

Fra rettighet til nytte?

Det kommunale bedriftsdemokratiet møter

New Public Management

Sissel C. Trygstad

Dr. polit-avhandling 2004

Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU

Trondheim

ISBN 82-471-6495-7 (trykt)

ISBN 82-471-6494-9 (elektronisk)

FORORD

Arbeidet med denne avhandlingen ble igangsatt vinteren 1999 med prosjektmidler fra Norges forskningsråd – ”Kommunelovsprogrammet”. Jeg vil takke Norges forskningsråd for finansiell støtte og for å ha bidratt til faglige møtepunkter for forskere i programmet.

Denne studien baserer seg blant annet på intervjuer med kommunalt ansatte i seks norske kommuner. Jeg er svært takknemlig ovenfor mine informanter, som velvillig har stilt opp til intervjuer og som sjenerøst har delt sine erfaringer, tanker og refleksjoner med meg.

Dette avhandlingsarbeidet har vært utført på Nordlandsforskning. Nordlandsforskning har også bidratt økonomiske til at arbeidet nå kan avsluttes. Jeg retter derfor en generell takk til instituttet. Ved Nordlandsforskning har jeg hatt min tilhørighet i ”Kommunalforskningsgruppa”. Jeg takker dere alle så mye for kommentarer, viktige innspill og støtte underveis. En spesiell takk skylder jeg Gry Alsos, Cecilie Høj Anvik, Aud Hammerø, Bente Ingebrigtsen, Eivind Karlsen, Asbjørn Røiseland, Berit Skorstad og Merethe Sollund og som hver på sin måte har vært viktige ”hjelpere”.

I USA har professor Tove Helland Hammer ved Cornell University alltid vært tilgjengelig for råd og kommentarer. Ved NTNU i Trondheim har Ann Rudinow Sætman ved instituttet vært rede til å lese og diskutere, gi råd og ros. Tusen takk til dere begge to!

Sist – men ikke minst – takk til Håkon som også har lest og kommentert!

Bodø, januar 2004

Sissel C. Trygstad

INNHold

FORORD.....	1
INNHold.....	2
INTRODUKSJON TIL STUDIEN.....	7
KAPITTEL 1.....	15
1. TEORETISK RAMMEVERK.....	15
1.1 Samfunnsendring – et klassisk spørsmål.....	15
1.2 Globalisering: Optimisme og skepsis.....	18
1.3 Institusjonenes fall og individets realisering?.....	20
1.4 Om forståelsen av institusjoner og endring av disse.....	21
1.4.1 Det rasjonelle perspektivet – med vekt på det regulative.....	23
1.4.2 Den institusjonelle skole – med vekt på roller, normer og legitimitet.....	26
1.4.3 Den nyinstitusjonelle retningen - med vekt på det kognitive.....	28
1.4.4 Makt og legitimitet.....	33
1.5 Oppsummering.....	36
KAPITTEL 2.....	39
2. MEDVIRKNINGENS RØTTER – EN KAMP OM PRINSIPPER.....	39
2.1 Regulering av arbeidslivet.....	40
2.1.1 Demokrati på gulvet.....	42
2.2 Kommunelovens vekt på profesjonalisering.....	43
2.2.1 Rådmanden – administrasjonens suverene leder.....	43
2.3 Mot en lovfesting av medvirkning i kommunal sektor.....	45
2.3.1 Fagorganisasjonene vinner fram.....	46
2.3.2 Er det nok plass til begge?.....	49
KAPITTEL 3.....	51
3. NYE BETINGESLSER FOR MEDVIRKNING OG INNFLYTELSE?.....	51
3.1 Resultatorientert produksjon i sentrum.....	52
3.2 ”La ledere lede!”.....	53
3.3 Desentralisering og kulturell endring.....	55
3.4 Kvalitet for effektivitet.....	55
3.5 Empowerment – med vekt på individet.....	56
3.6 Gammelt og nytt.....	59
3.6.1 Fleksibilitet.....	60
3.7 Oppsummering og problemstillinger.....	62
KAPITTEL 4.....	65

4. METODISK TRIANGULERING – ET FORSØK PÅ Å TETTE HULLENE	65
4.1 Ulike spørsmål – ulike svar	66
4.2 Utvalg	67
4.2.1 Utvalgskriterier.....	67
4.2.2 Førstegangskontakt.....	71
4.3 Kommunebeskrivelser	72
4.3.1 Kommune A.....	72
4.3.2 Kommune B.....	73
4.3.3 Kommune C.....	75
4.3.4 Kommune D.....	76
4.3.5 Kommune E.....	77
4.3.6 Kommune F.....	77
4.4 Kvalitative data	78
4.4.1 Intervjuet.....	80
4.4.2 Om troverdighet.....	82
4.5 Kvantitative data	83
4.5.1 Om organisasjonsprosent og skjevheter.....	84
4.5.2 Manglende data.....	86
4.5.3 Dataanalysen.....	86
4.5.4 Målenivå.....	87
4.5.5 Additative skalamål.....	88
4.5.6 Uavhengige variabler.....	91
4.6 Oppsummering	93
KAPITTEL 5	95
5. ADMINISTRASJONSUTVALGET SOM INNFLYTELSESKANAL	95
5.1 Tapping av arbeidsoppgaver	96
5.2 Ulike medvirkningsordninger	97
5.3 En nærmere presisering av problemstillinger	101
5.4 Aktivitet og dagsorden	101
5.5 Arbeidsgivernes vurderinger av administrasjonsutvalget	104
5.5.1 Dagsorden 1: ”Det er her det skjer”.....	106
5.5.2 Dagsorden 2: ”Jeg føler ikke jeg har noe arbeidsgiveransvar”.....	108
5.6 Rådmannen med bukta og begge endene?	110
5.7 Ansattes vurdering av administrasjonsutvalget	114
5.7.1 Lite kunnskap om administrasjonsutvalget.....	116
5.7.2 Om handlingsrom.....	119
5.8 Oppsummering: En avinstitusjonalisering av administrasjonsutvalget?	122
KAPITTEL 6	127
6. TILLITSVALGTROLLEN I EN NY KONTEKST	127

6.1	Nærmere om problemstillinger	128
6.2	Indirekte medvirkning.....	129
6.2.1	Ulike grader av innflytelse – et kontinuum.....	129
6.2.2	Tidspunkt for involvering	131
6.3	Om maktressurser	131
6.3.1	Grppesamhold.....	132
6.3.2	Energi.....	132
6.3.3	Eksptise.....	133
6.3.4	Autonomi.....	133
6.3.5	Strategiske allianser	134
6.3.6	Strategisk kompetanse.....	134
6.4	Sentrale medvirkningsfora	135
6.4.1	Kommune C.....	136
6.4.2	Kommune D - Med tillitsvalgte som støttespillere.....	141
6.4.3	Kommune F - Fra medvirkning ad hoc til ...?.....	146
6.5	Medvirkning lokalt – en utvidelse av det kommunale bedriftsdemokratiet?.....	151
6.5.1	Hvordan fungerer de?.....	152
6.5.2	Tid og nærhet	153
6.5.3	Enhetsledernes vurderinger	154
6.6	En samlet vurdering av ulike medvirkningsfora.....	155
6.6.1	Sentrale medvirkningsfora: Tre hovedfunksjoner	156
6.6.2	Lokale partssammesatte fora.....	162
6.7	Oppsummering	163
6.7.1	Hvordan fungerer utvalgene?.....	164
6.7.2	Hva begrenser eller øker tillitsvalgtes innflytelse?.....	164
KAPITTEL 7.....		167
7.	FAGORGANISERT – ET SPØRSMÅL OM KOMMUNAL ETIKETTE?.....	167
7.1	Problemstillinger	168
7.2	Hvorfor fagorganisert?.....	169
7.2.1	Fordi nytten overgår kostnadene?.....	169
7.2.2	Arbeidsorganisasjonen – en arena for verdier, identitet og virkelighetsoppfatninger.....	171
7.3	Ulike begrunnelser for fagforeningsmedlemskap	172
7.3.1	Nyttig og relasjonelt	174
7.4	Organisert – men ikke interessert?.....	176
7.4.1	Å være uorganisert – et brudd med den kommunale etikette?.....	177
7.5	Kontakt med tillitsvalgte	179
7.5.1	Med skolen som arbeidssted.....	182
7.6	Hvordan forholde seg til urettferdighet?.....	184
7.7	Oppsummering	187
KAPITTEL 8.....		191

8.	TILLIT ELLER TILTRO – ET SPØRSMÅL OM AVLEIRING	191
8.1	Ulike former for makt fordrer ulike former for tillit.....	192
8.2	Toppledelsens omdømme.....	194
8.2.1	Varme og kalde ledelseskompener	195
8.3	Egeninnflytelse og holdninger til tillitsvalgtkanalen	202
8.4	Tillitsvalgtapparatets stilling	204
8.5	Variasjon mellom kommunegruppene.....	205
8.5.1	Hva skyldes tillitens differanse?.....	207
8.6	Oppsummering	211
KAPITTEL 9.....		215
9.	MEDVIRKNING MELLOM NYTTE OG RETT	215
9.1	Medvirkning i en tidsriktig kontekst.....	216
9.2	Konsensus – men også politiske skillelinjer.....	217
9.2.1	Direkte versus indirekte medvirkning.....	218
9.3	Medvirkning som del av en større sammenheng.....	220
9.3.1	Medvirkning som ledelsesverktøy.....	221
9.4	Fra roller til individ	223
9.5	Om empowerment og tillitsvalgtsystemet	224
9.6	Først effektivitet så demokrati?.....	226
9.7	Fra konflikt til ensretting av handling?	229
9.8	Når medvirkning blir synliggjøring.....	230
9.8.1	Om prosjektgrupper og ”stå-på-vilje”	231
9.8.2	Ytre legitimitet gjennom økt effektivitet.....	234
9.8.3	Tilpasninger som overrasker	236
9.9	Oppsummering	238
KAPITTEL 10.....		241
10.	KONTINUITET FRAMFOR BRUDD.....	241
10.1	En varslet endring.....	241
10.2	Kort om funn.....	243
10.2.1	Når politikere trekker seg tilbake: En omfordeling av makt?.....	244
10.2.2	Avpolitisering av arbeidsgiverspørsmål.....	245
10.3	Medvirkningens handlingsrom: Nye betingelser for tillitsvalgte?.....	247
10.3.1	Har ledelse betydning?.....	248
10.3.2	”Vi” og gruppesamhold	248
10.3.3	Maktressurser og ledelsens behov	249
10.3.4	Sammenheng mellom likhet og flinkhet.....	250
10.3.5	Tilvenning av nye ideer om organisering og ledelse	251
10.3.6	Økt individualisering.....	251
10.3.7	Toppledelsens og tillitsvalgtsystemets tillit.....	252

10.3.8	Om delegering, opplevd grad av innflytelse og synlighet.....	254
10.3.9	Medvirkningens begrunnelse.....	254
10.4	Avslutning - et spørsmål om endring eller kun justeringer?.....	255
10.4.1	Kommuner som felt med nye spilleregler?.....	257
10.4.2	Fleksibilitet, effektivitet og forutsigbarhet	258
10.4.3	En fortegnert framstilling?.....	261
REFERANSELISTE.....		265
VEDLEGG.....		278

Introduksjon til studien

”Med sine bånd til politikere hadde tillitsvalgte en helt sentral posisjon i denne organisasjonen. De er fortsatt med i prosesser, men situasjonen er endra. Du kan si det sånn: Hvis du blir invitert på dans, så må du danse, og du må lære deg trinna.”

Den siterte topplederen beskriver en situasjon preget av nye betingelser for ansattes medvirkning, en situasjon der tillitsvalgtes muligheter for innflytelse i stor grad bestemmes og begrenses av den administrative toppledelsen. Sitatet berører også kjernen i det som er denne studiens tema. Gjennom empiriske undersøkelser i seks norske kommuner i perioden 1999 til 2001 søker jeg å synliggjøre om forutsetningene for det kommunale bedriftsdemokratiet – kjennetegnet av kollektive medvirkningsordninger – er endret som følge av endringer nedfelt i den reviderte kommuneloven fra 1992. Disse endringene la forholdene til rette for at nye ledelses- og organisasjonsprinsipper kunne institusjonaliseres i kommuneorganisasjonen, samtidig som også loven selv kan sies å være farget av de samme ledelses- og organisasjonsprinsipper. Disse ledelses- og organisasjonsprinsippene kan grupperes inn under sekkebetegnelsen New Public Management, som framhever individuell medvirkning på arbeidsplassen som et viktig suksesskriterium for effektiv drift.

Denne studien har vært drevet fram av ønsket om å synliggjøre og beskrive *møtet* mellom det etablerte kommunale bedriftsdemokratiet og New Public Management. Tematisk kan dette arbeidet plasseres innenfor feltet ”arbeidslivsforskning”. Teoretisk benytter jeg meg blant annet av ulike institusjonelle tilnærminger til studiet av endring.

Utgangspunkt

Norsk arbeidsliv har vært preget av sterke kollektive medvirkningsordninger som har sikret arbeidstakere stor grad av innflytelse på arbeidsplassen. Koblingen mellom fagorganisasjon, stat og arbeidsgivere har også hatt en sentral rolle i utviklingen av velferdsstaten Norge i perioden etter andre verdenskrig. I et internasjonalt perspektiv betraktes partsrelasjonene i Norge som del av et skandinavisk fenomen – gjerne omtalt som *den skandinaviske modell* – kjennetegnet av en sterk fagbevegelse som samarbeider med sentrale arbeidsgiverforeninger, og et politisk miljø preget av konsensus. Denne konsensus har ifølge Bernt Schiller bygget på syntesen mellom normen om sosial ansvarlighet, som har hatt dype røtter i den skandinaviske og nordiske tradisjon, og et likhetsbegrep

som er ”more modern and radical than those found in other countries” (Schiller 1993:10). Fagbevegelsen innenfor DSM har vært kjennetegnet av høy organisasjonsprosent, i privat så vel som i offentlig sektor, sett i forhold til øvrige europeiske land (Ibsen 1997, Ingebrigtsen m.fl. 1994, Shiller 1993).

Utover på 1990-tallet fattet arbeidslivsforskningen i Norge og Norden en økende interesse for DSMs posisjon generelt, og ulike medvirkningsordningers styrke og posisjon spesielt. Blant spørsmålene som er blitt reist er hvorvidt mer *individuell* orienterte medvirkningsordninger utfordrer det representative system som innflytelseskanaal for ansatte på arbeidsplassen (Se f.eks. Kauppinen og Pochet 2000, Colbjørnsen 1999, Bild m.fl. 1998, Rønnestad og Selvik 1997). Oppmerksomheten omkring en mulig endring har flere årsaker. Fra 1970-tallet og utover var også den politiske konsensus om velferdsstaten i ferd med å slå sprekker, og Det norske arbeiderpartiets posisjon som etterkrigstidens største parti ble gradvis svekket. Parallelt med dette har vi vært vitne til en økonomisk og kulturell globalisering, der liberalistisk-inspirerte ledelses- og organisasjonskonsepter traff Skandinavia og Norge med stadig sterkere kraft fra 1980-tallet av. Felles for disse ledelses- og organisasjonskonseptene er at individuell medvirkning vektlegges som et viktig suksesskriterium for effektiv drift, og medvirkning får derfor et funksjonelt preg – medvirkning relateres til styring og/eller resultat, og ikke til eksempelvis rettigheter og demokrati.

Når de kollektive medvirkningsordningers styrke og posisjon innenfor kommuneorganisasjonen her er tema, innebærer det også en tematisering av *ledelse*. De kommunale arbeidsgiverne har i løpet av de siste 20 årene vist tiltakende interesse for å utvikle lederrollen, der man foruten å vektlegge det faglige ansvaret har rettet oppmerksomheten mot personalansvaret. Bente Ingebrigtsen (2001) finner at politikerne mot slutten av 1990-tallet framstår som mer bevisste sitt arbeidsgiveransvar. Dette har gjort ulike ideer og prinsipper om organisasjon og ledelse svært aktuelt innenfor kommuneorganisasjonen.

Med loven i hånd

I 1992 fikk kommunale arbeidstakere en lovfestet representasjonsrett i partssammensatte utvalg – såkalte administrasjonsutvalg. Sett fra et konstitusjonelt ståsted har ansattes medvirkning i kommunal sektor derfor aldri stått sterkere enn nå. Administrasjonsutvalget er et besluttsende organ bestående av folkevalgte og ansattes representanter, og skal i hovedsak behandle overordnede spørsmål som berører arbeidstakerne som gruppe. Lovfestingen av dette organet burde i utgangspunktet ha styrket tillitsvalgtes posisjon som ansattes talerør i kommuneorganisasjonen, både vis-à-vis arbeidsgiverne og vis-à-vis de fagorganiserte arbeidstakerne. Innenfor den internasjonale litteraturen omkring medvirkning

og innflytelse har lovfesting av ansattes medvirkning blitt betraktet som særlig viktig. Illustrerende nok var også lovfestingen av administrasjonsutvalget omstridt. Det var i strid med kommunelovutvalgets forslag til ny lov, og det var og er også på kollisjonskurs med sentrale elementer innenfor New Public Management, der det argumenteres sterkt for å skille politikk og administrasjon. På den ene siden bidrar studiet av administrasjonsutvalgets lovfesting til å synliggjøre møtet mellom New Public Management og det kommunale bedriftsdemokratiet på et overordnet organisatorisk nivå. På den annen side gir studiet av administrasjonsutvalget også kunnskap om det vi bredt kan omtale som *klimaet* for regulering i en tidsepoke som gjerne hevdes å være preget av deregulering og fristilling av offentlig og kommunal sektor spesielt. Jeg vil likevel understreke at deregulering og fristilling ikke har vært denne studiens hovedanliggende. Lovfestingen av arbeidstakeres rettigheter var imidlertid ikke den eneste endringen som i denne sammenheng framstår som interessant.

Lovens vekt på å skille politikk og administrasjon, dens presisering av rådmannens suverene rolle som administrasjonens øverste leder og vekten på organisatorisk frihet, har bidratt til at arbeidsgiveransvaret i mange av landets kommuner nå er delegert til rådmannsnivå, noe som har gitt rådmannen og toppledelsen utvidet råderett over interne organisatoriske forhold. Kommuneloven kan derfor betraktes som en lov som har bidratt til en omfordeling av makt på det formelle plan. I praksis har dette i flere kommuner bidratt til å endre den kontekst som tillitsvalgte virker innenfor. Tidligere var det tette bånd til den politiske sfære, noe som sikret enkelte fagorganisasjoner stor grad av innflytelse. Internasjonale studier har også vist at en sterk ledelse korrelerer negativt med andre gruppers innflytelse innenfor en organisasjon (Industrial Democracy in Europe 1981, 1993). Hvorvidt den formelle makten som rådmannen er tilført konverteres til reell makt, er noe jeg undersøker gjennom egen empiri. I denne studien relateres makt til ulike gruppers tilgang til maktressurser i kommuneorganisasjonen. Mitt overordnede forskningsspørsmål lyder som følger:

Har kommuneloven åpnet for endringer som svekker den kollektive innflytelseskanalen innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen?

Dette overordnede forskningsspørsmålet er søkt besvart gjennom flere delproblemstillinger der min empiri diskuteres i forhold til relevante teoretiske perspektiver og til tilsvarende funn utledet fra andre studier. Avhandlingen er med andre ord ikke bygget opp rundt hypoteser som testes i tradisjonell forstand. I dette arbeidet inngår empiri og teori i en argumentasjonsrekke som utgjør grunnlaget for de konklusjoner som avhandlingen presenterer.

Endrede forutsetninger for det kommunale bedriftsdemokratiet?

Kommuneorganisasjonen har i løpet av de siste 20 årene i mer eller mindre omfattende grad foretatt endringer. De mange omorganiseringene har *involvert* de ansatte, men også *påvirket* deres hverdag. Årsakene til 1990-tallets hastige omorganiseringstakt var mangefasetterte, men på en litt forenklet måte kan vi si at det dreide, og fortsatt dreier, seg om et tiltakende press mot den byråkratiske organisasjonsform som kjennetegnet norske kommuner så vel som offentlig forvaltning generelt. I et samfunn preget av endring, effektivitet, fleksibilitet og krav til kvalitet ble – og blir – den byråkratiske organisasjonsform betraktet som passé – som umoderne. Denne kritikken rammet statlig og kommunal sektor i hele den vestlige verden.

Sett i et nasjonalt perspektiv skyldes presset en kombinasjon av ulike faktorer. I løpet av de siste to tiår har det skjedd en overføring av statlige oppgaver til kommunal sektor. Veksten i kvinners sysselsetting fra 1970-tallet og utover medførte et økende behov for offentlige pleie- og omsorgstilbud, samtidig som det også ble stilt krav til folkevalgte – både lokalt og sentralt – om et godt utbygd barnehage- og skolefritidstilbud. Det norske samfunn har også opplevd endrede demografiske betingelser, noe som har medført et utvidet behov for pleie- og omsorgstjenester. Sist, men ikke minst, har norske kommuner siden begynnelsen av 1980-tallet relativt sett lidd under dårligere økonomiske betingelser enn det som kjennetegnet ”velferdsstatens gyldne år” (Furre 1991). Parallelt med denne utviklingen har man også fått bedre utdannede borgere som stiller høyere krav til både kvalitet og effektivitet på de tjenestene som kommuneorganisasjonen produserer. I løpet av 1990-tallet var disse faktorene med på å reise en tiltakende kritikk mot kommuneorganisasjonen. Kommunale arbeidsgivere, så vel som ansatte, opplevde stadig hyppigere å bli karakterisert med begreper som inkompetente, trege, ineffektive, regelstyrte og lite endringsvillige. Det er derfor høyst forståelig at styrings- og ledelsesprinsipper som markedsførte seg som *både* effektivitets- og kvalitetsfremmende fikk stor gjennomslagskraft i norske kommuner. Disse prinsippene inngår i sekkebetegnelsen New Public Management (NPM). Sekkebetegnelse til tross – vi finner likevel ett sentralt element innenfor NPM: Relasjonen leder – individ. NPM utfordrer således de medvirkningsordningene som har særpreget norske kommuner, der medvirkning har vært bundet opp mot kollektivet. Innenfor NPM-konseptet vektlegges direkte medvirkningsformer: Medvirkning løsrevet fra det kollektive system betraktes som en viktig forutsetning for effektiv drift (Mahoney og Watson 1993, Fernie og Metcalf 1995). Ansattes medvirkning og innflytelse relateres innenfor NPM i stor grad til spørsmål koblet til den daglige arbeidsprosess. Kollektivt orienterte medvirkningsordninger er langt på vei fraværende. Medvirkning

i, og innflytelse over, spørsmål som berører arbeidsorganisasjonens utvikling og framtid, avgrenses gjerne til et domene for toppledelsen.

Både kritikken mot kommunal sektor og NPMs gjennomslagskraft er, som vi vet, ikke begrenset til en nasjonal kontekst. Den samme kritikken og de samme løsningene kan spores i de fleste vestlige land (Naschold 1996). Tom Christensen og Per Lægroid (2001a) sier blant annet at NPM er blitt den nye administrative ortodoksi. Jeg velger å betrakte det som en operasjonalisering av ny-liberalismen innenfor offentlig og – i mitt tilfelle – kommunal sektor.

Presisering av begreper

Jeg har valgt å definere, avklare og presisere sentrale begreper under de tematiske delene der begrepene benyttes. Likevel er det behov for noen overordnede presiseringer. I studien benytter jeg begrepet *det kommunale bedriftsdemokrati*. Det kommunale bedriftsdemokratiet viser til ordninger for ansattes innflytelse i kommunal sektor. Dette er ikke noen studie av arbeidslivsrelasjonene i sin helhet. Jan Heiret og Olav Korsnes definerer arbeidslivsrelasjoner som ”forbindelser mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, deres organisasjoner, og mellom disse og staten” (2003:9). Gitt denne definisjonen er mitt hovedfokus rettet mot en *del* av arbeidslivsrelasjonene.

Det kommunale bedriftsdemokratiet kjennetegnes av direkte og indirekte medvirkningsordninger og *innflytelsesmuligheter* både over egen arbeidssituasjon og arbeidsplass. I den kommunale organisasjon finner vi ulike direkte medvirkningsfora. Dette kan eksempelvis være prosjektgrupper, hvis oppgave kan være å komme med innspill i en omorganiseringsprosess (se kap. 9). Her medvirker de ansatte på vegne av seg selv, og gjerne fordi de innehar en type kompetanse som ledelsen ønsker å få tilgang på. Denne type medvirkningsordninger er gjerne ad hoc-preget i form. De indirekte medvirkningsordningene er ivaretatt av tillitsvalgte og verneombud, sistnevnte er imidlertid holdt utenfor denne studiens tema. Vi finner plasstillitsvalgte i den enkelte avdeling, der en viktig oppgave er å ivareta medlemmenes interesser i det daglige arbeidet, og vi finner hovedtillitsvalgte som blant annet skal sikre medlemmenes interesser også på et mer overordnet nivå i arbeidsorganisasjonen. I den foreliggende teksten benytter jeg betegnelsen *tillitsvalgtsystemet*, som inkluderer de to tillitsvalgt-nivåene. Tillitsvalgtsystemet vil ha tilgang til ulike *medvirkningsfora*. I denne studien er medvirkning å regne som et synonym til *deltakelse*, men noe kvalitativt annet enn *innflytelse*. Medvirkning er snarere å regne som en forutsetning for innflytelse i arbeidsorganisasjonen. Mitt arbeid er preget av to

begreper: Institusjonalisering og avinstitusjonalisering. Begrepene viser til en pågående prosess der endring er sentralt.

Om studiens oppbygning

Visuelt kan institusjonalisering og avinstitusjonalisering framstilles som møter. For en arbeidsorganisasjon kan det dreie seg om møtet mellom gamle og nye ideer om ledelse og organisering, gamle og nye perspektiver på arbeidstakere, og gamle og nye begrunnelser for medvirkning og innflytelse for ansatte. Møtet mellom gammelt og nytt åpner også for en anskueliggjøring av makt og maktressurser. I denne studien søker jeg derfor å synliggjøre møtene på ulike organisatoriske nivåer og i ulike kontekster, og der aktivisering av maktressurser trekkes inn som et sentralt tema i analysen.

De fire første kapitlene utgjør studiens bakgrunnsteppe. Som det vil fremgå av **kapittel 1**, der jeg redegjør for sentrale teoretiske perspektiver og begreper, beveger jeg meg innenfor flere forskningsfelt. Av den grunn vil du ikke finne et eget kapittel der jeg plasserer meg selv, og studien, innenfor en enkelt forskningstradisjon. I det første kapitlet har jeg valgt å presentere noen overordnede rammer som jeg forholder meg til i arbeidet. Jeg kommer imidlertid tilbake til de teoretiske perspektiver og begreper som jeg benytter der disse hører tematisk hjemme i de ulike kapitlene. I **kapittel 2** presenterer jeg medvirkningens røtter, hvilket skjer gjennom et kort historisk tilbakeblikk på utviklingen av velferdsstaten og veien mot lov- og avtaleregulering av arbeidslivet. Her synliggjøres også de av kommunelovens endringer som direkte og indirekte berører studiens tema. I **kapittel 3** er det sentrale elementer i New Public Management som står sentralt. Dette kapitlet ender opp med å fremme studiens problemstillinger, som er å betrakte som en operasjonalisering av det overordnede forskningsspørsmålet presentert på side 9. I **kapittel 4** gjør jeg rede for metodisk tilnærming og utvalg av case. I dette kapitlet blir også ulike statistiske mål presentert.

I **kapittel 5** vender jeg meg mot egen empiri og retter blikket mot det som formelt framstår som kommuneorganisasjonens øverste partssammensatte medvirkningsorgan – administrasjonsutvalget. Studiet av administrasjonsutvalget er også studiet av møtet mellom en institusjonalisert medvirkningsordning og nye ideer om organisasjon og ledelse. Mine funn antyder at i særlig tre av kommunene er administrasjonsutvalgets arbeidsoppgaver minimalisert og utvalgets anseelse svekket. Dette gir oss en første indikasjon på at det kommunale bedriftsdemokratiet er i endring.

Endring av administrasjonsutvalgets arbeidsoppgaver og anseelse bidrar til å øke betydningen av andre medvirkningsfora i kommuneorganisasjonen. I **kapittel 6** tar jeg utgangspunkt i ledelsesdrevne medvirkningsordninger. Her synliggjøres møtet mellom nye ledelses- og organisasjonsprinsipper og tillitsvalgtrollen sett fra lederes og tillitsvalgtes ståsted. Jeg er særlig interessert i å avdekke hvordan partene vurderer de ulike partssammensatte fora som vi finner innenfor kommuneorganisasjonen. Ledelsens holdninger til, og vurderinger av, den kollektive medvirkningskanalen er av særlig interesse. Viser mine funn at det kommunale bedriftsdemokratiet er svekket i NPM-kommunene, eller videreføres det også i den *moderne* kommunale arbeidsorganisasjon?

Denne studien skal søke å avdekke om individuelle medvirkningsordninger vil erstatte de kollektive ordningene som kjennetenger dagens medvirkningssystem. I **kapittel 7** retter jeg først oppmerksomheten mot informantenes beveggrunner for å være fagorganisert: Hvem er de uorganiserte, og hvorfor er de organiserte organisert? Er det i mitt materiale indikasjoner på at fagforeningsmedlemskap blant unge og høyt utdannede arbeidstakere er avtagende? I så tilfelle vil dette representere en stor utfordring for det som utgjør grunnlaget for de tillitsvalgtes posisjon i kommuneorganisasjonen. Jeg søker også å avdekke om alder og utdanning påvirker de organisertes kontakt med, og bruk av tillitsvalgte.

I **kapittel 8** er ansattes vurderinger av henholdsvis toppledelsen og de tillitsvalgte tema. I hvilken grad kan ansattes vurderinger relateres til at nye ledelses- og organisasjonsprinsipper er forsøkt institusjonalisert i organisasjonen? Påvirker nye ledelses- og organisasjonsprinsipper ansattes holdninger til tillitsvalgtsystemet? Jeg søker også å avdekke om jeg i mitt materiale finner indikasjoner på at arbeidstakere foretrekker individuelle medvirknings- og innflytelsesstrategier framfor å benytte tillitsvalgtkanalen.

Medvirkningens fundament – selve *begrunnelsen* for ansattes medvirkning og innflytelse – er tema for **kapittel 9**. Grovt sett kan vi si at mens ledelsen gjerne har benyttet nytte som et viktig medvirkningsargument, har fagbevegelsen og tillitsvalgte gjerne argumentert ut ifra et rettighetsperspektiv. Med bakgrunn i empirien diskuterer jeg om denne todelingen fortsatt har gyldighet innenfor den kommunale organisasjonen. I avhandlingens siste kapittel – **kapittel 10** – oppsummeres hovedfunn, og blikket løftes: Hvilke forskningsspørsmål er besvart, og hvilke implikasjoner får dette?

Kapittel 1

Møtet mellom det kommunale bedriftsdemokratiet og New Public Management (NPM) bærer med seg kimen til endring: Endres den kommunale hverdag, og hvordan påvirker dette både ansattes og ledelsens holdninger til kollektive medvirkningsordninger? Endring har en selvsagt plass innenfor samfunnsvitenskapen generelt og sosiologien spesielt. I vår tid relateres endring gjerne til globaliserings- og modernitetsdebatten, en debatt som er preget av både framtidsoptimisme og sterk skepsis. Selv om begrepene globalisering og modernitet særlig grep om seg på 1990-tallet, har tematikken røtter til 1700- og 1800-tallet. Jeg starter derfor kapittelet med å vende meg mot fagets klassikere. Det dreier seg om ulike perspektiver på endringens karakter og hastighet, så vel som hva som forårsaker endring. Det er en arv som preges av aktør versus struktur – en dikotomi som også kan spores i dagens debatt om endringer i statlig og kommunal sektor. I denne sammenheng er forståelsen av institusjoner, og hva som forårsaker endringer av disse to sentrale spørsmål.

1. TEORETISK RAMMEVERK

Ideen om et samfunn der ulike ordninger og institusjoner er konstruert av mennesker, og følgelig også kan endres, manipuleres og designes fikk fotfeste i Europa fra 1700-tallet av (Gunteriusen 1999:27). Institusjoner forklart som noe gude- eller naturgitt, og uforanderlig, ble erstattet med den stadig mer utbredte oppfatning om at begrunnelsen måtte finnes i ”menneskenes natur og fornuft, behov, verdier og mål” (ibid.). Dette ga ifølge Willy Gunteriusen opphavet til den moderne forestillingen om revolusjoner – om brudd – en forestilling som løper helt fram til våre dager. Den optimismen og pessimismen vi senere skal se kjennetegner de ulike teoretiske globaliseringsposisjonene (avsnitt 1.3) var høyst virksom også på 1700- og 1800-tallet. På den ene siden sto de som fryktet sammenbrudd og oppløsning, på den andre siden var de som næret tro og forventning til det de antok ville framstå som et plutselig og radikalt framskritt ”i en stor bevegelse” (ibid., s. 28).

1.1 Samfunnsendring – et klassisk spørsmål

I sosiologiens klassikere er modernitet og modernisering koblet til 1800-tallets *forandring* eller *overgang* fra en samfunnsform og orden – med sine institusjoner – til en annen eller noe nytt. Fra det førmoderne til det moderne: Fra håndverk til maskinproduksjon, fra naturallusholdning til

pengeøkonomi (Gneriussen 1999:17). Samfunnsendringene avstedkom spørsmål som skapte beskrivelser, analyser og tolkninger som Karl Marx, Emile Durkheim, Georg Simmel, Max Weber og Ferdinand Tönnies skildrer i sine verker. George Ritzer skriver blant annet:

”The Industrial Revolution, capitalism, and the reaction against them all involved an enormous upheaval in Western society, an upheaval that affected sociologists greatly. Four major figures in the early history of sociological theory – Karl Marx, Max Weber, Emile Durkheim, and Georg Simmel – were preoccupied, as were many lesser thinkers, with these changes and the problems they created for society as a whole.”
(Ritzer 1992:7)

Durkheim og Tönnies så på ”det nye” med bekymring, og fryktet normoppløsning, anomi, og det kalde samfunn. Også Simmel og Weber så på det moderne med ambivalens, men også som noe som hadde et frigjørende potensial, mens Marx betraktet det industrialiserte kapitalistiske samfunn og moderniteten som et uunngåelig steg i riktig retning.

Spørsmålet om hva endringene ville medføre var blant annet relatert til et spørsmål om rasjonalitet versus ikke-rasjonalitet og til ulikt metodologisk fokus: Det dreide seg også om individualitet versus kollektivitet. Weber og Simmel anla et metodologisk-individualistisk perspektiv. Weber argumenterte blant annet for at byråkratisk rasjonalitet og økonomisk reorganisering ville forandre samfunnet innenfra (Weber i Ritzer 1992:138-139). Innen den metodologisk-individualistiske retningen ble begreper som samfunnsstruktur og kollektiv bevissthet betraktet som uvitenskapelige fenomener, fordi de ganske enkelt ikke var observerbare i det virkelige liv. For Marx og Durkheim var strukturer og det kollektive sentralt, og Durkheim betraktet eksempelvis moralske samfunnsstrukturer som overordnet rasjonaliteten (Nisbet 1974). Det ontologiske utgangspunktet var med andre ord ulikt.¹

Dualiteten mellom aktør og strukturer er en av de røde trådene som løper gjennom samfunnsvitenskapens historie. Blant dem som har omtalt seg som metodologisk individualister – eller blitt plassert innenfor denne retningen – finner vi blant annet teoretikere som betrakter individet som nytteorientert og målsøkende. Innenfor et slikt perspektiv betraktes gjerne institusjonelle innretninger i utgangspunktet som *handlingsbegrensende*. Teoretikere med ståsted innenfor den metodologisk kollektivistiske leir vil på sin side kunne argumentere for at aktøren er styrt av normer og verdier, og roller er derfor analyseenheten. Også her vil institusjoner bli betraktet som *handlingsbegrensende*, men vel så mye *handlingsmuliggjørende*.

Peter Ekeh skrev i 1974 at den moderne sosiologiens utvikling er å betrakte som en polemikk mellom representanter med røtter hos henholdsvis Emile Durkheim og Herbert Spencer. Durkheim som representant for den franske kollektivistiske tradisjon, Spencer som talsmann for den britiske individualistiske retningen (ibid., s. 6). Aktør/struktur-dikotomien bleknet da Anthony Giddens og Pierre Bourdieu inntok den samfunnsvitenskapelige arena på 1970-tallet. På hver sin måte synliggjorde de at aktør er avhengig av struktur, på samme måte som struktur er avhengig av aktør. Sistnevntes *yndlingsaversjon*, som Annick Prieur skriver, var riktignok *rational choice theory* og alle andre varianter av utilitarismen (Prieur 2002), men Bourdieu argumenterte gjennom sitt forfatterskap sterkt for at skillet mellom aktør og struktur er uinteressant (Bourdieu og Wacquant 1993). Bourdieu ønsket også å oppheve det han betraktet som en falsk motsetning mellom objektivitet og subjektivitet: I sitt teoretiske byggverk benytter Bourdieu elementer fra strukturalismen og fenomenologien (Ritzer1992:557). Brobyggingsprosjektet er ikke minst anskueliggjort i Bourdieus habitusbegrep, som rommer både struktur og aktør, det objektive og det subjektive. Habitus er de mentale eller kognitive strukturene som påvirker vår væremåte i den sosiale verden. Vår plassering i den sosiale strukturen – eller feltet – gir oss noen delte klassifikasjoner som vi internaliserer. Disse fungerer som disposisjoner som påvirker, hvordan vi ser, tolker og forholder oss til verden rundt oss (Bourdieu 1979/1995).

Skillet mellom metodologisk kollektivism og metodologisk individualisme kan derfor framstå som mindre aktuelt – i alle fall innenfor academia. Det (altså skillet) er imidlertid høyst relevant når et av studieobjektene er de omreisende organisasjons- og ledelseskonseptene. Ideen om den rasjonelle og nyttemaksimerende aktør står sentralt innenfor New Public Management, der incentiver og kontraktuelle ordninger blir betraktet som effektive styringsredskaper. Som et omreisende konsept er New Public Management et bilde på vår tids globaliserte verden, der institusjonelle formelementer reiser i tid og rom (Røvik 1992). Når jeg her studerer endring, er det derfor relevant å skue til hvordan endring diskuteres innenfor dagens modernitets- og globaliseringsdebatt.

Det kan være vanskelig å få grep om hva som skiller de to debattene fra hverandre, men slik jeg tolker det dreier globaliseringsdebatten seg særlig om nasjonalstatens rammer og økonomisk lokalitet. I modernitetsdebatten fokuseres det mer på de sosiale og kulturelle konsekvensene av de pågående endringsprosessene. Blant debattantene finner vi teoretikere som spår institusjonelle ordninger en snarlig død. I løpet av de siste 20 årene er det innenfor feltet arbeidsliv blitt hevdet at den økonomiske globaliseringen medfører at de institusjoner som har regulert forholdet mellom arbeid og kapital har

¹ I filosofien en betegnelse som viser til læren om det værende, virkelighetens grunnleggende og dypeste natur (Sosiologisk leksikon,

mistet sin gyldighet. Blant modernitetsteoretikerne blir det i tillegg hevdet at den pågående individualiseringen medfører at kollektive institusjoner som fagforeninger er i ferd med å miste sitt fundament. La oss likevel først se hva som har kjennetegnet globaliseringsdebatten.

1.2 Globalisering: Optimisme og skepsis

Globaliseringsdebatten preges av spørsmål som berører nasjonalstaten og nasjonalstatens institusjoner: Hvordan påvirkes nasjonalstatens rolle som regulator og tilrettelegger i en verden kjennetegnet av mektige transnasjonale selskaper og direkteinvesteringer? Er det slik at nasjonalstaten som et territorielt avgrenset politisk, økonomisk og kulturelt fellesskap forvitrer? Hva skjer når institusjonelle ordninger som eksempelvis det kollektive medvirkningssystemet utfordres av selskaper med stor geografisk mobilitet og det faktum at kommunismens fall førte til at millioner av faglærte industriarbeidere entret det globale markedet (Gray, 1996:12 i Callaghan 2003:36)? Svarene vil variere, alt etter perspektivet som anlegges. Globaliseringsdebatten kan inndeles i ulike leirer, hver kjennetegnet av "sitt" perspektiv.

Globaliseringsdebatten har blant annet vært preget av nyliberalistiske hyperglobalister med stor tro på framtiden (Strange 2003, Heiret b2003). Fra begynnelsen av 1990-tallet og utover er det publisert analyser der nasjonalstatens suverenitet blir betraktet som et snart tilbakelagt stadium i en utvikling preget av en stadig sterkere integrert verdensøkonomi (Reich 1992; Ohman 1990; Porter 1990; i Strange 2003).² Deregulering betraktes som en nødvendighet i den nasjonale tilpasningen til den globaliserte verden – bare slik kan markedet få et friest mulig spillerom. Av dette følger arbeidsmarkedsreformer – som oppfattes som en tvingende nødvendighet fordi økt fleksibilitet i både arbeids- og lønnsforhold er en forutsetning i nasjonens kamp om å tiltrekke seg transnasjonale selskaper og direkteinvesteringer.

Globaliseringsdebatten har også vært og er preget av en globaliseringskritikk. Kritikerne har ifølge Strange hatt sitt politiske ståsted til venstre for sentrum. (Se f.eks. Thompson 1996; Weiss 1998; Wade 1996; Hay og Watson 1999; Hay 1998). Globaliserings skeptikerne tilbakeviser hyperglobalistenes dom over nasjonalstaten og keynesianismen, og hevder at den endelige utraderingen ikke har inntruffet. Colin Hay har i sitt bidrag blant annet vist til den rollen som rådende ideer og diskurser har spilt i Storbritannia – ikke minst i utviklingen av "New Labour". Han argumenterer for at nyliberal-

1997:225).

² Integrasjon viser til en form for gjensidig avhengighet som er karakterisert av at de deltagende nasjoner oppgir deler av sin nasjonale suverenitet, enten med den hensikt å harmonisere priser og kostnader, og/eller til en overnasjonal autoritet som handler på vegne av de ulike nasjonalstater (Dunning 1993:474).

ismens ”nakketak” på den nasjonale politikken må relateres til ”mythology of globalisation” (Hay 1998:26 i Strange 2003). Ifølge Hay er de reformer som har preget utviklingen innenfor området økonomi og velferd i Storbritannia i de siste to tiår ikke et resultat av den globaliserte verdensøkonomiens strukturelle tvang, men må snarere ses i lys av *nasjonale* politiske krefter, der nyliberalismen har fått stor gjennomslagskraft både innenfor staten, i arbeidslivet og i sivilsamfunnet for øvrig.

Parallelt med globaliseringsskeptikerne viser Strange til framveksten av en tredje posisjon (2003). Her finner vi en fornyet interesse for Immanuel Wallersteins (1974) teori om strukturell avhengighet.³ Det argumenteres for at man må ta globaliseringen på alvor, og ikke bare betrakte den som et sett av ideer og en dominant diskurs, men som et fundamentalt sett av strukturelle og påtvungne imperativer grunnet i materielle relasjoner (Radice 1999, i Strange 2003:42). Hugo Radice er en sentral representant for et slikt syn. Han argumenterer for at nasjonalstatens autonomi til enhver tid vil være bestemt av ”(...) the logic and laws of capital accumulation operating as a fully integrated *system* on a global scale”⁴ (Strange 2003:43).

Som en mellomposisjon trekker Jan Heiret fram ytterligere en kategori av globaliseringsteoretikere – *transformalistene*. Transformalistene anerkjenner ulike former for globalisering som drivkrefter bak hurtige sosiale, politiske og økonomiske endringer, men holder fast ved betydningen av nasjonalstatlige reguleringer og identiteter (2003b:214). Ifølge Heiret kjennetegnes den situasjonen vi i dag lever i av spenningen mellom historisk og territorielt forankrede institusjoner på den ene siden, og på den andre siden aktører som er stadig mer globaliserte (ibid.). De ulike retningene, med sine respektive perspektiver, fremmer henholdsvis et optimistisk og et pessimistisk syn på framtiden.

I denne studien vil de ulike elementene i globaliseringsdebatten fungere som et slags ytre rammeverk. Når det sentrale temaet er hvorvidt kollektive medvirkningsordninger utfordres av globaliserte ledelses- og organisasjonskonsepter, og hvilke konsekvenser dette får, studerer jeg nettopp en institusjon som av hyper- og strukturglobalistene gjerne sies å være svekket. Påstanden fra det hold lyder gjerne: Deregulering og behovet for fleksibilitet skaper et mer individuelt orientert arbeidsliv. Også innenfor modernitetsdebatten, en debatt som gjerne omtales i samme åndedrag som globaliseringsdebatten, finner vi sterke røster som predikerer kollektivets forvitring.

³ Se Immanuel Wallerstein og *The World System Theory*.

⁴ Forfatterens egen utheving.

1.3 Institusjonenes fall og individets realisering?

Når kollektive medvirkningsordningers stilling og posisjon gjøres til tema her inkluderer det en implisitt hypotese om at disse ordningene, som ansattes innflytelseskanal, er under press; dette som resultat av strukturelle endringer i samfunnet, men også som følge av en mulig endring av aktørenes oppfattelse av egen identitet og virkelighetsforståelse. Det har vært hevdet at det moderne industrisamfunn er i en fase der etablerte kollektive referanser ikke lenger har samme gyldighet, og der den nye kapitalismen bærer med seg en ekstrem individualisering (Sørhaug 2001:12).

Den antatte forandringen har påvirket sosiologiens analytiske begreper og teoretiske perspektiver. Lennart Rosenlund (2002) skriver eksempelvis at klasseanalysens *markedsverdi* har vært på hell fra slutten av 1980-tallet, og i 1998 skriver Anders Todal Jenssen:

”Den strukturelle individualiseringen i det (post)moderne samfunnet bidrar til å individualisere utviklingen av verdier. Den enkeltes verdier kan i stadig mindre grad forklares som en tilpasning til de rådende forhold i en stabil, klart avgrenset subkultur som en klasse, ett lokalsamfunn, en menighet.” (ibid., s. 471)

Todal Jenssen plasserer seg selv innenfor det han begrepsfester som ”verdiforskningen”. Verdiforskningen er et voksende empirisk orientert forskningsfelt. Innenfor denne retningen argumenteres det for at strukturene i den vestlige del av verden er på vikende front. Når Todal Jenssen viser til at *klassetilhørighet* som analytisk begrep har mistet sin relevans, ledes vi naturlig til spørsmålet om hvorvidt det samme har skjedd med *fagforeningstilhørighet*, som bygger på kollektive normer og verdier som målbærer likhet og rettferdighet. Skal vi tro Todal Jenssen er nemlig de sterke kollektivenes tid forbi. Rosenlund (2002) skriver videre at for verdiforskningen har sosiale strukturer aldri vært noe sentralt tema. Sosiale strukturer har imidlertid hatt en sentral rolle i modernitetsdebatten, og særlig i den postmodernistiske retningen. Her har institusjonenes død vært varslet fra 1980-årene og utover. De store *fortellingene* om institusjoner som staten, kirken, klassene, fagforeningene og familien er blitt gulnede og rufsete i kantene: Vi er vitne til forvitring og oppløsningstendenser (se f.eks. Lasch & Urry 1987; Featherstone 1987; Beck 1992). Innenfor modernitetsteorien forklares institusjonenes fragmentering blant annet med at de gamle institusjonelle arbeidsmarkeds-mekanismene har vist seg avleggs (Leiulfsrud 2000). Ulrich Beck skriver f.eks. i 1992 at:

”The differentiation of labour law as a special form of legislation leads to an individualization of interests which no longer depend upon highly aggregated interest groups (e.g. organizations and parties) for their recognition. Individuals who are affected are thus able to defend their rights (which they strongly defend) directly in the courts.” (Beck 1992:95)

Beck ser det individualiserte samfunn som en konsekvens av økende konkurranse mellom ”likemenn”. I det individualiserte samfunn blir *selvet* et realiseringsprosjekt, og når individet settes i sentrum vil ”valget om underkastelse” – eller valget om å tre inn i kollektive ordninger – fortone seg som foreldete løsninger, fordi målet er å framstå som unik. Når det unike etterstrebes må en velge på tvers av etablerte kategorier, normer og regler.

Hvor plasserer så jeg meg i dette landskapet av globaliserings- og modernitetsdebattanter? Jeg er en tviler både med hensyn til endringens form og retning. Derfor har mitt ønske vært å undersøke om det faktisk er slik at de kollektive medvirkningsordningene vi har innenfor norske kommuner er under press fra globaliserte ideer om organisasjon og ledelse, og under press fra globaliseringsstrømninger som argumenterer for deregulering og fleksibilitet. I tillegg har jeg ønsket å undersøke om vi som arbeidstakere, og særlig de unge og høyt utdannede, tar avstand fra kollektive medvirkningsordninger og heller søker individuelle strategier for innflytelse i arbeidsorganisasjonen. Sagt med andre ord: Jeg har vært opptatt av antagelsene om fragmentering, oppløsning og individualisering, og har derfor befattet meg med klassiske problemstillinger innenfor faget.

Når mitt hovedanliggende er å synliggjøre *om* og *hvordan* institusjonaliserte medvirkningsordninger endres av at nye ledelses- og organisasjonsprinsipper institusjonaliseres i arbeidsorganisasjonen kommer jeg tilbake til to basisspørsmål: *Hvordan* skal vi forstå institusjoner og *hva* forårsaker endringer? Jeg drar i dette arbeidet veksler på begreper og perspektiver som kan relateres til ulike tradisjoner innenfor institusjonell og nyinstitusjonell teori. Det er derfor behov for å bruke noe tid på å brette ut hovedlinjene innenfor de ulike skoleretninger og perspektiver.

1.4 Om forståelsen av institusjoner og endring av disse

Interessen for institusjoner, hva som forårsaker endring og hvilke konsekvenser endringer får, har som allerede omtalt linjer tilbake til blant annet Durkheim og Weber. Koblingen mellom institusjoner og organisasjoner er imidlertid av relativt ny dato. Det var Robert K. Merton og hans studenter ved Columbia University som for alvor begynte å betrakte organisasjoner som et distinkt sosialt fenomen (Tolbert og Zucker 1996). Foranledningen var Max Webers arbeider, som mot slutten av 1940-tallet forelå i engelsk oversettelse (Scott 1995, Tolbert og Zucker 1996). Det var fenomenet byråkrati og byråkratisering, både når det gjaldt byråkratiets kilde og byråkratiets og byråkratiseringens konsekvenser for adferden innenfor organisasjonen, som opptok Merton og hans forskningsgruppe

(Merton m.fl. 1952). Selv om Merton aldri brukte institusjonaliseringsbegrepet, var han like fullt opptatt av institusjonalisering som *prosess*.

Når jeg i denne avhandlingen studerer hvordan og på hvilken måte kommuneloven – både direkte gjennom sine lovendringer og indirekte som en døråpner for New Public Management (NPM) – påvirker det kommunale bedriftsdemokratiet, følger jeg Richard Scotts (1995) definisjon:

”Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers – cultures, structures, and routines – and they operate at multiple levels of jurisdiction.” (Scott 1995:33)

Scott betrakter institusjoner som fasetterte systemer bestående av symbolske former, kognitive⁵ konstruksjoner, normative regler og regulative prosesser som samlet utspiller seg, og skaper en sosial adferd. Institusjoner er i Scotts definisjon båret oppe av tre ulike *bærere* eller *pilarer*: Den regulative, den normative og den kognitive pilar. Fellesnevneren for de tre pilarene er ideen om at institusjoner og institusjonelle strukturer påvirker aktøren, men på ulik måte. Dersom man vektlegger regulative aspekter innenfor en institusjon vil hovedfokus være rettet mot regelsetting, overvåkning, incentiver og sanksjoner. Karakteristisk er det rasjonelle aktørperspektivet, der aktører, men også institusjoner, antas å handle instrumentelt og hensiktsmessig: ”norms and institutions affect the behavior of actors by altering benefit/cost-calculations” (Hecter et al. 1990, sitert etter Scott 1995:37).

Motstykket finner vi blant dem som anser normative elementer som bærende. Normer, verdier og roller betraktes her som handlingsstrukturerende for aktørene, og man vil være særlig opptatt av den stabiliserende effekt som sosiale forestillinger og normer har på institusjoner. Tradisjonens idégrunnlag kan spores tilbake til Durkheim, og er videreutviklet av Talcott Parsons og Philip Selznick. Innenfor dette perspektivet antas det at du og jeg følger normer fordi det er forventet av oss, og ikke fordi det nødvendigvis tjener vår selvinteresse: ”To describe behavior as driven by rules is to see action as a matching of a situation to the demands of a position” (March og Olsen 1989:23).

Innenfor den tredje retningen finner vi teoretikere som vektlegger kognitive elementer i studiet av institusjoner. En kognitivt orientert institusjonalist vil være opptatt av å studere hvordan symboler som ord, signaler og gester innvirker på aktørenes handling fordi de former den mening vi tillegger ulike

objekter og aktiviteter. Det er et klart relasjonelt perspektiv som anlegges, der mening skapes i interaksjon og opprettholdes og endres ettersom de gir mening i forhold til det som skjer.⁶ Det kognitive perspektivet står sentralt i det som i organisasjonsteorien omtales som nyinstitusjonalismen (Scott 1995, Powell og DiMaggio 1991). Nyinstitusjonalismen er inspirert av antropologer som for eksempel Mary Douglas og Clifford Geertz, men har også røtter innenfor fenomenologien. Særlig har Peter L. Berger og Thomas Luckmann hatt stor innflytelse. I tillegg benytter nyinstitusjonalister seg i stor grad av teoretikere som Anthony Giddens og Pierre Bourdieu. Før 1970-tallet var imidlertid studiet av institusjoner preget av fokusering på henholdsvis den regulative og den normative pilar. Svært forenklet var tilnærmingen preget av nøkkelbegreper som effektivitet versus legitimitet, rasjonalitet versus ikke-rasjonalitet og individualitet versus kollektivet. På de nærmeste sidene presenterer jeg det jeg oppfatter som hovedmomentene i det jeg kaller den regulative og normative retningen, før jeg går noe dypere inn på nyinstitusjonalismen.

1.4.1 Det rasjonelle perspektivet – med vekt på det regulative

Det er nærmest umulig å se bort fra regulative elementer når man studerer institusjoner og endring av disse. Ulike skoleretninger vil imidlertid vekke den regulative pilar som mer eller mindre sentral. Blant økonomer og økonomisk orienterte historikere har denne pilaren fått en særskilt oppmerksomhet. Ulike institusjoner som fagorganisasjoner (Olson 1965) og husholdet (Becker 1991, referert i Johnson 2003) er av økonomer blitt studert som begrensende og regulerende rammeverk der rasjonelle nyttemaksimerende aktører søker å realisere sine på forhånd gitte preferanser (Johnson 2003). Regulative prosesser som regelsetting, kontrakter, kontroll, incentiver og sanksjoner betraktes som institusjonens bærende elementer. Ideen om den rasjonelle nyttemaksimerende aktør er med andre ord sentral. Ulike mål og konflikter, normer og verdier og ikke minst relasjonelle bånd blant mennesker gis liten eller i mange tilfeller ingen oppmerksomhet (Trygstad 2001).

Regulativt orienterte forskere kan plasseres innenfor den metodologisk-individualistiske retningen, der den sosiale realitet, så vel som alle sosiale fenomener, består av, eller er resultat av, individenes egenskaper og handlinger (Guneriussen 1999:265-266). Innenfor et slikt perspektiv betraktes institusjoner som en regulerende nødvendighet, fordi organisasjonene antas å være befolket av nyttemaksimerende aktører som må styres. Når prosesser og institusjoner skal studeres vil det å klargjøre individenes motiver, interesser, valg og handlinger anses som sentralt, og det er en klar idé

⁵ Bokmålsordboka: (**kognitiv** a1 av lat. *cognitio* 'kunnskap, ^{erkjennelse'}) Betegnelsen "kognitiv" er et begrep som stammer fra psykologi og språkvitenskap, og viser til en grunnbetydning i vår bevissthet.

om at samfunnsmessige ordninger i siste instans må tilbakeføres og forklares ved individers måte å forholde seg til disse på. Det settes videre fokus på *kontraktens* betydning – særlig i Oliver Williamsons (1991) transaksjonskostnadsanalyse, hvis perspektiv vi også ser klare spor etter i det organisatoriske endringsarbeidet som i dag preger norske kommuner.⁷

Effektive kontrakter

For Oliver Williamson er institusjoner basert på en rekke bilaterale transaksjoner, og institusjoner har således ingen substansiell virkelighet bortsett fra dens funksjon som nettopp aggregerte avtaler, eller som han selv sier: ”a contractual instrument, a continuation of market relations, *by other means*” (Williamson 1991:162).⁸ Behovet for institusjoner er ifølge Williamson en effekt av fire ulike faktorer. I motsetning til ny-klassisk økonomisk teori innrømmes det at vi som aktører har utilstrekkelig informasjon, noe som gjør det vanskelig å forutse andre aktørers handlinger. Dette skaper et uforutsigbart marked. For det andre gir mangelfull informasjon aktørene en begrenset form for rasjonalitet, selv om man fortsetter med å definere begrenset rasjonalitet som ”an imperfect approximation of the ’unbounded one’ ” (Dosi 1995, i Pfeffer 1997:44). For det tredje antas det at individer har stor tilbøyelighet til å unndra seg arbeidsoppgaver, lyve og stjele fordi dette er i tråd med ”human nature as we know it” (Perrow 1986). For det fjerde viser Williamson til at inngåelsen av *langvarige kontrakter* med kunder eller ansatte vil forrykke markedssituasjonen. De som inngår i et kontraktsforhold vil først og fremst kunne nyte fordeler som andre i markedet er avskåret fra, men kanskje viktigst – kontrakter åpner for *kontraktsbrudd*. Løsningen er derfor integrasjon i den forstand at du enten kjøper opp den du selger *til*, eller kjøper opp den du kjøper *fra*. På denne måten oppnås kontroll, noe som reduserer transaksjonskostnadene.

Disse fire faktorene skaper behov for organisasjoner og institusjoner, slik at den opportunistiske aktør kan kontrolleres gjennom regler, overvåking, sanksjoner og incentiver. Det vil også være i din og min selvinteresse å konstruere og opprettholde institusjonelle strukturer som vil virke styrende i forhold til egen adferd, fordi dette gir muligheter for å kunne maksimere nytte innenfor forholdsvis stabile og forutsigbare rammer. Dette er en argumentasjon som også Manceur Olson (1965) bruker når han begrunner det at en nyttemaksimerende person velger å tre inn i en fagorganisasjon. Olson argumenterer for at når flere individer har felles eller kollektive interesser og deler et formål, som for

⁶ Vektlegging av symboler og mening var også vesentlig for Max Weber, som betrakter adferd som sosial handling: ”when and in so far as the acting individual attaches a subjective meaning to his behavior” (1968:4, sitert i Scott 1995).

⁷ Nordlandsforskning har eksempelvis gjennomført et FoU-prosjekt der forsøksordninger med innsatsbasert lønn var tema. I løpet av 1990-tallet har også norske kommuner tatt i bruk mål- og resultatstyring, og individuelle lederkontrakter er brukt i tre av mine seks kommuner. Her evalueres ledere fortløpende på bakgrunn av oppnådde mål og resultater i egen enhet. Dette kommer jeg tilbake til under kapittel 4.

⁸ Forfatterens egen uttalelse.

eksempel høyere lønn og bedre arbeidsbetingelser, vil individuell og uorganisert handling være utilstrekkelig. Skulle imidlertid forutsetningene endres, som følge av at organisasjonen i større grad legger til rette for individuelle ordninger, som eksempelvis innsatsbasert lønn – et sentralt element i NPM – vil dette i tråd med Olsons argument kunne svekke interessen for kollektive medvirkningsordninger. Dette kommer jeg nærmere inn på i kapittel 7, der jeg analyserer ulike grunner for fagforeningsmedlemskap blant kommunalt ansatte. Men også sett fra ledelsens side vil kollektive medvirkningsordninger kunne forsvares som rasjonelt og effektivt. For det første besitter tillitsvalgte informasjon. Innenfor hierarkiske organisasjonsformer er det stor fare for informasjonssiling (Freeman og Medoff 1984), noe som vil virke begrensende på ledernes rasjonalitet. Det å tilby tillitsvalgte medvirkningsarenaer vil innenfor en slik forståelsesramme gi ledelsen tilgang på denne knappe ressursen. For det andre er norske rådmenn av den oppfatning at tillitsvalgte, i rollen som forhandlere under lokale lønnsforhandlinger, i dag fungerer som en garanti mot et totalt kaos (Røiseland 1997). Det å forhandle med tillitsvalgte vil derfor også kunne betraktes som effektivitetsfremmende.

Naturlig utvelgelse

Innenfor den regulativt orienterte institusjonalismen vil endring oppstå når organisatoriske innretninger ikke lenger fungerer effektivt og lønnsomt. Det antas at organisasjoner eller institusjonelle innretninger dør når de ikke lenger er tilstrekkelig konkurransedyktige eller effektive. Sett ut ifra et medvirkningsperspektiv vil det antas at kollektive medvirkningsordninger svekkes fordi aktørene opplever å oppnå tilsvarende eller enda bedre goder og/eller innflytelse uten å være fagorganisert. Inntar vi et ledelsesperspektiv vil det kunne hevdes at når organisasjonen avhierarkiseres, reduseres også behovet for kollektive kanaler for informasjonsformidling og kontroll, fordi bilaterale relasjoner mellom ledelsen og ansatte øker i omfang og viktighet. Det å opprettholde kollektive medvirkningsordninger vil derfor kunne betraktes som ineffektivt når målet er en lønnsom, stømlinjeformet og fleksibel organisasjon. En slik argumentasjon finner vi igjen i ulike aktørers beskrivelser av administrasjonsutvalget, som er tema for kapittel 5. Endringer relateres altså ikke til makt, men til en form for naturlig utvelgelse som sikrer at det kun er de effektive og konkurransedyktige organisasjoner og/eller innretninger som over tid overlever (Pfeffer 1997:44). Det er derfor et lineært utviklingsperspektiv som anlegges: Det er en idé om at organisasjoner stadig blir bedre.

Som det vil framgå i denne studien (blant annet i kapittel 5 og 9) er dette en måte å tenke endring på som har gjenklang innenfor de diskusjoner som føres om kommunal sektor. Det siste tiåret har vært preget av en debatt der den byråkratiske organisasjonsmodell med sine faglig orienterte ledere betraktes som avleggs, eller ”gått ut på dato”, som er et hyppig benyttet uttrykk. I mitt materiale møter

jeg dette i informantintervjuer med personer i kommuneorganisasjonens ledersjikt, det er fremmet i media, og det er artikulert av arbeidsgiverorganisasjonen Kommunenes Sentralforbund (KS). Det hevdes i den forbindelse at utviklingen innenfor kommunal sektor er å betrakte som et *paradigmeskifte*. Når begreper som paradigmeskifte og ”gått ut på dato” benyttes, begrunnes dette dels med at offentlig og kommunal sektor har vist seg ineffektive og lite egnet til å ivareta de oppgaver de er tildelt å løse. Dette er en kritikk som rettes mot offentlig og kommunal sektor i hele den vestlige verden, og det dreier seg blant annet om rammer – hva offentlig og kommunal sektor skal løse av oppgaver og hvordan. Troen på og ønsket om et paradigmeskifte kan derfor sies å ha klare paralleller til hyperglobalistenes framstilling av en endret situasjon, der nasjonalstaten står overfor nye premisser og en ny virkelighet.

Kritikken som rettes mot offentlig og kommunal sektor kan også plasseres innenfor modernitetsdebatten. Behovene for endring relateres blant annet til organisasjonsmedlemmenes og potensielle medlemmers endrede preferanser i relasjon til jobbinnhold, karriere, frihet og valg der det angivelig har skjedd en bevegelse fra det kollektive til det individuelle. Ses institusjoner som bestående av først og fremst regulative strukturer, ser man bort fra makt som fenomen. Man tar også lite hensyn til at det i transaksjoner oppstår relasjoner mellom partene der tillit utvikles (Granovetter 1992:61). De ulike valg som vi treffer innenfor organisasjonen vil heller ikke bli tatt i ”et sosialt tomrom” (Hjelseth 1993:240).

1.4.2 Den institusjonelle skole – med vekt på roller, normer og legitimitet

I konkurranse til Williamsons kontraktuelle perspektiv, men også til andre teoretikere som vektlegger institusjoner som først og fremst regulative innretninger, finner vi den normativt orienterte retningen – eller det som også betegnes som den *institusjonelle skole* (Perrow 1986). Her er det roller, normer og verdier som vektlegges. Sammen utgjør normer og verdier et normativt system som altså definerer mål, samtidig som de også fungerer som et veikart for hvordan vi kan nå de definerte målene på en måte som vil bli vurdert som *passende* (Scott 1995:37-38). Noen normer og verdier vil være felles for alle medlemmene av et kollektiv, mens andre er foreskrevet for spesielle aktører og/eller posisjon – sammen konstituerer normer og verdier roller. Det er et metodologisk kollektivistisk perspektiv som anlegges: Sosiale fenomener som grupper, institusjoner og samfunn blir forstått som helheter. Samfunnsfenomener kan med andre ord ikke forklares ut ifra egenskaper ved det enkelte individ, men ut ifra summen av individene og deres handlinger, tanker og oppfatninger. Durkheim hevdet blant annet at sosiale fenomener er overindividuelle og eksisterer utenfor individenes tanker og

oppfatninger, og utøver en kraft eller tvang overfor individet (Grimen 2000:219). Sosiale helheter er derfor *mer* enn summen av enkelthandlinger.

Del av en større sammenheng

Innenfor den institusjonelle skole er man opptatt av at organisasjoner og institusjoner er del av en større sammenheng. Strukturer og innretninger vil derfor være formet av det ytre miljøet som både organisasjonen og institusjonen er del av (Perrow 1986). Omgivelsenes vurderinger av organisasjonen og/eller institusjonen er ikke bare knyttet til organisasjonens faktiske måloppnåelse, men like mye til at de løsninger og prosedyrene som benyttes anses som passende.⁹ En organisasjon har således legitimitet når institusjonaliserte strukturer og prosedyrer stemmer overens med rådende oppfatninger i samfunnet om hva som anses å være rasjonelt, rimelig og/eller moderne. Ønsket om legitimitet – både indre og ytre – er derfor vel så viktig som, om ikke viktigere enn, det å oppnå størst mulig effektivitet (Pfeffer 1997:64). Institusjoner betraktes også som noe kvalitativt annet enn organisasjoner: En organisasjon *kan* være en institusjon, men trenger ikke å være det. Phillip Selznick sier at når ”noe” institusjonaliseres, det være seg lederskap eller andre organisatoriske verktøy, ”fylles det med verdi”. Han beskriver eksempelvis det formelle system av regler og målsettinger som vi finner innenfor en organisasjon – altså det vi kan omtale som den regulative pilar – som tekniske instrumenter ”for å mobilisere menneskelige krefter og rette dem mot fastsatte mål”. Institusjoner for Selznick er imidlertid å betrakte som ”et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk – en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme” (Selznick 1957/1997:18-19). Det er preget av det ”tatt for gitte”. På samme måte behandler Selznick *lederskap*. Det er fåfengt, hevder Selznick, å forstå lederskap uavhengig av den bredere organisatoriske erfaring det er del av, et perspektiv som avviker sterkt fra generic management, som vi finner innenfor NPM (Ejersbo 1998). For ledere vil frihetsgradene i forhold til lederskap begrenses i takt med organisasjonens alder og praksis, fordi tidligere praksis har *avleiret* seg i organisasjonen i den forstand at det er utviklet institusjonaliserte forventninger om hva lederskap skal være, og hvordan ledere skal virke i form av ”det er sånn vi gjør det her” (Selznick 1957/1997). Vektleggingen av det ”tatt for gitte” i form av kognitive avleiringer ser ut til å tydeliggjøre skillet mellom organisasjon og institusjon.

Den institusjonelle skole ble opp igjennom 1960- og 1970-tallet både kritisert for å være aktørløs i sin teori, og for i for liten grad å kunne forklare endring: Innenfor perspektivet argumenteres det da også

⁹ Dette er elementer som også skulle bli vektlagt innenfor den nyinstitusjonelle retningen, men mens Selznick utledet sin teori gjennom inngående case-studier og belyste det nære miljøets innflytelse på organisatoriske strukturer, skulle DiMaggio og Powell på 1980- og 90-tallet interessere seg for miljøets betydning i form av felt, et begrep de for øvrig låner fra Pierre Bourdieu.

for at radikale endringer forekommer sjeldent. Unntaket er når organisasjoner står overfor dramatiske kriser, eksempelvis en legitimitetskriser (March og Olsen 1989). Fravær av aktører og manglende fokus på endring var en kritikk som på sett og vis ble imøtegått av de kognitivt orienterte forskere. Det å forstå og forklare handling ble nå ikke bare relatert til objektive betingelser, men også til aktørens subjektive fortolkning av de objektive betingelsene. Ved også å innlemme aktører som sentrale i opprettelsen, opprettholdelsen og avvikling av institusjoner fikk også endring økt oppmerksomhet.

1.4.3 Den nyinstitusjonelle retningen - med vekt på det kognitive

Blant forskere med blikk for den kognitive dimensjonen ved institusjoner er oppmerksomheten særlig rettet inn mot hvordan strukturer på en mer fundamental måte påvirker måten vi som organisasjonsmedlemmer oppfatter og tolker virkeligheten på. Det er imidlertid ikke kun vår virkelighetsforståelse som påvirkes av institusjoner; institusjonene angir også rammene for vår meningsproduksjon. Denne måten å forstå institusjoner på har fått en sentral posisjon innenfor nyinstitusjonalismen.

Nyinstitusjonalismen tilbakeføres gjerne til John Meyer og Brian Rowans innflytelsesrike artikkel ”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, som ble publisert i 1977. Ifølge den svenske sosiologen Roine Johansson (2002) har nyinstitusjonalismen gjennomgått ulike faser fra 1977 og fram til i dag, hver fase med sitt særskilte fokus. I denne perioden har også vektleggingen av det kognitive variert i styrke. Vi kan si at det i historisk rekkefølge har dreid seg om begreper som myter og strategi, om felt og formlikhet og i siste fase om institusjonelle prosesser, aktørers betydning og meningsproduksjon. I min studie forholder jeg meg til alle disse begrepene, om enn i noe ulik grad. Jeg velger derfor å presentere de ulike fasene i tråd med Johanssons framstilling, og vi starter med den første fasen som han tidfester til perioden 1977 til 1982.

Strategisk håndtering av miljøets forventninger

Meyer og Rowan betraktes som de mest markerte representanter for nyinstitusjonalismens første fase. Deres bidrag representerte likevel ikke noe fundamentalt nytt. I ”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” er forfatterne sterkt inspirert av Peter Berger og Thomas Luckmanns ”The Social Construction of Reality” fra 1966, men ifølge Richard Scott (1995) var David Silverman sju år tidligere den første som fremmet disse argumentene. Likevel er det Meyer og Rowans artikkel som i ettertid er blitt betraktet som utgangspunktet for nyinstitusjonalismen.

I tråd med Berger og Luckmann betrakter Meyer og Rowan institusjonalisering som resultat av sosiale prosesser der individene utvikler en felles forståelse av den sosiale virkeligheten.¹⁰ Den delte virkelighetsforståelsen danner videre grunnlag for rutiner, rutiner som bærer med seg formelle og uformelle regler som angir passende handling. Når en handling får preg av rutine vil også de formelle og uformelle reglene være institusjonelle. Det er disse institusjonelle reglene som Meyer og Rowan betegner som *rasjonaliserte myter*. Johansson framhever at det grunnleggende i Meyer og Rowans resonnement er at institusjonelle regler angir passende handling, og at dette påvirker organisasjoners strukturer: Organisasjoner tilpasser seg institusjonelle krav (2002:4). Institusjonelle krav oppstår i omgivelsene fordi visse aktiviteter ganske enkelt forutsettes.

Det å være strukturelt i overensstemmelse med omgivelsenes rasjonaliserte myter, altså å være formlik, er viktig for at organisasjonen skal belønnes. Organisasjoner som inkorporerer de rasjonaliserte elementene i sin formelle struktur øker både legitimitet og ressurstilgang, og vil derfor også forbedre overlevelsesevnen (Meyer og Rowan 1977:352). Ikke bare må de institusjonaliserte organisasjonene tilpasse seg de rasjonaliserte mytene, man må også agere som om mytene faktisk fungerer selv om dette skulle gå på tvers av effektivitetskrav. I praksis løses dette gjennom frakobling: Den formelle strukturen kobles fra praktisk handling: Man sier noe, men gjør noe annet (Johansson 2002:4). Gjennom sitt fokus på frakobling og symboler åpner derfor Meyer og Rowan for at organisasjoner kan forholde seg strategisk i sitt forhold til omgivelsene.

Jeg betrakter i denne studien omorganisering som en strategi som norske kommuner har benyttet, og fortsatt benytter seg av, som et forsøk på å imøtekomme et institusjonelt krav i omgivelsene om endring. Som jeg kommer tilbake til i kapittel 4, synes det som om kommunene overrapporterer bruk av nye ledelses- og organisasjonsprinsipper. En nærliggende forklaring er at dette framstår som symbolsk viktig. Meyer og Rowans vektlegging av henholdsvis symbolers betydning og frakobling som strategi er blitt stående som viktige bidrag innenfor den nyinstitusjonelle retningen, spesielt innenfor det som omtales som den skandinaviske nyinstitusjonalismen (Johansson 2002). Nils Brunsson (1989) har blant annet vært opptatt av at organisasjoner kan reflektere motstridende normer ved å skape konfliktstrukturer, der det blir et avvik mellom ”prat og praksis”. Brunsson skriver i den forbindelse at organisasjoner produserer hykleri (1989, 1994).

¹⁰ Som jeg kommer tilbake til under, bygger også Tolbert og Zucker på elementer fra Berger og Luckmanns bok.

Interessen for feltet

Mens Meyer og Rowan var opptatt av den enkelte organisasjon og dennes måte å forholde seg til omgivelsene på, preges den andre nyinstitusjonelle fasen av at blikket rettes inn mot omgivelsene og homogeniseringen innenfor organisatoriske felt. Dermed endres også analysenivået. Johansson relaterer dette skiftet til en artikkel av Richard Scott og John Meyer fra 1983. Scott og Meyer argumenterte her for at man innenfor nyinstitusjonalismen burde interessere seg for samfunnssektorer som kjennetegnes av distinkte organisatoriske kjennetegn. Samme år kom også Paul DiMaggio og Walter Powell på banen og ”flyttar de enskilda organisationerna ur fokus och koncentrerar sig istället på utvecklingen inom vad de kallar *organisatoriska fält (...)*”¹¹ (Johansson 2002:5). De to forfatterne definerer organisatoriske felt som:

”(...) those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products.” (DiMaggio og Powell 1983:148)

Strukturer og organisatoriske ideer gjør seg gjeldende innenfor *felt*, det være seg i et lokalt miljø, nasjonalt eller internasjonalt. Institusjonelle felt viser til organisasjoner som utfører samme type oppgaver uavhengig av lokal tilknytning, og det sentrale for blant annet DiMaggio og Powell er å avdekke i hvilken grad virkelighetsoppfatninger og kulturelle systemer pålegges eller adopteres av individuelle aktører og organisasjoner (Se bl.a. Meyer og Rowan 1977, DiMaggio og Powell 1983). Norske kommuner kan i, tråd med Scott og Meyer samt DiMaggio og Powell, betraktes som et organisatorisk felt, der visse måter å organisere og lede på ikke lenger betraktes som et valg, men mer eller mindre som en tvingende nødvendighet for å bevare legitimitet. I et slikt perspektiv blir likhet organisasjoner imellom forklart ved at man etterlikner andre vellykkede organisasjoner, tilhørende samme felt, for å begrense en usikkerhet. På denne måten søker organisasjoner å handle i tråd med konvensjoner om god organisering, samtidig som dette også kan gi stor grad av legitimitet i det miljøet organisasjonen virker innenfor. Men også *innenfor* en organisasjon vil usikkerhet kunne bli håndtert ved at du og jeg etterlikner andre individer som vi identifiserer oss med innenfor organisasjonen. Personer med høy sosial status vil derfor kunne få stor innflytelse på hvordan du og jeg handler i ulike situasjoner. ”Signifikante andre” får derfor betydning både innenfor en organisasjon og et organisatorisk felt.¹² Det som anses å være en viktig indikator på en slik imitasjonsprosess er antall individer eller organisasjoner som framstiller en gitt form eller praksis.

¹¹ Forfatterens egen uthevelse.

¹² Begrepet ”signifikante andre” stammer opprinnelig fra George Herbert Mead, og viser til utviklingen av et barns bevissthet, der de signifikante andre er de som står barnet nært gjennom daglig omsorg og oppdragelse, og der selvstendig differensieres først og fremst i forhold til disse nære omsorgsrollene (Moe 1994:136).

Jeg drar i dette arbeidet veksler på ideene om organisatoriske felt når jeg søker å forklare New Public Managements utbredelse i Norge (se f.eks. kapittel 6, 9 og 10). I den forbindelse benytter jeg meg av Nils Brunssons framstilling av de idealtypiske institusjonene *selskapet* og *den politiske organisasjon*, der selskapet synes å utfordre den politiske organisasjon som institusjonell idealtipe innenfor feltet kommuner. Dette *kan* synes å begrense handlingsfriheten til organisasjoner fordi det innenfor feltet er noe som oppfattes som bakstreversk og noe som oppfattes som moderne og tidsriktig. Det kan derfor se ut til at NPM bidrar til en formlikhet, ikke bare i Norge, men også i andre vestlige land, i den forstand at de samme ledelses- og organisasjonsprinsippene blir forsøkt institusjonalisert i arbeidsorganisasjonene. Hvorvidt NPM *faktisk* fører til en konvergerende utvikling er imidlertid diskutabelt. Det vil blant annet være avhengig av hvilket nivå man analyserer kommunene ut ifra. Likhet kan bli snudd til ulikhet dersom man dykker lenger ned i arbeidsorganisasjonen, fordi organisasjonene vil kunne tolke disse nye ledelses- og organisasjonsprinsippene svært forskjellig. Tolkningene vil blant annet være farget av historiske tradisjoner og maktforhold, momenter som er så godt som fraværende hos DiMaggio og Powell. Johansson (2002) kritiserer også DiMaggio og Powell for å nedtone for sterkt den enkelte organisasjons muligheter for selvstendige handlinger. Ifølge Johansson gir DiMaggio og Powell nærmest inntrykk av at organisasjoner er passive avbildninger av det organisatoriske feltets egenskaper. Dette var også en kritikk som rammet den andre fasen av nyinstitusjonalismen sterkt mot slutten av 1980-tallet.

Oppjustering av individets betydning og blikk for endring

Det sterke fokus på formlikhet, endog tvingende formlikhet, som sto sterkt på 1980-tallet møtte stadig mer kritiske røster. Det ble hevdet at nyinstitusjonalismen var blitt passiv, den hadde fått noe mekanisk og automatisk over seg der aktører, strategier og maktforhold var fraværende, og også alle resonnement om forandring (Johansson 2002:7). Den tredje fasen innenfor nyinstitusjonell teori ble derfor først preget av et slags oppgjør, dernest en gjenninnføring av aktører, valg, strategier og makt. Ifølge Johansson kjennetegnes denne fasen, som vi fortsatt er inne i, av en streben etter å forene kunnskaper om omgivelsenes innvirkning på organisatoriske felt med en større oppmerksomhet overfor de enkelte organisasjonene som aktører.

Pamela Zucker og Darby (1997, sitert i Johansson 2002) og Lynn Tolbert og Pamela Zucker (1996) argumenterer blant annet for at enkeltindivider kan ha stor betydning som ”institusjonelle entreprenører” når nye institusjoner skapes. Skal en ny ordning eller struktur institusjonaliseres må denne promoveres, og her kan du og jeg ha en viktig rolle, vel å merke dersom vi innehar en posisjon som signifikante andre. Tolbert og Zucker (ibid.) retter også blikket mot endring – mot institusjonelle

prosesser og dynamikker – ved sin teoretiske spesifisering av institusjonelle spredningsprosesser. Institusjonalisering er for Tolbert og Zucker både en prosess og en variabel. Det er et forløp som strekker seg ut i tid, og et fenomen kan være mer eller mindre institusjonalisert. Lynn Zucker og Pamela Tolbert har forsøkt å anskueliggjøre endringsprosessen ved å identifisere ulike faser på veien mot en mulig institusjonalisering.¹³ I Zucker og Tolberts bidrag gis det rom for at både strukturer og individer vil kunne igangsette endring: Ytre påvirkninger så vel som endrede samhandlingsmønstre eller preferanser blant de organisatoriske medlemmene kan forårsake at nye institusjoner oppstår, mens gamle forsvinner (Zucker 1988, Tolbert og Zucker 1996). Jeg benytter meg av Tolbert og Zuckers bidrag i mine analyser, der det blant annet framgår at endringens retning ikke er gitt.

Som Meyer og Rowan er også Tolbert og Zucker (1996) sterkt inspirert av Berger og Luckmann, noe som viser seg i deres bruk av begrepene ”habitualization”, ”objectification” og ”sedimentation”; her oversatt med tilvenning, objektivering og avleiring. De benytter seg også av samme definisjon som Berger og Luckmann når de forklarer institusjonalisering (se avsnitt 1.6.1). Et av Tolbert og Zuckers poeng er at til tross for at vi kan finne tegn på at eksempelvis nye ledelsesprinsipper er i ferd med å institusjonaliseres i en organisasjon, at de eksempelvis er i en tilvenningsfase, kan prosessen stoppe opp, blant annet som følge av manglende støtte og legitimitet. Institusjonalisering er med andre ord en prosess som kan strekke seg over år.

Tolbert og Zuckers tilvenningsfase ligger etter min mening nært opp til begrepet om frakobling, slik vi så det bli brukt av Meyer og Rowan (se 1.6.1). Lynn Zucker vil imidlertid benekte at institusjonelle formelementer *kan* holdes frakoblet:”(...) signals cannot be solely symbolic – over time receivers will discount the signal unless it remains correlated with the underlying quality or characteristic it represents (Zucker 1986:65). I Zuckers perspektiv vil frakoblede elementer kun være organisatoriske verktøy, de vil ikke være institusjonalisert, fordi institusjonaliserte elementer og strukturer nettopp er elementer og strukturer vi tar for gitt, de er karakterisert av at de genererer gjentatte handlinger, handlinger som bekrefter den felles forståelsen for institusjonen (ibid., s.63). Slik sett nærmer Zuckers forståelse av institusjoner seg disse slik vi så dem framstilt av Selznick. Vektleggingen av det kognitive ser derfor ut til å tydeliggjøre forskjellen mellom organisasjon og institusjon. Jeg har likevel valgt å kombinere den mer strategiske og den kognitive retningen innenfor nyinstitusjonalismen i min analyse av møtet mellom det kommunale bedriftsdemokratiet og NPM-inspirerte ledelses- og organisasjonsprinsipper.

¹³ Også Kjell Arne Røvik har framstilt institusjonaliseringens ulike faser. Røviks bidrag vil imidlertid ikke bli omtalt her.

Tolbert og Zucker peker på at eksempelvis nye ledelsesprinsipper som befinner seg i enten en tilvennings- eller objektiveringsfase kan forsvinne som døgnfluer. Prosessens *retning* er med andre ord ikke gitt. Men siden det er kostnader forbundet med å skape nye strukturer, følger jeg Tolbert og Zucker (1996), som hevder at det er rimelig å anta at aktørene forutsetter at disse vil fungere positivt:

”Thus, structures that are altered or created must be believed to have some positive value for the organization, or decision-makers typically would not allocate resources to altering or creating new formal structures” (ibid. s. 180).

For at nye strukturelle ordninger skal institusjonaliseres, sier Berger og Luckmann, er det avgjørende at disse oppfattes som legitime *innenfor* organisasjonen (Berger og Luckmann 1966, Tolbert og Zucker 1996). På samme måte vil en mulig avinstitusjonaliseringsprosess bare skje dersom en institusjonell ordning eller system mister sin legitimitet blant organisasjonsmedlemmene og det miljøet den eller det opererer i. Dette berører kjernen i dette prosjektets hovedproblemstilling – nemlig hvorvidt det kommunale bedriftsdemokratiet, slik vi kjenner det i dag, vil utvikle seg og bestå som det rådende medvirkningssystemet i norske kommuner også i framtiden. *Eller* om vi på sikt vil se en endring der individuelle medvirkningsordninger vil kunne *erstatte* de kollektive ordningene som kjennetegner dagens medvirkningssystem. Dette er blant annet avhengig av makt, et tema som Tolbert og Zucker gir mindre oppmerksomhet i sitt bidrag til studiet av institusjonalisering som prosess. Jeg velger også å betrakte institusjoner som strukturer som bidrar til å reprodusere, sementere, og iblant til og med forsterke rådende maktforhold innenfor en organisasjon, men også innenfor arbeidslivet (Johnson 2003:73, se også March og Olsen 1989, Rothstein 1988). Dette innebærer da også at en avinstitusjonalisering vil måtte aktivere makt. Institusjonalisering og avinstitusjonalisering kan dermed betraktes som ”mobilisert partiskhet” (Schattschneider 1960, i Johnson 2003).

