med «barnehager» som begrep. Det innholdsmessige skillet handlet om å erstatte ivaretagelse og praktisk opplæring, med større vekt på pedagogikk, læring og menneskelig utvikling, blant annet inspirert av den tyske utdanningsfilosofen Friedrich Froebel (1782–1852), som mente at lek var den fremste læringsmetoden for intellektuell utvikling av barna. I lek utvikler barn sine forståelser av verden gjennom sine egne erfaringer med den, ifølge Froebel.

Han etablerte begrepet «kindergarten», der «hage» ikke refererer til «innhegning», men til det å «dyrke» i sin første «kindergarten» i 1837, altså samtidig med at det første barneasylet ble etablert i Trondheim. I beskrivelsene av *De nødstiltes venner*, som etablerte det første barneasylet i Norge, vises det til Froebel som inspirasjonskilde, selv om det er et stort språk fra Froebels ideer til målsettingene i barneasylene i Norge på 1800-tallet. Først nesten hundre år senere ble Froebels (1826) pedagogiske ideer lagt til grunn for utviklingen av den faglige pedagogikken i norske barnehager.

Det er en stor overgang fra begrepet «barneasyl» til begrepet «barnehage», og fra intensjoner om ivaretagelse og opplæring, til intensjoner om læring og utvikling, gjennom utendørs og innendørs lek. Disse overgangene endret også søkingen til norske barnehager. I en statsvitenskapelig tilnærming var dette en overgang fra et sosialpolitisk perspektiv med mål om omsorg til de mest trengende, til et kultur- og kunnskapspolitisk perspektiv med mål om læring, utvikling og dannelse.

Dette førte til:

1. Nye rekrutteringsmønstre til barnehagene.
2. Betingelsene for utvikling av et eget kunnskapsorientert pedagogisk handlingsprogram for den faglige yrkesutviklingen i sektoren.
3. Politisk regulering og prioritering av feltet på 1950- og 1960-tallet.
4. En politisk reform der tilbudet om barnehager skulle komme alle til gode i målet om «full barnehagedekning».
5. Nye politiske og økonomiske strukturer i styring, ledelse og organisering av barnehagene som arbeidsplasser.
6. Utformingen av barnehagesektoren som en særegen «fugl» i det norske arbeidslivets yrkesmessige og fagpolitiske «fauna».

6.3 Fra filantropiske og veldedige tiltak for fattige til barnehagedekning for alle

Barneasylene henvendte seg først og fremst til vanskeligstilte barn og familier, helt fram til omleggingen til pedagogiske mål og virkemidler i barnehagene i mellomkrigstiden. Med den pedagogiske, utdanningsrettede tilnærmingen og innretningen ble det vanligere at barnehagene rekrutterte fra mer bemidlede familier. Perspektivet i virksomhetene flyttet fra omsorg til dannelse, fra forberedelse til arbeid til forberedelse til utdanning.

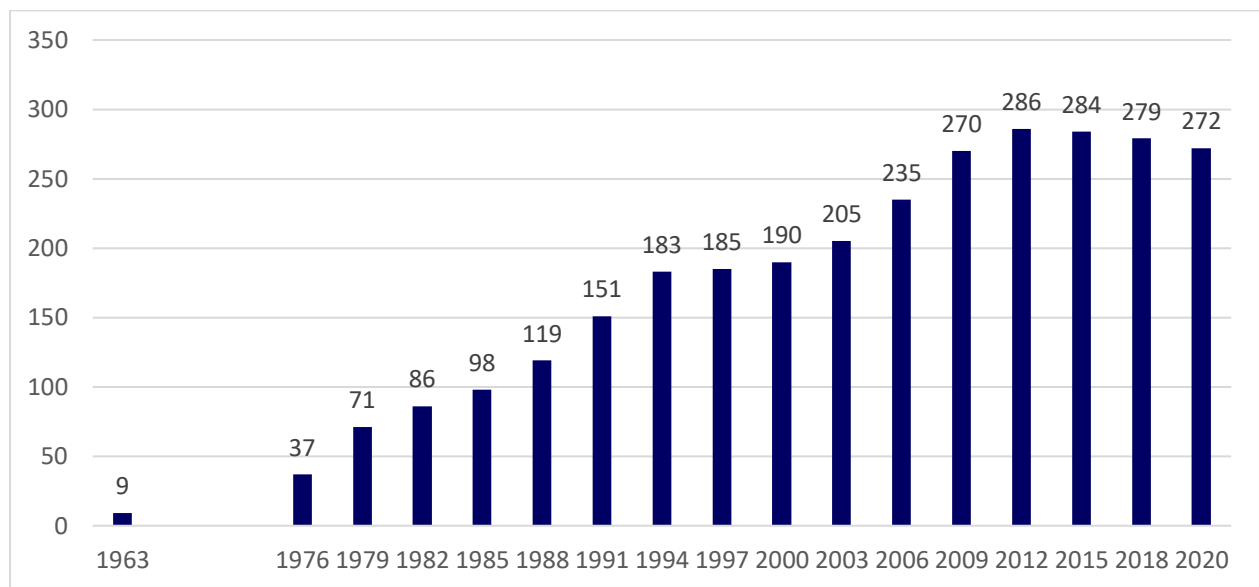
I perioden fra 1920 til 1960 var det noen få tusen barn som gikk i barnehage. Figur 1 viser en voldsom ekspansjon fra 1960- og 1970-tallet til våre dager. Det er drøyt 30 ganger så mange barn i barnehage i 2020 (272 000 barn) som det var i 1963 (8 800 barn). Toppåret var 2012 da antall barn i barnehage var nesten 32 ganger så høyt som i 1963. Disse tallene speiler mange omfattende og komplekse utviklingsprosesser i det norske samfunnet i perioden. Kurven viser en voldsom utvidelse av barnehagedekningen fra 1970-tallet til i dag. Barnehagetilbudene rettet seg etter hvert til alle barn og lag av befolkningen. Det kom ikke minst med barnehagereformen med mål om *Barnehagetilbud til alle* i St.meld. 24 (2003). Den tidligere dagmammaordningen ble etter

hvert mer eller mindre avvirket, til fordel for utbygging av barnehageplasser. Retten til barnehageplass for barn fra 1–6 år ble lovfestet i 2009.

Barnehageforliket (Korsvold, 2020) ble inngått av alliansen SV, Ap, Frp og SP og den sittende regjeringen i 2003 (Bondevik II). Forliket og barnehagereformen målbar: 1) utbygging av flere barnehager, 2) likebehandling av privat og offentlig eide barnehager i samordnet kommunalt opptak av barn, og 3) innføring av en makspris for barnehageopphold.

Da forliket ble inngått i 2003 var det 23 000 barn som sto på venteliste i barnehage tilbudene. Reformen bidro til vekst i barnehageutbyggingen. Likebehandlingsprinsippet åpnet for en mye sterkere satsing på privateide barnehage tilbud. Kurven nedenfor gjør et byks fra 2003, med 205 000 barn til 2006 med 235 000 barn i barnehager. Dette kan tolkes som et resultat av barnehageforliket i 2003. I 2021 har 92,7 prosent av norske barn i alderen 1–5 år barnehage tilbud (Statistisk sentralbyrå 2021a).

Figur 2 Antall 1000 barn i barnehager i Norge i perioden 1963–2020 (Statistisk sentralbyrå, 2021b)*



*1963: Daginstitusjoner for barn (Barnehager, dagheimer og småbarns stuer), 1976: Barnehager og fritidshjem, 1990: Barnehager

Som vi ser i figuren over, øker kurven bratt fra 1963 til 1997. I 1997 ble det innført skolestart for alle 6 åringer i Norge, og dermed forsvant et årskull ut av barnehagene fra den høsten. Det kan ses som en alternativ måte å dekke behovet for barnepass. Et helt årskull ble tatt ut av etterspørselen etter barnehageplasser og i stedet innlemmet i skoleverket, som en ytterligere markering av utdanningsperspektivet i «barnepolitikken». Antall barn i barnehager øker igjen i 2003. Så stopper veksten på nytt i 2015.

Økningen i antall barn i barnehagene faller sammen med veksten i sysselsettingen og verdiskapingen i Norge, fra 1970-tallet og framover (Benum, 2005). Barnehagedekningen tar seg kraftig opp på begynnelsen av 1990-tallet etter bankkrise på slutten av 1980-tallet. På 1970-tallet

Økte sysselsettingen særlig fordi stadig flere kvinner fant seg lønnet arbeid fram mot 1990-tallet. Da var 62 prosent av kvinner i alderen 15–74 år i lønnet arbeid, mot 74 prosent av menn i yrkesaktiv alder (Benum, 2005). Det var i denne perioden kvinner for alvor inntok arbeidslivet. Denne økningen reduserte ikke menns deltakelse i arbeidslivet nevneverdig. Den økende sysselsettingen blant kvinner bidro dermed til å øke den totale arbeidsmengden, og dermed også den brutto nasjonale verdiskapingen (BNP) i landet. Økningen i antall barnehageplasser i figur 1 må ses i sammenheng med den økte kvinnedeltakelsen i arbeidsmarkedet, både som forutsetninger for og konsekvenser av hverandre.

Den teknologiske utviklingen etter andre verdenskrig, og etter hvert den sterke automatiseringen av deler av industrien, bidro til å forenkle arbeidsoppgaver på mange områder. Etter hvert har hoder og teknologi erstattet manuelt arbeid og krav om muskelstyrke. Den ble ikke minst styrket med det norske oljeeventyret fra slutten av 1960-tallet. Oljeleting og oljeproduksjonen skapte mange nye arbeidsplasser, ikke bare i Nordsjøen, men også i skips- og utstyrsindustrien, det som vi i dag kaller leverandørindustrien. Også denne industrien var et rent tilskudd av nye arbeidsoppgaver, arbeidsoperasjoner og arbeidsplasser, i tillegg til de som var der fra før (Colman et al., 2011).