1.4.4 Makt og legitimitet

Det å introdusere nye institusjonelle elementer – det være seg organisatoriske strukturer eller ledelsesverktøy – og enda viktigere: legitimere disse i organisasjonen, vil være relatert til både sosial og symbolsk makt. Makt som fenomen anskueliggjøres derfor gjennom institusjonaliserings- og avinstitusjonaliseringsprosesser. Slike prosesser aktiverer og avdekker ulike aktører og aktørgruppers maktpotensial. Institusjoner er derfor, som Walter Korpi framhever, å regne som makt-økonomiserende (1987), ikke minst fordi institusjoner gjennom sine rutiner og derfor også sin forutsigbarhet skaper tillit. Trygve Gulbrandsen skriver i den forbindelse at makt og tillit kan betraktes som gjensidige forutsetninger for hverandre (2001:297). Korpi argumenterer for at institusjonelle innretninger først og fremst må betraktes som et ønske fra makthaverne om å økonomisere med sine

maktressurser. I mitt materiale finner jeg at kommunale toppledere benytter parts-sammensatte fora til å institusjonalisere nye autoritets- og kommunikasjonslinjer i organisasjonene (kap. 6). Likevel vil jeg hevde at makt som fenomen gis liten plass innenfor nyinstitusjonell teori.

Når makt ønskes anskueliggjort gjennom institusjonelle prosesser vil ulike aktørgruppers tilgang på maktressurser belyse styrkeforholdet mellom de ulike partene. Styrkeforholdet vil kunne fortelle oss noe om sannsynlige utfall av en prosess. Finn Borums maktressursteori har vist seg fruktbar til å kaste lys over mine empiriske funn, og da særlig i kapittel 6, der jeg blant annet synliggjør forholdet mellom tillitsvalgte og ledelsen innenfor de ulike kommuneorganisasjonene. Jeg ser imidlertid også i min empiri klare tegn på en klassifisering. Dette er noe som har opptatt Pierre Bourdieu. Bourdieu (1994/1995) har synliggjort hvordan makten gjør seg virksom i en "kamp om klassifiseringene". Kamp om klassifiseringene dreier seg om hvem som sier hva om hvem, og hvorfor. Bourdieus feltbegrep er her sentralt, et feltbegrep som skiller seg fra den forståelsen som har preget DiMaggios og Powells feltbegrep. Bourdieus feltbegrep rommer makt. Et felt i Bourdieus mening er både et kraftfelt som tvinger seg på de berørte agenter, og et slagfelt der agentene tvinges til å ta stilling til middel og mål som skiller seg fra hverandre beroende på deres posisjon i kraftfeltets struktur og der de på dette viset bidrar til å bevare eller omdanne strukturen (Bourdieu 1994/1995:45-46).

Den kampen som føres innenfor feltet er både en symbolsk og politisk kamp der det dreier seg om å påtvinge andre en verdensanskuelse: "(...) eller bedre, en måte å konstruere den sosiale verden på, i persepsjonen og i virkeligheten (...)" (ibid., s. 41). I min empiri finner jeg eksempelvis at oppfattelsen av "tradisjoner" har en avgjørende betydning. Ifølge Anthony Giddens bør vi bevege oss ut i diskusjoner omkring tradisjoner med en viss forsiktighet (1999:41), men Giddens skriver videre:

"Ydermere omfatter traditioner alltid magt, lige meget om de er skabt bevidst eller ej. Konger, kejsere og præster har længe skabt traditioner til deres egne behov og for at legitimere deres magt" (ibid., s. 42).

Tradisjoner er for Giddens konstruerte, og derfor foranderlige. De vil utvikle seg over tid, samtidig som de også vil endre seg, eller plutselig transformeres – de blir skapt og omskapt (ibid.). I min empiri inngår "tradisjoner" og "det tradisjonelle" i det som synes å være en klassifikasjonskamp. Klassifikasjonskampen "synliggjøres" gjennom ideen om det moderne og attråverdige på den ene siden, og ideen om det tradisjonelle og det bakstreverske på den andre. Jeg finner derfor at betydningen av "det tradisjonelle", når det benyttes i den kommunale diskurs, representerer et

motstykke til Giddens' omtale av begrepet.¹⁴ I den kommunale arbeidsorganisasjon framstiller sentrale aktører det å være moderne på en måte som sammenfaller med Willy Guneriussens bruk av begrepet. Guneriussen skriver at det å være moderne gjerne viser til hva som er gyldig her og nå, men som også er framtidsrettet:

"(...) og ikke opphengt i det gamle – i gårsdagens ideer og moral, i vaner, "fordommer" og tradisjonelle praksiser. Moderne mennesker skal ikke være "hemmet" av tradisjoner. Man skal stille spørsmål ved alt det gamle og straks forkaste det som ikke holder mål" (Guneriusen 1999:9).

"Oppgjøret" med de tradisjoner som har preget det kommunale feltet kommer til uttrykk gjennom påstander om at vi står overfor et paradigmeskifte der den byråkratiske organisasjonsform med sine ledelsesidealer erstattes av den avhierarkiserte kommune med vekt på Human Resource Management (HRM) (se f.eks. Wallenberg 1997, Finstad 1999, NOU 1999).

Den kommunale klassifikasjonskampen som jeg viser til over, er likevel ikke preget av stor dramatikk eller gjentatte kriser, men framstår snarere som en pågående prosess som over tid *vil* kunne skape endring. Innføring av nye begreper, og den fortolkning som organisasjonsmedlemmene gjør, vil på sikt kunne frambringe nye eller endrede institusjonelle strukturer. Til tross for at organisasjoner gjerne frakobler institusjonelle elementer som i utgangspunktet er på kollisjonskurs med andre etablerte strukturer, vil disse elementene kunne påvirke organisasjonene. Et illustrerende eksempel er innføringen av et nytt kommunalt lønssystem i 1990.¹⁵ Over ti år senere fant Eide m.fl. (2000) at lokal lønn generelt, og innsatsbasert lønn spesielt, manglet legitimitet i den kommunale arbeidsorganisasjonen. Særlig omstridt var tildeling av lønn basert på prestasjoner, et tema som ble holdt frakoblet de lokale lønnsforhandlingene til tross for at flere kommuner hadde interne lønnspolitiske planer der det var bestemt at individuell innsats skulle premieres (Eide m.fl. 2000, se også Ingebrigtsen 2001). Det som på mange måter framsto som et symbol hadde likevel – til tross for sin frakoblede tilværelse – beveget kommunalt ansattes *forståelse* av lønn i retning større aksept for individuell innsatsbelønning (Eide m.fl. 2000). I den forbindelse framheves det gjerne at organisasjonen infiseres (Røvik 1998, Christensen og Læg Reid 2001a): Som et virus vil nye elementer og strukturer kunne sive inn i organisasjonen og påvirke ikke bare *språket*, men også *praksis*. Ifølge virushypotesen vil organisasjoner på sikt oppleve det som vanskelig å leve med grunnleggende

¹⁴ Også diskurs er et mangetydig begrep. I denne avhandlingen benyttes diskurs om praksiser som blant annet språk, begrep, kategorier og andre ikke-språklige handlinger som brukes for å avgrense et tema.

¹⁵ Bente Ingebrigtsen (2001) viser at Kommunenes Sentralforbund (KS) under lønnsforhandlingene det året tok Norsk Kommuneforbund (NKF) "på senga" ved å framsette krav om overgang til et nytt lønssystem (2001:20). NKF sentralt vedtok til slutt å imøtekomme arbeidsgiverforeningens krav, men motstanden innad var sterk.

uoverensstemmelser mellom hva som sies og hva som faktisk gjøres, fordi dette vil kunne true organisasjonens legitimitet som en rasjonell og konsistent organisasjon (Monsen 1998:83). Dette vil kunne medføre at organisasjonen tar opp i seg nye organisatoriske prinsipper og styringssystemer ved gradvis å tilpasse adferd og aktivitet for å redusere gapet mellom ”prat og praksis” (ibid.). Dette er et eksempel på at institusjoners regulative pilar også over tid kan bidra til det som jeg i avsnitt 1.4 omtalte som å forme virkelighetsoppfatning og betydning.

Men organisasjonene og ”den gradvise tilpasningen” er likevel befolket og drevet framover av mennesker. Disse menneskene vil være ulikt plassert langs en linje med de opplevde ytterpunktene avmakt og makt. Finn Borums (1995) maktperspektiv viser hvordan en persons og/eller gruppes maktposisjon innenfor et system er basert på kontroll over både materielle og ikke-materielle maktressurser. Forutsetningen er selvsagt at de – altså ressursene – vurderes som kritiske og/eller verdifulle også av andre aktører eller grupper innenfor systemet. Kapital eller økonomiske midler er en type maktressurs som betraktes som særlig verdifull. Jeg har imidlertid i liten grad vært opptatt av kommunenes finansielle sider, og temaer som budsjettprosessen og økonomiske handlingsplaner er holdt utenfor denne studiens fokus. Av Borums maktbaser – fritt oversatt – har jeg derfor valgt å forholde meg til *gruppesamhold, energi, ekspertise, autonomi, strategiske allianser og strategisk kompetanse*. Tilgang eller mangel på denne type ressurser vil kunne påvirke en gruppe eller aktørs grad av innflytelse innenfor kommuneorganisasjonen. Ressurser ervervet gjennom maktbaser som gruppesamhold og/eller ekspertise vil kunne påvirke en gruppe eller en aktørs krefter og evner til å mobilisere og utnytte sine ressurser i relasjon til den andre part, og vil derfor kunne være avgjørende for om man lykkes i å konvertere kontroll over ressurser til innflytelse over beslutninger innenfor en organisasjon.

1.5 Oppsummering

Innledningsvis i dette kapitlet skisserte jeg hvordan globaliserings- og modernitetsdebatten fokuserer på det presset som nasjonalstaten og nasjonalstatens institusjoner står overfor i en stadig mer integrert verdensøkonomi.¹⁶ Et viktig tema innenfor de ulike debattene er hvorvidt og i hvilken grad de ulike institusjonene endres som følge av dette presset. Dette er et press som gjerne relateres til to ulike nivåer. Strukturelt endres betingelsene for nasjonalstatens suverenitet fordi multinasjonale selskaper og direkte investering setter nye premisser for nasjonalstatlige reguleringer. Samtidig hevdes det at

¹⁶ Her viser *institusjoner* til den bruk som historisk innrettede forskere legger i begrepet.

individenes preferanser, verdier og holdninger til kollektive ordninger endres. I debatten står blant annet argumentene for konvergens mot argumentene for divergens opp mot hverandre.

Hvorvidt institusjoner og institusjonenes kår faktisk endres, og hvordan de endres, lar seg kun belyse ved hjelp av empiriske undersøkelser. Denne studien er nettopp et forsøk på det. Dette er først og fremst en empirisk undersøkelse der studieobjektet er møtet mellom det jeg har omtalt som det kommunale bedriftsdemokratiet med sine representative ordninger for medvirkning og innflytelse, og NPM som på mange måter representerer den liberalistisk globaliserte verdens lokalisering av, og svar på, de problemer og utfordringer som offentlig sektor står overfor. Samtidig har jeg også argumentert for at når institusjonelle prosesser ønskes anskueliggjort og forklart må vi inkludere makt i analysen.

Jeg har i dette kapitlet også synliggjort min skepsis. Kan det hende at de globale endringenes innvirkning på nasjonalstatens institusjoner er overkommunisert? Er det noe i min empiri som tyder på at de påståtte endringene snarere er *ønsket*? I så fall *kan* resultatet bli at arbeidsorganisasjonen blir organisert ut ifra hva vi tror og ikke ut ifra hvordan det faktisk er – det kan bli en selvoppfyllende profeti. Clemens (1999) hevder at institusjonell endring ikke trenger å være, og sjelden er, et resultat av ytre rystelser eller vidtrekkende forstyrrelser, men snarere av ”friction, interaction, and even recombination of formerly dissonant elements” (ibid., s. 64). Denne spenningen vil jeg søke å synliggjøre. Spenningsene mellom individ og kollektiv, mellom harmoni og konflikt og ikke minst mellom medvirkning grunnet i henholdsvis nytte og rett er imidlertid ikke av ny dato. Vi finner dem f.eks. igjen i begynnelsen av forrige århundre, da bedre betingelser for industriarbeideren ikke ble begrunnet ut ifra ønsket om mer demokrati, men ut ifra en idé om at dette ville øke arbeidsintensiteten, og endog arbeiderklassens interesse for kapitalakkumulasjon (Trygstad 1995). Det er tema for det påfølgende kapittel.

Kapittel 2

I dette kapitlet argumenterer jeg for at utviklingen mot en juridisk rett til medvirkning kan forstås langs et kontinuum med to ytterpunkter: Medvirkning begrunnet ut ifra et nytteperspektiv, og medvirkning begrunnet i et rettighetsperspektiv. Historien viser at andre verdenskrig, og årene etterpå, førte til et kompromiss der nytte og rett gikk inn i en syntese som kom til å forme partsforholdet i Norge i samarbeidets lys. Dette til tross – medvirknings historie forteller oss at det har stått strid om hvorvidt arbeidstakernes medvirkning skulle lov- eller avtalefestes. Dette var en strid som også preget forarbeidene til ny kommunelov. Vi starter imidlertid ved begynnelsen – den tid da medvirkning og innflytelse mest var å regne som gaver.

2. MEDVIRKNINGENS RØTTER – EN KAMP OM PRINSIPPER

”The present is rooted in the past, no organization (and no person) is free to act as if the situation were de novo and the world a set of discrete opportunities ready to be seized at will. All kinds of structural restraints embedded in the past limit freedom” (Perrow 1986:158).

Charles Perrow er ikke alene om å vektlegge det historiske aspektet når organisasjoner og institusjoner innenfor disse studeres. Paul Pierson har eksempelvis uttalt at en institusjonell ordening er mindre sårbar for ytre påvirkning når den er rotfestet i et institusjonelt rammeverk preget av lange tradisjoner (Jepperson 1991:151). Til tross for at medvirkning innenfor den kommunale arbeidsorganisasjon først ble lovfestet i 1992, har representasjonsrett i styrende og/eller besluttede organer vært en institusjonalisert praksis i kommunal sektor. Det vi kan betegne som ”medvirkningens historie” har likevel vært preget av politiske spenninger, der den borgerlige har stått mot den sosialistiske fløy. Denne spenningen har preget utviklingen av arbeidslivsrelasjonene i Norge, i offentlig så vel som i privat sektor, selv om konnotasjonene har vært noe forskjellige (Bergh 1991).

Fra forrige århundreskifte og fram til 1935 var forholdene i arbeidslivet periodevis ”rødglødende”. I 1914 sa eksempelvis direktøren på Freia Chokolade Fabrikk A/S at bedre forhold for de ansatte var å anse som gaver fra bedriftens ledelse ”som kun kan naas gjennom meget øvelse og fremforalt gjennom god vilje” (Throne Holst 1914). De fagorganiserte hevdet imidlertid at ”arbeiderne hadde et rettmessig

krav på et skikkelig utbytte av sitt eget arbeid” (Botnedal 1992:28), og at dette ikke kunne anses som gaver. Throne Holst betraktet dette som ”varsler om en ny tid”: En kamp om prinsipper.

2.1 Regulering av arbeidslivet

Til tross for at det på 1920-tallet eksisterte tariffavtaler i norsk arbeidsliv, kom det definitive gjennombruddet for det kollektive forhandlingsystemet i 1935, da LO og NAF kom til enighet om en hovedavtale. Dermed ble de ansatte og deres tillitsvalgte formelt sett en fri opposisjon til ledelsen/eierne, som satt, og fortsatt sitter, med en opsjon på styringsretten i norsk arbeidsliv.¹⁷ Slagstad (1998) mener at Hovedavtalen i 1935 er et eksempel på at de stridende partene aksepterte demokratiske spilleregler, samtidig som disse også ble omformet ut ifra arbeidslivets behov.

”Arbeiderbevegelsen viste ved denne avgjørende korsvei sin samfunnsskapende evne. Demokratiet ble befestet – og beriket – ved sin evne til å transformere en grunnleggende systemkonflikt via den demokratiske scene” (ibid., s. 456).

For det første lyktes arbeiderbevegelsen med å gi den folkelige klasse et mot-språk og en mot-kultur, noe som ga identitet til en felles erfaring. For det andre lyktes arbeiderbevegelsen med å gi denne identiteten en makterobrende kraft som ”lot seg konvertere til en maktutøvende styrke” (ibid., s. 464). Krigsårene skulle *befeste* det velferdsstatlige prosjekt, et prosjekt som hadde samlet partene i arbeidslivet, og som det var tverrpolitisk enighet om. Som et bidrag til en historisk forklaring på den brede enigheten om det velferdsstatlige prosjekt, og endrede holdninger blant representanter fra både fagbevegelsen og bedriftsledelsen/eierne, finner vi en aktørorientert historie som kan spores til motstandsbevegelsen og Grini. Tian Sørhaug (1996) skriver at etterkrigstidens historie bør forstås i lys av de dramatiske mulighetene for tillitstunge, personlige allianser som motstandskampen skapte:

”Her ble det dannet nettverk på tvers av politisk tilhørighet, klasseforhold og forskjeller i sosial bakgrunn som har satt sitt sterke preg på oppbyggingen av de korporative mønstrene i Norge.” (Ibid., s. 87)

I motstandsbevegelsen og på Grini møttes bedriftseiere, fagforeningsrepresentanter og folkevalgte, og de ble enige om ”aldri mer fascisme” (Sørhaug 1996). I London utformet lederne for LO og NAF retningslinjer for hvordan arbeidsforholdene skulle bli den dagen Norge igjen ble et fritt land. Direktør Johs. Brunæs hevdet i sin første årstale etter krigen i 1945 at de felles anstrengelsene man hadde sett under krigsårene hadde vist ”hva en samlet front under fredsforhold kan tilbakevinne for land og folk” (Lange 1998:122). Okkupasjonsårene bidro til dannelsen av et felles verdigrunnlag, noe som kom til å

¹⁷ Styringsretten viser til ledelsen/eiernes rett til å lede, organisere og fordele arbeidet og til å ansette og si opp arbeidstakerne.

påvirke utviklingen i samfunnet generelt, og forholdet mellom partene spesielt: ”Et nært og tillitsfullt forhold mellom partene på lengre sikt”, som historiker Even Lange skriver (ibid.). Kort tid etter krigens avslutning så man det første resultatet. I 1945 inngikk LO og NAF en avtale om produksjonsutvalg i industrien. Avtalen ble senere utvidet og innarbeidet i Hovedavtalen (1947), og statuerte nok en gang at fagbevegelsen hadde gått fra å være motpart til å bli medspiller.

Terje Halvorsen skriver at LOs samarbeidslinje, som fortsatte i forsterket utgave etter 1945, også må ses i lys av forventninger om økt velstand og trygge arbeidsplasser (1990:10). Like rettigheter for alle samfunnsborgere skulle realiseres gjennom kollektive ordninger som skulle fremme individuell uavhengighet (ibid. s. 208-210). LO fikk innflytelse på den økonomiske politikk i bytte mot å ”ta ansvar” og å stille seg bak regjeringens politikk og akseptere stabiliseringslinja med små lønnsforbedringer. På denne måten skulle mer investeres i produksjon og velstand på lengre sikt (Furre 1991:220-221). Furre skriver videre:

”LO var ein sjølvmedviten masseorganisasjon i desse åra med industiarbeidarene som kjernetroppar. Regjeringa var deira, fleirtalet var deira, framtida var deira: For framtida var industri! Den verdien organisasjonen var bygd ikring, solidaritet med klassa, skulle utvidast til å bli grunnlag for det nye samfunnet, ein samfunnssolidaritet på tvers av klasser som grunnlag for den nye orden” (ibid., s. 221).

Selv om de første tiår etter krigen altså var preget av en stor vilje til samarbeid mellom politiske motstandere generelt, og partene i samfunnet spesielt, skriver historiker Jan Heiret at det var LO som var pådriveren bak avtaleinngåelsen. Årsaken var blant annet å finne i en sosialismefrykt blant bedriftsledere, noe som medførte stor skepsis til i det hele tatt å inngå i et forpliktende samarbeid med fagbevegelsen om et produktivitetssamarbeid (Halvorsen 2000, i Heiret 2003a:137). Produktivitetssamarbeidet fikk uttrykk blant annet i inngående tidsstudier, og slik gikk det til at det ble LO som legitimerte Frederick Taylor og hans scientific management for arbeiderne på 1950-tallet. LO gikk i bresjen for å få arbeiderne til begeistret å la seg selv-taylorisere – alt i produktivitetens navn (Heiret 2003a:137). LOs medlemsmasse var, til tross for avtaleverket som omsluttet arbeidsstudiene, skeptiske. Sverre Lysgaards (1961/1985) *Arbeiderkollektiv* viser hvordan arbeidstakerne dannet et kollektiv for å beskytte seg mot det teknisk-økonomiske systems umettelige krav, der man også hadde uformelle normer som regulerte tempo, pauser og lojalitet. Oppslutningen om arbeidet med å øke produktiviteten ble også svekket av en manglende vilje hos bedriftseierne til å ”forhandle om fordelingen av eventuelle produktivitetsgevinster” (Halvorsen 2000:219, i Heiret 2003:137). Som jeg omtaler senere i dette kapittelet har også kommunal sektor hatt sine produktivitetsavtaler, uten særlig suksess.

Til tross for at privat sektor var ledende i forhold til å utvide området for ansattes innflytelse i arbeidslivet, var det innenfor offentlig virksomhet at medvirkning i form av styrerepresentasjon første gang ble lovfestet. I 1947 ble ansatte gitt plass i styret for statlige militære bedrifter. Fra omtrent samme tid ble en lignende ordning praktisert i andre statlige industribedrifter (Bergh 1991). Fagbevegelsen var imidlertid delt i synet på styrerepresentasjon. Frykten for å bli gissel for ledelsen/arbeidsgiverne var et viktig argument mot styrerepresentasjon i debatten. Like fullt kom gjennombruddet for denne typen formell representasjonsrett i 1972, med opprettelsen av partssammensatte bedriftsforsamlinger i private aksjeselskap.

2.1.1 Demokrati på gulvet

Forhandlingsretten, samarbeidsorganene og styrerepresentasjon var alle ordninger som skulle sikre kollektive innsyn og innflytelse over det vi kan omtale som overordnede beslutninger. Det var medvirkningsordninger som var basert på en representasjonsrett, eller indirekte medvirkning. Fram til 1960-tallet var derfor ansattes muligheter for innflytelse i stor grad kanalisert gjennom indirekte medvirkningskanaler. Dette endret seg på 1960-tallet. Da ble fokus rettet mot mer direkte medvirkningsformer – kjent under navnet ”demokrati på gulvet”. En viktig talsmann var forskeren Einar Thorsrud. Thorsrud argumenterte for at det var gjennom direkte medvirkning at ansatte kunne få innflytelse over egen arbeidssituasjon, og som derfor også ville føre til et mer demokratisk arbeidsliv. Thorsrud var også en drivende kraft i samarbeidsprosjektene mellom LO og NAF. Samarbeidsprosjektene hadde sine røtter i britisk samfunnsforskning, nærmere bestemt Tavistock Institute of Human Relation i London, og Einar Thorsrud skulle bli den drivende kraft her hjemme. Det normative grunnlaget var innholdsløsheten man mente var karakteristisk for datidens moderne industriarbeid. Intensjonen bak samarbeidsprosjektene var derfor å ”skape arbeidsplasser som hadde rom for variasjon, selvstendighet og personlig utvikling” (Sørhaug 1996:93). Virkemiddelet var blant annet delvis selvstyrte grupper. Men så kom studentopprøret som satte demokrati- og maktspørsmålet høyt oppe på dagsordenen. Den medvirkningsbaserte arbeidslivsforskningen som Thorsrud hadde vært representant for, og som var sentral i samarbeidsprosjektene, ble av antipositivistiske og radikale krefter på 1960- og 70-tallet forstått som ”naive kompromisser med kapitalen eller som usedvanlig slue forsøk på å få arbeidere til å like utbytting og fremmedgjøring” (Sørhaug 1996:104). Sørhaug argumenterer imidlertid for at Thorsrud var *svært lite* opptatt av marked og effektivitet i sin forskning. Kritikerne av samarbeidsprosjektene hevder at disse fikk få virkninger i arbeidslivet (Se blant annet Bergh 1991). Ragnvald Kalleberg (1983) argumenterer imidlertid for at samarbeidsprosjektene *fikk* konsekvenser for utviklingen av norsk arbeidsliv, fordi disse i sterk grad kom til å inspirere Arbeidsmiljøloven, som ble lovfestet i 1977.

Den politiske enigheten som i krigsårene oppsto om velferdsstaten og fagbevegelsens rolle til tross, Bergh (1991) viser til en rekke forskningsbidrag som understreker at medvirkning som fenomen må tolkes i et allment og ideologisk perspektiv, og som et uttrykk for de ideologiske motsetninger i norsk politikk. Disse ideologiske motsetningene har blant annet vært gjeldende i debatten om hvorvidt medvirkningen skulle lovfestes, eller reguleres i form av avtaler mellom partene. Ola Gulbransen (1983) viser for eksempel at LO og DNA gikk inn for lovveien, mens strategien til NAF og høyresiden i norsk politikk var å holde utviklingen av bedriftsdemokratiet utenfor lovreguleringene, og i stedet satse på samarbeidsordninger innen hovedavtalens regelverk. Vi finner det samme skillet i forhold til medvirkningens begrunnelse. For høyre- og arbeidsgiversiden var det nytteaspektet som ble fokusert på, mens LO og DNA argumenterte for at medvirkning var en rett i seg selv. Til tross for – som omtalt over – at også DNA og LO koblet medvirkning til produktivitet. Det har altså stått strid om hvilken legitimitetsbase medvirkningen skulle ha, men jeg vil også hevde at det har stått strid om hvordan medvirkning som fenomen skal legitimeres. Den samme striden finner vi igjen under forarbeidene til ny Kommunelov.

2.2 Kommunelovens vekt på profesjonalisering

Kommuneloven åpnet opp for en omfordeling av makt og innflytelse i arbeidsorganisasjonen. Før ny kommunelov hadde de folkevalgte stor innflytelse på arbeidsgiverrelaterte spørsmål i kommuneorganisasjonen. Det var uklare grenser for hva som var de folkevalgtes og hva som var administrasjonens ansvar. Rådmannen var også i mange tilfeller å regne som en leder blant likemenn (Børve og Munkeby 1997:11). I tillegg var det i flere kommuner tette bånd mellom folkevalgte med ståsted i DNA og tillitsvalgte for kommuneorganisasjonens største fagorganisasjon, Norsk Kommuneforbund. En av kommunelovens intensjoner var derfor å rydde opp i den uklarheten man mente hersket innenfor kommunal sektor. I henhold til den nye loven skulle fortsatt folkevalgte ha myndighet over prinsipielle spørsmål tilknyttet arbeidsorganisasjonen, men administrasjonssjefen, eller rådmannen, fikk en langt mer sentral og avklart rolle enn tidligere. Samtidig kan også kommuneloven tolkes som et forsøk på å redusere profesjonenes makt innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen.

2.2.1 Rådmannen – administrasjonens suverene leder

I kommuneloven av 1992 står det å lese at rådmannen skal fungere som kommunestyrets forlengede arm inn i administrasjonen, og derfor også overta det daglige arbeidsgiveransvaret på vegne av de folkevalgte. Tanken er at all kontakt mellom politikk og administrasjon skal samles i bindeleddet mellom den politiske og den administrative sfæren, ivaretatt av ordfører og rådmann - også

karakterisert som "timeglassmodellen" (Se f.eks. Kleven 1997, Vabo 1997)¹⁸. Rådmannen skal videre bidra til at "enhetlig ledelse, klare kommandolinjer og ansvarsforhold" preger arbeidsorganisasjonen (Ot.prp. nr. 42, § 22 og 23). Loven vektlegger også viktigheten av at rådmannen får friere tøyler til å utforme kommuneorganisasjonen i tråd med lokale utfordringer. I kommuneloven av 1992 ble det også lovbestemt at det nå kun skulle opprettes *en* administrasjonssjefstilling.¹⁹ Ønsket om å samle den administrative ledelsesfunksjonen på en hånd ble ansett som viktig "både av hensyn til samordning av og oversikt over den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og for å skape klare kommandolinjer og ansvarsforhold" (Overå og Bernt 1993:151).

Rådmannens innflytelse over organisatorisk utforming ble ytterligere styrket i 1993, da en rekke særlover ble utradert. Her kan nevnes særlovsbestemmelser som pålegger kommuner å opprette bestemte folkevalgte organer og stillinger av administrativ karakter.²⁰ Svein Michelsen og Oddgeir Osland (kommer) skriver at de tidligere særlovgivningene inneholdt mer eller mindre detaljerte arbeidsrettslige og personalpolitiske reguleringer: "Reguleringsforma omfatte etter kvart heile det området som arbeidsrettsleg vart definert som 'arbeids- og lønsvilkår eller andre arbeidsforhold'" (ibid., s. 40). Ifølge Michelsen og Osland bidro tilførselen av profesjonelle og tekniske kvalifikasjoner i den kommunale virksomheten til å utvikle velferdsstjenestene, men det bidro også til intern fragmentering i den kommunale organisasjon, noe som vanskeliggjorde styring og samordning for kommuneadministrasjonen. Frafallet av særlover kan derfor sies å ha redusert det formelle maktgrunnlaget til profesjonene, og utvidet handlingsrommet for den administrative toppledelsen i kommuneorganisasjonen. Samtidig kan nedtoningen av profesjonenes status også betraktes som en dreining bort fra fag og over til helhet, noe som ikke minst har påvirket oppfatninger om den kommunale lederrollen. Resultatet ble at norske kommuner nå står forholdsvis fritt til å organisere sin virksomhet, og er i dag preget av et større mangfold hva gjelder administrativ organisering enn det som var tilfellet på begynnelsen av 1990-tallet. De såkalte fagetatsstyrte kommunene, eller det som jeg velger å betegne som tradisjonelle kommuneorganisasjoner, ser ut til å være på retur (Stigen og Vabo 2000a:92). I 2000 var for eksempel 14 prosent av kommunene organisert etter en resultatenhetsmodell.²¹ Resultatenhetsmodellen er kjennetegnet av flat struktur, med en forholdsvis liten toppledelse, og med en rekke resultatenhetsledere som er ansvarlige for sine virksomheters måloppnåelse

¹⁸ Begrepet "timeglassmodellen" ble lansert i Mintzbergs (1973) doktorgradsavhandling. Mintzberg argumenterer for at timeglassmodellen kan medføre motstykket til helhetlig og profesjonell ledelse.

¹⁹ I de tidligere lover var det adgang til å ansette flere rådmenn. Disse var i prinsippet likestilte, men en av dem hadde det overordnede ansvar for økonomiforvaltningen og for tilsynsfunksjonen (Overå og Bernt 1993:151).

²⁰ Endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner, rundskriv H-45/93:3, Det Kongelige Kommunal- og arbeidsdepartement.

²¹ Opplysningene er hentet fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, 2000.

og tjenesteproduksjon. Denne avhierarkiseringen kan sies å utfordre tillitsvalgtsystemets sentrale posisjon som informasjonsformidler og bindeledd mellom ulike nivåer i organisasjonen, fordi kommunikasjonen og informasjonen i teorien nå går gjennom færre ledd.

Mer avklarte roller, en strømlinjeformet kommuneorganisasjon, og en klar toppledelse var derfor sentrale elementer i den nye kommuneloven. Men kommuneorganisasjonen ble ikke riktig så strømlinjeformet som lovutvalget i utgangspunktet hadde tenkt seg. Under høringsuttalelsene til den nye loven inntok fagorganisasjonene arenaen med full styrke. Slik de leste lovutvalgets forslag til ny lov, så de klare tegn til en mulig innskrenkning av ansattes muligheter for medvirkning og innflytelse.

2.3 Mot en lovfesting av medvirkning i kommunal sektor

Debatten om lovfestede medvirkningsrettigheter for kommunalt ansatte har røtter tilbake til mellomkrigstiden. I avsnitt 2.1 så vi at ansattes plass i styrer først ble lovfestet for statlige militære ansatte. Ifølge Bergh (1991) var dette en inspirator for de som kjempet for deltakelse i aksjeselskap. Siden skulle det bli den private sektor som lå forkant hva gjaldt ansattes lovfestede rett til medvirkning i styrer og bedriftsforsamlinger (Bergh 1991, Læg Reid 1983). I privat sektor er ansattes medvirkning blitt veid opp mot det som ble betraktet som en annen demokratisk rett, nemlig eiendomsretten (Engelstad 1999, Bergh 1991). I offentlig sektor har striden stått mellom det kommunale bedrifts-demokratiet og borgerdemokratiet. Heiret skriver om avtalefestingen av *medbestemmelsesordningene*:

” (...) disse hendelsene kom til å stå i spenningsfeltet mellom hensynet til de ansattes demokratiske rettigheter, de folkevalgtes politiske innflytelse og myndighetenes ønske om å effektivisere offentlig sektor” (Heiret 2003:180).

Den politiske debatten som preget veien mot lov- og avtalefesting har likevel fulgt de samme politiske skillelinjene både i offentlig og privat sektor. Arbeiderpartiet arbeidet på 1970-tallet for utvidede rettigheter for offentlig ansatte, mens Høyres betraktet dette som en mulig trussel mot de folkevalgtes prioriteringer og mål. Ønsket om lovfestede rettigheter for ansatte i offentlig sektor har ifølge Læg Reid (1983) imidlertid hele tiden vært å myke opp den hierarkiske strukturen i forvaltningen – *ikke* å innskrenke folkevalgtes makt. Som det framgår av kapittel 5 er det snarere slik at tillitsvalgte betrakter de folkevalgtes innflytelse over arbeidsgiverrelaterte spørsmål mer som en garanti enn en trussel. Spørsmålet om å lovfeste ansattes medvirkning ble aktualisert under forarbeidet til ny kommunelov.

2.3.1 Fagorganisasjonene vinner fram

I den gamle kommune- og fylkeskommuneloven var det ingen særskilte regler som berørte arbeidstakernes medvirkning, slik tilfellet var for arbeidstakere i privat næringsliv.²² Det forelå imidlertid en lov av 5. juni 1981. Denne loven var basert på Holler-komiteens arbeid, nedsatt av arbeiderpartiregjeringen. Holler-komiteen hadde imidlertid levert sin innstilling allerede i 1974. Etter § 3 i denne loven har de ansatte rett til å være representert med minst to personer i “styrende organer som bare eller i det vesentlige behandler administrative saker og i styrende organer som dels behandler administrative og dels politiske saker” (NOU 1990:13, s. 145) – altså administrasjonsutvalg. Lovarbeidet ble behandlet og sanksjonert i Stortinget i 1981, men den nye Willoch-regjeringen utsatte iverksettelse av loven i 1982. Skjebnen til Holler-komiteens lovarbeid synliggjør den før omtalte relasjonen mellom ideologi og arbeidstakeres rettigheter. Medbestemmelsesloven ble nemlig aldri i verk, men *medbestemmelse* ble avtalefestet i Hovedavtalen mellom partene i kommunal sektor i 1982.

Lovutvalget til den nye kommune- og fylkeskommuneloven gikk i sine uttalelser imot å ta inn “alminnelige bestemmelser om arbeidstakernes rettigheter og plikter”, og konkluderte med at “også representasjon i de faste utvalg bør være avskåret” (NOU 1990:13, s. 145-146). Ønsket om å begrense tillitsvalgtes innflytelse over arbeidsgiverrelaterte spørsmål for å ivareta arbeidsgivers styringsrett, var *en* av årsakene til at lovutvalget gikk imot å lovfeste retten til medvirkning. I dette lå det også et ønske om å avskjære kontakten mellom folkevalgte og fagorganisasjon. En annen årsak, som for så vidt henger sammen med den første, er at administrasjonsutvalget på mange måter strider mot den strømlinjeformede organisasjonsstrukturen som loven la opp til. I den forbindelse skrev Kommunenes Sentralforbund i sin høringsuttalelse til ny lov at:

”De ansattes medbestemmelsesrett må selvsagt ivaretas på en fullgod måte uansett hvilket system som velges. KS er for øvrig enig i lovutvalgets synspunkter på at det ikke er ønskelig med representasjonsrett for ansatte i folkevalgte organer, men at slik representasjonsrett derimot er naturlig i drifts- og institusjonsstyrer.”
(Høringsuttalelse, datert 20.11.1990:5)

Skal vi da tolke KS dithen at den kommunale arbeidsgiverorganisasjonen betraktet det som *unaturlig* å lovfeste et administrasjonsutvalg? Sett i forhold til høringsuttalelsene fra fagorganisasjonene ser vi at det langt ifra er noen enighet om hva som betraktes som *selvsagt* og *naturlig*. Snarere ser vi en verbal maktkamp der det kjempes om hvem som skal ha definisjonsrett over virkelighetsforståelsen. Flere av

²² F.eks. Aksjeloven §§ 8-1, 8-17 og 8-18 om representasjon i selskapets styre og i bedriftsforsamlingen, og Selskapsloven av 21. juni 1985 §§ 2-9 og 2-13 representasjon for ansatte i styret og selskapsmøtet.

arbeidstakerorganisasjonene reagerte sterkt på det de mente var en innskrenkning av de ansattes rettigheter. Norsk lærerlag skrev for eksempel i sin høringsuttalelse at:

”(...) Skulle ny kommunelov bli vedtatt ut i fra de prinsipper kommunelovutvalget har lagt til grunn, ville det influere på forholdet mellom arbeidslivets parter. Lovforslaget gir ingen hjemler for ansattes representasjon i valgte organ.(...)”²³

Sitatet viser at Norsk lærerlag ikke betraktet Hovedavtalen som en god nok forsikring for ansattes rettigheter. Årsaken er å finne i det faktum at Hovedavtalen reforhandles mellom partene hvert fjerde år, og man hadde således ingen garanti for utfallet ved neste korsvei. Men det var ikke bare Norsk lærerlag som i sin høringsuttalelse var kritiske. Akademikernes fellesorganisasjon ordla seg slik:

”(...) Forslagene medfører en betydelig innskrenkning av de ansattes medbestemmelsesrettigheter og – muligheter. Etter AFs mening er dette ingen utvidelse av demokratiet. Vi ser på medvirkning fra de ansatte som en demokratisk rettighet og en berikelse av det kommunale folkestyre. (...)”²⁴

Jeg kunne nevnt flere sitater av samme art. Poenget er imidlertid å vise at fagorganisasjonene innenfor kommunal sektor var forholdsvis samstemte i sin kritikk av lovutvalgets lovforslag. Størst innflytelse fikk nok likevel Norsk Kommuneforbund, som med sine tette bånd til DNA uttalte følgende:

”(...) Administrasjonsutvalget har vært et viktig utvalg for utvikling av personalpolitiske målsetninger (...) Norsk Kommuneforbund kan ikke slutte seg til Lovutvalgets forslag som innebærer en beskjæring av de ansattes rettigheter. (...) Fra Norsk Kommuneforbund er det helt uakseptabelt at ansatte ikke skal få anledning til å delta i personalpolitiske fora sammen med folkevalgte. (...) Lovutvalget gir uttrykk for at det søker sektorovergripende organer, dette må etter vår oppfatning også gjelde personalpolitikken. Vi ønsker at personalet skal få samme behandling, enten de arbeider i sentraladministrasjonen, i sykehjem – eller i en kommunal/fylkeskommunal bedrift.”²⁵

Sitatene viser at fagorganisasjonene koblet spørsmålet om administrasjonsutvalg til begreper som rettigheter, likhet og demokrati. Sitatene viser også at fagorganisasjonene anså administrasjonsutvalget som et viktig forum for å sikre ansatte innflytelse over spørsmål som har med arbeidsplassens utvikling å gjøre, og at kontakten med folkevalgte ble betraktet som avgjørende. Dette må ses i lys av samfunnsutviklingen forut for 1990-tallet. Fra 1970-årene og utover opplevde offentlig sektor generelt en økende kritikk: Den var blitt for dyr. Til tross for at veksten i det offentlige konsum flatet ut på 1980-tallet, hadde særlig kommunene problemer med å skjære ned på utgiftene. Kommunens utgifter var bundet opp i renter og lån fra mer optimistiske tider, og offentlig fattigdom med innstramning på

²³ Høringsuttalelse fra Norsk lærerlag, datert 20. desember 1990.

²⁴ Høringsuttalelse fra Akademikernes fellesorganisasjon, datert 17. desember 1990.

²⁵ Norsk Kommuneforbund: NOU: 13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner – høring. Datert 14. desember 1990.

de offentlige utgiftene til skoler, barnehager og eldreomsorg ble omstridte politiske temaer (Furre 1991:487). Dette innebar varsler om en ny tid: Også kommunalt ansatte opplevde at arbeidsorganisasjonen ble gjenstand for store omstillinger og innsparinger. Det var derfor ikke gitt at arbeidstakernes avtalefestede rettigheter ville videreføres i det nye klimaet.

Arbeidstakerorganisasjonene vant imidlertid fram med sine krav, og administrasjonsutvalg ble nedfelt i § 25, og “Møterett for ansattes representanter i nemnder” i § 26. Videre ble også de ansattes representasjon i drifts- og institusjonsstyre innlemmet i loven, nærmere bestemt i § 11.²⁶ Og i Ot.prp. ble det i relasjon til ansattes medvirkning og innflytelse slått fast:

“(...) at det opprettes partssammensatte utvalg/samarbeidsutvalg til å behandle saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. De ansatte bør også ha møte- og talerett i andre organer som behandler saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker” (Ot.prp. nr. 42:95).

Til tross for bred mobilisering fra ulike fagorganisasjoners side i kampen om å lovfeste administrasjonsutvalget, er det grunn til å anta at de historiske båndene mellom DNA og LO spilte en særskilt rolle i denne prosessen. Arbeiderpartiet var i regjeringsposisjon, og kontakten mellom partiet og LO var, og er, tett både i privat og offentlig sektor, noe som ikke minst understrekes i den faglig/politiske samarbeidsavtalen mellom Arbeiderpartiet og Norsk Kommuneforbund (NKF). Avtalen – ”Felleserklæring om personalpolitikk” – ble første gang undertegnet i 1979, og der står det blant annet:

Et samarbeid mellom Arbeiderpartiets folkevalgte og fagbevegelsen er en selvfølge, fordi vi har en felles ideologisk plattform, de samme verdier og grunnsyn (...) Det er nødvendig for partiets og fagbevegelsens representanter å organisere et samarbeid om en felles politikk som tar utgangspunkt i lover, programmer og målsettinger som er vedtatt. Det er viktig at et slikt samarbeid framstår som et naturlig ledd i partiets kommunalpolitiske samarbeid i alle kommuner og fylkeskommuner. Det må også etableres gode kanaler for kommunikasjon og erfaringsutveksling mellom lokale, regionale og sentrale organisasjonsledd.” (Kommunalpolitisk samarbeidsavtale, 1997)

Samarbeidsavtalen legger klare føringer for både tillitsvalgte og folkevalgte, men det er like fullt opp til aktørene i hver enkelt kommune å videreføre denne avtalen lokalt. Morten Egeberg (1981) fant for eksempel at det er lite som tyder på at organisasjoner, deriblant LO, kan diktere regjeringen hva den skal foreta seg, på samme tid som heller ikke regjeringen kan diktere organisasjonene: ”Forholdet mellom regjering og organisasjoner kan generelt sett best beskrives som et forhandlings- og konsultasjonsforhold” (Egeberg 1981:111). Like fullt er den kommunalpolitiske samarbeidsavtale et dokument som for eksempel folkevalgte i mitt utvalg av kommuner har et forhold til.

²⁶ Som nevnt ovenfor gikk lovutvalget selv inn for en slik representasjonsrett.

2.3.2 Er det nok plass til begge?

Fagorganisasjonenes seier var i grunnen litt av en bragd. Den kom i en tid da argumentet for å skille politikk og administrasjon, og argumentet for å la den administrative toppledelsen få lede, hadde fått sitt definitive gjennombrudd i en rekke europeiske land. Men hva har lovfesting av administrasjonsutvalget egentlig betydd? Har utvalget styrket sin posisjon som innflytelseskanal for kommunalt ansatte? På den ene siden har vi sett at loven framhever viktigheten av en sterk og effektiv administrativ ledelse, med rådmannen som den suverene leder, som gis større frihet til å utvikle og tilpasse arbeidsorganisasjonen i forhold til lokale utfordringer. På den annen side lovfestet altså bestemmelsen om administrasjonsutvalget. Dette kan betraktes som en "lovens tvetydighet".

Formelt er det kommunestyret som avgjør hvilke oppgaver som skal delegeres til henholdsvis administrasjonsutvalget og rådmannen, men det blir i loven lagt vekt på at det skal være en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom de to funksjonene (Ot.prp. nr. 42, 1991-92). Det framgår også av lovteksten at kommunestyret ikke kan delegerer *all* myndighet i personalsaker til rådmannen. Ellers sier loven at rammene for administrasjonsutvalgets oppgaver skal være kommunens ansettelses-, lønns- og personalpolitikk i vid forstand. Det skal blant annet behandle og foreslå de overordnede retningslinjer for kommunenes personalpolitikk, "herunder blant annet utviklings- og omstillingsprosesser, utarbeidelse av personalpolitiske retningslinjer, reglementer, instruksjoner og rutiner" (Hovedavtalen § 13-1).²⁷ Hvis loven skal følges, i den forstand at både administrasjonsutvalget og rådmannen skal tilføres oppgaver som berører utvikling av arbeidsorganisasjonen, vil maktfordelingen mellom de to kunne bli problematisk. De to motstridende bestemmelsene i loven kan derfor tolkes som et uttrykk for at det er "nok makt" til både ledelsen og administrasjonsutvalget i kommunene. Denne lovens tvetydighet blir særlig tydelig når vi vet at kommuneloven også har fungert som en døråpner for NPMs innflytelse i kommunal sektor. Det er tema for det påfølgende kapittel.

²⁷ I kommuneloven sies det at dette kan være ansettelsessaker, omgjøring og endring av stillinger, reglement, instruksjoner, tolking av avtaler, utarbeidelse av personalpolitiske retningslinjer og omorganiseringer (Ot.prp. nr. 42:279). Loven åpner imidlertid også for at partene lokalt kan bli enige om at slike saker skal behandles på annen måte. Alle kommuner i mitt utvalg har imidlertid administrasjonsutvalg.

Kapittel 3

New Public Management er del av en global reformbølge som har påvirket offentlig sektor i en rekke vestlige land i løpet av de siste to tiår. Som ledelses- og organisasjonskonsept representerer NPM en liberalistisk tilnærming til fornying av offentlig sektor. Sett utenfra synes NPM å ha hatt stor innflytelse på utformingen av norske kommuneorganisasjoner når det gjelder valg av organisasjonsmodeller, tidsmessige ledelsesideer og innføring av nye styringsverktøy, og påvirkningen har særlig vært merkbar gjennom 1990-tallet. Bedre økonomistyring, tilpasning og fleksibilitet i organisasjonen, høyere kvalitet og økt effektivitet er sentrale begreper innenfor NPM, og administrasjonssjefens, eller rådmannens rolle som iverksetter av de nye organisasjonsmodellene understrekes. I dette kapitlet går jeg inn på de trekk ved NPM som i min sammenheng framstår som særlig sentrale når spørsmålet er endrede forutsetninger for den kollektive innflytelseskanalen.

3. NYE BETINGESLSER FOR MEDVIRKNING OG INNFLYTELSE?

Det er vanskelig å gi en presis datering for når New Public Management første gang dukker opp som begrep. Det vi med sikkerhet kan si er at NPM som ledelses- og organisasjonskonsept har påvirket utformingen av offentlig sektor – om enn i varierende grad - i en rekke vestlige land. De mest toneangivende har vært USA, Storbritannia og New Zealand.

Ifølge Christopher Pollitt og Geert Bouckaert (2000) var *Public Management*, eller offentlig ledelse, et lite benyttet begrep før 1970-tallet. På den tiden dreide det seg om *Public Administration*, eller offentlig administrasjon, som var begrepet som ble benyttet i ledende akademiske tidsskrifter i USA og Storbritannia. Offentlig administrasjon var også et eget studiefelt innenfor statsvitenskapelige institutter på universitetsnivå. I løpet av 1970- og 80-tallet ble imidlertid offentlig ledelse i stor grad utskilt fra universitetene, både i USA og til dels også i Storbritannia, og ble i stedet et studiefelt som handelsskoler fattet interesse for. Offentlig administrasjon ble da omdøpt til offentlig ledelse (Pollitt og Bouckaert 2000:9), og ble betraktet på lik linje med ledelse generelt. Det ble anlagt et funksjonelt/instrumentelt perspektiv, der målet var å få utført oppgaver så effektivt og billig som mulig gjennom ledelse av de ansatte (Hardy og Leiba-O'Sullivan 1998, Pollitt og Bouckaert 2000). Dette i

kontrast til offentlig administrasjon, som fokuserte på verdier som demokrati, ansvarlighet, likhet og etterprøvbarehet, selv om effektivitet også her ble vektlagt (Pollitt og Bouckaert 2000:10). Det er Christopher Hood som gjerne får æren av å ha introdusert betegnelsen New Public Management. I 1991 utga han sin artikkel "A Public Management for All Seasons?", en artikkel som skulle bli en av de mest siterte innenfor forskning omkring statlig og kommunal sektor (Greve 2002). Hood (1991) omtalte NPM som både universalistisk i forhold til bruksområde, og apolitisk og dermed fri for ideologi. "Den nye managementorienterte retningen kunne brukes på tvers av landegrenser, partigrenser, administrative nivå, institusjoner og sektorer." (Christensen og Lægred 1998:32)

Hoods betraktninger om NPM som universalistisk og apolitisk har imidlertid blitt møtt med tung kritikk. Innledningsvis (1.1) har jeg relatert NPM til endrede ideologiske strømninger, og jeg omtalte også NPM som en slags operasjonalisering av den ny-liberalistiske tankegang. Dette kom klart til uttrykk i Storbritannia, der NPM kom til å påvirke offentlig sektor sterkt på 1980-tallet. Margaret Thatcher, som ble valgt til statsminister i 1979, og hennes regjeringens *varemerke* skulle bli stram økonomisk politikk og innsparinger i offentlig sektor. NPM har imidlertid også blitt, og blir, markedsført gjennom tunge institusjoner som OECD. Frieder Naschold (1996) viser for eksempel til at det som gjerne omtales som *fornyelsen* av offentlig sektor i større eller mindre grad har vært gjennomført i alle OECD-land. Og, OECDs Public Management Programme (PUMA) kom til å spille en viktig rolle som promotør for NPM i den vestlige del av verden.

3.1 Resultatorientert produksjon i sentrum

Som et slags utgangspunkt kan vi si at NPM representerer en markedsfokusert doktrine som utfordrer den mer tradisjonelle forvaltningsdoktrinen som har preget statlig og kommunal sektor (Øgård 2000:28). Statens funksjonelle rolle har endret seg fra å være produsent til å bli tilrettelegger. For det andre har det skjedd en systematisk frakobling og reorganisering av statlig planlegging, realisering og finansiering av den offentlige tjenesteproduksjonen. Disse to konstitusjonelle prinsippene har åpnet opp for løsninger som har gått ut over de tradisjonelle formene for oppgaveløsning, og det dreier seg om en forskyvning av fokus. Mens det før var riktige *formelle framgangsmåter* som sto i sentrum innenfor kommunal virksomhet, rettes det i dag større oppmerksomhet mot å nå på forhånd fastsatte *mål og resultater* gjennom en mest mulig kostnadseffektiv produksjon. Morten Øgård (ibid.) hevder likevel at det er for enkelt å betrakte utviklingen innenfor rammen av NPM som en ren markedsorientering, og viser til at demokratiske komponenter framstår som like slående, blant annet uttrykt gjennom en større grad av borger- og brukerorientering. Til dette kan det imidlertid hevdes at

også brukerne og borgerne innenfor NPM i stor grad betraktes som konsumenter. Mitt anliggende er imidlertid ikke brukerne av offentlige tjenester. Fokus her er snarere på NPMs påvirkning på arbeidsorganisasjonen, og mer spesifikt hvorvidt NPM representerer nye utfordringer for det kommunale bedriftsdemokratiet.

NPM gir imidlertid ikke *en* ledelses- og organisasjonsoppskrift for offentlig sektor. NPM er snarere en sekkebetegnelse for ulike ledelses- og organisasjonsstyringsprinsipper som skal effektivisere offentlig virksomhet (Pollitt 1990, Hood 1991, Christensen og Lægneid 2001a, Greve 2002). Det er imidlertid hevet over enhver tvil at NPM bygger på et rasjonelt aktørperspektiv der individer handler rasjonelt og nyttemaksimerende. Det forutsettes at vi, som arbeidstakere, vil yte i tråd med de sanksjoner vi stilles overfor i vårt daglige arbeid, både i form av belønning og straff. I den forbindelse fokuseres det på kontrakter som et viktig ledelsesverktøy. Mål- og resultatstyring samt etablering av individuelle medarbeideravtaler kan her tjene som eksempler. Vektleggingen av kontrakter for å oppnå effektivitet er tankegods som jeg i avsnitt 1.4 relaterte til Oliver Williamsons transaksjonskostnadsteori (1991). I sin artikkel fra 1991 presenterer imidlertid Hood sju punkter som han indentifiserte som NPM-elementer. Dette var 1) en synlig og profesjonell ledelse, 2) klare prestasjonsmål, 3) vektlegging av resultater, 4) avhierarkisering, 5) konkurranse og marked, 6) bruk av ledelsestiknikker og praksis hentet fra privat sektor med større fleksibilitet i ansettelsesforhold og empowerment, og 7) effektiv ressursutnyttelse. Jeg velger i dette kapittelet å gå inn på de elementene i NPM som i min sammenheng framstår som særlig interessante. Ledelse, avhierarkisering, kvalitet, fleksibilitet og empowerment er her sentrale stikkord.

3.2 La ledere lede!

Til tross for at NPM best kan regnes som en sekkebetegnelse er det enkelte trekk som framstår som helt sentrale, og kan i tråd med Røvik (1992) ses på som isolerte formelementer: Avgrensede ideer om hva som til enhver tid er ”riktige” formelle strukturer, ledelsestyper/stiler, organisasjonskultur, rutiner og prosedyrer. I avsnitt 2.3 så vi at en av kommunelovens intensjoner var å skille politikk fra administrasjon, der økt delegering til administrasjonen står sentralt. I den forbindelse var kommuneloven barn av sin tid, og helt i tråd med et av de bærende elementene innenfor NPM, der økt handlingsrom og stor ledelsesfrihet skal sikre fleksibilitet og effektiv drift av virksomheten. Dette synes helt klart å være komponenter som norske kommuner har tatt opp i seg. Nærmere 80 prosent av norske kommuner har delegert betydelig myndighet fra politiske organer til administrasjonen på 90-tallet (Stigen og Vabo 2000b), og snaue 5 prosent av disse kommunene har tilbakeført, eller planlagt å tilbakeføre, denne myndigheten til de folkevalgte igjen (Trygstad og Madsen 2001). Det ser derfor ut

til at de folkevalgte i de kommunene som i stor grad har delegert beslutningsmyndighet til administrasjonen, er forholdsvis godt fornøyde med de endringene som har funnet sted.

Parallelt med økt politisk delegering har synet på den kommunale lederfunksjonen endret seg. Forskning og tilgjengelige data viser blant annet at lederkulturen søkes dreid i retning av management-orientert²⁸ ledelse (Trygstad og Madsen 2001, Finstad 1999, Christensen og Lægreid 1998, Monsen 1998).²⁹ Innenfor det management-orienterte ledelsesperspektivet er ledelse et ansvarsbegrep som er sammensatt og totalt. Ledelse innebærer å ha et forhold til alle de fag, ferdigheter, ressurser og personer som er nødvendige for å nå *et gitt mål* (Sørhaug 1996:79). Det management-orienterte ledelsesperspektivet skiller seg radikalt fra den lederrollen som vektlegges innenfor den byråkratiske organisasjonsmodell, der lederes *faglighet* er det dominerende. Som et utgangspunkt kan ledelse defineres som "ulike måter å koordinere handling på" (Yukl 1981:101, sitert etter Eriksen 2001:23). Et av kjennetegnene ved den byråkratiske organisasjons ledelsesform er nettopp at "alle rent personlige følelser og uberegnelige elementer sjaltes ut under embetsutøvelsen" (Weber 1971:128). Personlige karakteristika skal i stor grad vike, til fordel for rasjonell og formålsrettet handling, der handlingsutfallet er preget av "nøyaktighet, hurtighet, entydighet (...) mindre gnisninger, mindre saksomkostninger og faglige og personlige belastninger (...) (ibid., s. 126), og der ledere, i likhet med ansatte, er lett utskiftbare fordi rollene, arbeidsområdene og pliktene på forhånd er klart definerte. Det *personlige* aspektet ved lederrollen kan derfor innenfor en slik organisasjonsmodell lett kunne betraktes som uvesentlig, fordi det er lederens egenskaper som fagperson som vektlegges. Dette står i kontrast til managementideologien, der det argumenteres for å utvikle lederens *personlige* sider. Slik skal lederen bli en god motivator, inspirator og tilrettelegger. Det å være faglig dyktig i seg selv blir ikke det sentrale, men snarere å sørge for at man har dyktige ansatte som kan motiveres og forpliktes til å jobbe for organisasjonen.³⁰ En samstemt toppledelse som står samlet bak beslutninger vektlegges derfor sterkt. Når ledelse relateres til strategi og utvikling, er det grunn til å anta at denne typen beslutninger i større grad gjøres til beslutningsområder som befinner seg innenfor toppledelsens domene. Det fokus som rettes mot en samstemt og helhetlig toppledelse kan også relateres til ønsket om å begrense visse faggrupperingers makt og innflytelse innenfor kommuneorganisasjonen.

²⁸ Det er vanskelig å oversette "managementorientert ledelse", men innenfor kommunal sektor gis ofte *helhetlig ledelse* den samme betydning.

²⁹ KS har f.eks. skrevet dette om arbeidsgiverpolitikk: "I dette ligger det en perspektivforskyvning fra en juridisk tilnærming med arbeidstakernes rettigheter og plikter som det sentrale, til en aktiv, offensiv praksis som streber etter å frigjøre den menneskelige energien i organisasjonen. Samtidig gjøres denne ambisjonen til et overordnet lederansvar for linjeledelsen." (I Monsen 1998:20)

³⁰ Ledelse som management har sine røtter i Amerika. Sørhaug (1996) viser til at denne ledelsestradisjonen utviklet seg etter den amerikanske borgerkrigen, men skjøt virkelig fart på 1940- og 50-tallet. Han viser videre til at denne ledelsesformen klart skiller seg fra Max Webers byråkratimodell, der autoritet som leder var basert på fagkompetanse.

I Kommunal- og organisasjonsdatabasen fra 1995 til 2000 ser vi at ideen om den samstemte toppledelsen har hatt stor gjennomslagskraft i norske kommuner. Mens 42 prosent av kommunene hevdet å praktisere denne type ledelse i 1997, er det tilsvarende tallet i år 2000 på 64 prosent. I en undersøkelse blant kommunale ledere framgår det også at ledere vektlegger det managementorienterte ledelsesperspektivet som svært viktig i sin lederrolle (Trygstad og Madsen 2001). Vektlegging av toppledelsen til tross, NPM framhever også viktigheten av en avhierarkisering av arbeidsorganisasjonen, noe som bringer oss over til det andre elementet som her skal diskuteres.

3.3 Desentralisering og kulturell endring

Innenfor NPM argumenteres det for en radikal desentralisert organisasjonsstruktur, der ulike resultatorienterte enheter etableres med en operativ autonomi i forhold til budsjett og måloppnåelse. Mellom disse ulike enhetene etableres en markedssituasjon, der de ulike enhetene blir hverandres kunder. Målet er selvsagt økt effektivitet, samtidig som det også skal bidra til mer lydhøre organisasjoner i forhold til kundenes forventninger. I dette ligger det et ønske om en storstilt kulturell endring innenfor organisasjonen, der alle ansatte skal engasjeres i en kontinuerlig forbedringsprosess (Haugland 1993, Hansen og Kvadsheim 1997), og internaliserer verdien: Kundeorientering. Dette uavhengig av om kunden er intern eller ekstern. Ansattes vilje til fleksibilitet og kundeservice er derfor sentral.

Det blir gjerne hevdet at NPM fører til en omfordeling av makt og innflytelse mellom ledere og de ansatte innenfor arbeidsorganisasjonen. Det finnes imidlertid lite empirisk belegg for denne antagelsen, og kritikere vil hevde at dette er et for endimensjonalt maktperspektiv. Til tross for at styring i form av klare instruksjoner og et avgrenset handlingsrom mister sin rolle, betyr ikke dette nødvendigvis at makten desentraliseres innenfor organisasjonen. Når den åpenbare makten minimaliseres eller forsvinner, kan det godt hende at makt som fenomen har endret sitt uttrykk, blitt byttet ut med mer indirekte eller disiplinerende kontrollformer. Her kan blant annet nevnes mål- og resultatstyring, innsatsbasert lønn og individuelle avtaler, eller kontrakter, mellom arbeidsgiver og den ansatte. Makt som fenomen kan derfor sies å ha blitt skjult gjennom mer sofistikerte former for kontroll og overvåkning, men ikke nødvendigvis mindre tilstedeværende (Pfeffer 1997, Sewell og Wilkinson 1992, Delbridge og Turnbull 1992).

3.4 Kvalitet for effektivitet

Det tredje sentrale elementet innenfor NPM er kvalitet. Kvalitetsbegrepet er hentet fra Total Quality Management (TQM) og har sine røtter i Japan, men spredte seg til Vesten på 1970-tallet.

Kvalitetsfremmende strategier ble av John S. Oakland (1993) betraktet som det mest effektive våpen som organisasjoner hadde til rådighet. Gjennom kvalitetsforbedringer ville man øke markedsandelene, redusere kostnadene og øke den organisatoriske fleksibiliteten. Innenfor kvalitetsbegrepet rettes det stor oppmerksomhet mot de ansattes rolle. Kvalitetsbegrepet er direkte importert fra privat til offentlig sektor, og reflekterer en generell tro på de private selskaperes overlegenhet generelt, og markeds- og ledelsesverdier spesielt (Keat og Abercrombie 1991). Ikke bare ville offentlig sektor nyte godt av å utnytte markedskreftene, men også av de kommersielle ledelsesmodellene og kvalitetsforbedringene. Ifølge Kirkpatrick og Lucio (1995a) har kvalitetsretorikken spilt en nøkkelrolle i de statlige reformene i Storbritannia. Ved å vektlegge kvalitet ble ulike endringer presentert fra regjeringshold som legitime og i offentlighetens interesse. Det å forbedre kvaliteten ble derfor både sett som en legitimering og et produkt av radikale organisatoriske endringer:

”In this sense, quality as it has been understood in the public sector during the 1980s was associated with a fundamental critique of established organizational structures, cultures and working practices.” (Kirkpatrick og Lucio 1995a:8)

Også innenfor norske kommuner er kvalitet blitt et sentralt begrep. Det foregår for eksempel ulike utviklingsprosjekter som arbeider med å utvikle kvalitetsindikatorer innenfor skole og helse, og også i den offentlige debatten om kommunal sektor nevnes kvalitet i samme åndedrag som effektivitet. ”Mer igjen for pengene” var blant annet Høyres valgkampbudskap foran kommune- og fylkestingsvalget 2003, og kommunalminister Erna Solberg hevdet i den forbindelse at ”erfaring tilsier at konkurranse utvikler kvaliteten på tjenestene, og at vi frigjør ressurser som gjør at flere kan få et bedre tilbud for eksempel innenfor pleie- og omsorg” (Solberg 2003). Også i Kommunenes Sentralforbund (KS) har kombinasjonen kvalitet og effektivitet vært sterkt i fokus, blant annet i arbeidsgiverpolitikken:

”Det finnes bare ett reelt mål og en begrunnelse for arbeidsgiverpolitikken; å utvikle riktige tjenester med høy kvalitet gjennom effektiv ressursbruk.” (KS 1996)

Kirkpatrick og Lucio (1995b) argumenterer imidlertid mot forsøk på å nøytralisere kvalitet som begrep. Ifølge disse forskerne er kvalitet snarere å regne som et virkemiddel for å promotere en vid rekke av nye former for ledelse, kontroll og restrukturering av tradisjonelle arbeidspraksiser. Kvalitetsbegrepet er også nært knyttet til empowerment-begrepet, som er presentert under.

3.5 Empowerment med vekt på individet

Cynthia Hardy og Sharon Leiba-O’Sullivan (1998) omtaler 1990-tallet som ”empowerment era”. Da ble det å myndiggjøre, eller ”empower”, nøkkelbegreper innenfor den internasjonale ledelses- og

organisasjonslitteraturen. Empowerment-litteraturen framhever delegering av ansvar og myndighet som viktige suksesskriterier for effektiv ressursforvaltning.³¹

Utgangspunktet er at ansatte blir betraktet som en viktig strategisk ressurs, og det å involvere arbeidstakere i beslutninger som er relatert til arbeidet blir ansett som viktig for å gi arbeidstakerne større autonomi, noe man antar vil øke produktiviteten og fremme kvaliteten. Empowerment kan innenfor en slik forståelsesramme defineres som "the process by which responsibility for quality is pushed down the organization to the point of production" (Sewell og Wilkinson 1992). Dette er imidlertid en *smal* definisjon av empowerment, der empowerment knyttes opp mot oppgavefordeling, men ikke nødvendigvis innflytelse. Fokus på oppgaveløsning var også sentralt i de direkte medvirkningsformene som ble forsøkt utprøvd gjennom samarbeidsprosjektene mellom LO og NAF på 1960-tallet (se del 2.3). Den empowerment-forståelsen som preger NPM-litteraturen skiller seg imidlertid fra den forståelsen som lå til grunn for de direkte medvirkningsforsøkene i samarbeidsprosjektet. Innenfor NPM er drivkraften bak empowerment effektivitet, men ifølge konseptet vil effekten også være større grad av demokrati for den enkelte ansatte. Like fullt er det altså effektivitet og ikke den ansattes autonomi og demokrati i arbeidsorganisasjonen som er målet (Wilkinson og Willmott 1995). Innenfor aksjonsforskningen og samarbeidsprosjektene var også forbedret produktivitet et mål, men rekkefølgen var en annen: Først skape meningsfulle og utviklende arbeidsplasser for de ansatte, *dernest* produktivitet. Sørhaug skriver at samarbeidsprosjektene sto i motsetning til den amerikanske managementtradisjonen, fordi kunder, markeder og lønnsomhet var relativt lite i fokus: "Det er en forskning som til dels bygger på en kritikk av hierarkier, mens marked har den ment relativt lite om (...)" (Sørhaug 1996:97).

Når empowerment knyttes opp mot NPM er det den individuelle arbeidstakeren som står i sentrum. Som jeg omtalte i del 1.3 har indirekte medvirkning, der kollektivet står over den individuelle arbeidstaker, hatt en sterk tradisjon i Norge. Medvirkning har gjerne vært begrunnet ut ifra et videre sosialt perspektiv, der maktbalanse mellom partene og økt demokrati for de ansatte har vært sentrale stikkord (Ferne og Metcalf 1995, Nylehn 1994, Ingebrigtsen 1993, Bergh 1991). Innenfor NPM knyttes imidlertid medvirkning i stor grad til et nyttemotivert perspektiv, der medvirkning betraktes som viktig i den grad det fungerer som et strategisk ledelsesverktøy i arbeidet med å gjøre kommuneorganisasjonen mer effektiv. Antakelsen om at ansatte og ledelsen deler felles mål –

31 Dette er et sentralt poeng innenfor Total Quality Management (TQM), Human Resource Management (HRM) og ikke minst NPM.

organisatorisk suksess – utgjør også et her viktig fundament. Således tar man utgangspunkt i at det eksisterer et harmonisk forhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, og interessen for makt som fenomen har derfor vært så godt som fraværende innenfor ledelses- og organisasjonslitteraturen i denne perioden (Hardy og Leiba-O’Sullivan 1998). Forholdet mellom de to perspektivene er rendyrket i tabellen nedenfor:

Tabell 3.1: Ulike medvirkningsperspektiver

Rettighetsbasert medvirkning	Nyttemotivert medvirkning
Kampsak for fagbevegelsen i hele forrige århundre	Ledelsens argument for medvirkning, og har stått sentralt innenfor internasjonal ledelseslitteratur – bl.a. NPM
Medvirkning som del av en større sammenheng	Medvirkning er relatert til den enkelte organisasjonen
Medvirkning som en kontinuerlig prosess	Medvirkning som målorientert
Vektlegger ansattes rett til medvirkning og innflytelse	Vektlegger ansattes medvirkning og innflytelse som et strategisk viktig redskap for ledelsen
Kollektive medvirkningsordninger som et viktig makt virkemiddel for å begrense asymmetriske relasjoner	Medvirkning og innflytelse som virkemiddel for innovativ adferd og økonomisk effektivitet
Relatert til normen om likhet, der kollektivet <i>arbeidstakere</i> står over individet	Relatert til effektivitetsnormen, og fokuserer på de ressurser den enkelte arbeidstaker besitter – individorientert
Vektlegger formaliserte medvirkningsordninger	Vektlegger fleksibel medvirkning/ad hoc
Vektlegger innflytelse over langsiktige beslutninger	Vektlegger innflytelse over jobbnære beslutninger
Indirekte medvirkning gjennom kollektive innflytelseskanaler	Direkte medvirkning – individuell innflytelse gjennom empowerment

Kampen for å få lovfestet administrasjonsutvalget som medvirkningsorgan kan sies å være båret fram av et rettighetsbasert perspektiv på medvirkning. Innenfor det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet har det blitt betraktet som særlig viktig å sikre ansattes innflytelse over strategiske spørsmål som har med arbeidsplassens utvikling å gjøre. Hovedintensjonen har vært å gi de underlegne – arbeidstakerne – innflytelse for å oppnå ”mastery over their affairs” (Rappaport 1987:122). Vi finner klare spor etter et rettighetsbasert medvirkningsperspektiv i norsk lov- og avtaleverk. Kalleberg (1983) viser blant annet at ideen om ”likhet i makt” har medført en begrensning – både formelt og uformelt – av arbeidsgivers styringsrett i Norge. Formelt gjennom lover og avtaler, i mitt tilfelle arbeidsmiljøloven, kommuneloven og hovedavtalen, og uformelt gjennom innflytelsesrike arbeiderkollektiver. Sett i et slikt perspektiv kan det hevdes at NPMs vektlegging av individet – intendert eller ikke – representerer en mulig begrensning av arbeiderkollektivets innflytelse. Både med henblikk på NPM og ansattes medvirkning og innflytelse er det likevel viktig å minne oss selv på at den historiske utviklingen ikke er lineær.

3.6 Gammelt og nytt

I dette kapittelet har jeg relatert NPM til begreper som effektivitet, kvalitet og fleksibilitet. I et historisk perspektiv er dette verken i offentlig eller privat sektor nye begreper. Ved en gjennomgang av de ulike hovedavtalene for kommunal sektor i perioden 1986 til 2002 framstår eksempelvis effektivitet eller produktivitet som en viktig begrunnelse for ansattes medvirkning, blant annet synliggjort i ”Rammeavtale om produktivitet”. I 1986 sto det blant annet under punkt 8.1.2 og 8.1.3 følgende:

”Med produktivitetsarbeid forstås den prosess og de tiltak som igangsettes i den enkelte kommune bl.a. for å oppnå bedre tjenesteyting til publikum (...) Alle ansatte, så vel ledere som øvrige arbeidstakere, forutsettes å bidra til målrettet produktivitetsinnsats.” (Hovedavtalen 1.1.1986 -31.12.1988, s. 17)

Innholdet i avtaleteksten holdt seg stort sett uendret fram til siste revidering³². Da ble bestemmelsen i sin helhet kuttet ut. I stedet ser vi nye tilføyelser i henholdsvis hovedavtalen og hovedtariffavtalen. I førstnevnte har partene avtalefestet *Lokale forsøksordninger* (§ 4-5) der det åpnes for at partene lokalt kan inngå ordninger som ”avviker fra sentral tariffavtale der alle de berørte parter er enig om dette”, og videre har partene også avtalefestet *bonusavlønning* i hovedtariffavtalen (§ 4.4), der det står at:

Kommunen, fylkeskommunen eller virksomheten kan innføre godtgjøring i form av bonus for ansatte eller grupper av ansatte. Slik bonus er ikke pensjonsgivende i tjenstepensjonsordningen. Mål og resultatindikatorer som legges til grunn for denne godtgjøringsformen skal på forhånd være drøftet med de berørte ansattes organisasjoner. (Hovedtariffavtalen, 01.05.2002–30.04.2004, § 4.4)

Produktivitet, effektivitet og kvalitet har altså eksistert i avtaleverket mellom partene siden hovedavtalens begynnelse. På 1980- og 90-tallet ble imidlertid produktivitetsavtalen i liten grad fulgt opp lokalt i de ulike kommunene. Vi kan si at den i stor grad ble holdt framfor den kommunale hverdag. Ifølge arbeidsgiverorganisasjonen KS var dette hovedgrunnen til at produktivitetsavtalen ble strøket fra avtaleverket, og heller erstattet med de to ulike avtalepunktene ovenfor.³³ Men de nye punktene kan også sies å være mer konkrete og inkorporerte i den kommunale hverdag, og ikke minst er bestemmelsen om bonusavtale i tråd med dagens ledelses- og organisasjonsprinsipper. Effektivitet er en verdi som også understrekes i kommunelovens formål (se kap. 9), og går også igjen i sammenhenger som omtaler administrasjonssjefens rolle (Overå og Bernt 1993:151). Effektivitet benyttes også som et viktig argument for å lovfeste administrasjonsutvalget. Det står i Odelstingsproposisjonene at lovfestingen av administrasjonsutvalget:

³² I 1992-avtalen fikk man imidlertid en tilføyelse under 8.5: Beparelser – frigjøring av ressurser – der det i tilknytning til dette punkt står at ”dog slik at forhandlinger skjer samtidig med forhandlinger etter Hovedoverenskomsten pkt. 3.13”.

³³ Telefonintervju med KS’ arbeidsgiveravdeling, 16.12.02.

"(...) vil sikre at det legges til rette for en positiv medvirkning fra de ansatte og deres organisasjoner for å bidra til å utvikle det kommunale/fylkeskommunale selvstyre og oppnå effektiv tjenesteyting." (Ot.prp. nr. 42:95)

3.6.1 Fleksibilitet

Heller ikke fleksibilitet er et nytt begrep i norsk arbeidsliv. Fleksibilitet er imidlertid ikke entydig. I NOU "Nytt millenium – nytt arbeidsliv?" (1999) vises det blant annet til tre ulike former for fleksibilitet.³⁴ Den første er *numerisk fleksibilitet*, som viser til muligheten for å variere arbeidstakernes arbeidstider, ansettelsesformer og sysselsetting. Den andre formen er *funksjonell fleksibilitet*, som handler om arbeidstakernes muligheter og vilje til å skifte mellom ulike arbeidsoppgaver og måten å utføre disse på. *Organisatorisk fleksibilitet* er den tredje varianten, og viser til virksomhetens mulighet til å variere aktiviteter og utforming. I "Nytt millenium – nytt arbeidsliv?" omtales fleksibilitet som "muligheter for forandringer over tid, og mulighet for mangfold i øyeblikket" (NOU 1999:35). Det vises til at begge disse aspektene ved fleksibilitet er sentrale i diskusjoner om endringer i arbeidslivet:

"Blant annet blir det diskutert om reguleringsmodeller og løsninger som ble utviklet for å håndtere industrisamfunnets krav er like hensiktsmessige i det mer internasjonale informasjons-, opplevels- og kunnskapssamfunnet" (ibid., s. 35).

Både numerisk og funksjonell fleksibilitet har imidlertid røtter innenfor norsk arbeidsliv. Midlertidige ansettelser og en utstrakt bruk av deltidsstillinger³⁵ og tverrfaglig samarbeid har vært vanlig innenfor kommunal sektor. Mer nytt er det fokus som rettes mot organisatoriske endringer som vi finner innenfor NPM, som for øvrig vektlegger samtlige av de tre fleksibilitetsformene. Innenfor NPM blir fleksibilitet på sett og vis rutinens motpol, og inngår som en viktig del av oppfattelsen om det *moderne* og *attråverdige*. Richard Sennett skriver i den forbindelse at det i det moderne samfunn ansees rutiner å ha en paralyserende virkning på "arbeidslivet, regjeringen og andre institusjoner" (Sennett 2001:40). Sennetts utlegning av fleksibilitetsbegrepet starter imidlertid mer poetisk, i det han viser til begrepets opprinnelige betydningen i det engelske språk:

"'Fleksibilitet' betegnet treets evne til både å gi etter og hente seg inn igjen – både utfordringen og gjenreisningen av dets form. Ideelt sett burde fleksibel menneskelig atferd ha samme tøyelige robusthet, slik at man kunne være tilpasningsdyktig overfor endrede omstendigheter, men ikke bli knekt av dem. Samfunnet i dag søker å bekjempe rutinens ødeleggende virkninger gjennom å utvikle stadig mer fleksible institusjoner.

³⁴ Det vises i utredningen også til en fjerde form for fleksibilitet – lønnsfleksibilitet som omhandler "lønssystemenes og lønnsdannelsens evne til å skape samsvar mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet, uten at det oppstår inflasjonspress og problemer i utenriksøkonomien" (Nou 1999:37). Denne fleksibilitetsformen berøres ikke her.

³⁵ Deltidsstillinger er eksempelvis svært utbredt innenfor pleie- og omsorgsrelaterte yrker, der såkalte kortvakter også benyttes for å ta "toppene" i løpet av en arbeidsdag (se eksempelvis Trygstad, Alsos og Rødvei 2000, Trygstad og Sollund 2003).

De fleksible praksisene fokuserer imidlertid mest på de kreftene som bøyer folk.”
(Sennett 2001:56)

Opprøret mot byråkratiske rutiner, og det moderne samfunnets streben etter fleksibilitet, bidrar ifølge Sennett ikke til nye betingelser for personlig frigjøring. Resultatet er snarere dannelsen av nye makt- og kontrollstrukturer i arbeidsorganisasjonen (ibid., s. 57). Ifølge Sennett består maktstrukturene av tre faktorer. Den første faktoren er *diskontinuerlig reorganisering av institusjoner*, som har som mål å forandre institusjoner så gjennomgripende og ugjenkallelig at nåtid beskrives fra fortiden. I motsetning til pyramideformede hierarkier søker man å etablere nettverk, fordi disse antas å være mer åpne for gjennomgripende forandringer. I praksis innebærer nettverksorganisering og utflating av det organisatoriske hierarkiet at færre ledere får kontroll over et større antall underordnede. Sennett hevder at diskontinuerlig reorganisering, til tross for at det empirisk har vist seg å være ineffektivt, blir en viktig markør som organisasjoner benytter for å vise seg omstillingsdyktige.³⁶

Den andre faktoren som danner grunnlag for dannelsen av nye maktstrukturer er *fleksibel spesialisering*, et begrep som beskrives av Michael Piore og Charles Sabel (1984). Med utgangspunkt i bedrifter i Nord-Italia viser de to økonomene hvordan fleksibel spesialisering bidrar til at små bedrifter raskt kan omstille seg for å tilfredsstille skiftende etterspørsel blant konsumentene. Piore og Sabel betegner det norditalienske systemet som ”en strategi for permanent innovasjon” (Sennett 2001:63). Det mest særegne med denne produksjonsprosessen er villigheten til å la de skiftende kravene fra den ytre verden være bestemmende for institusjonens indre organisering, samtidig som det også forventes at ansatte til stadighet må utføre nye oppgaver. Ifølge Sennett spiller staten en viktig rolle innenfor fleksibel spesialisering. Hvorvidt det finnes ”grenser for hvor mye mennesket skal bøye seg” er ifølge Sennett et spørsmål som handler om den politiske styringen av økonomien i videste forstand. Derfor får de institusjonelle endringene ulike konsekvenser i ulike land, fordi forholdet mellom marked og stat er grunnleggende forskjellig i eksempelvis Norge og USA.

Den siste faktoren som Sennett trekker fram er *konsentrasjon uten sentralisering*. Når fleksibilitet medfører endringer i nettverk, markeder og produksjon oppstår det en selvmotsigelse. Det blir konsentrasjon av makt uten sentralisering av makt. Det hevdes innenfor de nye ledelses- og organisasjonsprinsippene at makten desentraliseres. Sennett mener dette er en feilaktig påstand. Når byråkratiske mønstre skal bekjempes, benyttes ulike informasjonssystemer som gir toppledelsen

³⁶ Røvik (1998) argumenterer i samme retning. Han skriver bl.a. at NPM blir et symbol på det å være moderne.

oversikt over organisasjonen. Jeg har i den anledning nevnt mål- og resultatrapportering som et slikt system. Konsentrasjon uten sentralisering er ifølge Sennett en måte å tilsløre kommandolinjer på:

”Derfor er begrepet ’avbyråkratisering’ både misvisende og unyttig. I moderne organisasjoner basert på konsentrasjon uten sentralisering er kontrollen fra toppen samtidig både sterk og konturløs” (Sennett 2001:69).

Innenfor NPM ser vi skyggene av de tre ovenfornevnte faktorene som Sennett viser til, og som altså kan bidra til at nye maktstrukturer dannes i arbeidsorganisasjonen..

3.7 Oppsummering og problemstillinger

Nye ledelsesidealer, avhierarkisering, ønsket om radikale organisatoriske endringer, og et individrelatert og jobbnært medvirkningsperspektiv vil kunne endre de ansattes hverdag innenfor en NPM-orientert kommuneorganisasjon. Det er da også flere forskere som hevder at NPM utfordrer det som gjerne omtales som den skandinaviske modell. Den skandinaviske modell er blant annet kjennetegnet ved et sterkt representativt system der tillitsvalgte har hatt en forholdsvis stor innflytelse på beslutninger av mer overordnet og strategisk karakter, og der fagforeningene har hatt tette bånd til den politiske sfære (se f. eks. Halvorsen 1990, Bergh 1991, Ingebrigtsen m.fl.1994 , Ibsen 1997, Heiret 2003). Både i Skandinavia og i England viser studier at det har skjedd en forskyvning av fokus for medvirkning og innflytelse. Fra å være konsentrert rundt strategiske og mer langsiktige beslutninger dreies søkelyset mot den enkelte ansattes handlefrihet i den daglige arbeidssituasjon (Alsioni, Kauppinen og Ylöstalo 1994, Kauppinen og Pochet 2000). I England hevder forskere at dette individualiserer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, noe som fører til en forvitring av det representative system. Resultatet blir ikke en mer demokratisk organisasjon, men snarere en utvidelse av arbeidsgivernes makt over de ansatte, hevder kritikerne (se bl.a. McArdle m.fl. 1995, Walsh 1995, Reed 1995, Marsden 1998). Samtidig viser Kauppinen og Pochet (2000) til at i de skandinaviske landene har fagforeningene ”adopted a strategy to work in close co-operation with employers” (ibid., s. 22). Her ansees fagorganisasjonene som viktige og sentrale for å oppnå organisatorisk suksess. Hva som skjer *etter* de storstilte omorganiseringsprosessene er imidlertid mindre synliggjort.

Forskning viser altså sprikende resultater når det gjelder hvilken effekt nye ledelses- og organisasjonsprinsipper har på det representative system. Det er like fullt en forholdsvis stor grad av enighet om at dette medvirkningssystemet er utsatt for et ytre press i alle de europeiske landene. Det overordnede spørsmålet er derfor om endrede organisatoriske strukturer og nye ledelsesprinsipper har endret den medvirkningspraksis som har preget norske kommuner. Til tross for at altså den kollektive

medvirkningsretten ble formelt styrket i kommuneloven, må de representative medvirkningsordningenes stilling og status ses i lys av NPMs inntreden i norske kommuner. Jeg reiser derfor følgende problemstillinger som denne avhandlingen vil søke å besvare:

- Har lovfestingen av administrasjonsutvalget styrket kommunens overordnede partssammensatte utvalg som innflytelseskanal for kommunalt ansatte?
- Har administrasjonsutvalgets stilling noen sammenheng med hvordan rådmannsrollen utøves?

Til grunn for disse problemstillingene ligger hypotesen om at administrasjonsutvalget svekkes som innflytelseskanal som en følge av a) et skarpt skille mellom politikk og administrasjon, og b) en sterk rådmann og toppledelse. Kommuneloven er således å betrakte som en viktig uavhengig variabel. Videre ser jeg på innføringen av ledelses- og organisasjonsprinsipper hentet fra NPM som delvis en drivkraft bak, og delvis som et resultat av, ny kommunelov. I min presentasjon av NPM har jeg synliggjort de sentrale elementene som synes å utfordre det representative system. Jeg spør derfor:

- Er forutsetningene for tillitsvalgtes innflytelse over arbeidsorganisasjonens valg, prioriteringer og strategi endret som følge av at NPM-inspirerte ledelses- og organisasjonsprinsipper er innført i kommuneorganisasjonen?
- Hvilke følger får dette for henholdsvis de ansatte og ledelsens vurdering av tillitsvalgtsystemet?
- Er det noe som tyder på at mer individuelt orienterte medvirkningsformer utfordrer tillitsvalgtes posisjon som ansattes innflytelseskanal i de kommunene som studeres?

Organisasjonskonsepter utsettes for en fortolkning når de blir forsøkt innført i organisatoriske kontekster. Like fullt er det også en tendens til at ulike ledelses- og organisasjonsprinsipper kan holdes frakoblet fra "dagliglivet" innenfor organisasjonen (Røvik 1998, Meyer og Rowan 1977). Det er derfor ikke gitt at "NPM på norsk" virkelig har noen effekt på tillitsvalgtsystemets rolle og funksjon i norske kommuner. Det spørsmålet vil bli diskutert i denne avhandlingen. Først skal jeg imidlertid redegjøre for studiens metodiske tilnærming.

Kapittel 4

Min intensjon i denne avhandlingen er å synliggjøre hvilke utfordringer det representative system stilles overfor under "ekstreme" forhold: Hva skjer når våre nasjonale og historisk forankrede medvirkningstradisjoner møter en annen og importert medvirkningstradisjon som vektlegger individet framfor kollektivet? I dette kapitlet redegjør jeg for utvalg og metodiske tilnærminger. Utvalg og metodiske tilnærminger innebærer visse valg. Disse valgene er farget av tidligere ervervet kunnskap og faglig ståsted. Jeg har valgt å gå i dybden framfor bredden hva gjelder utvalg av antall kommuneorganisasjoner. Jeg bygger også på intervjuer framfor observasjon. Dette er et praktisk fundert valg, men innebærer at jeg i stor grad må "stole" på mine informaners framstilling. Min intensjon har imidlertid ikke vært å jakte på sannheten, men snarere på oppfatninger om sannheten.

4. METODISK TRIANGULERING – ET FORSØK PÅ Å TETTE HULLENE

Denne avhandlingen bygger på kvalitative og kvantitative data innsamlet i seks norske kommuner i perioden januar 1999 til januar 2001. Mitt utgangspunkt og min analyse er imidlertid også farget av kunnskap ervervet i tidligere og parallelle forskningsprosjekter innenfor kommunal sektor. Dette er forskningsprosjekter der arbeidsorganisering, ledelse, innsatsbasert lønn og myndiggjøring har vært tema. Den kunnskap som er ervervet i disse arbeidene har vært med på å prege denne studien, hva gjelder tema, teoretisk tilnærming og ikke minst utvalg og metode.

Grant McCracken (1988) hevder at kvantitative og kvalitative metodiske tilnærminger representerer to ulike "frames of minds"; det handler om ulike måter å se ting på – om ulike intellektuelle vaner (1988:17). En kvalitativt og en kvantitativt orientert forsker vil ha tilgang på ulike datasett, og vil observere og fokusere på ulike virkeligheter eller - som i mitt tilfelle - på forskjellige aspekter ved den samme virkelighet. McCracken hevder derfor at en kvantitativ tilnærming aldri kan erstatte en kvalitativ, på samme måte som en kvalitativ aldri kan erstatte en kvantitativ tilnærming. Men, som Håkan Sandersen skriver: "They are, however, neither mutually exclusive. Further (...) they aim at and provide different types of generalization" (Sandersen, 1997:16). Gjennom metodetriangulering får man mulighet til å studere et sosialt fenomen både kvalitativt og kvantitativt, og på den måten vil den ene metodiske tilnærmingen supplere den andre.

4.1 Ulike spørsmål – ulike svar

Denne studiens metodiske tilnærming er preget av triangulering. Mitt empiriske materiale består av informantintervjuer, kvantitative data innsamlet gjennom spørreundersøkelse og dokumentanalyse. I tråd med McCrackens syn vil kombinasjonen av en kvalitativ og kvantitativ tilnærming til temaet ansattes medvirkning og innflytelse begrense hullene i ”det totale bildet”. Dag Ingvar Jacobsen beskriver de to ulike metodiske tilnærmingene på denne måten:

”(...) kvalitativ metode egner seg best når forhåndskunnskapen om et tema er begrenset, når vi ønsker å gå i dybden, og når vi ikke ønsker å legge for store begrensninger på de svar en respondent kan gi (...). Kvantitativ metode egner seg derimot best der vi har en ganske god forhåndskjennskap til det temaet vi undersøker”. (Jacobsen 1999:28)

Kvalitative studier gir meg som forsker mulighet til å få grep om – eller forstå – et gitt sosialt fenomen i en relasjonell kontekst. Gjennom gruppeintervjuer vil jeg eksempelvis kunne få data om ansattes oppfatninger om, og forhold til tillitsvalgte og ledere. Jeg vil kunne få tilgang på informantenes valg av begreper, karakteristikk og ”bilder”, ikke bare *hva* informantene sier, men *hvordan* de sier det. Ifølge Robert K. Yin er case-studiene best egnet når *hvordan* og *hvorfor* former spørsmålene. Yin (1994) definerer videre case-studiet som en empirisk undersøkelse av et fenomen i sitt naturlige miljø. Det er gjerne flere datakilder som benyttes. I denne avhandlingen benyttes jeg meg av intervjuer og analyse av skriftlig materiale. Dette er analyse av høringsuttalelser i forbindelse med forarbeidene til ny kommunelov, det er interne møteinnkallselser og referater i kommunene, det er skriftlig publisert materiale fra kommunene selv om kommunen, og det er ulike avisartikler. Gitt Yins definisjon kan min kvalitative metodiske tilnærming betraktes som case-studie. Gjennom case-studier av lokale kontekster kan vi få empirisk materiale som gjør oss istand til å si noe om mer allmenne endringstendenser i samfunnet: På et makronivå om institusjonenes tilstand, på et mikronivå om arbeidstakernes forhold og holdninger til kollektive ordninger som tillitsvalgtkanalen.

En kvantitativ tilnærming vil gi oss en annen type data enn det vi får gjennom kvalitativ forskning. En kvantitativ fremgangsmåte tar gjerne sikte på å måle *utbredelsen* av et fenomen og søker å gi gode svar på spørsmål som berører *hvem*, *hva*, *hvor*, *hvor mange* og *hvor mye* (Yin 1994:6). I denne studien er en postal spørreundersøkelse benyttet for å fange opp spørsmål av denne type. Gjennom et sett standardiserte spørsmål som er stilt til et tilfeldig trukket utvalg av ansatte i de seks kommunene har jeg fått svar som gjør det mulig å sammenlikne materielat på tvers av kommuneorganisasjonene, men også i forhold til variabler som kjønn, alder og utdanning. Jeg har også vært interessert i å få en oversikt over utbredelsen av visse begreper i media. Jeg har derfor benyttet søkertjenesten på A-tekst.

Valg av metodisk tilnærming kan relateres til valg av teoretiske perspektiver. Som jeg omtalte i kapittel 1 har jeg i denne studien benyttet meg av teoretiske perspektiver som kan plasseres innenfor en syntetiserende tradisjon. Denne tradisjonen åpner opp for at strukturer kan forme aktører samtidig som også aktørene kan forme strukturer. Dette er blant annet et sentralt element innenfor den nyinstitusjonelle retningen. Triangulering kan begrunnes på en tilsvarende måte: En kvalitativ tilnærming kan sies å bygge på en idè om at summen er mer enn de enkelte delene, mens en kvantitativ fremgangsmåte kan sies å bygge på en forutsetning om at summen verken er mer eller mindre enn de enkelte delene som inngår i totalen. Det å eksempelvis betrakte informantenes oppfatninger om tillitsvalgtsystemet og tillitsvalgtes rolle som individuelt betingede oppfatninger grunnet individuelle karakteristika og egenskaper kan sies å være forkjært (Gjernes 2003, Knorr-Certina 1981), fordi vi da går glipp av den konteksten og de relasjonene som preger den/de arenaene som er med på å forme og omdanne våre oppfatninger og holdninger. Det er ved å sammenlikne funnene fra de ulike innsamlingsmetodene at vi kan danne det beste utgangspunktet for vår analyse.

4.2 Utvalg

De seks kommunene som utgjør casene i studien er ikke valgt tilfeldig. Utvalgsriterier har vært størrelse, politisk sammensetning, lokalitet og ikke minst – organisatorisk utforming og ledelsesprinsipper: Det er strategiske vurderinger som ligger bak mitt utvalg (se bl.a. Yin 1994 og Silverman 1985). ”Mine” kommuner er ikke valgt fordi jeg betraktet dem som typiske, men snarere atypiske. Jeg har valgt kommuner i håp om å få fram ytterpunkter. Kommunene er også valgt med utgangspunkt i sitt ”rykte” som henholdsvis ”moderne” og ”tradisjonelle”. Min forkunnskap om det kommunale feltet hadde gitt meg en indikasjon på at den moderne kommuneorganisasjonen var en kommuneorganisasjon med bruk av NPM-inspirerte ledelses- og organisasjonsprinsipper som avhierarkisering, mål- og resultatstyring og ulike incentivrelaterte virkemidler. Jeg gikk videre ut i fra at begrepet ”moderne” var et svært positivt ladet begrep. Motsatt gikk jeg ut i fra at rykte som ”tradisjonell” hadde en negativ klang, og var forbundet med organisasjoner som i liten grad hadde foretatt endringer i organisatorisk struktur og ledelsesform. Gjennom samtaler med Kommunenes Sentralforbund og gjennom søk i Kommunal Rapport fikk jeg bekreftet dette bildet. La meg kort få kommentere utvalgsriteriene.

4.2.1 Utvalgsriterier

De seks kommunene som inngår i studien ble plukket ut på noe ulikt tidspunkt: De fire første i løpet av januar/februar 1999, de to øvrige i januar/februar 2000.³⁷ I selve seleksjonsprosessen benyttet jeg meg i hovedsak av tre ulike kilder. Først og fremst søkte jeg i Kommunal- og regionaldepartementets

³⁷ Begrunnelsen for dette var av praktisk art. Jeg hadde svangerskapspermisjon fra slutten av mars 1999.

organisasjonsdatabase. Ut ifra kommunenes egenrapportering i forhold til administrativ organisering satt jeg med et utvalg på 15 aktuelle kommuner som oppfylte mine ønsker i forhold til organisatorisk utforming og ledelsesprinsipper. Dernest kontakte jeg Kommunenes Sentralforbunds fylkeskontor for nærmere beskrivelser og supplerende informasjon om de ulike kommunene. Jeg satt da igjen med 10 aktuelle kommuner som jeg diskutert med forskerkolleger med bred erfaring innenfor kommunalforskningsfeltet. Til slutt satt jeg altså igjen med seks kommuner.

Kommunestørrelse

Før utvalget ble trukket antok jeg at størrelse kunne ha betydning for ansattes og tillitsvalgtes opplevde grad av innflytelse. På den ene siden antok jeg at det er mer uformell kontakt i små kontra store kommuner. I små kommuner omgås folkevalgte, toppledelsen og de ansatte i større grad – ganske enkelt på grunn av mindre fysiske forhold. På den annen side har imidlertid tillitsvalgte i små kommuner mindre frikjøpt tid til å drive fagforeningsarbeid, fordi andelen av frikjøp beregnes ut ifra medlemstall. Dette resulterer blant annet i at hovedtillitsvalgte i mindre kommuner ikke har full permisjon fra ordinært arbeid.³⁸

Politisk sammensetning

I utgangspunktet var utvalget differensiert i forhold til politisk sammensetning i kommunestyrene. Når valg av kommuner skulle gjøres ønsket jeg tre kommuner med borgerlig flertall, og tre kommuner med sosialistisk flertall. En av grunnene til dette er den foreliggende samarbeidsavtalen mellom Det norske arbeiderparti (DNA) og Norsk kommuneforbund (NKF) (se kap. 2). Jeg antok at denne samarbeidsavtalen, og de tradisjonelt tette båndene mellom DNA og NKF kunne påvirke partsrelasjonene lokalt i kommuneorganisasjonen. Kommune- og fylkestingsvalget i 1999 medførte imidlertid politiske utskiftninger i flere av kommunene, grunnet Høyres og Fremskrittspartiets gode valgresultater: Tidligere DNA-bastioner gikk over til et borgerlig politisk styre. Valget fikk også konsekvenser for mitt utvalg. To av de kommunene som før valget var DNA-styrt, fikk høsten 1999 borgerlig styre.

Geografisk plassering

Alle de seks kommunene hører geografisk hjemme på Østlandet. Begrunnelsen for dette er todelt. For det første ønsket jeg å begrense påvirkningen av kontekstuelle variabler som eksempelvis tilgang på arbeidskraft, alternative arbeidsplasser og jobbmuligheter. Kommunene som inngår i utvalget opplevde på undersøkelsestidspunktet effektene av et stramt arbeidsmarked. Jeg ble fortalt at yrkesgrupper som sykepleiere og ingeniører var vanskelig rekrutterbare. Beliggenheten til kommunene medfører forholdsvis kort reisetid til andre kommuner, der jobbalternativer eksisterer. I

³⁸ I Hovedavtalens § 12-5 står det at "hel permisjon bør gis til hovedtillitsvalgt som representerer mer enn 400 medlemmer, eller 300 medlemmer og disse arbeider innen de fleste arbeidsområder og er fordelt på minst 15 fag/yrkesgrupper".

tillegg konkurrer den kommunale arbeidsorganisasjonen med det private næringsliv når det gjelder å beholde eller rekruttere arbeidstakere. Effektene av et stramt arbeidsmarked kan bidra til å forbedre de ansattes posisjon vis-à-vis ledelsen (se f.eks. IDE 1981 og 1993), og har innvirkning i forhold til lønnsnivå. Jeg ønsket med andre ord ”kontroll” med uønsket variasjon (Andersen 1997:16).

Den andre begrunnelsen for å begrense utvalget til ett geografisk område var at jeg antok at jeg ville finne organisasjoner som var forholdsvis like. Innenfor nyinstitusjonell teori argumenteres det blant annet for at organisasjoner befinner seg innenfor institusjonelle felt der det utvikles sosialt skapte normer for god organisering (Powell og DiMaggio 1991, Scott 1995, Røvik 1998). Slike normer for ”god organisering” nedfeller seg som ”regellignende sosiale fakta” (Zucker 1987) som den enkelte organisasjon forholder seg mer eller mindre aktivt til, og som begrenser de opplevde frihetsgrader man har til å velge alternative former og løsninger. Det er rimelig å anta at disse normene for god organisering virker enda sterkere innenfor det samme geografiske området – eksempelvis fylke og/eller region – fordi kommunale ledere som ordførere, rådmenn og andre toppledere møtes på ulike fellesarenaer; som rådmannsutvalg, fylkesvise og regionale fagsjefsmøter, eller på faglige seminarer og konferanser arrangert av KS sentralt og/eller på fylkesnivå. Her blir gjerne synspunkter, erfaringer, problemdefinisjoner og løsningsalternativer diskutert. Og, ikke minst, som Leif-Kristian Monsen skriver: ”(...) i tillegg kanaliseres informasjon, vurderinger og fortolkninger av konsepter og organisasjonsoppskrifter” (Monsen 1998:116). Monsen har studert spredningen og effektene av KS’ topplederprogram (TLP) og konkluderer blant annet med at:

”Til sist har vi sett at den geografiske utbredelsen av TLP synes å ha en systematisk spredning som mest sannsynlig må forstås som en nettverkskanalisert fordeling av dette programmet.” (Monsen 1998:117)

Når jeg på undersøkelsestidspunktet også hadde kommuner som i liten grad var endret ble et interessant spørsmål *hvorfor*. Var det et bevisst valg å ikke endre sin organisatoriske struktur og sin ledelsespraksis, eller var det snarere et resultat av liten oppmerksomhet rundt disse spørsmålene, eller som tredje alternativ – var de i startgropa? Som det framgår av senere kommunebeskrivelser var det i to av de tre tradisjonelle kommunene foretatt et bevisst valg om å la omorganisering og ny ledelsespraksis bero, og en ordfører kunne fortelle at hun ofte følte seg presset til å forklare *hvorfor* kommunen f.eks. ikke diskuterte å innføre flat struktur.

Organisatorisk utforming og ledelsesprinsipper

Når det gjelder organisatorisk utforming og ledelsesprinsipper, ønsket jeg å finne fram til kommuner som hadde gjennomført endringer etter innføring av ny lov, og som hadde tatt i bruk NPM-inspirerte

organisasjons- og ledelsesprinsipper, og som hadde et selvbylde som *endringsvillig*. Hensikten er selvsagt å undersøke hvorvidt et nytt organisatorisk klima og nye prinsipper for ledelse påvirker ansattes muligheter for medvirkning og innflytelse innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen. Som omtalt over ønsket jeg også et utvalg som inkluderte kommuner som i liten grad – både formelt og etter eget selvbylde – var endret hva angår organisatorisk utforming og/eller ledelsesprinsipper. Utvalget kom derfor til å bestå av tre kommuner organisert etter etatsmodellen preget av en fagorientert toppledelse, og tre kommuner med en resultatenhetsorganisering der toppledelsen omtaler seg som helhetsorientert og managementinspirert. Tabellen nedenfor oppsummerer i stikkordsform hvordan de seks kommunene skiller seg fra hverandre som arbeidsorganisasjon:

Tabell 4.1: Tabell 1: Oversikt over prosjektets deltakerkommuner

Ulike organisasjons- og ledelsesprinsipper	A	B	C	D	E	F
Skarpt skille mellom politikk og adm.	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Hierarkisk/byråkratisk org.form	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Politisk delegering	Noe	Noe	Stor	Stor	Stor	Stor
Ledelsesorientering	Fagstyrt	Fagstyrt	Fagstyrt	Strategisk	Strategisk	Strategisk
Grad av administrativ delegering	Noe	Noe	Stor	Stor	Stor	Stor
Sentrale samarbeidsfora ml ledelsen og HTV	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Lokale samarbeidsfora ml ledere og tillitsv.	Noen	Noen	Ja	Ja	Ja	Ja
Mål- og resultatstyring	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Individuelle lederavtaler	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Innsatsbasert lønn	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja

I den ene enden finner vi kommuner med en organisasjonsstruktur preget av flere ledernivåer. I kommune A og B beskrives forholdet mellom politikk og administrasjon som tidvis noe problematisk³⁹, der blant annet etatssjefer opplever at folkevalgte blander seg inn i etatens oppgaver. Samtidig er det også etatsledere i disse kommunene som opplever skillet mellom politikk og administrasjon som rigid og kunstig, og en majoritet av disse lederne omtaler seg som først og fremst faglige ledere. Kommune C kan imidlertid sies å være i en slags mellomposisjon, der rådmannen og administrasjonen i stor grad har ansvar for utformingen av kommunenes arbeidsgiverpolitikk. Rådmannen omtales også som en person med stor makt og integritet i arbeidsorganisasjonen, og også i forhold til det politiske miljø. Kommunene A, B og C omtales altså i teksten som tradisjonelle kommuner med hensyn til *organisasjonsstruktur*

Kommunene D, E og F har gjennomført store organisatoriske endringer i løpet av de siste tre til fire årene. Antall mellomledernivåer er redusert, og man har innført resultatenheter, noe varierende i antall. Kommunene arbeider ganske intenst med å etablere integrerte lederteam, som foruten å tenke helhetlig og handle samlet, også forventes å være budbringere av et felles *verdigrunnlag*. Det er også en

klar forskyvning av ansvar og myndighet nedover i organisasjonene, også omtalt som ”empowerment”. Kommunene hadde også satset aktivt på bruk av interninformasjon – både skriftlig i form av internavis/blad og via elektronisk baserte infoskriv og intranett. Disse tre kommunene hadde også på undersøkelsestidspunktet hjemmesider på internett, og særlig en av kommunene lå i forkant hva gjaldt kommunal informasjon til kommunens innbyggere. I den foreliggende teksten omtaler jeg disse tre kommunene som NPM-kommuner – de omtales også i teksten som ”moderne”. Betegnelsene tradisjonelle og moderne er ikke nøytrale, ei heller er de tilfeldig valgt. Betegnelsene er valgt fordi det er slik kommunene gjerne selv presenterer seg, og det er slik de benevnes innenfor Kommunenes Sentralforbund (KS). I Kommunal Rapport er blant annet to av kommunene omtalt med positivt ladede begreper som framtidsrettet og kvalitetsbevisste. Eksempelvis står det å lese om den ene at:

”Det er ikke ressurser det skorter på i kommunene, men evnen til å få noe ut av dem. X kommune er en av de fattigste i landet. Det er ene og alene god ledelse som har skapt resultatene” (Kommunal Rapport, mai 2001).

”Look to”-effekten hefter ved de tre NPM-kommunene, om enn i ulik grad. Og, i denne studien har det vært et sentralt poeng å nettopp synliggjøre oppfatninger om hva som er tidsriktig og moderne og hva som er tradisjonelt og bakstrevsk. I min jakt på kommuner var det de tradisjonelle kommunene som var de vanskeligste å finne.

4.2.2 Førstegangskontakt

Det å nå en kommunal toppleder via telefon er vanskelig. Utilgjengeligheten kan i stor grad forklares med en hektisk hverdag. Mine første telefonsamtaler førte meg på kryss og tvers, men i fem av kommunene endte jeg opp med å snakke med henholdsvis personalleder/sjef og/eller organisasjonssjef/konsulent. I en av kommunene ble jeg satt direkte over til rådmannen. Disse seks personene ble også mine kontaktpersoner i kommunene i løpet av prosjektperioden. Etter kort å ha fortalt om studiens tema og overordnede problemstillinger sendte jeg en prosjektbeskrivelse der det også ble redegjort for metode, framdrift og tidsbruk. Dette siste var av stor interesse for de ulike kommunene. Neste skritt var å besøke de utvalgte casene for å presentere både meg selv og prosjektet. I forkant hadde jeg lagt vekt på at jeg gjerne ville treffe både ledere og hovedtillitsvalgte, noe jeg også fikk anledning til i samtlige kommuner. I tre av kommunene ble prosjektet også diskutert i administrasjonsutvalget, med meg til stede. I løpet av dette første møtet fikk jeg anledning til å få nærmere kjennskap til de ulike organisasjonene, og de ulike partene – ledere og tillitsvalgte – fortalte eksempelvis om endringer som kommunen hadde gjennomgått, eller om det de anså som utfordrende

³⁹ Opplysninger framkommet i intervjuer med henholdsvis rådmann og organisasjonssjef i de to kommunene.

når forholdet mellom tillitsvalgte og arbeidsgivere var tema. Jeg fikk også skriftlig informasjon om de ulike kommunene, noe som sammen med informasjon fra de innledende samtalene blant annet ble benyttet både til å velge ut informanter og til å utarbeide intervjuguider.

4.3 Kommunebeskrivelser

For å beskytte informantene har jeg valgt å anonymisere de ulike kommunene. Jeg benytter derfor verken navn, eksakt størrelse eller presis geografisk plassering. Når jeg omtaler størrelse benytter jeg kategoriene små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner viser til et innbyggertall på under 10 000. Mellomstore kommuner har i denne sammenheng mellom 10 000 og 20 000 innbyggere, mens store kommuner har et innbyggertall på over 20 000.

4.3.1 Kommune A

Dette er en liten kommune, så liten at en folkevalgt forteller at du godt kan bli stilt til veggs på butikken, dersom noen skulle mene at du fortjener det. Hovednæringen er industri, og den største arbeidsplassen er innenfor trelastproduksjon. Like fullt bærer kommunen også preg av å være en landbrukskommune. Kombinasjonen industri og landbruk har satt sitt preg på det politiske liv. I dag er ordføreren fra Høyre, men Senterpartiet er kommunens største parti. Historisk har også Arbeiderpartiet hatt en sentral posisjon i kommunepolitikken. Kommunen har forholdsvis god økonomi, noe som blant annet har medført at kutt og nedskjæringer i arbeidsorganisasjonen ikke har vært sentrale tema.

Arbeidsorganisasjonen:

De 220 ansatte i kommuneorganisasjonen hadde på undersøkelsestidspunktet vært forskånet fra nevneverdige organisatoriske endringer. Da jeg første gang i 2000 tok kontakt med kommunen ble jeg fortalt at man diskuterte omfattende omorganiseringer. I løpet av dette året var kommunen igjennom en omfattende prosess der ulike organisatoriske løsninger ble diskutert i sammensatte arbeidsgrupper der ansatte, tillitsvalgte, ledere og politikere deltok. Det forelå et forslag om å nedlegge dagens etats-system og erstatte dette med tre sektorovergripende avdelinger. Forslaget ble lagt foreløpig på is grunnet motstand i det politiske miljø så vel som i kommuneorganisasjonen. Resultatet av prosessen ble nærmest kosmetiske endringer hva angår administrasjonen, mens det politiske systemet ble organisert fra hovedutvalgsmodell til tre områdeutvalg. Rådmannen fortalte også at han arbeidet med å få innført et klart skille mellom politikk og administrasjon, der målet var at etatssjefenes innstillinger skulle gå via rådmannen. Flere etatsledere var på undersøkelsestidspunktet skeptiske til denne endringen, som de opplevde som en klar begrensning av innflytelsen over eget fagområde, og endog som en ”utidig innblanding fra rådmannen”.

I denne kommuneorganisasjonen beskrives forholdene mellom ansatte som nære og tette, og de fleste navn har et ansikt. Som utenforstående opplevde jeg de ansatte som noe reserverte. Under intervjuene, som ble gjennomført senhøsten 2000, ble båndopptaker i liten grad benyttet, fordi flere av informantene hadde motforestillinger mot dette. Flere av intervjuene gikk også ganske trådt det første kvarteret. Etter hvert fortalte likevel flere informanter at de var usikre på den framtidige arbeidssituasjonen, og særlig var det knyttet usikkerhet i forhold til kommuneledelsen. Rådmannsbytte og diskuterte endringsprosesser hadde tydeligvis bidratt til uro, og flere opplevde at de nå sto overfor en brytningstid der man var i ferd med å forlate det trygge ”og sånn som det alltid har vært” og heller var på vei inn i en framtid som fortonet seg som mer urolig.

Tillitsvalgtsystemet blir i et historisk lys beskrevet som forholdsvis svakt hva angår formell innflytelse. Det var likevel flere som fortalte at dette var noe endret etter at kommunen fikk ny rådmann. Tidligere rådmann ble beskrevet som en autoritær leder, og en av informantene beskriver ham som en mann som forventet å ”bli møtt med stor grad av respekt fra både tillitsvalgte og øvrige ansatte”. Når den nye rådmannen overtok ble det etablert formelle møteplasser mellom rådmannen og de tillitsvalgte, og både tillitsvalgte og ledelsen sier at de ulike rollene nå er blitt klarere. Det var likevel tillitsvalgte som fortalte at de opplevde tillitsvalgtvervet nærmest som symbolsk. Henvendelser i form av spørsmål, informasjon og/eller hjelp fra medlemmene var så godt som fraværende. I det statistiske materialet utmerker likevel kommunens ansatte seg når det gjelder det vi bredt kan kalle tiltro til det kollektive medvirkningssystemet.

4.3.2 Kommune B

Stor innbyggervekst har preget kommunen i løpet av 1980- og 90-tallet, noe som har resultert i at den i dag kan karakteriseres som en mellomstor kommune. Det er likevel fortsatt en nærhet mellom befolkningen og kommunepolitikerne, og ordføreren forteller at han stadig får telefon fra innbyggere som klager på alt fra barnehagepriser til dårlig kveldsbelysning. Til tross for klager - på undersøkelsestidspunktet ble kommuneøkonomien betegnet som ”forholdsvis god”. Ordføreren er fra Arbeiderpartiet, som også er kommunens største parti. Flest sysselsatte finner vi innenfor privat næringsliv og hovednæringen er service, men også her er store deler av kommunen preget av landbruk. Kommunen fungerer for øvrig som en ”soveby” til nærmeste storby, og kommunikasjonsforholdene dit er gode.

Arbeidsorganisasjonen

Rådmannen i kommunen har forholdsvis lang fartstid som administrasjonens øverste leder,⁴⁰ og også det øvrige ledersjiktet er preget av stabilitet. Om lag 600 er sysselsatt innenfor kommuneorganisasjonen, og også her kom jeg inn i en fase da omorganisering var et hett tema. Dette var vinteren 2000. I løpet av det påfølgende året var kommunen gjennom en arbeidskrevende periode der målet var å ende opp i ny politisk og administrativ organisering. Etatsmodellen skulle forlates til fordel for en resultatenhetsmodell. De involverte – folkevalgte, ledere, tillitsvalgte og ansatte – omtaler prosessen som ”ryddig”.

Sentralt plasserte informanter kan fortelle at skillet mellom politikk og administrasjon har vært uklart. Som et ledd i arbeidet med å klargjøre de ulike rollene har det vært gjennomført et ”relativt omfattende arbeid som har gått på å ansvarliggjøre politikere som arbeidsgivere”. Den siterte informanten har selv vært initiativtaker til dette, og har arrangert interne seminarer hvor politikere i administrasjonsutvalget og arbeidsmiljøutvalget samt alle tillitsvalgte, verneombud og linjeledere har deltatt. Her har det vært arbeidet med å trekke opp et hensiktsmessig skille mellom politikk og administrasjon, og det har vært rettet sterk fokus mot kommunens arbeidsgiverpolitikk.

Omgangstonen mellom kolleger, og i kommunens kantine, opplevde jeg som uformell. Også intervjuene preges av en uhøytidelig tone og mye latter. Det blir snakket mye, og informantene bruker ironi for å ta brodden av kritiske bemerkninger som eksempelvis: ”Her har det ikke skjedd så mye verken i forhold til organisering eller ledelse, men vi har vel aldri blitt regna som så raske i avtrekkeren her ute på flatlandet.” Flere av informantene karakteriserer uoppfordret både ordføreren og rådmannen som ”romslige og utformelle personer”.

Enkelte av de tillitsvalgte har en helt sentral posisjon i organisasjonen. Både ordfører, rådmann og de øvrige ledere omtaler disse tillitsvalgte med respekt, og også de tillitsvalgte selv hevder i stor grad å kunne påvirke kommunens utviklingsstrategier hva gjelder utforming av organisasjon, tjenestetilbud og arbeidsgiverpolitikk. Det er også formaliserte ”kontaktmøter” mellom tillitsvalgte og rådmannen som avholdes månedlig. Sett utenfra bærer kommunen preg av å være åpen og gjestfri, og informantene omtaler også arbeidsmiljøet som godt og preget av det de omtaler som ”stor takhøyde”.

⁴⁰ I Baldersheim og Øgård framgår det at i perioden 1987 til 1996 var det 28 prosent av kommunene på landsbasis som *ikke* hadde foretatt rådmannsbytte. Gjennomsnittlig fartstid for norske rådmenn var i 1997 på 7 år (1999:15, 27).

4.3.3 Kommune C

Dette er en stor kommune, den nest største i utvalget. Arbeiderpartiet er kommunens største parti, men ordføreren er fra Høyre. Den største arbeidsplassen er innenfor helse, og hovednæringen er en kombinasjon av service og industri. Den korte avstanden til Oslo gjør at også denne kommunen huser en stor andel innbyggere som har sin arbeidsplass i hovedstaden. Fram til 1990-tallet var forholdet mellom folkevalgte og tillitsvalgte i Norsk Kommuneforbund svært nært.

Arbeidsorganisasjonen

Begynnelsen av 1990-årene var en turbulent periode i kommuneorganisasjonen. Det ble foretatt en forholdsvis omfattende nedbemanning, der i underkant av 150 stillinger ble inndratt, og organisasjonen ble også gjenstand for endringer. Det ble etablert et klart skille mellom den politiske og administrative sfære, der rådmannen ble gitt stor innflytelse over arbeidsorganisasjonen. Siden den tid har kommunen vært forskånet for de store organisatoriske endringer, og man har heller ingen planer om å gjennomføre omfattende forandringer av kommunens oppbygning. På undersøkelsestidspunktet var det nylig vedtatt at administrasjonen og rådmannen skulle få delegert ansvaret for lokale lønnsforhandlinger, noe rådmannen omtalte med følgende ord: ”Jeg er ikke så begeistret, men jeg tar det selvsagt til etterretning.”

Informantene, og særlig ledere, var forbausende frittalende i gruppeintervjuer. Lederne var delt i sitt syn på sin lederfunksjon, og i synet på rådmannen og hans stab. Majoriteten av lederne betegnet seg som *faglige ledere*, og var skeptisk til rådmannens praksis med å ”omformulere og endre innstillinger”. Den andre delen la vekt på at de var helhetsorienterte ledere, og hadde et mer avslappet forhold til det som ble omtalt som ”rådmannens ønske om kontroll”.

Det er både lokale og sentrale fora for tillitsvalgte, og til tross for at tillitsvalgtes posisjon er endret i forhold til hvordan det var opp til 1990-tallet, så hevder både tillitsvalgte og ledelsen at det representative system har stor grad av innflytelse i kommuneorganisasjonen. I denne kommunen foretok jeg tre intervjurunder. Deler av ledelsen ble intervjuet første gang i mai 1999, og tillitsvalgte i januar 2000. Den neste, mer omfattende runden fant sted i september 2000. Både kommunens ledelse og tillitsvalgte framsto på disse tidspunktene som selvbevisste i den forstand at man har en klar oppfatning om fordeler og ulemper med dagens arbeidsorganisasjon, samtidig som man synes å ha tatt et valg der man søker å beholde organisasjonens struktur og prinsipper, og heller videreutvikle denne framfor å gå til nye, større endringsprosesser. Den økonomiske situasjonen for kommunen ved inngang til et nytt årtusen ble omtalt som ”solid nok til å tåle et par dårlige år”.

4.3.4 Kommune D

Dette er en mellomstor kommune, og er resultat av en kommunesammenslåing mellom ”by og land”. Kommunen har i løpet av de senere år også opplevd et vesentlig tilslag av innflyttere, noe som har medført et press på kommunale tjenester som eksempelvis skole og barnehage. Kommuneadministrasjonen er plassert litt utenfor bykjernen og kan virke som et kompromiss for å inkludere både landbruk og byliv. Befolkningen stemte Høyre fram til det største partiet i 1999, noe som også ga Høyre ordførervervet. Kommunens største arbeidsplass er innenfor offentlig virksomhet, og service er også her hovednæringen.

Arbeidsorganisasjonen

Kommunen har vært igjennom en stor endringsprosess som ble innført i kommuneorganisasjonen i 1999. Da forlot man etatsmodellen til fordel for resultatenhetsmodellen, og antall ledernivåer ble redusert. Dette var en prosess som omtales som konfliktfylt. Jeg intervjuet ulike informanter i to omganger, en gang våren 1999 og utvidet antall informanter i andre intervjurunde, som fant sted i september 2000. I løpet av denne perioden opplevde informantene at ”organisasjonen var i ferd med å falle på plass”, som flere ordla seg. Kommunen hadde i denne perioden blitt et slags utstillingsvindu: Kommunale aktører kom fra både Norge og Norden for å se og lære. Særlig har etableringen av et servicetorg vakt oppmerksomhet, men kommunen får også oppmerksomhet i forhold til valg av organisatorisk modell og ledelsesprinsipper. Rådmannen beskriver oppmerksomheten slik: ”Det hjelper jo litt på selvtilliten da. Jeg blir litt stolt over det vi har fått til.” Kommunen bærer preg av å være NPM-inspirert, men ledere på ulike nivåer synes å ha et avslappet forhold til det å framstå som tidsriktig og moderne, selv om rådmannen sier at: ”Jeg vil til livs den myten om at kommunen er sidrompa, lite kreativ og ineffektiv”. Den siterte rådmannen kom inn i organisasjonen da det var vedtatt at ny organisering skulle gjennomføres. Selv beskriver han dette som ”en jævlige tøff periode”.

Den administrative toppledelsen har arbeidet med å finne fram til gode kommunikasjonsmåter, både mellom toppledelsen og enhetsledere, mellom ledere på ulike nivåer og tillitsvalgte, og i forhold til ansatte for øvrig. I den forbindelse er det etablert samarbeidsutvalg mellom tillitsvalgte og ledelsen på sentralt nivå, men også på enhetsnivå. Tilstedeværelsen av formelle møteplasser er et nytt fenomen i kommunen. Dette forklartes blant annet med at tillitsvalgtsystemet har stått forholdsvis svakt. Demonstrasjonstog har vært et sjeldent fenomen i stedets historie. Den store sosiale aktiviteten som preger kommunens bysentrum har snarere medført at konflikter løses utformelt, eller som en av informantene sier: ”Det er gjerne sånn at de store uenighetene løses over en pils”.

4.3.5 Kommune E

Dette er en liten kommune, der hovednæringen er innenfor service, men der også land- og skogbruk er synlig til stede. Høyre er kommunens største parti, og har også ordføreren i kommunen. Denne kommunen omtaler seg selv som en med ”god råd”, og har derfor i liten grad opplevd det effektiviseringspresset som mange andre kommuner i Norge har stått, og står, overfor. Det er ikke noe naturlig sentrum der kommuneadministrasjonen er plassert, og man får snarere fornemmelsen av å være på en herskkelig gård enn i en kommuneadministrasjon. Kommunikasjonsforholdene til Oslo må betegnes som gode, det går buss flere ganger daglig.

Arbeidsorganisasjonen

400 ansatte jobber i kommunen, og mine informanter omtaler sin arbeidsplass som uhøytidelig, i den forstand at det tilsynelatende er liten forskjell på ledere og ansatte. I samme åndedrag omtales rådmannen som en ”romslig leder” der kontordøra sjelden er stengt. Den samme rådmannen tiltrådte sin stilling i 1996, og gikk ganske raskt i gang med omorganiseringer og det som informantene omtaler som ”rolleavklaring”. Den administrative strukturen må i dag betegnes som flat.

Størrelsen på arbeidsorganisasjonen gjør at ansatte tilhørende ulike enheter kjenner til hverandre, og vet hvem som sitter i de ulike funksjonene i organisasjonen. En sier at ”her sitter vi nesten på do sammen” når hun beskriver forholdene, og henviser ikke til for trange fysiske omgivelser. Dette var blant annet merkbart under gruppeintervjuer der alle var på fornavn med hverandre, til tross for at de arbeidet på ulike plasser i organisasjonen. I denne kommuneorganisasjonen hadde jeg en begrenset intervjurunde høsten 1999, mens antall informanter ble utvidet i desember 2000.

Kommunen har flere års erfaring med individuell innsatsbasert avlønning. Kommunen er også i tidligere forskningsprosjekter omtalt som ”managementorientert”. Interessen for fagforeningsarbeid, og villigheten til å påta seg tillitsvalgtverv har i følge tillitsvalgte vært svært laber. Dette har resultert i at enkelte fagforeninger i perioder har vært ute av funksjon. På undersøkelsestidspunktet var dette imidlertid endret. Og: det var også etablerte møtesteder for tillitsvalgte og ledelsen.

4.3.6 Kommune F

Dette er den klart største kommunen i utvalget. Ordføreren er fra Høyre, men Arbeiderpartiet er kommunens største parti. Service er hovednæringen, men den største arbeidsplassen finner vi innenfor industri. Kommuneadministrasjonen har tilholdssted i et bysentrum som også har gode kommunikasjonsforhold til både inn- og utland.

Arbeidsorganisasjonen

Denne kommunen har vært igjennom en kommunesammenslåingsprosess, og var tidlig ute med å innføre resultatenheter. I de første årene var enhetene noe større enn det de framsto som på de ulike undersøkelsestidspunktene. Informantene er av den oppfatning at kommunen har vært i konstant endring siden kommunesammenslåingen, og flere sier ”det er mange som er slitne nå”. På slutten av 1990-tallet gikk man videre med å avhierarkisere organisasjonen ytterligere.

Drivkraften bak endringene har blant annet vært en svært vanskelig økonomisk situasjon, noe som på undersøkelsestidspunktet var snudd til det bedre. Den økonomiske situasjonen har ifølge en sentralt plassert informant medført at ”her er ingen lenger trygge”. Den samme informanten kan fortelle at det legges stor vekt på at ansatte må være ”fleksible og løsningsorienterte”. Det er også denne kommunen som framstår som mest ”tidsriktig” hva angår bruk av nye ledelses- og organisasjonsprinsipper.⁴¹ Bruk av internett og e-post var utbredt, og selv kunne jeg oppleve å få svar på forespørsler til alle døgnets tider, blant annet kl. 01.00 natt til mandag. Det var også vrient å skille de om var tilknyttet rådmannens stab fra hverandre. De var svært likt kledd, hadde tilnærmet lik hårfrisyrer som rådmannen, og var menn og mellom 30 og 40 år. Dette kan selvsagt være en tilfeldighet, men kanskje også et resultat av et ønske om å tilhøre ”rådmannens sirkel”. Et hyppig brukt begrep blant konsulenter og stabspersoner når de skulle beskrive ordninger som var under endring var ”gått ut på dato”.

Tillitsvalgtapparatet har vært sterkt, og særlig har de hovedtillitsvalgte hatt stor innflytelse. I løpet av prosjektperioden ble dette endret. På mitt aller første besøk møtte jeg tillitsvalgte og ledelsen, og forholdet mellom dem ble på dette tidspunkt beskrevet som ”svært godt”. Ved neste korsvei – høsten 1999 – var begge parter mer reserverte i sin omtale og beskrivelse av hverandre. I november 2000 var forholdet konfliktfullt. Hovedtillitsvalgte kunne fortelle at de hadde store problemer med å finne sin plass og posisjon innenfor den nye organisasjonen, og rådmannen på sin side var av den oppfatning at samarbeid med sentrale tillitsvalgte ”nærmest er umulig”.

4.4 Kvalitative data

I alle de seks kommunene har det vært gjennomført kvalitative intervjuer. I fire kommuner ble det gjennomført to intervjuerunder, i de øvrige to kommunene en runde. I forkant av intervjuene ble det

⁴¹ Stigen og Vabo (2000b) finner en viss sammenheng mellom størrelse og dårlig økonomi når det gjelder graden av NPM-innførte ledelses- og organisasjonsprinsipper.

utarbeidet intervjuguider. Disse var delvis tilpasset de ulike kommuner og informantgrupper, men det var også noen spørsmål som var systematiske gjengangere.⁴² Dette var spørsmål som berørte:

- Informantenes beskrivelse av kommunen som arbeidsorganisasjon.
- Endringer i struktur, arbeidsorganisering og arbeidsoppgaver.
- Forholdet mellom politikere og ledere/ansatte, forholdet mellom ansatte og ledere, forholdet mellom ansatte og tillitsvalgte, og forholdet mellom tillitsvalgte og ledelsen.,
- Vurdering av ulike medvirkningsfora, og informantenes vurdering av egen innflytelse,
- Informantenes vurdering av ansattes medvirkning og innflytelse: Hvorfor, hvordan og over hva?
- Informantenes opplevelse av tillitsvalgtsystemet, og bruk av dette.

De ulike intervjuguidene ble utarbeidet på bakgrunn av relevant litteratur, data innhentet fra presentasjonsmøtene og skriftlig materiale innsamlet under disse første møtene, og ikke minst gjennom en forstudie i en større kommune sør i landet. Her ble folkevalgte, ledere, tillitsvalgte og øvrige ansatte intervjuet, og i samtale med de samme informantene ble temaer, problemstillinger og innfallsvinkel justert. Det er likevel viktig å understreke at intervjuguidene verken ble betraktet som uttømmende eller ble fulgt slavisk. De var først og fremst ment som en ”smørbrøddliste” som dannet utgangspunkt for gruppediskusjoner og inngang til andre interessante temaer som informantene selv brakte på banen. Blant informantene finner vi folkevalgte, rådmenn, ledere på ulike nivåer, tillitsvalgte og øvrige ansatte – i alt 123 informanter. I tabellen nedenfor er de ulike informantenes tilknytning til kommunen synliggjort:

Tabell 4.2: Oversikt over informanter og intervju type

Informanter	Gruppeintervju		Individuelle intervju	
	Antall deltakere	Varighet/antall ganger	Antall deltakere	Varighet/antall ganger
Ordførere			6	1 x 1 time
Øvrige folkevalgte	3	1 x 2 timer	6	1 x 1 time
Rådmenn	1	1 x 2 timer	6	(2x4)+(2x1) à 2 t
Direktører/etatsledere	22	1 x 2 timer		
Resultatenhetsledere	14	1 x 2 timer		
Personalsjef/konsulent			6	1 x 1 ½ time
Hovedtillitsvalgte	21	(2x12) +(1x9) à 2 t		
Plasstillitsvalgte	10	1 x 2 timer		
Ansatte	21	1 x 2 timer	9	1 x 1 time

Som det framgår av tabellen ble alle rådmenn, ordførere og personalsjefer/konsulenter intervjuet enkeltvis. Årsaken til dette er at jeg antok at disse informantene ville kunne ha et annet syn på de

⁴² I vedlegg 1 finner du oversikt over de ulike intervjuguidene.

temaene som ble diskutert under intervjuene enn øvrige informanter. En vel så viktig begrunnelse var likevel ønsket om å begrense effekten av status og posisjon under intervjuene. Som vi ser av tabellen var det også ansatte som ble intervjuet individuelt. Dette var dels ut ifra informantens eget ønske, og dels fordi tidspunktet for de øvrige gruppeintervjuene passet dårlig for den enkelte arbeidstaker.

4.4.1 Intervjuet

I forkant av informantintervjuene fikk alle deltakerne tilsendt et kortfattet brev der jeg stikkordsmessig beskrev prosjektet, hvem jeg var og tema for intervjuet samt varighet. I dette brevet stilte jeg også spørsmål om hvorvidt informantene hadde innvendinger mot at jeg benyttet båndopptaker. I så fall kunne de gi meg beskjed i forkant, eller ved intervjustart. Siden jeg var usikker på hvorvidt informantene hadde lest det tilsendte informasjonsbrevet startet jeg også intervjuet med å fortelle kort om hovedtema og problemstillinger for studien, om valg av kommuner og informanter og hensikten med intervjuene, og ikke minst om anonymitet, som flere av informantene var opptatt av. Det var også mange informanter – særlig ansatte uten formelle verv - som ba om gjentatte forsikringer om at jeg ikke var ”en av ledelsens utsendte”. Igjen stilte jeg spørsmål om bruk av båndopptaker, og kun et fåtall reserverte seg mot dette.

Som nevnt i avsnitt 4.4 ble noen informanter intervjuet enkeltvis, men de fleste informantene ble intervjuet i grupper på mellom tre og fem personer. Varigheten på intervjuene var om lag to timer. I disse intervjuene var jeg blant annet opptatt av å få kunnskap om holdninger og vurderinger av en kollektiv praksis som medvirkning gjennom tillitsvalgtsystemet. Marit Hoel og Bjørn Hvinden (1982) trekker fram gruppeintervjuet som en godt egnet metode når nettopp en kollektiv praksis skal kartlegges. Ifølge Hoel og Hvinden er gruppeintervjuet også egnet til å få gjort eksplisitt holdninger og meninger av mer latent karakter. I denne studien har det vært vesentlig å få data på begge disse områdene. Andre fordeler som gruppeintervjuer gir, er at man her får en diskusjon mellom mennesker som i et sosialt samspill med kolleger utvikler og former meninger og holdninger om temaer innenfor arbeidsorganisasjonen (Holme og Solvang 1996). Gruppeintervjuer er også en effektiv måte å samle inn data på. En ting er selvsagt tidsbesparelsen. En annen dimensjon er kvaliteten. Under gruppeintervjuene var det mange eksempler på at informantene utfylte hverandre i den forstand at de kom med tilleggskommentarer, andre innfallsvinkler og ulike tolkninger. Det man imidlertid skal være seg bevisst under et gruppeintervju er at minoritetsmeninger kan bli undertrykt, og at det kan bli en konflikt i forhold til de ulike informantenes status (Patton 1990). Dette forsøkte jeg å begrense ved å sette sammen grupper der informantene hadde den samme eller tilsvarende posisjon i organisasjonen.

Informantene ble enten intervjuet på eget kontor eller pauserom, eller på et møterom i kommunadministrasjonen.

Det er imidlertid en svakhet som kan relateres til utvalget av informanter i fem av de seks kommunene. I de tre NPM-kommunene ble kun et utvalg av resultatenhetsledere intervjuet, fordi det totale antallet var stort. De resultatenhetslederne som inngår blant mine informanter ble først kontaktet og forespurt av mine kontaktpersoner i de ulike kommunene (se avsnitt 4.2.2). Den samme kommentaren knytter seg til informanter uten lederverv. Jeg hadde riktignok på forhånd angitt hvilke tjenesteområder jeg ønsket informanter fra, både når det gjelder ledere og ansatte. Jeg hadde også fremmet ønske om å få snakke med både kvinner og menn. Det er likevel en fare for at jeg har intervjuet informanter som er mindre representative enn dersom jeg selv hadde stått for utvalget. Ut ifra tidligere erfaringer vurderte jeg det likevel som hensiktsmessig å benytte meg av kontaktpersonenes assistanse. Når det gjelder folkevalgte medlemmer i administrasjonsutvalget, ordførere, toppledelsen og tillitsvalgte var utvalget i fire av seks kommuner begrenset til de personene som satt i disse posisjonene.

De kvalitative intervjuene har gitt meg data som både står på egne ben i studien og vekselvis utfylles av det kvantitative materialet, eller det kvantitative materialet utfylles av det kvalitative. Siden jeg særlig har vært opptatt av å se på effekten av NPM på temaet medvirkning og innflytelse, har det vært viktig å få grep om hvorvidt de ulike kommuneorganisasjonene faktisk er endret. Dette kan man tilsynelatende få innblikk i gjennom kommunedatabasen, men min erfaring er at kommunenes selvrapportering gir et overdrevet bilde av endringsgraden. Sammenlikner jeg egne data framkommet i intervjuer med både rådmann, personalsjef og andre ledere framgår det eksempelvis at kommuner som oppgir å praktisere mål- og resultatstyring og innsatsbasert lønn ikke gjør dette i praksis. Tilsvarende funn viser en undersøkelse der kommunale ledere er intervjuet. I seks av undersøkelsens åtte kommuner hadde representanter for kommuneorganisasjonen oppgitt at den administrative ledelsen var organisert i såkalte lederteam, som ”fatter (administrative) beslutninger (gjerne uformelle), og som samlet står bak beslutningene”.⁴³ Under lederintervjuene framgikk det imidlertid at lederne selv oppfattet at det var rådmannen som fattet beslutninger på bakgrunn av informasjon og signaler fra øvrige ledere (Trygstad og Madsen 2001). For disse lederne var det også et sprik mellom det de oppfattet som et ledelsesideal – såkalt strategisk og helhetsorientert ledelse – og det de opplevde som den reelle praksis. Det var således i noen tilfeller veldig stor avstand mellom ”er og bør”.

⁴³ Sitatet er hentet fra spørreskjemaet til Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, spm. 27.

Hensikten med å trekke fram organisasjonsdatabasen og resultater fra den refererte ledelsesundersøkelsen er å synliggjøre at idealet om å være tidsriktig og moderne hva angår ledelse og organisering ikke overraskende ser ut til å påvirke de ulike kommunenes framstilling av seg selv. Hadde foreliggende studie vært basert kun på kvantitative data vedrørende eksempelvis organisasjon og ledelse, er det derfor rimelig å anta at jeg ville kunne ha sittet igjen med et overdrevent fortegnet bilde. Men i hvilken grad kan jeg hevde at mine kvalitative data er valide?

4.4.2 Om troverdighet

Validitet innenfor kvalitative undersøkelser er relatert både til det fenomenet som undersøkes og til problemstillingene (Holter 1982). Det handler blant annet om troverdighet. Troverdighet handler om min egen innstilling idet jeg går inn i intervjusituasjonen. I hvilken grad har mine spørsmål og min tilnærming til tematikk og informanter vært preget av forutinntatthet? Har min studie vært preget av åpenhet, eller har jeg vært ute etter å få bekreftet en allerede definert ”sannhet”? Intervjusituasjonen kan i utgangspunktet sies å være en kunstig skapt sosial situasjon, der hovedintensjonen for forskeren er å hente ut mest mulig informasjon av en eller flere informanter (Gjernes 2003:20). Det er imidlertid også andre roller enn rollen som *forsker* og *informant* som vil utspille seg under intervjuets forløp, og rollene vil kunne skifte under intervjuesituasjonen, og fra intervju til intervju fordi ulike roller og statuser vil være relevant på ulike stadier i en samtale (ibid.). Under intervjuer med kvinnelige ansatte innenfor pleie- og omsorgssektoren vil jeg eksempelvis ubevisst trekke fram andre sider ved meg selv, enn det jeg gjør i intervjuer med menn med tilknytning til tekniske tjenester. Det å underkommunisere min akademiske bakgrunn var imidlertid et poeng i disse samtalene, mens denne bakgrunnen var mer relevant under intervjuer med rådmenn og den øvrige toppledelsen. Uansett informantgruppe reflekterte jeg i etterkant over at jeg hadde benyttet ulike sider av min kompetanse – både faglig og sosialt – og at denne var tilpasset den situasjonen jeg var i, og de personene jeg møtte. Har jeg så henvendt meg til mine informanter som politiske aktør (Måseide 1997), med en egen politisk agenda? Til det vil jeg svare nei. Jeg har bestrebet meg på åpenhet, men samtidig preges vi som mennesker av det sosiale miljøet vi er innenfor, både profesjonelt og privat. Jeg vil derfor være åpen på at jeg har nærmet meg temaet New Public Management med det jeg vil definere som ”en sunn skepsis”. Jeg mener likevel ikke at dette har medført en fordreid framstilling.

Troverdighet handler også om hvordan vi som forskere analyserer og presenterer våre kvalitative data. Vi kan selvsagt si at datapresentasjon alltid til en viss grad blir fordreid, fordi intervjusituasjonen er en sosial interaksjon mellom meg som forsker og informant(en), og når jeg løfter ut informantenes meningsinnhold i et sitat blir dette også løsrevet fra den kontekstspesifikke situasjonen der intervjuet

fant sted. Det gir imidlertid en form for bekreftelse på meningsinnholdet dersom man som forsker opplever at tilnærmet samme type informasjon dukker opp i ulike informantintervjuer. Det har til dels vært tilfelle under denne studiens datainnsamling. Jeg har også, avslutningsvis, presentert de hovedinntrykk jeg har dannet meg i løpet av intervjusituasjonen for både å få bekreftet at jeg hadde tolket informantene rett, og for å undersøke om informantene var enige i de konklusjoner jeg hadde dannet meg. Dette har vært med på å sikre troverdigheten i det kvalitative materialet, og kan betraktes som en slags kvalitetssikring (se også Guldvik 2002, Kvale 1996).

Under avsnitt 4.3 framgikk det at jeg har valgt å anonymisere både kommunene og de informantene som inngår i studien. Når sitater benyttes, angir jeg kun tittel, og i visse tilfeller – der informanten kan være lett identifiserbar – benyttes henholdsvis tradisjonell kommune og/eller NPM-kommune for å angi arbeidsorganisasjon. Jeg har også i visse tilfeller byttet ut særegne ord og uttrykk som kan tenkes å gjøre personer identifiserbare. I tillegg til kvalitative intervjuer har jeg også fått tilgang på policy-dokumenter, personalpolitiske retningslinjer og andre sentrale styringsdokumenter som berører den organisatoriske utformingen av kommunene. Disse benyttes i den grad de kan kaste lys over de ulike problemstillingene som er reist i undersøkelsen. Det er også samlet inn en oversikt over ulike saker som har vært til behandling i administrasjonsutvalget for år 2000. I tillegg er ulike høringsuttalelser til kommuneloven gjennomgått.

4.5 Kvantitative data

Det kvantitative datamaterialet bygger på en spørreundersøkelse distribuert til et tilfeldig utvalg ansatte våren 2000 – i alt 1362 personer. På bakgrunn av ansattelister trakk jeg selv utvalget, og spørreundersøkelsen ble distribuert postalt til ansattes hjemmeadresse. Det ble foretatt en purrerunde. Dette høynet svarprosenten med rundt 15. I alt ble 885 skjemaer returnert, noe som ga en svarprosent på 67 prosent. Tabellen nedenfor viser oversikt over utvalg og respondenter i de seks kommunene:

Tabell 4.3: Utvalg og svarprosent

Kommune	Utvalg	Respondenter totalt	Svarprosent
Kommune A	150	97	65
Kommune B	200	145	73
Kommune C	300	170	57
Kommune D	250	106	42
Kommune E	150	135	90
Kommune F	315	232	74
Sum	1365 (2)	885	67

Tabellen viser stor variasjon i svarprosenten kommunene imellom. Høyest svarprosent finner vi i kommune E, og lavest i kommune D. I samtlige kommuner ble det på forhånd informert om den

kommende spørreundersøkelsen i ulike interne informasjonsskriv/aviser. Spørreskjemaene ble også sendt ut samtidig til samtlige ansatte, og det ble også foretatt en purrerunde til hele utvalget. Jeg har med andre ord ingen forklaring på denne variasjonen.

4.5.1 Om organisasjonsprosent og skjevheter

I mitt utvalg er 88 prosent av respondentene fagorganiserte, og blant disse finner vi flest kvinner: 90 prosent versus 84 prosent menn. Kommune D og E har lavest organisasjonsprosent, med henholdsvis 82 og 80 prosent. Motsatt finner vi utvalgets høyeste organisasjonsprosent i kommune A, der 98 prosent av respondentene er fagorganiserte. I ytterkantene – men i motsatt ende – finner vi altså de små kommunene. Når jeg under intervjuene ba henholdsvis ledere og hovedtillitsvalgte fortelle om tillitsvalgtrollen i et historisk lys, ble jeg fortalt at tillitsvalgte har hatt en anonym posisjon i de to små kommuneorganisasjonene, men at dette til en viss grad var endret etter at kommunene ansatte nye toppledere på 1990-tallet. Hva som kan forklare den store forskjellen i organisasjonsprosent er derfor uvisst, men til tross for at jordbruk og skogbruk har vært viktig som næringsgrunnlag i begge kommunene, hadde man i den ene av dem jernverksproduksjon helt fram til 1960-tallet. Industritradisjoner *kan* derfor være en årsak til at organisasjonsprosenten her er høy.

Hvordan forholder da den gjennomsnittlige organisasjonsprosenten i utvalget seg til den vi finner for kommunal sektor sett under ett? Dette er et mer problematisk spørsmål å besvare enn det jeg i utgangspunktet hadde forutsett, fordi det er vanskelig å finne et presist tall for organisasjonsprosenten innenfor sektoren. Dersom vi eksempelvis ser på de organiserte i NKF omfatter dette både pensjonister og ansatte som arbeider i utskilte aksjeselskap. Det er med andre ord vanskelig å skille ut kommunalt ansatte som en egen gruppe. I 1997 skriver imidlertid Hege E. Børve og Ida Munkeby at kommunal sektor har en fagforeningsprosent på *om lag* 90 prosent. FAFO opererer imidlertid med en noe lavere andel. Dersom man utelukker de mest marginale arbeidstakerne (skoleungdom m.m.), forholder FAFO seg til en organisasjonsprosent på 85. Andelen fagorganiserte i mitt utvalg (88 prosent) plasserer seg dermed midt imellom de to beregningene. I tabellen nedenfor ser vi hvordan de organiserte fordeler seg på de ulike fagorganisasjonene:

Tabell 4.4: Utvalgsprosent fordelt på ulike fagorganisasjoner.

Fagorganisasjon:	Prosent	Antall
Frittstående	29 %	213
Akademikerne	5 %	34
Akademikernes Fellesorganisasjon	10 %	70
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	21 %	159
Norsk kommuneforbund	30 %	224
Andre	5 %	37
Sum	100	737

En stor andel av de fagorganiserte er plassert innenfor rubrikken "Frittstående". Her finner vi blant annet de organiserte i Norsk Lærerlag, Undervisningsforbundet og NITO. Som vi ser er Norsk Kommuneforbund her kun en prosent større. Gruppen "Frittstående" er med andre ord overrepresentert, sett i forhold til det tallmaterialet som Statistisk Sentralbyrå presenterer for år 2000.⁴⁴ Her har NKF, riktignok inklusive pensjonister og private ansatte, en andel på om lag 59 prosent.⁴⁵ Når det gjelder gruppen "Frittstående" er det kun små forskjeller mellom kommunene. Variasjonen mellom kommunene er imidlertid langt større for andelen NKF-organiserte. Her skiller det 26 prosentpoeng mellom kommune B med 44 prosent, og kommune A med 18 prosent. Ser vi på forholdet mellom de to kommunegruppene er det en differanse på 11 prosent. Det er de tradisjonelle kommunene som i dette utvalget organiserer flest ansatte i NKF. Ved å sammenlikne gjennomsnittlig lønnstrinn for de ulike fagorganisasjonene finner jeg at dette er lavest blant de NKF-organiserte. Det er derfor grunn til å anta at det blant de 35 prosentene som valgte ikke å besvare spørreskjemaundersøkelsen, er en relativt stor andel organiserte i NKF. Dette vil i så fall kunne forklare den beskjedne andelen de organiserer i mitt utvalg.

Skjevheten i materialet når det gjelder fagforeningstilknytning kan skape problemer for tolkningen av resultatene. Norsk lærerlag, og det øvrige undervisningspersonalet som arbeider i skolen, omtales innenfor kommunal sektor gjerne som en særskilt gruppe. Forskning viser eksempelvis at det eksisterer stereotype bilder av grunnskolens undervisningspersonale blant kommunale ledere. De omtales som svært "rettighetsorienterte" og lite "endringsvillige" (se f.eks. Lauvdal m.fl.1998, Trygstad og Madsen 2001). Skulle det vise seg at denne gruppen målbærer andre holdninger til tillitsvalgtsystemet, vil mine resultater bli lite representative for kommunalt ansatte som gruppe: Et annet bilde ville kunne ha framstått dersom utvalget hadde vært mer i tråd med fordelingen slik den framstår på nasjonalt plan. Jeg søker å kontrollere for skjevheten ved å undersøke særskilt hvordan skolens undervisningspersonale innvirker på resultatene som presenteres. Derfor har jeg i flere av de statistiske undersøkelsene jeg presenterer nedenfor skilt ut "skolen" som egen gruppe. Nå er det selvsagt ikke kun undervisningspersonalet som arbeider innenfor "skolen", men 87 prosent av de som arbeider innenfor "skole" er plassert i kategorien "Frittstående".⁴⁶

⁴⁴ Tallene er hentet fra Statistisk Sentralbyrås oversikt over "Hovudsamanslutningane for arbeidstakarar og andre landsomfattande arbeidstakarorganisasjonar, år 2000".

⁴⁵ Som tallgrunnlag har jeg benyttet Statistisk Sentralbyrås oversikt over "Arbeidsgivarsamanslutningar. Talet på medlemsbedrifter og tilsette i medlemsbedriftene per 31. desember" for året 2000. Her er Kommunenes Sentralforbund oppført som en arbeidsgiverorganisasjon som samlet sysselsetter 397 396 ansatte.

⁴⁶På grunn av spørreskjemaets utforming har jeg ingen mulighet til kun å skille ut undervisningspersonalet som egen gruppe. Den løsningen som her er valgt framstår derfor som den best egnede.

4.5.2 Manglende data

Ved gjennomgangen av datasettet finner jeg at en del variabler er preget av manglende data. Gjennom en analyse av de ulike holdnings- og verdivariablene (som presenteres under) framgår det en systematikk i bortfallet. Kjønn, alder, utdanning, lønnstrinn, ansiennitet totalt påvirker hvorvidt informantene har svart eller ikke. Eksempelvis viser det seg at jo høyere lønnstrinn og utdanning, desto mindre tilbøyelig er respondenten til å svare "vet ikke" eller blankt. Det er også større sannsynlighet for å finne manglende data blant kvinner enn menn; likeså blant yngre arbeidstakere. Dette indikerer at de resultatene jeg får, vil kunne være farget av skjevheter i utvalget, fordi f.eks. ansatte med lavt lønnstrinn er underrepresentert i de ulike analysene. Jeg har valgt å ekskludere de respondentene som mangler data på over 50 prosent av de avhengige variablene, og står derfor igjen med et nettoutvalg på 861. Denne elimineringen fjerner ikke den systematikk jeg finner i de manglende data, men en ny korrelasjonsanalyse mellom manglende data og de uavhengige variablene, som du finner et eksempel på i vedlegg 3, viser at korrelasjonene blir noe lavere. Jeg har imidlertid ikke erstattet de manglende data, og velger heller å være oppmerksom på de skjevheter som finnes i utvalget.

4.5.3 Dataanalysen

I det foregående kapittelet ble det redegjort for at både kommuneloven og NPM representerer mulige utfordringer for det representative medvirkningssystemet. Samtidig har jeg også henvist til forskere som argumenterer for at oppslutningen rundt kollektive institusjoner som eksempelvis tillitsvalgtkanalen er svekket. På bakgrunn av data hentet fra spørreundersøkelsen ønsker jeg blant annet å synliggjøre arbeidstakeres holdninger og syn på hovedtillitsvalgte som innflytelseskanal: Er det f.eks. en statistisk sammenheng mellom ansattes holdninger til hovedtillitsvalgte som innflytelseskanal og variabler som kjønn, alder, utdanning/lønnstrinn og organisasjonsmodell? Et slikt forskningsspørsmål krever bruk av multivariate analyseteknikker, som muliggjør mer dyptgående undersøkelser av komplekse sammenhenger (Hair et al. 1998, Undheim 1985).

For å belyse de ulike problemstillingene som studien reiser, benytter jeg meg av flere avhengige variabler. Flere av disse variablene berører ansattes *holdninger og verdier*. Slike spørsmål og påstander er hyppig brukt innenfor samfunnsvitenskaplige spørreundersøkelser. Likevel hevder Tove Mordal (1989) at denne typen spørsmål kan være problematisk av flere årsaker. Faren for feiltolkninger kan være stor, fordi vi som forskere ikke har tilstrekkelig kjennskap til hvordan respondentene oppfatter og tolker de spørsmålene de blir bedt om å ta stilling til (1989:40-41). Muligheten for at respondentene skal misforstå spørsmålet, og/eller at forskere feiltolker svar, kan imidlertid begrenses: For det første ved å benytte spørsmål som har vist seg brukbare i tidligere

undersøkelser, og for det andre ved å teste spørreskjemaet i forkant av undersøkelsen. Under utarbeidelsen av spørreundersøkelsen valgte jeg å ta i bruk en del spørsmålsbatterier hentet fra andre internasjonale studier omkring partsforhold, deriblant "Industrial Democracy in Europe" (1981 og 1993), og spørreundersøkelser utført i regi av Cornell University. Data innsamlet under den første intervjurunden ble også benyttet til å utforme ulike spørsmål, noe som var med på å sikre relevans. Spørreundersøkelsen ble også testet ut på 10 kommunalt ansatte i to ulike kommuner. Disse kommunene inngår ikke i undersøkelsen.

4.5.4 Målenivå

En annen – og langt mer komplisert – diskusjon relatert til variabler som har til hensikt å belyse respondentenes holdninger og verdier, er knyttet til målenivå. Dette til tross for at mine variabler er ordnet langs en rangert skala, med mellom fire og fem verdier. I metodebøkene står det klart og tydelig å lese at variabelenes målenivå bestemmer hva slags regneoperasjoner eller analyseverktøy som kan benyttes i analysen (Ringdal 2001, Hair et al. 1998, Undheim 1985). Det viktigste skillet går mellom ikke-metriske, eller kategorivariabler, og metriske, eller kontinuerlige variabler. Mine avhengige variabler befinner seg *strengt tatt* på ordinalnivå. De tallverdiene som respondentene har valgt som dekkende for sitt syn formidler helt klart hvor stor grad av innflytelse man eksempelvis mener hovedtillitsvalgte har på lønn (se avsnitt 4.5.5). Det er likevel langt mer problematisk å si at avstanden mellom verdiene 2 og 3 er identisk med avstanden mellom 4 og 5 (Undheim 1985:37). Avstanden mellom de ulike alternativene på en skala oppfattes med andre ord ikke nødvendigvis likt av respondenten, og heller ikke av ulike respondenter. Og, her er vi ved sakens kjerne. Svært mye av den tallbehandlingen vi finner innenfor multivariat dataanalyse forutsetter at *avstandsegenskapene* ved tallene kan utnyttes. Det kan følgelig hevdes at forskjeller mellom tall, eller det å regne gjennomsnitt, først gir mening med variabler på intervall- og forholdstallsnivå. Av dette følger at holdningsvariabler ikke kan benyttes i analytiske verktøy som etter måleteorien krever intervallskala. Denne betraktningmåten er imidlertid omstridt. Kritikere vil hevde at det viktigste er *hva* en variabel sees som mål *på*, og ikke hvordan variablene *tallfestes* (Ringdal 2000:173). Choen (1965) og Jum C. Nunnally (1967) er blant dem som vil støtte et slikt fleksibelt målenivåperspektiv. De har vist at konsekvensene ved å bruke variabler som strengt tatt ikke oppfyller kravene som stilles til metriske variabler, er *små* og at de som *er* snarere vil skape sammenhenger som er for *lave* enn for *høye* (Choen 1965 og Nunnally 1967 i Solstad, 1978). Også Ringdal (2001) og Undheim (1985) argumenterer for at variabler på ordinalnivå, med mange kategorier, befinner seg i et grenseland mellom kategorivariabler og kontinuerlige variabler, og Hair et al. (1998) behandler for eksempel holdningsvariabler med flere verdier som metriske variabler.

Til tross for at det er knyttet uenighet til bruk av holdningsvariabler i multivariate analyseteknikker, som eksempelvis regresjonsanalyser, skriver blant annet Ringdal at ”ingen annen analyseteknikk er så rik på muligheter, og gir så enkle tolkninger som regresjonsanalyse” (ibid s. 286). Variabler som i utgangspunktet er å regne som ikke-metriske kan også ved enkle grep gjøres mer kontinuerlige. En mulighet for å høyne målenivået er å konstruere additive skalaer av relaterte ordinaltallsvariabler (Se f. eks. Ringdal 2001, Hair et al. 1998). Det er denne løsningen jeg har valgt når jeg i analysen av data-materialet benytter meg av regresjons- og Pearsons korrelasjonsanalyse.⁴⁷ Når additive skalamål konstrueres er det imidlertid en forutsetning at disse testes i forhold til blant annet reliabilitet. I avsnittene nedenfor presenterer jeg de ulike additive skalamål og tester disse i forhold til hvorvidt de kan ansees som et holdbart grunnlag for en regresjonsanalyse. Det er imidlertid også en forutsetning at den variabelen som ønskes brukt i en multivariate dataanalyse ikke er for skjevt fordelt, og at det er et homoskedastisk samt lineært forhold mellom den avhengige og den uavhengige variabelen. Brudd på disse forutsetningene kan i værste fall framvise feilaktige sammenhenger i datamaterialet. Oversikt over distribusjon samt grafiske framstillinger finner du i vedlegg 4 og 5.

4.5.5 Additive skalamål

Innflytelse er nært relatert til medvirkning, og i norsk arbeidsliv er det en tilsynelatende konsensus om at medvirkning på arbeidsplassen er viktig. Går man nærmere inn på medvirkningsbegrepet nyanseres imidlertid bildet. For, *hvem* skal ha medvirkning over *hva* og *når*? I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere ulike aktørgruppers grad av innflytelse over ulike beslutnings-områder. I dataanalysen er respondentenes vurderinger av følgende grupper inkludert: Du som ansatt, tillitsvalgte, hovedtillitsvalgte, nærmeste leder og rådmannen. Spørsmålsstillingen var eksempelvis: ”Når det gjelder lønn – hvor stor grad av innflytelse vil du si de ulike gruppene har?” og ”Hvor stor grad av innflytelse vil du si de ulike gruppene *bør* ha på lønn?”⁴⁸ Det ble gitt seks svaralternativer: 1 representerte ”Ingen innflytelse i det hele tatt”, og 5 ”Bestemmer alt”. Verdien 6 var ”Vet ikke”. Beslutningsområdene var:

- Bestemme hvordan arbeidsoppgaver skal løses
- Fordele arbeidsoppgaver
- Ansettelser
- Lønn
- Planlegge kommunens virksomhet

⁴⁷ Når jeg benytter variablene i sin opprinnelige form bruker jeg Spearman’s korrelasjon som baserer seg på rangering av data framfor gjennomsnittlige verdier. For å undersøke ulikheter mellom kommunegrupper for variabler med kun fire verdier, har jeg også benyttet meg av ikke-metriske gjennomsnittsberegninger som spss tilbyr

Respondentens vurderinger av beslutningsområdene – som altså reflekterer vurderingen av ulike grupper grad av faktisk og ønsket innflytelse – er i analysen slått sammen til to additive skalamål for hver av de fem aktørgruppene. Når det gjelder *ansattes faktiske grad av innflytelse* og *ansattes ønskede grad av innflytelse* har jeg imidlertid også valgt å dele de fem variablene inn i to grupper: Operasjonelle og strategiske beslutninger. Beslutninger relatert til oppgaveløsning og fordeling omtales operasjonelle, og har en minimumsverdi på 2 og en maksimumsverdi på 10. De øvrige tre er gruppert under strategiske beslutninger, og her er minimumsverdien 3 og maksimumsverdien 15 (Knudsen 1995, se også kap.5, figur 5.1). For de øvrige skalamålene er 5 minimumsverdi, mens 25 er maksimumsverdi. Under er skalamålenes holdbarhet testet er ved hjelt av en reliabilitetsanalyse.

Tabell 4.5: Reliabilitetsanalyse over sammensatte mål av ulike aktørgruppers faktisk og ønsket grad av innflytelse.

Grad av innflytelse	Gj snittlig korrelasjon mellom variablene	Korrelasjon med skala	Cronbachs Alpha
Ansatte faktisk: Operasjonelle beslutninger	0,56	0,56	0,72
Ansatte faktisk: Strategiske beslutninger	0,44	0,47 – 0,59	0,7
Ansatte ønsket: Operasjonelle beslutninger	0,38	0,57	0,73
Ansatte ønsket: Strategiske beslutninger	0,37	0,37 – 0,51	0,64
Ansattes faktiske	0,38	0,47 – 0,57	0,76
Ansattes ønskede	0,4	0,47 - 0,62	0,76
Plasstillitsvalgt faktisk	0,3	0,3 - 0,52	0,68
Plasstillitsvalgt ønsket	0,39	0,43 - 0,63	0,76
Hovedtillitsvalgt faktisk	0,37	0,39 - 0,6	0,75
Hovedtillitsvalgt ønsket	0,41	0,46 – 0,67	0,78
Nærmeste leder faktisk	0,32	0,39 - 0,52	0,7
Nærmeste leder ønsket	0,34	0,42 - 0,55	0,72
Rådmannen faktisk	0,44	0,34 - 0,73	0,8
Rådmannen ønsket	0,45	0,41 - 0,74	0,82

Vi ser at verdien for Cronbachs Alpha i to av skalamålene er relativt lav. Det er målet for ansattes ønskede grad av innflytelse over strategiske beslutninger, og det er plasstillitsvalgtes faktiske grad av innflytelse. En nedre anbefalt grense for verdien på Cronbachs Alpha er 0,7, men også verdier helt ned til 0,6 kan også aksepteres, skriver Hair m.fl. (1998). Jeg velger derfor å beholde disse to skalamålene. Av de ovenforpresenterte skalamålene er det kun *hovedtillitsvalgtes ønskede grad av innflytelse* og *ansattes faktiske grad av innflytelse* som blir benyttet som avhengige variabler i regresjonsanalyser. Samtlige skalamål er altså konstruert på bakgrunn av spørsmål der delvariablenes sammenheng med temaet innflytelse er åpenbar. Det er også de to skalamålene under.

Administrasjonsutvalget som innflytelseskanal (kap.5): Her inngår fire ulike variabler som omhandler administrasjonsutvalget som partssammensatt utvalg: a) Hører du mye om det som skjer i administra-

⁴⁸ Se spørsmål gruppert under 20 og 29 i spørreskjemaet som du finner i vedlegg 2.

sjonsutvalget?, b) Er du interessert i det som skjer i administrasjonsutvalget?, c) Er administrasjonsutvalget viktig i din kommune? og d) Gjør de tillitsvalgte i administrasjonsutvalget en viktig jobb i forhold til å sikre de ansatte innflytelse i kommuneorganisasjonen? En femdelte skala er benyttet, der 1 representerte ”absolutt ikke” og 5 ”i stor grad”. En faktoranalyse gir en faktor med en egenverdi 2,17, og 54 prosent av variansen forklares. Gjennomsnittlig korrelasjonen mellom variablene er 0,39, og korrelasjon med skala er fra 0,46 til 0,54. Cronbach’s Alpha er 0,72. Skalamålets minimumsverdi er 4, og maksimumsverdi er 20.

Bruk av tillitsvalgte (kap.7 og 8): Består av følgende fire variabler: a) Har du fremmet lønnskrav til dine tillitsvalgte?, b) Har du tatt opp saker som du opplever som urettferdige med dine tillitsvalgte?, c) Har du etterspurt informasjon fra de tillitsvalgte? og d) Har du fremmet forslag til saker som du mener de tillitsvalgte bør jobbe med. En firdelt skala er benyttet, der 1 representerte ”Nei aldri” og 4 ”Mange ganger”. Den gjennomsnittlige korrelasjonen mellom variablene er 0,41, og korrelasjon med skala er fra 0,35 til 0,63. Cronbach’s Alpha er 0,73. Skalamålets minimums- og maksimumsverdi er 4 og 16. *Bruk av tillitsvalgte* benyttes i kapittel 8 også som uavhengig variabel.

Skalamålene *inkluderende ledelse* og *strategisk ledelse* er konstruert på bakgrunn av et spørsmålsbatteri som berører ansattes vurderinger av den kommunale toppledelsen (kap. 8). En firedelt skala er benyttet: 1 representerer ”helt uenig” og 4 ”helt enig”. I *inkluderende ledelse* inngår disse variablene: a) Toppledelsen får meg til å føle meg viktig i arbeidet med å utvikle kommuneorganisasjonen, b) Toppledelsen innformerer om viktige beslutninger på en lettfattelig måte, c) Toppledelsen lytter til ansatte før beslutninger treffes, d) Toppledelsen tar hensyn til ansattes syn før større endringer i verksettes, og e) Det er liten forskjell mellom toppledelsen og de ansatte. Faktorens egenverdi er 3,1, som forklarer 39 prosent av variansen. Den gjennomsnittlige korrelasjonen mellom variablene er på 0,52, og korrelasjon med skala varierer fra 0,58 til 0,73. Cronbach’s Alpha er på 0,84. Skalamålet har 5 som minimum- og 20 som maksimumsverdi. I *Strategisk ledelse* inngår: a) I denne kommunen er det helt klart hvem som har myndighet til å treffe beslutninger, b) Kommuneorganisasjonens overordnede strategi og mål blir klart kommunisert av toppledelsen, og c) I denne kommunen er det rimelig klart hva som er den enkeltes oppgaver og posisjon i forhold til andre. Faktorens egenverdi på 1,87, som forklarer 23 prosent av variansen.⁴⁹ Variablenes gjennomsnittlige korrelasjon er 0,42 og korrelasjon

⁴⁹ Faktorverdiene for Inkluderende og Strategisk toppledelse samt Tillitsvalgte som kvalitetssikrere og maktfaktor presenteres i vedlegg 6.

med skala varierer fra 0,45 til 0,55. Cronbach's Alpha er 0,68. 3 er minimumsverdi, og 2 er maksimumsverdi.

Skalamålene *Tillitsvalgte som kvalitetssikrere* og *tillitsvalgte som maktfaktor* er konstruert på bakgrunn av et spørsmålsbatteri som omhandler synet tillitsvalgte og deres arbeid i arbeidsorganisasjonen. En firedelt skala er benyttet, der 1 representerte "helt uenig" og 4 "helt enig". I *Tillitsvalgte som kvalitetssikrer* inngår fire variable: a) Beslutninger blir lettere akseptert av de ansatte når de tillitsvalgte har medvirket i beslutningsprosessen, b) Kvaliteten på beslutningene som treffes blir bedre når de tillitsvalgte har medvirket i beslutningsprosessen, c) De tillitsvalgte arbeid bidrar til en felles forståelse mellom ledelsen og de ansatte, og d) De ansatte har reell innflytelse på det arbeidet som de tillitsvalgte utfører. De ulike variablene samler seg i en faktor med en egenvalue på 2,33, som forklarer 26 prosent av variansen. Den gjennomsnittlige korrelasjonen mellom variablene er på 0,41, korrelasjon med skala er fra 0,43 til 0,58. Cronbach's Alpha er 0,73. Minimumsverdi er 4, maksimumsverdi er 16. I *Tillitsvalgte som maktfaktor* inngår fem variabler: a) De tillitsvalgte sikrer de ansatte innflytelse i kommunen, b) De tillitsvalgte sikrer de ansatte rettferdig behandling, c) Min interesse for fagforeningsarbeid har økt etter omorganiseringer i kommunen, d) De tillitsvalgte forteller de ansatte hva som faktisk skjer her i kommunen og e) De tillitsvalgte har stor innflytelse på det som skjer i kommunen. Faktorens egenverdi er 2,37, som forklarer 26 prosent av variasjonen forklares. Den gjennomsnittlige korrelasjonen mellom variablene er 0,34, korrelasjon med skala er 0,38 til 0,54, og Cronbach's Alpha er på 0,72. Minimumsverdi er 5, maksimumsverdi er 20.

4.5.6 Uavhengige variabler

I regresjonsanalysene benyttes flere uavhengige variabler. Dette er:

- Kjønn (kvinner=0, menn=1)
- Alder (år)
- Utdanning (utover grunnskole)
- Ansiennitet totalt (år)
- Lønnstrinn (ltr.)
- Fagforeningsmedlemskap (uorganisert=0, organisert=1)
- Arbeid i skolen (arbeid utenfor skole=0, arbeid i skolen=1)
- Deltakelse på fagforeningsmøter (antall møter siste 12 mnd)
- Bruk av tillitsvalgte (sammensatt skalamål)
- Lederkontakt (skala: 1= veldig sjeldent/aldri, 6=daglig)
- Lederansvar (ikke-ledere=0, leder=1)

- Organisasjonsmodell (tradisjonelle kommuner=0, NPM-kommuner=1)
- Kommunestørrelse (antall innbyggere)

Variabelen *deltakelse på fagforeningsmøter* viser store avvik fra normalfordeling. Jeg har derfor valgt å logaritmetransformere denne.⁵⁰ Variablene *alder*, *kjønn*, *utdanning*, *lønnstrinn*, *fagforeningsmedlemskap* og *ansiennitet totalt* er valgt fordi jeg antar at disse kan påvirke holdninger til den kollektive innflytelseskanal. Ut i fra en hypotese om mer individuelt orienterte holdninger blant unge, høyt utdannede arbeidstakere er det eksempelvis av interesse å avdekke om disse variablene har noen effekt i en regresjonsanalyse. Korrelasjonen mellom alder og ansiennitet totalt (Pearsons 0,86**), og korrelasjonen mellom utdanning og lønnstrinn (Pearsons 0,623**) er imidlertid så høy at jeg har måttet velge om hvorvidt jeg i de ulike analysene skal benytte alder eller ansiennitet, og utdanning eller lønnstrinn. Dette valget er truffet på bakgrunn av en korrelasjonsanalyse (se vedlegg 8): Den variabelen som korrelerer høyest med den avhengige er valgt. *Alder*, *ansiennitet totalt* og *kommunestørrelse* er variabler på *forholdstallsnivå*. Isolert sett er også *utdanning*, her målt i antall år ”utdanning utover grunnskole” en variabel på *forholdstallsnivå*, men som ikke nødvendigvis har et slikt målenivå hvis den brukes som indikator på læring (Ringdal 2001). Læring er imidlertid ikke tema i denne undersøkelsen.