Debatten om barnehage tilbudene har i de siste årene handlet mye om privat eller offentlig eide barnehager. Ikke minst har barnehagene kommet i fokus i forbindelse med utredningen om private aktører i velferdsstaten (NOU 2020:13, s. 13). I det neste avsnittet drøfter vi eierskap i barnehagene.

6.4 Veldedige, offentlige, ideelle og kommersielle aktører – hybride styringsformer

Etter barnehageforliket i 2003 opprettet staten mange økonomiske støtteordninger for private aktører. Siktemålet var en rask utbygging av barnehagene, for å innfri målet om et fullverdig tilbud til alle barn. Ved siden av prinsippet om likebehandling av offentlige og private barnehager vedtok Stortinget tilbud om *driftstilskudd, investeringstilskudd, full momskompensasjon og gunstige lån i Husbanken* til private aktører. Flere private aktører fikk billige kommunale tomter.

I 2004 ble det innført maksimalpriser og kommunene ble, som hovedregel, pålagt å dekke alle kostnader som ikke ble dekket av foreldrebetaling (NOU 2020:13, s. 226). Maksimalprisene bidro til redusert foreldrebetaling og dermed økte etterspørselen etter barnehage tilbud fra 2009 til 2012, slik figur 1 viser. Ved loven av 2009, om rett til barnehageplass for barn i alderen 1 til 5 år, ble også de økonomiske tilskuddene til private barnehager overført fra staten til kommunene. Fra 2011 ble midler til dette gitt som økning i de statlige rammetilskuddene til kommunene. Tildelingene fra kommuner til private barnehager ble regulert i nasjonale forskrifter (O. Nr. 104 (2008–2009)). I 2011 overtok kommunene hele finansieringsansvaret for barnehage sektoren.

Uavhengig av kostnadsnivået i barnehagen, skulle den samlede offentlige finansieringen (av de private barnehagene (vår tilføyelse) utgjøre minst 85 prosent av tilskuddene til tilsvarende kommunale barnehager. (NOU 2020:13, s. 227)

I følge NOU 2020:13 har private barnehager alltid hatt en stor plass i sektoren. Men dette er et relativt spørsmål. Fra 1977 til i dag har omtrent halvparten av barna gått i private barnehager (op.cit.). Som vi så i de innledende avsnittene i dette kapittelet startet barneasylene som rene private initiativ og etableringer. De private barnehagene har vært etablert og drevet innenfor rammene av mange ulike typer eierskap. De første barneasylene kunne enten være drevet av altruistiske foreninger, gjerne med ideelle, normative og verdibaserte formål, eller de ble etablert av arbeidsgivere i tilknytning til arbeidsplassene. Oppbevaring og *hage* i betydningen «innhegning» var likevel hovedformål, framfor *hage* i betydningen «dyrking» av barnas kunnskaper, ferdigheter og utvikling. Dagens eierskap har mange flere og ulike former i barnehagene.

På 1980- og 1990-tallet vokste det fram en god del foreldredrevne barnehager som andelslag. Foreldre kjøpte seg inn med en egen andel av laget, og solgte den videre eller tilbake til laget når barnehageperioden gikk ut ved barnets skolestart. Noen barnehager var også eid av religiøse menigheter og sosiale organisasjoner. Noen bedrifter etablerte sine egne barnehagetilbud, og noen bedrifter gikk sammen i nettverk for å etablere et felles barnehagetilbud til arbeidstakere i deres regioner. Også offentlige institusjoner har organisert og driver egne barnehagetilbud for sine ansatte, eksempelvis Studentsamskipnadene ved universitet og høyskoler og helseforetak.

De store barnehagekjedene er derimot et ganske nytt fenomen. Det er de som kommer i fokus i debatten om «velferdsprofitører» (NOU 2020:13). 3 100 av landets 5 800 barnehager er private, det vil si i underkant av 54 prosent av alle. 53 prosent av de private barnehagene er organisert som aksjeselskap, og 23 prosent er samvirkeforetak (NOU 2020:13, s. 228). 40 prosent av de private barnehagene inngår i foretak og foretaksgrupper, altså konsernliknende strukturer. Antall barnehager som drives med kommersielle interesser (aksjeselskap, selvstendig næringsdrivende o.a.) har økt med 34 prosent fra 2010 til 2018 (op.cit). De private barnehagene er større enn de kommunale målt i antall barn per barnehage.

Lunder (2019) har studert framveksten av barnehagekjeder. Han knytter det til barnehagereformen i 2003 og særlig til endringene i finansieringsformene med lovendringen i 2011. Han viser at enkeltstående private barnehager synker i antall med 14 prosent fra 2013 til 2017, mens antall barnehager tilknyttet foretak øker med 15 prosent i den samme perioden. Foreldredrevne barnehager forsvinner som kategori fra 2003 til 2013. (op.cit). Han finner en klar nedgang, og nærmest en avvikling av foreldredrevne tilbud og barnehager eid av ideelle organisasjoner. Lunder peker på at mange av de private foreldredrevne og ideelt eide barnehagene ikke hadde noe kommersielt perspektiv. Den enkelte medeiers formål var barnehageplass til sine egne unger. Når de etter hvert ble avvirket, hevder Lunder (ibid.), at det var først og fremst spørsmål om å bli kvitt økonomiske forpliktelser, ikke for å oppnå en høyest mulig pris. Han antyder at de var på billigsalg.

Lunder (ibid. s. 10) viser dessuten at kjedene har blitt stadig større i perioden. Antall barnehager i de fem største kjedene var 407 i 2013, og 586 i 2017. Antall barnehageplasser i de fem største kjedene økte med 32,4 prosent i den samme perioden. Den totale andelen barnehager i kjeder økte fra 30,6 prosent i 2013 til 36,3 prosent i 2017. Andelen private barnehageplasser i kjeder var 51,5 prosent i 2017. Lunder (2019) viser på denne måten en sterk konsentrasjon av eierskapet til stadig færre forretningskonsern i den samme fireårsperioden.

Lunder (ibid. s.11) viser at det gjennomsnittlige årsresultatet per privat barnehageplass var 2 842 kroner i enkeltstående barnehager, og 5 688 kroner i kjeder med mer enn ti barnehager. Kjedenes var med andre ord temmelig nøyaktig dobbelt så lønnsomme som de private enkeltstående barnehagene i 2017. Lunder bygger sine analyser på gjennomgang av private barnehagers årsregnskap.

Oppsummert etter barnehagereformen, med sine sterke forretningsmessige incentiver for privat barnehagedrift fra 2003 til 2011, er (Lunder, 2019, s. 10–11):

- Mer enn halvparten av barnehageplassene i privat sektor.
- Private kommersielle interesser overtar for private ideelle og sosiale interesser, gjennom kjededannelser og konsernstrukturer i velferdssektoren.
- Kjededannelsene blir dominerende i perioden 2013–2017, med oppkjøp av enkeltstående private barnehager og foretaksorganisering og konsernstrukturer.
- Det gjennomsnittlige økonomiske årsresultatet er dobbelt så høyt i kjedene som i de enkeltstående private barnehagene i 2017.
- De private barnehagene setter i mindre grad inn vikarer i forbindelse med fravær enn de gjør i de kommunale barnehagene, ifølge våre informanter.

Spørsmålet er hvordan sentralisering av eierskap og høyere økonomisk utbytte preger barnehagene som arbeidsplasser.

6.5 Lov om barnehager

Lov om barnehager av 2005, med siste endringer i 2021, § 1 slår fast hovedformålet med virksomhetene:

Barnehagen skal i samarbeid med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg, lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.

Paragrafen har et ledd om å bygge på kristen og humanistisk arv og tradisjon, men eiere i private barnehager kan bestemme at virksomheten ikke skal forankres i kristen eller humanistisk tradisjon. § 2 slår fast at barnehagene skal være pedagogisk virksomhet med vekt på lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter. Det er med andre ord barnets interesser som står i fokus. Dette understrekes i §2A i Lov om barnehager (Barnehageloven, 2021) som gir barnehagen plikt til å samarbeide med skolen om overgang fra barnehage til skole.

Med barn som hovedmålgruppen for virksomheten blir foreldrenes medvirkning et viktig virkemiddel for å realisere intensjonene. Også barna selv gis rett til medvirkning og medinnflytelse i den daglige virksomheten, og deltakelse i planlegging og evaluering av den. Foreldreråd og samarbeidsutvalg skal etableres som viktige elementer i virksomhetenes styringssystemer. Loven gjelder alle barnehager uavhengig av eierskap. Denne overordnede vektleggingen av brukermedvirkning, både i utformingen og iverksettingen av den praktiske pedagogiske virksomheten, legger sterke føringer på oppbyggingen og virkemåten til barnehagene som arbeidsplasser.

Loven slår fast at både styrere og pedagogiske ledere i barnehagene skal ha utdanning som barnehagelærere, eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Ansatte må også tilfredsstille krav om norskferdigheter for å få jobb i barnehager. Loven fastsetter en grunnbemanning som skal følges i barnehagene: minst en ansatt per tre barn under tre år, og en ansatt per seks barn som er tre år eller mer. Denne bemanningsnormen legger sterke føringer også på arbeidstiden og fordelingen av arbeidsoppgaver mellom de ansatte i barnehagene. Ansatte skal ha politiattest (vandelsattest) ved søknad om jobb.

6.6 Kommunen som barnehagemyndighet – lokal regulering av tjenestene

§10 i *Barnehageloven* (2021) definerer kommunene som barnehagemyndighet med plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder og som er bosatt i kommunen. Kommunen har plikt til å likebehandle private og kommunale barnehager. Den har myndighet til å godkjenne virksomhetens egnethet og formål, og til å sette vilkår for driften med fastsettelse av antall barn, aldersfordeling og oppholdstid. Kommunene kan med andre ord legge føringer på de private barnehagenes innhold og omfang, og er samtidig også tilsynsmyndighet i overholdelse av de samme vilkårene. Loven regulerer og kontrollerer også tildeling av, og bruken av, offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. Kommunene har tilsynsmyndighet og tilsynsfunksjon overfor alle barnehager i kommunen, private som kommunale. Tilsynet handler både om den daglige driften, bruken av offentlige tilskudd og bemanningsnormer og arbeidsvilkår.

Den kommunale barnehagemyndigheten er en desentralisert og lokal styringsform i velferdsstatlig sammenheng. Den skiller barnehagene fra de mer sentraliserte og overordnede styringsformene i for eksempel politiet og helseforetakene. Vi vil drøfte hvordan denne desentraliserte og lokalt forankrede styringsformen kan prege barnehagene som arbeidsplasser.

I tillegg til barnehageloven har Kunnskapsdepartementet fastsatt *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (2017) som trådte i kraft 1. august 2017. Rammeplanen utdyper lovens bestemmelser om barnehagens innhold, form og ansvar overfor sine brukere. Den gir barnehageeieren det overordnede juridiske ansvaret for at barnehagen drives i overensstemmelse med lovens krav. Rammeplanen definerer både barnehagens arbeidsmåter og de sentrale fagområdene som skal dekkes med personalets kompetanse:

- Kommunikasjon, språk og tekst
- Kropp, bevegelse, mat og helse
- Kunst, kultur og kreativitet
- Natur, miljø og teknologi
- Antall, rom og form
- Etikk, religion og filosofi
- Nærmiljø og samfunn

Det er ikke små krav som stilles til faglig kompetanse og innhold i denne listen. I prinsippet favner denne tematiske inndelingen stoff og perspektiver i de fleste vitenskapelige disipliner. I disse områdene møter barnehagepersonalet sterke krav til pedagogisk bearbeiding og formidling av

ganske kompleks og omfattende kunnskap til barna. Det er ikke vanskelig å se linjer tilbake til Froebels (1826) opplærings-/dannelses- og «dyrkingsperspektiv» på barnehagene, som beskrevet i de innledende avsnittene i dette kapittelet:

Barnehagene fremstår som et gjennomregulert arbeidsområde der det ikke er så stort rom for avvik, verken for eiere, ledelse eller ansatte. De faglige, administrative og økonomiske kravene er klare, og de følges opp av kommunenes myndighet som lokal regulering og tilsynsaktør.

På den andre siden pågår det en debatt om bemanningen i barnehager:

Generelt er vi opptatt av at dagens bemanning ikke settes under mer press. Vi erfarer jo det at bemanningsnormen, som er ment som en minimumsnorm, praktiseres som en maksimumsnorm. Normen er lik uavhengig av hvor lenge en barnehage er åpen, og realiteten er nok en underbemanning ute på avdelingene i store deler av barnehagehverdagen. (Einar Olav Larsen, leder i Foreldreutvalget for barnehager, (Bergundhaugen, 2019))

Det pågår diskusjoner om manglende vikarer som kan steppe inn når ansatte deltar i avtalte opplærings- og utdanningstiltak. Pedagogandelen i barnehagene er 43 prosent, mens ambisjonen i Hurdalsplattformen til regjeringen Støre er 50 prosent. For å oppnå det har Foreldreutvalget for barnehager fremmet forslag om å øke utdanningspotten til kommunene fra 100 til 200 millioner kroner (op.cit).

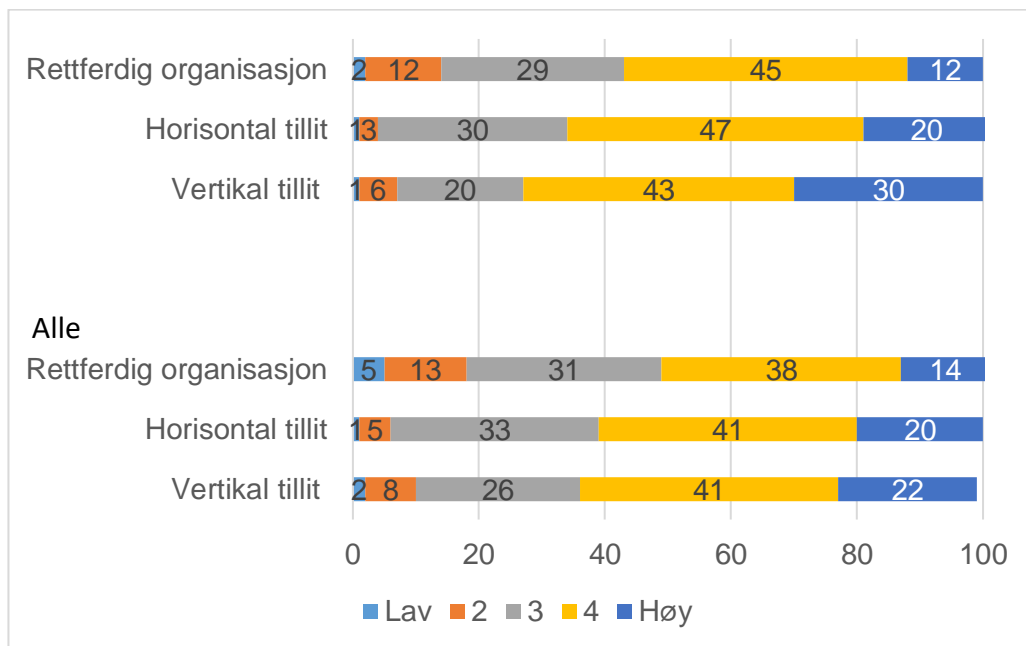
6.7 Barnehager – velregulerte arbeidsplasser

I de foregående avsnittene har vi vist variasjoner i eierskap og størrelse i norske barnehager. I dette avsnittet viser vi hvordan dette kan prege oppfatninger hos ansatte. Vi har brukt data fra Medbestemmelsesbarometeret 2020. Det er en spørreundersøkelse i et representativt utvalg av norske borgere. Deltakerne er trukket fra Kantar sitt panel med om lag 50 000 norske innbyggere som deltar i arbeidslivet. Kantar har gjennomført utsending av skjema på e-post til utvalget, og registrert svarene i en statistikkfil til oss.

I Kantar sitt panel er ansatte i skole/barnehage slått sammen til en kategori. Den er dermed ikke dekkende for barnehageansatte alene. Likevel kan det være av interesse å se om det er forskjell mellom ansatte som jobber i privat sektor og de som jobber i kommunalsektor, innenfor denne kategorien, sammenliknet med arbeidslivet generelt

I Medbestemmelsesbarometeret 2020 finner vi at ansatte i skole/barnehage opplever en høyere grad av tillit mellom kolleger (horisontal tillit), tillit til ledelsen (vertikal tillit), og at arbeidsplassen er en rettferdig organisasjon. Figuren sammenlikner ansatte i skole/barnehage med alle arbeidstakere. Med beskrivelsene av hvordan barnehagefeltet er privatisert, utvidet og omstilt de siste tiårene blir sammenslåingen av skoler og barnehager ganske misvisende. Men vi har ikke mulighet til å skille dem i vårt datasett, og forskjellen mellom skole/barnehage og arbeidslivet i sin helhet er såpass stor at det er rimelig å vise den fram.

Figur 3 Opplevd grad av vertikal tillit, horisontal tillit og rettferdighet i skole/barnehage/undervisning (n = 407) sammenliknet med arbeidslivet som helhet (n= 3200)



Ansatte i skoler og barnehager har større tillit til sine ledere og seg imellom, enn andre arbeidstakere, og de opplever også arbeidsplassen som en mer rettferdig organisasjon, med tanke på fordeling av goder og byrder i virksomhetene.

Medbestemmelsesbarometeret har vist (Medbestemmelsesbarometeret, 2020) at den tilsvarende fordelingen av tillit og rettferdighet er høyere i norske private virksomheter enn i utenlandske. Tilliten er høyere i små enn i store virksomheter.