Lederkontakt og *lederansvar* er også variabler som inngår i flere av regresjonsanalysene. Begrunnelsen er et ønske om å avdekke en eventuell sammenheng mellom lederkontakt og ansattes vurderinger av henholdsvis toppledelsen og de tillitsvalgte. Er det eksempelvis slik at hyppig lederkontakt representerer en alternativ innflytelseskanal for respondentene? Ved å trekke lederverv inn i analysen får jeg mulighet til å avdekke om ansatte med lederansvar forfekter andre oppfatninger om tillitsvalgte, blant annet som en konsekvens av en slags ”ledersosialisering”. Som det framgår over er det fem dummyvariabler som benyttes i analysen. I vedlegg 7, der korrelasjonen mellom de ulike uavhengige variablene presenteres, framgår det en relativt sterk sammenheng mellom variablene *organisasjonsmodell* og *kommunestørrelse*. (Pearsons 0,247**). Når jeg i denne studien er særlig opptatt av betydningen til variabelen *organisasjonsmodell* vil det være viktig å også inkludere *kommunestørrelse* i en regresjonsligning for å unngå spuriøse sammenhenger.

⁵⁰ LN(x+1) er benyttet, fordi enkelte av verdiene har ”0”. Se vedlegg 5 for nærmere presentasjon av av samtlige variabler.

4.6 Oppsummering

De kommunene som inngår i denne studien er strategisk valgt. Utvalgsriterier er størrelse, politisk sammensetning, geografisk plassering og ikke minst; organisatorisk utforming og bruk av NPM-inspirerte ledelsesprinsipper. Dette siste utvalgsriteriet har dannet grunnlag for at kommunene er inndelt i tradisjonelle og NPM-kommuner. Hensikten er å lete etter sammenhenger mellom eksmepevis ansattes vurderinger av det representative system og organisasjonsmodell.

Det empiriske materialet bygger på både kvantitative og kvalitative data innsamlet i de seks case-kommunene. En spørreundersøkelse med en svarprosent på 65 utgjør grunnlaget for det kvantitative datamateriale. I dataanalysen benytter jeg meg av frekvensfordelinger, gjennomsnittlige skalamål, korrelasjons- og regersjonsanalyse. Det kvalitative materialet bygger på intervjuer med informanter innenfor de seks kommuneorganisasjonene. I den videre teksten benytter jeg meg av sitater for å synliggjøre hvordan de ulike informantene har svart på mine spørsmål. De mange intervjuene har selvsagt resultert i en stor mengde data. Jeg har derfor i visse sammenhenger valgt kun å presentere det som representerer ytterpunktene for å anskueliggjøre ulike forståelser, oppfatninger, vurderinger og beskrivelser. En slik framgangsmåte er benyttet i kapittel 5 og 6. Jeg har også i stor grad valgt å kombinere både kvalitative og kvantitative data i de ulike kapitlene.

Jeg forlater nå det som er å betrakte som denne avhandlingens bakteppe, og vender meg mot mitt eget empiriske materiale. Vi starter med å undersøke kommuneorganisasjonens øverste medvirkningsorgan – administrasjonsutvalget.

Kapittel 5

Har kommunelovens lovfesting av administrasjonsutvalget styrket arbeidstakernes muligheter for innflytelse over beslutninger som berører arbeidsorganisasjonens prioriteringer, valg og strategier? Det er det overordnede spørsmål som jeg skal diskutere i dette kapitlet. I utgangspunktet er lovfestingen av arbeidstakeres rettigheter i kommunal sektor å regne som en ytterligere befestelse av den kollektive medvirkningstradisjonen. Vi vet imidlertid at lovfestingen av administrasjonsutvalget ikke var den eneste endringen i kommuneloven. Her finner vi bestemmelser som berører rådmannsrollen, som etter ny lov skal gis en større grad av frihet i valg av organisatoriske løsninger, samtidig som rådmannen også skal være den daglige forvalter av arbeidsgiveransvaret. I praksis er dermed både rådmannen og administrasjonsutvalget gitt en rett til innflytelse over de samme beslutningsområdene. Hvordan dette løses, er i utgangspunktet et politisk spørsmål, men i dette kapitlet skal vi se at denne lovens tvetydighet synliggjør en klassifikasjons- og definisjonskamp i de ulike kommuneorganisasjonene.

5. ADMINISTRASJONSUTVALGET SOM INNFLYTELSESKANAL

Lovfestingen av administrasjonsutvalget var en formalisering av et allerede institusjonalisert medvirkningsorgan. På 1980- og begynnelsen av 1990-tallet var administrasjonsutvalget i stor grad involvert i en rekke beslutninger som berørte arbeidstakerne innenfor kommunal sektor. Utvalget forvaltet i stor grad arbeidsgiveransvaret innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen. Dette partssammensatte utvalget, som gjerne består av fem politikere og to tillitsvalgte, var blant annet ansvarlig for ansettelser og oppsigelser, for behandling av permisjoner, for omgjøring av stillinger og for opprettelse og inndragning av stillingshjempler, det behandlet organisatoriske endringer og utformet personalpolitiske retningslinjer. Da lønssystemet ble desentralisert i 1990, og kommunene fikk en egen pott til lokale lønnsforhandlinger, fikk også administrasjonsutvalget ansvar for lønnsforhandlingene i kommunene. Til tross for at det kun var politikerne i utvalget som var direkte involvert i forhandlingene på arbeidsgiversiden, var administrasjonsutvalget et forum der styrende prinsipper for forhandlingene ble diskutert.

I dag er administrasjonsutvalgets gjøremål endret. Hvor store endringer som har skjedd i forhold til oppgaver og ansvarsområde er beroende på det gjeldende delegeringsreglementet i hver enkelt kommune, men i Kommunelovens paragraf 23 står det at:

”Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet”.

Denne bestemmelsen medførte en potensiell utvidelse av rådmannens ansvar, sett i forhold til det som var gjeldende før kommuneloven ble revidert i 1992. Hensikten med endringen var ifølge lovutvalget at rådmannen skulle gis større råderett over den administrative organiseringen. Men en annen årsak var at de folkevalgte skulle gis bedre mulighet til å ta seg av de store politiske sakene. For administrasjonsutvalget fikk vi derfor også en dreining. Utvalget skulle nå i større grad befatte seg med spørsmål av mer overordnet karakter, blant annet prinsipielle saker som berører forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker; eksempelvis personalpolitiske retningslinjer og ulike styringsdokumenter. I lovteksten står det følgende om administrasjonsutvalgets rammer:

”Teoretisk kan vi si at yttergrensene på den ene siden ligger i at utvalget skal ha noe å si på det aktuelle område, og på den andre siden at det ikke må tildeles rene personaloppgaver i et slikt omfang at det kolliderer med administrasjonssjefens sjefsansvar etter § 23 nr. 1.” (Overå og Bernt, 1993:168)

For øvrig står det at ”mulig arbeidsområde for administrasjonsutvalget kan i utgangspunktet være det samme som etter gjeldende hovedavtale om medbestemmelse” (ibid.), og i hovedavtalen som ble inngått i 1996 heter det blant annet i § 13:

”Administrasjonsutvalget behandler og foreslår de overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk, herunder blant annet utviklings- og omstillingsprosesser, utarbeidelse av personalpolitiske retningslinjer, reglementer, instruksjoner og rutiner.” (Hovedavtalen, 01.01.96:16)⁵¹

I Kommuneloven ble det imidlertid åpnet opp for at kommuner og fylkeskommuner lokalt kunne forhandle seg fram til avtaler slik at ”saker skal behandles på annen måte” (§ 25.1). Alle kommunene i mitt utvalg hadde på undersøkelsestidspunktet tradisjoner for administrasjonsutvalg.

5.1 Tapping av arbeidsoppgaver

I de kommunene som inngår i undersøkelsen forteller politikere, rådmenn og tillitsvalgte at administrasjonsutvalget har endret karakter etter ny kommunelov, om enn i noe ulik grad. Endringen har imidlertid skjedd gradvis. I den perioden jeg gjennomførte datainnsamlingen hadde for eksempel administrasjonen i samtlige kommuner fått delegert ansettelsesmyndighet. Hvor langt denne strakk seg varierte imidlertid. I to av de tradisjonelle kommunene hadde administrasjonen myndighet til å ansette opp til mellomledernivå. Med ett unntak var lønnsforhandlingene delegert til administrasjonen.

⁵¹ Denne hovedavtalen ble forlenget fram til det forelå en ny avtale i 2002.

Økt delegering i samtlige kommuner har medført at administrasjonsutvalget er tappet for oppgaver. Betyr dette at utvalgets posisjon som innflytelseskanal for ansatte er svekket fordi utvalget ikke lenger har saker å befatte seg med? Når administrasjonsutvalget skal befatte seg med saker av mer overordnet karakter, og når det i hovedavtalen står at endrings- og omstillingsprosesser er saker som faller inn under utvalgets domene, burde svaret være nei. Dreiningen av administrasjonsutvalgets ansvarsområder mot mer overordnede spørsmål, gjør imidlertid utvalget til et interessant startpunkt når kommunalt ansattes medvirkning og innflytelse skal studeres. Studiet av administrasjonsutvalget er også studiet av møtet mellom en institusjonalisert medvirkningsordning og nye ideer om ledelse og organisatoriske styringsprinsipper.

Som allerede omtalt (kap. 2 og 3), har det innenfor fagorganisasjonene tradisjonelt vært viktig å sikre seg innflytelse over spørsmål som berører omorganisering, prioriteringer og valg av strategi. Like fullt vet vi at lovfesting av administrasjonsutvalget var omstridt, og at bestemmelsen strider mot andre vesentlige punkter i kommuneloven. Ikke minst gjelder dette lovens klare intensjon om å skille politikk og administrasjon, og lovens vektlegging av rådmannen som den suverene leder innenfor kommuneorganisasjonen. I tillegg har vi også sett at bestemmelsen om et overordnet partssammensatt organ, bestående av folkevalgte og tillitsvalgte, strider mot vesentlige elementer innenfor NPM, blant annet dette ledelses- og organisasjonskonseptets vektlegging av "ledelsens rett til å lede" samt ønsket om å utvide beslutningstagernes myndighet. Ansattes medvirkning og innflytelse søkes dreid mot spørsmål og beslutninger tilknyttet den enkelte ansattes arbeidssituasjon.

I praksis vil fagorganisasjonenes streben etter innflytelse over strategiske og taktiske beslutninger på den ene siden, og ledelsens ønske om utvidet beslutningsmyndighet og autonomi på den annen side, kunne gi seg utslag i motstridende interesser: Ønsket om å "privatisere", i form av å holde diskusjonene innenfor toppledergruppa, og ønsket om å "politiser", ha en mer vidtgripende diskusjon, vil kunne stå mot hverandre. Det vil med andre ord kunne være ulike oppfatninger om hvilke spørsmål og problemer som bør være tema for offentligheten eller – administrasjonsutvalget. Før jeg tar fatt på den empiriske framstillingen, redegjør jeg nedenfor kort for min forståelse av begrepet medvirkning, og gir en typologisert framstilling av ulike beslutningsområder for medvirkning.

5.2 Ulike medvirkningsordninger

Innenfor internasjonal litteratur omkring medvirkning og innflytelse vises det gjerne til tre ulike legitimitetsbaser for medvirkning (Knudsen 1995, Dachler og Wilpert 1978). Disse tre

legitimitetsbasene sier noe om hvor institusjonalisert ansattes medvirkning er i organisasjonen, men også i samfunnet for øvrig. I stigende rekkefølge er dette:

- Ledelsesinitierte medvirkningsordninger der ulike grupper eller individer inviteres inn i organisatoriske beslutningsprosesser.
- Medvirkning som resultat av forhandlinger, der partene har inngått kollektive avtaler, noe hovedavtalen er eksempel på.
- Medvirkning som følge av lovregulering.

Ledelsesinitierte medvirkningsordninger er grunnet på ledelsesindeer eller ledelsespolicy. Dette er den mest sårbare, fordi utskiftninger i ledelsen og/eller nye organisasjonsprinsipper kan endre medvirkningspraksis, særlig dersom denne er preget av å være uformell og/eller uformalisert. En slik medvirkningspraksis vil gi ledelsen råderett over hvordan og i hvilken grad ansatte og deres organisasjoner skal involveres i beslutninger. Det er denne typen medvirkningsordninger som særlig vektlegges innenfor NPM, og den knyttes opp mot nyttebetrakninger omkring medvirkning: Ansatte og deres organisasjoner gis medvirkning i den grad dette kan tenkes å fungere effektivt i beslutningsprosesser. Medvirkning relateres til en harmonimodell, der det antas at ledere og ansatte arbeider mot de samme mål og for de samme resultater. I praksis, og som jeg vil komme tilbake til i kapittel 6, kan dette medføre at forholdet mellom partene blir asymmetrisk, i ledelsens favør.

De to øvrige legitimitetsbasene for medvirkning vil være befestet i formelle ordninger i organisasjonen, og vi kan si at medvirkning her i større grad er politisert (Egeberg 1981) i den forstand at partene i utgangspunktet har diskutert seg fram til noen institusjonaliserte rammer for hvordan medvirkning skal praktiseres, og ikke minst hvilke områder det skal gis medvirkning i.⁵² Institusjonaliserte medvirkningsordninger vil derfor fungere handlingsbegrensende, men også handlingsmuliggjørende, fordi medvirkning i disse to formene vil bringe med seg sett av ulike roller med ulike forventninger om akseptabel og ikke-akseptabel adferd. Likevel vil også disse medvirkningsordningene bli gjenstand for diskusjoner, der spørsmål som hvilken *form* medvirkningen skal ha, *hvilke typer saker* ansatte skal medvirke i, og *når* ansatte skal gis medvirkning vil kunne skape uenighet. Medvirkning har derfor med makt og innflytelse innad på en arbeidsplass å gjøre. Men hva er da forskjellen på medvirkning, innflytelse og makt? I denne studien betrakter jeg medvirkning i lys

⁵² Politisert nærmest synonymt med offentlig: Noe gjøres til gjenstand for debatt. Når for eksempel begrepet "politiserer" eller "begrense omfanget av det politiske" benyttes, vil det gå fram av teksten at jeg her referer til beslutninger som gjøres til gjenstand for/holdes utenfor debatt. Når "politisk" knyttes til folkevalgte fra et bestemt parti vil dette ikke kommenteres i teksten.

av de formelle ordningene som finnes innenfor organisasjonen. Innflytelse kan springe ut fra disse fora, men ikke nødvendigvis. Innflytelse betrakter jeg som noe relasjonelt, noe som kan oppstå gjennom samhandling både i og utenfor formelle fora. Det er eksempelvis ikke gitt at tillitsvalgte kan konvertere medvirkning til innflytelse i et partssammensatt forum. I dette kapittelet skal vi se at dette blant annet er avhengig av de relasjonene som preger forumet og beveggrunnen for disse relasjonene. I kapittel 1 relaterte jeg makt til ressurser, og der en aktør eller gruppe av aktører kan få en annen aktør, eller aktørgruppe, til å gjøre ting den ellers ikke ville ha gjort fordi førstnevnte sitter på ressurser som sistnevnte er avhengig av. I dette kapittelet skal vi se at tilgang på informasjon spiller en sentral rolle.

I forskningen omkring partsrelasjoner, og også innenfor fagbevegelsen, har det historisk vært betraktet som *særlig* viktig å oppnå en lovregulering av medvirkning, noe kommuneloven brakte med seg (se kap. 2). Lovfestingen av administrasjonsutvalget kan tolkes som at dette er tilført formell makt gjennom kommuneloven. Det har også de tillitsvalgte, til tross for at disse altså er i mindretall i utvalget. Formell makt er likevel ikke synonymt med faktisk makt. En slik definisjon av makt ville i så fall ligge nær opp til det som omtales som den *pluralistiske makttradisjonen*, eller det som Lukes har gitt betegnelsen det *endimensjonale maktperspektiv* (Hardy og Leiba-O'Sullivan 1998, Korpi 1987, Lukes 1974). Dette maktperspektivet forutsetter for det første at når borgere, eller i mitt tilfelle utvalgsmedlemmer, gis medvirkning, stiller alle likt med hensyn til å påvirke et utfall. For det andre bygger det på en antagelse om at maktutøvelsen kun er virksom under beslutningsprosessen, og at konfliktene er åpne og observerbare (Bachrach og Baratz 1970, Lukes 1974). Siden Dahls (1957) maktstudier har det imidlertid dukket opp en rekke nye bidrag til forståelsen av makt, der makt relateres til et flerdimensjonalt perspektiv (se bl.a. Hardy og Leiba-O'Sullivan 1998).

I denne studien betraktes medvirkning som en *forutsetning* for formell innflytelse, men ikke synonymt med innflytelse. Medvirkning viser til en situasjon der den ansatte eller hennes representant gis muligheten til å delta i diskusjoner og/eller beslutningsprosesser (Ingebrigtsen 1993). Siden forholdet mellom partene er preget av en institusjonalisert praksis der arbeidsgiver/ledelsen ifølge norsk lov er gitt større innflytelse enn arbeidstakeren, viser medvirkning til en situasjon der de ansatte er gitt *muligheter* for innflytelse innenfor et handlingsrom som i utgangspunktet er bestemt av arbeidsgiver. Arbeidsgiveres formelle makt over dette handlingsrommet kan likevel utfordres ved at faktiske maktressurser som arbeidsgivere rår over er svakt fundert. Innenfor kommuneorganisasjonen har eksempelvis rådmannen som toppleder i liten grad vært en institusjonalisert rolle, noe som i utgangspunktet har skapt utfordringer for "administrasjonens suverene toppleder" (Kommuneloven § 23). Hvorvidt rådmannen eller tillitsvalgte er i besittelse av ressurser som kan konverteres til makt er et

empirisk spørsmål. Poenget her er imidlertid at de ulike aktørene vil ha mer eller mindre innflytelse, noe som gjør aktørene i stand til å påvirke et utfall innenfor visse gitte grenser. De eller det som former og setter disse grensene vil imidlertid ha makt: Makt ikke bare til å sette dagsorden, men også til å påvirke hva som i utgangspunktet framstår som ”naturlige” områder for medvirkning, og derfor også mulig innflytelse. Dette kan være identifiserbare aktører innenfor en organisasjon, men det kan også være snakk om ideer og strømninger som former det medvirkningsperspektivet vi finner innenfor kommuneorganisasjonen og i samfunnet for øvrig. Sagt med andre ord: Hvordan medvirkning begrunnes. I tabellen under har jeg forsøkt å illustrere hvilke områder som ansattes representanter i administrasjonsutvalget er gitt en mulig innflytelse på.⁵³

Beslutningsområder	Innhold	Beslutningstakere
1. Strategiske beslutninger (Indirekte medvirkning)	Organisasjonens mål, strukturer og hovedtyper av aktiviteter, driftsendringer og omorganisering	Kommunestyret, formannskapet, adm. utv. og rådmann
2. Taktiske beslutninger (Indirekte medvirkning)	Definere virkemidler for å realisere mål, sentrale spørsmål som berører teknologi og organisasjonsprinsipper, pers.politiske retningslinjer og prinsipper, lønssystem, HMS	Adm. utvalg, rådmann og toppledelsen, til dels hovedarb. miljøutvalget
3. Operasjonelle beslutninger (Indirekte og direkte medvirkning)	Hvordan løse arbeidsoppgaver. Konkretisere oppgaver, innhold og plassere ansatte i forhold til dette, overvåke arb.prosessen og HMS-reglementet	Direktører, enhetsledere og plassstilltsvalgte, deltakere i arbeids- og/eller prosjektgrupper
4. Velferds- beslutninger (Direkte medvirkning)	Avvikling av velferdsarrangementer, fasiliteter på arbeidsplassen, sports- og rekrutteringsaktiviteter, andre belønningsformer enn lønn	Enhetsledere og ansatte

Figur 5.1: Ulike beslutningsområder

Det er altså kun i administrasjonsutvalget at de tillitsvalgte i utgangspunktet er gitt formell beslutningsmyndighet i form av stemmerett over strategiske og taktiske spørsmål. Det er likevel ikke gitt at denne type saker faktisk bringes til utvalget, fordi det alltid vil være saker som *ikke* gjøres til tema for administrasjonsutvalget⁵⁴: Peter Bachrach og Morton S. Baratz (1970) omtaler dette som *ikke-beslutninger*. Innføring av ulike styringssystemer *kan* defineres som en type ledelsesvalg som

⁵³ Jeg har her benyttet meg av Knudsens (1995) typologi over ulike ledelsesbeslutninger, og relatert disse til ulike nivåer i kommuneorganisasjonen.

⁵⁴ I saker hvor administrasjonsutvalget har avgjørelsesmyndighet, kan et mindretall kreve at saken legges fram for formannskap/fylkesutvalg til endelig avgjørelse. En tilsvarende ankerett har (fylkes-)jordfører og (fylkes-)rådmann (Overå og Bernt 1993:167).

ikke angår de ansatte og deres organisasjoner (Eldring 1999:189), og som derfor ikke bringes til diskusjon i kommunens medvirkningsorganer, eksempelvis administrasjonsutvalget.

5.3 En nærmere presisering av problemstillinger

Dersom innflytelse over strategiske og taktiske spørsmål ikke oppnås i administrasjonsutvalget, fordi utvalget ikke fungerer, er ikke dette ensbetydende med at ansatte og deres representanter nødvendigvis er forhindret fra å utøve innflytelse over denne type spørsmål i andre medvirkningsfora og/eller gjennom uformelle kanaler. Like fullt vil en eventuell innflytelse for ansatte i slike saker da i stor grad være et ledelsesvalg. Det vil avhenge av at ledelsen har etablert organer der ansattes representanter gis informasjon, konsultasjon og medvirkning: Altså reelle muligheter for å oppnå innflytelse over beslutninger som treffes. Temaet i dette kapitlet er imidlertid innflytelse gjennom representativ medvirkning i administrasjonsutvalget. Jeg tar utgangspunkt i følgende delproblemstillinger:

- I hvilken grad er administrasjonsutvalget et strategisk viktig organ i de kommuner som studeres, og har lovfestingen av administrasjonsutvalget bidratt til å styrke utvalgets posisjon som innflytelseskanal for kommunalt ansatte?

For å besvare denne første problemstillingen – som strengt tatt inneholder to spørsmål – ser jeg nærmere på hvor aktivt administrasjonsutvalget er. Jeg ser på hvilke beslutninger som treffes i organet, og i hvilken grad utvalget oppfattes som strategisk viktig i organisasjonen. Dette vil imidlertid være avhengig av ”øynene som ser”. Jeg velger derfor å synliggjøre hvordan politikere, rådmenn, hovedtillitsvalgte og ansatte omtaler, betrakter og vurderer utvalget.

- Har administrasjonsutvalgets handlingsrom noen sammenheng med hvordan rådmannsrollen utøves?

Til grunn for denne problemstillingen ligger det en hypotese om at jo mer fristilt rådmannen er i forhold til det politiske nivået, desto svakere vil administrasjonsutvalget som partssammensatt organ stå. Jeg antar også at dette vil bli forsterket i de kommuner der NPM brukes som styrende ledelses- og organisasjonsprinsipper, fordi skillet mellom politikk og administrasjon og en sterk toppledelse her vektlegges. Jeg starter imidlertid med det som Walter Korpi (1987) betegner som toppen av isberget – det synlige og håndgripelige. Jeg spør: I hvilken grad er administrasjonsutvalget et aktivt organ?

5.4 Aktivitet og dagsorden

Hvor aktivt et utvalg er, trenger selvsagt ikke å være synonymt med viktighet. Like fullt kan antall møter gi oss en første indikator på administrasjonsutvalgets stilling som partssammensatt organ i

organisasjonen. I tillegg til å synliggjøre møteaktivitet skal vi også se nærmere på hvilke type saker som utvalget behandler. I den anledning benytter jeg meg av møteinnkallelser og referater fra administrasjonsutvalget. Det er også naturlig å redegjøre for de gjeldende prosedyrer for saksgangen til utvalget. Saksdokumentene fra administrasjonsutvalget sier noe om hvilke saker som har vært tema for administrasjonsutvalgets arbeid. Men, kanskje viktigst: De sier også noe om hva som *ikke* har stått på dagsorden i utvalget. Dette vil derfor være et sentralt tema når vi etter hvert skal ”dykke ned” i to kommuner der administrasjonsutvalget fungerer svært ulikt.

Aktivitet

I samtlige kommuner forteller folkevalgte ”ringrever” at antall administrasjonsutvalgsmøter er betydelig redusert i løpet av ”de seinere år”. Dette forklares blant annet med at man i dag har færre saker til behandling som følge av utvidet delegering til rådmannen og administrasjonen. For å synliggjøre administrasjonsutvalgets aktivitet og arbeid, har jeg valgt å forholde meg til året 2000. I denne sammenheng framstår årstallet som interessant: I tre av kommunene – A, B og F – ble forholdsvis omfattende organisatoriske endringer diskutert dette året, og i en ble endringene også gjennomført. Vi får dermed anledning til å se om organisatorisk endring var tema for administrasjonsutvalgets arbeid i den aktuelle perioden. Jeg starter likevel med å se på møtefrekvensen i de ulike kommunene det aktuelle året:

Tabell 5.2: Administrasjonsutvalgets møtefrekvens

	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner		
	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E	Kommune F
Møtefrekvens i år 2000	8	4	5	3	4	3 (+1)

Vi ser at kommune A skiller seg ut som den kommunen med høyest møtefrekvens. I kommune F var ett av møtene kun forbeholdt arbeidsgiverrepresentantene – de folkevalgte. Årsaken til dette, ble jeg forklart, var at temaet var en generell orientering om lønn og forhandlinger. Tallet i parentes viser derfor til antall møter der det gikk ut møteinnkallelse *kun* til de folkevalgte utvalgsmedlemmene. Med unntak av kommune A ser vi at det er forholdsvis små forskjeller i møtefrekvens mellom kommunene, men den er noe lavere i NPM-kommunene. Lavest møtefrekvens innenfor de tradisjonelle kommunene er eksempelvis tilsvarende høyest innenfor NPM-kommunene.

Dagsorden

Kommuneloven fastslår at det er opp til kommunestyret å delegere saker til henholdsvis rådmannen og administrasjonsutvalget. I case-kommunene var det i praksis administrasjonen som ”fôret” utvalget med saker. Det var nærmere bestemt rådmannen eller personalsjefen, på vegne av rådmannen, som

var den formelle budbringer av administrasjonsutvalgssaker, og en av de to - rådmannen eller personalsjefen - møtte som sekretær i utvalgsmøtene. Det var med andre ord administrasjonens øverste leder som vurderte hvilke saker som skulle behandles i utvalget, og det var også rådmannen som forfattet innstillingene som utvalget skulle ta stilling til. Dette gjaldt både saker initiert av rådmannen og administrasjonen, og saker fremmet av tillitsvalgte. Større saker som administrasjonsutvalget fikk til behandling hadde gjerne stått på sakskartet til kommunenes arbeidsmiljøutvalg. Behandlingen i administrasjonsutvalget ble da en mer formell avslutning på en sak.

Utvalgsmedlemmene forteller at det svært sjelden oppstår ”harde voteringer” rundt bordet. Ifølge tillitsvalgte blir uenigheter gjerne løst i andre fora i forkant av behandlingen i utvalget. Tillitsvalgte har likevel mulighet til å anke administrativt fattede avgjørelser til administrasjonsutvalget, eksempelvis anke på behandling av permisjonssøknader og/eller ansettelser. I andre saker, med unntak av ankesaker og saker som har vært behandlet i arbeidsmiljøutvalget, har rådmannen i praksis forholdsvis stor dagsordensmakt. I tabellen under framgår det hvilke saker utvalgene hadde til behandling i 2000:

Tabell 5.3: Saker behandlet i administrasjonsutvalget i år 2000.

Saker til behandling	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner		
	A	B	C	D	E	F
Arbeidsgiver/Ledelse	7	5 (1)				
Personalpolitiske spm/retningslinjer/mål	14	7 (5)	7 (2) ⁵⁵	2	11(2)	3
Lønnspolitikk	4 (1)		2 (1)	2 (1)		2 ⁵⁶
Organisering/endring	5	1	1 (1)			
Sykefravær/arbeidsmiljø	2	1				2 (1)
Velferd			2 (1)			
Informasjon/referat	2		11			5
Saker i alt	34 (1)	14 (6)	23 (5)	4 (1)	11 (2)	12 (1)

Blant de sakene som administrasjonsutvalgene i de seks kommunene hadde til behandling i 2000 var det kun én ankesak. Dette kan tyde på at det er liten grad av uenighet når det gjelder den formelle saksgangen som preger administrasjonens behandling av blant annet ansettelses- og permisjonssaker. I tabellen ser vi at det er flere tall som står i parentes. Dette viser til antall saker som i dokumentene var omtalt som ”orienteringssaker”.

Som vi så i tabellen over møtefrekvens, er det også denne gang kommune A som topper med antall saker. Motsatt finner vi kommune D, som er den kommunen med færrest saker på dagsorden dette året. Ellers viser tabellen at spredning i saker som administrasjonsutvalget hadde til behandling er noe

⁵⁵ Anke på avslag om permisjonssøknad.

⁵⁶ Under disse sakene var kun representanter fra arbeidsgiverne – altså politikere – til stede.

større i de tradisjonelle kommunene enn i NPM-kommunene. I den NPM-kommunen som hadde flest saker - kommune F - var 43 prosent rene informasjons- og referatsaker. Både informasjons- og orienteringssaker kan imidlertid bli gjenstand for diskusjon. Dersom utvalgsmedlemmene har innsigelser overfor saksframlegget, eller ønsker nærmere informasjon om en sak, kan dette resultere i at utvalget ”bestiller” saker fra administrasjonen.

Tabellen viser en ulikhet mellom kommunene og kommunegruppene når vi ser på antall og type saker som har vært til behandling. La oss likevel se på det som synes å være en fellesnevner. En forholdsvis stor andel av de saker som var til behandling i administrasjonsutvalget i 2000 er plassert innenfor det jeg har rubrisert som *personalpolitiske spørsmål/retningslinjer/mål*. I mange av tilfellene dreier det seg om å utvikle eller revidere ulike personalpolitiske styringsdokumenter, noe som er i tråd med det loven framhever som ”naturlige” oppgaver for administrasjonsutvalget. Ser vi på saker som berører henholdsvis arbeidsgiver/ledelsesspørsmål og organisering/endring har dette kun vært fremmet som egne saker i de tradisjonelle kommunene. En grunn kan være at dette ikke var tema i NPM-kommunene. Mine data viser imidlertid at så ikke er tilfelle. Det foregår utviklingsarbeid i større eller mindre grad i samtlige av de seks kommuneorganisasjonene. Det dreier seg om alternative måter å organisere arbeidsoppgaver på, det handler om effektivisering, nye strategier for kompetanseheving og utprøving av ulike belønningssystemer. Listen kunne lett blitt lang. Poenget er likevel at denne type saker i liten grad ser ut til å være tema for administrasjonsutvalget i de tre NPM-kommunene. Er årsaken et ønske om å begrense det vi kan kalle politiske saker, og er dette en følge av et ønske om å unngå å gjøre latente konflikter manifeste? For å kunne besvare dette vender jeg meg til det kvalitative materialet.

5.5 Arbeidsgivernes vurderinger av administrasjonsutvalget

Ordføreren har en viktig rolle som bindeledd mellom politikk og administrasjon. I utvalget er det bare ordføreren i kommune A som har deltidsverv, i de øvrige fem har ordføreren en full stillingsandel i kommunen. Ordførerne i kommunene A, B, D og E har også en sentral posisjon i administrasjonsutvalget. Under intervjuene ba jeg de seks ordførerne om å beskrive administrasjonsutvalget sett fra deres ståsted. Nedenfor ser vi utdrag av de ulike beskrivelsene:

”Det er i administrasjonsutvalget vi møter de tillitsvalgte. På den måten får vi signaler på hvordan det er ute på arbeidsplassen.(...) Jeg må da lytte, og de andre må lytte, og så må vi se på rådmannens innstilling og hvordan han har valgt å vurdere de faktorene som de tillitsvalgte tar opp.” (Kommune A)

”Administrasjonsutvalget er den eneste formelle kanalen der vi møter de ansattes organisasjoner. Det har en viktig oppgave blant annet når det gjelder å være pådriver

i evalueringsopplegg i forhold til arbeidsorganisasjonen. Hvor skal vi begynne med det hen, hvis ikke i et administrasjonsutvalg der alle er representert? Og vi trenger et formelt organ som også kan fatte vedtak.” (Kommune B)

”Jeg synes administrasjonsutvalget er viktig, men det har ikke den status det burde ha. For politikere er det noen diffuse greier. Nå har vi gjort det sånn at det er folk fra formannskapet som er medlemmer. Det er fordi vi synes det er viktig.” (Kommune C)

”Det er et lite aktivt organ, og ikke akkurat de store diskusjonenes arena. Det er mulig at vi har snillere tillitsvalgte her. Mindre fagforeningsfolk (...) Sakene er jo initiert av rådmannen, og i 99 % av tilfellene får rådmannen det slik man ønsker. Det har aldri kommet benkesaker.” (Kommune D)

”Det har blitt nedtona. Men vi har lagt en fast struktur på det. Vi har møter fire ganger i året. Da treffer vi organisasjonene, men vi har aldri hatt noen harde møter.” (Kommune E)

”Administrasjonsutvalget er minimalisert. Det er sjelden møter, og har ingen ting med ansettelse og lønnsforhandlinger å gjøre lenger. Det blir et forum hvor det i stor grad er utveksling av spørsmål og informasjon fra rådmannens side.” (Kommune F)

Sitatene forsterker inntrykket av at administrasjonsutvalget synes å stå ulikt i de to kommunegruppene. Meningsinnholdet i utsagnene har heller ikke særlig sammenheng med hvorvidt den siterte ordfører er representert i utvalget eller ikke. Det er eksempelvis ikke slik at ordføreren i kommune D eller E uttaler seg mer positivt enn ordføreren i kommune F, som ikke sitter som administrasjonsutvalgsmedlem. Det synes snarere å være slik at ordførere i de tradisjonelle kommunene omtaler administrasjonsutvalget som mer betydningsfullt enn kollegaene i NPM-kommunene. I kommune A og B omtales det helt eksplisitt som viktig både i ”teori og praksis”, og ordførerne legger også vekt på at det er her de folkevalgte treffer ”de tillitsvalgte”. Ordføreren i kommune C viser imidlertid til at utvalget ikke har den status hun mener at det *burde* ha. I NPM-kommunene er det flere av de folkevalgte informantene som sier at utvalget har lite å gjøre, som her:

”Før var jo administrasjonsutvalget viktig! Det hadde stor innflytelse på kommuneorganisasjonen. Selvsagt gjør vi ting som har betydning også i dag, men ofte har vi gjort ferdig møtene på under en time – iberegnet kaffe og wienerbrød.” (Høyre)

Arbeidsgiverrepresentantens opplevelse av manglede aktivitet og fallende viktighet oppleves ikke nødvendigvis problematisk. I kommune D og E er det en samstemt oppfatning blant de folkevalgte om at: ”sett fra mitt ståsted synes jeg administrasjonsutvalget fungerer tilfredsstillende”. Nå svarer likevel både ordførere og administrasjonsutvalgsmedlemmer i samtlige kommuner at bevisstheten om at folkevalgte også er arbeidsgivere varierer sterkt. Dette, mener utvalgsmedlemmer med fartstid,

påvirker ambisjonsnivået til nye medlemmer. En av informantene, folkevalgt og medlem av administrasjonsutvalget, sier det på denne måten:

”Vi minner hverandre på at vi også er arbeidsgivere, men vi hopper ikke akkurat i taket av begeistring over å jobbe med arbeidsgiverrelaterte spørsmål.”

Det skal imidlertid legges til at det også er utvalgsmedlemmer som er rekruttert inn i forumet fordi de gjerne vil jobbe med spørsmål som berører forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Men tilbake til de to NPM-kommunene, der politikerne er ”fornøyde”: Her har man i løpet av de siste to årene vært opptatt av å tilpasse organisasjonen til gjennomførte endringer i henholdsvis 1996 og 1999, og man har tatt et hvileskjær når det gjelder å initiere nye omfattende endringer. Derfor har heller ikke de store strategiske spørsmålene stått på den kommunale dagsordenen. Det er rimelig å anta at spørsmålet om administrasjonsutvalgets rolle og posisjon aksentueres i perioder der større organisatoriske endringer diskuteres innenfor kommunen, uavhengig av om utvalgsmedlemmene i utgangspunktet må minnes på at de også er arbeidsgivere.

I tabell 2, som viser oversikt over ulike saker, så vi at det kun var i de tradisjonelle kommunene at administrasjonsutvalget hadde behandlet organiserings- og endringsrelaterte saker. I to av kommunene diskuterte organisasjonen i 2000 ny struktur. Det gjorde man også i kommune F, uten at dette resulterte i noen ”sak” til administrasjonsutvalget.⁵⁷ I avsnittene nedenfor har jeg valgt å presentere to kommuner som representerer hver sitt ytterpunkt med hensyn til administrasjonsutvalgets rolle.

5.5.1 Dagsorden 1: Det er her det skjer

Administrasjonsutvalget i kommune A er det som har hyppigst møtefrekvens og størst spredning i dagsordenen og omfang av saker i utvalget. I tabell 5.2 framgår det at utvalget her behandlet flere saker som omhandler omorganisering/ending. I 2000 ble det diskutert å gjennomføre en omfattende politisk og administrativ omorganisering. Forslaget ble imidlertid lagt på is, men var et sentralt tema for politikere, toppledelsen, tillitsvalgte og øvrige ansatte det gjeldende året. Sett fra de folkevalgtes ståsted var administrasjonsutvalget godt involvert i diskusjonene rundt de organisatoriske endringene. Medlemmer fra både Høyre og Arbeiderpartiet mener utvalget arbeidet godt i den aktuelle perioden. De samme medlemmene er også fornøyde med hvordan utvalget generelt fungerer, og hevder at ”det spiller en viktig rolle i kommunen”. På spørsmål om de folkevalgte har merket endring med hensyn til utvalgets oppgaver og gjøremål, svarer et utvalgsmedlem slik:

⁵⁷ Dette betyr ikke at ikke endringene ble diskutert i andre partssammensatte fora i organisasjonen.

”Ja, administrasjonsutvalget er vel endra. Vi har delegert mye mer til administrasjonen enn tidligere. Du kan si det er rydda plass til orienteringssaker, diskusjoner og debatter. Når endringer planlegges, så tar administrasjonen det opp med oss. Det skjer ingen ting spesielt her uten at ikke politikerne blir involvert. Jeg vil si vi har stor innflytelse over strategiske spørsmål.” (Høyre)

Det er altså rådmannen som bringer saker opp på administrasjonsutvalgets agenda, og man holder strengt på de formelle rutinene for dette. Jeg blir likevel fortalt at utvalgsmedlemmene – folkevalgte så vel som tillitsvalgte – i stor grad tar opp saker som ikke står på agendaen til diskusjon. Man har også en praksis der man på møter *bestiller* saker fra rådmannen – som fungerer som utvalgets sekretær – som følge av diskusjoner. Arbeidsgiverrepresentantene betrakter administrasjonsutvalget som en viktig arena for tillitsvalgte:

”Her er det veldig, veldig viktig for tillitsvalgte. Det er den plassen de kommer lengst. Jeg tror nesten det er viktigere for dem enn for oss, for vi får uansett god informasjon fra rådmannen.” (Arbeiderpartiet)

De folkevalgte har her valgt å delegere noe mindre beslutningsmyndighet til rådmannen og administrasjonen enn det som er praksis i de tre NPM-kommunene. Dette kan til en viss grad forklare at utvalgsmedlemmene selv beskriver utvalget som aktivt. Vi har likevel sett at ett utvalgsmedlem nettopp framhever økt delegering som tidsfrigjørende til fordel for diskusjoner som berører arbeidsorganisasjonens utvikling. Ordføreren er heller ikke av den oppfatning at utvalgets stilling er et resultat av delegeringsgrad og/eller struktur. På spørsmål om hvorvidt flat organisatorisk struktur og utstrakt delegering til rådmannen og administrasjonen vil redusere utvalgets viktighet, svarer han:

”Nei. Administrasjonsutvalget vil fortsatt være et viktig organ. Ikke minst i forhold til endringer. Når det blir spørsmål om hvor omfattende de vil bli, og hvor mye det vil koste, så vil alltid administrasjonsutvalget spille en viktig rolle.”

Utvalgets arbeidsgiverrepresentanter framstår som svært samstemte i sin vurdering. Disse medlemmene forteller også at utvalget i liten grad bærer preg av politiske skiller. I den forbindelse er det verd å merke seg at dette er en liten kommune. Alle informantene, uavhengig av posisjon, forteller at kommuneorganisasjonens ”gjøren og laden”, både som tjenesteprodusent og arbeidsgiver, er samtaletema. De folkevalgte får en rekke direkte henvendelser om ”ståa i kommunen”. Kommunens størrelse ser derfor her ut til å bidra til økt politisering (Egeberg 1981). Det er rimelig å anta at informasjonsstrømmen til de folkevalgte også begrenser rådmannens dagsordensmakt, fordi folkevalgte vil ha svar på om de ulike ”historiene er sanne”. Rådmannen mener det er viktigere å ha et forum der ulike problemstillinger kan diskuteres, framfor å holde strengt på skillet mellom politikk og administrasjon:

”Bare da kan politikerne fungere som gode ambassadører i kommunen i den forstand at de kan forklare folk på butikken hva som skjer og hvorfor. De gir legitimitet.”

Administrasjonsutvalget representerer derfor en slags utsjekkingsmulighet for rådmannen, samtidig som det også fungerer som en legitimitetsbase. Motstykket finner vi i kommune F.

5.5.2 Dagsorden 2: Jeg føler ikke jeg har noe arbeidsgiveransvar

I motsetning til kommune A er NPM-kommune F en stor kommune, noe som gjør det mer problematisk for de folkevalgte utvalgsmedlemmene å ha oversikt over aktuelle problemstillinger i arbeidsorganisasjonen. Vi ser også at de to kommunene skiller seg fra hverandre i forhold til administrasjonsutvalgets møtehyppighet, og hvilke saker utvalget har til behandling. I 2000 ble det avholdt tre møter for alle utvalgsmedlemmene med en dagsorden som bar preg av mange informasjonssaker (tabell 2). Det er også flere utvalgsmedlemmer som mener møtene i stor grad benyttes til enveisinformasjon fra administrasjonens side.

I denne kommunen har de folkevalgte delegert mye ansvar til rådmannen og administrasjonen, og skillet mellom politikk og administrasjon er relativt rendyrket (se tabell 4.1). Like fullt hevder folkevalgte at administrasjonsutvalget har en rolle å spille. *Hvilken rolle utvalget tillegges* varierer noe i de forskjellige partiene. Politikere med ståsted i Høyre vektlegger utvalget som et kontroll- eller justeringsorgan, mens arbeiderpartipolitikere ønsker seg større innflytelse over den faktiske utviklingen innenfor kommuneorganisasjonen. Da ”det nye” administrasjonsutvalget skulle settes sammen etter kommune- og fylkestingsvalget i 1999 var dette en motsetning som var høyst virksom. Valget ga et borgerlig flertall i kommunestyret, og politikere fra Høyre og Senterpartiet forteller at de jobbet hardt for å unngå et administrasjonsutvalg der Arbeiderpartiet og tillitsvalgte ville kunne oppnå flertall: ”Og det lyktes vi med”, som en av informantene uttaler. Ulike syn på administrasjonsutvalgets rolle illustreres også i sitatene nedenfor:

”I kommuneloven fikk vi et godt redskap til å sette grenser mellom politikk og administrasjon. Det er et klart flertall i kommunestyret som mener at rådmannen skal få stelle med det administrative. Jeg synes likevel den grensen er trukket for langt. Vi burde hatt flere saker, og de burde være mer interessante. Ikke minst som støtte og hjelp for rådmannen i hans hverdag. Men det ber han ikke om, og det skuffer meg. Da kan han jo gjøre akkurat hva han vil.” (Arbeiderpartiet)

”Skulle vi begynne å blande oss inn i den daglige driften ville vi fått kaos. Vi må ha en klar leder, og så lenge vi aksepterer rådmannens måte å lede på, så må vi godta dette. Men ved innsparinger og lignende – som i omorganiseringsprosessen – da vil gjerne en del politikere være med og styre. Men hvis du først har gitt fra deg oppgaver, og du har sagt at rådmannen skal styre og spare, så kan du ikke overdrive enkeltheter i hans

beslutninger. Vi må holde tunga rett i munnen.(...) Jeg regner administrasjonsutvalget som en sikkerhetsventil. Det blir mer å korrigere en kurs.” (Høyre)

Generelt mener politikerne at rådmannen ”holder kortene tett til brystet”, og at han har stor dagsordensmakt. Jeg finner likevel et politisk skille når det gjelder hvorvidt dette oppleves som problematisk. I den borgerlige fløy sies det gjerne at ”vi stoler på rådmannen”, og det vises til rådmannens ansettelsesavtale, som er ”krystallklar” på ansvarsområder. Rådmannens ansettelsesavtale er unndratt offentligheten og var verken tema eller skue for administrasjonsutvalget, men ble behandlet av formannskapet.

Utviklingsspørsmål, eller saker som berører spørsmål vedrørende organisatorisk endring, har heller ikke stått på administrasjonsutvalgets dagsorden i 2000. I den aktuelle perioden ble det foretatt ”organisatoriske justeringer”: Ett ledernivå ble fjernet, mennesker ble omplassert både fysisk og i forhold til arbeidsinnhold, og målet var å spare flere titalls millioner. Arbeidsgiverrepresentantene var av den oppfatning at møtene i denne perioden var for få, og tilgang på informasjon var for dårlig:

”Jeg er skuffa over at det har vært så få møter. Da omorganiseringen satte i gang følte jeg vi fikk mer info ved å møte folk på gata og høre deres frustrasjoner, enn det vi fikk opplyst om i det politiske liv. Personlig følte jeg at rådmannen ønsket å legge et lokk over det.” (Frp)

”Jeg føler ikke jeg har noe arbeidsgiveransvar. Jeg vet ikke hva som skal skje. Jeg kan ikke være noen pådriver. Vi har ikke møter, og det er mye vi ikke får tatt opp. Det er flere saker vi kunne diskutert, blant annet mangelen på ressurser innenfor pleie og omsorg, og stort sykefravær er en annen ting. Men vi er ikke på banen.” (Sp)

”Jeg hadde gledet meg til å sitte i administrasjonsutvalget, men har blitt veldig skuffa. Loven sier jo at kommunestyret kan velge å delegerere til utvalget – men skjer det? Vi har jo vedtatt et delegeringsreglement og vi har pekt på det som kommunestyret har sagt at vi skal behandle, men det har administrasjonen oversett. Dette med betydelig omorganisering, for eksempel, vi har lurt på hvor grensen der går.” (DNA)

”Vi var i veldig liten grad inne i omstillingsprosessen. Helt personlig hadde ikke jeg noe behov for det, men mer informasjon kunne jeg ønske, slik at jeg var trygg på at ikke kommunen brøt avtaleverket i forhold til de ansatte. Og det vil ikke jeg være med på. Det har jeg sagt helt klart ifra om. Det må i så fall ordnes opp i.” (H)

På tvers av partigrensene ser vi at arbeidsgiverrepresentantene etterlyser saker som etter deres mening burde vært behandlet i administrasjonsutvalget. Ikke minst gjelder dette spørsmål som direkte relateres til omstillingsprosessen. Vi ser også at de folkevalgte jevnt over etterlyser informasjon og saksopplysninger. Særlig er det et ønske om å få mer informasjon fra rådmannen, som i denne kommunen

ikke møter i utvalget. Dette – sier en av informantene – signaliserer at han betrakter utvalget som et ”lite viktig forum”. Det er imidlertid en sentral person i rådmannens stab som fungerer som sekretær og bindeledd til administrasjonen. Arbeidsgiverrepresentantene opplever at sekretæren holder strengt på formelle prosedyrer og dagsorden, noe som begrenser hvilke spørsmål som gjøres til gjenstand for diskusjon i møtene. De folkevalgte ser dette som særlig problematisk for ansatterepresentantene. Ved flere anledninger har tillitsvalgte forsøkt å ta opp saker til diskusjon, men blitt stoppet av sekretæren fordi formelle retningslinjer for saksgang ikke er fulgt. De borgerlige politikerne har en viss forståelse for sekretærens portvaktfunksjon, og ”at man må være firkantet i forhold til saksgangen”. Jeg finner likevel at arbeidsgiverrepresentantene jevnt over betrakter utviklingen innen utvalget som uheldig: Mangel på informasjon og saker vanskeliggjør utvalgets arbeid med hensyn til å kunne ivareta det overordnede arbeidsgiveransvaret. Når de borgerlige representantene likevel velger å gi sin støtte til sekretærens måte å håndtere sakstilstrømmingen til utvalget på, bør dette ses i sammenheng med ønsket om å vokte porten mot at Arbeiderpartiet og fagforeningene skal få innflytelse.

Arbeiderpartimedlemmene i administrasjonsutvalget framstår nemlig som langt mer frustrerte over utvalgets funksjon på undersøkelsestidspunktet. De opplever at skillet mellom politikk og administrasjon er ”trukket for langt”, og det refereres til at det er forhold mellom ledelsen og hovedtillitsvalgte som i dag ikke fungerer godt nok, og som burde være tema for utvalget. Representanten er bekymret over at hovedtillitsvalgte opplever å ha manglende innflytelse i organisasjonen generelt, og i omstillingsprosessen spesielt. Skillet mellom politikk og administrasjon, og en lite taletrengt rådmann, ser ut til å ha bidratt til påstander, spekulasjoner og rykter hvis sannhetsgehalt utvalgsmedlemmene strides om. Denne striden ser, som allerede sagt, også ut til å være farget av politisk tilhørighet.

Jeg har omtalt at delegeringsgrad og politisk sammensetning ser ut til å påvirke administrasjonsutvalgets rolle i kommuneorganisasjonen. Videre har jeg også trukket fram at rådmannen har relativt stor dagsordensmakt når det gjelder å bestemme hvilke saker som bringes opp til administrasjonsutvalget. La oss derfor se nærmere på hvordan administrasjonsutvalget vurderes og omtales av personer i *denne* posisjonen.

5.6 Rådmannen med bukta og begge endene?

Bestemmelsen om administrasjonsutvalget kan betraktes som en lovens tvetydighet. Et sterkt og aktivt administrasjonsutvalg vil kunne bli besværlig for en rådmann som i lovteksten er gitt stor grad av råderett over spørsmål som berører arbeidsorganisasjonen. Hva som skal være innenfor rådmannens

domene vil kunne bli gjenstand for diskusjon der ulike interesser støter mot hverandre. Denne mulige interessekonflikten er noe alle folkevalgte i større eller mindre grad føler. I kommune C, D, E og F, der rådmannen er delegert betydelig myndighet, oppleves balansegangen som vanskeligere enn i de øvrige kommunene. Særlig forteller ordførere at de er ”varsomme med ikke å tråkke i rådmannens bed”. Jeg har også antydning at tilliten til rådmannen og toppledelsen kan være påvirket av politisk ståsted.

Rådmennene på sin side har en ansettelsesavtale med kommunestyret der ulike mål og resultater er fastsatt. Dette forplikter, men representerer også en slags frihet, fordi *måten* målene og resultatene oppnås på, i større grad kan avgjøres av rådmennene og den øvrige toppledelsen. Rådmannens vurderinger av administrasjonsutvalget vil få større betydning i kommuner som praktiserer stor grad av delegering, fordi rådmannen her står i en friere situasjon når det gjelder å avgjøre hvilke saker som havner på utvalgets bord. Og generelt uttaler rådmennene seg mer ”lunkent” enn det vi så var tilfelle blant ordførere: Administrasjonsutvalget karakteriseres som ”et mer tilbakeleent organ” og ”mindre synlig”, sett i forhold til tidligere. Ellers ser vi at styrken i karakteristikene, og de begreper som benyttes, er varierende. Det nye i disse sitatene er likevel at rådmennene i NPM-kommunene omtaler administrasjonsutvalget som en historisk etterlevning:

”De har nok fått færre saker og har fått en mer tilbakeleent rolle, men alle prinsipielle saker tar vi til administrasjonsutvalget for å få signaler og synspunkter. Vi har også langsiktige strategidiskusjoner. Det kan være at det er kulturelle aspekter ved denne organisasjonen som vi bør ta vare på – stedsspesifikke ting som ikke jeg vet om som kan spille inn. Det gir legitimitet.” (Kommune A)

”Det er viktig, men det avhenger litt av hvem – politikere – som sitter der. Nå har vi i denne perioden hatt både ordfører og varaordfører der. Det var ikke sånn før og da var det ikke alltid at det var hold i beslutningene når de kom til formannskapet og kommunestyret. Det ble noe på sida. Men nå fungerer det godt.” (Kommune B)

”Vi vet jo at administrasjonsutvalget strider mot de generelle føringer som ligger i kommuneloven. Det var en brist i logikken, men ble et krav i siste runde i Stortinget. Min bevisste policy har vært å bruke dem minst mulig. Det er veldig få saker der jeg som rådmannen sier at det var en fin sak for administrasjonsutvalget. Strategidiskusjoner har ikke vært ført i utvalget. Men, kan hende er det en endring i det nå. Vi har fått inn noen nye politikere som har kapasitet til å ta sånne debatter.” (Kommune C)

”Jeg tror ikke administrasjonsutvalget har noen særlig fremtid (...). Men, jeg har hatt glede av flere diskusjoner der i det siste. (...) men hvis de for eksempel grep inn og tok en tilsetning, eller at en uenighet mellom meg og de tillitsvalgte ble løftet opp dit, da

hadde jeg blitt skikkelig rasende. Det ville være en uting om de tillitsvalgte skulle begynne å benytte seg av løftmuligheten for å spille ut rådmannen. Men muligheten ligger der, der er en sovende konflikt.” (Kommune D)

”Jeg mener det har overlevd seg selv. I dag er det delegert så mye til rådmannen, og man kommer raskt i en situasjon der man diskuterer ting som egentlig ligger til rådmannsfunksjonen å bestemme. (...) Vi hadde planer om å kutte det helt ut, men da ble det bråk og vi orket ikke å kjøre den prosessen. Jeg er ikke begeistret for administrasjonsutvalget, og slik jeg ser det er det først og fremst en symbolsk greie.” (Kommune E)

”Administrasjonsutvalget er en historisk etterlevning. På 1980-tallet var det et dynamisk og spennende organ i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, men det er jo i orden nå. Vi har jo nesten ikke saker til dem lenger, og vi sliter med å finne en rolle til det. Administrasjonsutvalget har hatt sin tid.” (Kommune F)

Det er noen interessante argumenter som kan utledes av sitatene. I to av kommunene (A og B) hevder rådmennene at administrasjonsutvalget fortsatt spiller en forholdsvis sentral rolle i organisasjonen. I den forbindelse ser vi også at det i kommune B og C vises til at utvalget til en viss grad har revitalisert seg, fordi man har fått politiske medlemmer med ”kapasitet” som arbeidsgivere. I kommunene C, D, E og F omtales utvalget i mindre positive vendinger. Dels vises det til ”den sovende konflikten” i forholdet mellom rådmannen og administrasjonsutvalget, og dels omtales administrasjonsutvalget som en historisk etterlevning som tilhører ”den gamle tida”. La oss ta den sovende konflikten først.

I tre av sitatene framgår det at rådmannen har en strategisk interesse i å kontrollere administrasjonsutvalgets agenda. Rådmennene forteller åpent at de søker å sikre seg dagsordensmakt. På spørsmål om hvorvidt det er behagelig med et litt akterutseilt administrasjonsutvalg, svarer en av rådmennene: ”Ja jøss, det er jo et konfliktpotensial der som kan være alvorlig. Det er viktig å unngå at man havner der.” Og rådmennene kan framføre slike argumenter uten blygsel, noe de helt klart også gjør – de kan lene seg til det som var ”ekspertenenes” mening: Lovutvalget betraktet jo administrasjonsutvalget som ”en brist i logikken”. Det skulle *egentlig* ikke ha vært innlemmet i loven. Det ser ut til at dette ”egentlig” er med på å rettferdiggjøre en taktikk der bukta og begge endene tilfaller rådmannen. For rådmennene framstår det som ”rasjonelt” og ”fornuftig” å begrense administrasjonsutvalgets virke innenfor kommuneorganisasjonen. Det kinkige er imidlertid at hovedtillitsvalgte er av en annen oppfatning.

Også de hovedtillitsvalgte er seg bevisst det konfliktpotensialet som ligger i forholdet mellom administrasjonsutvalget og rådmannen. Men særlig for hovedtillitsvalgte i NPM-kommunene er det

nettopp administrasjonsutvalget som mulig konfliktarena som framheves som viktig. Administrasjonsutvalget representerer en *mulighet* og en slags *forsikring*, noe dette sitatet illustrerer godt:

”Administrasjonsutvalget har fått en klart redusert rolle. Vi diskuterte lenge om vi skulle legge det ned, men fant ut at vi bør ha et sted å anke beslutninger, og ansvarliggjøre politikere. Særlig det siste ble viktig. Hvis rådmannen hadde laget et vanntett skott mellom seg og politikere, så hadde det vært det eneste stedet der vi kunne ha møtt politikere ved bordet. Derfor bør det være der.” (Kommune D)

”En klart redusert rolle” til tross, hovedtillitsvalgte betrakter administrasjonsutvalget som en viktig arena fordi utvalget representerer en mulighet til å synliggjøre hva som etter de hovedtillitsvalgtes oppfatning skjer i organisasjonen, noe som også vil kunne åpne opp for reaksjoner fra arbeidsgiverrepresentantene. Hovedtillitsvalgte vektlegger de folkevalgtes arbeidsgiverrolle i det øyeblikk de interne forholdene i arbeidsorganisasjonen tilspisser seg. Muligheten til å stemme – si ”nei” – er et annet aspekt som hovedtillitsvalgte framhever som viktig: ”Det er viktig med stemmerett. Det er politiske grupperinger, så vi har jo en påvirkning der.”

Det andre argumentet som rådmennene bruker er at administrasjonsutvalget tilhører den ”gamle tida”. Utviklingen i en av NPM-kommunene reiser tvil om et slikt utsagn. Her (kommune E) kunne rådmannen fortelle meg at han i lengre tid hadde vurdert gevinsten ved å foreslå en nedleggelse av utvalget opp mot den kampen han visste ville komme fra tillitsvalgtes side. Til tross for at tillitsvalgte her har hatt en ”ganske svak posisjon”, som de selv formulerer det, valgte rådmannen å ”droppe kampen om nedleggelse”: Han fryktet konsekvensene av tillitsvalgtsystemet mobiliseringsmuligheter – både i arbeidsorganisasjonen og i det politiske system. I stedet satset han på at utvalget skulle gå en naturlig død i møte. Det kan synes som om han tok feil. En uventet allianse oppsto:

”Det var helt dødt. Det var ikke møter på 1 ½ år. Vi maste og maste. Vi etterlyste hvorfor ikke prinsipielle saker kom til administrasjonsutvalget. Det var når politikere fikk nyss om staa at det endra seg. De første møtene jeg var på handlet om hvorvidt administrasjonsutvalget skulle fungere. Nå fungerer det. Det kommer en del saker.” (Tillitsvalgt, Kommune E)

Kommune- og fylkestingsvalget i 1999 medførte utskiftninger blant de folkevalgte, og arbeidsgiverrepresentantene i administrasjonsutvalget ble byttet ut. Tillitsvalgte trekker fram dette som en vesentlig årsak til at utvalget ble revitalisert. De nye representantene, særlig arbeiderpartipolitikere, ønsket en formell møteplass med de ansattes representanter. I dag møtes utvalget fire ganger i året, og har blant annet diskutert mål for arbeidsorganisasjonen og personalpolitiske retningslinjer. Tillitsvalgte understreker administrasjonsutvalget først og fremst som en viktig ”ansvarliggjøringsarena”:

Rådmannen må her tidvis forsvare de beslutninger han tar, og som tillitsvalgte er uenige i. Hovedtillitsvalgte beskriver utvalget som en arena der de i større grad blir ”hørt” og ”lyttet til” enn i organisasjonens øvrige medvirkningsfora. Utviklingen i denne kommunen er interessant, fordi det reiser spørsmål om hvorvidt administrasjonsutvalgets posisjon som medvirkningsorgan virkelig tilhører ”den gamle tida”. Kanskje er det snarere et spørsmål om motstridende interesser når det gjelder *hva* utvalget skal være og *hvordan* det skal fungere i ”den moderne kommune”? Dette eksempelet viser også at alliansen mellom politikere og hovedtillitsvalgte kan få konsekvenser, og det i kommuner der skillet mellom politikk og administrasjon er forholdsvis rendyrket.

Det tredje argumentet som en rådmann benytter (kommune F) for å minimalisere administrasjonsutvalgets viktighet, er at utvalget har utspilt sin rolle fordi forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er ”... i orden nå”. Mitt materiale indikerer at dette utsagnet beror på øynene som ser:

”Det er nesten ikke møter. Det har en ubetydelig rolle. Det er bare for å unngå brudd at vi fortsatt har det. Ut ifra sykemeldingsstatistikken ser vi jo at vi har problemer i denne organisasjonen, det er konflikter her, og det burde bli diskutert i administrasjonsutvalget. Vi savner et organ der vi kan diskutere mer overordnede strategier i forhold til arbeidsgiverrelaterte spørsmål. Det var slik administrasjonsutvalget fungerte før. Nå gjør det ikke det lenger.” (Tillitsvalgt, Kommune F)

På intervjutidspunktet var relasjonen mellom hovedtillitsvalgte og rådmannen tilspisset. De hovedtillitsvalgte følte seg utestengt fra arenaer der viktige beslutninger ble fattet. Som vi ser av sitatet, og som tidligere omtalt, fungerte heller ikke administrasjonsutvalget godt. Situasjonen illustrerer hvordan ulike interessekonflikter og maktforhold synliggjøres i konflikter. Den siterte informanten mener rådmannen legger klare begrensninger på administrasjonsutvalgets arbeid og handlingsrom. Vi skal imidlertid forlate politikere, rådmenn og hovedtillitsvalgte og heller bevege oss lenger ned i arbeidsorganisasjonen. Er det slik at den reduserte betydningen som administrasjonsutvalget særlig ser ut til å ha fått i NPM-kommunene også påvirker ansattes vurderinger av utvalget?

5.7 Ansattes vurdering av administrasjonsutvalget

”Jeg lurer på om de ansatte er klar over at vi er i administrasjonsutvalget, og hva vi stiller med. Før var de jo det, særlig under lønnsforhandlingene, men nå – etter åtte år med administrative lønnsforhandlinger – ja, det er ikke godt å vite.” (Arbeidsgiverrepresentant - Høyre)

Den siterte politikeren stiller et interessant og sentralt spørsmål som bringer oss over til ansattes vurdering av administrasjonsutvalget som innflytelseskanal. I den forbindelse er *legitimitet* et sentralt begrep. Weber har sagt at ”enhver makt, ja selv enhver livssjansje overhodet, har behov for å

rettferdiggjøre seg selv” (Weber 1971:87). Selv om det ”tatt for gitt” gjerne understrekes som et tydelig tegn på at en ordning er institusjonalisert, så vil institusjonelle ordninger fra tid til annen måtte rettferdiggjøres og forklares. Legitimering er å betrakte som en slik forkalrings- og rettferdiggjørelsesprosess (Berger og Luckmann 1966:111). Berger og Luckmann sier forklaringene er vel så mye legitimerende instrumenter som de er etiske elementer i tradisjonen. Legitimering forteller ikke kun hvorfor du og jeg bør utføre én handling framfor en annen, legitimering forteller oss også hvorfor ting er som de er. Det å legitimere en innretning viser derfor til det å forklare en institusjonell orden ved å gi dens ”allmenne” eller objektiverte mening en kognitiv gyldighet. Dersom virkeligheten ikke lenger stemmer overens med vår kognitive forståelse, det fornuftsbestemte og erfaringsbegrunnede, vil vi begynne å stille spørsmål ved en institusjons legitimitet.

Kommuneloven og NPM kan i denne sammenheng sies å ha brakt administrasjonsutvalgets legitimitet som medvirkningsorgan på dagsorden i norske kommuner. I tabellene nedenfor er administrasjonsutvalgets legitimitet som partssammensatt organ søkt operasjonalisert gjennom variabler som er ment å fange opp ansattes kunnskaper om, og holdninger til, utvalget. I spørreundersøkelsen ble det stilt generelle spørsmål som kan sies å berøre administrasjonsutvalgets status og legitimitet. Spørsmålene var: a) *Hører du mye om det som skjer i administrasjonsutvalget?*, b) *Er du interessert i det som skjer i administrasjonsutvalget?*, c) *Er administrasjonsutvalget viktig i din kommune?*, d) *Gjør de tillitsvalgte i administrasjonsutvalget en viktig jobb i forhold til å sikre de ansatte innflytelse i kommuneorganisasjonen?*, e) *Er andre samarbeidsfora mellom partene i kommunen viktigere enn det administrasjonsutvalget er?* og f) *Er administrasjonsutvalget et egnet sted å diskutere problemer, gi råd til ledelsen og lage planer som berører hele arbeidsorganisasjonen?*. For hvert spørsmål var det en gradert skala fra 1 til 5, der verdien 1 representerte ”Absolutt ikke”, og 5 ”I stor grad”.⁵⁸ På grunn av plasshensyn har jeg her valgt kun å presentere verdiene 4 og 5 som et sammensatt mål:

Tabell 5.4: Ansattes vurdering av administrasjonsutvalget (N= min.452, max 847)

Ulike dimensjoner v/adm.-utvalget	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner			z-verdi ⁵⁹	N/ N-total
	A	B	C	D	E	F		
a) Informasjon om utvalgets arbeid	27 %	7 %	11 %	11 %	5 %	5 %	1,64**	83/831
b) Interessen for utvalgets arbeid	51 %	25 %	26 %	23 %	30 %	32 %	1,08	248/821
c) Viktigheten av utvalget	90 %	74 %	82 %	37 %	34 %	43 %	5,33**	371/626
d) Kvaliteten på tillitsvalgtes jobb	75 %	61 %	60 %	23 %	20 %	25 %	5,04**	247/576
e) Er andre fora viktigere?	48 %	44 %	26 %	26 %	47 %	27 %	0,76	151/416
f) Egnet med-virkningsforum	44 %	32 %	30 %	38 %	33 %	31 %	0,47	148/448

*p<.05; **p<.01

⁵⁸ Det ble også gitt et sjetste alternativ: ”Vet ikke”. Andelen ”Vet ikke” vurderes som ”bortfall av data”.

⁵⁹ z-verdien måler om det er signifikante forskjeller mellom de to kommunegruppene, og om denne er større enn den innbyrdes ulikheten.

Tabellen viser at ansatte i kommune A jevnt over vurderer administrasjonsutvalget mer positivt enn det arbeidstakerne i de øvrige kommunene gjør: 90 prosent svarer at administrasjonsutvalget er viktig ”i ganske stor grad/i stor grad”, og 75 prosent mener at tillitsvalgte gjør en god jobb i forhold til å sikre ansatte innflytelse i utvalget. Dette stemmer godt med det som framkom i avsnittene foran, der også kommunens folkevalgte betrakter administrasjonsutvalget som et viktig forum. Det er likevel også her vi finner flest arbeidstakere som svarer at *andre* partssammensatte fora er viktigere, når målet er å sikre ansatte innflytelse. Når vi husker at rådmennene i NPM-kommunene omtalte administrasjonsutvalget som lite viktig, er det interessant at i kommune D og F svarer kun henholdsvis 26 og 27 prosent at *andre* samarbeidsfora er viktigere enn administrasjonsutvalget ”i ganske/i stor grad”. Tabellen viser at variasjonen mellom kommunegruppene er større enn den interne forskjellen i hver av gruppene på flere av variablene, men spesielt i forhold til hvordan respondentene har svart på spørsmål c og d: Administrasjonsutvalgets viktighet, og hvorvidt tillitsvalgte gjør en viktig jobb. Vi skal på de nærmeste sidene gå litt nærmere inn på ulike sider ved denne tabellen.

5.7.1 Lite kunnskap om administrasjonsutvalget

Ansatte svarer jevnt over at de får lite informasjon om administrasjonsutvalgets arbeid. Vi ser at kommune A, med sine 27 prosent, skiller seg ut også i forhold til dette spørsmålet. Det synes her å være flere som mener de får informasjon om utvalgets arbeid, sett i forhold til ansatte i de øvrige fem kommunene. Som før omtalt er dette en liten kommune, noe som kan indikere at størrelse er en viktig variabel. Den hypotesen svekkes imidlertid dersom vi ser på kommune E, som også er liten av størrelse. Kun 5 prosent er her av samme oppfatning.

Under intervjuene fortalte informantene at de generelt hadde dårlig kjennskap til utvalget. Både ansatte og tillitsvalgte, også hovedtillitsvalgte for enkelte forbund, var usikre på hva administrasjonsutvalget *er*, hva de *driver* med og *hvem* som sitter der. Følgende sitat er illustrerende:

”Ja, jeg har hørt om det, men det er så mange utvalg. Jeg har vel ikke noe spesielt inntrykk av det i det hele tatt (...) Nei, hva er det de driver med? Jeg har ikke peiling.”
(Ansatt, kommune E)

”Sitter ikke fagorganiserte i administrasjonsutvalget? Da bør jo det være viktig for oss. Jeg bare snappa opp i lunsjen at hun ene satt der. Det var noe om en personalplan, men jeg fikk ikke svar på hva det var for noe.” (Ansatt, kommune D)

”Administrasjonsutvalget er et partssammensatt organ. Men jeg skal være ærlig med deg, jeg ringte en annen hovedtillitsvalgt som sitter i utvalget, og det var hun som fortalte meg hva det går ut på.” (Hovedtillitsvalgt, kommune B)

Også sentralt plasserte ledere tilkjennega liten kjennskap til administrasjonsutvalgets gjøren og laden. Enkelte nytilsatte ledere visste ikke hva administrasjonsutvalget holdt på med: ”Jeg vet verken hvem som er leder der, hvem som er medlemmer der, eller hva de gjør for noe.” De som faktisk kjente til utvalget sa gjerne: ”Nei, administrasjonsutvalget hører vi ikke mye til lenger.” Går vi tilbake til tabell 5.3 ser vi at databortfallet øker i takt med spørsmålenes detaljeringsgrad. Det er eksempelvis kun 448 av 861 som har svart på spørsmålet om hvorvidt administrasjonsutvalget er et egnet medvirkningsforum (f). Fra et medvirkningsperspektiv er dette interessant, i og med at utvalget skal kunne ivareta saker som angår arbeidstakere i møte med kommunen som arbeidsgiver.

En rimelig forklaring på at ansatte på ulike nivåer vet lite om administrasjonsutvalget er aktivitetsnivået. Vi vet at det har vært varierende og spesielt lavt i to av NPM-kommunene. I tillegg har vi også sett at antall saker, og sakenes art, har variert fra kommune til kommune, men at det i alle kommunene hevdes at disse er blitt færre i løpet av 1990-tallet. Gjennom intervjuer med ansatte framgår det imidlertid at det aldri har vært overflod av informasjon fra administrasjonsutvalgets side, men at administrasjonsutvalget var mer merkbart når dette var direkte involvert i ansettelses- og permisjonssaker. Det er likevel rimelig å anta at manglende informasjon er med på å påvirke hvor interessert man er i utvalget, og hvor viktig man anser det for å være. Dette underbygges i korrelasjonsmatrisen nedenfor:

Tabell 5.5: Korrelasjonsmatrise basert på Spearman’s rho med aktuelle variabler vedrørende administrasjonsutvalget. N=min 420, max 847.

	a) Interessert?	b) Viktig?	c) Hovedtillitsvalgtes (htv) jobb	d) Andre fora viktigere?	e) Egnethet?
a) Info?	0,398**	0,277**	0,328**	-0,074	0,117*
b) Interessert?		0,331**	0,238**	-0,044	0,142**
c) Viktig?			0,607**	-0,140**	0,181**
d) HTVs jobb?				-0,107*	0,235**
e) Andre fora?					0,023

*p<.05; **p<.01

Det er signifikante korrelasjoner mellom informasjon om administrasjonsutvalget og de øvrige variablene, bortsett fra d). De som opplever å få informasjon er også mer interessert i det som skjer i utvalget, at de synes utvalget er viktig og at tillitsvalgte der gjør en god jobb, og de betrakter utvalget som et egnet sted for å diskutere problemer, gi ledelsen råd og lage planer som berører hele organisasjonen. Vi ser også at jo mindre viktig ansatte mener administrasjonsutvalget er som innflytelseskanal, desto mer tilbøyelig vil man være til å vurdere andre partssammensatte fora som mer

betydningsfulle enn administrasjonsutvalget. Når ansattes kunnskap om administrasjonsutvalget framstår som så vidt begrenset, reiser dette tvil om utvalgets legitimitet som partssammensatt organ blant arbeidstakerne. Materialet gir oss ingen mulighet til å undersøke om denne tidligere var gjennomgående høyere. Vi ser imidlertid signifikante ulikheter mellom kommunegruppene i spørsmålet som berører administrasjonsutvalgets viktighet.

60 prosent av de ansatte har svart at de ”i ganske stor grad/i stor grad” mener administrasjonsutvalget er viktig. Vi ser også at de som vurderer administrasjonsutvalget som viktig også gjerne vurderer tillitsvalgte arbeid i administrasjonsutvalget som viktig. Dette indikerer at hovedtillitsvalgte vil kunne tape legitimitet som talerør for de ansatte i de kommuner der utvalgets posisjon er minimalisert, fordi de vil kunne tillegges en ”skyld” for at ansatte ikke får gjennomslag for viktige saker i organisasjonen, for eksempel i en omstillingsprosess. Nå vet vi imidlertid at administrasjonsutvalget ikke er det eneste partssammensatte forumet vi finner i de seks kommunene. Ut ifra svarfordelingen over ser vi også at ansatte i de tradisjonelle kommunene, altså A, B og C, gjennomgående rangerer administrasjonsutvalget som mer viktig enn øvrige arbeidstakere. Det er likevel grunn til å undersøke hvilken effekt organisasjonsmodellen får når også analysen tar hensyn til andre uavhengige variabler. ”Viktighetsvariabelen” har imidlertid så vidt store avvik fra en normalfordeling, og et sammensatt skalamål er konstruert av de variablene a til d.⁶⁰ Under ser vi hvilke variabler som har effekt på den avhengige⁶¹:

Tabell 5.6: Ansattes vurderinger av administrasjonsutvalget som innflytelseskanal. N= 492

Modell	Std.	Beta	T
Konstant	0,757		16,49**
Kjønn	0,307	-0,045	-1,08
Ansiennitet totalt	0,014	0,039	0,97
Lønnstrinn	0,014	-0,096	-2,31*
Lederkontakt	0,083	0,139	3,54**
Fagorganisert	0,478	0,095	2,39*
Organisasjonsmodell	0,282	-0,467	-11,25**
Kommunestørrelse	0	0,015	0,358
R ² =0,256 F=25,07 F-sig: 0,000			
B: Regresjonskoeffisient, Std.: Regresjonskoeffisientens standardavvik, t: Students t, Sig: Signifikanssannsynlighet			

Jo høyere lønnet ansatte er, jo større er sannsynligheten for at de vil betrakte administrasjonsutvalget som uviktig. Det kan være i det minste to forklaringer på dette. For det første kan det være at høyt lønnede arbeidstakere er bedre informert om *hvor* beslutninger treffes i kommunen, fordi de sitter nærmere de faktiske beslutningstakerne. Denne forklaringen svekkes imidlertid ved at lederkontakt påvirker vurderingen i positiv retning. En annen forklaring kan være at ansatte i høye lønnstrinn, og

⁶⁰ Se avsnitt 4.5.5 for nærmere presentasjon av målet.

⁶¹ Som omtalt i kapittel 4.5.6 inkluderer jeg kommunestørrelse i analysen når organisasjonsmodell inngår, pga. korrelasjon ml. de to.

som gjerne er plassert høyere opp i den hierarkiske strukturen, formelt eller uformelt, får ivaretatt sine interesser som arbeidstaker bedre andre steder enn i administrasjonsutvalget. Foruten lønnstrinn og lederkontakt ser vi også at fagorganisert og organisasjonsmodell innvirker på ansattes vurderinger, sistnevnte variabel er den som forklarer mest. Modellen bekrefter at ansatte i de tradisjonelle kommunene vurderer administrasjonsutvalgets viktighet for å være større enn arbeidstakere i NPM-kommuner. Slik sett bygger de kvantitative funnene opp om det kvalitative materialet. Vi har da en noe paradoksale situasjon: Administrasjonsutvalget synes å være svekket i samtlige kommuner, og særlig i NPM-kommunene. Dette til tross for at utvalget altså ble lovfestet i kommuneloven. Nå er det imidlertid ingen grunn til å anta at svekkelsen av administrasjonsutvalget som partssammensatt organ nødvendigvis hadde vært *mindre* dersom utvalget ikke hadde blitt lovfestet. Det har vi heller ingen mulighet til å undersøke. Det som likevel er interessant, og som materialet kan gi oss en indikator på, er hvem eller hva som faktisk bestemmer administrasjonsutvalgets handlingsrom i organisasjonen.

5.7.2 Om handlingsrom

Alle informantene i mitt materiale er av den oppfatning at administrasjonsutvalgets rolle er redusert, sett i forhold til ”tidligere tider”. Tidligere tider dateres til en gang tidlig på 1990-tallet. Utvalgets rolle som en forsikring – eller sikkerhetsventil – understrekes både av folkevalgte og hovedtillitsvalgte. Hovedtillitsvalgtes mulighet til kontakt med de folkevalgte setter dem i så måte i en særstilling i kommuneorganisasjonen. Etter ny kommunelov heter det, som før omtalt, at all kontakt skal gå gjennom rådmannen og ordføreren. Selvsagt praktiseres denne regelen ulikt, men informantene forteller at lovens vekt på skillet mellom de to sfærene har bidratt til å redusere kontakten mellom administrative ledere og folkevalgte. I tillegg kommer det faktum at dette praktiseres strengere i noen kommuner framfor andre. Hovedtillitsvalgte har likevel en slags libero-stilling i kommuneorganisasjonen. I de aller fleste kommuner opplever hovedtillitsvalgte det som legitimt å kontakte politikere så vel som media dersom man finner dette nødvendig. Med i dette bildet hører selvsagt også båndene mellom Norsk Kommuneforbund og Det norske arbeiderparti. I fem av de seks kommunene beskrives denne kontakten som god, men informantene understreker at den er uformell. Ifølge informantene foreligger det ingen skriftlige samarbeidsavtaler lokalt, men man ”samsnakker” ved behov, og det er også slik at hovedtillitsvalgte fra Norsk Kommuneforbund har åpen adgang til Arbeiderpartiets komitémøter, forutsatt at de har medlemskap i Arbeiderpartiet. Hovedtillitsvalgte understreker likevel at kontakten ikke begrenses til arbeiderpartipolitikere:

”Jeg bruker dem rått. Hvis jeg skal ha pusja litt på saker som skal opp i kommunestyret, da tar jeg kontakt og diskuterer. Får dem til å være oppmerksomme. Da går jeg ikke bare til Arbeiderpartiet. Jeg bruker dem ettersom det passer meg. Her

er det helt legitimt. Jeg har en del makt, jeg kjenner dem, jeg møter dem på gangen. De sitter jo også i administrasjonsutvalget.” (Hovedtillitsvalgt)

Informanten ”bruker” politikere til å være observante på saker de ellers ikke nødvendigvis hadde ansett som viktige. Dette indikerer at kontakten mellom folkevalgte og tillitsvalgte kan utvide førstnevntes ”synsfelt”, noe som vil kunne gi mer aktive folkevalgte som etterspør informasjon og tilleggsopplysninger når en ”obs-sak” kommer til behandling i de organer man deltar i. På samme vis som den siterte hovedtillitsvalgte kommuniserer med folkevalgte på tvers av partigrenser, forteller også kommunestyrerepresentanter at de – i den grad de har kontakt med tillitsvalget – også samsnakker med representanter fra andre fagorganisasjoner enn NKF. I mitt materiale er det likevel først og fremst arbeiderpartipolitikere som synes å pleie en slik kontakt: En representant sier det slik:

”Vi har jo en samarbeidsavtale på sentralt hold med Norsk Kommuneforbund som gjenspeiler seg nedover. Det har ikke vært formalisert, men uformelt har vi både samtaler og samarbeid, men jeg tror nok ordføreren har mer samtaler med kommuneforeningen enn det partiet har.”

Hypptigheten og graden av kontakt mellom folkevalgt og hovedtillitsvalgt er likevel varierende. En viktig faktor som trekkes fram er fartstiden. Det er særlig gjengangerne i kommunestyrene som forteller om en slik kontakt. Tilsvarende er det også hovedtillitsvalgte med flere år bak seg som har opparbeidet seg kanaler inn i den politiske sfære. Hvor effektiv kontakten mellom hovedtillitsvalgte og folkevalgte - først og fremst arbeiderpartipolitikere - faktisk er for hovedtillitsvalgte vil være relatert til den politiske sammensetningen i kommunestyrene, og ikke minst i administrasjonsutvalgene. Når administrasjonsutvalget har fått en så vidt redusert betydning som det vi ser i fire av de seks kommunene begrunnes dette, som vi har sett, delvis som et resultat av delegering. Det er likevel flere som trekker fram et endret politisk klima som årsak:

”Etter valget har det blitt en stor endring. Før var for eksempel lønnsutvalget fra administrasjonsutvalget. Det er nå blitt endra. Det var politikerne som ville det. Men da måtte jeg spørre om administrasjonsutvalget frasa seg ansvaret for lønn som arbeidsgiver. Arbeiderpartiet var enig med meg, men de andre ønsket å fraskrive seg ansvaret. Politiske endringer har endret utvalgets funksjon. De som sitter der nå har lettere for å skyve oppgaver over til administrasjonen.” (Hovedtillitsvalgt, C)

En av intensjonene med samarbeidsavtalen mellom DNA og Norsk Kommuneforbund er å sørge for at ”samarbeidet mellom kommunens arbeidsgiverrepresentanter og de ansattes tillitsvalgte foregår i rasjonelle og betryggende former”, og videre at det skal legges opp til ”gode kanaler for kommunikasjon og erfaringsutveksling mellom lokale, regionale og sentrale organisasjonsledd” (Kommunalpolitisk samarbeidsavtale). Som nevnt vil det variere hvorvidt dette følges opp lokalt, men avtalen legger noen føringer for samarbeid. Det handler blant annet om ønsket om å politisere saker - eller å

utvide medvirkningens handlingsrom - og derfor også å utfordre de maktressurser eller den autoritet som den administrative ledelsen besitter (Lukes 1974). Dette står i motsetning til det som tradisjonelt har vært en prinsipp sak for den borgerlige fløy, der blant annet Egeberg framhever det å begrense ”omfanget av det politiske” som en viktig merkesak for Høyre (1981:135). Dermed gis begrepet ”politisk” et meningsinnhold med negativt fortegn, og benyttes til å normalisere eller rasjonalisere de ”mektiges” posisjon. I en slik kontekst framstår ”politisk” nærmest som det motsatte av det sanne, naturlige, fornuftige og rasjonelle, og relateres til begreper som emosjonelt, irrasjonelt og interessebasert.⁶²

I min sammenheng vil det å begrense omfanget av det ”politiske” også kunne begrense medvirkningens rom og virkefelt, fordi det berører det sentrale spørsmålet: Hva skal ledelsen få bestemme på egen hånd? I den forbindelse har vi sett at flere rådmenn langt på vei innrømmer at de har det vi kan kalle strategiske interesser i et akterutseilt administrasjonsutvalg. Sett fra rådmannens ståsted vil det å begrense administrasjonsutvalgets handlingsrom bidra til å redusere en usikkerhetsfaktor: Det kan synes som om rådmannen søker å innføre begrenset rasjonalitet for å gjøre organisasjonen mer handlingsdyktig (1994). Brunsson argumenterer for at det først og fremst er den politiske organisasjon som preges av rasjonalitet. Innenfor den politiske organisasjon er man sjelden uenig om *målet*, men snarere om *veien*; dette medfører at den politiske organisasjon i sin mest outrerte form kan bli handlingsudyktig. Når den politiske organisasjon beveger seg i retning av selskapet vil det – fortsatt ifølge Brunsson – kunne hevdes at man legger lokk på visse diskusjoner: Det blir derfor sentralt å begrense både tillitsvalgtes og folkevalgtes aktive deltakelse både i diskusjoner og beslutninger for å begrense divergerende syn. Dette vil dels kunne gjøre organisasjonen mer handledyktig, dels bidra til at den administrative toppledelsen befester sin rolle. Makt utøves således ikke bare gjennom å definere sakskart og området for oppmerksomhet og beslutninger, som vi har sett at rådmannen og administrasjonen har muligheten til, men også gjennom å hindre at problemer kommer i offentlighetens søkelys (Bachrach og Baratz 1970). På undersøkelsestidspunktet var det, med ett unntak, likevel et ”godt klima” mellom hovedtillitsvalgte og rådmannen. Det gode klimaet ser derfor ut til å redusere viktigheten av utvalget, sett fra de hovedtillitsvalgtes ståsted. Men hva skjer når klimaet er dårlig? I hvilken grad kan utvalget revitaliseres? Situasjonen mellom tillitsvalgte og rådmannen i kommune F kan kaste lys over spørsmålet. Der sto tillit til rådmannen opp mot ønsket om å intervensere. Denne dikotomien er interessant fordi den reflekterer ideologiske motsetninger som ikke bare begrenses til denne kommunen.

⁶² Ordet ”politisk” er altså i seg selv ”politisk” – som jo ord og begreper alltid er.

Når de folkevalgtes tillit til rådmannen overstiger ønsket om tilgang til saker og informasjon kan dette selvsagt være strategisk og formålsrasjonelt begrunnet. Men, det kan også være et resultat av at vi som aktører, eller i denne sammenheng representanter for ulike politiske partier, inngår i relasjoner som skaper forpliktende betingelser. Til tross for at vi har fått et skille mellom politikk og administrasjon i kommuneloven, vil politikk likevel ha betydning, fordi vi er plassert i sosiale nettverk med konkrete sosiale interesser. Dette representerer noen føringer som vil påvirke hvordan vi handler innenfor en gitt situasjon (Weick 1993a, Berger og Luckmann 1966). Det er f.eks. rimelig å anta at dersom det oppstår uenighet om forhold internt i arbeidsorganisasjonen, vil det kunne fortone seg langt mer drastisk for de borgerlige representantene å gripe inn ovenfor rådmannen og administrasjonen. Dette framkommer til en viss grad i intervjuene, for også de borgerlige utvalgsrepresentantene i den aktuelle kommunen er opptatt av det som i organisasjonen har vært omtalt som ”brudd på hovedavtalen”. De er likevel langt mer skeptiske til ”å kjøpe” de tillitsvalgtes framstilling av saken, og stoler i utgangspunktet på at den administrative toppledelsen følger lov- og avtaleverket. I den grad de borgerlige representantene ønsker å diskutere dette med rådmannen, legges det vekt på at dette ”bør skje uten at de tillitsvalgte er til stede, slik at vi får vite hvordan situasjonen egentlig er”.

Det er grunn til å tro at i en kommune der man har innført et skarpt skille mellom den politiske og administrative sfære, og der den borgerlige fløy har flertall, vil rådmannen i større grad kunne forme handlingsrommet til administrasjonsutvalget enn i en kommune med en mer intervensjonspolitisk sfære. Handlingsrommet, som i praksis synes å være resultat av rådmannens ønske om å politisere eller unnlate å politisere beslutninger, må derfor også ses i sammenheng med administrasjonsutvalgets sammensetning. I tillegg bør administrasjonsutvalgets stilling også relateres til NPM. Det er tema nedenfor, der jeg også spør: Er administrasjonsutvalget inne i en avinstitusjonaliseringsfase?

5.8 Oppsummering: En avinstitusjonalisering av administrasjonsutvalget?

”Institution work is undertaken by actors with material and ideal interests in the persistence of the institution...: where such interests are not present and influential, deinstitutionalization occurs” (DiMaggio 1988:13).

I dette kapittelet har jeg søkt å synliggjøre om og i hvilken grad kommunelovsendringene og innføring av NPM-inspirerte ledelses- og organisasjonsprinsipper har påvirket administrasjonsutvalget som medvirknings- og innflytelsesorgan for ansatte. Jeg reiste innledningsvis to ulike problemstillinger. Den første lød:

- I hvilken grad er administrasjonsutvalget et strategisk viktig organ i de kommuner som studeres, og har lovfestingen av administrasjonsutvalget bidratt til å styrke utvalgets posisjon som innflytelseskanal for kommunalt ansatte?

Vi har sett at kommunale arbeidstakere - uavhengig av kommunetype - hører og vet lite om det som skjer i administrasjonsutvalget, og at mangel på informasjon påvirker ansattes interesse for utvalget, og vurderinger av viktigheten. Det har også framkommet en sammenheng mellom lønnstrinn og de ansattes vurderinger av administrasjonsutvalget som innflytelseskanal. Utvalget framstår som særlig svekket i NPM-kommunene. Ordførere viser til organets reduserte rolle, rådmenn beskriver utvalget som en etterlevning fra en svunnen tid, og ansatte generelt betrakter utvalget som mindre viktig enn sine kolleger i de tre øvrige kommunene. Dette reiser spørsmål om utvalgets framtidsutsikter. Man skal likevel være forsiktig med å trekke den slutning at administrasjonsutvalget står overfor en avinstitusjonaliseringsprosess. Vi har sett at hovedtillitsvalgte i NPM-kommunene betrakter administrasjonsutvalget som en viktig *potensiell* kilde til innflytelse, og utviklingen i en av kommunene viser også at utvalget til en viss grad kan revitaliseres dersom hovedtillitsvalgte lykkes i å få til en allianse mellom seg selv og de folkevalgte. Dette forteller at sammensetningen i kommunestyret fortsatt har betydning. Jeg har i den forbindelse særlig trukket fram alliansen mellom arbeiderpartipolitikere og hovedtillitsvalgte for Norsk Kommuneforbund. På grunn av tradisjoner og føringer for samarbeid ser det ut til at en slik allianse vil kunne utfordre rådmannens autonomi.

Spørsmålet som likevel bør reises er hva som kan forklare at administrasjonsutvalget, som en viktig kanal for å oppnå innflytelse over spørsmål som har med arbeidsorganisasjonens langsiktige spørsmål å gjøre, særlig ser ut til å være redusert i NPM-kommunene. Vi har sett at fra rådmennenes side forklares dette blant annet som del av en *naturlig utvikling*. Slik sett kan mine data tyde på at lovfestingen av administrasjonsutvalget ikke har bidratt til å gjøre utvalget til et viktigere strategisk organ i kommuneorganisasjonen. Vi kan imidlertid snu det hele på hodet: Har loven likevel påvirket utvalgets skjebne i positiv retning? Hva hadde egentlig skjedd med utvalget hvis det *ikke* hadde blitt innlemmet i loven? Vi har sett at flere rådmenn omtaler utvalget som avleggs. De samme rådmennene sitter i en posisjon som kom svært styrket ut av ny lov. Kanskje hadde administrasjonsutvalget derfor ikke overlevd en ny hovedavtale. Det neste spørsmålet som dette kapittelet skulle søke å besvare var:

- Har administrasjonsutvalgets handlingsrom noen sammenheng med hvordan rådmannsrollen utøves?

Rådmenn hevder at få saker delegeres til administrasjonsutvalget på grunn av at ny organisasjonsstruktur gjør utvalget til et lite effektivt organ. Williamson (1991) argumenterer for at institusjoner vedvarer over tid når godene overstiger transaksjonskostnadene. Av dette følger at organisatorisk design, den praksis som styrer arbeidsforholdene innenfor en organisasjon, og strukturer og relasjoner internt overlever over tid dersom de er effektive. Slike fenomener reflekterer altså ikke makt eller politiske interesser, men snarere effektivitet for å løse spesifikke oppgaver og fremme gitte mål (Brunsson og Olsen 1993). Et administrasjonsutvalg kan i et slikt lys betraktes som lite formålstjenlig fordi det legger bånd på den administrative toppledelsens styringsrett, og gir en mindre fleksibel organisasjon. Tanken om et sterkt administrasjonsutvalg strider også mot det vi har sett er noe av selve kjernen i NPM: Skillet mellom politikk og administrasjon, der administrasjonen med rådmannen som øverste leder skal gis vide fullmakter til å lede strategisk. Strategisk ledelse viser i denne sammenheng til "evnene til å klargjøre forandringsbehov, utarbeide strategier for ønsket forandring, og ivareta teknikker og metoder samt gjennomføre forandringsstrategier" (Gullichsen 1992:126). Altså den handlende ledelse som Brunsson mener kjennetegner selskapet. Et administrasjonsutvalg blir i en slik setting en slags hybrid som strider mot en strømlinjeformet organisasjonsstruktur, og mot effektivitetstankegangen som ligger til grunn for konseptet, men også i kommuneloven.

Jeg har imidlertid argumenter for at administrasjonsutvalgets reduserte posisjon i NPM-kommunene også må betraktes i relasjon til endrede politiske konstellasjoner. Utviklingen bør også settes inn i en videre kontekst, der det foregår en prosess hvor nye roller og klassifikasjoner forsøkes etablert, ikke bare internt i kommuneorganisasjonen, men også i det kommunale feltet for øvrig. Det kan derfor hevdes at ønsket om å begrense medvirkning i, og innflytelse over, ledelsesspørsmål er et forsøk på å rasjonalisere og transformere kommunal medvirkning og innflytelse til et strategisk ledelsesverktøy. Sett i et slikt perspektiv vil det være viktig å søke å forme virkelighetsforståelsen og innføre verdier som favner *alle* innenfor organisasjonen, for på den måten å få en mer handlingsorientert organisasjon (Brunsson 1994). Slik sett er administrasjonsutvalget et godt eksempel på hva som skjer når den politiske organisasjon nærmer seg selskapet. Selskapet som idealtipe er også et symbol som plasserer seg inn i rammen av det moderne.

Kommunelovens skille mellom politikk og administrasjon, og det fokus som rettes mot rådmannsrollen, har i alle kommunene rokket ved gjeldende dominansforhold, regler og rutiner. Dette ser imidlertid ut til å ha blitt forsterket i de tre NPM-kommunene, der nye rådmenn i stor grad benyttet seg av de friheter som kommuneloven åpner for i forhold til organisering, samtidig som man har omdefinert lederrollen fra først og fremst å være en faglig leder til å bli en strategisk leder med ønske

om stor grad av autonomi. Dette ser ut til å medføre mer gjennomgripende endringer i forholdet mellom politikk og administrasjon. En av ”mine” rådmenn beskriver utviklingen godt når han forteller at hans forgjenger snarere fungerte som ordstyrer på ledermøter enn som administrasjonens øverste leder. I denne omdefineringsprosessen vil et sterkt administrasjonsutvalg vanskeliggjøre etableringen av en sterk administrativ toppledelse. Følgende uttalelse er i så måte illustrerende: ”I den grad administrasjonsutvalget benyttes som arena der man klager og bringer inn ting vil det dra administrasjonens ledelse i forlegenhet”. Det kan derfor se ut til at kombinasjonen av et sterkt administrasjonsutvalg og en sterk ledelse er vanskelig å realisere.

I kommune D, E og F plasserer rådmannen administrasjonsutvalget – som et overordnet parts-sammensatt organ – som et etterslep fra ”den gamle tida”. Dette gjør posisjonen for utvalget vanskelig. Det å representere det tradisjonelle har en negativ klang i den kommunale hverdag. Jeg vil derfor hevde at administrasjonsutvalget som partssammensatt organ på mange måter har blitt ”offer” i kampen – klassifikasjonskampen - mellom det ”tradisjonelle” og ”moderne” (Bourdieu 1994/1995). Utvalgets svekkede posisjon i NPM-kommunene kan derfor betraktes som en konsekvens av at nye forestillinger, roller og normer er i ferd med å institusjonaliseres i kommuneorganisasjonen. Å institusjonalisere, sier Selznick, er ”to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand” (Selznick 1957/1997:17). Når noe ”fyller” med verdi utvikles det et distinktivt sett av verdier som gir organisasjonene en strukturkarakter og en identitet – det dannes med andre ord et bilde. Dette bildet er i vår sammenheng preget av begreper som handling, mål, resultater, dynamikk og fleksibilitet, der tillitsvalgte som forpurrer ledelsens strategi blir et slags ”matter out of place” (Douglas 1966/1991). Ideen om det moderne og det tradisjonelle vil imidlertid kunne få konsekvenser for hvordan partsforholdet praktiseres også i andre medvirkningsfora i organisasjonen.

I tabell 5.3 stilte vi spørsmål om hvorvidt ansatte vurderer andre samarbeidsfora mellom partene i kommuneorganisasjonen som viktigere hva medvirkning og innflytelse angår enn det administrasjonsutvalget er. Som det framgår av tabellen finner vi ingen sammenheng mellom svargivningen her og vurderingen av administrasjonsutvalget, i den forstand at ansatte i kommune D, E og F gjennomgående har vurdert andre fora som viktigere i forhold til medvirkning og innflytelse enn det ansatte i de øvrige kommunene har gjort. Siden administrasjonsutvalget ser ut til å være så vidt svekket i NPM-kommunene er det likevel av særlig interesse å se nærmere på hvordan øvrige samarbeidsfora mellom ledelsen og ansattes organisasjon fungerer i disse kommunene. Dette er tema for det påfølgende kapittel.

Kapittel 6

Administrasjonsutvalgets svekkede rolle som innflytelseskanal har gitt rådmannen større råderett over hva som bør være gjenstand for diskusjon og beslutninger i administrasjonsutvalget. Det er i dag flere beslutninger som defineres som ledelsesbeslutninger. Tillitsvalgtes muligheter for innflytelse har derfor, i større grad enn tidligere, blitt et rådmanns- eller topplederspørsmål: Både når det gjelder om, når og i hvilken grad tillitsvalgte skal involveres. Kommunelovens skille mellom politikk og administrasjon i kombinasjon med det fokus som rettes mot rådmannen og toppledelsen både i kommuneloven og i New Public Management er altså med på å påvirke medvirkningens handlingsrom. Men hvilke konsekvenser får dette i praksis? Medfører det trangere kår for den kollektive innflytelseskanalen, eller er det snarere snakk om at det etableres nye relasjoner der tillitsvalgte har den samme grad av innflytelse, men der motparten er en annen? Det er tema i dette kapittelet.

6. TILLITSVALGTROLLEN I EN NY KONTEKST

En av hovedproblemstillingene i denne studien er å undersøke hvorvidt tillitsvalgtes posisjon som ansattes talerør utfordres av flate strukturer, management og delegering. Tom Colbjørnsen (1999) hevder for eksempel at tillitsvalgtes rolle som informasjonsformidler reduseres i den avhierarkiserte organisasjon, og studier fra England viser at tillitsvalgtsystemet mister sin sentrale betydning som en reell motpart til ledelsen i de NPM-orienterte organisasjonene (Kirkpatrick og Lucio 1995b). Tilsvarende funn viser Paul G. Roness til. Han finner at fagforeningenes rolle i New Zealand og Australia er vesentlig svekket siden 1990-tallet som følge av NPMs inntreden i, og påvirkning på offentlig sektor (2001:203). Men, erfaringene fra England, New Zealand og Australia er ikke direkte overførbare til norske forhold, og Roness finner i den samme studien at norske fagforeningers styrke, og da spesielt LO-stat, i liten grad er endret siden andre halvdel av 1980-tallet. Roness har studert fagorganisasjonene på et overordnet nivå. Jeg retter fokus mot tillitsvalgtsystemet på kommunenivå. Hvilke møtearenaer for tillitsvalgte og ledelsen finner vi innenfor de ulike kommunorganisasjonene, og hvordan fungerer de?

6.1 Nærmere om problemstillinger

*”Før løp mye av medvirkningen opp til det politiske system, særlig til administrasjonsutvalget, men også til skolestyret og noen av de andre organene. Pilene pekte oppover. Nå gjør de ikke det lenger. De peker til enhetsleder og rådmann.”
(Kommune D - rådmann)*

Det er kun i administrasjonsutvalget at tillitsvalgte er gitt formell beslutningsmyndighet over overordnede spørsmål som berører arbeidsorganisasjonens valg av strategi og utvikling. Når organet i fire av de seks kommunene ikke benyttes til å diskutere denne type temaer, melder det seg spørsmål: Erstattes administrasjonsutvalget med andre medvirkningsarenaer i arbeidsorganisasjonen, og hvordan fungerer de? Jeg reiser følgende problemstillinger:

- Hvilke medvirkningsfora finner vi i de ulike kommunene?
- Hvordan fungerer de? Og:
- Hva henholdsvis begrenser eller øker tillitsvalgtes muligheter for innflytelse i disse fora?

For å synliggjøre forholdet mellom hovedtillitsvalgte og den administrative toppledelsen går jeg dypere inn i tre av utvalgets kommuner: C, D og F, men jeg vil også trekke inn empiri fra de øvrige kommunene for å illustrere viktige forskjeller og synliggjøre sammenfallende trekk. Kommune D og F er valgt fordi vi her får muligheten til å studere om avhierarkisering og institusjonalisering av nye ledelsesprinsipper får betydning for tillitsvalgtes opplevde grad av innflytelse i arbeidsorganisasjonen. Kommune C benyttes som et sammenlikningsgrunnlag, fordi denne kommunen har tatt et aktivt valg om å unnlate og gjennomføre store endringer. På lik linje med kommune F, er dette også en av de store i utvalget. Når det gjelder partssammensatte fora på enhetsnivå benytter jeg empiri hentet fra de tre NPM-kommunene. Avhierarkisering har her bidratt til økt delegeringen av beslutningsmyndighet til resultatene, og betydningen av lokale partsstammensatte fora vektlegges av toppledelsen.

Jeg vil argumentere for at etableringen av sentrale medvirkningsfora mellom hovedtillitsvalgte og toppledelsen bidrar til å institusjonalisere nye kommunikasjonslinjer i organisasjonen. De nye kommunikasjonslinjene er i sin tur med på å institusjonalisere nytt administrativt lederskap i arbeidsorganisasjonen. De sentrale medvirkningsfora er derfor å betrakte som maktøkonomiserende, sett fra toppledelsens ståsted. For de hovedtillitsvalgte som deltar i sentrale medvirkningsfora vil disse kunne representere både muligheter og begrensninger. Hva som veier tyngst vil blant annet bero på den

faktiske graden av innflytelse som tillitsvalgte opplever å ha i medvirkningsorganet, noe som jeg relaterer til tilgang på maktressurser.

6.2 Indirekte medvirkning

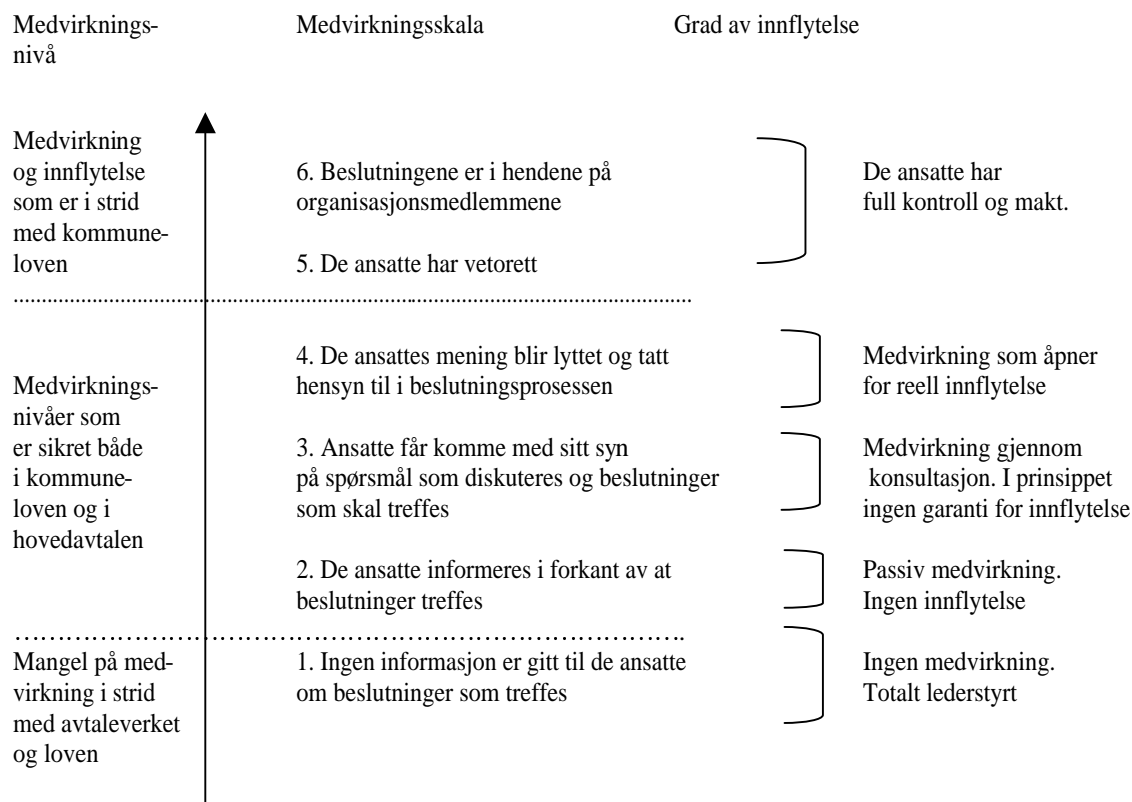
Indirekte medvirkning reguleres gjennom kommuneloven, hovedavtalen og hovedtariffavtalen. I kommuneloven er dette nedfelt i paragraf 25, om partssammensatte utvalg, og paragraf 26, om møte- og talerett i nemnder. Møte- og talerett i nemnder er en mulighet som de hovedtillitsvalgte i mine kommuner ikke benytter seg av. Videre presiserer hovedavtalen noen beslutningsområder der ledelsen etter avtaleteksten skal involvere tillitsvalgte, men den sier ikke noe om *formen* på samarbeidet, ut over det som er skrevet om administrasjonsutvalget. Verken hovedavtalen eller kommuneloven sier for øvrig noe om *tidspunktet* for involvering. En informant kommenterer dette slik:

”I forhold til hovedavtalen og kommuneloven så behøver nesten ikke tillitsvalgte å være med i det hele tatt. Så, hvis man tar utgangspunkt i minimumsnormen kan man holde dem på stor avstand. Det er et stort spenn, og det er veldig avhengig av hvem som sitter i sentrale posisjoner.”(Kommune C)

Det er opp til hver enkelt kommune å velge hvordan man ønsker å organisere møtepunkter mellom representanter for arbeidsgiverne og de ansatte. Og, medvirkningspraksisen er svært forskjellig. 48 prosent av ledere med arbeidsgiveransvar i åtte norske kommuner har ikke faste rammer rundt sin kontakt og sitt samarbeid med tillitsvalgte (Trygstad og Madsen 2001). De kommunene som inngår i nærværende studie *har* imidlertid innført medvirkningsfora. I en kommune ble det etablert et sentralt medvirkningsforum etter press fra fagforeningene, mens i de øvrige har rådmannen og toppledelsen selv tatt initiativet til å etablere møtearenaer. I motsetning til administrasjonsutvalget, som har beslutningsmyndighet, er de administrative partssammensatte fora å betrakte som diskusjonsarenaer, eller rådgivende utvalg for ledelsen, men der ledelsen har ”det siste ordet”.

6.2.1 Ulike grader av innflytelse – et kontinuum

Tillitsvalgte vil gjerne medvirke i ulik grad beroende på de aktuelle beslutningsområder (se kap.5, figur 1). Medvirkning gir heller ingen garanti for innflytelse, men er å betrakte som en viktig *forutsetning* for innflytelse. Graden av innflytelse kan sies å variere mellom ytterpunktene *ingen* innflytelse til *eneveldig* beslutningsrett, og det skilles gjerne mellom tre ulike nivåer: Informasjonsformidling, konsultasjon og innflytelse. Ifølge Herman Knudsen (1995) er det en sammenheng mellom grad av innflytelse og beslutningenes karakter, i den forstand at innflytelsen er større i operasjonelle enn i strategiske beslutninger. Figuren under viser en seks-delt skala koblet til de tre ulike nivåene informasjonsformidling, konsultasjon og innflytelse:



Figur 6.1: Ulike grader av medvirkning og innflytelse

Dersom ledelsen unnlater å informere om beslutninger som berører arbeidstakerne som gruppe vil vi ha en situasjon som er totalt lederstyrt. Dette vil være i strid med lov- og avtaleverket, og er lite dekkende for hvordan medvirkning og innflytelse praktiseres i norske kommuner. Som det framgår av figuren kan lov- og avtaleverket om medvirkning følges uten at innflytelse nødvendigvis oppnås. Eksempelvis vil informasjonsformidling i utgangspunktet gi en situasjon uten innflytelse. Informasjon kan likevel være viktig dersom de ansatte på *sikt* skal kunne influere på organisasjonens planer. Heller ikke konsultasjon gir noen reell innflytelse, men sikrer de ansattes representanter en mulighet til å komme med kritikk og til å fremme alternative ideer. Konsultasjoner kan også utvikle seg til å bli forhandlinger. Både informasjon og konsultasjon vil kunne øke det Borum (1995) omtaler som ekspertise, som jeg nedenfor omtaler som en viktig maktressurs.

Når det gjelder de to øverste formene, 5 og 6, viser det til en situasjon der ansattes representanter utfordrer ledelsens autoritet. Sett i forhold til kommuneloven vil denne makten være illegitim, og de tillitsvalgte maktutøvelse vil derfor skje gjennom uformelle kanaler, og den vil være skjult. Vi kan si at de ansattes representanter har uformell vetorett og/eller makt dersom de ved hjelp av sitt organisasjonsapparat kan omstøte demokratisk fattede beslutninger i organisasjonen.

6.2.2 Tidspunkt for involvering

I avsnitt 6.2 hevdet jeg at hovedavtalen gir tolkningsmuligheter når det gjelder hvordan medvirkning skal praktiseres innenfor kommuneorganisasjonen. Det samme kan i høy grad sies for *når* tillitsvalgte skal gis medvirkning. I hovedavtalen står det blant annet at:

”Arbeidsgiver skal orientere, drøfte og ta de tillitsvalgte for de aktuelle områder med på råd på et tidligst mulig tidspunkt om de virkninger planlagte/forestående endringer i virksomheten vil få for arbeidstakerne. Dette gjelder bl.a: - Planlegging om vesentlig endret bruk av datateknologi, jf. Arbeidsmiljøloven § 12 nr. 3. - Driftsendringer/omorganiseringer som vil medføre endringer i sysselsettingen og/eller arbeidsforhold, - Ved overflytting av arbeidstakere til annet arbeid eller arbeidssted, - Ved utarbeiding av reglement/instruks og endringer i disse, - Ved utarbeiding av arbeidsplaner, jf. Arbeidsmiljøloven § 48 og Hovedtariffavtalen kap. 1 § 4 pkt. 4.5.”
(Hovedavtalen §12-4, b)

Hovedavtalen presiserer ikke nærmere hva som menes med *”et tidligst mulig tidspunkt”*. Når man trekkes med i diskusjoner om for eksempel endringer kan imidlertid få store konsekvenser for den innflytelsen tillitsvalgte faktisk får i en endringsprosess. Det er derfor klargjørende å operere med en tidsdimensjon inndelt i tre faser: *Planleggingsfasen, forberedelsesfasen og iverksettingsfasen.*⁶³ Det er en klar tendens til at ansatte og/eller deres representanter involveres i endringsprosesser i forberedelses- og iverksettingsfasen framfor planleggingsfasen. Knudsen (1995) relaterer dette til:

”(...) the hierarchical division of labour within enterprises where ordinary employees are considered to be lacking both the competence and the legitimacy to take part in the formulation of policy, the overall goal-setting, and the choices between technological options.” (Knudsen 1995:13)

Det å få tilgang på informasjon om aktuelle saker som ledelsen diskuterer i en tidlig fase vil påvirke tillitsvalgtes evner og muligheter til å produsere innspill, motargumenter og alternative løsningsforslag. Jo senere man som tillitsvalgt involveres i en beslutningsprosess, desto svakere vil derfor ekspertise som *maktbase* fungere.

6.3 Om maktressurser

Jeg har så langt brukt uttrykk som *”når tillitsvalgte involveres i beslutningsprosesser”*. Jeg har også hevdet at topledelsen har fått større *”råderett over medvirkningens handlingsrom”*. Man kan derfor få inntrykk av vi her har med et svært asymmetrisk maktforhold å gjøre, der tillitsvalgtes innflytelse kun avhenger av ledelsens innstilling. Dette er imidlertid et empirisk spørsmål. Hovedtillitsvalgte har i en del norske kommuner hatt en sterk posisjon, og som det framgår på de neste sidene har topledelsen

⁶³ Inndelingen bygger på Olsen 1989, der begrepene viser til ulike stadier i endringsprosesser i privat sektor. Der heter imidlertid den første fasen *”sonderingsfasen”*.

måttet slite for å fylle sin rolle som ”suverene administrative ledere”: Det hadde rett og slett vært vanskelig uten aktiv støtte fra hovedtillitsvalgte. De ulike aktørers innflytelse, enkeltindividers så vel som grupper, må derfor ses i relasjon til de ulike parters tilgang på maktressurser.

Når vi ønsker å forstå hvordan det utvikles strategier både for å få *grep om*, og for *utøvelse av* makt, må vi anskueliggjøre maktens kilde (Pfeffer 1981). Finn Borum (1995) argumenterer for at en persons og/eller gruppes maktposisjon innenfor et system er basert på kontroll over ressurser. Maktressurser kan være materielle så vel som immaterielle, men de må være verdifulle eller kritiske for andre aktører eller grupper innenfor systemet. Hvorvidt en gruppe evner å mobilisere og utnytte sine ressurser i relasjon til den andre part, vil være en nøkkelfaktor når det dreier seg om å konvertere ressurskontroll til innflytelse. De ulike maktbasene gjengis i avsnittene nedenfor.

6.3.1 Gruppesamhold

En gruppes mulighet til å ta del i maktstrategier er basert på graden av enhet eller samhold innenfor gruppen. Er gruppen preget av opposisjon og uenighet medlemmene imellom, vil evnene til ytre handling begrenses. Dette vil kunne redusere gruppens muligheter til å initiere handling, og opponenter eller motparten vil kunne utnytte den interne uenigheten. Gruppesamhold vil kunne avleses ved hvorvidt gruppemedlemmene har felles mål og er seg dette bevisst, og ut ifra graden av harmoni og integrasjon gruppemedlemmene imellom.

Graden av gruppesamhold vil kunne påvirke både ledelsens og tillitsvalgtes/ansattes makt innenfor organisasjonen. Jo mer samstemt og integrerte lederteamene er, desto større vil mulighetene være til å initiere handling og strategier. På samme måte vil gruppesamholdet både innenfor den enkelte fagorganisasjon og mellom fagorganisasjonene påvirke tillitsvalgtes og dermed også ansattes muligheter for å ta del i maktstrategier.

6.3.2 Energi

Denne maktbasen henspiller på gruppas mulighet til å kanalisere en viss mengde energi inn i målrettet virksomhet: Gruppens muligheter til å frigjøre energi til målrettet virksomhet, eller gruppens muligheter til å oppnå ytre assistanse, er essensielt i spørsmål om innflytelse. Dette har gjerne sammenheng med status i organisasjonshierarkiet. For tillitsvalgte vil andelen ”frikjøpt tid” være avgjørende. Frikjøpsreglene er utformet på en slik måte (se fotnote 37) at andel medlemmer regulerer graden av frikjøp, men regelen er at hovedtillitsvalgte har mer frikjøpt tid enn plasstillitsvalgte, og vil derfor i utgangspunktet også ha større energi å kanalisere inn i ulike handlinger.

6.3.3 Ekspertise

Evnen til å analysere situasjoner vil være kritisk for gruppens muligheter til å oppnå resultater. Denne tredje maktbasen betegner Borum som ”ekspertise”. Ekspertise oppnås både gjennom teoretisk utdanning og gjennom praktisk erfaring med, og kunnskap om, ulike spørsmål. Ekspertise avhenger av hvilke analytiske modeller som er tilgjengelige for gruppen, men også av gruppens evner til å bruke disse modellene. Kanskje viktigst i min sammenheng er at tilgang til informasjon om spørsmål/beslutninger er avgjørende dersom man skal make å produsere argumenter, og dermed presentere ideer av betydning. Ekspertise dekker tre ulike aspekter:

- Kontroll av, og tilgang til, informasjon om konkrete spørsmål (eksempelvis sakskart).
- Kontroll over analytiske modeller for å bearbeide informasjon og evne til å benytte/ anvende disse modellene.
- Muligheten for å kommunisere de analytiske resultatene til andre grupper.

Under avsnitt 6.2.2 omtalte jeg at tidspunktet for involvering vil påvirke tillitsvalgtes muligheter for å påvirke et handlingsutfall. Dette kan relateres til ekspertise. Dersom tillitsvalgte involveres i beslutningsprosesser når premissene allerede er lagt, vil dette blant annet påvirke muligheten til selv å utvikle analytiske modeller, og ikke minst vil det gjøre det vanskelig å anvende disse modellene, fordi ”løpet” i stor grad er fastlagt av ledelsen.

6.3.4 Autonomi

Den fjerde maktbasen beror på gruppens posisjon i organisasjonen. For å kunne handle på vegne av seg selv må den handlende gruppen ha en viss grad av autonomi. Grad av autonomi vil være avhengig både av autoritetsrelasjoner og arbeidsrelatert avhengighet. Innenfor en organisasjon vil det eksistere et system av roller. En akseptabel handling vil være avhengig av hvilken rolleposisjon den involverte har i hierarkiet. Når en person er plassert i en organisatorisk posisjon som gir en legitim rett til å kontrollere andres handlinger, vil autoritet manifestere seg. Borum skiller mellom tre typer autoritetsrelasjoner:

- Asymmetrisk: En utøver kontroll over en annen.
- Symmetrisk: Begge parter utøver autoritet over den andre innenfor et avgrenset område.
- Autonomi/uavhengighet: Det er ingen autoritetsrelasjoner mellom partene.

Arbeidsrelatert avhengighet skaper bånd mellom grupper. Når grupper er relatert til hverandre funksjonelt, når en gruppe tilbyr tjenester til en annen gruppe, vil disse tjenestene representere en mulig

maktbase.⁶⁴ Jo viktigere og mindre erstattelige tjenestene er, desto sterkere vil tjenesteleverandørens makt være (Thompson 1967). Jeg velger å tolke tjenestebegrepet vidt. Jeg betrakter *støtte* som en form for tjeneste som eksempelvis tillitsvalgte kan tilby ledelsen, og som vil høyne ledelsens legitimitet. Jeg antar også at det er en sammenheng mellom grad av frikjøpt tid og tillitsvalgtes opplevelse av autonomi: Jo mer frikjøpt, desto mer autonom, og jo større er ”tjenesten” de kan tilby ledelsen.

6.3.5 Strategiske allianser

Den femte maktbasen er relatert til parter som er i konflikt og som handler i et interessefelt der andre grupper er, eller vil bli, aktive. Borum benytter begrepet *political connections*.⁶⁵ Jeg velger å betegne denne maktbasen som ”strategiske allianser”. Strategiske allianser er av avgjørende betydning for å etablere og kontrollere koalisjoner. Strategiske allianser vil også påvirke en gruppes muligheter til å analysere konsekvensene ved andre gruppers handlinger, eller også å kunne forutsi ulike mottiltak til ens egen gruppes handling. Dersom man i en spesiell sak handler i samsvar med andre gruppers interesser er det lettere å oppnå støtte. Enda bedre vil det være dersom man evner å få andre grupper til å støtte en sak ved å utvide problemet slik at det føles aktuelt også for dem. Strategiske allianser vil kunne være den mest effektive maktbasen for å påvirke et bestemt utfall, og denne maktbasen vil kunne øke gruppens energi, ekspertise og strategiske kompetanse (Borum 1995:91). I forrige kapittel så vi at tillitsvalgte har hatt strategiske allianser til kommunepolitikere, og da spesielt kommunepolitikere fra DNA. Jeg forklarte også administrasjonsutvalgets endrede rolle delvis med endrede politiske konstellasjoner, noe som har svekket alliansen mellom NKF og DNA.

6.3.6 Strategisk kompetanse

Siden en konflikt er en prosess der ulike parter vil søke å påvirke et utfall gjennom en rekke av sekvenser, vil strategisk kompetanse være en viktig maktbase. Strategisk kompetanse viser til gruppens muligheter til å dra optimal nytte av de fem tidligere maktbasene, og slik maksimere måloppfyllelsen. Dersom en gruppe ønsker å styre prosessen mot et spesielt utfall, vil det være helt avgjørende at gruppa er i stand til å utvikle en passende strategi og realisere denne gjennom en handlingssekvens. Evnen til å *ta* og å *oppretholde* initiativ, og evnen til å *forutsi* andres reaksjoner og også *forberede* effektive mottiltak, vil være avgjørende for at en gruppe skal kunne nå sine mål. De seks maktbasene er derfor relatert til hverandre. Energi, autonomi og strategiske allianser er vesentlig mer velutviklet i de øvre hierarkiske nivåene. Det er også sånn at strategiske allianser gjør det lettere å etablere koalisjoner som vil kunne være en gruppes eneste vei for å øke de øvrige maktbasene.

⁶⁴ Et nærliggende eksempel er profesjonenes makt. Kommunelovens vektlegging av enhentlig ledelse kan betraktes som et forsøk på å begrense denne makten. Som jeg omtalte i kapittel 3 viser også empiri fra England at NPM i stor grad har brutt ned mye av profesjonenes makt innenfor offentlig sektor.

Jeg mener det er klare paralleller mellom Borums begrep strategisk kompetanse og Bråtens (1981) *modellmakt*-begrep. Modellmakt handler om ”hvordan innflytelse og kontroll baserer seg på modeller og deres premisser” (ibid., s. 105). Styrken ved Bråtens modellmakt-teori er at det åpnes for at ”innflytelsesgap vil kunne øke selv når viljen til makt ikke er tilstede, og selv om begge parter kanskje ønsker innflytelsesutjevning”. Asymmetrisk maktforhold kan oppstå uintendert. Asymmetriske maktforhold er relatert til kjennskap til og kunnskap om den aktuelle konteksten man befinner seg innenfor. Poenget til Bråten er at de modellsvake – de med mangelfulle kunnskaper om den gjeldende kontekst – ubevisst vil forsøke å tilegne seg modellene til dem som framstår som modellsterke. Men hvem som er modellsterke i en situasjon er kontekstavhengig. Når jeg nå går løs på de ulike medvirkningsfora og innflytelseskanalene som er etablert for tillitsvalgte i de ulike kommunene, vil jeg vurdere disse i lys av Borums maktressursperspektiv, men jeg vil også benytte meg av Bråtens modellmaktbegrep, fordi dette har stor forklaringskraft – ikke minst når det dreier seg om hvordan ledelsen omtaler samarbeidet med de tillitsvalgte.

6.4 Sentrale medvirkningsfora

Alle kommunene i utvalget hadde på undersøkelsestidspunktet etablert en eller annen form for medvirkningsforum i organisasjonen. Møteplassene mellom tillitsvalgte og ledelsen varierer riktignok med hensyn til hierarkisk nivå, innhold og grad av institusjonalisering. Felles er likevel at møtepunktene mellom tillitsvalgte og ledelsen er et produkt av 1990-åra. De ble etablert i forbindelse med rådmannsbytter og/eller omorganiseringer, noe dette sitatet viser:

”De hadde ikke møter med forrige rådmann. Jeg legger stor vekt på det. Når vi har fått til en tillitsfull dialog, så er det klart at innflytelsen stiger med det. Jeg skjønner deres synspunkter og virkelighetsoppfatninger mye bedre gjennom de samtalene enn hvis det hadde vært fronter og polariseringer. Derfor har vi institusjonalisert faste møter – to om våren og to om høsten – såkalte kontaktmøter mellom rådmannen og hovedtillitsvalgte i kommunen. Det er både informasjon og reell meningsdannelse i møtene.” (Kommune A - rådmann)

I fem av seks kommuner praktiserte man på undersøkelsestidspunktet sentral møtevirksomhet mellom hovedtillitsvalgte og toppledelsen. Treffstedene gikk under betegnelsen *kontaktutvalg, samarbeidsutvalg eller fagforeningstreff*. I noen kommuner har man månedlige møter, mens man i andre kommuner samles hvert kvartal. Det er også noe ulik praksis for hvem som møter i disse medvirkningsforaene. I noen kommuner er det praksis for at alle hovedtillitsvalgte møter, mens i andre er det kun hovedtillitsvalgte for de største organisasjonene. I de fleste tilfeller NKF, KFO og

⁶⁵ Betegnelsen viser ikke til politikere i bokstavelig forstand, men snarere om strategisk viktige forbindelser eller allianser.

Lærerlaget. Ved hjelp av tillitsvalgte og ledes omtale av egen og andres rolle og funksjon gir jeg en nærmere beskrivelse av partsrelasjonene i tre av kommunene på de følgende sidene.

6.4.1 Kommune C

”De tillitsvalgte ser at dersom totalen blir ufornuftig, så vil dette kunne påvirke de ansattes stilling i form av sikkerhet. Når det dreier seg om grunnleggende spørsmål som har med overlevelsessevne å gjøre, så føler jeg at de aksepterer ledelsens forslag, og bringer dette tilbake på en forstandig måte til sine medlemmer. Det høres rosenrødt ut, men slik jeg vurderer det, så har vi felles mål. Vi er glad i kommunen og vil at det skal være et godt sted å både jobbe og bo i.” (Rådmann)

Forholdene i kommunen har ikke alltid vært like ”rosenrøde”. Tidlig på 1990-tallet opplevde kommuneorganisasjonen et sammenbrudd i økonomien. Man var ”blakk og dårlig styrt”. Den siterte rådmannen ble ansatt idet et omfattende omorganiseringsprosjekt skulle igangsettes. Da var mange av premissene for ny organisasjon allerede lagt. Kommunen hadde også forskuttert den nye kommune-loven; et skarpt skille mellom politikk og administrasjon ble etablert og innstillingsretten ble kanalisert gjennom rådmannen. Omorganiseringen medførte nedskjæringer og oppsigelser, og nåværende ordfører – som også var kommunepolitiker da – omtaler perioden som ”smertefull og konfliktfull”, men understreker at tillitsvalgte var sterkt involvert i å legge premissene for den ”nye organisasjonen”. Ordføreren mener at ”omorganiseringsprosessen” i for stor grad ble styrt av innleide konsulenter: ”Det ligger i oss – vi må ikke komme der en gang til.” Disse erfaringene trekkes fram som begrunnelse for hvorfor kommunen i dag framstår som forbeholden i forhold til store endringsprosesser, som avhierarkisering, innføring av mål- og resultatstyring og innstabsbasert lønn. Både ordføreren og politikerne understreker at dette er et bevisst valg. Rådmannen opplever seg derfor som noe spesiell: ”Ja, jeg oppfatter meg som direkte sær. En fremmed fugl. Jeg kan jo ikke si at jeg synes de andre farer med tull.” Ordføreren på sin side forteller at hun merker et ”omorganiseringspress” fra kollegaer:

”Når skal dere begynne, spør de. Og når jeg svarer at jeg tror ikke vi skal begynne i det hele tatt, i hvert fall ikke sånn som andre har gjort – for vi har lært - da ser de litt rart på meg. En kommune kan nok moderniseres til en viss grad, men det er så mange statlige reguleringer som setter grenser. Man får heller ta ting litt underveis. En kommune er ingen bedrift. Det er en organisme. Det er umulig å sammenlikne det med næringslivet. Det går ikke. Det er mye likt et sykehus.” (Ordfører)

Om ledelse

Majoriteten av etatslederne omtalte seg selv på undersøkelsestidspunktet som ”først og fremst fagperson”. Dette er et gjennomgående trekk blant lederne i de tradisjonelle kommunene. De ulike etats-sjefers og/eller avdelingslederes framstilling av seg selv og sine lederkolleger vitner om ledergrupper

som har lite med hverandre å gjøre ut over den faste møtevirksomheten. Sitatet nedfor er hentet fra kommune C, men er svært representativt for gruppen av tradisjonelle kommuner:

”I dag preges vi av å være fagpersoner. Vi er preget av at vi er forskjellige individer med ulik fartstid, og ikke minst av sektortenkning. Vi treffes ofte og det øker forståelsen for hverandre. Vi kunne gjort mye annerledes, men har lært å respektere hverandre. Som forpliktende ledergruppe fungerer vi ikke så godt ennå.” (Etatssjef)

Det framgår også i intervjuene at ledernes lojalitet og identitet først og fremst er rettet mot egen etat, sektor eller faggruppe, og i mindre grad mot rådmannen og øvrige etatssjefer. Dette stemmer overens med funn fra andre studier, der det framgår at NPM-elementer som helhetlig ledelse, felles overordnede prioriteringer og utvikling av en ledelsesidentitet – eller ”vi-følelse” – synes vanskeligere å få til i de tradisjonelle og hierarkiske kommuneorganisasjonene (se blant annet Trygstad og Madsen 2001, Monsen 1998). Monsen viser at kravet om helhetlig ledelse og konsensus i lederteamet kan komme i konflikt med hvordan man skal forholde seg til uløste problemer i egen etat, og det ansvaret lederen har for å nå sektorspesifikke mål. I kommune C, men også i kommune B, ønsket særlig de yngre lederne en dreining bort fra fag og sektor og over mot en mer ”managementorientert” ledelsesform. De etterlyser dypere diskusjoner om ”hva ledelse er, hva det skal være og hvilke verdier vi som ledere skal målbære”. De opplever sin kommune som noe ”gammeldags”:

”Jeg hadde ønsket at vi i administrasjonen hadde en klarere profil. Situasjonen i dag tror jeg har sammenheng med svak ledelse. Det skjer mye uformelt, og det er prating mellom enkelte ledere og fagforeningene. Det er ikke alle som henger like godt med i svingene fordi man ikke er informert. Og det stusser jeg litt ved. Vi er litt for opptatt av alltid å være enige med fagforeningene og ha dem med. Vi bryner oss ikke på at vi kan ha ulike motiv og ønsker. Det ligger i sakens natur at det må bli uenighet om noe, og her er det bare fryd og gammen.” (Etatssjef)

Denne lederen hevder at tillitsvalgte får et til tider for stort spillerom i organisasjonen, fordi toppledelsen er så vidt lite samkjørt, enhetlig og sterk. Sitatet er ikke unikt, etatssjefen er en av flere som peker på et interessant poeng, nemlig at mangel på enhetlig ledelse gir tillitsvalgte større muligheter til å opprettholde og/eller bygge allianser.

Partsforhold og klima

På undersøkelsestidspunktet karakteriserer rådmannen og personalsjefen på den ene siden, og hovedtillitsvalgte på den andre siden, partsforholdet som svært godt. Begge parter benytter for eksempel uttrykk som ”gjensidig respekt” når jeg ber dem beskrive relasjonene. Informantene vektlegger at forholdene nå er mer ”ryddige”, og begrunner dette med innføring av månedlige møter mellom hovedtillitsvalgte for NKF, KFO og NITO og personalsjefen og rådmannen. Med ryddige forhold menes det at det i langt mindre grad enn tidligere er uformelle maktstrukturer. Før omorganiseringen forteller

både tillitsvalgte og ledelsen at det ”foregikk mye under overflaten”. Dette er en av de kommunene der DNA har stått sterkt, og nåværende rådmann sier at det var et ”organisasjonsliv blant de ansatte som styrte mye”. Tillitsvalgtsystemet omtales imidlertid fortsatt som sterkt. En sentral politiker sier det slik:

”Dersom vi fikk en innstilling fra rådmannen som gikk på tvers av hva de tillitsvalgte måtte mene, så tror jeg de tillitsvalgte ville ha større kredibilitet. Det er nok ikke sånn i alle kommuner, men hos oss er det sterke tradisjoner for at sånn skal det være. Jeg tror nok rådmannen og administrasjonen er klar over det. De er veldig opptatt av å ha et godt forhold til de tillitsvalgte.”

Tilsvarende uttalelser får jeg under intervjuer med ledere innenfor den administrative organisasjonen. Det sies at tillitsvalgtsystemet har en helt sentral posisjon, og at de er aktivt med i det som omtales som ”tunge omorganiseringssaker”. De var eksempelvis involvert i diskusjonene som på undersøkelsestidspunktet ble ført om en mulig delegering av de lokale lønnsforhandlingene fra de folkevalgte til administrasjonen. Andre sier at man som politiker er ”politisk død” uten et godt forhold til de tillitsvalgte. Det er likevel en oppfatning om at tillitsvalgtrollen er endret. Når jeg spør *hvordan* er det flere som svarer at tillitsvalgte i dag er mer ”samarbeidsvillige”. Rådmannen sier det slik:

”De har rett og slett blitt mer ansvarlige. Jeg opplever det som en type hell at det er stabile og forstandige mennesker.(...) Men tro om det ikke ligger en innebygget frykt – eller et slags direktiv – om å vise fleksibilitet i tradisjonelle roller for rett og slett å forsvare skansene? Kanskje man rett og slett velger å svelge noen kameler.”

Kamelsluking eller ikke - de hovedtillitsvalgte beskriver seg selv som autonome vis-à-vis toppledelsen. Leder for kommuneforbundet mener hun har innflytelse, blant annet fordi ledelsen vet at hun, ved hjelp av sine medlemmer, har mulighet til å trenere saker så ”timeplanen sprekker”. Men, denne maktbasen er ikke ubegrenset, noe som illustreres i dette sitatet:

”Vi har gått fra å være motspiller til medspiller. Men det betyr at vi blir mer respektert når vi går imot. Arbeidsgivere er jo ikke ute etter å ta rotta på arbeidstakerne, men det hender de går i noen feller. De tenker bare på sitt plan. Det er da vi må inn å justere. Derfor er det også viktig at vi har kontakt med de på gulvet, sånn at vi vet hva som foregår.” (Hovedtillitsvalgt)

Det å være *medspillere* kan tolkes som maktøkonomiserende i den forstand at man vil kunne nå lenger når man først går imot. Slik sett kan vi si at den siterte tillitsvalgte forteller om en situasjon der tillitsvalgtes innflytelse ikke lenger er like selvsagt som den var tidligere. Rådmannen, på sin side, har valgt å involvere tillitsvalgte. For, som han sier: ”Ja visst er vi avhengig av dem! Det er store saker der de nesten har veto.” Skulle vi relatere de hovedtillitsvalgtes grad av innflytelse i denne kommunen til figur 6.1, er partene av den oppfatning at ansattes interesser, kanalisert gjennom tillitsvalgte, blir lyttet

og tatt hensyn til i beslutningsprosesser. Hovedtillitsvalgte for kommuneforbundet trekker også fram at hun og hennes organisasjon har gode muligheter til å skaffe seg allianser, enten til politikere eller ved å ”gå ut i avisa”. Foreløpig har ikke dette siste vært nødvendig.

Opplevd innflytelse til tross - også hovedtillitsvalgte forteller om en endret situasjon. Det har alltid vært høyt tempo, men rollen som hovedtillitsvalgt beskrives som mer krevende nå enn før. Det er mange saker å sette seg inn i, og som det forventes at de skal mene noe om: ”Det er mange spesielle ord og begreper utenfor mitt felt. Det stilles større krav til kompetanse nå enn tidligere,” sier en. Men hovedtillitsvalgte forteller også om andre endringer:

”Før var det sånn at fagforeningene sa nei – det var liksom det vi skulle. Nå er det mer samarbeid. Jeg vet ikke hva som er riktig, men samtidig så hadde jeg mye vanskeligere for å få diskutert ting på første en nå, når det hersker et samarbeid.”

Samarbeidsklimaet medfører at den siterte tillitsvalgte forteller om et behov for å symbolisere en viss distanse til personalsjefen og rådmannen: ”Når jeg til stadighet er å se sammen med ledelsen forsøker jeg å være streng med meg selv. Jeg vil ha ryggen fri.” Hun tiltaler eksempelvis aldri rådmannen eller personalsjefen med fornavn, og bruker gjerne både tittel og etternavn i ”offisielle sammenhenger”. Når jeg gir henne tre rollealternativer - vaktbikkje, informasjonsledd eller samarbeidspartner - svarer hun: ”En mellomting mellom vaktbikkje og informasjonsledd.” Vaktbikkjefunksjonen er viktig for å sikre seg tilstrekkelig informasjon og involvering:

”De glemmer oss ofte i første fase. Vi kommer inn når ideen er klar. Da henviser vi til hovedavtalen. Da sier de bare at ”herregud, vi kom bare på ideen”. Men da er premissene noen ganger lagt. Når vi protesterer, så blir vi nesten prata i senk. Men jeg har lært meg til å ta meg litt tid, og komme tilbake med min mening seinere. Det hender det hjelper.”

Når jeg spør hovedtillitsvalgte hvilket forum som er viktigst for å oppnå innflytelse, framheves *totalen*. I totalen inngår både kommunenes sentrale og lokale medvirkningsarenaer. Administrasjonsutvalget omtales som viktig, men sakene som diskuteres i dette forumet er gjerne gjennomdiskutert og løst på lavere nivåer i organisasjonen før de ender som saker til utvalget. Fagforeningstreffet mellom toppledelsen og hovedtillitsvalgte omtales også som betydningsfullt. Det som likevel framheves som viktigst er å være til stede i det *daglige*: Det er her grunnlaget legges, det er da man får overblikk og unngår at ”saker blir saker”. Vekten på det daglige er noe som har utviklet seg i de seinere år. Tidligere var fagforeningene mer topptunge, og det var enkeltpersoner som hadde stor styring:

Det der har med historikk å gjøre. Da jeg kom hit var jeg veldig opptatt av å ha kontoret åpent. Nå kan både plasstillitsvalgte og ansatte stikke oppom. Vi har nok blitt mer opptatt av å informere. Det lå på null. Og de tillitsvalgte har blitt flinkere til å ha lokale medlemsmøter. Det er større aktivitet. Det tar tid, men kurven går oppover.”

Når det gjelder grad av innflytelse over jobbnære versus strategiske eller taktiske beslutninger er tillitsvalgte for kommunens største fagforening tilbøyelig til å mene at man har størst innflytelse over beslutninger vedrørende arbeidssituasjonen. For, som det sies, når det dreier seg om strategi, så handler det om budsjett: ”Og når de har budsjettforhandlinger, da er de på tur, og vi er aldri invitert. Jeg håper vi kan endre det.”

Oppsummering

Kommunen var tidligere preget av tette bånd mellom politikk og fagforening. Dårlig økonomisk styring, nedskjæringer og oppsigelser, omorganisering og en nytilsatt rådmann med vesentlig mer formell makt enn tidligere har skapt nye betingelser for de tillitsvalgte. Tilgangen på strategiske allianser er nå vanskeliggjort gjennom et skarpt skille mellom politikk og administrasjon. Rådmannen og toppledelsen, politikere og tillitsvalgte er likevel bevisst at disse strategiske allianser fortsatt eksisterer, selv om de brukes mindre nå. Like fullt representerer alliansene en mulig maktbase for tillitsvalgte, dersom ønsket er å påvirke beslutningsprosesser.

Etter den omfattende omorganiseringen på tidlig 1990-tall har forholdene i kommunen vært relativt stabile, og økonomien er god i kommunal sammenheng. Ledernivået under rådmannen forteller i den anledning at man heller ikke har hatt de store prinsipielle diskusjonene. De samme lederne forteller også at også topplergrupper i liten grad fungerer som et ”team” ut over at man respekterer hverandre. Gruppesamholdet mellom kommunens toppledere framstår med andre ord som temmelig svakt. Også disse lederne omtaler tillitsvalgtes innflytelse som relativt stor, men legger til at den ikke er ”hva den en gang var”. Det er også en tendens til at ledere beskriver og omtaler tillitsvalgte i en faderlig tone: Vi hører at de er blitt ”mer samarbeidsvillige”, ”mer ansvarlige”, men at de nok kanskje også har ”slukt noen kameler” for å holde stand. Sett i forhold til medvirkningsskalaen (figur 6.1) kan det se ut til at tillitsvalgte har ”rykket ned” fra en særstilling, der de ved hjelp av politikere nærmest hadde vetorett, til å befinne seg et sted mellom tre og fire på skalaen. Ansatte har innflytelse gjennom tillitsvalgtsystemet, men hovedtillitsvalgtes framstilling viser en tendens til at man utestenges fra beslutninger som berører valg av strategi. Hovedtillitsvalgte forteller også at det er blitt mer krevende å være ansatterepresentant, ikke minst fordi mengden av dokumenter som produseres er stor. Det kan se ut til at hovedtillitsvalgte må arbeide hardere for å ha tilstrekkelig med ekspertise, slik at denne kan fungere som en maktressurs. La oss gå videre og se på forholdene i NPM-kommunene. Manglende

gruppesamhold og begrenset energi brukt på å utvikle ledelsen som gruppe ser ut til å gjøre ledelsen i de tradisjonelle kommunene mindre modellsterke enn deres kolleger i NPM-kommunene.

6.4.2 Kommune D - Med tillitsvalgte som støttespillere

”Jeg skulle lage en ny rolle – jeg ville inn på denne banen. Det var jo ikke plass til noen rådmann i dette systemet. Det oppdaget jeg jo veldig fort. Den plassen som var tilgjengelig for rådmannen var å være ordstyrer/møteleder på ledermøtene og så være en saksforbereder og innstiller på de sakene som skulle til kommunestyret som da var allerede avgjort lenger nede.” (Rådmann)

Da jeg første gang var på besøk i denne kommunen ble jeg fortalt at ”strukturene i den nye organisasjonen” nettopp var kommet på plass. Hovedtillitsvalgte, rådmann, en direktør og personalsjefen fortalte at de nå ”pustet ut” etter en ”turbulent periode”: Man ønsket ”å komme videre”. Omorganiseringen hadde vært omfattende. Det politiske vedtaket om omorganisering hadde flere begrunnelser. Her, som i mange andre kommuner, så politikerne det som effektiviserende å få samordnet tjenester. Kommunen preges av befolkningsvekst, med økt behov for barnehage- og skoletilbud, samtidig som presset mot teknisk etat er stort. Ressurser skulle derfor frigjøres fra administrasjon til produksjon. Flere informanter hevder også at omorganiseringen gjorde det mulig å fjerne mennesker med betydelig makt, mennesker som i lengre tid hadde motsatt seg ulike endringsforsøk: Politikerne valgte å etablere en struktur der etatssjefsnivået ble fjernet fra organisasjonskartet.

For rådmannen og den øverste administrative ledelse er det å være en moderne kommune blant annet forbundet med å ha ”skikkelige kanaler for medvirkning – både sentralt og lokalt”. Dette er nytt. Både fra politisk og administrativt hold blir jeg fortalt at det har vært lite tradisjon for fagforeningsarbeid. Kommunen er resultat av sammenslåing av en kyst- og en landbrukskommune, og det har ikke vært nevneverdig mange industriarbeidsplasser innenfor kommunegrensen. Mangel på fagforeningsaktivitet begrunnes derfor dels med stedets historie, dels med kommunens størrelse:

”Vet du – tillitsvalgte i denne kommunen er rimelig anonyme for meg, altså (...) De er ikke på samme måte synlige i den tradisjonelle trekanten mellom tillitsvalgt – organisasjon – politikere som i andre kommuner. (...) Det er mulig du ser forskjellene her mellom den lille kommune med homogen befolkning og de mer tradisjonelle arbeidstakerkommunene. Det er liksom ingen skiller her.” (Ordfører)

”Det har med tradisjon og kultur og historie og enkeltversjoner og masse rart å gjøre, vet du. Her var det seilskuter, øl-dunker og kjøpmenn som kom og gikk. Det er et litt rufsete kultur- og handelssted uten arbeiderklasse og klassekamptradisjoner. Her har penga kommet fort og gått fort. Noen var rike og andre ikke. Er det så nøye, da? Det

har ikke vært stedet for de lange linjene og grobunn for det sosialdemokratiske klassekampaktige. Det har vært mer tilfeldigheter – er man uenig tar man en øl og får det unnagjort. Dette tror jeg har ført til at organisasjonene ikke er sånn en sterk maktfaktor.” (Rådmann)

Aksen mellom politikk og fagorganisasjon har tradisjonelt stått svakt i kommunen. I stedet har man hatt det som omtales som ”småkonger” – etatssjefer med mye makt, som ”overstyrte både rådmannen og politikerne”. Hovedtillitsvalgte forteller at de under omorganiseringen, men også forut for denne, kunne bli ”innkalt på teppet” til sin sjef å ”få så øra flagra”. I rollen som hovedtillitsvalgt ble de behandlet som ansatt – som en underordnet – og ble kun informert – både om hva som skulle skje av endringer og hva de selv skulle mene. I dag opplever de det som lett å ta direkte kontakt med ledelsen, tilgangen på informasjon er større, og de involveres i beslutningsprosesser på en helt annen måte enn tidligere. Dette forklares dels med en toppledelse som i utgangspunktet er opptatt av at både de hovedtillitsvalgte og de plasstillitsvalgte har en viktig rolle i organisasjonen, og dels som en konsekvens av de relasjonene som oppsto mellom de hovedtillitsvalgte og rådmannen i selve omorganiseringsprosessen. En ny rådmann sto altså med et politisk fattet vedtak om omorganisering i hånden. Han sto ganske alene – uten støtte verken fra ledere eller øvrige ansatte i organisasjonen:

”Jeg tok dette alvorlig, selv om mange mente jeg ikke burde ta det alvorlig for dette kunne vi bare la ligge – det kom sikkert til å gå over. Men det gjorde jeg ikke, og da var faenskapen i gang, for å si det på den måten. Det var et helvete, det, og jeg var ikke noen novise i dette her jeg, altså. (...)Til slutt befant jeg meg nesten aleine i min egen organisasjon – det var så mange motkrefter at det ble sånn at jeg grudde meg til å gå og spise lunsj i kantina.(...) Det hadde ikke vært mulig uten de tillitsvalgte – det er en beinhard realitet. Særlig i to faser. I den kritiske beslutningsfasen, da hadde jeg utredet en masse. Politikerne var interesserte, men turte ikke å gå inn for dette fordi jeg sto bortimot alene. Så skulle vi behandle dette i AMU, administrasjonsutvalget, formannskapet og kommunestyret. Fra starten var AMU med meg, fire etatssjefer og fem ansatterepresentanter. Da valgte de side og da var det greit for politikerne, og da var det grei skuring. Så var det selve gjennomføringsfasen fram mot iverksetting hvor vi trakk voldsomt på de tillitsvalgte i gruppearbeidene. Det hadde ikke vært mulig med et så godt resultat hvis ikke de hadde brettet opp ermene og tatt ansvar.”

Hva betraktet rådmannen som viktigst? Legitimiteten som de hovedtillitsvalgte ga ham, eller den organisatoriske kunnskap og det arbeidet de bidro med? Han svarer slik:

”Legitimiteten tror jeg helt klart var det viktigste. Ressursene kunne vi jo sikkert kjøpt inn på en eller annen måte – legitimiteten og det trekkpapiret de faktisk er. Det er avstand mellom den ansatte og ledelsen og synspunkter blir silt bort. Av de hovedtillitsvalgte får du den utilslørte sannheten, og det er avgjørende for å få et godt resultat – slik at resultatet gjenspeiler en felles virkelighet som vi kan samles om.”

Om ledelse

Her, som i de to øvrige NPM-kommunene, forventes det at ledere tenker helhetlig. Fra rådmannen signaliseres det forventninger om at ledere arbeider for det som er definert som felles mål, og i kommunene D og F har ledere inngått skriftlige avtaler med rådmannen om hvilke resultater og mål man har forpliktet seg til å arbeide for i kommende år. Dette, mener rådmannen, representerer utfordringer for de hovedtillitsvalgte:

”Når vi prøver å opptre som en profesjonell ledergruppe, så er det klart at vi blir litt kjappe og effektive, og så lager vi en prosess der, og så setter vi oss sammen sånn og så legger vi opp et løp. Det er klart at å jobbe sånn gir tillitsvalgte dårligere arbeidsvilkår enn i en tradisjonell organisasjon der man jobber på ulike nivåer. Nå legger vi føringer som er vanskelige å rokke ved.”

Rådmannen understreker at endret ledelsesform øker behovet for medvirkningsorganer der tillitsvalgte gis ”en reell mulighet til å korrigere toppledelsens beslutninger”. Han omtaler de hovedtillitsvalgte som viktige medspillere i arbeidet med å videreutvikle kommuneorganisasjonen. Hovedtillitsvalgte har også vært involvert i arbeidet med å utforme de individuelle lederavtalene som er inngått med resultatenhetslederne. Rådmannen mener likevel å ane en brytningstid: ”Jo mer moderne driftsformer – jo svakere tror jeg de tillitsvalgtes posisjon vil bli hvis vi ikke er veldig kreative til å finne løsninger.” Med moderne driftsformer vises det til en fleksibel organisasjon der ledelsen arbeider med å etablere en felles lederplattform. Omstillingsdyktighet, kommunikasjon, helhet, delte verdier og felles virkelighetsoppfatning vektlegges. Moderne driftsformer blir i en slik betydning på mange måter sammenfallende med organisatorisk fleksibilitet, eller det Sennett omtaler som diskontinuerlig reorganisering (se 3.6.1). På sikt er målet det forpliktende ”vi” for hele organisasjonen, men i første omgang konsentrerer rådmannen og direktørene seg om resultatenhetslederne:

”Ja du tenker på den vidunderlige vi-følelsen? Ja da, vi har jobbet med den. Vi hadde en intern undersøkelse, og i den kom det tydelig fram at dette ikke var en organisasjon i det hele tatt. Minst fire, fem og kanskje flere, og folk hadde stor tilhørighet til sin arbeidsplass og gruppe. Så det ble viktig for oss å forsøke å endre det. Men vi har ikke blitt hysterisk opptatt av det – ’husk at vi er en organisasjon, dere, med kulepenn og logoer og keramikk og krampaktige greier’. Jeg har et relativt avslappet forhold til det. Men du skal være klar over at du befinner deg i denne kommunen (...) Vi har jobbet med det på en indirekte måte gjennom en bred forankring i omstillingsarbeidet. Tung bruk av tillitsvalgte og etterpå veldig mye ressurser inn i ledergruppa, både enhetsledergruppa og rådmannsgruppa.” (Rådmann)

Denne helhetstankegangen er først og fremst tydelig i rådmannsgruppa, som består av rådmann og to direktører. Disse framstår som samkjørte, og bruker mange av de samme ord og vendinger. Begreper som helhetlig ledelse og etablering av et ”vi” er gjengangere, noe vi ser i ordvekslingen under:

”Det er ikke lov å tenke meg og min enhet her. Og det å skape en vi-følelse er helt vesentlig. En måte vi gjør det på er måten vi tre arbeider på, måten vi omtaler hverandre på, måten vi omtaler andre enheter overfor andre på.”

”Ja, det som sies her er jeg så enig i! Det er av stor betydning i forhold til signaler nedover. Det å skape kontakt mellom enhetene. Og der har de tillitsvalgte en vesentlig rolle i å hjelpe oss med å bringe budskapet ut til de enkelte enheter. Det å bruke fagforeninger er vesentlig for å få til helhet.”

De tre øverste lederne er opptatt av begreper som ærlighet, redelighet og forutsigbarhet. Lederne på nivået under – resultatenhetslederne – mener at man har ”en lang vei å gå” når målet er å samkjøre resultatenhetslederne: ”Som en dynamisk gruppe som drar veksler på hverandre fungerer det ikke,” hevder for eksempel en. Resultatsenhetslederne forteller likevel at det er en forventning om å bli mer samkjørte etter hvert, og at tid brukt på lederkurs og lederutvikling er ”vel anvendt tid og ressurser”.

Partsforhold og klima

Hovedtillitsvalgte for de største foreningene og toppledelsen møtes månedlig i det sentrale samarbeidsutvalget. Dette forumet blir av de hovedtillitsvalgte omtalt som et reelt og konstruktivt medvirkningsorgan. I forkant av disse møtene har alle hovedtillitsvalgte et ”fagforeningstreff”. Her lages en sakliste med momenter som de hovedtillitsvalgte legger fram i det sentrale samarbeidsutvalget. Dette er gjerne forhold de ønsker belyst og diskutert. På fagforeningstreffet søker også de hovedtillitsvalgte å diskutere seg fram til en felles holdning som svar på ulike utspill fra rådmannsgruppa. De hovedtillitsvalgte som ikke møter i det sentrale samarbeidsutvalget, men som møter på fagforeningstreffet, opplever å få sine interesser ivaretatt, og mener dagens praksis er fruktbar.

Det sentrale samarbeidsutvalget er å betrakte som et rådgivende organ for toppledelsen, og det stemmes eksempelvis ikke over beslutninger. Dette oppleves som uproblematisk, fordi tillitsvalgte kan anke avgjørelser inn til administrasjonsutvalget. Det er derfor *kombinasjonen* av det sentrale samarbeidsutvalget og administrasjonsutvalget som trekkes fram som garanti for medvirkning og innflytelse i organisasjonen. Rådmannen har et reelt ønske om å redusere innflytelsesgapet mellom toppledelsen og ansattes representanter. En viktig årsak er at rådmannen betrakter de hovedtillitsvalgte som en potensielt viktig alliansepartner vis-à-vis politikerne. Derfor kunne denne rådmannen gjerne ønsket seg at de tillitsvalgte generelt hadde en *mer* sentral rolle i organisasjonen enn det de har i dag:

”Jeg hadde nok sett at organisasjonene hadde mer tyngde. Jeg sliter med et uregjerlig kommunestyre som bukkerer mye med kommuneøkonomien. De investerer oss til fant. Det er omtrent ikke til å leve av. Jeg vurderer hvorvidt dette er et sted å være. Jeg ønsker meg sterkere tillitsvalgte og sterkere organisasjoner som blåser i fløyta.”

Utviklingen i kommunen viser to interessante ting. For det første ser vi viktigheten av tillitsvalgtes støtte i omstillingsprosesser. Denne støtten var i dette tilfellet helt essensiell fordi rådmannen manglet tilstrekkelig legitimitet i organisasjonen til å gjennomføre endringene. For det andre ser vi at situasjonen skapte et avhengighetsforhold som ryddet vei for hovedtillitsvalgte, både før, under og etter omorganiseringen. En hovedtillitsvalgt beskriver situasjonen slik:

”En stund var vi de eneste samarbeidspartnerne han hadde. Etatssjefene meldte seg jo helt ut, så han mistet samarbeidet med dem. (...) De brukte alle sine kanaler rått for å overkjøre rådmannen. (...) Men rådmannen var jo tilsatt for at det skulle skje en endring. Det var alle hovedtillitsvalgte enige om. Vi drøftet mye og åpent med alle foreninger. Det var en stund vi lurte på hvilken side vi skulle falle ned på. Det var en voldsom lobbyvirksomhet. Vi fant ut at det ikke kunne bli verre enn det det var. Så ja, vi fungerte og fungerer legitimerende for rådmannen. Men det er et gi-og-ta-forhold. Han kommer ofte til oss og diskuterer før han tar avgjørelser.”

De hovedtillitsvalgte føler nå at de har reell innflytelse på de beslutninger man enes om i det sentrale partsorganet. Når jeg ber dem beskrive sin rolle i forhold til de tre alternativene vaktbikkje, informasjonsledd eller samarbeidspartner sier hovedtillitsvalgte for de største organisasjonene: ”I hvert fall ikke vaktbikkje. Først og fremst samarbeidspartnere.” Rådmannen forteller dette om hvordan partene håndterer uenighet:

”Vi blir rett og slett sittende til vi er enige (...) men vi tenker overraskende likt i de fleste sakene, vi har flinke tillitsvalgte i denne kommunen.”

På spørsmål om jeg som utenforstående hadde klart å skille ledere og tillitsvalgte fra hverandre under møtene sier han: ”Vet du – det er jeg jammen ikke sikker på.”

Oppsummering

Før omorganiseringen hadde tillitsvalgte liten innflytelse og autonomi i arbeidsorganisasjonen. Strategiske allianser – for eksempel i form av bånd mellom politikere og de hovedtillitsvalgte – beskrives som nærmest fraværende. Derimot hadde man etatssjefer med mye makt, og som i liten grad behandlet tillitsvalgte som ansattes talerør og innflytelseskana. De hovedtillitsvalgtes problemer med å bli hørt, og rådmannens problemer med å få gjennomslag for endringsprosesser, skapte grobunn for en kraftig allianse mellom rådmannen og tillitsvalgte. Slik sett ble de hverandres strategiske allianse. Medvirkningskanaler ble etablert, noe som økte hovedtillitsvalgtes tilgang på informasjon og reelle muligheter for innflytelse. De hovedtillitsvalgtes ekspertise ble styrket, samtidig som de også opplevde å være mer autonome sett i forhold til ledelsen. Samlet sett klatret altså de hovedtillitsvalgte oppover på medvirkningskalaen som følge av omorganisering og ny toppledelse. Rådmannen, på sin side, ville aldri ha maktet å gjennomføre endringene uten støtte fra de hovedtillitsvalgte. I etterkant av

omorganiseringsprosessen er det imidlertid etablert et nytt topplederteam – eller rådmannsgruppe – i organisasjonen, og rådmannen har derfor fått en tryggere lederbase. Vi ser imidlertid også i denne kommunen at rådmannen trekker fram ord og begreper som ”Vi tenker overraskende likt” og ”Vi har flinke tillitsvalgte her”. Det kan derfor se ut til at det er en sammenheng mellom likhet og flinkhet.

Vi skal nå vende blikket mot kommune F, der forholdet mellom de hovedtillitsvalgte og ledelsen på undersøkelsestidspunktet var anspent. En av grunnene var at de hovedtillitsvalgte opplevde å stå uten noen form for reelt medvirkningsfora. La oss se nærmere på hvorfor.

6.4.3 Kommune F - Fra medvirkning ad hoc til ?

”Alt gjøres riktig i forhold til hovedavtalen og regelverket, men rådmannen tar flere og flere avgjørelser selv. Da blir spørsmålet – hvilke arenaer er de tillitsvalgte med på? De tillitsvalgte er med når det gjelder prosess og delaktighet i prosjektgrupper. (...) Men mer og mer legger man på rådmannen, som i økende grad delegerer til sine fagpersoner.” (Administrativ leder)

Dette er den av utvalgets kommuner som i størst grad har tatt i bruk NPM-inspirerte organisasjons- og ledelsesprinsipper. Organisasjonen har vært i kontinuerlig endring fra midten av 1990-tallet. Da ble resultatenheter etablert, og ytterligere rendyrket da ny rådmann tiltrådte mot slutten av 1990-tallet.

Sett i et historisk lys er dette en kommune der tillitsvalgtsystemet har stått sterkt. Utviklingen de siste årene ser ut til å ha endret dette. I løpet av datainnsamlingen, som forløp over to perioder, skjedde det en forandring til det verre – sett fra tillitsvalgtes ståsted. La oss starte med hvordan en representant for toppledelsen vurderte situasjonen ved første anledning, nærmere bestemt i oktober 1999:

”Her er det rådmannen som styrer alt som har med arbeidsgiverpolitikk, men de tillitsvalgte har jo innflytelse ad hoc – når rådmannen kjører utviklingsprosesser – da er de alltid med (...) men du setter ikke arbeidsgivers styringsrett under avstemning.”

Under denne første runden møtte jeg en selvbevisst toppledelse. Ledere på direktørnivå uttalte blant annet i intervjuer at tillitsvalgtes innflytelse var avhengig av hvorvidt de hadde lært seg ”trinna”. Sammenhengen mellom likhet og flinkhet var her enda tydeligere enn i kommune C og D. Nok en endring ble gjennomført i kommuneorganisasjonen kort tid etter den første intervjurunden, noe som resulterte i at man formelt hadde to ledernivåer; rådmann og resultatenhetsledere.

Om ledelse

Fra 1998 har rådmannen og hans nærmeste rådgivere arbeidet med å etablere samhørighet blant de mange resultatenhetslederne, samtidig som det har vært ansett som viktig å skape en større forpliktelse

blant resultatshetslederne. Resultatshetslederne er forpliktet til å tenke helhetlig, og ”ansvarliggjøres for forhold i egen resultatshet”, samtidig knyttes de også relativt tett opp mot rådmannen. Et ledd i dette arbeidet er innføringen av omfattende mål- og resultatstyringssystemer. Ledere rapporterer månedlig til rådmannen om økonomi og budsjettavvik, sykefravær, antall gjennomførte medarbeidersamtaler, forbedringsforslag, klager, avvik, og eventuelle forslag til endringer eller andre presserende ting man ønsker å ta opp. Flere ledere sier at ”forslag til forbedringer” særlig blir lagt merke til hos rådmannen og hans rådgivere. Når jeg spør hvordan det går med ledere som ikke oppfyller de fastsatte krav og forventninger, får jeg følgende svar:

”Du kan bløffe over en periode, men det avdekkes i rapporteringa, for det er så åpent så det vil synes. Så går det på handling og konsekvens. Hvis du melder at du har gjort ting som du ikke har gjort, så innrømmer vi ikke så mange ekstraomganger. Da må du heller få hjelp til å gjøre noe annet.” (Kommune F – rådmannens stab)

Alle ledere har inngått individuelle avtaler med rådmannen etter prinsippet ”vinn eller forsvinn”, eller ”bli omplassert”. Selv er rådmannen opptatt av å signalisere at han er å betrakte som en leder på lik linje med resultatshetslederen. En sentralt plassert rådgiver karakteriserer han med disse ordene:

”Han er uredd og tar irreversible beslutninger. Vi kan være enig og uenig, men sånn er det alltid. Men når du kan være i hans indre krets og være med på beslutninger, så er det interessant og moro, men at det skaper uro, usikkerhet og redsel har jeg stor forståelse for. Husk på at vi er mange ansatte.” (Resultatshetsleder)

Et titalls ledere hadde på intervjutidspunktet sagt opp sine jobber i løpet av en toårsperiode. Ifølge ”mine” resultatshetsledere var oppsigelsene dels et resultat av stort arbeidspress, dels manglende vilje til å følge rådmannens ideer, tanker og visjoner. Og nettopp utviklingen av et felles sett av ideer, tanker og visjoner har stått sentralt i arbeidet med ny organisasjon i løpet av denne perioden. Rådmannen og hans rådgivere ser ut til å ha lyktes: Resultatshetsledere forteller at de opplever å jobbe i en moderne og tidsriktig kommune. Ledere benytter begreper som ”nytenkende”, ”spennende” og ”i forkant” når jeg ber dem beskrive kommuneorganisasjonen, og de identifiserer seg med rådmannen og hans vyer og mål for kommuneorganisasjonen, som noe spøkefullt omtales som ”Only the sky is the limit”. Selv opplevde jeg også å bli mildt irettesatt i intervjuer med både rådmannen og hans rådgivere. På spørsmål som: ”Hvordan opplever de ansatte endringene?” ble det eksempelvis påpekt at ”i denne kommunen snakker vi ikke lenger om ansatte. Vi foretrekker medarbeidere”. Det handlet heller ikke om ”lederlojalitet”, men snarere om ”fornuftige” eller ”ansvarlige” ledere. Det er imidlertid ledere som har et mer distansert forhold til de endringer som har funnet sted, og som blant annet trekker fram en ny trend blant rådmannens nærmeste rådgivere: ”De har alle klippet håret svært snaut, og har skiftet ut v-genseren og de beige buksene med legg med flanellsskjorte og olabukse. Akkurat som sjefen sjøl”

(tilfeldig eller ikke, flere av de mannlige informantene var bemerkelsesverdig like sin leder). En resultatenhetsleder forteller om en endret innstilling:

”Det har vært en enorm utvikling. Jeg har vært med fra første møte, hvor skepsisen var stor og det var negative holdninger, til nå, hvor det er samstemt, god stemning og bred enighet om det som foregår. Nå ser vi helhet, og kan godt gi noe i en periode. Så er vi også ansvarliggjort ved at går vi med underskudd, må vi ta det igjen neste år. Det er en merkelig grad av samhold.” (Kommune F – re-leder)

Resultatet av denne ledelsesstrategien er at linjene i organisasjonen på mange måter blir *fortettet*, i den forstand at de mål og resultater som formuleres, kommuniseres i linjen mellom resultatlederne og rådmannen, men også *mellom* resultatenhetsledere. Samholdet i *ledergruppa* framstår som forholdsvis godt: De resultatenhetslederne jeg har intervjuet forteller at de føler seg som *del* av noe. Dette *noe* omtales som spennende og utviklende. De tillitsvalgte beskriver imidlertid situasjonen som vanskelig. De viser til ”en stadig mer påtrengende informasjonstørke”, og føler seg plassert på sidelinjen. En leder omtaler de tillitsvalgte på denne måten:

”Det var et godt bilde som ble brukt en gang. Og det var at ledere kommer foran på offroadsykler, så kommer politikere på litt gode trauste sykler litt bak, og til slutt kommer de tillitsvalgte på trehjuls sykler. Og jeg har den følelsen. De tillitsvalgte henger ikke med. De bremses og bremses, det er den følelsen jeg sitter med. I hvert fall når vi snakker om hovedtillitsvalgte. De sier alltid nei.” (Kommune F – re-leder)

Om partsforhold og klima

Forut for mine to intervjurunder hadde jeg et innledende møte med representanter for toppledelsen og de tillitsvalgte. Her møtte jeg rådmann, tre direktører og hovedtillitsvalgte for de to største fagforeningene. Formålet med møtet var å presentere studiens tema, samtidig som jeg også ønsket å danne meg et første bilde av kommuneorganisasjonen. Stemningen var på dette tidspunktet god, det ble vitset, og da jeg ba de ulike informantene beskrive situasjonen i organisasjonen var det en samstemt beskrivelse jeg fikk: ”Spennende!” Møtet fant sted rundt bordet på rådmannens kontor, og her hadde det vært hyppig møtevirksomhet denne våren, også på kveldstid, og gjerne med pizza. De hovedtillitsvalgte selv beskrev sin rolle i omorganiseringsprosessen som betydningsfull og viktig.

Dette inntrykket ble delvis bekreftet under den første intervjurunden. De hovedtillitsvalgte opplevde å ha medvirkningsfora der de kunne øve innflytelse – disse var imidlertid noe ad-hoc preget. De pågående endringsprosessene hadde medført at man hadde fraveket de faste møtetidspunktene, men møtene med toppledelsen ble vurdert som viktige. Forholdet mellom hovedtillitsvalgte og toppledelsen – som da besto av rådmannen, tre direktører samt en personalsjef som i stor grad la til rette for

samarbeid mellom partene - ble omtalt som godt. De hovedtillitsvalgte fortalte at de ble trukket med i beslutningsprosessen på et tidlig tidspunkt: ”I hvert fall i forberedelsesfasen.” Om sin egen rolle sa en hovedtillitsvalgt: ”Jeg er et sted mellom informasjonsledd og samarbeidspartner.” Under min andre intervjurunde var situasjonen endret:

Prosessen var i utgangspunktet veldig bra. Men så skjer det noe. Vi fikk beskjed om å spare 30 millioner, men så blir det 90, og da blir det et gap som ikke vi har vært med på, og når det ikke blir behandlet i hovedarbeidsmiljøutvalget, og heller ikke i administrasjonsutvalget hvor partsforholdet skal ivaretas, så skjærer det seg for oss. (...) Vi ba om utsettelse, og etter det ble det vanskelig. Vi så jo på det som en stor organisatorisk endring som burde vært tatt opp i administrasjonsutvalget. Det fikk vi ikke honnør for, og da blir samarbeidet tungt. Vi er jo valgt for å ivareta medlemmenes interesser, og det klarer vi ikke godt nok i dag. Men sånn som modellen er, så har vi jo mista en del arenaer. I etatene hadde vi hovedutvalgene. (...) Vi har jo vært med på ledersamlinger. Det presiserte han at vi skulle være med på da han begynte. Det har vi forholdt oss til inntil vi ble stoppa i døra på siste samling. Nå har han omdefinert. (...) Etter det har vi fått vært på deler av en ledersamling. I pausen var det nesten ingen som kom bort for å prate, bortsett fra to vi kjenner godt. En skal være sterk for å leve med dette. Vi får ingen informasjon fra noen. Rollen vår er ikke hva den burde være. Vi blir sårbare i den forstand at medlemmene kommer og forteller oss hva som skjer. Vår hverdag blir å lete opp og kartlegge før vi kan gi noen svar. Vi var del av noe, og så blir vi utestengt. Man gjør kanskje det som er nødvendig for å ha en viss ryggdekning. Derfor er det vanskelig å ta noen på avtalebrudd.”