Vi har sett nærmere på ulike eierformer i de private virksomhetene blant de som jobber i skole/barnehage i undersøkelsene. Av de 78 arbeidstakerne som jobber i private virksomheter og er ansatt i skole/barnehage er:

- 40 prosent ansatt i et aksjeselskap (AS)
- 13 prosent ansatt i et selskap der ansatte er medeiere
- 12 prosent ansatt i et børsnotert selskap
- 10 prosent er ansatt i selskap der den største eieren er utenlandsk
- 8 prosent ansatt i et ansvarlig aksjeselskap (ASA, som regel større foretak)

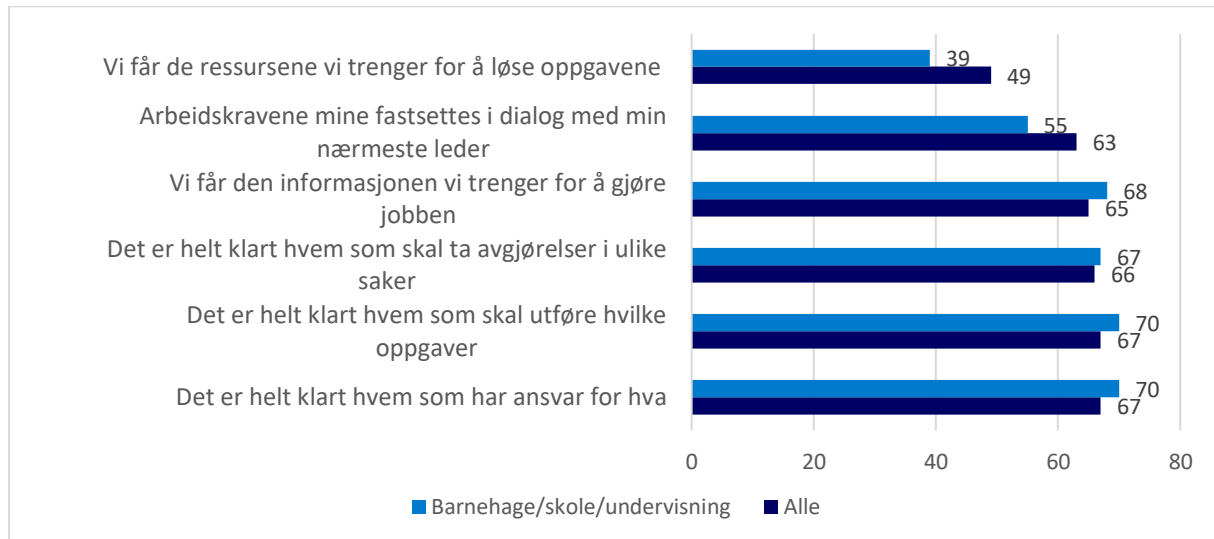
SSB har vist at det samlede overskuddet i private barnehager var 1,2 milliarder kroner i 2017. Av dette gikk over 90 prosent enten til utbytte eller konsernbidrag (Statistisk sentralbyrå, 2021a; Velferdsprofitorerne, 2021).

De fire største kjedene i barnehagesektoren, Norlandia, Espira, Læringsverkstedet Gruppen og Trygge Barnehager, hadde til sammen 538 barnehager (op.cit). Private barnehager utgjør med andre ord et stort arbeidsmarked. Noen av kjedene driver med flere ulike velferdstjenester, ikke bare Norge, men også i andre europeiske land. Arbeidskonflikter som noen av kjedene har vært

involvert i har i liten grad hatt med barnehager å gjøre. Barnehager ser ut til å være ganske velregulerte som arbeidsplasser.

6.8 Manglende ressurser til å gjøre jobben

Figur 4 Prosentandeler som svarer Enig/Helt enig på hver av påstandene (Alle: n = 3426, Barnehage/skole/undervisning: n = 418)



Figuren viser at ansatte i barnehager/skole/undervisning skårer ganske likt med resten av arbeidslivet, når det gjelder organisasjonsstrukturen på arbeidsplassen: fordelingen av ansvar, utførelsen av oppgaver, beslutningsmyndighet og informasjon for å gjøre jobben.

Derimot ser vi store forskjeller når det gjelder ressursfordeling og fastsettelse av arbeidskrav. I arbeidslivet som helhet sier nesten halvparten at de får de ressursene de trenger for å gjøre jobben, mot 39 prosent av de som jobber i barnehage/skole/undervisning.

Det er åtte prosent færre i barnehage/skole /undervisning, enn i arbeidslivet som helhet, som fastsetter arbeidskrav i dialog med nærmeste leder. De ansatte i barnehage/skole/ undervisning har med andre ord betydelig mindre medvirkning på egen arbeidssituasjon enn det andre arbeidstakere har.

Dette rimer med Digranes (2019) sitt funn om at også medbestemmelse og partssamarbeid er lite utviklet i barnehagene. Dette til tross for at 95 prosent av ansatte i barnehager er fagorganiserte, en organisasjonsgrad som er langt høyere enn i arbeidslivet ellers. I 2020 var organisasjonsgraden i det norske arbeidslivet for første gang under 50 prosent samlet sett, men fortsatt rundt 80 prosent i offentlig sektor. På den andre siden er barnehager små arbeidsplasser. I de store barnehagene er det likevel den enkelte avdelingen som blir den reelle arbeidsplassen for ledere og ansatte. I arbeidet er det i praksis få ansatte og ledere som utfører oppgavene sammen. Relasjonene er oftest tette, arbeidsprosessene er åpne og synlige, og de utføres i

fellesskapet. Dermed kan det reises spørsmål om våre medvirkningsvariable i Medbestemmelsesbarometeret er finstemte nok til å fange opp den enkeltes innflytelse på eget arbeid og egen arbeidssituasjon i slike nære relasjoner.

Dette gjør feltet til en veldig spesiell bransje sammenliknet med andre deler av både offentlig og privat sektor. For å få bedre data som grunnlag for analyser, vil vi i de neste utgavene av Medbestemmelsesbarometeret etablere barnehageansatte som en egen kategori, i stedet for å ha dem sammen med skole og undervisning.

6.9 Tre barnehagestyrere om arbeidstid og arbeidsvilkår

De tre barnehagestyrerne vi har intervjuet er alle ansatt som styrere i private barnehager.

Case 1

En av barnehagene er etablert og eies av et nettverk av lokale bedrifter, for å gi et tilbud til egne arbeidstakere med små barn. Der er med andre ord formålet å styrke tilgangen til arbeidskraft for bedriftene i nettverket. Hvis det er ledige plasser kan de ta inn barna til andre enn ansatte hos eierne. Barnehagen er et AS med eget styre. Den drives av ledelsen i barnehagen uten innblanding fra bedriftene i nettverket utover deltakelse i barnehagens styre. Nettverket eier bygget og tomtene, og barnehagen kan ta opp lån på denne sikkerheten for vedlikehold eller oppgraderinger. Styreren forteller at:

Foreldrene til barna i barnehagen er en veldig oppegående gruppe med reelt veldig stor medbestemmelse. Kommunikasjonen mellom ledelsen og styret. Det meste løses med uformelle samtaler. Det meste er regulert av faste betalingssatser og kommunale tilskudd. Vi har stort handlingsrom og større frihet i driften enn i de kommunale barnehagene.

Barnehagen har 7,5 timers arbeidsdag. Under nedstengingen og pandemiltakene måtte barnehager og småskolene holde delvis åpent for å ta seg av ungene til de som ble definert som samfunnskritiske yrkesgrupper. Dermed ble de selv definert som en slik samfunnskritisk yrkesgruppe. Da ble de nødt til å sette inn flere ulike turnus og vaktordninger som var tilpasset behovene til de samfunnskritiske yrkesgruppene, selv om det ikke var så mange som ble berørt.

Vi fordelte turnusene slik at det var en gjeng som tok det for hver uke. Det var viktig å berolige foreldrene, for dette var uvant for dem også. Vi er vant til å jobbe fysisk her, selv om vi også skal lage læreplaner, leseplaner, finne fram relevant litteratur og gjøre administrative oppgaver. Noen fikk hjemmekontor, og det er ikke alle som er vant til å jobbe digitalt. Men vi rullet alle inn i ett system med direkte kontakt med barn og foreldre. Har fått alle inn i en digital kompetanseplan, eget personalsystem og vi er i gang med Teams. Men jeg samlet alle ansatte ved hver nedstenging: nå er vi her, og dette må vi gjøre nå. Hva forventes av meg i kommunikasjon. Vi etablerte mindre grupper for å holde avstand. Det var veldig positivt for ungene, og vi prøvde å holde tiden fra 08:00–16.00 Det ble viktig å ikke bruke så mye tid på transport.

Da intervjuet ble gjort på Teams var lokalsamfunnet i grønn koronafase.

Vi kom ut av kohortene – det var en lettelse for mange.

Styreren etterlyser flere pedagoger på avdelingene i tråd med planleggingsmålene fra de statlige myndighetene. Kravene om samarbeidet med andre aktører, som kommunale myndigheter, fører til nye og flere oppgaver, særlig krav om å dokumentere omtrent alt som gjøres, eksempelvis hvordan alle HMS-kravene etableres og gjennomføres. Vi må dokumentere hendelser, forhold i uterom, innerom og helsevern. Dessuten det pedagogiske; bruk av kompetansemidler, IKT i barnehelsetjenesten, PPT (Pedagogisk Psykologiske Tjenester), prosjekter vi er med på, bruk av filmer, kunnskapsfremmende tiltak for barna som for eksempel. Bruk av I-pad. Barnehagene møter også nye krav i forbindelse med GDPR.

Dokumentasjonsmengden blir raskt en kilde til kritikk. Hva har vi lov til å ta opp på lyd eller bilde, og hvordan kan vi bruke det. Og hvordan gjenforteller 4–5 åringer det de er med på for foreldrene? Dette er ganske uklart foreløpig.

Kommunen er en såkalt «åpen kommune».

Vi har medbestemmelse for ansatte og fagforeninger i det vi kaller Årskalenderen, i tarifforhandlingene, medarbeidersamtalene, Årshjulet (et planleggingsverktøy), organisasjonsendringer. Dette skaper forutsigbarhet for alle.

Case 2 Barnehage i en av de store kjedene

Kjeden hadde en total omsetning på 1,8 mrd. kroner, cirka 66 millioner kroner i overskudd i 2019, cirka 100 barnehager i 50 kommuner, cirka 10 000 barn og nær 9 000 ansatte. Den aktuelle barnehagen ligger i en Vestlandskommune og er med i PBL (Private Barnehagers Landsforbund).

De ansatte har 37,5 timers arbeidsuke. De har ett personalmøte i måneden med tidskompensasjon. Barnehagene har et stort støtteapparat i kommunen hva gjelder faglig nivå og utvikling. Virksomhetsledelsen sitter stort sett i Bergen og Oslo. Det er tett samarbeid mellom konsernledelsen i Bergen og «vår» lokale barnehage. Kommunene har alle andre oppgaver: samarbeid med utdanning og skolene, spesialisering av personalet og etablering av kunnskapsgrunnlaget. Barnehagen har fem avdelinger med til sammen 90 barnehageplasser.