Høsten 2000 var det en tilspisset situasjon mellom partene. Det foregikk en åpen maktkamp mellom den administrative toppledelsen, først og fremst representert ved rådmannen, og de hovedtillitsvalgte. Hovedtillitsvalgte beskriver en endret rolle:

”Du spurte meg hvordan jeg så på rollen min sist gang du var her. Da tror jeg jeg sa noe sånt som samarbeidspartner. Der tok jeg feil. Nå er jeg vaktbikkje, og det har jeg tenkt til å være til ting endrer seg.” (Hovedtillitsvalgt - NKF)

I foregående kapittel omtalte jeg det politiske skiftet som fant sted i denne kommunen ved valget i 1999. Mangel på medvirkningsfora og strategiske allianser har medført at de hovedtillitsvalgte befinner seg i et slags vakuum i organisasjonen. De hovedtillitsvalgte har også på sett og vis fått et forklaringsproblem: De har gitt rådmannen legitimitet ved å støtte og gå god for en ny omgang omorganisering og endring, men befinner seg nå i en struktur der de utestenges fra viktige beslutninger. Slik framstiller hovedtillitsvalgte situasjonen. Vi skal også la rådmannen få slippe til. Når jeg ber ham beskrive tillitsvalgtsystemets posisjon i arbeidsorganisasjonen, sier han følgende:

”Tillitsvalgtsapparatet er bygget opp etter kommunene som de en gang var, med etatssjefer og partssammensatte utvalg som tok tilsettingssaker sentralt. (...) Problemet er at hovedtillitsvalgte nå har mistet mange av de sakene de hadde hånd

om tidligere. De går delvis på tomgang. De plasstillitsvalgte tar tingene ute på den enkelte arbeidsplass. Det gjør at hovedtillitsvalgte opplever at deres reelle påvirkningskraft minker vesentlig. Derfor etterlyser de møter i hovedarbeidsmiljøutvalget og i administrasjonsutvalget og mener at rådmannen er en råtass fordi deres verden er endret til det verre. Vi har prøvd å dra dem med i prosesser, men det går jeg ikke på en gang til. Min opplevelse er at den forpliktelsen jeg trodde vi skulle utvikle gjennom en reell samhandling mellom likeverdige parter, ikke var der. Når dette begynte å stramme seg til forsvant de, de gikk tilbake til sine tradisjonelle roller og skulle skyte på arbeidsgiver.

De hovedtillitsvalgte har i skrivende stund ingen formelle møteplasser med rådmannen og administrasjonen. Det er riktignok et uformelt månedlig lunsjmøte der representanter fra administrasjonen og de hovedtillitsvalgte møtes. Her foreligger det ingen møteinnkallelse i forkant, og intet referat i etterkant. På sentralt nivå har det derfor vært en utvikling fra ad hoc-medvirkningsfora til ingen reelle medvirkningsfora. Blant ledere og tillitsvalgte blir det sagt at i den grad hovedtillitsvalgte i det hele tatt blir involvert, så er dette i iverksettingsfasen. Vi ser at rådmannen dels begrunner dette med organisasjonsmodell, dels med tillitsvalgte som ikke tar ansvar. Når endringene i hovedtillitsvalgtes muligheter for innflytelse begrunnes som en naturlig konsekvens av et utviklingsforløp, følger dette samme argumentasjonslinje som jeg redegjorde for i forrige kapittel, der jeg omtalte rådmenns forklaring på administrasjonsutvalgets reduserte stilling. Hovedtillitsvalgte og rådmannen har imidlertid avvikende syn på hva som har skjedd. Sett fra tillitsvalgtes side er utviklingen resultat av rådmannens strategiske manøvrering for å øke sin makt. Hovedtillitsvalgte hevder derfor at det har skjedd en *maktkonsentrasjon* på rådmannsnivå i arbeidsorganisasjonen: ”Rådmannen bestemmer alt. Ferdig med det. De andre dilter etter.” Sett fra rådmannens ståsted har det skjedd en vesentlig *maktomfordeling*, selv om også han innrømmer at det foregår en reell maktkamp:

”Ja er du gal. Den makten jeg sitter igjen med er kulturelt betinget. (...) Jeg er et organisasjons- og et maktmenneske. Og hovedtillitsvalgt for den største foreninga er et maktmenneske. Da er det to maktmennesker som møtes, og da er spørsmålet: Hvem har de edleste sakene å slåss for? Jeg tror at det er jeg som har det.”

De hovedtillitsvalgtes makt, og da særlig makten til den hovedtillitsvalgte for NKF, er ifølge rådmannen et resultat av at ”den gamle kulturen henger igjen i veggene”. Den omtales som en tidsbestemt makt, fordi ”nye” aktører, både på tillitsvalgts- og ledelsessiden, vil bringe inn nye holdninger og verdier. Dette synet deles også av enkelte resultatenhetsledere. En sier det slik:

”Vi er veldig brukerfokuserte. Og det vi gjør er grunnet i at vi gjør det for brukerne. Mens de tillitsvalgte har blikket ensidig rettet mot de ansatte og deres ve og vel på en veldig gammeldags måte.”

Rådmannen er av den oppfatning at han selv har delegert ut all makt i organisasjonen. Han viser til at han kun sitter igjen med en ”kulturelt betinget” makt. Som vi skal komme tilbake til senere, er kanskje dette den mest effektive form for maktbase en aktør kan forvalte.

Oppsummering

Hendelsesforløpet i denne kommunen er interessant fordi hovedtillitsvalgte her i utgangspunktet hadde en *sterk* posisjon, i motsetning til hovedtillitsvalgte i kommune D. Like fullt er de nå blitt stående igjen på siden av organisasjonen. Det er også grunn til å understreke at det bildet som den siterte hovedtillitsvalgte tegner, støttes av hovedtillitsvalgte fra andre fagforeninger tilhørende andre organisasjoner. De hovedtillitsvalgte er (forbausende) samstemte i sin situasjonsbeskrivelse, som blant annet viser at ledelsesinitierte medvirkningsordninger er sårbare dersom organisatoriske strukturer og/eller ledelsens holdning og innstilling til tillitsvalgtsystemet endres. Rådmannen ser på sin side ut til å ha lyktes i å skape et forpliktende samhold i ledergruppa, samtidig som lederne nærer både beundring for og lojalitet til sin rådmann. Rådmannen har dermed opparbeidet seg en maktbase i ledergruppen som gir ham legitimitet innad i organisasjonen, men også utad har arbeidsorganisasjonen under ledelse av dagens rådmann opparbeidet seg legitimitet. Som omtalt i avsnitt 4.2.1 karakteriseres han som en av landets mest suksessrike kommunale ledere, og kommuneorganisasjonen rangeres i toppen av kommune-Norges elitedivisjon. Den endrede situasjonen for de hovedtillitsvalgte har imidlertid bidratt til å styrke samholdet mellom representantene for de ulike fagforeningene. Samtidig som frafallet av formelle medvirkningskanaler og organer oppfattes som et tap for de hovedtillitsvalgte, betraktet de også sin posisjon og rolle som friere. Man er ikke lenger forpliktet til å samarbeide om noe som man i utgangspunktet var skeptisk til, og kan nå gå åpent ut og kritisere rådmannen og hans nærmeste medarbeidere. Dette blir da også utnyttet for det det var verdt. Kommunen har med andre ord ikke samarbeidsvillige, flinke og disiplinerte hovedtillitsvalgte lenger, men hovedtillitsvalgte som er villige til å mobilisere motmakt.

6.5 Medvirkning lokalt – en utvidelse av det kommunale bedriftsdemokratiet?

Plasstillitsvalgtes rolle framstår som viktig i den avhierarkiserte kommuneorganisasjonen. I de tre NPM-kommunene legges det fra toppledelsens side opp til at man på enhetsnivå skal ha partssammensatte fora mellom plasstillitsvalgte og resultatenhetsleder. Det er imidlertid noe uenighet om hvordan disse foraene fungerer. Et administrasjonsutvalgsmedlem sier det slik:

”Det kan bli rått parti i noen sammenhenger. Du har gamle, drevne re-leder,⁶⁶ og så får du et system der tillitsvalgte i gåsøyne skal ha større innflytelse. Det er jo ikke alle som kan ta igjen med en re-leder i konfliktsituasjoner. Der vil de rutinerne hovedtillitsvalgte ha helt andre kvalifikasjoner og muligheter for å bryte igjennom.”
(Kommune F - høyrepolitiker)

Den siterte politikeren beskriver et system der mange beslutninger skal treffes på enhetsnivå, mellom plassstillitsvalgt og resultatenhetsleder, noe han mener kan bli ”rått parti”. I kommune D, E og F forteller imidlertid rådmannen og andre ledere at man har arbeidet med å styrke rollen til plassstillitsvalgte, i takt med at beslutningsmyndighet er delegert nedover i arbeidsorganisasjonen. Når jeg her skal synliggjøre samarbeid på lokalt nivå velger jeg derfor å konsentrere meg om de lokale partsforholdet i NPM-kommunene. Her er resultatenhetsleder og plassstillitsvalgt gitt ansettelsesmyndighet opp til et visst nivå. Andre potensielle temaer er spørsmål omkring arbeidstid, arbeidsorganisering og fordeling av arbeidsoppgaver.

6.5.1 Hvordan fungerer de?

De lokale medvirkningsforaene kan sies å ha styrket det kommunale bedriftsdemokratiet. Plassstillitsvalgte får her tilgang på formaliserte medvirkningsordninger som i utgangspunktet åpner for mulig innflytelse over beslutninger som direkte griper inn i arbeidstakernes hverdag. Utvalgene består av enhetsleder og en utpekt plassstillitsvalgt, og vedtak *kan* ankes til sentralt medvirkningsforum og/eller administrasjonsutvalget dersom enighet ikke oppnås lokalt. Mine informanter forteller at dette svært sjelden skjer, noe vi også så i forrige kapittel. Men hvordan fungerer de lokale utvalgene i praksis? Her er tillitsvalgtes beskrivelser.⁶⁷

”Det kan lett bli for nært. Du skal ha sterk ryggrad for å gå imot en leder i for eksempel en ansettelsessak. I tillegg har jeg et klart inntrykk av at de plassstillitsvalgte er i en tidsklemme. Du blir fort uglesett, selv om det står i hovedavtalen at man har krav på å gjøre fagforeningsarbeid i arbeidstiden.” (Kommune F: htv, NKF)

”Jeg synes det kan være vanskelig å bruke tid på fagforeningsarbeid når jeg samtidig ser at kollegene mine løper som bare det i gangene.” (Kommune F: ptv, NHS)

”Mest av alt handler det om mangel på tid. Vi som skal representere de ansatte i ulike utvalg er ikke frikjøpt. Vi må bruke av arbeidstida vår. Jeg føler ofte at de jeg jobber sammen med tenker ’skal han nå fly av gårde på sånne fagforeningsgreier igjen.’”
(Kommune E, htv. NKF)

⁶⁶ Re-leder er forkortelsen for resultatenhetsleder.

⁶⁷ Hovedtillitsvalgte er her forkortet med ”htv”, mens plassstillitsvalgte bærer initialene ”ptv”.

Det er ikke helt klart hvor mye en tillitsvalgt skal kunne si på et ansettelsesmøte. Jeg kan føle at jeg er der for at ledelsen skal ha sitt på det tørre. Avgjørelser kan jo ankes, men det gjøres sjelden, og det tror jeg er feil. Men der har også fagforeningene et ansvar. (Kommune E: ptv, KFO)

”Jeg har inntrykk av at det stort sett går bra, men jeg hører at noen har problemer med å få fri til møter. De har nok kanskje også en vanskeligere situasjon enn oss hovedtillitsvalgte. Noen enheter er svært små, og da kan det bli veldig personlig.” (Kommune D: htv, NKF)

”Vi har bare hatt ett møte foreløpig, så det kan jeg ikke si så mye om. Men det er jo egentlig vårt talerør oppover i systemet. Det er jo et utvalg som vi bør benytte. Det er en måte der man kan ta opp saker, problemer.” (kommune D: ptv, NKF)

De lokale medvirkningsorganene omtales i utgangspunktet som viktige ”talerør”: De representerer en mulighet for innflytelse på enhetsnivå. Plasstillitsvalgte som en mulig innflytelseskanal er derfor av relativt ny dato, og må, som før omtalt, betraktes som en konsekvens av økt delegering. Tidligere var plasstillitsvalgte mest å regne som observatører for hovedtillitsvalgte, og der hovedtillitsvalgte ble kontaktet dersom det var forhold man ønsket å endre på avdelingsnivå. En slik praksis betraktes i dag som lite gangbar. Både ledere og hovedtillitsvalgte omtaler utviklingen i slike ordelag som: ”Plasstillitsvalgte kan ikke lenger bare løpe til hovedtillitsvalgte, de må forsøke å ordne opp selv.” Det er med andre ord en oppfatning blant toppledere og hovedtillitsvalgte om at saker *skal* løses lokalt. De plasstillitsvalgte selv framhever i den anledning to begrensende faktorer: Tid og nærhet.

6.5.2 Tid og nærhet

Hovedavtalen slår fast at tillitsvalgte må få ”forholdene lagt til rette slik at de kan ivareta sine oppgaver etter de retningslinjer som er fastsatt i denne avtale” (Hovedavtalen § 10-1). Når plasstillitsvalgte framhever tidsnød som et problem, blir det henvist til en fysisk og psykisk tidsknapphet. Den fysiske tidsknappheten viser til antall timer man er frikjøpt, eller mangel på frikjøpt tid overhodet. Ingen av de plasstillitsvalgte i mitt utvalg hadde på undersøkelsestidspunktet frikjøpsordning. Da sier avtaleverket at tillitsvalgte har krav på fri ved behov, men dette skal i forkant klareres med nærmeste leder. Med andre ord har en leder, og eventuell motpart, i realiteten myndighet til å bestemme og beslutte hvor mye arbeidstid en tillitsvalgt kan bruke på å øve innflytelse på, eventuelt opponere mot lederens beslutning. Dette vil kunne gjøre energimaktbasen sårbar (se avsnitt 6.3.2).

Når det gjelder den psykiske tidsknappheten framhever flere informanter at de har en *følelse* av at det er galt å bruke tid på fagforeningsarbeid når de vet at kollegene må klare seg med færre folk på jobb. Det understrekes likevel at dette ikke er grunnet i konkrete kommentarer, men snarere at ”jeg får litt

vondt i magen når jeg må løpe fra”. Og, til tross for at hovedavtalen presiserer at tillitsvalgte *har* rett til fri fra ordinært arbeid for å drive tillitsvalgarbeid, står det også at:

”Arbeidet som tillitsvalgt skal avvikles slik at det volder minst mulig ulempe for arbeidets gang. Fravær skal så vidt mulig avtales på forhånd med nærmeste overordnede.” (Hovedavtalen § 12-5, a)

Flere av informantene er plasstillitsvalgte innenfor relativt små enheter. I små enheter blir jeg fortalt at forholdet mellom leder og ansatte er kollegialt. Så lenge ”ting fungerer greit” oppfattes dette positivt. I motsatt fall kan nærheten oppleves problematisk for de tillitsvalgte: Det blir lett ”personlig”. En plasstillitsvalgt sier: ”Det kan være en ubehagelig jobb å fortelle en leder at en ansatt føler seg dårlig behandlet.” Situasjonen for de plasstillitsvalgte er derfor ulik den som hovedtillitsvalgte opplever; sistnevntes motpart er sjelden en leder man står i et direkte autoritetsforhold til. Tid og nærhet kan, som jeg kommer tilbake til senere, påvirke samtlige av de maktbaser som Borum (1995) refererer til.

6.5.3 Enhetsledernes vurderinger

Også enhetsledere har meninger om de lokale samarbeidsutvalgene. Jeg omtalte ovenfor at tillitsvalgte i utgangspunktet ser på utvalgene som en god innflytelseskanal. Hos ledere er det større variasjon over vurderingene, både internt i kommunene og mellom kommunene. La oss se nærmere på noen sitater:

Jeg bruker dem aktivt i intervjuprosesser, og i alle møter hvor jeg vet at ansatte skal informeres. Jeg har også prøvd å få dem til å være pådrivere i endringsarbeid. Du er avhengig av å ha et OK forhold til dem, særlig fordi vi har en så flat organisasjon.” (Kommune F)

”Dialogen mellom plasstillitsvalgt og resultatområdeleder fungerer veldig variert. Ikke alle tillitsvalgte og ledere tar dette på alvor. (...) Det er for eksempel ingen kultur for dette innenfor teknisk.” (Kommune E)

”Nå har vi enhetsledere gang på gang blitt fortalt hvor viktig det er å ha jevnlig møter med de tillitsvalgte. Men for meg blir det vanskelig å finne rom for det. Det er en hektisk hverdag.” (kommune D)

De lokale samarbeidsutvalgene i kommune F framsto på undersøkelsestidspunktet som de best fungerende. Ordningen var forholdsvis godt etablert, men også her forteller både enhetsledere og tillitsvalgte om stor variasjon enhetene imellom, både når det gjelder møtets form, hyppighet, temaer og ikke minst hvordan man betrakter ordningen med lokale samarbeidsutvalg. Her er to utsagn fra enhetsledere hentet fra en og samme kommune:

”I egen enhet jobber jeg kontinuerlig sammen med den tillitsvalgte, både i forhold til interne endringer og ansettelses. Ansettelsesrådet består av meg og tillitsvalgte. Det er et nært samarbeid. Jeg synes det fungerer godt.” (Kommune F)

”Rent personlig har jeg hatt lite nytte av tillitsvalgte. Ved ansettelses skal de jo være med, men de bidrar ikke med noe bortsett fra trenering. Det er tendenser til sandpåstrøing. De skal mene noe for å mene, uten at de er kvalifisert. Det kan være slitsomt.” (Kommune F)

I mitt materiale går det et klart skille mellom de som ”samarbeider når de må” – altså ved ansettelses – og de som samarbeider fordi de opplever dette som ”nyttig”. De lokale partssammensatte utvalgene framstår som best fungerende innenfor pleie- og omsorgsrelaterede tjenester, mens tekniske tjenester ser ut til å befinne seg i motsatt ende. Dette er sammenfallende med det Trygstad og Madsen (2001) finner når de har undersøkt lederes forhold til tillitsvalgte: Ledere innenfor tekniske tjenester hadde mindre kontakt med tillitsvalgte, og beskrev sitt forhold til tillitsvalgte som mer negativt enn øvrige kommunale ledere. I herværende studie framgår det at ledere som benytter organet aktivt, også ser på det som et egnet diskusjonsforum for endringsspørsmål. Disse lederne er likevel i klart mindretall. Det er langt flere som omtaler utvalget som et godt informasjonsforum, der tillitsvalgte informeres om forslag og beslutninger som diskuteres eller er vedtatt på nivået over.

I samtlige kommuner ser det ut til at det i stor grad er opp til enhetsleder å bestemme hvilke saker man velger å diskutere med tillitsvalgte, og ikke minst *når* tillitsvalgte dras inn i ulike prosesser. Hvordan ledere vurderer behovet for samarbeid med tillitsvalgte, og kanskje viktigst, hvordan lederne oppfatter de tillitsvalgte de skal samarbeide med, innvirker på hvordan de lokale medvirkningsforaene fungerer. Medvirkning på enhetsnivå er med andre ord i stor grad et lederspørsmål.

6.6 En samlet vurdering av ulike medvirkningsfora

Jeg har så langt i dette kapitlet søkt å synliggjøre hvordan ulike parter oppfatter medvirkningsorganene i noen utvalgte kommuner. I NPM-kommunene D, E og F vektlegges viktigheten av lokale partssammensatte fora forholdsvis sterkt, og både hovedtillitsvalgte og ledere forventer at eventuell uenighet skal løses ”lokalt”. Bare unntaksvis skal hovedtillitsvalgte trekkes inn, men da skal også toppledelsen inn som motpart. Plasstillitsvalgte som innflytelseskanal har derfor fått økt betydning. Maktforholdet mellom plastillitsvalgte og deres ledere framstår imidlertid som mer asymmetrisk enn det vi ser på sentralt nivå mellom hovedtillitsvalgte og den administrative toppledelsen. Men la oss begynne med en vurdering av de sentrale partssammensatte fora.

6.6.1 Sentrale medvirkningsfora: Tre hovedfunksjoner

Hovedtillitsvalgtes muligheter for medvirkning og innflytelse må sees i forhold til den kommunale toppledelsens styrke. Den kommunale topplerollen har gjennomgått store endringer, både når det gjelder krav og forventninger. Det er i dag en forventning om at den kommunale toppler skal målbare en form for lederskap preget av helhetlig tenkning, og der tjenesteproduksjonen skal måles etter brukernes forståelse av kvalitet, og økonomenes oppfatning av effektivitet. Dette fordrer en fleksibel arbeidsorganisasjon som er åpen for omstilling og nye grep. Den kommunale toppleren har i løpet av 1990-tallet gått fra å være en forsvarer av sektor, fag og framgangsmåte til å bli en helhetstenkende, lyttende, inspirerende og målorientert tilrettelegger. Slik er i alle fall idealbildet. Dagens topplerideal medfører et forventningspress som kommuneorganisasjonens øverste ledere møter i alle de seks kommunene. Idealet er imidlertid sterkere kommunisert i NPM-kommunene, der toppledelsen er skiftet ut, og store organisatoriske endringer er gjennomført. Disse topplerne leder i dag en arbeidsorganisasjon som i utgangspunktet baserer seg på gruppesamhold blant ledere på tvers av nivåer. Dette representerer utfordringer.

I en av kommunene – kommune F – har rådmannen langt på vei lyktes med å etablere et ”vi” mellom seg selv og de mange resultatenhetslederne. I de øvrige fem kommunene framstår ledere på ulike nivåer som langt mindre samkjørte. I NPM-kommunene D og E er det riktignok stor grad av samhörighet mellom ledere i topplereteamet eller rådmannsgruppa, men avstanden mellom topplerledelsen og resultatenhetslederne vektlegges blant mine informanter. Jeg finner at mangel på gruppesamhold mellom lederne øker hovedtillitsvalgtes betydning for rådmannen og topplerledelsen. Jeg finner videre at de sentrale partssammensatte fora har fylt og fyller tre ulike, men relaterte behov for topplerledelsen. Dette er behovet for å kvalitetssikre beslutninger, det er behovet for å disiplinere hovedtillitsvalgte, og det er behovet for å oppnå legitimitet i kommuneorganisasjonen. Det kan se ut til at kommunale topplerne, enten de hilser det velkommen eller ikke, er av den formening at hovedtillitsvalgte besitter maktressurser innenfor kommuneorganisasjonen.

Tillitsvalgte som kvalitetssikrere

For det første framhever topplerledelsen at de sentrale partssammensatte foraene er viktige fordi hovedtillitsvalgte har ekspertise som bidrar til å kvalitetssikre topplerledelsens beslutninger. Hovedtillitsvalgte får presentere sitt syn og sine argumenter, og dette gir topplerledelsen viktig informasjon: Det representerer en mulighet for å ”ta pulsen på organisasjonen”, som flere formulerer det.

”Tidlig på 1990-tallet – da jeg startet her – var jeg opptatt av å få til dialog med tillitsvalgte. Vi innførte månedlige møter med gjensidig informasjon. Det var viktig for meg å signalisere at vi i toppledelsen var til å stole på. At vi tok innspill på alvor, og at vi var avhengige av disse innspillene. Vi har hatt helt åpne kort, og det fungerer veldig godt.” (Kommune B)

Toppledere framhever at den informasjonen som hovedtillitsvalgte bidrar med, og som er en viktig del av hovedtillitsvalgtes ekspertise, er vanskelig tilgjengelig, fordi så mye ”siles bort på veien”. Dette er informasjon om ansattes situasjon, deres reaksjoner og meninger, og sett fra toppledelsens side er dette en knapphetsressurs som de antar hovedtillitsvalgte besitter. Informasjon om ”grasrota” gjør toppledelsen i stand til å i større grad forutse mulige reaksjoner på ulike beslutninger: Det høyner toppledelsens ekspertise. Hovedtillitsvalgtes maktbase i form av ekspertise er en ettertraktet ressurs også i NPM-kommunene D og E. Jeg tolker dette som en indikator på at hovedtillitsvalgtes rolle som ansattes talerør, og deres kompetanse til å viderefremme arbeidstakeres holdninger, oppfatninger og vurderinger i stor grad anerkjennes av toppledelsen i de fem kommunene.

Colbjørnsen (1999) har gjennom studier av partsforhold innenfor privat næringsliv funnet at behovet for hovedtillitsvalgte som informatorer reduseres i de avhierarkiserte organisasjonene. Årsaken er at man i ”desentraliserte og tverrgående organisasjonsformer” i større grad har tilgang til ansattes kunnskaper og informasjon enn innenfor de tradisjonelle hierarkiene (ibid., s. 34). På dette punkt er mine funn avvikende. En av rådmennene (kommune D) mener endog at tillitsvalgtes rolle som et korrigerende ledd til ledelsen blir enda viktigere i organisasjoner preget av det han omtaler som moderne driftsformer. På den ene siden kan det innvendes at de to NPM-kommunene ikke har gått ”langt nok” når det gjelder innføring av flat struktur, og som følge av dette er bilaterale relasjoner mellom leder og ansatt ikke godt nok utviklet slik at de kan erstatte relasjonen mellom hovedtillitsvalgt og toppler. På den annen side kan størrelse, i antall ansatte, ha betydning. Til tross for stor variasjon, kommunene i mitt utvalg er å regne som store arbeidsorganisasjoner. Totalt sett er kun i overkant av fire prosent sysselsatt i bedrifter med over 50 ansatte.⁶⁸ Den minste kommuneorganisasjonen i mitt utvalg teller over 200 ansatte. Gitt størrelsen på kommuneorganisasjonen, kan de utviklingstendenser man ser i privat sektor snarere representere unntaket enn regelen innenfor den *kommunale* arbeidsorganisasjon. I tillegg er alle ”mine” toppledere rekruttert fra andre kommunale lederverv, en rekrutteringsvei som er svært vanlig i kommunal sektor (Baldersheim og Øgård 1999). Det er rimelig å anta at den kollektive innflytelseskanalens sterke

⁶⁸ Da er bedrifter uten ansatte, i form av gårdbrukere o.l., utelatt. Dette framgår av Statistisk Sentralbyrås statistikkbank: <http://www3.ssb.no/statistikkbanken>. Bedrifter etter næring, størrelsesgrupper og tid, 2002.

posisjon innenfor norske kommuner er med på å forme kommunale topplederes forhold til tillitsvalgte. Faktorer som størrelse og tradisjon gjør at de utviklingstendenser vi ser i privat sektor derfor ikke nødvendigvis er overførbare på partsforholdene i kommunal sektor.

Disiplinerende

Kommunelovens skille mellom politikk og administrasjon hadde til hensikt blant annet å redusere de folkevalgtes innflytelse over kommuneorganisasjonens daglige drift. Samtidig kan skillet også tolkes som et resultat av ønsket om å gjøre tillitsvalgtes bruk av politikere, blant annet til å øve innflytelse over arbeidsgiverpolitikken, mindre legitim (Trygstad 2003). I kommuneloven understrekes det at det er rådmannen og *ikke* politikerne som er den utøvende arbeidsgiver og administrasjonens suverene leder. Det er derfor mot rådmannen hovedtillitsvalgte må vende seg når målet er å påvirke i beslutningsprosesser. Denne endringen støter imidlertid an mot en institusjonalisert praksis i mange kommuner, der tillitsvalgte og folkevalgte tidligere fungerte som gjensidige strategiske alliansepartnere. For rådmennene, som etter ny lov skal fungere som den reelle administrative toppleder, er det avgjørende å søke å endre de etablerte relasjonene mellom hovedtillitsvalgte og politikere: Det er behov for disiplinering av politikere så vel som hovedtillitsvalgte. De sentrale partssammensatte fora ser ut til å fylle dette behovet:

”Det politiske nivået har nå trukket seg tilbake på et vis. Fra det hold sies det at det er administrasjonen og rådmannen som er arbeidsgivere. Det betyr at tillitsvalgte må gå til rådmannen, og ikke til det politiske nivået. Utøvelse av arbeidsgiverpolitikk er rådmannens ansvar. Jeg har inntrykk av at dette aksepteres av tillitsvalgte. Jeg tror de sentrale fagforeningstreffene har bidratt til dette.” (Kommune A - rådmann)

”Rollen har endra seg. Vi var fjerne motstandere. Nå er vi medspillere og medaktører. De har måttet omstille seg, de må agere på en annen måte. Det er ikke uproblematisk. Når du blir tatt på alvor og er med på råd, så gir det deg muligheter, samtidig som du ikke lenger kan stå på barrikadene og kjempe kampen. Det er en omstilling for dem også, og sikkert litt vanskelig bakover i rekkene.” (Kommune D- rådmann)

”Problemet” – sett fra toppledelsens side – er imidlertid at hovedtillitsvalgte har en form for autonomi i kommuneorganisasjonen. Til tross for at arbeidsgivers styringsrett anerkjennes i norsk arbeidsliv⁶⁹, er hovedtillitsvalgte i noen grad frakoblet rollen som underordnet, i den forstand at de, både innenfor og utenfor organisasjonen, kan opponere mot toppledelsen uten å risikere represalier. Rådmenn synes i stor grad å betrakte dette som et ”hovedtillitsvalgtes privilegium”: Det er på sett og vis legitimt at de forsøker å skape støy og forpurrer eller forsinker beslutninger. Autoritetsrelasjonene mellom

⁶⁹ Arbeidsgivers styringsrett er imidlertid ikke lovregulert, og det finnes heller ingen lovfestet definisjon av begrepet. (Info-tjeneste AS, 2000:del 1/kap. 1/s. 6)

hovedtillitsvalgte og toppledelsen er på mange måter uklare. Sett fra toppledelsens ståsted kan partssammensatte fora bidra til å begrense hovedtillitsvalgtes opplevde behov for å etablere og/eller bruke strategiske allianser i form av eksempelvis politikere, noe som også blir bekreftet av hovedtillitsvalgte. Samtidig er møtepunktene mellom hovedtillitsvalgte og folkevalgte blitt færre, blant annet som et resultat av skillet mellom politikk og administrasjon og administrasjonsutvalgets reduserte betydning, og da særlig i kommune D og E (men også F, jf. kap. 5). Rådmenn framhever i den anledning at de sentrale partssammensatte fora bidrar til å symbolisere at det nå er toppledelsen og de hovedtillitsvalgte som må fungere som hverandres strategiske alliansepartnere. Derfor vil disse fora også kunne fungere disiplinerende på tillitsvalgte fordi det å konstituere spilleregler vil fungere som kognitive kart for gyldig eller legitim handling for *begge* parter, noe som fører oss over til det tredje behovet som de partssammensatte fora ser ut til å fylle.

Legitimerende

I mitt utvalg var fire av seks rådmenn ansatt sent på 1990-tallet. Samtlige av disse rådmennene understreker at de sentrale partssammensatte fora har fungert som en viktig markør for å symbolisere et skifte fra ”polarisering og fronter” til ”samarbeid og konsensus”. Den (nye) administrative toppledelsen er imidlertid ikke institusjonalisert i kommuneorganisasjone. Skal toppledelsen fungere som representanter for et samlet lederskap er den avhengig av legitimitet, og særlig de fire nytilsatte rådmennene framhever at hovedtillitsvalgte forvalter ressurser som kan fylle dette behovet:

”Når du skal få en organisasjon til å fungere er det viktig med tillitsbygging. Hvis ikke blir det bare rot og mye annen dritt. Derfor er det viktig med et ordnet forhold til organisasjonene, og vi har faste møter hver måned.” (Kommune E - rådmann)

De sentrale partssammensatte fora fungerer som arenaer der nye roller og nye kommunikasjons- og relasjonslinjer institusjonaliseres i kommuneorganisasjonen. Partssammensatte utvalg representerer en mulighet for toppledelsen til å begrense usikkerhet. Selv om rådmannen har fått stor råderett over hvordan ansattes medvirkning, og derfor også innflytelse, praktiseres i organisasjonen, er også rådmannen og øvrige toppledere avhengig av hovedtillitsvalgte, fordi hovedtillitsvalgte forvalter en meget viktig strategisk ressurs: Michel Crozier (1964) hevder at en viktig kilde til organisatorisk makt er muligheten til å håndtere usikkerhet. De som håndterer usikkerhet har makt dersom denne usikkerheten f.eks. berører den gjennomgående arbeidsstrømmen og innsatsen i organisasjonen. Crozier benytter ingeniøren for å illustrere sitt poeng. Innenfor en industribedrift vil maskinene være et usikkerhetsmoment. I det øyeblikket de stopper opp, er organisasjonen totalt avhengig av ingeniørens vilje til å ”ordne opp”. Innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen vil ansatte framstå som x-

faktoren, og de hovedtillitsvalgte tilskrives på sett og vis ingeniørens rolle. De vil kunne gå god for ledelsen, samtidig som de vil kunne vise åpen motstand. Som en av rådmennene sier det:

”Noen av de tillitsvalgte er veldig flinke, og de er sterke personligheter. De har lang fartstid og de har gått her i korridorene i mange år. Det betyr at de vet nøyaktig hvilke knapper de skal trykke på for å kunne påvirke en sak.” (Kommune D)

Toppledelsen tilskriver de hovedtillitsvalgte rollen som ”signifikante andre”.⁷⁰ Tolbert og Zucker (1996) vektlegger rollen som signifikante andre – personer med høy organisatorisk status – har i en institusjonaliseringsprosess. Dersom de som defineres som signifikante andre – i denne sammenheng hovedtillitsvalgte - ikke støtter institusjonaliseringsprosessen, vil dette bremse prosessen, eller endog stoppe den. Dersom tillitsvalgte derimot støtter en endringsprosess, vil de fungere som viktige *promotører* for ledelsen. Derfor vil hovedtillitsvalgte også fungere som garantister i organisasjonen, og kan til en viss grad håndtere den usikkerheten som er forbundet med ansattes mulige reaksjoner på f.eks. endringstiltak. Jeg har i den forbindelse vist til at de partssammensatte fora fyller behovet for ekspertise, slik at toppledelsen kan forutse mulige reaksjoner blant ansatte før beslutninger settes ut i livet. Men hovedtillitsvalgte besitter også ressurser som sikrer ledelsen *legitimitet*:

”Når du spør hva som er viktigst – legitimitet eller kunnskap - så er det vel antakeligvis legitimitet, selv om de selvsagt også har viktig kunnskap å bidra med. Men, de har en veldig legitimerende funksjon. De skaper trygghet.” (Kommune C)

Om maktøkonomisering

De maktressurser som hovedtillitsvalgte besitter sikrer dem altså medvirkningsfora og innflytelsesmuligheter. Samtidig kan også de sentrale partssammensatte fora gi toppledelsen en mulighet til å forhindre åpne konfrontasjoner, som i beste fall vil skape støy i organisasjonen samt forsinke beslutningsprosesser.⁷¹ Men maktressurser er ikke konstante. De kan øke eller avta over tid. En måte å bevare maktressurser på er å økonomisere med dem. Både Korpi (1987) og Borum (1995) framhever at den mest effektive makten er den som er institusjonalisert. Institusjonalisering kan betraktes som en viktig indirekte strategi for maktøkonomisering (Korpi 1987). Den institusjonaliserte makts ”hemmelighet” er at den er lite merkbar, den representerer et doxa, men den er ikke mindre tilstedeværende. Korpi hevder i den forbindelse at fornuftige maktressursforvaltere har mye å vinne på å unngå åpen maktutøvelse, fordi anvendelse av maktressurser alltid innebærer alternative kostnader, og – ikke minst - fordi maktressurser forbrukes (Korpi 1987:103-104). Dette er noe både toppledelsen og tillitsvalgte er seg bevisst. Følgende sitat er i så måte svært illustrerende:

⁷⁰ Dette er et av temaene som vil bli behandlet i det påfølgende kapittel.

⁷¹ Altså forhindre en situasjon lik den som framgår av figur 6.1, der beslutningsprosesser kommer ut av ledelsens kontroll.

”Vi kan sette kjepper i hjula på mye, vi. De snakker om at streik er ut – greit! Men hvis vi begynner å pikke på enkeltting kan vi drøye alle typer prosesser som kommunen vil ha. Vi kan bruke politikerne, og vi er frie til å gå til avisa. Vi truer ikke – men jeg tror han vet det. Og så vet han at vi er nærmere arbeidstakerne og kan komme med innspill. Jeg vil påstå at jeg har ganske stor makt, men bare så lenge jeg kjører en viss stil. Jeg bruker den bare ved helt nødvendige anledninger. Hadde jeg drevet med mye fjaseri, gått til avisa, ikke vært konfidensiell, så ville den blitt redusert. Jeg har makt fordi jeg er nøytral.” (Kommune C – hovedtillitsvalgt NKF)

Etablering av medvirkningsfora kan tolkes som en mulighet for begge parter til å økonomisere med sine maktressurser. Vi har imidlertid sett at toppledelsen i kommune F har valgt en konfrontasjonslinje. Her foregår det på mange måter en åpen kamp om roller og klassifikasjoner. Fra å ha hatt en sentral rolle, ikke minst i omorganiseringsprosessen, har hovedtillitsvalgte i realiteten mistet sine medvirkningsarenaer. Jeg har relatert denne utestengningen til et økende gruppesamhold mellom resultatenhetslederne og rådmannen, og det kan se ut til at resultatenhetslederne som gruppe har overtatt to av de funksjonene som hovedtillitsvalgte fyller i de øvrige kommunene: De tilfører rådmannen ekspertise om forholdene i organisasjonen, slik at beslutninger kan kvalitetssikres, og de gir rådmannen legitimitet. Situasjonen framstår således i samsvar med det Colbjørnsen (1999) mener er illustrerende for de desentraliserte og tverrgående organisasjonsformer. Sett fra ledernes ståsted framstår arbeidsorganisasjonen som relativt konsolidert. De samme lederne har vært med på å gå god for ”irreversible endringer”. Det er rimelig å anta at dette kan forsterke opplevelsen av samhörighet i lederkollegiet, og framskynde institusjonaliseringsprosessen av ulike NPM-prinsipper i ledergruppa (Weick, 1993a). Rådmannen og øvrige ledere får også bekreftelse på egne valg av organisatoriske løsninger og ledelsesprinsipper innenfor det kommunale feltet på nasjonalt plan, der kommunen omtales som en som går i forkant og er med på å utvikle sosialt skapte normer for god organisering (Røvik 1998, Scott 1995, DiMaggio og Powell 1991, se også kap.9). Kommune F er blitt et organisatorisk forbilde. Dette organisatoriske forbildet er også preget av at ord og begreper byttes ut, og at nye normer blir forsøkt innført. Det nye vokabularet og de nye styringssystemene synes å ha til hensikt å etablere et ”vi”, eller en ny sosial orden:

”Social order is produced by a series of disciplining strategies – from confinement to systems of examination – whose aim is to regulate behavior by imposing norms of normality, health, intelligence, and fitness” (Seidman 1994:226).

For de hovedtillitsvalgte medfører forsøket med å etablere en ny sosial orden at motparten blir mer diffus, samtidig som vi ser tegn til den samme klassifikasjonskampen som jeg omtalte i kapittel 5, der det blir skapt noen føringer som lett plasserer de hovedtillitsvalgte i en bås preget av ikke-gyldig

argumentasjon og reaksjonsform. Som en leder sier det: ”De er rett og slett gått ut på dato.” Hva så med de plasstillitsvalgtes rolle? Har de overatt hovedtillitsvalgtes funksjon som innflytelseskanal?

6.6.2 Lokale partssammensatte fora

Mine funn viser at de lokale partssammensatte fora fungerer høyst variabelt. Den enkelte resultat- enhetsleders vurderinger av nytten ved et lokalt medvirkningsforum innvirker på hvordan dette praktiseres i enhetene. I den grad forumet fungerer som noe mer enn et ansettelsesorgan, framstår det først og fremst som en informasjonsarena der resultatenhetsleder får mulighet til å informere om beslutninger eller planlagte beslutninger truffet i ulike ledermøter. Innenfor pleie- og omsorgsenhetene benyttes også disse møtene til turnusplanlegging og diskusjoner rundt arbeidsorganisering. Mine data viser imidlertid at de lokale medvirkningsfora i mindre grad fungerer som innflytelseskanal i forhold til endrings- og organiseringsspørsmål i enheten. Det synes som om denne type spørsmål gjerne drøftes i fora der resultatenhetsledere og toppledere møtes. Mine undersøkelser har også vist at de lokale partssammensatte fora i større grad er preget av asymmetriske autoritetsrelasjoner mellom plasstillitsvalgt og leder enn det man finner innenfor de sentrale partssammensatte fora. Dette begrunner jeg med at tillitsvalgte på enhetsnivå har mindre tilgang på sentrale maktressurser enn det som er tilfelle for hovedtillitsvalgte. Dette betyr også at ledelsen, i kraft av sin modellstyrke i disse utvalgene, framstår som mer dominerende enn det vi så var tilfellet i de sentrale medvirkningsforaene, selv om vi også så tegn til det der. Vi har sett at plasstillitsvalgte framhever tid og nærhet som to faktorer som påvirker deres rolle som innflytelseskanal i forumet.

For nært og mangel på tid

Både hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte mener nærhet til leder kan oppleves problematisk når temaet som skal diskuteres innebærer en eller annen form for kritikk rettet mot leder. Dette kan være kritikk mot ledelsesform, eller det kan være kritiske innvendinger mot beslutninger som skal fattes. Fra å være underordnet skal man plutselig gå inn i rollen som likeverdig partner, eller motpart, alt avhengig av den aktuelle situasjonen. Hovedtillitsvalgte sier at det skal en ”sterk ryggrad” til for å gå imot sin leder, mens fra politikerhold uttales det at dette kan bli ”rått parti”. Det er også et problem for plasstillitsvalgte at mangel på tid til fagforeningsarbeid påvirker den innsatsen som den enkelte kan legge ned i arbeidet. Tid, eller *fravær* av frikjøpt tid, blir på sett og vis en indikator på at man som plasstillitsvalgt er mindre viktig enn hovedtillitsvalgte. Tid i form av frikjøp indikerer et brudd mellom arbeidstakerrollen og tillitsvalgtrollen, der et i utgangspunktet asymmetrisk forhold erstattes av et symmetrisk forhold. Tidsknapphet har derfor sammenheng med opplevd autonomi.

For det første vil tid indikere *mobiliseringsstyrke*. Jo flere ansatte du representerer, desto viktigere vil du være vis-à-vis ledelsen, fordi du vil kunne mobilisere medlemmene, enten selv eller ved hjelp av hovedtillitsvalgte. Og jo flere du representerer, desto mer frikjøpt vil du være, noe som vil kunne signalisere viktighet, fordi du framfor å ”stikke fra” faktisk har fri for å arbeide for medlemmenes sak. Motsatt vil mangel på tid medføre at du som tillitsvalgt lett vil kunne føle at du ikke kan bruke tilstrekkelig med energi til å følge opp medlemmer og deres saker. Du vil også være mindre tilgjengelig og synlig for medlemmene, noe som vil kunne påvirke samholdet i gruppa.

For det andre vil tilgang på tid påvirke ekspertise, fordi informasjon og erfaring vil gi tillitsvalgte kunnskaper. Både mobiliseringsstyrke og ekspertise vil igjen påvirke den grad av autonomi man som tillitsvalgt opplever å ha overfor den andre part – lederen. Dersom det allerede eksisterer et asymmetrisk autoritetsforhold mellom plasstillitsvalgt og dennes leder, vil heller ikke hovedavtalens presisering av at ”fravær skal så vidt mulig avtales på forhånd med nærmeste overordnede” (§ 12-5a) bidra til å rette opp denne skjevheten. Dersom fraværet det søkes fritak for skyldes interne problemer innenfor den ”nærmeste overordnedes” ansvarsområde, kan dette i stor grad påvirke den tillitsvalgtes autonomi i den aktuelle saken. For det tredje vil mangel på tid kunne begrense mulighetene til å etablere strategiske allianser, fordi man vil ha mindre energi å sette inn i lobbyvirksomhet eller koalisjonsbygging. Begrenset andel frikjøpt tid påvirker med andre ord de plasstillitsvalgtes tilgang på maktressurser, sett i forhold til hovedtillitsvalgte. Jeg konkluderer derfor med at dette i siste instans påvirker den tillitsvalgtes strategiske kompetanse (Borum 1995). Når vi innenfor kommunal sektor finner en stor interesse for resultatenhetsmodellen, og delegering av beslutninger til enhetsnivå, er dette å betrakte som en svakhet ved medvirkningssystemet. Det bør likevel understrekes at rollen som plasstillitsvalgt er i støpeskjeen, og det *er* interessant at den NPM-inspirerte toppledelsen vektlegger en videreføring av det kommunale bedriftsdemokratiet også på enhetsnivå.

6.7 Oppsummering

Jeg startet dette kapitlet med å reise tre problemstillinger. Problemstillingene ble utledet av de endringene jeg påpekte i kapittel 5, der jeg konkluderte med at tillitsvalgtes betingelser for medvirkning og innflytelse er endret. Problemstillingene lød som følger:

- Hvilke medvirkningsfora finner vi i de ulike kommunene?
- Hvordan fungerer de?
- Hva henholdsvis begrenser eller øker tillitsvalgtes muligheter for innflytelse i kommuneorganisasjonen?

I samtlige kommuner er det etablert faste fora der tillitsvalgte og ledelsen møtes. Dette er fora som er blitt etablert i løpet av 1990-tallet, og gjerne i forbindelse med omorganisering eller utskiftninger i toppledelsen. Med unntak av kommune F har kommunene opprettet partssammensatte organ både på sentralt og lokalt nivå i organisasjonen. I mitt utvalg av kommuner viser det seg at de partssammensatte fora på enhetsnivå er mer innarbeidet i de tre NPM-kommunene. Dette har jeg relatert til den store delegeringsgraden som kjennetegner disse kommuneorganisasjonene. Dette medfører at rollen som plasstillitsvalgt er i endring. Fra tidligere å ha fungert som observatør for hovedtillitsvalgte, forventer både ledere og hovedtillitsvalgte nå at den plasstillitsvalgte selv ”ordner opp lokalt”. Plass-tillitsvalgte som ansattes innflytelseskanal har derfor blitt viktigere i NPM-kommunene. Det kommunale bedriftsdemokratiet, karakterisert av kollektive medvirkningsarenaer, blir derfor videreført også innenfor de avhierarkiserte kommuneorganisasjonene.

6.7.1 Hvordan fungerer utvalgene?

På lokalt nivå fungerer de partssammensatte utvalgene svært variabelt, men som innflytelseskanal synes de å være påvirket av to faktorer: Mangel på tid og stor nærhet til leder. Forholdet mellom tillitsvalgte og leder oppleves av flere tillitsvalgte som asymmetrisk, noe som gir trange kår for innflytelse. I de sentrale partssammensatte fora er dette noe annerledes. Selv om også disse fungerer forskjellig er ulikheten mindre markant. Hovedtillitsvalgte framstår som mer autonome sett i forhold til plasstillitsvalgte. Hovedtillitsvalgte vurderer også utvalgene som viktige i forhold til å kunne øve innflytelse, men i to av de NPM-organiserte kommunene presiserer hovedtillitsvalgte at det er *kombinasjonen* av administrasjonsutvalg og sentralt medvirkningsforum som sikrer dem innflytelse over langsiktige beslutninger.

Tidspunktet for når tillitsvalgte trekkes inn i beslutningsprosesser er varierende. I en av de kommunene jeg her har gått nærmere inn i hevder tillitsvalgte at de er veldig ”tidlig” inne. I ytterligere en kommune som ikke er behandlet særskilt forteller tillitsvalgte at de er med allerede i planleggingsfasen. Ellers mener tillitsvalgte at de stort sett innlemmes i forberedelsesfasen. Unntaket er kommune F, der hovedtillitsvalgte på undersøkelsestidspunktet satt uten noe formelt medvirkningsforum, og der man heller ikke ble informert om ledelsens planer og beslutninger i særlig grad.

6.7.2 Hva begrenser eller øker tillitsvalgtes innflytelse?

Tillitsvalgtes muligheter for innflytelse er i dette kapittelet relatert til tilgang til maktressurser. Tilgangen til maktressurser er mindre for plasstillitsvalgte enn hovedtillitsvalgte. For sistnevnte gruppe bidrar maktressurser i form av gruppesamhold, energi, ekspertise, autonomi og strategiske allianser til

at de av toppledelsen vurderes som viktige (unntaket er F). Det å ha etablerte partssammensatte fora gir toppledelsen en mulighet til å få tilgang på de hovedtillitsvalgtes maktressurser. Jeg har argumentert for at de sentrale partssammensatte utvalg fyller tre ulike behov for den kommunale toppledelsen:

- De gir toppledelsen ekspertise,
- De skaper en arena for strategisk alliansebygging og fungerer derfor disiplinerende, og
- De bidrar til å gi toppledelsen legitimitet i kommuneorganisasjonen.

De sentrale partssammensatte fora framstår som maktøkonomiserende for toppledelsen. Det å høyne sin organisatoriske ekspertise, det å disiplinere hovedtillitsvalgte i forhold til strategiske alliansepartnere, og det å høyne legitimiteten i form av støtte, bidrar til å konvertere rådmannens formelle makt til faktisk makt i organisasjonen. Hovedtillitsvalgtes stilling må derfor delvis ses i lys av rådmannens og toppledergruppas *manglende* tilgang på maktressurser. De partssammensatte fora bidrar imidlertid til at det utvikles relasjoner mellom toppledelsen og hovedtillitsvalgte. Det utvikles forpliktende forventninger til samarbeid i medvirkningsforumet – det er en arena for tillitsbygging.

I kommune F har jeg argumentert for at gruppesamholdet i ledergruppa og mellom resultat- enhetsledere og rådmannen har gitt rådmannen stor strategisk kompetanse og modellmakt, noe som er ytterligere forsterket av oppmerksomhet og beundring innen det kommunale feltet. I samtlige kommuner, også i kommune F (om enn på lavere organisatorisk nivå), finner jeg imidlertid at det kommunale bedriftsdemokratiet videreføres i kjente former: De kollektive medvirkningsarenaene desentraliseres og rykker nærmere de ansatte i det daglige. Er det da ingen endring å spore? Det som framstår som tankevekkende er at toppledelsens bruk og kontakt med de hovedtillitsvalgte får et strategisk skinn over seg. Svært få av de toppledere som jeg har intervjuet er opptatt av medvirkningsarenaer ut ifra et demokratisk perspektiv. Medvirkning framstår derfor i stor grad som et strategisk ledelsesverktøy. Samtidig har vi sett at en rådmann mener at hovedtillitsvalgte får vanskeligere arbeidsforhold i organisasjoner preget av ”moderne driftsformer”. Den fleksible og omstillingsdyktige kommunen er i følge den samme rådmannen preget av en hurtigere beslutningstakt, der topplederene i stor grad har lagt løpet i det øyeblikket de hovedtillitsvalgte involveres. Vi har også sett at toppledelsen setter likhetstegn mellom likhet og flinkhet når de omtaler tillitsvalgte. Den flinke tillitsvalgte er en som på mange måter snakker toppledelsens språk, og som tenker i mange av de samme baner. Slik sett forutsettes det på sett og vis at arbeidstaker og arbeidsgiver har sammenfallende interesser, og rollen som vaktbikkje blir vanskelig å ivareta for tillitsvalgte dersom de ønsker å medvirke i toppledelsens endringsplaner.

Men hvilken grad av tillit har kommuneledelsen og tillitsvalgtsystemet i den store og differensierte gruppa av ansatte? Det er tema for kapittel 8, men først skal vi se nærmere på selve grunnlaget for tillitsvalgtes makt – medlemmene de organiserer og blant annet deres beveggrunner for å være fagorganisert. Jeg foretar derfor et skifte både i fokus og metodisk tilnærming.

Kapittel 7

I forrige kapittel så vi at toppledelsens forhold til hovedtillitsvalgte kan tolkes ut i fra et maktøkonomiserende perspektiv. Dette fordrer imidlertid at de hovedtillitsvalgte – som ansattes representanter – har legitimitet og nyter tillit blant sine medlemmer. I dette kapitlet retter jeg derfor blikket mot de ansatte. Her ser jeg nærmere på hva som framstår som viktige begrunnelser for fagforeningsmedlemskap, og i hvilken grad de organiserte arbeidstakerne benytter tillitsvalgtkanalen i nevneverdig grad. Jeg er særlig interessert i å avdekke om respondentenes alder og utdanning påvirker bruk av tillitsvalgte, og jeg ønsker også å synliggjøre eventuelle forskjeller som kan relateres til organisasjonsmodell.

7. FAGORGANISERT – ET SPØRSMÅL OM KOMMUNAL ETIKETTE?

Innenfor norsk arbeidsliv har medvirkning og innflytelse for arbeidstakere vært sterkt relatert til normen om likhet. Kollektivet har stått sentralt, og ”transaksjonen” har foregått mellom den kollektive arbeidsstyrken – representert av tillitsvalgte - og arbeidsgiveren. Fernie og Metcalf sier at ”(...) participation of unions design of policies provides a voice and therefore contributes to perception of justice” (1995:381). Innenfor den kollektive medvirkningstradisjonen er det den ansattes posisjon som underordnet som står sentralt (Ingebrigtsen 1993). Dermed kan vi si at den representative medvirkningstradisjonen bygger på ideen om et asymmetrisk maktforhold, der arbeidstakeren ved hjelp av den kollektive arbeidsstyrken forsøker å utjevne, eller redusere, asymmetrien ved å dra veksel på en viktig og effektiv maktbase, den jeg i forrige kapittel omtalte som gruppesamhold. Spørsmålet er da om tillitsvalgte faktisk har en slik maktbase å dra veksler på.

I løpet av 1990-tallet ble det innenfor arbeidslivsforskningen fokusert på endring av arbeidstakernes verdier, holdninger og preferanser. Det ble, og blir, hevdet at arbeidstakere, og særlig yngre arbeidstakere, i større grad forfekter det *individuelle* (se f. eks. Rødvei 2000, Anvik m.fl. 1999, Øian 1998, Almås m.fl. 1995). Reidar Almås m.fl. (ibid.) viser i sin forskning at for yngre arbeidstakere er *arbeidet* blitt en kilde til forbruk, fornøyer og selvutvikling. Arbeid betraktes *ikke* av disse arbeidstakerne som en materiell nødvendighet (Almås 1995:103). Almås finner videre at for ”den

”yngste generasjon” er det viktig å ”være seg selv”. Uavhengighet, og det å finne sin egen vei gjennom livet, vektlegges i større grad av denne gruppen arbeidstakere, sett i forhold til tidligere generasjoner.

Vektleggingen av individuelle aspekter ved arbeidslivet står i kontrast til det som har kjennetegnet norsk arbeidsliv i etterkrigstiden. Hogne Øian finner at lønnsarbeid har vært en viktig mekanisme for sosial integrasjon: Solidaritetsalternativet og en ny velferdspolitikk, som gikk under navnet ”Arbeidslinja”, viste til lønnsarbeidernes ansvar overfor fellesskapet gjennom å fremme moderasjon i lønnskrav (1998:16). Øian viser videre til det han karakteriserer som ”lønnsarbeidets ambivalens”: På den ene siden står lønnsarbeidet for likhet, i betydningen ensartethet og sammenlignbarhet. På den andre siden har også lønnsarbeid mening som forskjell i betydningen individualitet og unikhhet. Han skriver:

”I hvilken grad lønnsarbeid kan erfares som realisering og synliggjøring av ens individuelle potensialer, og ikke bare som en standardiserende og disiplinerende individuering, vil variere med forskjeller i sosiale betingelser man lever under.” (ibid., s. 13)

Innenfor kommuneorganisasjonen vil man – i tråd med sitatet over – befinne seg i en kontekst der arbeidstakere med ulike forutsetninger og forventninger møtes og har sitt daglige virke.

7.1 Problemstillinger

Kommuneorganisasjonen er en sektor der tillitsvalgtsystemet har hatt en sterk posisjon, men ingen institusjon eller institusjonell innretning er uforanderlig - ei heller det representative medvirkningssystemet. For at dette skal oppfattes som legitimt i organisasjonen må det bekreftes gjennom samhandling ulike aktører imellom. Dette krever blant annet at individene betrakter både fagforeningene og de tillitsvalgte som forenlige med sin identitet og den virkeligheten de står i og møter både i og utenfor arbeidsorganisasjonen (Berger og Luckmann 1966, Scott 1995). En dansk studie om fagforeningenes posisjon blant medlemmene synliggjør viktigheten av nettopp dette. Studien konkluderer blant annet med:

”(...) the unions are under pressure from changes in the industrial system, in liberal ideology and especially in the values among their members (...) It is especially the well-educated and younger members who demonstrate individual values.” (Bild et. al. 1998:196)

I dette kapittelet skal jeg blant annet ”jakte” på de individuelt orienterte. Er det for eksempel en sammenheng mellom alder, utdanning og begrunnelser for fagforeningsmedlemskap, og er det noe som tyder på at andelen uorganiserte er økende? Mer eksplisitt ønsker jeg svar på følgende spørsmål:

- Hva framstår som viktige begrunnelser for fagforeningsmedlemskap?
- I hvilken grad er ansattes bruk av og kontakt med tillitsvalgte relatert til alder og utdanning?

- Kan ansattes bruk og kontakt med tillitsvalgte relateres til en endringsproblematikk?

Organisasjonsmodell vil fortsatt være en viktig bakenforliggende variabel. Jeg antar at nedbygging av ledernivåer, innføring av målings- og belønningsmetoder samt bruk av empowerment som ledelsesprinsipp er med på å fremme individuelt orienterte strategier for medvirkning og innflytelse, noe som *vil* kunne svekke kontakt med tillitsvalgte, og bruk av kollektive medvirkningsordninger. Det vil derfor være sentralt å avdekke eventuelle ulikheter mellom de to kommunegruppene.

7.2 Hvorfor fagorganisert?

Spørsmålet som stilles kan ”leses” ut ifra to ulike konkurrerende perspektiver. På den ene siden kan dette forstås i lys av et nyinstitusjonelt perspektiv. Her rettes oppmerksomheten inn mot organisasjonens normer og verdier, på organisasjonsmedlemmenes virkelighetsforståelse og sosiale identitet, men også på det miljøet som organisasjonen er del av. Strukturer vil på en mer fundamental måte påvirke måten vi som organisasjonsmedlemmer oppfatter og tolker virkeligheten på. De relasjonelle forholdene vi står i innebærer en mulig dynamikk: Dersom det innenfor en organisatorisk kontekst er signifikante andre som målbærer andre verdier, eller som stiller spørsmålstegn ved etablerte medvirkningsordninger, vil dette kunne igangsette en diskusjon som vil kunne svekke ulike ordningers legitimitet. Til grunn for min forståelse av signifikante andre benytter jeg Berger og Luckmanns definisjon: ”The significant others in the individual’s life are the principal agents for the maintenance of his subjective reality” (ibid. 1966:170). På den andre siden kan *hvorfor fagorganisert* besvares ut ifra et nytteorientert perspektiv. Her vil det sentrale være å avdekke om hvorvidt det fortsatt er *nyttig* for den enkelte aktør å være del av et kollektiv. La oss starte med nytteargumentet.

7.2.1 Fordi nytten overgår kostnadene?

Sett ut ifra et rasjonelt aktørperspektiv vil det være sentralt å fastslå når, og under hvilke betingelser, det er i en aktørs selvinteresse å konstruere og opprettholde institusjonelle strukturer som i utgangspunktet vil kunne virke handlingsbegrensende. Perspektivet bygger på antakelsen om at individer kalkulerer vinning og tap i ulike former for handlingsvalg, og at adferden reflekterer denne typen nyttemaksimerende kalkulering (Coleman 1986, Hechter 1990). Hvorfor velger for eksempel en stor andel av oss arbeidstakere å være fagorganisert, når utgangspunktet er mest mulig nytte for hver enkelt av oss? Dette spørsmålet er forsøkt besvart av Manceur Olson (1965), som argumenterer for det *rasjonelle* ved å tre inn i en fagforening. Når flere individer har felles eller kollektive interesser og deler et formål, som for eksempel høyere lønn og bedre arbeidsbetingelser, vil individuell og uorganisert handling være utilstrekkelig:

”Organizations can therefore perform a function when there are common or group interests, and though organizations often also serve purely personal, individual interests, their characteristic and primary function is to advance the common interests of groups of individuals.” (Olson 1965:233)

Store organisasjoner vil imidlertid ha problemer med fullt ut å sikre seg mot gratispassasjerer – i dette tilfellet uorganiserte. Uorganiserte vil derfor nyte fruktene av det fagorganisasjonene har forhandlet fram uten å betale fagforeningskontingent. Sett fra den organisertes side er dette sammenfallende med den verst tenkelige situasjonen i ”fangenes dilemma”.⁷² Olson hevder likevel at en aktør er villig til å godta gratispassasjerer så lenge gevinsten ved å delta i kollektive grupper overstiger kostnadene. Sett fra den uorganisertes ståsted er det også viktig at antall gratispassasjerer ikke blir for høyt, fordi man da kan forvente at forhandlingskraften til fagorganisasjonene reduseres i takt med fallende medlemsmasse. Når så mange velger en altruistisk handling, og motstår fristelsen til å leve lykkelig som gratispassasjer, forklares ved at jo flere som er organisert, desto lettere vil man nå målet. Et annet poeng er at man som uorganisert vil kunne møte sanksjoner, i og med at uorganiserte faktisk er synlige i en arbeidsorganisasjon, for eksempel under lønnsforhandlinger. Men, i mange situasjoner er opplysninger om aktørens handlingsvalg, jf. organiserte eller ikke, mangelfull. Det er derfor behov for regler, prosedyrer og sanksjoner som forhindrer, eller sterkt begrenser antall gratispassasjerer, fordi det antas at ”it may be in everyone’s individual interest not to cooperate in a collective effort even though everyone would be better off if everyone cooperated” (Barry og Hardin 1982, i Hagen 2000:6). Skulle det imidlertid vise seg at det ikke lenger er rasjonelt å være medlem av kollektive ordninger, fordi man eksempelvis vil kunne påvirke sitt lønnsnivå bedre ved hjelp av individuelle strategier, vil man i tråd med nytteperspektivet melde seg ut av sin fagorganisasjon/fagforening.

Det som verken ”fangenes dilemma” eller andre perspektiver med vekt på den rasjonelle aktør tar hensyn til er at det i transaksjoner oppstår relasjoner mellom partene, slik at en situasjon illustrert i fangenes dilemma sjelden vil oppstå, ganske enkelt fordi man stoler på hverandre (Granovetter 1992:61). Valget mellom å være fagorganisert eller ikke blir heller ikke tatt i ”et sosialt tomrom”, som Arve Hjelseth skriver: ”motiver og preferanser vil disse i stor grad være formet av for eksempel

⁷² ”Fangenes dilemma” viser til en spillsituasjon med fire tenkelige utfall. Det mest positive utfallet for A vil være det mest negative for B og vice versa. Hvorvidt vi velger å spille *solidaritetsspillet* beror på hvor omfattende og pålitelig informasjon vi har om hverandre: Hvis A har full informasjon om hvordan de andre rangerer alternativene og B har full informasjon om de andres informasjon, vil han velge strategi A – den altruistiske, fordi alle vil innse at alle vil gjøre det. Det er likevel ikke en altruistisk handling grunnet ut ifra omsorg for *kollektivets ve og vel*, men et handlingsvalg basert på at det i den situasjonen vil være mest mulig rasjonelt å handle altruistisk for å unngå sanksjoner.

graden av integrasjon blant arbeidere” (Hjelseth 1993:240).⁷³ I det sosiale rommet vil tradisjoner, forventninger, roller, verdier, virkelighetsoppfatninger og identitet spille en rolle.

7.2.2 Arbeidsorganisasjonen – en arena for verdier, identitet og virkelighetsoppfatninger

I kapittel 1 presenterte jeg den kognitive retningen innenfor nyinstitusjonalismen der handling blant annet forklares ut ifra roller, normer og verdier, men vel så viktig er sosial identitet og virkelighetsforståelse. Sosial identitet er våre begreper om hvem vi er, hvem vi ønsker å være og hvordan vi ønsker å framstå i andres øyne, og sosial identitet får oss til å velge handlinger i tråd med det som synes meningsfylt og fornuftig for oss i en gitt relasjonell situasjon (Scott 1995:44). Det legges også vekt på at organisasjoner befinner seg innenfor institusjonelle felt, og at de som befinner seg i dette feltet etterligner eller imiterer hverandre, noe som bidrar til formlikhet eller isoformisme innen feltet (se f.eks. Powell og DiMaggio1991, Scott 1995).

Både vår virkelighetsoppfatning og vår sosiale identitet formes av de institusjoner vi er del av, og de relasjonene vi inngår i. Delte meninger og forståelser betraktes som en nødvendighet for kollektiv virksomhet. Dette er også å anse som årsaker til den stabilitet vi finner innenfor institusjoner. Her vil eksempelvis oppfatninger om likhet, rettferdighet og solidaritet kunne påvirke et valg om å være del av en fagorganisasjon. Delte meninger og forståelser oppstår, opprettholdes og endres i relasjon til andre, og ettersom det gir mening til verden slik vi erfarer den. Det er den delte forståelsen som gjør at daglige gjøremål får preg av rutine, og tas for gitt, eller får karakter av doxa (Bourdieu1994/1995). Men her ligger også kimen til dynamikk. Det vil alltid kunne være muligheter for at aktører begynner å stille spørsmål ved ulike institusjonelle innretninger, noe som vil kunne rukke ved det ”tatt for gitte”. I kapittel 5 så vi at dette ser ut til å ha ”rammet” administrasjonsutvalget, der utvalget er plassert i en bakstreversk og tradisjonell kategori. I kommune F har vi sett at denne klassifikasjonskampen også omfatter synet på hovedtillitsvalgte, der toppledelsen omtaler hovedtillitsvalgte som regelorienterte, umoderne og målbærere av ”den gamle tida”, mens tidsriktige og utviklingsorienterte er begreper de benytter når de karakteriserer den toppledelsen de selv er del av.

Når jeg her skal synliggjøre ansattes argumenter for fagforeningsmedlemskap, ønsker jeg å undersøke om disse kan sies å være drevet av nytteargumenter eller om det snarere er å betrakte som resultat av en sosialiseringssprosess. Det er dermed ikke sagt at det også vil kunne være en kombinasjon: Forholdet mellom de to ulike begrunnelsene vil derfor være av interesse. Er det f.eks. slik at

⁷³ Dette framgår også i en undersøkelse blant deltidsansatte i en norsk kommune. Mens fagorganisasjons-prosentsen for ansatte i stillinger fra 80 til 90 prosent var på 95 prosent, var det tilsvarende tallet for de i stillingsandeler opptil 29 prosent på 67 prosent (Trygstad m.fl. 2000).

nytteargumentene fortoner seg som viktigere for yngre arbeidstakere? Jeg starter med å presentere ulike begrunnelser for fagforeningsmedlemskap.

7.3 Ulike begrunnelser for fagforeningsmedlemskap

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere fire ulike påstander som reflekterer ulike begrunnelser for fagforeningsmedlemskap. Hver av påstandene skulle rangeres på en firedelt skala, der 1 representerte ”Ikke viktig”, og 4 ”Veldig viktig”. De fire alternativene var: a) ”Som fagorganisert blir mine lønnsinteresser ivaretatt”, b) ”Som fagorganisert blir min sikkerhet som arbeidstaker ivaretatt”, c) ”Jeg er fagorganisert fordi jeg synes fagforeningsarbeid er viktig”, og d) ”Jeg er fagorganisert fordi jeg føler meg presset”. Respondentene ble imidlertid *ikke* bedt om å rangere de ulike begrunnelsene i forhold til hverandre. I dette spørsmålsbatteriet vurderer jeg spørsmål a), b) og d) som å være nyttebegrunnelser, mens c) tenderer mot sosialisering. På grunn av lesbarhet og plasshensyn er de to øverste svaralternativene – altså verdi 3 og 4 – her slått sammen til ett mål⁷⁴:

Tabell 7.1: Ulike begrunnelser for fagforeningsmedlemskap. I prosent

	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner			Gj.-snitt	N	Z-verdi
	A	B	C	D	E	F			
	Viktig/veldig viktig	Viktig/veldig viktig	Viktig/veldig viktig	Viktig/veldig viktig	Viktig/veldig viktig	Viktig/veldig viktig			
a) Lønn	91	88	84	81	80	86	85	738	-1,3
b) Sikkerhet	87	88	86	85	79	89	86	744	-0,19
c) Viktig	70	66	75	68	68	65	63	733	-1,46
d) Presset	2	12	7	10	6	10	8	673	-0,51

*p<.05; **p<.01

Blant de mulige alternativene er det henholdsvis lønn og sikkerhet, i nevnte rekkefølge, som av flest blir vurdert som viktigst. Det er kun små forskjeller mellom kommunene, men det er likevel fagorganiserte i kommune A som er mest opptatt av lønn, mens det i kommune F er flest som vurderer sikkerhetsargumentet som viktigst. Dette tyder på at nytteargumentene ved fagforeningsmedlemskap er viktige når begrunnelsene for medlemskap vurderes. Likevel ser vi at det er 65 prosent som vurderer ”Jeg er fagorganisert fordi jeg synes fagforeningsarbeid er viktig” som en tungtveiende begrunnelse. Blant disse finner vi flest med tilhørighet i kommune C. Dersom vi ser på fordelingen i forhold til fagorganisasjon, framgår det at AF-organiserte vurderer dette medlemskapsargumentet som viktigst - 76 har svart at dette er ”Viktig”/”Veldig viktig”. I motsatt ende finner vi de YS-organiserte, der det tilsvarende tallet er 63 prosent.⁷⁵

⁷⁴ Z-verdien, eller ”z-scores” som den heter i SPSS, måler i prinsippet det samme som F-verdien gjør, men er en statistisk test som er utviklet til å håndtere variabler på ordinalnivå. Se avsnitt 4.5.5 for nærmere diskusjon om målenivå.

Dersom vi ser gjennomsnittet for alle kommuner under ett, framgår det at 8 prosent av respondentene har vurdert ”Preset” som en viktig begrunnelse for fagforeningsmedlemskap. I kommune A er det kun to prosent, mens den tilsvarende andelen i kommune B er 12 prosent. Det er interessant å merke seg at det er de organiserte i de to minste kommunene som i minst grad svarer at de føler seg presset til fagforeningsmedlemskap. I utgangspunktet hadde jeg forventet at den sosiale kontrollen over potensielle ”gratispassasjerer” her ville oppleves som sterkere. Disse tallene støtter ikke en slik antakelse. La oss også se litt nærmere på hvordan respondentenes vurderinger sammenfaller med andre demografiske variabler. Dette kan studeres i korrelasjonsmatrisen nedenfor:

Tabell 7.2: Sammenhengen mellom ulike begrunnelser for fagforeningsmedlemskap og demografiske variabler. (Spearman's rho)

	a) Lønn	b) Sikkerhet	c) Viktig	d) Preset
Kjønn	-0,176** 735	-0,222** 741	-0,098* 730	0,019 670
Alder	-0,104** 732	-0,063 738	-0,022 727	-0,085* 672
Utdanning	0,087* 737	0,046 743	0,074* 732	-0,085* 672
Ansiennitet totalt	-0,107** 737	-0,096** 743	-0,007 732	-0,002 672
Lønnstrinn	-0,021 714	-0,085* 720	0,031 709	-0,053 657
Stillingsandel	0,005 737	0,059 743	0,080* 732	0,028 672
Ansatt i skolen	0,073* 738	-0,010 744	-0,018 621	0,013 746
Organisasjonsmodell	-0,048 738	0,007 744	-0,017 733	0,020 673
Kommunestørrelse	-0,010 738	0,009 744	-0,012 733	0,067 673

*p<.05; **p<.01

Variablene organisasjonsmodell og kommunestørrelse gir i denne sammenheng minimale variasjoner på variablene ”begrunnelser for fagforeningsmedlemskap”. Organiserte i større kommuner er eksempelvis ikke mer opptatt av sikkerhetsargumentet enn de i små kommuner. Ellers ser vi flere signifikante korrelasjoner mellom de ulike variablene, men de fleste av disse er svake.

Hvis vi ser på lønnsargumentet, variabel a), ser vi at det er negative korrelasjoner mellom denne og variablene alder, kjønn og ansiennitet totalt. Dette indikerer at kvinner, unge arbeidstakere, og de som har arbeidet få år i arbeidslivet er særlig opptatt av lønnsargumentet som begrunnelse for fagforeningsmedlemskap. Vi ser imidlertid at utdanning korrelerer positivt med lønnsargumentet, men ikke særlig

⁷⁵ Gj. Snittlig andelen som her har svart viktig/veldig viktig fordelt på fagforening er: Frittstående = 69 prosent, Akademikerne = 65 prosent, AF = 76 prosent, YS = 63 prosent, NKF = 67 prosent, Andre = 65 prosent.

sterkt. Dette kan i noen grad indikere at lønnsargumentet er viktigere for ansatte med lang utdanning, enn for ansatte med få år på skolebenken ut over grunnskolen.

Vi ser imidlertid en noe sterkere korrelasjon mellom variabelen kjønn og det vi kan omtale som sikkerhetsargumentet for fagforeningsmedlemskap. Det er også signifikante korrelasjoner, om enn svake, mellom sikkerhetsargumentet og variablene lønnstrinn og arbeidet totalt. Variabelen sikkerhet er her relatert til organiserte i lave lønnstrinn, og for de med kort ansiennitet.

Kvinner, de med høy utdanning, og/eller er ansatt i stor stillingsbrøk ser også i noen grad ut til å vurdere viktighetsargumentet noe sterkere enn andre. Korrelasjonene er likevel beskjedne i styrke. Ovenfor så vi at det særlig er AF-organiserte som vektlegger viktighetsargumentet, og at organiserte i "frittstående" har vurdert dette nest høyest. Dette indikerer at utdanning – i alle fall en viss type utdanning - ser ut til å sosialisere arbeidstakere til fagforeningsmedlemskap. Korrelasjonene antyder også en sammenheng (5-prosent-nivå) mellom unge arbeidstakere og arbeidstakere med liten utdannelse ut over grunnskolen, og det å føle seg presset til fagforeningsmedlemskap. En sier det slik:

"Det var egentlig frivillig tvang, det der. Den første dagen du kommer, så får du papirer. 'Skal ikke du bli medlem?' spør de. Men det er jo de som driver lønnsforhandlinger, og så er det en trygghet, hvis jeg trenger juridisk hjelp. Men jeg synes de er for hissige til å komme bort med en gang." (Ansatt – kommune B)

7.3.1 Nyttig og relasjonelt

Som en foreløpig oppsummering av begrunnelser for fagforeningsmedlemskap, ser vi en sammenheng mellom "nyttebegrunnelsene" og kjønn, ansiennitet og alder. Vi har for eksempel sett at kvinner, unge arbeidstakere og de med kort ansiennitet totalt i arbeidslivet ser ut til å vektlegge lønnsargumentet sterkere enn andre. Vi har også sett at kjønn korrelerer med sikkerhetsargumentet. En forklaring kan være at unge arbeidstakere, de med kort ansiennitet og kvinner opplever å være mer avhengige av kollektivet når det eksempelvis skal forhandles om lønn enn øvrige arbeidstakere. I forhold til alder og ansiennitet er dette ikke overraskende. Lønnstillegg innenfor kommunal sektor har i stor grad vært tildelt på bakgrunn av ansiennitetsprinsippet. Dette kan likevel ikke være hele forklaringen, for vi ser at utdanning, som har vært en annen viktig diversifiserende faktor, skaper varians i svaret i motsatt retning (Ingebrigtsen og Dahl-Jørgensen 1996, Eide m.fl. 2000). Dessuten forklarer ikke dette kjønnsaspektet. En mulig forklaring *kan* være at menn, eldre arbeidstakere og ansatte med ansiennitet har *andre* kanaler enn de kollektive for å ivareta sine lønnsinteresser. I den forbindelse bør det nevnes at i en studie om kommunale arbeidstakeres holdninger til individuell

innsatsbasert lønn viser det seg at menn er langt mer positivt innstilt til denne formen for avlønning enn kvinner (Eide m.fl. 2000).

Under informantintervjuene med ansatte framgår den samme rekkefølgen mellom lønns- og sikkerhetsargumentet, med sikkerhet på en god annenplass. Det er likevel også mange som forklarer sitt fagforeningsmedlemskap med "Fordi alle er det". I enkelte profesjonsgrupper, som for eksempel lærere og sykepleiere, er det også vanlig at en allerede som student tegner fagforeningsmedlemskap. Eksempelvis viser tall fra Norsk Sykepleierforbund at drøyt halvparten av de 10 000 studentene velger å organisere seg allerede i studietiden - i NSF Student. Av studentkonsulenten ved NSF blir jeg fortalt at de opplever en "til dels sterk økning i innmeldinger for tiden, og har et mål om å nå 8000 før året er omme".⁷⁶ Også en stor andel allmennlærere og førskolelærere fagorganiserer seg i studietiden. Blant førstnevnte gruppe er andelen på om lag 65 prosent, mens den tilsvarende andel for førskolelærerne er i underkant av 70 prosent. Disse er organisert i det som i dag heter Pedagogstudentene.⁷⁷ Konsulenter i Pedagogstudentene forteller om en jevn oppgang i antall organiserte studenter i løpet av 1990-tallet.⁷⁸ For disse profesjonsgruppene ser det derfor ut til at det å være fagorganisert er nært koblet opp mot yrkes- og/eller profesjonsidentitet. Dette framheves også av informantene.

Blant informantene som representanter de to profesjonene sykepleiere og lærere legges det vekt på at fagforeningsproblematikk og profesjonsproblematikk i stor grad flyter sammen. Det å være fagorganisert blir, ved siden av en slags beskyttelse av rettigheter, også betraktet som en mulighet for å diskutere sykepleiefaglige og pedagogiske spørsmål og utfordringer i arbeidet. Dessuten representerer fagforeningsmedlemskap også en mulighet for faglig påfyll. Følgende sitat er illustrerende:

"Jeg har vært organisert i NSF siden 60-tallet. Når det gjelder lønn har det ikke vært så gunstig, men dersom jeg trenger juridisk eller faglig kompetanse, så tilbyr forbundet tung støtte til medlemmene. Dessuten blir det også arrangert kurs og seminarer."

Men til tross for at man sosialiseres til fagforeningsmedlemskap: Tillitsvalgte i de ulike kommuner forteller om forholdsvis uinteresserte medlemmer. Når jeg spør en av de hovedtillitsvalgte for NKF om hva hun får mest henvendelser om, får jeg svaret: "Mener du bortsett fra lønn? Det er Gro-dagen!"

⁷⁶ Framkommer i opplysninger sendt 18.05.02 pr e-post.

⁷⁷ Disse går etter endt utdanning inn i Norsk Lærerlag.

⁷⁸ Opplysninger framkommet i samtale med konsulent fra Pedagogstudentene, gitt over telefon, 21.05.02. Konsulenten mener at de tallene som er gjengitt her antakeligvis er noe i underkant av de faktiske tallene.

7.4 Organisert – men ikke interessert?

Når jeg har intervjuet hovedtillitsvalgte er det flere av disse som forteller at de nå, i større grad enn tidligere, må besvare spørsmålet: ”Hva er vitsen med å være fagorganisert?”. I følge de samme tillitsvalgte er det imidlertid få som melder seg ut. Det synes ikke i de lokale listene, og når noen gjør det, vekker det oppsikt. Flere tillitsvalgte forteller likevel om en laber interesse for det arbeidet de utfører:

”Interessen er veldig liten. Det er kun lønn som teller. De er ikke interessert og ser vel ikke nytten. De får jo rettighetene sine uansett – om de er organisert eller ikke. De mottar lønna og det er det.” (Tillitsvalgt, kommune A)

”For de ansatte er lønna den viktigste oppgaven for tillitsvalgte. Men med alt det som skjer i kommunen - arbeidsmiljøet, prosjekter, omstilling - så er ikke lønn det høyest prioriterte for meg. Det er den største drittjobben, men ikke den viktigste.” (Tillitsvalgt, kommune C)

Tillitsvalgte forteller at interessen og pågangen fra medlemmene er stor rett før, under og etter lokale lønnsforhandlinger, men i perioden imellom er det vanskelig å få medlemmer til å komme på møter. Dette forklarer tillitsvalgte med at møtene holdes på kveldstid, og konkurrerer med mye annet i en hektisk hverdag. Men her er det likevel en forskjell mellom kommunene. I de kommuner der man har foretatt store organisatoriske endringer – de tre NPM-kommunene – forteller hovedtillitsvalgte om til tider stor pågang fra ansatte, og da særlig ansatte som har vært direkte påvirket av endringene. Dette har likevel ikke medført større deltakelse på møter. Det framgår både av intervjuer og ikke minst av de kvantitative dataene. Der viser det seg at fagorganiserte i gjennomsnitt har vært på 2 medlemsmøter ”i løpet av de siste 12 månedene”. Det er her ingen nevneverdige forskjeller mellom kommunegruppene.

Tillitsvalgte forteller også at det er vanskelig å finne medlemmer som er villige til å påta seg tillitsvalgtverv. Dette synliggjøres også i det kvantitative materialet, noe som framgår av tabellen nedenfor. Respondentene ble her spurt om de kunne tenke seg å stille til valg som tillitsvalgt, og fikk fem svaralternativer, der 1 representerte ”Nei” og 5 ”Ja”. I tabellen nedenfor er kategoriene ”Antakeligvis” og ”Ja” slått sammen til ett mål:

Tabell 7.3: Andel fagorganiserte som kunne tenke seg å stille til valg som tillitsvalgt.

	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner			Gj.-snitt	N	z-verdi
	A	B	C	D	E	F			
	Antakelig/ Ja	Antakelig/ Ja	Antakelig/ Ja	Antakelig/ Ja	Antakelig /Ja	Antakelig/ Ja			
Valg?	11 %	8 %	9 %	17 %	14 %	11 %	12 %	651	-2,69**

*p<.05; **p<.01

Kun 12 prosent av de respondentene har svart at de ”Antakelig/Ja” ville stille til valg dersom de ble spurt. Vi finner flest villige i kommune D, mens det er færrest i kommune B. Det er videre i NPM-kommunene at vi i gjennomsnitt finner flest potensielle tillitsvalgtkandidater. Jeg har så langt i kapitlet brukt tid på de organiserte. Men hva med de uorganiserte? Hvem er de?

7.4.1 Å være uorganisert – et brudd med den kommunale etikette?

Blant mine respondenter er det totalt 12 prosent som er uorganiserte. Blant mine informanter ”fant” jeg bare tre, men felles for disse var at de hadde tatt det som framsto som et aktivt valg om å være uorganisert. På direkte spørsmål om ”hvorfor?” fikk jeg disse begrunnelsene:

”Det med å være fagorganisert har med solidaritetsfølelse å gjøre. Det er jo litt dårlig gjort å melde seg ut. Men jeg tror mange hadde gjort som jeg hvis de ikke hadde følt at de ble uglesett. Man får lite igjen for å være fagorganisert i forhold til de pengene man betaler i året. Man føler nemlig at man får det samme likevel – og hva er da vitsen? Men det er ikke noen trend foreløpig – de nyutdannede melder seg jo inn.” (Ansatt – kommune D)

”Jeg er ikke organisert. Det er personlig. Jeg tok opp dette før jeg begynte. Det har ikke noe med penger å gjøre, men personlige overbevisninger. Men det har aldri vært noe problem det, altså.” (Ansatt – kommune C)

”Jeg var ikke interessert i å begynne her hvis det skulle bli bråk fordi jeg ikke er fagorganisert. Jeg tror det der er veldig bedriftsavhengig. I noen bedrifter så er det veldig sånn at hvis du ikke er med, så er du mot. Her har det vært akseptert.” (Ansatt - Kommune E)

Informantene arbeidet på intervju tidspunktet i det som omtales som det tjenesteytende ledd: Det er veiarbeiderens, hjelpepleierens og hjemmehjelperens begrunnelse for å være uorganisert vi her hører. Måten de argumenterer for sin ”uorganiserte arbeidstilværelse” på tyder viser at valget kan oppleves kontroversielt – nærmest som et brudd med den kommunale etikette. Vi ser at to av informantene på forhånd hadde ”klarert” sitt ønske om å være uorganisert før de tiltrådte i sine stillinger. De forklarer sitt valg med at fagforeningsmedlemskap var ”i strid med politisk ståsted”, men også med at de var motstandere av den arbeidsmetoden som fagorganisasjonene benytter seg av, og nevnte her ”mye unødvendig bråk” som et eksempel. Vi ser også at en av informantene valgte å tre ut av fagforeningen som en slags protest mot for høy fagforeningskontingent: ”Den tilsvarer jo ett lønnstrinn!”. Denne informanten vil vurdere å ”melde seg inn igjen dersom kontingenten senkes”. Til tross for at jeg kun møtte tre uorganiserte, kan tallmateriale gi indikasjoner på hvem den ”typisk uorganiserte” er.