Arbeidstiden er i stor grad styrt av åpningstiden i barnehagene: fra kl. 06:45 til 16:45. Det innebærer en forskjøvet arbeidstid. Det løses med en vaktordning. Pedagogene har 45 minutter hver dag planlegging, utvikling, og de kan velge litt hvordan de vil organisere arbeidet sitt. Men de har også lovpålagte oppgaver for å dekke barnas behov og forberedelse til skolegang. Barnehagene og skolene skal i prinsippet samarbeide om hele den lovfestede utdanningen fra barnehage til videregående. Pedagogene får færre og færre overordnede funksjoner i barnehagene. De fleste er organisert enten i Utdanningsforbundet eller Fagforbundet. De ansatte møter ledelsen med alle sine tillitsvalgte i spesielle saker. En representant fra hvert av forbundene har møter med eierne etter faste planer.

Vi har et veldig godt arbeidsmiljø. Lederne har jevnlig møter med verneombudet som har ansvar blant annet for førstehjelp.

Kommunen har ansvar for alle barn i kommunen.

Vi har godt samarbeid med kommunen, også i et interkommunalt samarbeid. Kommunen har retningslinjer for samarbeid om overgangen fra barnehage til skole. Vi hadde en sak om en skolenedleggelse der vi ble tatt med. Det var nyttig å få innblikk i det. Foreldrene

har representanter i foreldreråd knyttet til barnehagen. Det er opprettet et eget samarbeidsråd, men det kommer for sjeldent inn saker som drøftes der, men de blir flinkere etter hvert.

Lønnsstigen er satt opp av PBL. Det er også PBL som definerer antall årsverk i barnehagene (bemanningsnorm). PBL forhandler med Fagforbundet og Utdanningsforbundet.

Vi kom i gang med Teams i forkant av pandemien. Særlig i forbindelse med alle tiltakene, blant annet egne opplegg for foreldre som var i samfunnsnødvendige yrker. For å få til det var det godt å kunne bruke Teams. Alle skal ha tilgang og alle ansatte får være med på kurs.

Case 3 Barnehage i kjede med religiøst verdigrunnlag

Styreren er opptatt av profesjonalitet og å opparbeide yrkesstolthet blant de ansatte. Gjennom utdanningen kommer det økte krav til holdninger og interne roller i forholdet til barna. Mye er situasjonsbestemt og må løses der og da. Barnehager har stor påvirkningskraft på både barna og foreldrene.

Vi er også involvert i forskningsprosjekter, blant annet ved NHH. Og vi må forholde oss til politiske vedtak og bestemmelser som regulerer både det pedagogiske og selve driften. Kommunene er litt mer rigide enn den kjeden vi er en del av, selv om vi må følge de samme lovene og reglene som de kommunale barnehagene. Kommunene er større organisasjoner med flere rutiner og prosedyrer. Men det kommunale apparatet med tilsyn av de private barnehagene gir trygghet. Men det er en kamp å få alt dette på plass i private barnehager. Det er ingen kultur for det i de private. Lojalitet til egen barnehage (eierne) kommer først. Spesielt for styrere som ønsker å ta en kamp – det er ikke lett. Eierne spille mye på dette lojalitetskravet. Da blir det utfordrende å ta kampene – må gå mange runder. Det er forskjell mellom privat og offentlig sektor.

Likevel er barnehagene regulert politisk med lovverket og rammeplanene og kommunenes tilsynsfunksjon – barnehagen er ganske styrt på denne måten. Vi jobber og samarbeider med kommunen ganske systematisk.

Jeg har aldri opplevd dette som problematisk – vi er transparente på dette. Også foreldrene har tilbakemeldingsordninger til kommunene. Det er en fordel at vi følger bemanningsnormene, for eksempel. Det er knapphet på unge utdannede pedagoger og barnehagelærere, og det blir konkurranse om dem mellom barnehagene.

Styreren mener de private barnehagene tenker strategi og markedsføring først og fremst, men hun opplever likevel større frihet som leder i den private barnehagen. Hun har eksempelvis fått ekstra utdanning. På dette område kan de konkurrere med de kommunale barnehagene. Men arbeidet i barnehagene er tøft.

Pedagogene blir slitne – men det ber rart hvis du ikke blir sliten i denne jobben.

Etter hvert som åpningstiden i barnehagene blir strukket endrer arbeidstiden seg. Under den første nedstengingen mot koronapandemien hadde de åpent fra kl. 06:00 for å dekke behovet til noen av de samfunnskritiske gruppene. Nå har de to vakter: noen jobber fra kl. 07:00–17:00,

andre fra kl. 08:00–16.00. Grunnbemanningen er slik at det bare er cirka to til fire timer i løpet av dagen at alle er på plass.

Under den strengeste korona-nedstengingen måtte vi gå ned på åpningstiden for kunne dekke det større behovet for møter på Teams. Det ble problemer for en del foreldre, men vi holdt åpent for de som trengte det. Det var bare de første ukene i mars 2020 at vi var helt stengt.

Det pågår en diskusjon om døgnåpne barnehager for de som trenger det. Da er det mange nye tema som dukker opp: klesvask, matlaging og varm mat. Det er for lite kunnskap om behovet for dette i markedet. Hva vil det for eksempel gjøre med behovet for pedagogiske ledere? Skal de da ha to av dem? Og må utdanningen videreutvikles? Barnehagen har 100 barn og den optimale bemanningen ville være kl. 18:00–20:00 ansatte ifølge styreren.

De har innført digital inn- og utlogging av barna og de gir dagsrapporter om fravær, aktiviteter, hendelser og situasjoner til foreldrene hver dag. De registrere alt som skjer digitalt, eksempelvis hvor mye barna spiser, bleieskift osv. Barnemappene er heldigitalisert. Eierkjeden bruker mye tid på tekniske hjelpemidler, men det pågår en etisk diskusjon om hva de kan legge ut av bilder opplysninger om barna – altså en GDPR-diskusjon. Barnevernet kan hente ut informasjon om fravær og tilstedeværelse. Men alle opplysningene slettes fra det digitale systemet når de er ferdige med rapporteringen.

De har samarbeidsmøter med tillitsvalgte en gang i måneden og kjeden gjør også «temperaturmålinger» blant de ansatte. Det pågår forhandlinger mellom kommunen og kjeden om overtakelse av kjedens barnehager i denne kommunen.

6.10 Det faglige arbeidet - med samfunnsoppdraget i fokus – oppsummering

Barnehagene fremstår som ganske uvanlige arbeidsplasser sammenliknet med norsk arbeidsliv mer generelt. Det er flere trekk som gjør dem spesielle:

- De har en organisasjonsgrad på 95 prosent av de ansatte i henholdsvis Fagforbundet (LO) og Utdanningsforbundet (Unio).
- Likevel er partssamarbeidet lite utviklet, ifølge Digranes (2019).
- Private Barnehagers Landsforbund og Kommunenes Sentralforbund har overenskomstene.
- Bemanningsnormene ser ut til å følges, men de beskrives som minimumsnormer av Velferd.no (2021).
- Data fra Medbestemmelsesbarometeret viste at ansatte i barnehager/skole/undervisning opplever organisasjonsstrukturene som klare sammenliknet med andre bransjer, men med ett viktig unntak: de opplever i mindre grad å få de ressursene de trenger for å gjøre jobben.
- Det ser ut til at private barnehager ikke skiller seg vesentlig fra de kommunale når det kommer til styring, ledelse og organisasjon.

Disse særtrekkene viser at barnehagene ikke preges av sterke arbeidskonflikter eller motsetninger i samme grad som i andre deler av offentlige og private velferdstjenester, der både brudd på arbeidsmiljøloven, ansettelsesformer, avlønning og arbeidstid er gjengangere i forhandlinger, partsforhold og arbeidstvister. Barnehagene fremstår som forholdsvis harmoniske sammenliknet med eksempelvis helseforetakene, bygg og anlegg, eller olje og gass.

Et særtrekk ved barnehagene er veldig tette relasjoner mellom alle aktørene på den enkelte arbeidsplassen. I de store barnehagene vil «arbeidsplassen» være den enkelte avdelingen. Relasjonene mellom barna, foreldrene, barnehagelærerne, administrativt ansatte og ledere er nære, tette og personlige. Læring, utvikling og trivsel står i fokus. Dette vil påvirke både styringsmekanismer, ledelse og organisering av virksomhetene.

I den historiske gjennomgangen av barnehagene fra rundt 1800 til i dag er spesiell på to måter. Først på begynnelsen av 1900-tallet ble målet om utdanning, utvikling, mestring og trivsel satt i fokus. En hypotese er at utdanningsinstitusjonene fikk stor innflytelse på den faglige utviklingen og i etterkrigstiden også stor innflytelse på utformingen av politikken, spesielt målet om full barnehagedekning og innføringen skole for alle seksåringer. Dette kom, som nevnt tidligere, til uttrykk i målsettingen om at barnehagene skulle være en forberedelse til skolegang allerede i mellomkrigsårene.

Denne gjennomgangen har gitt oss et nytt perspektiv på barnehager som arbeidsplasser og som en særegen bransje i det norske arbeidslivet. Dette vil vi forfølge i det videre arbeidet med medbestemmelsen i norsk arbeidsliv.

Referanser

Benum, E. (2005). *Aschehougs Norgeshistorie. Bd 12. - overflod og fremtidsfrykt - 1970–1997*. Oslo: Aschehoug.