Hvem er den typisk uorganiserte?

Vi har allerede konstatert at kjønn har en viss effekt på variablene ”organisert?”. Kvinner er noe mer tilbøyelige til å organisere seg enn menn: 90 versus 84 prosent (se 4.5.1). I tillegg ser jeg at alder, ansiennitet i kommunen, lønnstrinn⁷⁹ og stillingsandel viser signifikante utslag sammenhenger med variabelen fagorganisert, om enn i ulik grad.⁸⁰ Innledningsvis omtalte jeg nyere forskningsbidrag som viser at unge og høyt utdannede arbeidstakere i større grad verdsetter individuelle verdier. Utdanning, eller hvorvidt man er ansatt i skolen, ser derimot ikke ut til å ha noen sammenheng med hvorvidt man velger å være uorganisert i mitt utvalg. Jeg velger derfor å se nærmere på variablene alder og ansiennitet i kommunen, der jeg finner en sammenheng mellom disse og valget om å være uorganisert (korrelasjoner for alder er 0,081*, og ansiennitet i kommunen er 0,214**).

I tabellen under ser vi at det er de unge som er mest uorganisert: 48 prosent i aldersgruppen 17 til 25 år. I motsatt ende er de eldste mest organisert – 93 prosent i aldersgruppen 61 til 70 år. Vi ser også de som har arbeidet inntil to år er mer tilbøyelige til å være uorganisert enn øvrige arbeidstakere.

Tabell 7.4: Andel uorganiserte etter alder og ansiennitet – i prosent.

	Alder					Gj. Snitt	N	
	17 til 25 år	26 til 36 år	37 til 49 år	50 til 60 år	61 til 70 år			
Uorganisert	48 %	11 %	11 %	11 %	7 %	12 %	100	
Organisert	52 %	89 %	89 %	89 %	93 %	88 %	746	
Total	100% (25)	100% (191)	100% (326)	100% (243)	100% (61)	100 %	846	
Ansiennitet i kommunen								
	0 til 2 år	3 til 5 år	6 til 12 år	13 til 21 år	22 til 31 år	32 til 41 år	Gj. snitt	N
Uorganisert	27 %	11 %	11 %	5 %	8 %	4 %	12%	104
Organisert	73 %	89 %	89 %	95 %	92 %	96 %	88%	750
Total	100% (61)	100% (133)	100% (226)	100 (283)	100% (136)	100% (14)	100%	854

*p<.05; **p<.01

Når alder og ansiennitet i kommunen påvirker valget om å være uorganisert – støtter mine data den diskuterte holdningsendringen blant unge arbeidstakere? Er det slik at unge arbeidstakere ser fagforeningsmedlemskap som lite forenlig med sin identitet, og/eller at de ikke lenger betrakter fagforeningsmedlemskap som nyttig? Både i forhold til alder og ansiennitet ser vi at det skjer et kraftig hopp i andel organiserte fra den første til den andre kategorien. For alder øker den prosentvise andelen fagorganiserte fra 52 for alderskategorien 17 til 25 år, til 89 prosent for alderskategorien 26 til 36 år. Deretter er den stabil, før den igjen øker noe for alderskategorien 61 til 70 år.

⁷⁹ Korrelasjonskoeffisient på 0,102**, se vedlegg 7 der korrelasjoner over alle brukte uavhengige variabler inngår.

⁸⁰ Se videlegg 6 for korrelasjonstabell.

Vi ser det samme mønsteret når vi ser andel organiserte i forhold til ansiennitet. Den er stabil for de som har vært ansatt fra tre til fem år og seks til tolv år. Nå kan dette selvsagt tas til inntekt for at unge arbeidstakere, og de med kort ansiennitet, i større grad målbærer individuelle preferanser, og at interessen for kollektivet – som fagforeningene representerer – er i endring. En like plausibel forklaring kan være å relatere dette til sosialisering. Når ansiennitet forklarer mer enn alder, kan dette tyde på at man organiserer seg i takt med at man internaliserer arbeidsplassens holdninger og verdier. I den forbindelse skriver Richard Sennett (2001) at ”ingen langsiktige mål” som eksempelvis det å forfølge ideen om et individuelle livsprosjekt undergraver tillit, lojalitet og gjensidig forpliktelse. Tillit, skriver Sennett, oppstår når folk lærer hvem de kan stole på hvis de havner oppi en vanskelig eller umulig situasjon. Tillit viser til sosiale bånd som må utvikles over tid, ”før de kan slå rot og få feste i institusjonenes sprekker og åpninger” (ibid. s.30). Mine data viser at også sosialisering er viktig – man velger å organisere seg når man ser at ”alle” er det. Det å være fagorganisert kan derfor se ut til å være en indikator på tilhørighet - at man har tatt opp i seg den kommunale etikette.

En slik antakelse støttes også av det faktum at stillingsandel korrelerer positivt med fagforeningsmedlemskap (0,147**). Dette antyder at ansatte i små stillingsandeler er mer tilbøyelige til å være uorganisert enn øvrige arbeidstakere. Det samme fant Trygstad m.fl. (2000) i en studie av deltidsarbeid innenfor pleie- og omsorgssektoren. Her framsto ansatt i små stillingsandeler som mindre tilknyttet arbeidsplassen enn arbeidstakere i store stillingsandeler.

Sammenhengen mellom stillingsandel, ansiennitet, alder, lønnstrinn og fagforeningsmedlemskap kan tyde på at ansatte sosialiseres til fagforeningsmedlemskap, og mitt materiale viser ingen tendens til en holdningsendring som kan true oppslutningen til fagorganisasjonene – målt i antall medlemmer. Dersom det skulle være snakk om en holdningsendring argumenterer Tolbert og Zucker (1996) for viktigheten av at henholdsvis en institusjonalisering og/eller avinstitusjonalisering støttes av signifikante andre innenfor en organisasjon. Signifikante andre er de personene vi som organisasjonsmedlemmer ser opp til, som har organisatorisk status, og som vi gjerne ønsker å bli forbundet og identifisert med. De uorganiserte i mitt materiale synes ikke å være karakterisert av de kjennetegnene vi vanligvis tillegger signifikante andre i en organisatorisk kontekst.

7.5 Kontakt med tillitsvalgte

Vi skal nå rette blikket mot ansattes kontakt med, og bruk av tillitsvalgte. Kan dette relateres til forhold som respondentenes alder og utdanning?

”Jeg så ikke på de tillitsvalgte i det hele tatt før jeg selv ble tillitsvalgt. Det var null kontakt. Jeg benyttet dem aldri. Det var lite snakk om dem også.” (Hovedtillitsvalgt, kommune C)

Mange av mine informanter vil nikke gjenkjennende til dette sitatet. Det er flere som forteller at de i liten grad er i kontakt med tillitsvalgte, men uttalelsen ”Jeg vet om folk som har fått god hjelp når de har hatt problemer” er likevel en gjenganger i flere av informantintervjuene. Og dataene fra spørreundersøkelsen nyanserer bildet. Her har de organiserte vurdert ulike påstander om tillitsvalgte. Disse påstandene er ment å skulle si noe om *kontakten* mellom de fagorganiserte og deres tillitsvalgte. I tabellen nedenfor er to svaralternativer nok en gang slått sammen til ett mål: ”Stemmer noe/ helt”. Vi ser signifikante forskjeller mellom de to kommunegruppene:

Tabell 7.5: Fagorganisertes kontakt med tillitsvalgte

Kontakt med tillitsvalgte	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner			Gj.-snitt	N	z-verdi
	A	B	C	D	E	F			
	Stemmer noe/ helt	Stemmer Noe/ helt	Stemmer noe/ helt	Stemmer noe/helt	Stemmer noe/ helt	Stemmer noe/ helt			
a) Jeg har ingen kontakt	27 %	28 %	21 %	35 %	29 %	30 %	28%	782	-2,39*
b) De informerer meg om det som skjer i kommunen	62 %	63 %	51 %	48 %	58 %	42 %	52%	781	-3,77**
c) Jeg kan oppsøke dem - si min mening – gi råd	88 %	82 %	84 %	68 %	80 %	77 %	79%	777	-2,43*
d) De spør ofte om min mening/synspunkter	39 %	40 %	37 %	33 %	40 %	31 %	36%	783	-1,27

*p<.05; **p<.01

I gjennomsnitt er 28 prosent av de fagorganiserte enige i påstand a) ”Jeg har ingen kontakt med tillitsvalgte”, og sammenlikner vi kommunegruppene framkommer dette hyppiger i NPM-kommunene. Når det gjelder påstand b) har 52 prosent svart at dette ”Stemmer noe/ Stemmer helt” med deres syn. Jeg betrakter dette som et relativt høyt tall. Også her ser vi at det er ulikheter mellom kommunegruppene, selv om de ikke her framstår som helt entydige. Det er eksempelvis langt flere i kommune E som er enige i påstanden enn i de to øvrige NPM-kommunene.

Mine data tyder også på at det er et godt ”klima” mellom tillitsvalgte og medlemmene. Med ”klima” sikter jeg til den muligheten som organiserte opplever å ha når det gjelder å oppsøke tillitsvalgte, både for å gi kritikk og anbefalinger. I mitt utvalg har 79 prosent sagt seg enig i påstanden ”Jeg kan oppsøke de tillitsvalgte for å si min mening/gi råd om ulike saker som berører oss arbeidstakere”. Dette tyder på at den psykiske avstanden mellom de fagorganiserte og de tillitsvalgte for majoriteten av de ansatte oppleves som overkommelig. Organiserte i kommune D og F er likevel mindre enige i påstanden. I forrige kapittel så vi at de tillitsvalgte var tungt inne i de endringene som ble planlagt og gjennomført i disse to kommunene, om enn i ulike faser: I kommune D gjennom hele prosessen, mens tillitsvalgte i

kommune F under siste omorganiseringsprosess følte seg ”skjøvet ut i kulda”. Sett fra de ansattes ståsted kan det derfor hende at de tillitsvalgte, i sitt møte med ledelsen, har adoptert talemåter, ideer og begreper som kan øke avstanden til medlemmene – de man skal representere (Dette kommer jeg imidlertid tilbake til i kapittel 8). I tabellen over ser vi også at det færre som har sagt seg enig i ”De tillitsvalgte spør ofte om min mening/ synspunkter” – totalt 36 prosent. Igjen ser vi at ansatte i kommune D og F er mest uenige, mens kommune B og E har lik andel organiserte som har sagt seg enig. Her er det ingen signifikante forskjeller mellom kommunegruppene. La oss gå noe videre og undersøke om variabler som kjønn, alder og utdanning har noen sammenheng med hvordan respondentene har vurdert de ulike påstandene. Dette er gjengitt i korrelasjonsmatrisen nedenfor:

Tabell 7.6: Sammenhenger mellom tillitsvalgtkontakt og demografiske variabler (Spearman's rho)

	a) Ingen kontakt	b) Informerer meg om det som skjer	c) Jeg kan gi dem min mening/ råd	d) De spør ofte om min mening/synspkt.
Kjønn	0,032 778	-0,108** 777	-0,093** 773	-0,065 779
Alder	0,074* 775	-0,38 774	-0,056 770	-0,051 776
Utdanning	-0,174** 781	0,088* 780	0,022 776	0,180** 782
Arbeidet totalt	0,039 781	-0,052 780	-0,042 776	-0,059 782
Lønnstrinn	-0,162** 753	0,055 752	0,051 748	0,208** 753
Stillingsandel	-0,114** 753	0,055 752	0,068 748	0,131** 753
Ansatt i skolen	-0,104** 782	0,111** 781	0,024 777	0,118** 783
Organisasjonsmodell	0,086* 782	-0,135** 781	-0,087* 777	-0,045 783
Kommunestørrelse	0,048 782	-0,137** 781	-0,074* 777	-0,076* 783

*p<.05; **p<.01

Dersom vi først og fremst ser på variabel a) ”Ingen kontakt”, ser vi at den korrelerer med flere av de demografiske variablene i matrisen. Vi ser en svak indikasjon på at yngre arbeidstakere er mer i kontakt med tillitsvalgte enn eldre. Videre ser vi at tallene antyder at de med lav utdannelse ut over grunnskolen er mer tilbøyelige til å svare at de ikke har kontakt med tillitsvalgte, sett i forhold til ansatte med høy utdannelse. Det samme gjelder de som er plassert i lave lønnstrinn, og de i liten stillingsandel. Forholdet mellom organisasjonsmodell og variabel a) har også en viss effekt (signifikant på 5-prosent-nivå). Disse korrelasjonene indikerer at kontakten med tillitsvalgte ser ut til å ha sammenheng med den ansattes posisjon i organisasjonshierarkiet, men *ikke* i den forstand at det er ”de marginaliserte” som i størst grad har kontakt. Vi ser videre at variablene utdanning, lønnstrinn og stillingsandel korrelerer med variabelen d) ”De spør ofte om min mening/mine synspunkter”, noe som

tyder på at også de tillitsvalgte i større grad henvender seg til sentralt plasserte arbeidstakere. Her ser vi også at kommunestørrelse har en viss betydning. I små kommuner er man mer tilbøyelig til å være enig i påstanden enn i store kommuner (på 5-prosent-nivå). Kvinner ser også ut til å være mer enige påstanden om tillitsvalgtes informatorrolle enn menn, og kvinner synes i større grad å oppleve at de kan gi tilbakemelding til sine tillitsvalgte. Men, som nevnt tidligere: Det er fare for at disse resultatene blir farget av at vi har mange ”skolefolk” blant respondentene. Ved å splitte materialet i to deler der de med arbeidssted på ”skole” skilles ut som egen gruppe, framkommer noen interessante dimensjoner reltaert til organisasjonsmodell og kommunestørrelse.

7.5.1 Med skolen som arbeidssted

Organisasjonsmodell viser ulik varians for ansatte innenfor skole, sett i forhold til øvrige arbeidstakere. For ansatte innenfor skole har organisasjonsmodell og kommunestørrelse ingen nevneverdig sammenheng med respondenenes kontakt med tillitsvalgte. For øvrige ansatte ser vi derimot flere sammenhenger som kan leses ut av tabellen under:

Tabell 7.7: Tillitsvalgtkontakt for ansatte innenfor og utenfor skolen som arbeidssted (spearman’s rho)

	a) Ingen kontakt	b) Informerer meg om det som skjer	c) Jeg kan gi dem min mening/ råd	d) De spør ofte om min mening/ synspkt.
Ansatte utenfor skolen				
Organisasjonsmodell	0,153** 490	-0,211** 489	-0,167** 485	-0,04 490
Kommunestørrelse	0,142** 490	-0,21** 489	-0,153** 485	-0,162** 490
Ansatte i skolen				
Organisasjonsmodell	-0,056 292	0,017 292	0,049 292	-0,04 293
Kommunestørrelse	-0,115* 292	-0,017 292	0,061 292	0,053 293

*p<.05; **p<.01

Arbeid utenfor skolen ser i dette utvalget ut til å ha en negativ sammenheng med hvorvidt man har kontakt med tillitsvalgte, og de øvrige tillitsvalgtkontakt-variablene. Vi ser eksempelvis en klar sammenheng mellom variablene organisasjonsmodell og kommunestørrelse og variabel b. Motsatt ser vi at for ansatte i skolen er det kun svake korrelasjoner mellom de ulike tillitsvalgtkontakt-variablene og organisasjonsmodell og kommunestørrelse. Dette kan indikere at ”skolefolk” opplever kontakten med tillitsvalgte forholdsvis likt – uavhengig av kommunestørrelse og organisasjonsmodell.

På bakgrunn av de to tabellene over konkluderer jeg med at en stor andel organiserte har relativt god kontakt med tillitsvalgte. Det ser ut til å ha en viss sammenheng med de organisertes utdanning, lønnstrinn og stillingsandel (også i noen grad alder) – i fallende rekkefølge: De som befinner seg

høyere opp i det organisatoriske hierarkiet synes å ha noe mer kontakt enn de med lav utdanning, lavt lønnsstrinn og lav stillingsandel. Det mest interessante funnet er likevel at utvalgets store andel av skoleansatte ser ut til å redusere betydningen av organisasjonsmodell og kommunestørrelse. La oss gå videre og se om et tilsvarende mønster kan spores når det gjelder hvordan fagorganiserte benytter sine tillitsvalgte. I tabellen nedenfor kan vi se hvordan organiserte har svart når jeg har forsøkt å kartlegge det vi kan kalle ”bruk av tillitsvalgte”. 1 tilsvarer ”nei, aldri” og 4 tilsvarer ”mange ganger”. I tabellen er verdiene 3 og 4 slått sammen til ett mål:

Tabell 7.8:Fagorganisertes bruk av tillitsvalgte

	Tradisjonell kommuner			NPM-kommuner			Gj.-snitt	N	Z-verdi
	A	B	C	D	E	F			
	Noen/mange ganger	Noen/mange ganger	Noen/mange ganger	Noen/mange ganger	Noen/mange ganger	Noen/mange ganger			
Fremmet lønnskrav	38 %	36 %	39 %	18 %	39 %	41 %	36%	735	-0,63
Tatt opp urettferdighet	35 %	40 %	29 %	35 %	47 %	39 %	37%	735	-0,93
Etterspurt informasjon	61 %	54 %	58 %	62 %	75 %	61 %	61%	728	-1,98*
Fremmet forslag til saker	41 %	44 %	36 %	46 %	59 %	46 %	45%	726	-2,78**

*p<.05; **p<.01

I gjennomsnitt har 36 prosent av medlemmene svart at de har benyttet tillitsvalgte til å fremme lønnskrav ”Noen ganger/mange ganger”. I motsatt ende, men som ikke framkommer her, har 43 prosent svart at de aldri har fremmet lønnskrav til sine tillitsvalgte. Når det gjelder de som *har* fremmet lønnskrav, ser vi at kommune D skiller seg ut, med en prosentandel på kun 18 prosent. I den andre ytterkanten finner vi kommune F, der det tilsvarende tallet er 41 prosent. Hvis vi ser bort fra denne kommunen, er det kun små forskjeller mellom de øvrige kommunene. Det er derfor, naturlig nok, ingen ulikheter mellom kommunegruppene i forhold til spørsmålet ”Fremmet lønnskrav”.

Tabellen viser videre at godt over en tredjedel svarer at de ”Noen ganger/Mange ganger” har tatt opp saker de opplever som urettferdige med sine tillitsvalgte. I denne tabellen er det likevel spørsmålet ”Har du etterspurt informasjon?” som får høyest score – 61 prosent svarer at de har gjort dette ”Noen ganger/Mange ganger”. Dette viser nok en gang tillitsvalgtes rolle som informatorer i organisasjonen. Det kan også se ut til at organiserte i NPM-kommunene i større grad svarer dette. I regresjonsanalysen nedenfor er de fire variablene satt sammen til et skalamål som viser ”bruk av tillitsvalgte”, og vi ser hvilke uavhengige variabler som påvirker den nye avhengige variabelen⁸¹:

⁸¹ Skalamålet er laget på bakgrunn av en reliabilitetsanalyse. Se kapittel 4.5.5 for nærmere presentasjon.

Tabell 7.9: Bruk av tillitsvalgte: (n 711)

Modell	Std.	Beta	T
Konstant	0,386		17,01**
Kjønn	0,240	-0,133	-3,82**
Utdanning	0,039	0,084	2,27*
Ansiennitet – totalt	0,011	0,181	5,13**
Arbeidssted	0,231	-0,17	-4,56**
Fagforeningsmøter (log)	0,138	0,347	9,56**
Organisasjonsmodell	0,22	0,083	2,28*
Kommunestørrelse	0	-0,076	-2,09*

Adjusted R²=0,159 F=20,11 F-sig: 0,000
 B: Regresjonskoeffisient, Std.: Standardavvik, t: Students t, Sig: Signifikanssannsynlighet

I tabell 7.6 så vi at kvinner i større grad vurderer tillitsvalgte som informatorer enn menn. Her svarer kvinner at de bruker tillitsvalgtkanalen mer enn menn. Det samme gjør også ansatte med høy utdanning, og med lang ansiennitet. Dette siste er ikke overraskende, fordi lang ansiennitet rett og slett har gitt flere bruksmuligheter. Noe mer overraskende er det at de med skolen som arbeidssted i mindre grad benytter tillitsvalgte enn øvrige ansatte, og at kommunestørrelse påvirker den avhengige variabelen i negativ retning. Dette *kan* indikere at ansatte i små kommuner er mer kollektivt orienterte enn øvrige ansatte, eller at tillitsvalgte er mindre synlig i store kommuner. Tabellen viser også en viss sammenheng mellom bruk av tillitsvalgte og organisasjonsmodell: Ansatte i NPM-kommunene framstår som flittigere brukere. Ellers ser vi at aktivitet nok en gang avler aktivitet: Jo flere fagforeningsmøter man har deltatt på, desto større er mulighetene for at man også vil benytte tillitsvalgte aktivt. ”Antall fagforeningsmøter” er den variabelen som har størst forklaringskraft i modellen ovenfor.

På bakgrunn av de siste fire tabellene indikerer mine resultater at kontakt med, og bruk av, tillitsvalgte er relatert til uavhengige variabler som kjønn, alder/ansiennitet, utdanning og lønnstrinn. I tillegg ser vi at organisasjonsmodell og kommunestørrelse også til en viss grad påvirker svarene. Til sist i dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan ansatte ville ha forholdt seg til urettferdig behandling.

7.6 Hvordan forholde seg til urettferdighet?

Innenfor arbeidsorganisasjonen vil det naturlig nok inntreffe hendelser, episoder, endring av arbeidsoppgaver eller lignende som kan oppleves som urettferdige for den enkelte arbeidstakeren. Men hvordan forholder ansatte seg til slike hendelser, og hvem søker man støtte hos? I mitt materiale har jeg søkt å synliggjøre dette, men med en svakhet: Den opplevde situasjonen der arbeidstakeren føler seg ”urettferdig behandlet” er i utgangspunktet hypotetisk. Jeg har ingen opplysninger som forteller om hvorvidt respondenten faktisk har opplevd urettferdighet. Så dette blir altså en ”hvis at”-situasjon.

Hvordan arbeidstakere søker å løse urettferdighet er i flere sammenhenger søkt operasjonalisert og analysert ved hjelp av Albert O. Hirschmans modell ”exit”, ”voice” og ”loyalty”. Modellen bygger på en antakelse om at bruk av henholdsvis ”voice” eller ”exit” kan forklares ut fra personens lojalitet til firmaet eller organisasjonen (ibid. 1970:77). Hirschmans modell ble opprinnelig utviklet for å forklare kundeadferd eller konsumentadferd, men er siden blitt benyttet innenfor en rekke fagdisipliner: Markedsføring, statsvitenskap og organisasjonsteori. Interessante i vår sammenheng er imidlertid de studiene der ønsket har vært å forklare, og i neste omgang forutse, personers handlinger innenfor arbeidsorganisasjonen. Hirschmans tese har særlig vært benyttet for å analysere adferden til fagorganiserte, blant annet av Richard B. Freeman og James L. Medoff (1984), som mener å ha funnet belegg for at tillitsvalgte, ved å være ansattes ”voice”, reduserer turn-over innenfor en organisasjon (Boroff og Lewin 1997:51). Videre at det er en nær sammenheng mellom ”voice” og ”loyalty”.

I tabell 7.8 så vi at 37 prosent av respondentene svarer at de flere ganger har tatt opp saker de opplever som urettferdige med sine tillitsvalgte. Dersom man stilles overfor flere ulike alternativer, hvem ville man velge å henvende seg til? Ville man gå til sin leder, til tillitsvalgt eller til sine kolleger? Det kan leses ut av tabellen under, der kategoriene ”Noe enig” og ”Helt enig” er slått sammen til et mål:

Tabell 7.10: Ansattes håndtering av urettferdig behandling.

	Tradisjonell kommuner			NPM-kommuner			Gj.-snitt	N	Z-verdi
	A	B	C	D	E	F			
	Noe/helt Enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig			
Ingenting	7 %	11 %	10 %	14 %	9 %	18 %	12 %	815	-1,154
Søkt støtte fra leder	80 %	87 %	90 %	87 %	89 %	88 %	87 %	837	-1,968*
Søkt støtte fra tillitsvalgt	94 %	85 %	88 %	79 %	86 %	88 %	87 %	831	-1,008
Søkt støtte fra kolleger	83 %	86 %	88 %	69 %	87 %	87 %	85 %	834	-0,805
Gått rettens vei	33 %	30 %	31 %	36 %	26 %	33 %	31 %	796	-0,234
Oppsigelse	16 %	30 %	28 %	30 %	18 %	23 %	24 %	792	-0,017

*p<.05; **p<.01

12 prosent av respondentene svarer at de ikke ville kunne gjøre noe dersom de hadde følt seg urettferdig behandlet som arbeidstaker, minst enig er ansatte i de to minste kommunene. Ser vi på alle kommunene under ett, har 87 prosent sagt seg enig i påstanden om at de ville søkt støtte fra sin leder og/eller tillitsvalgt. Ansatte i NPM-kommunene framstår i tabellen som noe mer tilbøyelige til å oppsøke leder enn arbeidstakere i de tradisjonelle kommunene (i kommune A har så mange som 94 prosent svart at de ville søkt støtte fra tillitsvalgt). Det er også mange som ville søke støtte fra kolleger dersom uholdbare arbeidsforhold skulle oppstå. (85 prosent), dette indikerer at det er relativt gode kollegiale forhold på de ulike arbeidsplassene. Det er langt færre i utvalget som ville gått rettens vei – 31 prosent – mens 24 prosent ville valgt oppsigelse. Her ser vi en forskjell mellom kommunene som

indikere at størrelse har effekt. Ansatte i kommune A og E er de som er minst tilbøyelige til å velge oppsigelse som reaksjon. Under ser vi hvilke andre variabler som kan tenkes å påvirke de ulike valg:

Tabell 7.11: Sammenhengen mellom urettferdighet og demografiske variabler (Spearman's rho).

	a)Ingen ting	b)Søkt støtte fra leder	c)Søkt støtte fra tillitsvalgt	d) Søkt støtte fra kolleger	e) Gått rettens vei	f) Oppsigelse
Kjønn	0,011 811	-0,048 833	-0,095** 827	-0,150** 830	0,027 792	0,060 788
Alder	0,153** 806	-0,036 828	-0,041 822	-0,082* 825	-0,053 787	-0,059 783
Utdanning	-0,062 814	-0,031 836	-0,073* 830	0,007 833	0,064 795	0,164** 791
Arbeidet totalt	0,108** 814	-0,045 836	-0,014 830	-0,079* 833	-0,037 795	-0,091* 791
Lønnstrinn	-0,062 872	0,024 804	-0,079* 797	-0,123** 801	-0,024 763	0,141** 759
Stillingsandel	-0,106** 814	-0,016 836	0,030 830	0,026 833	0,007 795	0,007 791
Ansatt i skolen	-0,045 815	0,017 837	0,068 831	0,108** 834	0,062 796	0,02 792
Organisert?	-0,027 809	-0,039 831	0,249** 825	0,068 828	-0,063 790	-0,179 786
Organisasjonsmodell	0,040 815	0,068* 837	-0,035 831	-0,028 834	0,008 796	0,001 792
Kommunestørrelse	0,129** 815	0,007 837	-0,034 831	0,030 834	0,058 796	0,037 792

*p<.05; **p<.01

De ”maktesløse” – de som har svart at de ikke kan gjøre noe dersom de opplever å bli urettferdig behandlet – ser ut til å være noe sterkere representert blant eldre ansatte, ansatte med lang ansiennitet i arbeidslivet, ansatte i små stillingsbrøker, og ansatte i store kommuner. Vi ser derimot ingen sammenheng av betydning mellom kjønn, utdanning og lønnstrinn og variable a). Vi ser imidlertid en svak tendens til at ansatte i NPM-kommuner er mer tilbøyelige til å oppsøke sin leder enn kollegene i de tradisjonelle kommunene. Dette bekrefter funnene i tabell 7.10, der det var signifikante forskjeller mellom kommunegruppene i forhold til hvordan ansatte har vurdert det å søke støtte fra sin leder.

Signifikante korrelasjoner – om enn svake – ser vi også i forholdet mellom variablene ”Søkt støtte fra tillitsvalgt” og kjønn, utdanning og lønnstrinn. Korrelasjonene indikerer at kvinner er mer tilbøyelige til å si seg enig i påstanden enn menn, likeledes de med lav utdanning samt ansatte i lave lønnstrinn. Dersom vi ser på de variablene som korrelerer med ”Søkt støtte fra kollegaer” ser vi at menn i mindre grad svarer dette enn kvinner, at alder har en viss innvirkning – eldre arbeidstakere er noe mindre tilbøyelige til å hevde dette, på samme måte som ansiennitet totalt – og lønnstrinn gir negative og signifikante korrelasjoner. Arbeidssted korrelerer imidlertid positivt, noe som tyder på at ansatte innen skole i større grad oppsøker kolleger for å få støtte enn andre.

Ser vi på korrelasjonene mellom variabelen ”Oppsigelse” og de øvrige variablene, indikerer korrelasjonene en sammenheng her som tyder på at ansatte med høy utdanning, de med kort ansiennitet totalt, og ansatte i høye lønnstrinn i større grad vil velge oppsigelse enn andre ansatte. Dette kan tyde på at bruk av oppsigelse som et virkemiddel – eller som exit – har sammenheng med alternative karriereveier utenfor dagens arbeidsplass. Dette er sammenfallende med de funn Per-Harald Rødvei (2000) viser til, når han skriver at unge og høyt utdannede arbeidstakere ”sitter løst” i de kommunale organisasjonene. I tillegg tyder korrelasjonskoeffisientene på at uorganiserte er mer tilbøyelige til å si opp sin jobb enn andre. Blant de ansatte som velger ”oppsigelse” som løsning ser det ut til at vi i det minste har to grupper: Vi har de maktesløse – de som svarer at de ikke vil kunne gjøre noen ting – og vi har de som vi kan anta har valgmuligheter i kraft av høy utdanning og god lønn. I den forbindelse viser en studie som Karen E. Boroff og David Lewin (1997) har utført innenfor et telekommunikasjonsfirma at det er en sammenheng mellom høy lønn og tilbøyeligheten til å slutte i firmaet dersom man opplever å bli urettferdig behandlet. Boroff og Lewin finner videre at arbeidstakers lojalitet – i tråd med Hirschmans hypotese – ikke fører til ”voice”, men heller ikke til ”exit”. I studien har man undersøkt hvorvidt de som faktisk hevder å ha opplevd urettferdighet i arbeidssituasjonen har klaget – brukt ”voice” i organisasjonen. De finner at:

”(...) loyal employees ‘suffer in silence’ rather than exercise voice. (...) The fear of reprisal for using grievance procedure was significantly negatively associated with the use of the procedure – even though these are unionized employees who presumably have legal protection (...) from such reprisals.” (Boroff og Lewin 1997:60)

Mine data viser til en hypotetisk situasjon: Respondentene blir bedt om å vurdere ulike alternativer hvis hun eller han blir urettferdig behandlet. Det kan likevel hende at vi blant de ”maktesløse” finner arbeidstakere som i høy grad ville bli klassifisert som lojale overfor arbeidsorganisasjonen, og – som det vises til i sitatet ovenfor – velger å ”suffer in silence”. I mitt utvalg vet vi at dette er eldre arbeidstakere, og arbeidstakere med lang ansiennitet.

7.7 Oppsummering

Intensjonen i dette kapitlet har vært å synliggjøre trekk ved de fagorganiserte. Tre problemstillinger ble presentert. Den første lød:

- Hva framstår som viktige beveggrunner for fagforeningsmedlemskap?

Her ønsket jeg å synliggjøre hvorvidt fagforeningsmedlemskap kan forklares ut i fra nyttebetraktninger eller snarere som følge av sosialisering. Den gjennomsnittlige organisasjonsprosenten

for hele utvalget sett under ett, er 88 prosent. Er fagforeningsmedlemskap først og fremst et resultat av nyttebetraktninger? I mitt materiale framstår nyttebegreunner som noe viktigere blant kvinner, unge ansatte og arbeidstakere med kort ansiennitet i arbeidslivet totalt. Disse ansatte legger for eksempel mer vekt på lønn som viktig argument for fagforeningsmedlemskap enn andre. Dette *kan* indikere at nytte i utgangspunktet kan være en viktig begrunnelse for organisering, men at man forblir medlem også etter at man eventuelt får opparbeidet seg andre, og mer effektive kanaler for å påvirke lønnsnivået. Spørsmålet om nytte reiser også et spørsmål om *når* nyttebetraktningene inntreffer. Inntreffer nyttebetraktningene i etterkant? Dag Østerberg skriver: ”Enhver handling er hensiktsbestemt, men ikke av noen *bestemt*, på forhånd klart fornemmet hensikt” (1980:15). Østerberg skriver videre at den reflekterte handling er best forståelig ut i fra andres handlinger (ibid. s. 16). Og, vi *har* i dette materialet sett at sosialisering framstår som en viktig beveggrunn for fagforeningsmedlemskap. De uorganiserte er først og fremst de svært unge arbeidstakerne, med kort ansiennitet i kommunen, i lave lønnstrinn og i små stillingsandeler. Jeg har konkludert med at disse ikke har de kjennetegn vi gjerne forbinder med signifikante andre i en organisatorisk sammenheng, og at de heller ikke nødvendigvis er å betrakte som representanter for en holdningsendring. Mine data indikerer at de uorganiserte snarere er de ”løst” tilknyttede, enten relativt permanent i form av liten stillingsandel, eller fordi de bare er ”innom” arbeidsorganisasjonen. Det å være fagorganisert ser fortsatt ut til å være en del av det jeg har omtaler som den kommunale etikette. Den andre problemstillingen jeg ønsket svar på var:

- I hvilken grad er ansattes bruk og kontakt med tillitsvalgte relatert til alder og utdanning?

Jeg finner at *kontakt med tillitsvalgte* og *alder* har en svak, men signifikant, sammenheng. Sammenhengene mellom utdanning, lønnstrinn og stillingsandel og kontakt med tillitsvalgte er imidlertid noe sterkere. Korrelasjonene antyder at yngre arbeidstakere, ansatte med høy utdannelse, høyt lønnstrinn, og som har store/fulle stillingsandeler er mer i kontakt med tillitsvalgte enn øvrige arbeidstakere. Det ser derfor ut til at kontakt med tillitsvalgte er relatert til både hierarkisk posisjon i, og tilknytning til organisasjonen. Jeg finner også at denne kontakten har en viss sammenheng med organisasjonsmodell. Vi har imidlertid sett at for ansatte i skolen har organisasjonsmodell ingen effekt. Dette indikerer at ”skolefolk” opplever kontakten med tillitsvalgte som relativt lik, uavhengig av kommune-tilhørighet. Variabelen *Bruk av tillitsvalgte* er også påvirket av utdanning i positiv retning, og kvinner svarer at de i større grad benytter tillitsvalgte til å fremme lønnskrav, og/eller til å ta opp saker man opplever som urettferdige enn menn. Ansiennitet har også betydning. Ikke uventet har arbeidstakere med lang ansiennitet i større grad svart at de bruker, har brukt tillitsvalgte. En rimelig forklaring er at de ganske enkelt har hatt flere sjanser. Mitt materiale indikerer at de arbeidstakerne vi gjerne omtaler

som ressurssterke i større grad enn andre både er i kontakt med, og bruker tillitsvalgte. Vi har også sett at organisasjonsmodell og kommunestørrelse effekt: Arbeidstakere i tradisjonelle kommuner, og ansatte i store kommuner ser i dette materialet ut til å i mindre grad benytte seg av tillitsvalgte.

- Kan ansattes bruk og kontakt med tillitsvalgte relateres til en endringsproblematikk?

Oppsummert viser både kontakt med, og bruk av tillitsvalgte i mitt materiale et annet mønster enn den ”gjengse” oppfatningen der det hevdes at unge og høyt utdannede arbeidstakere er mer opptatt av individuelle strategier enn øvrige ansatte. Mitt materiale viser ingen tegn til at disse variablene påvirker i negativ retning, og jeg har heller ingen funn som indikerer at det er noen holdningsendring på gang blant denne gruppen arbeidstakere. Avslutningsvis så vi nærmere på hvordan ansatte håndterer urettferdighet. Mine data har vist at det å kontakte leder og tillitsvalgt vurderes som like naturlig. Det ser også ut til ansatte har relativt sterk tro på at tillitsvalgte vil kunne bedre en uholdbar situasjon. De ”makteløse” er eldre arbeidstakere med lang ansiennitet i arbeidslivet totalt sett. En mulig løsning for disse er oppsigelse. Men blant de som ”velger” oppsigelse finner vi også de unge, høyt utdannede og i høye lønnstrinn. For denne gruppen arbeidstakere ser ”exit” ut til å være et reelt alternativ – og også gjerne protestalternativ – som følge av alternative jobb- og karrieremuligheter utenfor den enkelte kommuneorganisasjon. Har så organisasjonsmodell noen innvirkning på ansattes bruk og kontakt med tillitsvalgte? Vi har sett at kontakten mellom ansatte og tillitsvalgte framstår som noe tettere i de tradisjonelle kommunene. Samtidig har vi sett en tendens til man i NPM-kommunene i større grad gjør bruk av tillitsvalgte. Dette kan forklares ved at man der har vært igjennom store omstillingsprosesser, noe som normalt øker pågangen. En annen forklaring kan imidlertid også være at omstillingsprosessene har åpnet ansattes øyne for tillitsvalgtrollen og den funksjonen som tillitsvalgte kan spille i arbeidsorganisasjonen. I neste kapittel skal vi forfølge dette. Der ønsker jeg blant annet å synliggjøre det jeg omtaler som ”tiltro til tillitsvalgte”.

Kapittel 8

Er det noen sammenheng mellom tilvenning av New Public Managementinspirerte ledelses- og organisasjonsprinsipper og den anseelse toppledelsen og tillitsvalgt-systemet nyter i arbeidsorganisasjonen? Har avhierarkisering, økt delegering og ny ledelse endret ansattes forhold til den kollektive innflytelseskanalen? Dette er spørsmål som vil bli diskutert i dette kapitlet. I den forbindelse er tillit og tiltro to begreper som benyttes, og som viser til to ulike stadier i en insititusjonaliseringsprosess.

8. TILLIT ELLER TILTRO – ET SPØRSMÅL OM AVLEIRING

I det foregående kapitlet så vi at en klar majoritet av arbeidstakerne ville søke støtte hos sin leder eller tillitsvalg dersom de opplevde seg urettferdig behandlet på arbeidsplassen. Dette tyder på at både tillitsvalgte og ledere har tillit. I dette kapitlet skal vi imidlertid forfølge fenomenet tillit ytterligere. Tillit relateres gjerne til begreper som forutsigbarhet og rutine, og er et sentralt begrep i studiet av institusjoner og institusjonelle prosesser. Lynne Zucker betrakter eksempelvis tillit som et *produkt* av rutine, og ser denne type produksjon som avgjørende for å forstå ethvert bytteforhold i et sosialt system (Zucker 1986:59). Tillit er også forbundet med maktbegrepet, og som Trygve Gulbrandsen (2001) påpeker kan makt og tillit betraktes som gjensidige forutsetninger for hverandre. Gulbrandsen definerer tillit som:

”(...) en holdning eller innstilling hos en person til en annen person (eller til et bestemt sosialt system), som rommer en forventning om at den andre en gang i nær eller fjern framtid vil utføre eller avstå fra bestemte handlinger.” (ibid s. 300)

Det å vise en person eller et system tillit innebærer altså at man legger verdier i hendene på vedkommende (Coleman 1990, i Gulbrandsen 2001). Sett fra Niklas Luhmanns (1988) ståsted viser tillit til en situasjon der det foreligger en reell mulighet for gevinst og tap. Tillitsbegrepet viser til en tidligere erfaring, men også til et kalkulert valg mellom ulike handlingsalternativer det er tilknyttet en viss risiko – i vårt tilfelle kan det dreie seg om eksempelvis toppledelsens valg om å involvere tillitsvalgte framfor å ekskludere dem fra ledelsesbeslutninger. Luhmann skiller videre mellom tillit – ”trust” – og det jeg oversetter med tiltro – ”confidence”. Tiltro refererer til en umiddelbar subjektiv

fortrolighet der vi ganske enkelt aksepterer en framstilling, en ordning eller en framgangsmåte uten å stille spørsmål ved den og uten å vurdere alternativer (Harste 1992:83). Mens tillit er framtdsorientert, er tiltro bundet til fortiden. Slik jeg tolker Luhmann blir derfor tiltro å regne som avleiring – som en institusjonalisert praksis – noe vi tar for gitt.⁸² De ulike begrepene kan framstilles på følgende måte:

Tabell 8.1: Forholdet mellom reflektert - ureflektert tillit og inkluderende - strategisk ledelse

	Tillit	Tiltro
System/ person	<ul style="list-style-type: none"> - Framtdsorientert, men bygger også på tidligere erfaring - Kalkulert valg av alternativer - Risikovurdering - Tilvenning 	<ul style="list-style-type: none"> - Bundet til fortiden - Umiddelbar subjektiv fortrolighet - Tatt for gitt - Avleiring

Tiltro viser altså til en situasjon preget av en tillit vi tar for gitt, og som vi først blir bevisst i det øyeblikket det skjer et tillitsbrudd (Zucker 1986). Den institusjonaliserte tillit kan derfor betraktes som en kapitalarv. Tillitsbrudd *kan* rukke ved denne kapitalarven.

8.1 Ulike former for makt fordrer ulike former for tillit

I kapittel 6 søkte jeg å vise hvordan tilgang på ressurser, eller ressurskontroll, påvirket forholdet mellom tillitsvalgte og ledelse. Jeg hevdet at hovedtillitsvalgtes tilgang på maktressurser representerer viktige maktbaser som i fem av utvalgets seks kommuner sikrer hovedtillitsvalgte tilgang på medvirkningsfora; både på sentralt og lokalt nivå i organisasjonen. I kapittel 6 omtalte jeg også at hovedtillitsvalgte forvalter sine maktressurser i kraft av at de representerer et kollektiv; de har fått en delegert makt (Gulbrandsen 2001). Men også ledelsen, uavhengig av nivå, har fått sin formelle makt delegert. Slik sett er tillitsvalgte og ledere i samme båt: De har fått en delegert rett til å ta beslutninger som blir bindende for de de representerer. Det er imidlertid klare forventninger om at den delegerte makten skal bidra til å ivareta de representertes interesser i form av, eksempelvis, økt velferd (ibid., s. 309). Fagorganiserte har forventninger om at de tillitsvalgte arbeider for å ivareta arbeidstakernes interesser på en slik måte at arbeidsbetingelsene blir bedre, og ikke verre. Politikerne forventer at ledelsen skal legge til rette for at effektivitet og kvalitet ivaretas i kommuneorganisasjonen, noe som igjen vil kunne bidra til økt velferd for brukerne. Tillit medfører med andre ord forventninger. Dersom tillitsforvalterne ikke innfrir forventningene kan det oppstå en situasjon av mistillit. Luhmann beskriver en endring – eller det som også kan omtales som tegn på en avinstitusjonalisering av tiltro:

⁸² Gulbrandsen opererer med ”bevisst eller reflektert” versus ”ubevisst eller ureflektert tillit”. Den første formen refererer til at ”tillitsgiveren bevisst gjennomtenker om det er grunn til å ha tillit til en bestemt person eller en bestemt institusjon”, mens ureflektert tillit kan oppstå ”uten at tillitsgiveren har reflektert noe nærmere over sin innstilling til den andre” (ibid., s. 301) Jeg opplever imidlertid ikke Gulbrandsens skille som svært forskjellig fra Luhmanns begrepspar tillit – tiltro.

”Seen from this point of view, political and economic liberalism attempts to shift expectations from confidence to trust. Insisting on freedom of choice, liberalism focuses on the individual responsibility for deciding between trust and distrust with respect to politicians, parties, goods, firms, employees.” (Luhmann, 1988:99)

De endringsprosesser som har preget hele det kommunale feltet – men især NPM-kommunene – varsler om et slikt mulig brudd: Innføring av individrettede incentiver for mål- og resultatoppnåelse kan skape endringer i relasjonene innad i arbeidsorganisasjonen, noe som kan svekke arbeidstakernes tillit til tillitsvalgtsystemets evne til å ivareta den enkeltes interesser. Med utsikter til høyere lønn, mer utfordrende arbeidsoppgaver og karriereveier *kan* det tenkes at innflytelse i større grad enn tidligere blir relatert til markedsføringen av personlige egenskaper. I så fall er det grunn til å anta at dette vil kunne avleses i arbeidstakernes vurderinger av både kollektive og individuelle innflytelseskanaler. Jeg antar også at en eventuell svekkelse vil være mer framtrødende i de organisasjonene der man aktivt benytter ulike incentivfremmende ledelsesverktøy – i min sammenheng NPM-kommunene. Jeg reiser derfor disse problemstillingene:

- Hvordan vurderer arbeidstakerne den kommunale toppledelsen?
- Hvordan vurderer arbeidstakerne den kollektive innflytelseskanalen, og er det noe som tyder på at tilliten til tillitsvalgtsystemet er svekket?
- Utfordrer individuelt orienterte medvirkningsformer den kollektive innflytelseskanal?

Respondentenes tillit og tiltro til både ledelsen og tillitsvalgtskanalen er her sentrale tema. Men hvordan skal en eventuell tillit og tiltro til både tillitsvalgte og toppledelsen måles? Jeg søker å synliggjøre dette gjennom respondentenes vurderinger av toppledelsen som henholdsvis inkluderende og strategisk, og tillitsvalgte som henholdsvis kvalitetssikrere og maktfaktor. Jeg undersøker også hvordan ansatte vurderer ledes, rådmannens, hovedtillitsvalgtes, tillitsvalgtes og sin egen grad av faktisk og ønsket innflytelse i organisasjonen. Dersom arbeidstakerne i stor grad vektlegger toppledelsen som inkluderende, og også ønsker å tilføre rådmannen innflytelse, vil jeg ta dette som en indikator på tiltro. Siden jeg i kapittel 6 konkluderte med at en samlet, helhetsorientert toppledelse kan skape problemer for det representative system, og siden jeg antar at opplevd grad av egeninnflytelse og tillitsvalgtes stilling i organisasjonen er relatert til ledelse, er det av interesse å synliggjøre hvordan ansatte vurderer ledelsen i de ulike kommuneorganisasjoner.

8.2 Toppleidelsens omdømme

Mens vi innenfor den byråkratiske organisasjonsmodell finner et idealtypisk prinsipp om regelfølgning (Gunneriussen 1999), vil vi innenfor den NPM-inspirerte organisasjonen finne et idealtypisk prinsipp om fleksibilitet. I kapittel tre omtalte jeg fleksibilitet som motstykket til rutine. Det er ikke lenger framgangsmåten – hvordan – som blir det vesentlige, men som flere av mine informanter sier det: ”Det viktigste er at resultatet blir bra.”

I Max Webers idealtypiske framstilling av byråkratiet finner vi en vektlegging av effektivitet og ”(...) tilrettelæggelse af arbejdet, belønning etter insats, og orientering mod resultater” (Fivesdal 1988:59). Slik framstilt synes byråkratiet ikke så ulikt de idealer som vektlegges innenfor NPM. Det er imidlertid noen viktige skillelinjer. Innenfor byråkratiet er fokus særlig rettet mot *framgangsmåte* – mot regler og prosedyrer, noe som i praksis kan få rigide uttrykk. Dette har medført en tiltakende kritikk mot den byråkratiske organisasjonsmodell. En tidlig kritiker var Robert K. Merton. Merton betraktet vektleggingen av regler, prosedyrer og framgangsmåte som en form for ritualisme og mente å finne en servilitet og irrasjonell regeldyrkelse innenfor byråkratiet (1957:184).⁸³ Byråkratiet og ikke minst byråkraten er etter hvert blitt en utskjelt organisasjonsform og ”rase”. Ifølge Gunneriussen er eksempelvis byråkraten kjennetegnet ved at hun eller han følger:

”(...) regler uansett formål – når reglene først er vedtatt. Reglene blir viktigere enn formålene, og det er nettopp i kraft av å handle i tråd med gitte regler at byråkratiet operer på en forutsigelig og strategisk måte.”(1999:221)

Management-litteraturen bygger på en antakelse om at ansattes kreativitet, fleksibilitet og autonomi begrenses av regelverk, rutiner, vektlegging av faglighet samt av mange og avgrensede ledernivåer. Den autonome, kreative og fleksible arbeidstakeren er derfor først og fremst å finne i de flate organisasjonene (se f.eks. Szulkin 1999, Lincoln og Kalleberg 1990, Crozier 1964). I den NPM-inspirerte organisasjonen vil rasjonaliteten være sentrert rundt det å nå på forhånd fastsatte mål og resultater gjennom en mest mulig kostnadseffektiv produksjon – den vil være målstrategisk eller handlingsorientert, et begrep som vi i kapittel 5 så at Nils Brunsson (1994) relaterer til selskapsinstitusjonen. Skillet mellom fokus rettet mot framgangsmåte versus oppmerksomhet mot mål og resultater representerer nye betingelser for ledelsen. Mens man innenfor byråkratiet vektlegger at ledere skal være lett utbyttable, og at ledes private og profesjonelle sider skal holdes atskilt (Weber 1971), skal den managementorienterte leder snarere framstå som en karismatisk lederskikkelse, hvis oppgave er å dyktiggjøre ansatte på en slik måte at arbeidstakerne blir motivert og forpliktet til å jobbe

⁸³ Noen år senere fulgte Michel Crozier opp kritikken i ”The Bureaucratic Phenomenon” fra 1963.

for organisasjonens beste. Ledere skal følgelig ha et forhold til alle de fag, ferdigheter, ressurser og personer som er nødvendige for å nå et gitt mål (Sørhaug 1996:79). Dette kan betraktes som et skifte fra en vektlegging av det Weber omtalte som legal autoritet der fag, prosedyrer og regelverk sto i sentrum, til en mer karismatisk basert autoritet basert på personlige relasjoner og karisma. I norske kommuner fikk managementorientert ledelse stadig større oppmerksomhet på 1990-tallet.

Den varslede overgangen fra rutine til fleksibilitet varsler på mange måter en endring av tillitsformen: Tap av rutiner skaper tap av forutsigbarhet, noe som vil aktivisere en kalkulering av risiko. Muligheten og villigheten til å ta en risiko ved å vise tillit til toppledelsen kan imidlertid tenkes å være ulikt fordelt blant ansatte. Dette er utgangspunktet når jeg først retter blikket mot toppledelsen for deretter å vende øynene mot tillitsvalgtsystemet. Hvordan vurderer arbeidstakerne den kommunale toppledelsen, og kan dette relateres til organisasjonsmodell?

8.2.1 Varmer og kalde ledelseskomponenter

I kapittel seks så vi at toppledelsen i NPM-kommunene har vært promotører for managementorientert ledelse, selv om intensiteten har variert. Managementorientert ledelse kan sies å bestå av to hovedkomponenter – kalde og varme – som begge søkes institusjonalisert i de ulike organisasjonene. Den kalde komponenten fokuserer på sluttproduktet: Mål- og resultatstyring, effektiv ressursforvaltning, og kvalitet i alle ledd understrekes.⁸⁴ Denne komponenten kan betraktes som en videreføring av taylorismen, der det økonomiserende og kvantifiserbare i arbeidsprosessen sterkt vektlegges (Ejersbo 1998). Den andre ledelseskomponenten er varm, og består av fokus på kommunikasjon og informasjon, normer og idealer, arbeidslagsbygging og ressursledelse. Ideen om å utvikle en felles ledelsesplattform og en felles organisatorisk identitet vektlegges. Målet er å få innført en konserntankegang, der arbeidstakerne har en opplevelse av å ha kommunen, og ikke sykehjemmet, sosialkontoret eller skolen, som arbeidsgiver. Den varme ledelseskomponenten har sine røtter innenfor Human Resource Management (HRM). Når NPM argumenterer for de flate organisasjonene, skyldes dette derfor ikke *kun* det syn at de hierarkiske byråkратиene har vist seg ineffektive, men må også relateres til et ønske om en organisasjon med et «mykere ansikt». Det hevdes at den byråkratiske organisasjonsmodellen, med sine regler, rutiner og prosedyrer skaper et rigid system som bidrar til å fremme kontroll og overvåking av de ansatte. Innenfor HRM betraktes således den byråkratiske organisasjonsmodell som et fremmedgjørende system der arbeidstakerne har minimal autonomi, og få eller ingen muligheter til å få utløp for kreativitet og individuelt initiativ (Lincoln og Kalleberg 1990,

⁸⁴ Ejersbo, som har innført et tilsvarende skille, omtaler dette som "hårde" ledelsesverktøy. Det jeg omtaler som varme ledelsesverktøy begrepsfester han som "bløde" (Ejersbo 1998:132).

Perrow 1986, Child 1984). I de tre NPM-kommunene er avhierarkiseringen blitt betraktet som et viktig skritt på veien for å skape en større nærhet mellom topp og bunn i organisasjonen. Har dette resultert i at arbeidstakerne i NPM-kommunene betrakter toppledelsen som mer nær og lydhør?

Forholdet mellom varm - inkluderende og kald - strategisk

Utgangspunktet er ulike påstander som berører det vi bredt kan omtale som toppledelsens anseelse i organisasjonen. Jeg antar at toppledelsens anseelse innad i arbeidsorganisasjonen er avhengig av en balanse mellom de to ledelseskomponentene – kalde og varme. Ved hjelp av en faktor- og reliabilitetsanalyse finner jeg at den varme ledelseskomponenten gjenspeiler seg i dimensjonen *inkluderende*, mens den kalde kan lokaliseres til dimensjonen *strategisk*. En sterk støtte i form av stor enighet omkring de ulike påstandene vil kunne være en første indikator på at toppledelsen har tiltro. Nedenfor ser vi hvordan arbeidstakerne har vurdert de ulike påstandene som inngår i de to dimensjonene. Kun verdiene *noe enig* og *helt enig* er her presentert som sammensatte mål:

Tabell 8.2: Toppledelsens legitimitet i prosent. 1 = helt uenig, mens 4= helt enig

Ulike påstander om toppledelsen	Tradisjonell kommuner			NPM-kommuner			Gj. snitt	N	Z-verdi
	A	B	C	D	E	F			
	Noe/helt enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig	Noe/helt Enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig			
Inkluderende									
a) Får meg til å føle meg viktig i arb. med å utvikle organisasjonen	35 %	25 %	28 %	23 %	35 %	28 %	29 %	846	-0,57
b) Informerer om viktige beslutninger på en lettfattelig måte	56 %	47 %	40 %	34 %	49 %	42 %	42 %	849	0,57
c) Lytter til de ansatte før beslutninger treffes	52 %	42 %	52 %	33 %	43 %	39 %	43 %	839	-2,61**
d) Tar hensyn til ansattes syn før store endringer iverksettes	50 %	36 %	44 %	35 %	40 %	31 %	39 %	836	-2,34*
e) Det er liten forskjell mellom toppledelsen og de ansatte	25 %	20 %	21 %	20 %	22 %	13 %	19 %	826	-1,92
Strategisk									
f) I denne kommunen er det helt klart hvem som har myndighet til å treffe beslutninger	82 %	70 %	74 %	70 %	86 %	84 %	78 %	815	-2,13*
g) Kommunens overordnede strategi og mål blir klart kommunisert av toppledelsen	53 %	57 %	60 %	56 %	65 %	66 %	60 %	806	-2,18*
h) I denne kommunen er det relativt klart hva som er den enkeltes oppgaver og posisjon i forhold til andre	61 %	56 %	74 %	64 %	77 %	65 %	66 %	811	-0,86

*p<.05; **p<.01

Under 30 prosent av arbeidstakerne er enige i påstanden om at toppledelsen ”får meg til å føle meg viktig i arbeidet med å utvikle organisasjonen” (variabel a). Dette forteller om distanse mellom toppledelsen og de øvrige arbeidstakerne, noe som også bekreftes i respondentenes vurderinger av: ”Det er liten forskjell mellom toppledelsen og de ansatte”, der kun 19 prosent har sagt seg noe/helt

enig. Det er også en stor andel som mener at toppledelsen i liten grad lytter og tar hensyn til ansattes syn før beslutninger treffes og endringer gjennomføres. Blant de variablene som er samlet inn under inkluderende, ser vi tegn på at størrelse påvirker vurderingene. Innenfor hver av kommunegruppene er arbeidstakerne i de to minste kommunene (A og E) mer tilbøyelig til å betrakte toppledelsen som informativ og hensynsfull (variabel b og d) enn arbeidstakerne i de øvrige kommuneorganisasjonene. Det synes også som om organisasjonsmodell har en viss betydning: Arbeidstakerne i de tre tradisjonelle kommunene vurderer toppledelsen som mer lydhør og hensynsfull (variabel c og d).

Forflytter vi blikket nedover i tabellen, ser vi at arbeidstakerne vurderer toppledelsen som klar i forhold til strategi, mål og oppgave- og myndighetsfordeling. Dataene viser også at det særlig er arbeidstakerne i NPM-kommunene som vurderer toppledelsen som klare og strategikommuniserende (variabel f og g). Ved å konstruere skalamål av de ulike variablene, ser vi at det er signifikante forskjeller mellom kommunegruppene på 5-prosent-nivå:

Tabell 8.3: Variasjon mellom kommunegruppene (Anova og F-test)

		N	Gj. snitt	St.feil	F-verdi
Inkluderende Min. 5, max. 20	Tradisjonelle kommuner	373	10,51	3,51	4,91*
	NPM-kommuner	432	9,95	3,70	
	Totalt	805	10,21	3,62	
Strategisk Min. 3, max 12	Tradisjonelle kommuner	365	8,36	2,07	4,31*
	NPM-kommuner	423	8,68	2,13	
	Totalt	788	8,53	2,11	

*p<.05; **p<.01

Når vi sammenlikner kommunegruppene antyder disse resultatene at toppledelsen i de tre tradisjonelle kommunene oppleves som noe mer inkluderende, mens toppledelsen i NPM-kommunene framstår som mer strategisk. Vi har imidlertid sett at størrelse synes å ha betydning. La oss derfor undersøke om variablene organisasjonsmodell og kommunestørrelse har forklaringskraft når også andre variabler trekkes inn i en regresjonsanalyse. I tabellen nedenfor kan vi lese resultatene:

Tabell 8.4: Regresjonsmodell der avhengig variabel er "inkluderende toppledelse". (n=759)

Modell	Std.	Beta	T
Konstant	0,592		1,43**
Kjønn	0,290	0,032	0,9
Ansiennitet totalt	0,012	-0,021	-0,58
Lønnstrinn	0,013	0,235	6,48**
Kontakt med leder	0,076	0,162	4,65**
Organisasjonsmodell	0,26	-0,054	-1,5
Kommunestørrelse	0	-0,076	-2,1*
R ² =0,09 F=13,42 F-sig: 0,000			
B: Regresjonskoeffisient, Std.: Standardavvik, t: Students t, Sig: Signifikanssynlighet			

Variabelen organisasjonsmodell har nå ikke lenger særlig betydning, mens kommunestrørrelse har en viss effekt på den avhengige variabelen. Avhierarkisering og prosessen mot å institusjonalisere en enhetlig og managementorientert ledelse versus en fagorientert og tradisjonell ledelsesform ser ikke ut til å ha nevneverdig betydning i forhold til hvorvidt toppledelsen vurderes som inkluderende. Vi ser derimot at lederkontakt påvirker den avhengige variabelen i positiv retning. Det er likevel lønnstrinn som forklarer mest i modellen: Det er signifikant sannsynlig at arbeidstakere i lave lønnstrinn opplever toppledelsen som mindre inkluderende enn arbeidstakere i høye lønnstrinn. I vedlegg 9 framgår det at arbeidstakere innenfor pleie- og omsorgsyrkene i gjennomsnitt har lavest lønnstrinn blant respondentene. Dette er ansatte som også gjerne befinner seg langt fra toppledelsen i fysisk avstand. Det kan derfor se ut til at *distanse*, både i fysisk og psykisk, påvirker hvorvidt toppledelsen betraktes som inkluderende. Dette er synliggjort i den signifikante sammenhengen mellom den avhengige variabelen inkluderende ledelse og variablene ”kontakt med leder” og ”lønnstrinn”. Men hva med vurderinger av ledelseskomponenten strategisk ledelse?

Tabell 8.5: Regresjonsmodell der avhengig variabel er ”strategisk ledelse”. (n=741)

Modell	Std.	Beta	T
Konstant	0,364		21,83**
Kjønn	0,175	-0,11	-2,97**
Lønnstrinn	0,008	-0,063	-1,66*
Ansiennitet totalt	0,008	0,2	5,41**
Lederkontakt	0,047	-0,004	-0,103
Organisasjonsmodell	0,158	0,095	2,54*
Kommunestørrelse	0	0,023	0,61

R²=0,052 F=7,74 F-sig: 0,000
 B: Regresjonskoeffisient, Std.: Regresjonskoeffisientens standardfeil, t: Students t, Sig: Signifikanssannsynlighet

Denne modellen forklarer svært lite. Dette til tross – vi ser at kvinner i større grad enn menn vurderer toppledelsen som strategisk, og videre at lønnstrinn har negativ effekt på den avhengige variabelen. Også organisasjonsmodell har en viss betydning: Arbeidstakere i tradisjonelle kommuner er noe mer tilbøyelige til å vurdere toppledelsen som ustrategisk sett i forhold ansatte i de tre øvrige kommunene.

Vi har altså sett at mens arbeidstakere i samtlige kommuner, men likevel mest i NPM-kommunene, synes å ha tillit til toppledelsens strategiske egenskaper, står det verre til med tilliten til toppledelsen som inkluderende. Vi har også sett at jo hyppigere lederkontakt, jo mer inkluderende blir toppledelsen betraktet å være. Oppfatninger relatert til ledelsen ble også diskutert i gruppeintervjuene med ansatte. I de to sitatene under er det først toppledelsen og dernest nærmeste leder som omtales:

”Vet du – jeg er for å si det rett ut ganske drittlei av dette med effektivitet. Vi blir stadig færre hender, og vi løper fortere og fortere. Det er lenge siden det var noe mer

å hente her, men det skjønner ikke ledelsen. Det er kanskje ikke så rart. De fyker jo bare forbi. Skulle tro de jobba i Hydro eller noe sånt. De skulle ha tatt seg en dag her nede hos oss. Med spytt og snørr og skit, så kunne vi jo ha snakket effektivitet (...).” (Arbeidstaker, kommune D)

”Jeg synes det er viktig at vi kan snakke med lederen – at hun snakker samma språket som oss, og at vi kan stole på henne. Jeg synes vi har en sånn leder. Jeg er aldri redd for å gå til henne hvis det er noe jeg reagerer på, eller trenger hjelp til i jobben.” (Arbeidstaker i kommune C)

I flere av intervjuene framhever arbeidstakerne ”likhet”, ”nærhet” eller ”en av oss”- kriteriet når de beskriver det som for dem framstår som en god leder. Motsatt er ”fjern” og ”distansert” begreper som benyttes for å beskrive en leder som arbeidstakerne er misfornøyd med. I tabellen nedenfor kan vi se hvordan arbeidstakerne vurderer nærmeste leders og rådmannens grad av faktisk og ønsket innflytelse:

Tabell 8.6: Arbeidstakernes vurdering av leder og rådmannens grad av faktisk og ønsket innflytelse. I gj. snitt. Min. 5, max. 20.

Ulike aktørers grad av innflytelse	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner			Gj. snitt	N	F-verdi
	A	B	C	D	E	F			
Faktisk - Nærmeste leder	15,21	15,39	15,51	14,99	16,25	15,42	15,48	719	0,53
Ønsket - Nærmeste leder	17,44	17,17	17,5	17,88	17,93	17,84	17,64	742	7,94**
Faktisk - Rådmannen	17,42	15,42	16,33	14,84	17,15	17,01	16,41	560	0,24
Ønsket - Rådmannen	14,74	13,11	13,28	13,47	14,48	13,73	13,74	655	0,96

*p<.05; **p<.01

Tabellen antyder at rådmannen har tillitsproblemer som administrasjonens suverene leder i samtlige kommuner, mens nærmeste leder synes å nyte stor tillit i organisasjonen. Vi ser jevnt over at arbeidstakerne ønsker å øke nærmeste leders grad av innflytelse, mens rådmannens grad av innflytelse ønskes redusert. Det ser altså ut til å være et ønske om å omfordele innflytelse fra rådmannsnivået til nærmeste leder. Det er rimelig å anta at dette har sammenheng med at arbeidstakerne oppfatter nærmeste leder som mer kjent med den virkeligheten, og derfor også de spesielle omstendighetene som preger hverdagen på de ulike arbeidsplassene. Roderick M. Kramer (1996) argumenterer i den forbindelse for at underordnede først og fremst er opptatt av den personlige tilliten til sine ledere. For de underordnede er det viktig å kunne stole på at lederne behandler dem på en skikkelig måte. Deres tillit til lederne er mindre avhengig av hvor dyktige disse er som ledere, enn av vurderinger om hvordan man som arbeidstaker kan forventes å bli behandlet av lederen i framtiden (Gulbrandsen 2001:317). I korrelasjonsmatrisen under ser vi sammenhengene mellom faktisk og ønsket innflytelse for nærmeste leder og rådmannen, og hvorvidt toppledelsen vurderes som inkluderende og strategisk:

Tabell 8.7: Relasjonene mellom opplevd arbeidssituasjon og vurderinger av ledelsens innflytelse (Pearsons)

Faktisk og ønsket grad av innflytelse	Inkluderende toppledelse	Strategisk toppledelse
Nærmeste leders faktiske grad av innflytelse	0,295** 687	0,079* 673
Rådmanns faktiske grad av innflytelse	0,015 549	0,2** 537
Nærmeste leders ønskede grad av innflytelse	0,191** 711	0,117** 699
Rådmannens ønskede grad av innflytelse	0,301** 625	0,199** 622

* $p < .05$; ** $p < .01$

Det er en ganske klar sammenheng mellom inkluderende toppledelse og nærmeste leders faktiske grad av innflytelse: Dette indikerer at de arbeidstakerne som opplever at nærmeste leder har stor grad av innflytelse også vil vurdere toppledelsen som mer inkluderende. Vi ser videre en forholdsvis sterk sammenheng mellom variablene inkluderende toppledelse og den grad av innflytelse ansatte mener rådmannen bør ha (0,301**). Det er imidlertid ingen signifikante sammenhenger mellom inkluderende toppledelse og rådmannens faktiske grad av innflytelse. Det er derimot en relasjon mellom rådmannens faktiske innflytelse og oppfatningen om toppledelsen som strategisk, og videre – de som ønsker at rådmannen skal få tilført økt innflytelse har også en tendens til å vurdere toppledelsen som strategisk og vice versa (0,199**).

Sammenhengene i korrelasjonsmatrisen over indikerer at nærmeste leder fungerer som en viktig tillitskilde for toppledelsen, og spesielt i forhold til om hvorvidt toppledelsen vurderes som inkluderende.⁸⁵ Dette kan tyde på at det er en sammenheng mellom en strategisk toppledelse og en mer toppstyrt organisasjon. Vi har tidligere sett at toppledelsen i NPM-kommunene vurderes som mer strategiske enn sine kolleger i de tradisjonelle kommunene. Den så vidt store forskjellen *innenfor* NPM-kommunene, som vi så i tabell 8.2, *kan* ha sammenheng med at toppledelsen i eksempelvis kommune E og F tilnærmer seg ”den strategiske utnyttelsen av den menneskelige ressurs” på to ulike måter. Nils Finstad (2000) skriver at ledelsens behov for å sette ”den menneskelige ressurs” inn i en strategisk sammenheng kan møtes enten ved økt samordning, styring og kontroll, noe som vil styrke den sentrale makten i organisasjonen, eller gjennom økt delegering og lokalt ansvar. Dersom toppledelsens vektlegger samordning, styring og kontroll kan dette gå på bekostning av den individuelle omsorgen for og oppfølgingen av den enkelte medarbeider (Gulbrandsen 2001:317).

⁸⁵ I kapittel 6 så vi at rådmannen i kommune F har innsett dette, noe som i stor grad har påvirket hovedtillitsvalgtes rolle innenfor organisasjonen i negativ retning.

Nærmeste leders betydning innenfor den kommunale arbeidsorganisasjon er også synliggjort i andre studier. Nils Ejersbo (1998) finner i en studie av NPMs innvirkning på danske kommuner at det ledelsesideal som NPM-litteraturen forfekter strider mot en klar forventning hos ansatte om at ledere skal besitte en faglig innsikt og viten som står i relasjon til det fagområde hun eller han skal lede. Ejersbo konkluderer med at:

”(...) medarbejdere ønsker en leder, der har et fagligt afsæt og kan indgå i en dialog om konkrete sager. Der kan påpeges to aspekter ved denne dialog. For det første ønsker medarbejderne et fagligt kvalificeret modspil i relation til deres daglige arbejde (...) For det andre ønsker medarbejderne, at når sager indenfor deres område skal fremføres overfor politikerne, bliver det gjort af en leder med afsæt i deres egen faglighed.” (ibid., s. 143)

Ønsket om en tilstedeværende leder kan også ses i sammenheng med ønsket om å være lederstyrt framfor kollega- og/eller brukerstyrt. Når ”mine” respondenter ønsker å tilføre nærmeste leder økt innflytelse kan dette også relateres til Bjørg Aase Sørensen og Asbjørn Grimsmos framstilling av ”varme” konflikter. De varme konfliktene viser til ”et personliggjort identifiserende element, og berører selvoppfatningen, innebærer en kritikk av ’jeg som yrkesperson’” (Sørensen og Grimsmo, 1996:9). Slike konflikter finner forfatterne særlig i organisasjoner der myndiggjøring – eller empowerment – vektlegges. Når sjefen trekker seg tilbake kan grensene for hva vi som arbeidstakere skal yte i vår arbeidsutøvelse bli uklar, både i forhold til kolleger og brukere. Ifølge Sørensen og Grimsmo går vi inn i en slags arbeidsformannsrolle overfor oss selv. Det er ikke dermed sagt at våre arbeidskamerater og/eller brukerne eller mottakerne av vårt arbeidsprodukt deler vår egen arbeidsoperasjonalisering. I en pågående undersøkelse blant arbeidstakere innenfor pleie- og omsorgsrelaterte yrker er et av funnene at ansatte nettopp betrakter den faglige lederen som en viktig buffer. Arbeidstakerne ønsker en leder som kan ”sette ned foten” overfor den øverste ledelsen og kollegene, men også overfor brukere (Trygstad og Sollund 2003). Ejersbo viser i sin forskning til at også *brukerne* har en klar forventning om at de i sitt møte med kommunene ikke bare møter en faglig kompetent arbeidstaker, men også ledere som besitter spesifikk fagkunnskap om det området hun eller han leder.

Den fagorienterte leder avviker ikke bare fra det ledelsesideal vi finner innenfor NPM og managementlitteraturen generelt, men også fra det ledelsesideal som KS målbærer, der begrepskombinasjonen *fagorientert og leder* er så godt som fraværende – i hvert fall som en positiv ladet begrepskombinasjon. Derimot skriver KS om at det å ha arbeidsgiveransvar handler om å skape ”handlingsrom for sine medarbeidere, der tydelige utfordringer, konkrete krav, bred støtte og måling

av resultatene utgjør hjørnesteinene (...)" (Kommunenes Sentralforbund 2002:25).⁸⁶ Spørsmålet er imidlertid om det er denne type leder som bidrar til tillit. Når ledelsen skal gis tillit er det avgjørende – som før sagt – at den er tilliten verdig. I den forbindelse skriver Statsviter Erik Oddvar Eriksen at det fokus man har hatt på ledelse i Norge i løpet av de siste årene representerer et brudd med den egalitære strukturen og den uformelle kulturen som har preget det norske samfunn (2001:23). Det å vinne de underordnedes tillit kan bli en vanskelig oppgave for toppledelsen. La oss gå videre for å se på ansattes vurderinger av egeninnflytelse og det representative system.

8.3 Egeninnflytelse og holdninger til tillitsvalgtkanalen

"People in different positions have differential access to power, which means they have differential success in imposing their enactments on other people both inside and outside the organization." (Weick 1993b:168)

Jeg har ved flere anledninger vist til forskning som forteller at støtten rundt, og troen på, kollektive ordninger er i endring. I forrige kapittel tok jeg utgangspunkt i denne beskrivelsen, og var særlig interessert i å avdekke en mulig holdningsendring blant unge og høyt utdannede arbeidstakere når det gjaldt bruk av, og kontakt med, tillitsvalgte. Så langt har jeg ikke funnet støtte for en slik holdningsendring i mitt materiale. Hvordan disse arbeidstakerne faktisk opplevde sitt møte med tillitsvalgtkanalen ble det skrevet mindre om. Det er et tema jeg straks kommer inn på, men la oss først se på hvordan den enkelte arbeidstaker vurderer sin egen grad av faktisk og ønsket innflytelse over henholdsvis operasjonelle og strategiske beslutninger som treffes i kommuneorganisasjonen:

Tabell 8.8: Gj. snittlige skalamål over faktisk og ønsket grad av egeninnflytelse over strategiske (min/maks 3 og 15) og operasjonelle beslutninger (min/maks 2 og 10).

Ansattes faktiske grad av innflytelse over:	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner			Gj. snitt	N i alt	F-verdi
	A	B	C	D	E	F			
Faktisk - operasjonelle Du som ansatt	5,8	5,4	5,4	5,6	5,6	5,4	5,5	827	0,01
Ønsket – operasjonelle Du som ansatt	6,4	6,3	6,3	6,7	6,3	6,6	6,4	831	4,7*
Faktisk - strategiske Du som ansatt	4,8	4,3	4,4	4,3	4,8	4,2	4,4	792	0,09
Ønsket – strategiske Du som ansatt	6,9	6,9	6,7	6,9	7	7	6,9	755	1,86

*p<.05; **p<.01

Vi ser en klar tendens til at arbeidstakere gjennomgående ønsker seg større innflytelse over operasjonelle beslutninger; beslutninger relatert til oppgaveløsning og arbeidsfordeling. Den største

⁸⁶ For flere eksempler, se "Ny giv i arbeidsgiverpolitikken", Kommuneforlaget 2002.

differansen mellom faktisk og ønsket situasjon ser vi i NPM-kommune F. Dersom vi sammenlikner de to kommunegruppene ser vi også at arbeidstakerne i NPM-kommunene ønsker at innflytelsen over operasjonelle beslutninger skal være noe større enn det deres øvrige kolleger ønsker.

Den opplevde innflytelsen over strategiske beslutninger blir vurdert som svakere. I betegnelsen strategiske beslutninger inngår altså lønn, planlegging av kommunens virksomhet og ansettelse. Her er maksimumsverdien 15, og gjennomsnittet alle kommunene under ett er på 4,4. Dette viser at når vi beveger oss oppover i beslutningshierarkiet øker andelen som velger svaralternativet ”ingen innflytelse overhodet”.⁸⁷ Vi ser også at innflytelse over strategiske spørsmål ønskes økt. Både når det gjelder innflytelse over operasjonelle og strategiske beslutninger vurderer de ansatte i de to minste kommunene sin egen innflytelse for å være noe større. I regresjonsmodellen under er det konstruert et skalamål for ansattes grad av innflytelse, og vi får bekreftet at kommunestørrelse har effekt.

Tabell 8.9: Ansattes innflytelse. N=732

Modell	Std.	Beta	T
Konstant	0,585		12,56**
Kjønn	0,224	0,131	3,88**
Alder	0,01	-0,132	-3,94**
Lønnstrinn	0,011	0,421	12,16**
Lederkontakt	0,061	0,089	2,71**
Organisasjonsmodell	0,201	0,039	1,15
Kommunestørrelse	0	-0,125	-3,68**
R ² =0,223 F=35,99 F-sig: 0,000			
B: Regresjonskoeffisient, Std.: Regresjonskoeffisientens standardavvik, t: Students t, Sig: Signifikanssannsynlighet			

Lønnstrinn påvirker i stor grad arbeidstakers vurdering av egen innflytelse i positiv retning. Dessuten har alder, kjønn og kommunestørrelse effekt: Menn opplever å ha større innflytelse enn kvinner, yngre arbeidstakere mer enn eldre, og arbeidstakere i små mer enn ansatte i store kommuner. Organisasjonsmodell har i denne sammenheng ingen signifikant effekt.

På den ene siden kan det se ut til at ansattes grad av innflytelse i stor grad er ”markedsstyrt” eller det Børre Nylehn begrepsfester som: ”Medvirkning via markedet” (1997:145-146). Nylehn relaterer medvirkning via markedet til den verdien den ansatte har for ledelsen. Denne type medvirkning er i liten grad formalisert, ei heller institusjonelt forankret i nevneverdig grad. Diversifiserende faktorer vil ifølge Nylehn være variabler som kjønn, alder, utdanning og lønnstrinn. Dette ser vi også i tabell 8.9, der alle disse variablene (med unntak av utdanning) er med på å påvirke ansattes opplevde grad av innflytelse. Dette bør likevel nyanseres, fordi lederkontakt også har effekt. Innflytelse for den enkelte ansatte ser her ut til å være påvirket av relasjonelle bånd mellom nærmeste leder og ansatte. I kapittel 9

vil jeg relatere dette til det Mark Granovetter (1973) betegner som tilgang på svake bånd. Følgende sitat kan i så henseende være illustrerende:

”Jeg tror nok at jeg er mindre avhengig av tillitsvalgte til å tale min sak enn de som sitter utenfor Rådhuset. Jeg er jo ganske sentralt plassert. Jeg synes i grunnen at tillitsvalgte framstår som litt patetiske. Men på den annen side skjønner jeg jo at de har en jobb å gjøre.”(Administrativt ansatt – kommune D)

Nå er jeg mest interessert i å synliggjøre om og hvordan relasjoner og marked påvirker arbeidstakers vurderinger av kollektive medvirknings- og innflytelseskanaler.

8.4 Tillitsvalgtapparatets stilling

I spørreundersøkelsen ble det stilt en rekke påstander som var ment å belyse ansattes forhold til tillitsvalgtsystemet. Jeg betrakter tillit som den støtten tillitsvalgte har blant de organiserte i arbeidsorganisasjonen. Indikatorer på tiltro vil igjen være en sterk grad av enighet relatert til ulike påstander. To nye variabler er konstruert: *Tillitsvalgte som organisatoriske kvalitetssikrere* og *tillitsvalgte som maktfaktor*.⁸⁸ Under er det de ulike indikatorene og den prosentvise andelen som har sagt seg ”Noe enig/Helt enig” i de ulike påstandene som først presenteres.

Tabell 8.10: Ansattes vurderinger av tillitsvalgte. 1 = helt uenig, 4 = helt enig

Ulike påstander om tillitsvalgte	Tradisjonell kommuner			NPM-kommuner			Gj. snitt	N	Z-verdi
	A	B	C	D	E	F			
	Noe/helt enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig	Noe/helt enig			
Kvalitetssikrere									
a) Beslutninger aksepteres lettere når tillitsvalgte medvirker i prosesser.	95 %	84 %	94 %	86 %	86 %	82 %	87 %	815	-3,27**
b) Kvaliteten på beslutninger som treffes blir bedre.	90 %	81 %	86 %	83 %	83 %	85 %	84 %	809	-1,94
c) De bidrar til en felles forståelse mellom ledelsen og ansatte.	96 %	81 %	84 %	78 %	85 %	78 %	84 %	817	-3,97**
d) Ansatte har reell innflytelse på det arbeidet som tillitsvalgte utfører.	89 %	77 %	71 %	75 %	74 %	70 %	75 %	820	-1,69
Maktfaktor									
e) Tillitsvalgte sikrer ansatte innflytelse i kommunen.	88 %	88 %	88 %	89 %	84 %	80 %	85 %	822	-2,46*
f) Tillitsvalgte sikrer ansatte rettferdig behandling.	94 %	87 %	87 %	87 %	84 %	74 %	85 %	820	-4,37**
g) Min interesse for fagforeningsarbeid har økt etter omorg.	42 %	25 %	26 %	21 %	24 %	27 %	27 %	796	-0,18
h) Tillitsvalgte har stor innflytelse på det som skjer i kommunen.	96 %	81 %	84 %	78 %	85 %	78 %	84 %	817	-3,97**
i) Tillitsvalgte forteller de ansatte hva som faktisk skjer i kommunen.	77 %	58 %	50 %	51 %	47 %	45 %	52 %	816	-4,21**

*p<.05; **p<.01

⁸⁷ Dette samsvarer med Knudsens inndeling av innflytelse. Se kap. 6.2.1.

⁸⁸ Se kapittel 4.5.5 for nærmere presentasjon av skalamålet.

Respondentene har i stor grad sagt seg enig i de påstandene som er gruppert under *kvalitetssikrere*: 87 prosent er enig i påstanden om at beslutninger lettere aksepteres når tillitsvalgte har medvirket i beslutningsprosessen (variabel a). Vi ser også at 84 prosent er enig i at kvaliteten på beslutninger blir bedre dersom tillitsvalgte medvirker, og at medvirkning bidrar til en felles forståelse mellom ledelsen og de ansatte (variabel b og c). Ansatte er noe mindre enige i at ansatte har reell innflytelse på det arbeidet som tillitsvalgte utfører, men likevel er 75 prosent enig i denne påstanden (variabel d).

Under *maktfaktor* framgår det at 85 prosent av de ansatte er enig i at tillitsvalgte sikrer arbeidstakerne innflytelse i kommunen, og like mange mener tillitsvalgte sikrer ansatte rettferdig behandling (variabel e og f). Generelt synes arbeidstakerne å ha tillit til tillitsvalgtsystemet. Likevel er respondentene mer uenige i påstandene om at tillitsvalgte henholdsvis har *stor innflytelse* på det som skjer i kommunene og *informerer* de ansatte (variabel h og i). I gruppen av tradisjonelle kommuner har i gjennomsnitt 47 prosent sagt seg enig i påstanden, mens det tilsvarende tallet i NPM-kommunene er 34 prosent.

8.5 Variasjon mellom kommunegruppene

Sammenlikner vi de to kommunegruppene ser vi at ansatte i de tradisjonelle kommunene gjennomgående vurderer påstandene om tillitsvalgte mer positivt enn sine kolleger i NPM-kommunene. Dersom vi forholder oss til de to skalamålene som reflekterer ulike roller som arbeidstakerne tillegger tillitsvalgte, framstår ulikhetene mellom kommunegruppene i et skarpere lys:

Tabell 8.11: Gruppevise ulikeheter i vurderingen av tillitsvalgtsystemet.

	N	Gj. snitt	St.feil	F-verdi
Tillitsvalgte som maktfaktor	Tradisjonelle kommuner	358	13,36	2,73
	NPM-kommuner	410	12,55	2,84
	Totalt	768	12,93	2,81
				16**
Tillitsvalgte som kvalitetssikrere	Tradisjonelle kommuner	373	12,56	2,19
	NPM-kommuner	420	12,01	2,18
	Totalt	793	12,23	2,21
				12,91**

*p<.05; **p<.01

Størst ulikhet finner vi i vurderingen av tillitsvalgte som maktfaktor. Når vi bryter de gjennomsnittlige kommunegruppetallene ned på enkeltkommuner framgår det at det er arbeidstakere i kommune F som er mest skeptiske i sin vurdering av de to ulike rollene (se vedlegg 10). Ved hjelp av regresjonsanalyse ser vi også at organisasjonsmodell har effekt når arbeidstakernes vektlegging av tillitsvalgte som maktfaktor og kvalitetssikrere inngår som avhengige variabler. I regresjonsligningen er det også interessant å se etter sammenhenger mellom lederkontakt og vurderingen av tillitsvalgte:

Tabell 8.12: Tillitsvalgt som maktfaktor (N=620)

Modell	Std.	Beta	T
Konstant	0,737		16,92**
Kjønn	0,257	-0,091	-2,24*
Alder	0,011	0,004	102
Lønnstrinn	0,013	0,019	0,426
Lederkontakt	0,069	0,037	0,93
Bruk av tillitsvalgte	0,037	0,114	2,84**
Lederansvar	0,279	-0,027	-0,62
Organisasjonsmodell	0,23	-0,159	-3,84**
Kommunestørrelse	0	-0,055	-1,31
R ² =0,046 F=4,71 F-sig: 0,000			
B: Regresjonskoeffisient, Std.: Regresjonskoeffisientens standardfeil, t: Students t, Sig: Signifikanssannsynlighet			

Regresjonslikningen forklarer svært lite, noe som betyr at det er andre forhold enn de jeg her har fanget opp, som påvirker den avhengige variabelen. Vi ser imidlertid at ansatte i de tradisjonelle kommunene er mer tilbøyelige til å vurdere tillitsvalgte som en maktfaktor i organisasjonen enn øvrige ansatte. Variablene alder, lønnstrinn, lederansvar og lederkontakt har derimot ingen særlig betydning. Derimot er ansatte som har benyttet tillitsvalgte til eksempelvis å forhandle lønn mer tilbøyelig til å vurdere tillitsvalgte som maktfaktor enn øvrige ansatte, og videre har kjønn en viss effekt. Nedenfor ser vi hvilke faktorer som påvirker hvorvidt man vurderer tillitsvalgte som kvalitetssikrere:

Tabell 8.13: N=630 Tillitsvalgt som kvalitetssikrer

Modell	Std.	Beta	T
Konstant	0,567		19,81
Kjønn	0,2	-0,079	-1,97*
Alder	0,009	0	-0,006
Lønnstrinn	0,01	0,169	3,8**
Lederkontakt	0,053	-0,03	0,76
Bruk av tillitsvalgte	0,028	0,152	3,86**
Lederansvar	0,217	-0,151	-3,51**
Organisasjonsmodell	0,178	-0,127	-3,13**
Kommunestørrelse	0	-0,08	-1,95
R ² =0,07 F=7 F-sig: 0,000			
B: Regresjonskoeffisient, Std.: Regresjonskoeffisientens standardavvik, t: Students t, Sig: Signifikanssannsynlighet			

Igjen viser tabellen begrenset forklaringskraft. Den variabelen med størst innvirkning på den avhengige er *bruk av tillitsvalgte*, og som i tabell 8.12 er effekten positiv. Vi ser også at lønn har effekt: Ansatte i høye lønnstrinn er mer tilbøyelig til å vurdere tillitsvalgte som kvalitetssikrere enn arbeidstakere i lave lønnstrinn, mens derimot lederansvar viser en motsatt effekt. Det gjør også kjønn: kvinner er mer tilbøyelig til å betrakte tillitsvalgte som kvalitetssikrere enn menn, mens arbeidstakere i NPM-kommunene i mindre grad ser ut til å være av den oppfatning.