Bergundhaugen, A. (2019). *FUB: – Bekymret for dagens bemanning*. Barnehage.no. Hentet fra <https://www.barnehage.no/barnehager-bemanning-bemanningsnorm/fub--bekymret-for-dagens-bemanning/225433?fbclid=IwAR03xuwg1HEiagr81aEGytfnqP5-vrnnxnZaiOnqaOpMqDtoHct0F1UW3CM>

Barnehageloven. (2021). *Lov om barnehager*. Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

Bull, E. (1953) *Arbeidervern gjennom 60 år*. Oslo: Tiden forlag.

Colman, H. L., I. Stenshagen & E. L. Tharaldsen (ed.). (2011). *A merger of equals? The organization integration of Statoil and Hydro's oil and gas activity*. Bergen/Oslo: Fagbokforlaget.

Digranes, T. (2019). *Partssamarbeid - en salderingspost? En studie av samarbeid mellom tillitsvalgt og styrer i barnehagen*. Masteroppgave, Bergen: Høgskolen i Bergen. <http://hdl.handle.net/11250/2608863>

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. (2017). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Lovdata. Kunnskapsdepartementet
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-04-24-487>

Froebels, F. (1826). *Die Menschenerziehung* i Ransbury, M. K. (1982). Friedrich Froebel 1782–1982: A Reexamination of Froebel's Principles of Childhood Learning. *Childhood Education: Vol. 59, No. 2*, pp.

Korsvold, T. (2020). *Barnehagereformen*. Store norske leksikon.
<https://snl.no/barnehagereformen>

Lundestad, M. (2012). *Barnehagen som arbeidsplass. Å vare som pedagog og leder*. Bergen/Oslo: Fagbokforlaget.

NOU 2020: 13. (2020). *Private aktører i velferdsstaten - Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester*. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-13/id2788017/>

Statistisk sentralbyrå. (2021a). *Barnehager*. ssb.no.
[/www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager](http://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager)

Statistisk sentralbyrå. (2021b). *Norges offisielle statistikk - NOS 1828 - 2010*. Hentet fra ssb.no/a/histstat/nos/

Velferdsprofitørene. (2021). Hva er en velferdsprofitør? *Velferdsprofitørene*. Hentet fra velferd-uten-profitt.no/velferdsprofitorene/

Velferd. (2021). *Fire barnehagekjeder eier hver tredje private barnehageplass*. Velferd.no Hentet fra velferd.no/arbeidsliv/2021/fire-barnehagekjeder-eier-hver-tredje-private-barnehageplass

Meld. St. 24. (2003). *Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*. 2002-2003. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-24-2002-2003-/id135490/>

7. Oppsummering: Arbeidslivets logikker – arbeidstid og medbestemmelse under press

Eivind Falkum

I de foregående kapitlene i denne rapporten har vi presentert kvalitative studier fra fem ulike deler av det norske arbeidslivet. De styres av ulike logikker, eller føringer og tankegodt, som preger måten å styre, organisere og gjennomføre arbeidet i virksomhetene etter faste mønstre – altså logikker som bidrar til å institusjonalisere virksomhetenes oppbygging, virkemåte og faktiske atferd. Den norske modellen representerer noen slike forestillinger om at det norske arbeidslivet har en felles institusjonell logikk: at de samme sosiale verdiene, normene og forståelsene av arbeidslivet preger arbeidsplassene og dermed arbeidsgivernes og arbeidstakernes virkelighetsforståelser i norske arbeidsplasser. Men finnes det en slik overordnet og omforent institusjonell logikk i det norske arbeidslivet? Svaret er både ja og nei.

Ja, det finnes arbeidsrettslige bestemmelser både i lover, forskrifter og overenskomster som gir store deler av arbeidslivet felles regler, og det finnes ordninger som etterprøver anvendelsen av disse felles reglene, og som kontrollerer at de blir fulgt. Eksempel er Arbeidsmiljøloven (AML) og Arbeidstilsynet. Disse ordningene og kontrollsystemene er sjeldent perfekte: lovene brytes stadig, en del av bruddene oppdages, og noen av bruddene som oppdages blir sanksjonert, men på langt nær alle. Det avhenger blant annet av intensjoner om, og systemer og rutiner for å rapportere dem i den enkelte virksomheten. Utformingen og kapasiteten i etterprøvnings- og kontrollsystemene vil begrense deres effektivitet. Det er med andre ord et stort spørsmål om de felles elementene i logikken i den norske modellen kan gi de samme virkningene i hele arbeidslivet.

Og ja, det finnes internasjonale institusjoner, modeller og avtaler som preger styringsformer og atferds-normer, og som bidrar til likhetstrekk på arbeidsplassene. Corporate governance (CG) bidro til en maktoverføring fra direktørkontorene til styrerommene i privat sektor, i hele den vestlige sfæren på begynnelsen av 1990-tallet, og dermed en sentralisering av økonomisk makt og direkte eierstyring i de store konsernstrukturene. New Public Management (NPM) medførte en maktforskyvning fra lokalpolitiske til statlige politiske myndigheter i offentlig sektor fra begynnelsen av 1990-tallet, i store deler av Europa. Formelt sett en sentralisering av politisk makt, men i Norge har blant annet statens eierskapsstrategier gått ut på å «styre på en armlengdes avstand» i privatiserte statlige virksomheter og i store reformer i statlige etater som omorganiserte virksomhetene inn i foretaksmodeller. Foretakslogikkene er innført i helseforetakene (sykehus) og er på vei inn i universitets og høgskolesektoren.

Både CG og NPM var utledet av de økonomiske frihetskravene i «den nye markedsliberalismen» (Friedman, 1980). Som overordnede styringslogikker bygger både CG og NPM på ideene om at markedet er den beste fordelingsmekanismen, og at staten bør holde seg unna forsøk på å styre næringslivet.

Men nei, går vi til avtaleverket som styrer det norske arbeidslivet, finner vi for det første at avtalene er forskjellige fra sektor til sektor, både i innhold, fokus og i sanksjoneringsmuligheter. De store forskjellene i partssamarbeidets oppbygging og virkemåte mellom privat og statlig sektor

bunner blant annet i forskjeller i hovedavtaler, overenskomster og tariffavtaler, og på den måten institusjonaliserte *ulikheter* mellom sektorer og bransjer.

Og nei, styringssystemene, organisasjonsmodellene, organisasjonsgraden og etableringen av de bedriftsdemokratiske ordningene varierer enda sterkere mellom sektorer, bransjer, virksomheter og arbeidsplasser (Drange et al., 2020, Falkum, 2020). Noen virksomheter i internasjonale konsern pålegges å bruke konsernets internasjonale styringssystemer (Nordrik & Falkum, 2017). Konsernsystemene kommer noen ganger i konflikt med den enkelte bedriftens faktiske interesser, og noen ganger også med det nasjonale lov- og avtaleverket. Og selv om to arbeidsplasser i samme bransje velger de samme styrings- og organisasjonskonseptene, vil de fort utvikle sine egne måter å praktisere dem på, og dermed sine egne institusjonelle logikker. På samme måten har vi allerede sett at bruken av digitale systemer varierer sterkt i de fem casene i de foregående kapitlene.

Og nei, virksomhetenes og bransjenes produksjon, teknologi, kompetanse, samarbeidsrelasjoner, organisasjonsgrad og valg av styringsmodeller og organisasjonskonsepter har veldig stor variasjonsbredde. Det bidrar til store forskjeller i lokale institusjonelle logikker i og mellom sektorer, bransjer og virksomheter (Rothstein, 2009). Ansattes rett til forhandlinger er eksempelvis betydelig svakere i offentlig enn i privat sektor. Og bruken av de formelle bedriftsdemokratiske ordningene viser et utall ulike modeller i praksis (Medbestemmelsesbarometeret 2016–2020, Falkum, 2020).

Kildene til variasjon og ulikhet i det norske arbeidslivet er større og sterkere enn kildene til likhet og fellesskap. Dette er utgangspunktet for drøftingen av de presenterte funnene i denne rapporten. I det følgende løfter vi fram noen kjennetegn ved styringen og bruken av digitale verktøy i de fem casene, og drøfter hvordan arbeidstid og arbeidstidsordninger ser ut til å påvirkes av dette. Samtidig som vi ser etter forskjeller i de fem casene er vi også opptatt av fellestrekk og likheter.

7.1 Når lovendring åpner døren enda mer for markedslogikken

Mens arbeidstidsbestemmelsene på 1990-tallet ikke var forbundet med store kontroverser mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i politiet, markerer endringer i arbeidsmiljøloven i 2005 at partslogikken får en sterkere konkurranse fra markedslogikken. Partslogikken hviler på, og er utledet av de bedriftsdemokratiske ideene i den norske arbeidslivsmodellen gjennom praktisering av det gjeldende lov- og avtaleverket som regulerer partsrelasjoner, partenes roller og det faktiske partssamarbeidet. Markedslogikken innebærer å anvende prinsippene for økonomistyring, kostnadskontroll og kundeorientering fra privat sektor i styringen av offentlig sektor. Fordi endringer i arbeidsmiljøloven innebar større rom for tolkning av bestemmelsene om arbeidsmiljø og arbeidstid, og større spillerom til bedriftsledelsens vurderinger, ble også markedslogikken sluppet lengre inn i etaten enn det målstyringsens inntog på 1990-tallet representerte. Med andre ord styrket endringen arbeidstakers makt og svekket arbeidstakers medbestemmelse. Endringene ser ut til å ha satt etablerte samarbeids-normer i spill og økt

konfliktnivået. Denne dreiningen må ses i relasjon til digitalisering av ATB i TTA som kan tenkes å både ivareta og svekke ansattes rettigheter på området.

Politirollen er for mange politiansatte mer enn bare en jobb, og mange ansatte identifiserer seg sterkt med politirollen. Den sterke sentraliseringen i politireformen har medført at politiet har blitt fjernere fra publikum sammenlignet med tidligere, noe som også ser ut til å ha bidratt til at skillet mellom arbeid og fritid har blitt tydeligere for de politiansatte. Når politiet i mindre grad er integrert i små lokalsamfunn, er de ansatte heller ikke så synlige og lett tilgjengelige. Samtidig medfører sentraliseringen at politiansatte får større områder å dekke og mer reising i jobben, og det er uklarheter og ulik praksis mht. kompensasjon for overtid, reisetid, hviletid m.m.

Ikke alle politiledere har nok kunnskap og kompetanse om Arbeidstidsbestemmelsene. Det ser også ut til at enkelte ledere utøver en kreativ praktisering av bestemmelsene og driver med «triks» for å få ansatte til å påta seg overtid uten kompensasjon. Hensikten fra lederens side er å spare utgifter til overtid. Enkelte steder har fagforeningen og deres medlemmer gått sammen om uformelle kollektive aksjoner for å «få bukt med» denne praksisen fra arbeidsgivers side. POD er på sin side klare på at arbeid utover daglig planlagt arbeidstid skal anses som overtid og kompenseres med mindre annet er avtalt i ATB. Når det gjelder bytting av vakter er POD som arbeidsgiver enig i at slikt initiativ må komme fra arbeidstaker og at bestemmelsen ikke er en hjemmel for arbeidsgiver med tanke på å unngå bruk av overtid.

Lite enhetlig praktisering av ATB henger sammen med at det er store ulikheter mellom politidistriktene når det gjelder hvilke kurs som er gjennomført og hyppigheten av disse kursene. Feles opplæringskurs i arbeidstidsbestemmelsene ser ut til å ha strandet fordi de fungerer som «sannhetens øyeblikk» hvor konflikter mellom partene kommer til syne. Overgang til individuell turnus handler om at arbeidsgiver ønsker å planlegge bemanningen opp mot I forestående hendelser og å redusere politiets overtidsbruk. Arbeidstakersiden mener at individuell turnus går utover mulighetene til å planlegge fritiden og å risikovurdere turnusen grundig nok. De ansatte opplever ikke medbestemmelse i overgangen til individuell turnus. I tråd med intensjonen om at flere oppgaver skal løses digitalt, benytter politiet et teknisk verktøy i tjenestepanleggingen, Turnus, tjenestelister og arbeidstidsbestemmelser (TTA). ATB og programmering av TTA er tett knyttet sammen, noe som synliggjør viktigheten av tolkningen av ATB.

7.2 Arbeidstidsdilemmaer og medbestemmelse blant leger i spesialisering

I kapitlet om arbeidstid og arbeidsbelastning blant tillitsvalgte leger i spesialisering (LIS) illustreres en rekke dilemmaer som kan oppstå i forholdet mellom kollektivt avtalte ordninger og individuelle plikter, friheter og preferanser. Leger i spesialisering er, som andre sykehusleger, unntatt fra en rekke av Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser og har gjennom dette anledning til utvidet arbeidstid, lengre arbeidsøkter og kortere hviletid. Unntakene er avtalt mellom partene, og tar utgangspunkt i en felles forståelse om nødvendige tilpasninger og sykehusenes særlige plikter og samfunnsrolle.

Samtidig blir de kollektive ordningene for utvidet arbeidstid og overtid utfordret av at en del leger ikke ønsker eller har anledning til å jobbe i den utstrekningen som kollektivet noen ganger forutsetter. Flere undersøkelser de senere årene viser for eksempel at yngre leger ønsker en bedre jobb-hjem-balanse enn tidligere generasjoner sykehusleger. Dette setter særlig press på spesialiseringer som har mange vakter som må dekkes inn, og gjør at både arbeidsbelastningen og graden av frivillighet kan bli satt på prøve. Ikke minst kan både avdelingstillitsvalgte og foretakstillitsvalgte bli satt i skvis – på den ene siden skal de tillitsvalgte representere et kollektiv som forutsetter at «alle» tar sin del av ekstra vaktbelastning. På den andre siden skal de representere medlemmer som av ulike grunner ikke har anledning til å jobbe utvidet arbeidstid og overtid i samme utstrekning, noe de også har anledning til å avstå fra i henhold til overenskomsten.

I denne skvisen kan det også oppstå utfordringer i den opplevde medbestemmelsen i partssamarbeidet, der arbeidsgiversiden i større grad må diktere arbeidstidsordninger og i ytterste konsekvens beordre overtid. Tendensen ser ut til å ramme spesialiseringer med høy vaktbelastning i størst grad, og en klar bekymring som tillitsvalgte uttrykker er at det på sikt kan føre til en rekke svært viktige spesialiseringer mister kompetanse, og at partsdialogen i slike avdelinger blir satt på prøve. Kapitlet om LIS-legers arbeidstidsordninger viser for eksempel at den opplevde medbestemmelsen om tilpasninger i arbeidstidsordninger fungerer bedre i spesialiseringer med vekt på dagarbeid, og tillitsvalgte viser også til at de ser tendenser til kompetanseflukt fra spesialiseringene med høy vaktbelastning. Hva kan så løsningen være? En åpenbar, men ikke enkel løsning, er på den ene siden å bedre tilgangen på sykehusleger i spesialiseringer med høy vaktbelastning. Like viktig er det at partene setter seg ned og diskuterer hvordan de på best mulig måte kan sikre en god balanse mellom å ivareta et godt pasienttilbud og tilfredsstillende beredskap på den ene siden, og lytte til tillitsvalgte og yngre leger som gir uttrykk for arbeidstidsdilemmaene de står i, på den andre siden.

7.3 Krysspress, tidspress og lojalitetspress

Også universitets og høgskolesektoren gjennomgår reformer, men ikke like åpenbare og omtalte, som for eksempel politireformen og helseforetaksreformen. UH-sektoren har gjennomgått to ulike typer omstilling som i stor grad følger av nasjonale utdanningspolitiske intensjoner. For det første har vi hatt en bølge av sammenslåinger av utdanningsinstitusjonene i de siste tyve årene. Ideene om å knytte tilbudet om høyere utdanning til lokalsamfunn i distriktene på 1980 og 1990-tallet bidro til en bølge av sammenslåinger av mange høgskoler fra 2000 og framover. Den siste bølgen har bidratt til å redusere antallet institusjoner i UH-sektorer, men samtidig har mange av institusjonene vokst og blitt mye større. «Big is beautiful» ser ut til å ha vært mantraet.

Den andre typen omstilling handler om utdanningsnivå og oppgradering av mange høgskoler til universiteter. Denne omstillingsbølgen har fulgt sammenslåingsbølgen. I Oslo og Akershus fantes det mange små høgskoler som tilbød utdanning innen mange ulike fag på 1980-tallet, så som ingeniørfag, sykepleie, ergoterapi, fysioterapi, lærerutdanning, kommunalfag med mer. Til slutt var svært mange av dem samlet i Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) på 2000-tallet. Denne institusjonen hadde ambisjoner om å bli universitet i tiåret etterpå. I 2014 ble de to statlige oppdragsforskningsinstituttene NOVA og AFI innlemmet i HiOA. To år senere ble også NIBR og

SIFO tilknyttet det nyopprettede forskningscenter i HiOA (Senter for velferds- og arbeidsforskning (SVA)) med til sammen mer enn 250 forskere. Med mange nye ansatte med doktorgrad kunne HiOA søke om å bli universitet. OsloMet ble godkjent som universitet i 2017.

Disse reformene, omstillingene og utviklingsprosessene vil nødvendigvis prege og omforme både strukturer og prosesser i UH-sektoren. Med reformene kom også nye prinsipper for styring, overvåking og kontroll. Målstyringen har også her pålagt ansatte både nye rapporteringsrutiner og digitale registreringssystemer som bærer intensjoner om standardisering og kontroll. Det skal bidra til effektivisering av arbeidet, for eksempel med digitale verktøy for sensur av eksamener (Inspira), som sensorene opplever som en svekkelse av den faglige skjønnsutøvelsen som en sensur i realiteten er. Våre informanter opplever at de har stadig mindre innflytelse på egen arbeidstid på grunn av slike systemer og krav om for eksempel gjennomføring av risikovurderinger av alle prosjekter (ROS), som kommer i tillegg til alle kravene i forbindelse med GDPR-ordningene.

Mange av de nye digitale systemene innføres uten at beslutningene er behandlet i de avtalefestede IDF-møtene. Det gjelder for eksempel innføringen av Teams som plattform for både datalagring og digital kommunikasjon i mange universiteter, men ofte uten verken medbestemmelse fra fagforeninger eller brukermedvirkning fra ansatte i utviklingsprosessene. Systemet oppleves som mer belastende enn besparende for brukerne i UH-sektoren. Innføringen og praktiseringen av både målstyringen og digitale styringsinstrument og kontrollsystemer skaper både krysspress og tidspress i arbeidssituasjonen og et lojalitetspress fra ledelsen for å slutte opp om systemene i innføringsprosessene ifølge våre informanter.

7.4 Fra kvalitetslogikk til kvantitetslogikk

Førstelinjetjenesten i de store statlige etatene har også gjennomgått omfattende reformer gjennom hele 2000-tallet. Nav-reformen er både den mest omfattende og den mest omtalte. Omstillingsrepene er de samme som i politiet, helseforetakene og universitet og høyskoler; sammenslåinger av virksomheter og organisasjonsenheter, forsøk på standardisering av saksbehandling og etablering av dokumentasjonsordninger, etterprøvningsrutiner og digitale kontrollsystemer. Systemene foregir å skulle bidra til effektivitet, produktivitet og forenkling av oppgaver.

Mange av endringene og omstillingene i førstelinjetjenestene kan føres direkte tilbake til nyliberalismens inntog i det norske samfunnet i de tidlige 1980-årene. Privatiseringsbølgen i offentlig sektor kom ikke før på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Alle de store offentlige etatene, som postvesenet, televerket, jernbanen, helsevesenet, likningsvesenet med flere, og også mange av de store private foretakene som bankvesenet hadde førstelinjetjenester som det direkte knutepunktet til brukere og kunder. Reformene i statlig sektor startet med programmer som skulle «fornye staten». Dette var ikke en særnorsk bevegelse. Tilsvarende ideer og programmer ble satt i gang i store deler av Europa. De sprang ut av økonomiske analyser som sa at offentlig sektor var altfor stor og ikke bærekraftig hvis man skulle oppnå økonomisk vekst. De nordiske landene med sine sterkt utbygde velferdssamfunn ble årlig forsynt med økonomiske analyser fra OECD. Budskapet var det samme hvert år: dere har altfor stor offentlig sektor, og de offentlige kostandene må ned.

Den nyliberale bølgen har bidratt sterkt til å endre samtlige førstelinjetjenester i både offentlig og privat sektor. I bankene, likningsvesenet og skatteetaten har digitale systemer erstattet førstelinjetjenestene helt. I deler av både trygdesystemet og helsevesenet er førstelinjen delvis digitalisert, og der hvor brukere og førstelinjen fortsatt møtes direkte anvender tjenesteyterne digitale verktøy i prosessene i stor grad.

I førstelinjetjenestene har dette fått store konsekvenser. Mens debatten om førstelinjen på 1980 tallet dreide seg mye om kvalitet, tilgjengelighet, krav om byråkratisk kompetanse hos brukerne og effektivitet for brukerne, har den dreid seg til spørsmål om kostnadsreduksjon og hva som er effektivt for virksomheten. «Brukeren i sentrum» er fortsatt et mål i store deler av førstelinjetjenestene, men er mer et tapt slagord enn realitet etter hvert som digitaliseringen preger mer og mer av tjenesteytingen.

Førstelinjene styres av kvantitative målekriterier «en masse». Kontroll over ressursene og sparing ser ut til stå foran kvaliteten i tjenestene og resultatet for brukerne som beslutningskriterier både i styringen og utøvelsen av tjenestene. «Svarprosenten» i telefonhenvendelser blir viktigere enn innholdet i tjenestene i kapittel 5. Liberalismen setter den enkeltes handlingsfrihet i det ideologiske førerretet, men kapittel 5 viser at dette ikke gjelder de ansatte i førstelinjetjenestens frihet. Målstyringen og digitaliseringen ser tvert imot ut til å redusere den enkeltes autonomi og innflytelse på sin egen arbeidssituasjon. Omstillingsprosessene vil tjene på en kraftig revitalisering av partssamarbeid og medbestemmelse i de offentlige førstelinjene. Overgangen fra en kvalitetsorientert logikk til kvantitativt orientert målstyringslogikk kan komme til å bidra til målforskryvninger som kan hindre virksomheter i å innfri sine samfunnsoppdrag, slik vi påpekte i Medbestemmelsesbarometeret i 2019.

7.5 Markedslogikk eller pedagogikk

Den største revolusjonen i barnehagesektoren var den politiske målsettingen om «full barnehagedekning». Barnehageforliket i 2003 lå til grunn for nye støtteordninger for private barnehager, og det satt en «makspris» for hva foreldrebetalingen kunne være. Målsettingen er oppnådd. 93 prosent av barn fram til 6 år har barnehageplass i 2021. Et av de fremste virkemidlene for å oppnå dette var statlig økonomisk støtte til private barnehager. Det resulterte i en massiv utbygging, og private barnehager leverer i dag litt mer enn halvparten av barnehageplassene på landsbasis.

I kjølvannet av barnehagepolitikken vokste det fram store kjeder som eide mange barnehager. Stordrift av velferdstjenester i konsernstrukturer har blitt en forretningside. Debatten om vi kan leve med «velferdsprofitører» har pågått lenge, og kommer på dagsorden i sterkere grad etter siste stortingsvalg. Vi har ikke til hensikt å ta den debatten her. Informantene peker på at de store kjedene i mindre grad enn de frittstående private barnehagene har på plass ordninger for å dekke vikarbehov.

Barnehagenes bemanning er grundig regulert med normer for hvor mange ansatte som skal jobbe i barnas ulike aldersgrupper, hvor mange med pedagogisk utdanning som barnehagelærere som skal jobbe i hver gruppe, og det er regler for hvor mye tid pedagogisk

utdannet personale skal ha til planlegging og utvikling av det pedagogiske opplegget i barnehagen og i de ulike gruppene.

Staten har overført både ressursforvaltningen og det faglige tilsynet med lokale barnehager, også de private, til kommunen der barnehagen er plassert. Styring og kontrollfunksjonene er samlokalisert for både forvalter, kontrollør og mottaker av støtteordningene, og felles for både private og kommunale barnehager. Dette er en spesiell reguleringsordning i forhold til de fleste statlige tilsyn. Statlige tilsyn har som regel større regioner som ansvarsområde. En hypotese kan være at denne nærheten mellom barnehagene og tilsynsmyndigheten vil bidra til en større grad av etterlevelse av gjeldende arbeidstidsordninger.

Både barnehageforskere og våre informanter mener at bemanningen er for lav i barnehagene til tross for reguleringene. Bemanningsnormene bidrar til «minimumsbemanning». Det kan være behov for å gå både normene og praktseingen av dem nærmere etter i sømmene.

Vi oppfatter barnehagene som et spesialtilfelle i det norske arbeidslivet på flere måter. For det første er mer enn 90 prosent av de ansatte fagorganisert. Likevel viste en masteroppgave ved høgskolen i Bergen at medbestemmelsesordningene ikke praktiseres i særlig stor grad. Våre informanter i private kjeder av barnehager viser imidlertid til etablerte systemer og rutiner for partssamarbeid i tråd med prinsippene i avtaleverket.

Det ser ut til at barnehagene har en spesiell historisk utvikling sammenliknet med mye annet i norsk arbeidsliv. Vår foreløpige antakelse er at barnehagenes målsettinger og ideologiske forankring hele tiden har vært tett knyttet til de pedagogiske utdanningsinstitusjonene i samspill med politiske myndigheter i utformingen av modeller for styring, ledelse, kompetansekrav og innholdet i tjenestene. Pedagogenes institusjonelle logikk har hatt en sentral plass i utformingen og reguleringen av tilbudene. Da revolusjonen med full barnehagedekning for alle kom, var systemene, rutine og organisasjonsmodellene på plass som en svært gunstig premiss for å innfri intensjonene. Selv om mange av de store kjedene representerer en opplagt institusjonalisert markedslogikk kan det se ut til at de pedagogiske logikkene er tungt institusjonalisert i hele systemet. Den institusjonelle pedagogiske logikken kan ha bidratt til å temme de mest perverterte utslagene av markedslogikkene.

7.6 Markedets eller byråkratiets logikk – en faglig refleksjon

Staten har gått fra en direkte dirigerende og kontrollerende styring i de enkelte etatene og forvaltningsområdene, til en overordnet, distansert og etterprøvende styringsform. Dette ble sterkere etter 2000. Regjering og Storting styrket sin politiske myndighet som øverste maktorgan, men overlot mer av ansvaret for gjennomføringen av politikken til de iverksettende instansene nedover. I statsvitenskapen betegnes dette som en overgang fra «Government til Governance» (se Nordrik & Hansen i kap. 5), det vil si fra direkte styring og kontroll til overordnet og indirekte styring der ansvaret for gjennomføring og kontroll overlates til forvaltningen. Denne logikken sammenfaller med Max Webers «idealmødel for byråkratiet» (Gerth & Mills, 1970). Webers

byråkratimodell forutsetter at statens tjenestemenn er nøytrale og lojale til alle politiske vedtak, og sørger for at de gjennomføres raskt, effektivt og i tråd med de politiske intensjonene. Det statlige byråkratiet (forvaltningen) og den enkelte embetsmann skulle se helt bort fra sine egne interesser i saker de gjennomførte.

Markedslogikken forutsetter, på samme måten, at det er det som er mest økonomisk effektiv som skal avgjøre hva vi gjør og hvordan vi gjør det. I den nye markedsliberalismen skal andre hensyn vike for den økonomiske rasjonaliteten – det som er mest lønnsomt. Det er denne økonomiske rasjonaliteten, markedets institusjonelle logikk, som ligger til grunn i Adam Smiths (1776) påstand om at «markedet er den mest effektive fordelingsmekanismen, som en usynlig hånd».

Dette stiller et spørsmål om markedslogikken i NPM egentlig også er en byråkratilogikk, og omvendt om Webers byråkratimodell i realiteten bygget på Adam Smiths oppfatning om at politikk måtte skilles fra økonomi, og dermed stat fra næringsliv. Begge bygger på en oppfatning om at den mest rasjonelle iverksettingen av målsettinger oppnås når de som gjennomfører tiltakene ser helt bort fra sine egne kollektive eller individuelle interesser. Disse institusjonelle logikkene passer dårlig i den norske modellen.

Referanser

Falkum, E. (2020). *Makt og opposisjon I arbeidslivet. Maktforskyvninger fra 1900–2020*. Oslo: Cappelen Damm

Gerth, H. H. & Wright Mills, C. (1970). *From Max Weber. Essays in Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul LTD.

Rothstein, B. (2009). Creating political legitimacy. Electoral democracy versus quality of government. *American Behavioral Scientist*. 53(3), 311-330.

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

93 29 80 30

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no