8.5.1 Hva skyldes tillitens differanse?

Den variasjonen vi finner mellom kommunegruppene når det gjelder variablene *tillitsvalgte som maktfaktor* og *tillitsvalgte som kvalitetssikrere* er ikke dramatisk, men like fullt interessant. I et historisk lys har vi sett at tillitsvalgtsystemet er beskrevet som noe svakt i en av de tradisjonelle kommunene - A, og i to av NPM-kommunene – D og E. Noe av differansen kan derfor rett og slett skyldes ulike tradisjoner. Dersom vi går tilbake til tabell 8.10, ser vi imidlertid at kommune A, der tillitsvalgtsystemet ifølge informantene har stått svakt, er den kommunen der ansatte synes å ha størst tillit til tillitsvalgte. Vi ser også sett at ansatte i kommune D i flere tilfeller framstår som mer positive til tillitsvalgtapparatet enn sine kolleger i kommune F. I den sistnevnte kommunen har tillitsvalgte hatt en sentral rolle i organisasjonen, og i lokalsamfunnet for øvrig (se kap.4). Vi skal ikke avskrive tradisjonens forklarende lys, men siden det er umulig å forfølge den variabelen videre i dette kvantitative materialet, søker jeg andre forklaringer: Har differansen mellom kommunegruppene sammenheng med de omfattende organisatoriske endringene som NPM-kommunene har gjennomført, noe som har medført et brudd som har redusert tilliten? Er det noe som tyder på at arbeidstakerne mener at tillitsvalgte i *for* stor grad har valgt en samarbeidslinje vis-à-vis ledelsen? I tabellen nedenfor finner vi indikasjoner som til en viss grad kan støtte en slik hypotese:

Tabell 8.14: Ansattes vurderinger av tillitsvalgte. 1 = helt uenig, 4 = helt enig

Ulike påstander om tillitsvalgte	Tradisjonell kommuner			NPM-kommuner			Gj. snitt	N	Z-verdi
	A1	B	C	D	E	F			
	Helt enig	Helt Enig	Helt Enig	Helt Enig	Helt Enig	Helt enig			
Tillitsvalgte og ledelsen bør arbeide sammen om å utvikle kommuneorgan.	74 %	71 %	75 %	69 %	64 %	62 %	68 %	839	-3,19**
Medvirkning fra tillitsvalgte bremser endringsprosesser	5 %	5 %	7 %	5 %	1 %	5 %	5 %	791	-1,2
De tillitsvalgte tenker for likt ledelsen	1 %	6 %	6 %	3 %	6 %	7 %	5 %	801	-3,80**

*p<.05; **p<.01

I gjennomsnitt er over en tredel av respondentene helt enig i påstanden om at tillitsvalgte og ledelsen bør arbeide sammen om å utvikle kommuneorganisasjonen. Dette tyder på at *samarbeid* mellom partene i høy grad er en institusjonalisert idé blant disse kommunale arbeidstakerne. Dette henspiller også på tillitsvalgte som kvalitetssikrere – ”sammen blir vi bedre”. Det er likevel *noe* mindre enighet om dette blant arbeidstakerne i NPM-kommunene. Grunnen ser ikke ut til å være at ansatte mener *medvirkning fra tillitsvalgte bremser endringsprosesser*. Kun fem prosent har sagt seg *helt enig* i den påstanden, og det er ingen utslagsgivende forskjeller mellom kommunegruppene. Derimot ser vi at arbeidstakerne i NPM-kommunene er noe mer enige i påstanden om at *De tillitsvalgte tenker for likt ledelsen*. Til tross for at det er en lav andel arbeidstakere som har sagt seg *helt enig* i dette utsagnet, har

påstanden noe større støtte her. Det er også ansatte i kommune F som i størst grad mener dette. Når deler av arbeidstakerne mener tillitsvalgte og ledelsen blir for like, betyr dette også at tillitsvalgte, sett fra ansattes ståsted, kan miste sin tillit som kvalitetssikrere og maktfaktor i organisasjonen.

I kapittel 6 så vi at toppledelsen i NPM-kommunene vektlegger ”likhet” når de karakteriserer den ”flinke hovedtillitsvalgte”. En begrunnelse for et godt forhold var eksempelvis: ”Vi tenker forbausende likt”. I NPM-kommunene har også rådmannen og toppledelsen fått større rådighet over medvirkningens rammer, blant annet som en konsekvens av at administrasjonsutvalget som innflytelsesarena er sterkt redusert, og som en følge av et relativt rendyrket skille mellom politikk og administrasjon. Rådmannens og toppledelsens oppfatning om en flink tillitsvalgt trenger imidlertid ikke å være sammenfallende med de organiserte arbeidstakernes oppfatning. Tidligere i dette kapittelet har vi sett at arbeidstakeres oppfatninger om *likhet* og *distanse* ser ut til å påvirke ansattes vurdering av ledelsen. Den ulikheten vi registrerer mellom kommunegruppene i forhold til respondentenes vurdering av tillitsvalgte *kan* skyldes at deler av de ansatte mener tillitsvalgte og ledelsen i for stor grad opptrer som en samlet enhet, og at tillitsvalgte har distansert seg fra de ansattes hverdag, noe som også innebærer at ansatte kan miste sin tillit til tillitsvalgte som en viktig korleksjon til ledelsen. I kapittel 7.5 (tabell 7.8) så vi også antydninger til at fagorganiserte i kommune D og F har et mer distansert forhold til tillitsvalgte; de er eksempelvis mindre i kontakt og de opplever å få mindre informasjon fra tillitsvalgte samt at de opplever det som mer problematisk å gi tillitsvalgte råd eller si sin mening enn organiserte i øvrige kommuner. Dette ser ikke ut til å ha hatt nevneverdig effekt på *bruk* av tillitsvalgte, men vi vet lite om denne ”bruken” ble oppfattet positivt. Kanskje trues tillitsvalgtes tillit, på lik linje med ledelsen, i det øyeblikket de som ansattes representanter framstår som distanserte i forhold til *medlemmenes* hverdag. Under et gruppeintervju ble hovedtillitsvalgte omtalt slik:

”De er liksom litt høye på pæra. Løper stadig inn og ut av rådmannens kontor, og spiser gjerne lunsj med direktøra. Skulle tro de var del av ledelsen.” (ansatt, NPM-kommune)

Et godt forhold til toppledelsen kan medføre at ansatte stiller spørsmål ved de tillitsvalgtes integritet. I kapittel 6 så vi også at dette er en risiko som enkelte hovedtillitsvalgte er seg svært bevisst, og som håndteres ved å holde en viss distanse til rådmannen og toppledelsen utenfor møterommet (se 6.4.2). I tabellen nedenfor ser vi imidlertid en mindre dramatisk situasjonen for de tillitsvalgte enn for rådmannen. For mens arbeidstakere ønsker å redusere innflytelsen til rådmenn, ser vi at det motsatt er tilfelle når det gjelder ønsket grad av innflytelse for tillitsvalgte og hovedtillitsvalgte.

Tabell 8.15: Tillitsvalgtes (ptv) og hovedtillitsvalgtes (htv) faktiske og ønskede grad av innflytelse. Min = 5 maks. = 25

Ulike aktørers grad av innflytelse	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner			Gj. snitt	N	F-verdi
	A	B	C	D	E	F			
Plasstillitsvalgtes grad av faktiske innflytelse:	11,9	11,29	11,65	11,2	11,13	10,9	11,28	668	6,4*
Hovedtillitsvalgtes grad av faktisk innflytelse:	12,87	12,38	12,71	12,17	12,17	11,95	12,33	627	4,67*
Plasstillitsvalgtes grad av ønsket innflytelse:	14,68	14,04	14,45	14,16	14,12	14,74	14,39	733	0,12
Hovedtillitsvalgtes grad av ønsket innflytelse:	15,66	14,50	15,16	14,83	15	15,24	15,06	712	0,33

*p<.05; **p<.01

Tallene i tabellen gjengir gjennomsnittlige verdier for de to ulike gruppene faktiske og ønskede grad av innflytelse. Til tross for at det ikke er de store forskjellene mellom kommunegruppene ser vi at arbeidstakerne i NPM-kommunene vurderer både plass- og hovedtillitsvalgtes faktiske grad av innflytelse for å være noe lavere enn sine kolleger i de tradisjonelle kommunene (signifikante utslag på 5-prosent nivå). I kapittel 6 omtalte jeg at man innenfor NPM-kommunene særlig har fokusert på plasstillitsvalgtrollen. Tallene over tyder ikke på at dette har resultert i at plasstillitsvalgtes grad av innflytelse vurderes som større i disse kommunene, snarere tvert imot. Ser vi på ønsket grad av innflytelse er det kun minimale ulikheter mellom kommunegruppene.

Ved en sammenlikning av de gjennomsnittlige tallene for faktisk og ønsket situasjon ser vi at avstanden er størst for plasstillitsvalgte. Vi ser også at det jevnt over er noe større variasjon for NPM-kommunene. Eksempelvis finner vi den største avstanden mellom faktisk og ønsket situasjon i kommune F, mens variasjonen er minst i kommune B. Den relativt store variasjonen som vi ser i samtlige kommuner indikerer at ansatte ser det som ønskelig at både plass- og hovedtillitsvalgte gis større innflytelse i arbeidsorganisasjonen enn det de hadde på undersøkelsestidspunktet. Når det gjelder hovedtillitsvalgtes ønskede grad av innflytelse er det også interessant å undersøke om variabler som alder og lønnstrinn påvirker svaret:

Tabell 8.16: Ønsket grad av innflytelse for hovedtillitsvalgte, n=585.

Modell	Std.	Beta	T
Konstant	0,76		20,99**
Kjønn	0,295	-0,164	-4,1**
Alder	0,013	-0,087	-2,23*
Lønnstrinn	0,014	-0,182	-4,37**
Arbeidssted	0,27	0,217	5,43**
Bruk av tillitsvalgte	0,042	0,239	6,19**
Organisasjonsmodell	0,265	-0,048	-1,18
Kommunestørrelse	0	0,026	0,64

R²=0,16 F=16,9 F-sig: 0,000
 B: Regresjonskoeffisient, Std.: Regresjonskoeffisientens standardavvik, t: Students t, Sig: Signifikanssannsynlighet

Variablene *bruk av tillitsvalgte* og *arbeidssted* er de to som har størst innvirkning på den avhengige variabelen. Ansatte som har benyttet seg av tillitsvalgtassistanse er mer tilbøyelig til å ønske at hovedtillitsvalgtes grad av innflytelse skal være høy. Det samme mener ansatte innenfor området ”skole”. Vi ser også at kvinner og yngre arbeidstakere ønsker at hovedtillitsvalgte skal få tilført større grad av innflytelse, og igjen får vi indikasjoner på at tillitsvalgtsystemet *ikke* synes å stå svakere blant de unge respondentene i utvalget. Men tilbake til lønnstrinn: I regresjonsmodellen med den avhengige variabelen *ansattes grad av faktisk innflytelse* ser vi lønnstrinn er den variabelen med størst effekt. Når vi ser de to regresjonsmodellene i forhold til hverandre indikerer dette at arbeidstakere som opplever å ha høy grad av egeninnflytelse ikke nødvendigvis ønsker at hovedtillitsvalgte skal ha stor innflytelse i organisasjonen. Dette underbygges i korrelasjonsmatrisen under:

Tabell 8.17: Relasjonen mellom ulike aktørers faktiske og ønskede grad av innflytelse.

	Ansattes faktiske grad av innflytelse	Ansattes ønskede grad av innflytelse
Plasstillitsvalgtes grad av faktisk innflytelse	0,329** 657	0,082* 611
Plasstillitsvalgtes grad av ønsket innflytelse	-0,113** 688	0,286** 704
Hovedtillitsvalgtes grad av faktisk innflytelse	0,2** 610	0,071 582
Hovedtillitsvalgtes grad av ønsket innflytelse	-0,18** 669	0,13** 681
Nærmeste leders grad av faktisk innflytelse	0,4** 699	0,202** 653
Nærmeste leders grad av ønsket innflytelse	0,172** 693	0,247** 703
Rådmannens grad av faktisk innflytelse	0,013 548	0,033 531
Rådmannens grad av ønsket innflytelse	0,212** 619	0,004 628

* $p < .05$; ** $p < .01$

Respondentenes opplevde innflytelse framviser en relativt sterk sammenheng med plasstillitsvalgtes faktiske grad av innflytelse. Det interessante er at jo større grad av innflytelse man opplever å ha, desto mer ønsker man å redusere plass- og hovedtillitsvalgtes grad av innflytelse. Motsatt indikerer dette en sammenheng mellom respondenter som opplever å ha lav grad av innflytelse og ønsket om å øke tillitsvalgtes innflytelse. Dette *kan* tyde på at det er et slags kulimineringspunkt i relasjonen mellom ansattes opplevde egeninnflytelse og ansattes vurdering av tillitsvalgtes ønskede grad av innflytelse. Når opplevd egeninnflytelse er sterkt relatert til lønnstrinn, antyder dette at sentralitet – eller hierarkisk posisjon i organisasjonen – påvirker hvor stor grad av innflytelse arbeidstakere ønsker at tillitsvalgte skal ha. Dette indikerer at tillitsvalgtes innflytelse *kan* oppfattes som en trussel i det øyeblikket den enkeltes markedsverdi framstår som høy, og/eller ledelsesrelasjoner er etablert. Korrelasjonsmatrisen viser også en sammenheng mellom respondenter som vurderer sin egeninnflytelse som høy og ønsket

om å tilføre de ulike ledernivåene økt innflytelse. Kanskje henger disse funnene sammen med at synet på medvirkning og demokrati på arbeidsplassen er relatert til posisjon i organisasjonen, og at lederes ”rett til å lede” står sterkere blant visse grupper av ansatte? Det er tema for det påfølgende kapittelet. Først skal vi imidlertid samle trådene og avslutte dette.

8.6 Oppsummering

Intensjonene i dette kapittelet har vært å jakte på mulige sammenhenger mellom tilvenning av NPM-inspirerte ledelses- og organisasjonsprinsipper og ansattes tillit eller eventuelle mistillit til henholdsvis toppledelsen og tillitsvalgte. Jeg fremmet i den forbindelse tre ulike problemstillinger. Den første lød:

- Hvordan vurderes toppledelsen i de kommuner som studeres?

Med utgangspunkt i managementlitteraturen valgte jeg å opprette et skille mellom det jeg omtaler som varme og kalde ledelseskomponenter. I mitt materiale er dette operasjonalisert gjennom dimensjonene inkluderende og strategisk ledelse. Vi har sett at godt over halvparten av arbeidstakerne vurderer toppledelsen som lite lyttende. En enda større andel oppfatter toppledelsen som lite hensynsfulle når store endringer iverksettes, og det er en majoritet av arbeidstakerne som opplever en stor distanse mellom seg selv og toppledelsen. Jeg konkluderer derfor med at arbeidstakerne nærer liten tillit til at toppledelsen målbærer en inkluderende lederstil. En langt større andel av arbeidstakerne vurderer imidlertid toppledelsen som klar i forhold til ansvarsfordeling, strategi, mål og resultater. Jeg finner også at organisasjonsmodell her spiller en viss rolle. Toppledelsen i NPM-kommunene vurderes som mer strategiske enn toppledelsen i de tradisjonelle kommunene.

Selv om organisasjonsmodell til en viss grad påvirker ansattes vurderinger av toppledelsen som inkluderende, har eksempelvis lønnstrinn og lederkontakt større effekt på arbeidstakernes vurderinger. Hyppig lederkontakt ser ikke ut til å være forbundet med kontroll og overvåkning, men snarere til opplevelsen av et mer symmetrisk maktforhold mellom den ansatte og hennes/hans leder. Jeg har argumentert for at dette kan ha sammenheng med behovet for en delt virkelighetsforståelse, og en mulig overføringsverdi av de ansattes hverdag inn i ledelsen. Den varme ledelseskomponenten kan derfor se ut til å minske ledelsens modellmakt, eller den kan bidra til å gjøre ledelsens modellmakt mindre tydelig for de ansatte. Jeg har også relatert dette til et mulig behov for grenser i organisasjonen, og at grensevokterne er personer som befinner seg utenfor arbeidstakeren og arbeidslaget. Sett i sammenheng med dagens ledelses- og organisasjonsideal åpner dette for refleksjoner. Mine funn antyder at den energi som nedlegges i arbeidet med å etablere en helhetlig lederprofil samtidig som

ledernivåer kuttes – som vi særlig ser i de tre NPM-kommunene, men som er et gjennomgangstema i hele kommune-Norge – på sikt vil kunne øke framfor å minske den opplevde avstanden mellom ansatte og leder. Vi har også sett at respondentenes vurderinger av toppledelsen, og den grad av innflytelse som ansatte anser det som ønskelig at rådmannen skal ha, er relatert til vurderinger av nærmeste leders faktiske grad av innflytelse samt respondentenes egeninnflytelse. Jeg har relatert dette til symmetriske autoritetsrelasjoner og opplevelsen av en ikke-hierarkisk organisasjon.

Jeg finner også klare indikasjoner på at nærmeste leder spiller en viktig rolle i forhold til ansattes vurderinger av toppledelsen. Jo mer innflytelse ansatte tillegger nærmeste leder, desto mer innflytelse ønsker man også at rådmannen skal ha. Det er likevel grunn til å understreke at ansatte generelt synes å mangle tillit til toppledelsen. Dette tydeliggjøres ved det generelle ønsket som jeg finner blant respondentene om å redusere rådmannens grad av innflytelse. Dette bringer oss over på den andre problemstillingen:

- Hvordan vurderer arbeidstakerne de kollektive innflytelseskanalene, og er det noe som tyder på at tilliten til tillitsvalgtsystemets er svekket?

Uavhengig av organisasjonsmodell har vi sett at arbeidstakerne nærer sterk tillit til tillitsvalgtsystemet. Tillitsvalgtes rolle som kvalitetssikrere og maktfaktor vektlegges. Vi har likevel sett at tillitsvalgtsystemet har en noe svakere posisjon i NPM-kommunene. Det er også en større andel arbeidstakere som her setter spørsmålsteget ved om hvorvidt tillitsvalgte og ledelsen bør samarbeide i utviklingsspørsmål, og videre er det også en noe større andel som mener tillitsvalgte tenker for likt ledelsen. Likeledes har vi sett at ansatte vurderer plass- og hovedtillitsvalgtes grad av innflytelse for å være noe lavere her. Dette kan tyde på at tillitsvalgtsystemet – sett fra de ansattes ståsted – har ”trangere kår” i NPM-kommunene. Det er likevel viktig å understreke at i samtlige kommuner ser ansatte det som ønskelig at tillitsvalgte – både plass- og hovedtillitsvalgte – har større grad av innflytelse enn det de har i dag, og det er ingen forskjeller mellom kommunegruppene. Dette tyder på at det representative system synes å nyte en form for tillit som beveger seg mot tiltro i de ulike kommuneorganisasjonene. Vi har imidlertid sett at respondentenes grad av tillit er relatert til variablene kjønn og lønnstrinn. Det bringer oss over til den siste problemstillingen som er diskutert i dette kapitlet:

- I hvilken grad synes individuelt orienterte medvirkningsformer å utfordre det kollektive system?

Jeg finner i utgangspunktet ingen tegn som indikerer at kollektive medvirkningsordninger er utsatt for et press i den forstand at individuelle strategier truer tillitsvalgtes posisjon som ansattes innflytelseskanal i arbeidsorganisasjonen. Jeg finner heller ingens særskilt sammenheng mellom ansattes faktiske grad av innflytelse og organisasjonsmodell. Jeg finner likevel at menn og ansatte i høye lønnstrinn ønsker å redusere hovedtillitsvalgtes grad av innflytelse. Samtidig er det en positiv sammenheng i mitt materiale mellom opplevd egeninnflytelse og vurderinger av plasstillitsvalgtes og hovedtillitsvalgtes faktiske grad av innflytelse.

De ansatte som opplever å ha mest innflytelse i organisasjonen i dag, er også de som tenderer til å vurdere de to tillitsvalgtgruppene grad av innflytelse for å være stor. *Samtidig* er det en negativ korrelasjon mellom ansattes opplevde grad av *faktisk innflytelse* og respondentenes vurderinger av plasstillitsvalgtes og hovedtillitsvalgtes grad av *ønsket innflytelse*. Det kan med andre ord se ut til at de respondentene som vurderer sin innflytelse som høy, også ønsker å redusere tillitsvalgtes grad av innflytelse. En tolkning kan være at ansattes vurdering av tillitsvalgte endrer seg i det øyeblikket man opplever å ha innflytelse i kraft av markedsverdi og/eller relasjonelle bånd til ledelsen. En nærliggende forklaring er at disse arbeidstakerne selv besitter maktressurser, som eksempelvis ekspertise og autonomi (se kap 6), og som kan aktiviseres vis-à-vis rådmannen og toppledelsen for å fremme egne interesser, og dette bedre enn det tillitsvalgte er i stand til. Økt markedsverdi og ledelsesrelasjoner kan derfor synes å skape valgmuligheter for ansatte, noe som reduserer denne gruppens tiltro til tillitsvalgtsystemet som viktig innflytelseskanal i organisasjonen. Det er likevel viktig å understreke at jeg ikke finner støtte for at denne andelen av arbeidstakere er økende. Jeg finner eksempelvis ingen indikasjoner på at eldre arbeidstakere er mer positivt innstilt til tillitsvalgtsystemet enn yngre, i mitt materiale er det snarere tvert imot. Jeg finner heller ingen tegn på at relasjonene mellom leder og ansatte er tettere i NPM-kommunene. I kapittel sju så vi at tilbøyeligheten til å stille til valg, og bruken av tillitsvalgte, var noe større der. I dette kapittelet har vi sett at bruk av tillitsvalgte påvirker ansattes holdninger til tillitsvalgtsystemet i positiv retning. Det er grunn til å spørre seg om vi i NPM-kommunene vil se en økt mobilisering rundt tillitsvalgtsystemet. Det skal jeg komme tilbake til i kapittel 10. I det påfølgende kapittel 9 søker jeg meg ned til det som jeg omtaler som medvirkningens fundament.

Kapittel 9

Tema i dette kapitlet er medvirkningens begrunnelse. Jeg har ved flere anledninger vist til at det er viktig å synliggjøre hvem og/eller hva som påvirker medvirkningens rammer, og som former hva som oppfattes som "naturlige" områder for medvirkning og derfor også innflytelse. Jeg har så langt i denne avhandlingen synliggjort hvordan lov- og avtaleverket, politisk sammensetning og organisatorisk endring kan henholdsvis utvide og begrense rammene. I dette kapitlet har jeg intensjon om å bevege meg ned på det jeg har omtalt som medvirkningens fundament, eller den rammen som medvirkning forstås innenfor. Medvirkning begrunnet ut ifra nytte versus medvirkning begrunnet ut ifra rett vil stå sentralt i kapitlet. Jeg argumenterer for at medvirkning innenfor dagens "moderne" arbeidsorganisasjon i stor grad er begrunnet ut ifra et nytteperspektiv.

9. MEDVIRKNING MELLOM NYTTE OG RETT

Medvirkningens fundament vil være påvirket av de verdier, normer og roller som vektlegges innenfor organisasjonen, men også i samfunnet for øvrig. Men verdier, normer og roller er ikke alt. Organisasjonsmedlemmenes sosiale identitet og virkelighetsforståelse vil kunne være utslagsgivende. Våre begreper om hvem vi er, hvem vi ønsker å være og hvordan vi ønsker å framstå i andres øyne former vår virkelighetsoppfatning samtidig som det også blir handlingsangivende: Vi handler i tråd med det som synes meningsfylt og fornuftig for oss i en gitt relasjonell situasjon (Scott 1995:44).

For den kommunale arbeidsorganisasjon har det i løpet av 1990-tallet vært viktig å framstå som effektiv, fleksibel, mål- og resultatorientert. *Endringsvillighet* har i denne perioden vært en viktig kilde til ytre legitimitet. Som Meyer og Rowan (1977) påpeker, kan imidlertid elementer som eksempelvis endringsvillighet fungere som *myter* i organisasjonen. Riktig organisasjonsstruktur kan fortone seg som et imperativ sett fra omverdenens side, men noe som får liten eller ingen konsekvens utover at den figurerer på organisasjonskart og i andre styringsdokumenter. I dette kapitlet skal vi se nærmere på om imperativet om endringsvillighet har hatt noen innvirkning på *medvirkningens begrunnelse*. I hvilken grad knyttes eksempelvis medvirkningens begrunnelse opp mot nytte?

9.1 Medvirkning i en tidsriktig kontekst

I denne avhandlingen har jeg relatert de endringsforsøkene som preger kommunal sektor til en pågående diskurs om det moderne og tidsriktige og det tradisjonelle og bakstreverske. Den pågående diskurs berører også medvirkningens begrunnelse. Hvor legitim er det å begrunne ansattes medvirkning og innflytelse ut i fra rettferdighet og likhet innenfor den endringsvillige, moderne og tidsriktige arbeidsorganisasjon? I kapittel 5 og 6 omtalte jeg at den pågående diskurs er anskueliggjort gjennom det som kan sies å være ”en bestemt måte at tale om og forstå verden (eller udsnit af verden) på” (Jørgensen og Phillips 1999:9). De siterte samfunnsviterne Marianne Jørgensen og Louise Phillips sier videre at ”det foregår kampe på det diskursive niveau, som er med til både at forandre og reproducere den sosiale virkelighet” (ibid., s.18). Denne kampen foregår både utenfor og innenfor organisasjonen, der promotorer – eller signifikante andre – har stor betydning (Tolbert og Zucker 1996). Hvem som er signifikante andre vil kunne variere for ulike grupper, og det vil også kunne endres med sammensetningen i organisasjonen. I de tre NPM-kommunene har man eksempelvis hatt omrokeringer og utskiftninger i kommuneorganisasjonens toppledelse. Sammensetningen på toppledernivået er derfor en annen enn før omorganiseringene tok til. Selv om vi som organisasjonsmedlemmer tilpasser oss de normer og forventninger som følger med de tildelte rollene, trer vi også inn i organisasjoner med våre egne normer, verdier og idealer som er mer eller mindre godt avstemt med hvem vi er, hvor vi kommer fra og ikke minst med hvem vi ønsker å være. En endret sammensetning av organisatoriske medlemmer *kan* derfor igangsette en reell endringsprosess. I NPM-kommunene var det også forventet av et borgerlig politisk flertall at organisasjonene *skulle* endres. Slik sett var det lokale politiske nivå samstemt med offentlighetens stadig sterkere stemme som krevde, og fortsatt krever, en mer effektiv kommunal forvaltning og tjenesteleverandør.

Når jeg i dette kapittelet søker å synliggjøre holdninger, verdier og ideer om medvirkning stiller jeg disse spørsmålene:

- Hvordan begrunnes medvirkning i de ulike kommunene som studeres?
- I hvilken grad kan medvirkningens begrunnelse relateres til organisatorisk struktur og ledelsesprinsipper?

Er det noe som tyder på at møtet mellom NPM og vårt kommunale bedriftsdemokrati endrer medvirkningens begrunnelse? Jeg har før omtalt at nye strukturer eller innretninger kan holdes frakoblet organisasjonens daglige liv (se kap.1, 4 og 6). Et tegn på at nye innretninger er i ferd med å institusjonaliseres er organisasjonsmedlemmenes tolkning og forståelse av ulike begreper: Når det

dannes et distinkt sett av ”sannheter” som gir organisasjonen en strukturkarakter og en identitet – når ord blir til bilder – er nye innretninger i ferd med å festne seg – de institusjonaliseres. Ideen om det moderne – som langt fra er ny, men som like fullt blomstrer innenfor kommunal sektor – er å betrakte som et slikt bilde som rommer ulike elementer som *kan* vise seg vanskelig kombinerbare med et kollektivt medvirkningssystem basert på formaliserte avtaler og institusjonalisert praksis.

I kapittel 3 omtalte jeg fleksibilitet som rutinens motpol. Dersom fleksibilitet institusjonaliseres som sentral verdi i organisasjonen, er det rimelig å anta at dette blant annet vil påvirke medvirkningspraksisen og i siste instans også *medvirkningens begrunnelse*. I en organisasjon der fleksibilitet i form av diskontinuerlig reorganisering av institusjonen og fleksibel spesialisering vektlegges (se kap. 3), vil dette kunne medføre at medvirkningen blir mer ad hoc-orientert. I kapittel 6 så vi at en av rådmennene mener å se klare tegn til at ”moderne driftsformer” vanskliggjør tillitsvalgtes arbeid.

Jeg har i denne avhandlingen betraktet NPM som en operasjonalisering av nyliberalistisk teori. Utfallet av møtet mellom på den ene siden NPMs vekt på empowerment og direkte medvirkning og på den andre siden det kommunale bedriftsdemokratiet preget av sitt kollektive medvirkningssystem, vil vise om det også har skjedd et ideologisk skifte i organisasjonen. Et ideologisk skifte vil kunne påvirke hva som er å betrakte som en legitim handling blant aktørene innenfor organisasjonen.

9.2 Konsensus – men også politiske skillelinjer

Ifølge Trond Bergh vil ideologiske forutsetninger utgjøre en viktig kontekst når medvirkning studeres (1991:3). I sin gjennomgang av medvirkning i etterkrigshistorien finner Bergh at den rådende politiske ideologi har hatt innflytelse på framveksten av et lov- og avtalebasert arbeidsliv. Når det gjelder det som Terje Halvorsen omtaler som fagbevegelsens ”oppslutning om og dominans for hovedlinjen” – nemlig samarbeid med arbeidsgiverne om produksjonsvekst og modernisering som overordnede mål – kan den samme historiske epoken relateres til ulike faser med ulik ideologi (Halvorsen 1990:8). I den første perioden, fra 1945 til 1950, ble hovedlinjen – samarbeidslinjen – etablert i praksis. 1950 til 1969/70 er den andre perioden, og Halvorsen omtaler denne som vekstideologiens storhetstid. Nasjonen var preget av økonomisk framgang og utviklingsoptimisme: ”Vekst- og samarbeidslinjen står utfordret i denne sosialdemokratiets ’storhetstid’ fram til 1965 og noen år videre” (ibid.). Med syttitallet kom imidlertid radikaliserings og reformkrav. Radikaliserings av deler av ungdomsgenerasjonen hadde internasjonale røtter, og den slo inn i fagbevegelsen: ”Høykonjunkturen i viktige deler av norsk industri fra annen halvdel av sekstiårene økte arbeidernes relative markedsrett og styrket mer offensive holdninger” (ibid., s. 9). Det ble rettet et kritisk søkelys mot skader, stress og

generell nedprioritering av arbeidsmiljøforholdene, noe som ble betraktet som vekstens pris, og krav om bedriftsdemokrati ble kjørt fram med økt styrke.

Fra slutten av 1970-tallet har det skjedd en gradvis avradikalisering, noe Halvorsen relaterer til den internasjonale lavkonjunkturen i kjølvannet av oljekrisen i 1973, og etter at DNA-regjeringen oppga sin motkonjunkturpolitikk. Halvorsen skriver at ”krisen bidro til økt identifisering med bransjens og bedriftens interesser og svekket grunnlaget for de mest radikale strømningene” (1990:9).

Ideologi, slik begrepet er brukt av både Bergh og Halvorsen, tolker jeg som de virkelighetsoppfatningene og den forståelsen som medvirkning er gitt innenfor en historisk sammenheng. Ideologi kan derfor betraktes som et uttrykk for hva som anses som attråverdig i et samfunn i en bestemt tidsepoke. I denne studien har jeg forholdt meg til samtiden, men samtiden bærer selvsagt med seg sin historie og sine tradisjoner, noe som speiler seg i ulike forståelser av hva medvirkning er og hvorfor medvirkning er viktig i de ulike organisatoriske og samfunnsmessige kontekster. Møtet mellom NPM og det kommunale bedriftsdemokratiet vil derfor fortone seg annerledes i Norge enn i Storbritannia og New Zealand (se eksempelvis Christensen og Læg Reid 2001a, Politt og Bouckaert 2000). Det betyr likevel ikke at norske tradisjoner for medvirkning og innflytelse på arbeidsplassen forblir upåvirket, men snarere at NPM vil bli tolket og ikledd det jeg kaller en norsk klesdrakt, der den historiske sammenheng man forstår fenomenet ut ifra vil utgjøre en forskjell. I kapittel 2 relaterte jeg medvirkningens røtter til den konsensus som vokste fram under krigsårene i Norge. Dette var en grenseoverskridende konsensus: På tvers av politiske partier og på tvers av arbeid og kapital oppsto en stor grad av enighet om velferdsstatens framvekst, der demokrati også på arbeidsplassen ble betraktet som et sentralt element. Likevel har framveksten av bedriftsdemokratiet, og ikke minst *formen* på bedriftsdemokratiet, fulgt politiske skillelinjer, både i offentlig og privat sektor. Den sosialistiske fløy representert ved Arbeiderpartiet arbeidet for å utvide og lovfeste arbeidstakernes rettigheter. De borgerlige ønsket å redusere statlig innblanding og heller overlate til den enkelte bedrift å organisere arbeidstakernes medvirkning og innflytelse. Medvirkningens legitimitet har således vært søkt forankret i to ulike baser, det jeg i kapittel 5 omtalte som henholdsvis den juridiske og den ledelsesinitierte legitimitetsbase. Den ene vil være institusjonelt forankret, mens den andre vil være ad hoc-orientert.

9.2.1 Direkte versus indirekte medvirkning

Tradisjonelt har arbeidsgivere betraktet direkte medvirkning som den mest fordelaktige formen for demokrati på arbeidsplassen, og argumentet bak har vært økonomiske resultater, produktivitet og

fleksibilitet (Hansen og Kvasdheim 1997, Bergh 1991). Her har medvirkning vært knyttet til muligheter for innflytelse over egen oppgaveløsning. Innflytelse over jobbnære prestasjoner blir også betraktet som et viktig suksesskriterium innenfor NPM. Likevel er det blant kommunale arbeidsgivere også en anerkjennelse av at man innenfor arbeidslivet er tjent med kollektive ordninger, altså ikke bare den direkte medvirkningen. I en undersøkelse om kommunale arbeidsgiveres vurderinger av medbestemmelsessystemet framgår det eksempelvis at 74 prosent av arbeidsgiverne betrakter kollektive medvirkningsordninger som like nyttige for begge parter (Børve og Munkeby 1997:34, se også Ingebrigtsen m.fl.1994). I lønnsforhandlinger har det eksempelvis vært et uttalt ønske blant arbeidsgiverne om å forhandle med forhandlingssammenslutningene framfor forbundene, og begrunnelsen er av praktisk art: Tidsbruk og oversiktighet (Røiseland 1997). Mine informantintervjuer viser at arbeidsgiverne betrakter tillitsvalgtes rolle i lønnsforhandlingene som en forsikring mot det "rene kaos". I sin omtale av lønnsforhandlingene i privat sektor skriver Heiret at "Arbeidsgiverne hadde ikke forhandlingsstyrke nok til å takle et fritt arbeidsmarked" (2003b:195). Heiret viser her til 1980-årenes forsøk på å liberalisere arbeidsmarkedet, der det inntektspolitiske samarbeidet ikke lenger skulle være statlig styrt, men et forhandlings spørsmål mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Arbeidsgivernes svake forhandlingsstyrke, siste halvdel av 1980-tallets økonomiske krise og et ønske om innstramning både i offentlig og privat sektor, medførte en reetablering av det inntektspolitiske samarbeidet. (ibid.) Hvorfor er det så blant arbeidsgivere blitt betraktet som ønskelig med mer direkte medvirkningsformer? Jo, for å fremme fleksibilitet.

Arbeidstakerorganisasjonene har på sin side vært mer tilbakeholdne til bruk og omfang av direkte medvirkning som strategi for innflytelse. For fagbevegelsen har det vært viktig å søke innflytelse gjennom det representative system for å kunne møte ledelsen med ekspertise og autoritet, og på den måten utfordre profittsøkende målsettinger som kan være ødeleggende for de ansatte som gruppe (Nylehn 1997, Grimsø 1996, Rappaport 1987). Slik har, som tidligere nevnt (se kap. 3), individet på mange måter vært underordnet kollektivet. Når fagbevegelsen har drevet holdningsskapende arbeid for å øke produktiviteten, har dette derfor vært forsøkt forankret i kollektive avtaler mellom partene (se 2.1 og 3.7). Grovt sett kan det hevdes at mens arbeidsgiverne har vektlagt, og fortsatt vektlegger fleksibilitet, har fagbevegelsen arbeidet for beskyttelse og derfor også trygghet. Den internasjonale litteraturen omkring partsforhold gjenspeiler de samme skillelinjene.

Innenfor den internasjonale litteraturen omkring partsrelasjoner refereres det til en rekke ulike teorier, verdiorienteringer eller ideologier når begrepet ansattes medvirkning diskuteres (Pateman 1970, Strauss and Rosenstein 1970, Walker 1974, Greenberg 1975, Dachler og Wilpert 1978, Bergh 1993,

Knudsen 1995). Dachler og Wilpert (1978) opererer med fire ulike teoretiske retninger; den demokratiske, den sosialistiske, Human Growth-tradisjonen og produktivitets- og effektivitetstradisjonen.

9.3 Medvirkning som del av en større sammenheng

Innenfor så vel den demokratiske som den sosialistiske retningen blir medvirkning betraktet som et bredere sosialt fenomen som blir påvirket *av*, og som *påvirker* samfunnet, dets institusjoner og organisasjoner og samfunnets individer. Likevel skiller de to perspektivene seg fra hverandre i det minste på to punkter. For det første har man innenfor den demokratiske retningen *først og fremst* vektlagt medvirkning som *et gode i seg selv*, og som Dachler og Wilpert skriver: "It therefore serves as an ideal model or moral standard against which social decision-making schemes can be evaluated" (1978:4). Innenfor den sosialistiske retningen er medvirkning blitt betraktet mer funksjonelt – som de underordnedes virkemiddel. Dette skillet er nok også relatert til den neste store forskjellen, for mens den sosialistiske retningen har betraktet representativ medvirkning som mest fordelaktig, har representanter for den demokratiske, eller *deltaker*-demokratiske, retningen vektlagt direkte medvirkning. Dette er imidlertid en annen form for direkte medvirkning enn den som vektlegges innenfor NPM. Sett i et deltakerdemokratisk perspektiv blir medvirkning basert *på* og begrunnet *ut ifra* rimelighet: Det anses som rimelig og riktig at arbeidstakere får uttale seg om forhold som gjelder dem selv (Ingebrigtsen 1993:10). Men til tross for at medvirkning altså betraktes som et gode i seg selv, et gode som bør komme alle arbeidstakere til del, argumenterer Carole Pateman (1970) og William Lafferty (1983) for at medvirkning også vil kunne være pedagogisk, intellektuelt og emosjonelt utviklende. Særlig står læringsaspektet sentralt i Patemans klassiske bok *Participation and Democratic Theory* fra 1970.

For Pateman framstår deltakelse⁸⁹ på bred basis som et helt essensielt element i demokratiet, og arbeidsplassen betraktes som en viktig arena for opplæring i politikk (1970:42-43). Hun følger derfor i Jean-Jacques Rousseaus fotspor (Lafferty 1983:35). I "Du contrat social" fra 1762 argumenterer Rousseau for at hver enkelt borger bør delta i samfunnets anliggender fordi deltakelsen har en oppdragende funksjon (Pateman 1970, Ingebrigtsen 1993). Innenfor norsk arbeidsliv er dette tanker og ideer som er blitt diskutert, og Sørhaug (1996) hevder at til tross for at produktivitetsøkning var en sentral komponent i samarbeidsprosjektet mellom LO og NAF på 1960-tallet, lå det også et deltakerdemokratisk element til grunn for dette arbeidet, ivaretatt av Einar Thorsrud (se også kapittel 2). Ragnvald Kalleberg viser på sin side til Arbeidsmiljøloven av 1977, som han mener "kan fortolkes

⁸⁹ Som nevnt i introduksjonsdelen til studien betrakter jeg deltakelse som synonymt med medvirkning.

som en deltakerdemokratisk reform” (1983:162). Kalleberg bruker Arbeidsmiljølovens oppgradering av arbeidstakerskjønnet, oppgradering av verneombudsordningen og innføring av arbeidsmiljøutvalg som eksempler på reformer som gir Arbeidsmiljøloven islett av deltakerdemokrati. Det første punktet – arbeidstakerskjønnet – er det som i størst grad henspiller på direkte deltakelse, mens de to andre viser til representative ordninger. Når det gjelder innflytelse over overordnede spørsmål har norsk arbeidsliv i stor grad vært preget av indirekte medvirkning.

Pateman vil, på lik linje med den sosialistiske retningen, også argumentere for at ”likhet i makt” er en sentral målsetting, og de to medvirkningsperspektivene har den fellesnevneren at de ser ut over de organisatoriske grensene. Slik sett kan vi også si at det metodologiske utgangspunktet er et annet enn det vi finner innenfor det jeg nedenfor betegner som det nyttemotiverte medvirkningsperspektivet: Pateman legger eksempelvis vekt på individets avhengighet av fellesskapet, og derfor blir også deltakelse viktig for å fremme et ”mer kollektivistisk ansvar”, som Lafferty skriver (1983:38). Innenfor det rettighetsbaserte medvirkningsperspektiv argumenteres det for at bare de kollektive arbeidstakerinteressene, basert på rettighetsperspektivet, kan bevege maktrelasjonen i organisasjonen og slik sett utvide området hvor beslutninger fattes på grunnlag av en eller annen type demokratisk prosess (Nylehn 1994, Rappaport 1987).

Det rettighetsbaserte medvirkningsperspektiv vil vektlegge representativ medvirkning eller indirekte medvirkning som viktig kilde til å oppnå kontroll med arbeidsgiverne. Slik sett tar dette perspektivet utgangspunkt i at forholdene mellom partene kan være preget av konflikt. Innenfor begge medvirkningsperspektivene – både det rettighetsbaserte og det deltakerdemokratiske – blir maktutjevning betraktet som en forutsetning for et demokratisk arbeids- og samfunnsliv. Innenfor perspektivene er det et ideal at alle fullverdige medlemmer skal ha lik rett til å delta i styringen av organisasjonen, om dette skjer gjennom direkte eller indirekte deltakelse. Det er et noe annet utgangspunkt som ligger til grunn for ”Human Growth-tradisjonen” og ”produktivitets- og effektivitetstradisjonen”.

9.3.1 Medvirkning som ledelsesverktøy

Human Growth- og produktivitets- og effektivitetstradisjonen bygger på en harmonimodell. Det forutsettes at arbeidstaker og arbeidsgiver har sammenfallende interesser. Medvirkning blir derfor betraktet som et strategisk ledelsesverktøy, og manglende suksess vil kunne relateres til at man ikke i god nok grad har maktet å benytte de verktøy man har til rådighet. Gjeldende lov- og avtaleverk, som blant annet regulerer ansattes medvirkning i beslutningsprosesser, vil kunne oppfattes som noe som

forkludrer ideen om en ”strømlinjeformet organisasjon”, fordi disse reguleringene virker intervenserende inn på ledelseskollegiets råderett over definerte *ledelsesbeslutninger*.⁹⁰ Slik sett kan vi si at denne måten å tenke medvirkning på har paralleller til nyliberalistisk teori og betraktninger omkring markedet: Et ufullkomment marked anses å være en konsekvens av statlig innblanding.

Human Growth-tradisjonen og produktivitets- og effektivitetstradisjonen retter oppmerksomheten mot individuelle eller interorganisatoriske forhold. Her kobles medvirkningsbegrepet til ulike ledelsesteknikker, eller anses å være et virkemiddel for å eliminere dysfunksjonelle trekk i organisasjonen (Dachler og Wilpert 1978:4). De to medvirkningstradisjonene kan derfor betegnes som instrumentelle: Medvirkningen, eller deltakelsen, er primært rettet mot det som Lafferty beskriver som ”å manipulere eller endre bestemte tilstander”. Det er med andre ord en målrettet og rasjonell form for deltakelse som sikter mot konkrete og forutsigbare mål og resultater (Lafferty 1983:32), noe som indikerer at medvirkningens grad og arena vil kunne endres dersom målene endres. Denne måten å betrakte medvirkning på finner vi særlig i amerikansk ledelses- og organisasjonslitteratur, men er også synlig i det jeg har omtalt som medvirkningens røtter – der enhver form for innflytelse i utgangspunktet ble betegnet som gaver fra arbeidsgivers side: De var riktignok koblet til nasjonsbygging, men også i høyeste grad til produktivitet.

I løpet av 1980- og 1990-tallet framsto koblingen mellom medvirkning og nytte med ny kraft, noe som blant annet må sees i lys av at globaliserte ideer om ledelse og organisering i denne perioden traff både privat og statlig/kommunal sektor med stor tyngde. Det gjensidige forholdet mellom et demokratisk samfunn og en demokratisk arbeidsorganisasjon er innenfor disse ledelses- og organisasjonskonseptene lite tydelig. At også akademikere mot slutten av 1990-tallet stiller spørsmålstegn ved koblingen mellom demokratiske organisasjoner og et demokratisk samfunnsliv er i den sammenheng verdt å merke seg:

”I et moderne pluralistisk samfunn som kjennetegnes ved konkurrerende organisasjoner og frivillige medlemskap, er således demokrati i den enkelte organisasjon neppe en nødvendig forutsetning for demokrati i storsamfunnet.”
(Egeberg 1997:406)

Siden det å tre inn i en organisasjon som arbeidstaker må regnes som en frivillig handling, kan Morten Egeberg tolkes som at han til dels fritar arbeidsgiverne et moralsk ansvar når det gjelder å opprettholde

⁹⁰ Dette var også et vesentlig argument som ble fremmet *mot* lovfesting av administrasjonsutvalget. Også Arbeidsmiljøloven og dennes regulering av arbeidstidsbestemmelser og ansettelsesforhold samt hovedtariffavtalens tekst om endring av arbeidsoppgaver er blitt betraktet som handlingsbegrensende innenfor kommunal sektor.

demokratiske spilleregler i arbeidsorganisasjonen, og at sammenhengen mellom et demokratisk samfunn og en demokratisk arbeidsorganisasjon er til dels fraværende. Innenfor den moderne arbeidsorganisasjon ser vi et forsøk på en annen frakobling – nemlig frakoblingen fra rollen som arbeidstaker, med et mer eller mindre gitt sett av normer og forventninger som blant annet gjør arbeidsdagen og arbeidssituasjonen forutsigbar.

9.4 Fra roller til individ

Innenfor det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet vektlegges arbeidstakernes rolle som underordnet. Når medvirkning begrunnes ut ifra nytte er det i hovedsak ansattes posisjon som *medarbeidere* og personalressurs som framheves (Ingebrigtsen 1993:8): Det er *individet*, og ikke arbeidstakerrollen samt det bilaterale forholdet mellom leder og den individuelle arbeidstaker som settes i sentrum. I den kommunale hverdag er dette synliggjort blant annet ved at arbeidsgiver vektlegger og premierer individuelle egenskaper ved lokale lønnsforhandlinger. Vi finner individuelle kontrakter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og vi har medarbeidersamtaler og ansvarliggjøring av den enkelte ansatte. De ettertraktede egenskapene som samarbeidsvilje, omstillingsevne og engasjement betraktes gjerne som individuelle egenskaper, men vil med et sosiologisk blikk framstå som relasjonelle egenskaper som oppstår og utvikles innenfor sosiale rom der ulike mennesker samarbeider etter gjeldende normer og verdier. Det kan derfor hevdes at dette er et forsøk på en *kunstig frakobling*, der det som i utgangspunktet kan betraktes som ”politiske spørsmål”, eksempelvis arbeidsbetingelser, arbeidsoppgaver, ansvar og lønn blir forsøkt avpolitisert. En tilsvarende utvikling omtalte jeg i kapittel 5, der jeg diskuterte administrasjonsutvalgets vilkår, og fant at utvalgets oppgaver og virkeområde i fire av seks kommuner blir søkt holdt på et minimum. Forsøk på kunstig frakobling vil involvere mobilisering av maktressurser i form av forsøk på å få støtte for at dette er del av en ”naturlig utvikling” (se kapittel 5).

Når initiativ, kreativitet og deltakelse fra den enkelte medarbeider vektlegges, blir også den enkeltes arbeidssituasjon endret. På den ene siden vil dette kunne representere nye muligheter innenfor arbeidsorganisasjonen. Manglende formell og ønsket utdannelse kan erstattes med personlige egenskaper som gjør deg egnet til en intern karriere innenfor organisasjonen. På den annen side øker individualiseringen arbeidstakernes sårbarhet fordi *arbeidstakerroller* både forplikter og beskytter den ansatte; roller skaper forutsigbarhet. I den forbindelse henviste jeg i kapittel 8 til at Sørensen og Grimsmo finner at omfanget av de *varme* konfliktene – de personliggjorte – er økende i de avhierarkiserte kommuneorganisasjonene. Noe som også antyder en dreining mot avpolitisering, individualisering og privatisering av forhold tilknyttet arbeidssituasjonen. Og innenfor

myndiggjøringstankegangen, kjent under begrepet empowerment, er det nettopp arbeidstakeren som *individ* som i stor grad vektlegges.

9.5 Om empowerment og tillitsvalgtsystemet

Mens den demokratiske og sosialistiske retningen har vært opptatt av medvirkning i en videre samfunnskontekst, og fokusert på makt som fenomen, er man innenfor Human Growth-tradisjonen og produktivitet- og effektivitetstradisjonen opptatt av den økonomiske *nytt* som ledelsen og organisasjonen vil ha av at arbeidstakere og/eller deres representanter gis medvirkning. Koblingen mellom arbeidsmiljø og arbeidsinnsats har også dype røtter innenfor det vi bredt kan omtale som arbeidslivsforskning. Philip Selznick stilte eksempelvis for snart 50 år siden følgende spørsmål i "Leadership in Administration": "Hvordan kan vi bedre motivasjon, kommunikasjon og beslutningsprosesser så vi får en smidigere virksomhet?" (Selznick 1957/1997:16) Her hjemme sto koblingen mellom arbeidsmiljø og arbeidsinnsats sentralt i samarbeidsprosjektet mellom LO og NAF. Jon Gulowsen skriver at i et land nærmest uten arbeidsløshet, var det "nødvendig å *utnytte de menneskelige ressursene bedre*" (Gulowsen 1975:11). Over 40 år senere slår Corsun og Enz fast følgende:

"In a competitive environment in which organizations must be faster, leaner, provide better service, be more efficient, and ultimately more profitable, an empowered, and proactive workforce is thought to be essential." (1999:2)

Det har vært snakk om variasjoner over samme tema: Det dreier seg om hvordan man skal få til en mer effektiv ressursutnyttelse innenfor organisasjonen. Det nye i 1990-årene var nok det sterke fotfestet denne tankegangen fikk innenfor statlig og kommunal sektor: Gjennom myndiggjorte ansatte skulle man få flere og bedre tjenester for de samme eller lavere kostnader. Den kommunale arbeidsgiverorganisasjonen Kommunenes Sentralforbund (KS) omtaler dette slik:

"(...) dersom medarbeiderne gis maksimal myndighet og ansvar ut fra egen kompetanse, vil dette være den beste strategien for å skape kvalitet for brukeren. Den som er nærmest brukeren kjenner dennes behov og ønsker best. Kvalitet er i denne sammenheng å ha riktig og individuelt tilpasset tilbud til brukerne til enhver tid." (KS 2002:30)

Myndiggjøring kobles her til oppgavefordeling, og det er direkte medvirkning som vektlegges. Denne operasjonaliseringen av empowerment er svært lik det jeg i kapittel 3.7 omtalte som fleksibel spesialisering (Piore og Sabel 1984). Ifølge Sennett åpner fleksibel spesialisering for at omverdenens – i kommunenes tilfelle borgernes eller brukernes – skiftende krav blir bestemmende for den interne organiseringen og oppgaveløsingen.

Koblingen mellom myndiggjøring og eksempelvis makt er lite synlig i KS' bruk av begrepet, hvilket den heller ikke er innenfor den internasjonale ledelses- og organisasjonslitteraturen for øvrig. Cynthia Hardy og Sharon Leiba-O'Sullivan finner i sin gjennomgang av internasjonal ledelseslitteratur at makt som fenomen er så godt som fraværende. Dette må forstås ut ifra det faktum at man etterstreber harmoni framfor konflikt, og at makt og maktbruk antas kun å være virksom i åpne konflikter.⁹¹ Når empowerment vektlegges går man ut ifra, som KS-sitatet viser, at arbeidstakerne besitter unike kunnskaper som ledelsen ønsker å frigjøre. Fokus er rettet mot den ansattes innflytelse og delaktighet i jobbnære spørsmål. Bowen og Lawler skriver f.eks. om empowerment at:

"Despite its claims, there is considerable vagueness about what actually constitutes empowerment, where and how empowerment works, and how to implement it. For some, it means allowing employees to decide how they will greet a customer, while for others, it includes giving employees almost unlimited discretionary spending power to recover from any service problem." (1995:73)

Spørsmål om innflytelse *ut over* ens egen arbeidssituasjon nevnes for eksempel ikke her, noe som ikke er overraskende, all den tid dette betraktes som et ledelsesverktøy. I tillegg vil gjerne empowerment – som andre former for direkte medvirkning – være ad hoc-orientert. Den ad hoc-orienterte formen som direkte medvirkning får, er ifølge William Lafferty et resultat av at medvirkningsperspektivet er mål-drevet og vil kunne opphøre når målet er nådd. I den forbindelse viser Bowen og Lawler (1995) til at:

"Some progressive union leaders (...) argue that having a union is a necessary condition for having a truly empowered organization. Their argument rests on the idea that, without a union to prevent management from backsliding, it is always possible that management will cancel the empowerment activities whenever it feels they are inconvenient or not in management's interest; the only way to prevent this is for the union to hold management to its previous commitments." (Ibid., s. 82)

Bowen og Lawler skriver at empowerment som utviklingsprosess gjerne går tregere i organisasjoner med et tillitsvalgtsystem, men som den siterte fagforeningsrepresentanten viser til – empowerment kan ikke erstatte kollektive medvirkningsordningers styrke, fordi empowerment gjerne forstås som et ledelsesredskap, og vil kunne endres i tråd med ledelsens ønsker. Slik forstått framstår empowerment, som direkte medvirkning for øvrig, som svakere institusjonelt forankret. Nå er riktignok fagorganisasjonsprosenten langt høyere og tillitsvalgtsystemet vesentlig sterkere i Norge enn i USA, men også på norsk framstilles empowerment først og fremst som et ledelsesverktøy. Den svake institusjonelle forankringen vil derfor fra et arbeidsgiverståsted bli betraktet som en styrke, mens det fra et arbeidstakerståsted kan sies å være en svakhet, fordi "spillereglene" vil kunne endres underveis.

⁹¹ Dette betyr imidlertid *ikke* at man ikke er interessert i det demokratiske aspektet, men en mer demokratisk organisasjon er ikke betraktet som *drivkraften* bak medvirkning, men snarere som en viktig effekt.

Vil så et mer strategisk medvirkningsperspektiv medføre en udemokratisk arbeidsorganisasjon? Ikke nødvendigvis, men medvirkningsformene vil kunne bli mer fleksible og skiftende, både hva gjelder varighet, tema og representativitet. Fleksible og skiftende medvirkningsformer vil kunne medføre at medvirkningens *fokus* endres.

9.6 Først effektivitet så demokrati?

Det medvirkningsperspektivet vi finner innenfor NPM har jeg plassert innenfor det nyttemotiverte medvirkningsperspektiv. Jeg har hevdet at kommunelovens vektlegging av skillet mellom den politiske og den administrative sfære i større grad har gjort medvirkning til et rådmannsspørsmål (se kap. 5 og 6). Videre har jeg argumentert for at den medvirkningspraksis vi finner innenfor en organisasjon delvis vil være preget av gjeldende normer for medvirkning i samfunnet, og delvis være farget av nedfelte normer i arbeidsorganisasjonen, basert på en institusjonalisert praksis. Hva anser så de ansatte som inngår i denne undersøkelsen som viktige argumenter for medvirkning? I tabellen nedenfor ser vi hvordan arbeidstakere har vurdert ulike begrunnelser for hvorfor ansatte bør medvirke i beslutningsprosesser, enten gjennom tillitsvalgte eller direkte, i kraft av seg selv. Respondentene ble bedt om å vurdere tre ulike begrunnelser på en skala fra 1 til 4, der 1 = ikke viktig og 4 = veldig viktig. Respondentene ble imidlertid *ikke* bedt om å rangere de ulike medvirkningsbegrunnelsene i forhold til hverandre. Det er kun svarkategorien ”veldig viktig” som her er gjengitt:

Tabell.9.1: Ansattes vurdering av ulike begrunnelser for medvirkning. Gjennomsnitt pr. kommune

Medvirknings-begrunnelser	A	B	C	D	E	F	Gj.-snitt	N	z-verdi
	Veldig viktig	Veldig viktig	Veldig viktig	Veldig viktig	Veldig viktig	Veldig viktig	Veldig viktig		
a) Det fører til en mer effektiv drift	65 %	50 %	44 %	53 %	43 %	49 %	50 %	815	-0,53
b) Alles syn bør telle like mye	53 %	40 %	47 %	45 %	50 %	51 %	48 %	822	-0,35
c) Begrenser ledelsens makt over ansatte	42 %	34 %	34 %	20 %	15 %	22 %	27 %	828	-6,66**

*p<.05; **p<.01

Under vil jeg relatere de tre ulike medvirkningsbegrunnelsene i tabellen til de tre omtalte medvirkningsperspektivene. Den første begrunnelsen (a) kan plasseres innenfor produktivitets- og effektivitetstradisjonen, begrunnelse b) representerer den deltaker-demokratiske retning, mens den tredje begrunnelsen c) er båret oppe av et rettighetsbasert medvirkningsperspektiv.

Tabellen viser at det er flest respondenter som har vurdert effektivitetsargumentet som en ”veldig viktig” medvirkningsbegrunnelse. Det vi kan kalle det deltakerdemokratisk orienterte argument

vrderes imidlertid som nesten like viktig. Dette siste er ikke overraskende; likhet er et rotfestet begrep i det norske samfunn generelt, og i kommuneorganisasjonen spesielt (se f.eks. Ingebrigtsen 2001, Eide 2000, Ingebrigtsen og Dahl-Jørgensen 1996, Høgsnes 1994). Det som derimot er overraskende, blant annet sett i lys av at arbeiderkollektivet kan svare med strategier for beskyttelse dersom kravet om produktivitet blir sterkt, er at ansatte i så stor grad vektlegger effektivitet som viktig medvirkningsargument. Det er heller ingen sammenheng mellom organisasjonsmodell og medvirkning grunnet i nytte og medvirkning grunnet i demokrati. Ovenfor omtalte jeg at effektivitet først og fremst har vært en medvirkningsbegrunnelse for ledelsen. Også Landsorganisasjonen (LO) har argumentert med at medvirkning er effektivt, men da snarere i form av nettopp en argumentasjon (se kap.2). Når effektivitet synes å stå sterkt i samtlige kommuner er det nærliggende å relatere dette til den før omtalte effektivitetsdebatten som har preget og preger offentlig sektor. De ansatte ser heller ingen motsetninger mellom effektivitet og argumentet om ”at alles syn skal telle like mye”, noe som blant annet er synliggjort i den positive korrelasjonen mellom de to medvirkningsbegrunnelsene (Spearman’s rho: 0,15**).

Når vi ser på det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet framstår en klar forskjell mellom de to kommunegruppene. Det bør også legges til at det er en høy korrelasjon mellom det deltakerdemokratiske og det rettighetsbaserte medvirkningsargumentet (Spearman’s rho: 0,41), mens det er så godt som ingen korrelasjon mellom rettighets- og effektivitetsargumentet. De ansatte i de tre tradisjonelle kommunene framstår som mest rettighetsorienterte. La oss se disse funnene i sammenheng med funn fra foregående kapittel. En plausibel forklaring kan være at ansatte i de tradisjonelle kommunene er mer rettighetsorienterte fordi de opplever å ha lavere grad av innflytelse enn ansatte i NPM-kommunene. I kapittel 8 så vi imidlertid at dette ikke er tilfellet. Jeg finner heller ingen indikasjoner som tyder på at toppledelsen i de tradisjonelle kommunene oppfattes som å være mer sentraliserte og topptunge, snarere tvert imot. Variasjonen mellom kommunegruppene kan derfor *ikke* forklares ved ulik grad av innflytelsesfordeling i de to kommunegruppene. Jeg kommer tilbake til variasjonen under, men la oss først se hvilke andre variabler som ser ut til å korrelere med de ulike medvirkningsvariablene:

Tabell.9.2: Medvirkningsbegrunnelser og ulike uavhengige variabler. (Spearman's rho og N)

	Fordi det er effektivt	Alles syn bør telle like mye	Begrenser ledelsens makt
Kjønn	0,00 811	-0,18** 818	-0,2** 824
Alder	0,10** 807	0,01 814	0,03 820
Utdanning	0,00 814	-0,18** 821	-0,22** 827
Arbeidet totalt	0,12** 814	-0,03 821	0,00 827
Lønnstrinn	0,05 781	-0,31** 788	-0,4** 793
Stillingsandel	0,10** 814	-0,09** 821	-0,08* 827
Ansatt i skolen	- 0,16** 815	-0,04 822	0,00 828
Leder	0,1** 796	-,12** 802	-0,2** 808
Organisasjonsmodell	-0,02 815	0,01 822	-0,23** 828
Kommunestørrelse	-0,04 815	0,02 822	-0,09* 828

*p<.05; **p<.01

Vi ser en sammenheng mellom variablene ansiennitet, stillingsandeler, arbeidsplass utenfor skolen, og lederansvar og tilbøyeligheten til å vektlegge effektivitet når medvirkning skal begrunnes. Når det gjelder medvirkning begrunnet ut ifra et deltakerdemokratiske og rettighetsbasert perspektiv, er det andre sammenhenger som oppstår. Vi ser for eksempel en sammenheng mellom kjønn og vurderingen av den deltakerdemokratiske og rettighetsbaserte begrunnelsen: Korrelasjonene antyder at kvinner er mer opptatt av disse begrunnelsene enn menn. Vi ser også en negativ sammenheng mellom høy utdanning og disse to medvirkningsargumentene, og videre viser materialet en negativ sammenheng mellom høyt lønnstrinn og tilbøyeligheten til å mene at det rettighets- og deltakerdemokrati-perspektivet bør veie tungt når medvirkning skal begrunnes i organisasjonen. Som vi så i kapittel 8 er det også høyt lønnede ansatte som vurderer sin individuelle innflytelse til å være størst innenfor dagens arbeidsorganisasjon, og som ønsker å begrense både tillitsvalgtes og hovedtillitsvalgtes grad av innflytelse i arbeidsorganisasjonen. Vi ser for øvrig at organisasjonsmodell er den variabelen som har nest størst effekt på rettighetsargumentet.

Vi kan foreløpig konkludere med at ansatte generelt er mest opptatt av effektivitet som begrunnelse for medvirkning. Det deltakerdemokratiske og rettighetsbaserte medvirkningsargumentet ser ut til å stå sterkest blant kvinner, arbeidstakere i lave lønnstrinn, og blant ansatte med liten grad av formell utdanning. Organisasjonsmodell og kommunestørrelse ser også ut til å virke inn på ansattes

vurderinger av rettighetsargumentet. Hvorfor er ansatte i de tradisjonelle kommunene tilsynelatende mer opptatt av det rettighetsbaserte medvirkningsargumentet? I avsnittet under relaterer jeg dette til Nils Brunssons idealtyper: Selskapet og den politiske organisasjon.

9.7 Fra konflikt til ensretting av handling?

Jeg har tidligere definerte ledelse som koordinering av handling. Jeg har ved flere anledninger (se bl.a. kap. 6 og 8) hevdet at *måten* denne handlingen koordineres på er farget av ledelsesideer og organisasjonsprinsipper: Ledere i henholdsvis tradisjonelle kommuner og NPM-kommuner søker å koordinere handlingen ulikt. Brunssons (1994) ulike idealtyper – selskapet og den politiske organisasjon – består av ulike ideer og regler som regulerer organisasjonens indre liv, men også av ulikt organisatorisk miljø og ulike legitimitetsbaser. Dette vil gi ulik organisasjonskonstruksjon. I praksis vil vi imidlertid finne organisasjoner som bærer med seg elementer fra *begge* idealtypene, men sett i forhold til mitt utvalg av kommuner kan vi likevel plassere kommunene D, E og F mot selskapssiden av skalaen, mens A, B og C ligger nærmere den politiske institusjon. Innenfor *selskapet*, hvis kjerneoppgaver er å generere produkter som er etterspurt av et tilstrekkelig stort antall kunder, og som på grunn av konkurranse produseres til en tilstrekkelig lav pris (ibid., s. 326), vil ikke handling koordineres, men snarere bli forsøkt ensrettet:

”The prescriptive literature of business administration in particular has spawned innumerable ideas about how to design organizations in order to generate effective, coordinated action. The authors often write as though they were addressing the company institution, rather than companies in the real world. In a nutshell, what they stress is unity, specialization and problem-solving capacity. Unity is an important structuring principle; it is easier to produce coordinated action if the actors are united than if they are not. It is assumed that anyone recruited into the organization will support its goals and general aims. Unity is created and sustained by hierarchic structures, for example or by attempts to impose standardized ideologies.” (Ibid, s. 327)

Innenfor den politiske organisasjon er situasjonen annerledes. Dennes avgjørende kompetanse ligger i evnen til å reflektere innbyggernes varierte og ofte motsetningsfylte normer, verdier og ideer. Derfor vil også arbeidstakere med ulike normer, verdier og/eller ideer bli rekruttert, altså velges inn i organisasjonen. En konsekvens er at organisasjonen vil framstå som mer fragmentert, med flere identiteter og virkelighetsforståelser. Konflikt, snarere enn enhet, vil være det strukturerende prinsippet. Det er imidlertid innenfor den politiske organisasjon at vi vil finne de rasjonelle beslutningsprosesser mener Brunsson, fordi konfliktstrukturer, ulike argumenter og motsetningsfylte interesser vil prege den rådende kontekst der diskusjonene foregår. I den politiske organisasjon er det sjelden uenighet om målet, eksempelvis det gode samfunn, men om framgangsmåten. En rasjonell

beslutningsprosess vil produsere diskusjoner, uenighet og tvetydighet, noe som igjen vil synliggjøre at handlingsalternativene er mange. Rasjonelle beslutningsprosesser er imidlertid mindre attraktive for selskapet, fordi handlingen er det essensielle. For å kunne handle blir det avgjørende å innskrenke antall mulige valg. De beslutningsprosesser som det legges opp til har ikke til hensikt å synliggjøre motsetningsfylte normer, verdier og ideer, men vil være best tjent med en systematisk irrasjonell og løsningsdrevet beslutningsprosess, fordi dette vil redusere usikkerheten.

Nå er det viktig igjen å understreke at dette er idealiserte tilstander, og ikke en beskrivelse av hvordan forholdene oppleves av de ansatte i de seks kommunene som inngår i denne studien. Like fullt har Brunssons framstilling av de to idealiserte institusjonene forklaringskraft i forhold til min empiri. Når ansatte i de tradisjonelle kommunene framstår som mer opptatt av maktbalanse som et viktig medvirkningsargument, kan en forklaring være at nettopp denne type organisering i større grad gir rom for en diskusjon omkring framgangsmåter og konflikter relatert til disse.⁹² Konfliktene bidrar også til å anskueliggjøre maktforhold: Fravær av konflikter gjør ikke makten mindre tilstedeværende, bare mer skjult. Walter Korpi har i den anledning sagt at eksempelvis konflikter mellom arbeidstakere og arbeidsgivere er å betrakte som et tegn på et relativt symmetrisk maktforhold. Det å unngå konflikter er maktøkonomiserende (se kap. 6), og fravær av konflikt kan derfor være tegn på asymmetriske relasjoner innenfor en organisasjon.

9.8 Når medvirkning blir synliggjøring

Når jeg ved flere anledninger har påstått at arbeidsgiverne argumenterer for et nyttemotivert medvirkningsperspektiv, betyr ikke dette at arbeidsgivere i størst mulig grad ønsker å utbytte arbeidstakerne. Det betyr heller ikke at arbeidsgiverne er uinteressert i demokratiske elementer som at ansattes synspunkter og argumenter skal høres og tas hensyn til i beslutningsprosesser. Jeg vil imidlertid hevde at dette kan forstås og relateres til en diskurs der instrumentelle begreper om fleksibilitet, effektivitet, kvalitet, mål og resultater også er blitt sentrale innenfor kommunal sektor.

Jeg har tidligere omtalt at ledelsesform synes å påvirke lederes syn på tillitsvalgte. Dette gir mening ut ifra de ovenstående momenter: Når ledere inngår i forpliktende nettverk vil dette prege forholdet til både tillitsvalgte og øvrige ansatte, ganske enkelt fordi relasjonelle nettverk er meningsdannende og identitetsskapende. Hvilket uttrykk dette får er imidlertid ikke gitt, fordi vi alle vil være del av en ”vev” der maktrelasjoner inngår, og der mine så vel som andres domfellelser, persepsjoner og

⁹² Dette er også i samsvar med Leif Kristian Monsens funn, som viser til at det innenfor kommuner som søker å gjennomføre helhetlig ledelse på tvers av sektorer og fag står i fare for å underkommunisere konflikt (1998).

handlinger inngår (Deetz 1992). Men når utgangspunktet her er at individet er sosialt konstituert, er sosialt anerkjent og med en rekke fragmenterte identiteter, så blir spørsmålet: *Hvilken* identitet er sosialt akseptert innenfor organisasjonens dominerende diskurs? Dersom en harmonimodell etterstrebes, vil eksempelvis vektlegging av ”det positive” fungere disiplinerende. Vi har i den anledning sett at flinkhet framstår som et synonym til ledelseslikhet i toppledelsens karakteristika av hovedtillitsvalgte.⁹³ Likhet kan betraktes som et vesentlig trekk ved forsøket på ensretting.

Ensretting innebærer, som nevnt i 9.7, at alternative og kritiske argumenter i liten grad aksepteres, fordi ”vi-følelse” i form av en felles identitet er avgjørende for at selskapet skal framstå som handlingsdyktig. Jeg har ved flere anledninger trukket fram nettopp felles identitet – en opplevd ”vi-følelse” – som et vesentlig trekk ved NPM, og sammen med empowerment kan dette betraktes som selve *limet* i den avhierarkiserte kommuneorganisasjonen. Når man innenfor en organisasjon vektlegger ensretting og harmoni, vil tillitsvalgtes rolle som en korrigerende stemme til toppledelsen kunne bli vanskelig, men likevel svært viktig fordi *en* sentral side av tillitsvalgtrollen nettopp har vært å være kritisk, eller *bakstreversk*, som enkelte av mine informanter sier det.

Det å begrense diskusjon og kritiske røster vil altså lette organisatorisk handling, samtidig som det også vil øke organisasjonens fleksibilitet. Sennett skriver at fleksibilitet skaper tre faktorer som bidrar til at nye maktstrukturer dannes (se kap.3). Den ene av disse faktorene har vi allerede omtalt: Funksjonell spesialisering, som bidrar til at arbeidets grenser blir mer utydelige, og der grensen ikke i samme grad som tidligere settes som et resultat av forhandlinger mellom arbeidsgiver og arbeidstakerrepresentanter. I avsnittene nedenfor ser vi spor også etter faktoren *diskontinuerlig reorganisering*.

9.8.1 Om prosjektgrupper og stå-på-vilje

I mitt materiale ser jeg at omorganiseringsprosessene bringer med seg prosjektgrupper som har fått navn som inneholder ”endring”. Prosjektgruppene etableres både før, under og etter det som gjerne omtales som ”omorganiseringsfasen”. Men prosjektgrupper – eller prosjektorganisering – er også en metode som benyttes i de kommunene som ikke har gjennomført store organisatoriske grep. I samtlige av de kommunene som inngår i denne undersøkelsen hadde man på undersøkelsestidspunktet nedsatt ulike prosjektgrupper der utvalgte ansatte var invitert til å delta med innspill til de temaer som ble diskutert i kommuneorganisasjonen. Dette vil jeg i utgangspunktet betrakte som en utvidelse av de deltakerdemokratiske elementene innenfor bedriftsdemokratiet. Temaer som ble diskutert var blant annet endring av arbeidsorganisering, innsparinger og nedskjæringer, og særlig ble

⁹³ Enkelte rådmenn er også usikre på hvorvidt jeg som lyttende observatør ville ha klart å skille de ulike rollene fra hverandre.

prosjektorganisering som metode mye omtalt av informantene i de NPM-organiserte kommunene. Dette ble begrunnet med ny ledelsesform, og fordi endringene nå skulle implementeres i arbeidsorganisasjonen. En direktør kommenterer situasjonen på undersøkelsestidspunktet slik:

”Det ble kalt en rådhusrevolusjon. Men for meg er ikke dette noe rart. Sånn er det (...) Men vi kalte denne prosessen ”organisering og ny oppgaveløsning”, og vi skal i gang med en gjennomgang av oppgaveløsninger nå, og se om det er andre og bedre måter å gjøre dette på, med brukerne i fokus. Vi har en ganske lang vei å gå. Kvalitetssikring og kontrolltenkningen er viktige stikkord i denne fasen.” (Direktør, NPM-kommune)

Når man skal i gang med ”den siste biten” nedsetter man arbeids- eller prosjektgrupper, og det er her ansatte, sammen med ledere og tillitsvalgte, inviteres til å delta. Det å bli plukket ut og invitert til deltakelse i denne type arbeidsgrupper er ikke et nytt fenomen, men ser altså ut til å ha bredt om seg innenfor den kommunale organisasjonen.⁹⁴ Blant ledere betraktes ansattes medvirkning i prosjektgrupper som viktig fordi, som en leder sier: ”Det gir oss ledere kunnskap. I tillegg er det jo ansvarliggjørende for de ansatte.” For ansatte gir denne medvirkningsformen muligheter til å være med og forme en organisasjon i endring. Men medvirkning i denne type fora bidrar også til synliggjøring og markedsføring av egen person: Det kan derfor se ut til at vi får en kobling mellom medvirkning og synliggjøring. Følgende sitat gir en illustrasjon:

”Hos oss har avdelingssykepleiere og sykepleiere plukket ut ulike medarbeidere, og så har vi satt sammen en gruppe som har gått løs på å kutte. Det er stor vilje til å være med i slike grupper, og jeg synes det er helt utrolig hvordan de har vært villig til å jobbe for at organisasjonen skal komme i land med sine nedskjæringer.(...) Jo, du kan ha rett i at de kan havne i en situasjon der de er med på å legge ned sin egen stilling, men det er jo en veldig god måte å synliggjøre seg selv på, da – jeg mener det å sitte i en sånn gruppe.” (Re-leder, NPM-kommune)

I denne kommunen hadde man ansatte som ville bli overtallige når den nye lista over nødvendig og ønsket kompetanse og ny oppgavefordeling var klar. Det gikk rykter om at ”ingen er sikre”, så det var helt klart et poeng for ansatte å markedsføre seg selv og sine egne kvaliteter. I den anledning forteller den siterte leder sier at man i kommunen i stor grad vektlegger personlige egenskaper som eksempelvis ”engasjement, nytenkning, tillit og troverdighet”. Tradisjonelle kriterier som ansiennitet har ikke lenger samme gyldighet. Tilsvarende eksempler finner jeg også i andre av utvalgets kommuner. En informant, som på intervjuetidspunktet var personalsjef i en av NPM-kommunene, beskrev den foretrukne arbeidstaker slik:

⁹⁴ Det snakkes mye om ”prosjekter” blant kommunale ledere. I et pågående forskningsprosjekt som Nordlandsforskning utfører på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund, og der 12 kommuner deltar i noe ulik grad, viser dette seg tydelig når ledere innenfor pleie- og

”Vi har tre innsatsområder til neste år. Et av dem er arbeidsglede. Det betyr at alle ansatte skal bli sett, de skal ha medarbeidersamtaler, de skal følges opp og de skal videreutvikles. Sånn sett vil de ansattes delaktighet på arbeidssstedet være stor. Men på den annen side så har vi ulike typer arbeidstakere. Vi har de som er her fem på åtte til fem over halv fire. Så er det de som er her åtte til halv fire, og sist så har du de som kommer fem over åtte og rusler fem på halv fire. Her - nå - vil du kun få de som er fem på halv åtte til fem over halv fire – altså stå-på-folka. Fordi – vi skal nå et mål!”
(Administrativ leder – NPM-kommune)

Sett fra ledernes ståsted beskrives den foretrukne arbeidstakeren som fleksibel og målorientert, og ”stå-på-vilje” og engasjement vektlegges. Eriksen skriver i den forbindelse at en leder som kan true eller friste sine underordnede til å innordne seg, eller til konformitet gjennom incentiver, ikke utøver lederskap: I tråd med standarddefinisjonen utøver hun eller han i stedet makt (2001:23). For den enkelte ansatte blir det å få tilbud om medvirkning fra ledelsen en mulighet til å synliggjøre at man er i besittelse av ettertraktede egenskaper. Det er også grunn til å tro at det å kreve eller å ta medvirkning oppleves som vanskeligere når eksempelvis harmoni og arbeidsglede vektlegges. Ansattes samarbeidsvilje har i hvert fall overrasket rådmannen nedenfor:

”Jeg slutter ikke å forbauses over folks vilje til å ta ansvar. Hvordan man strekker seg, og graden av entusiasme. (...) Vi snakker ikke om medarbeidere, vi snakker om kollegaer.” (Rådmann, NPM-kommune)

Skillet mellom å få og ta sier derfor noe om de interne maktforholdene, og kan relateres til henholdsvis et nyttemotivert og et rettighetsbasert medvirkningsperspektiv. Jeg vil derfor hevde at i en organisasjon der medvirkning i hovedsak betraktes som et ledelsesverktøy, og der man vektlegger individuell medvirkning, utvikler det seg nye medvirkningsfora som også blir markedsarenaer der medvirkning byttes mot synliggjøring. Når medvirkning blir en arena for markedsføring av egen person, bytter man en positiv og løsningsorientert holdning mot synliggjøring og framtidige jobbutsikter. Det å imøtekomme ledelsens definisjon av en fleksibel arbeidstaker vil rett og slett fortone seg som fornuftig. Dette trenger ikke å være resultat av en strategisk og kalkulert beregning, men kan like mye skyldes at det er identiteten som nettopp positiv og løsningsorientert som verdsettes og gir aksept i organisasjonen. Så kan man undres på hvem som sitter i denne type grupper. Under gruppeintervju med tre arbeidstakere med arbeidsområder som økonomi, lønn og personal fikk jeg følgende svar når jeg spurte om hvem som er å finne i ulike prosjektgrupper i kommunen:

”Nei, jeg veit ikke riktig. Men rundt detta bordet er vi vel to som har deltatt i prosjektgruppearbeid. Det kan jo være at vi synes litt mer vi, da, jeg mener vi som

omsorgssektoren skal presentere seg selv og sin(e) institusjon(er)⁹⁴: ”Vi har et prosjekt som ser på ønsketurnus” og ”vi har et prosjekt som ser på selvstyrte arbeidsgrupper” er gjengangere.

sitter i sånne stillinger som er ganske sentrale i organisasjonen. Også har det vel noe å gjøre med innstillinga også". (Konsulent, kommune E)

Ledere forteller de at de gjerne plukker ut "ansatte som har noe å bidra med". Når jeg spør om dette er ansatte de har jobbet tett med, så svarer de at "nei, det er ikke alltid tilfellet". Det dreier seg ofte om et "rykte" som den aktuelle arbeidstakeren har. Det kan derfor stilles spørsmål om hvorvidt viktigheten av tilgang på svake bånd øker innenfor den moderne kommuneorganisasjonen (Granovetter 1973, 1992). Mark Granovetters teori om de svake båndes styrke er en teori om individuell mobilitet der individets nettverk betraktes som viktig forklaringsvariabel. Granovetter søker å vise hvordan "svake bånd" er viktige og effektive for å nå mål, både på individ- og organisasjonsnivå. Svake bånd er svake, ofte indirekte, sosiale kontakter, slik som bekjente av bekjente - det sosiale nettverk i vid forstand. Det er via bånd i ens svake nettverk/sector at indirekte kontakter nås. Slike bånd er viktige når det gjelder ens manipulering av nettverk, og ens adgang til kanaler hvor ideer, påvirkninger og informasjon oppnås tross sosial avstand.⁹⁵ Lin (1982) har moderert betydningen av Granovetters svake bånd noe, og hevder at svake bånd er viktige i den grad de er relatert til personer som har mer ressurser og derfor også større organisatorisk makt enn deg. Det er altså "the upward weak ties that count".

Det er rimelig å anta at tilgang på svake bånd er større for ansatte som opplever å ha større grad av autonomi og egeninnflytelse enn andre fordi, som vi så i foregående kapittel: Opplevd egeninnflytelse og autonomi korrelerer sterkt med lederkontakt. Videre er det en positiv sammenheng mellom tilgang på svake bånd og muligheter for direkte medvirkning og synliggjøring. Spørsmålet er da om de ansatte som har tilgang på svake bånd også blir promotorer for et mer nyttemotivert medvirkningsperspektiv. I foregående kapittel så vi at ansatte med stor grad av opplevd egeninnflytelse ønsker å begrense tillitsvalgte innflytelse i arbeidsorganisasjonen. Dette *kan* bety at denne gruppen ansatte også er mer positivt innstilt til et nyttemotivert medvirkningsperspektiv. I så fall ville de være samstemte med de rådende stemmer i den offentlige debatt. Dette kommer jeg nærmere inn på i avsnittet under.

9.8.2 Ytre legitimitet gjennom økt effektivitet

Koblingen mellom effektivitet og nytte har vært viet stor oppmerksomhet i den offentlige debatt om statlig og kommunal sektor. Heiret (2003b) viser at vekten på effektivitet fikk større gjennomslag fra 1980-årene og utover. Til tross for at kommunalt ansatte fikk avtalefestet rett til medvirkning gjennom hovedavtalen (og deretter i kommuneloven) mener Heiret å se at også offentlig sektor ble preget av et normativt skifte. Borgernes rettigheter ble klarere formulert, og ikke minst ble det rettet stor

⁹⁵ Under oppkjøpet av Freia Marabou ble de lokale fagorganisertes mangel på svake bånd til LO sentralt kritisk da det ble klart at Hydro ønsket å selge sine aksjer i selskapet. Jf. Trygstad 1995.

oppmerksomhet mot effektiviteten og kvaliteten på tjenestetilbudet. Det normative skiftet medførte at medvirkning nå ble legitimert som et virkemiddel for bedre tjenester. En tilsvarende dreining viser Inger Marie Hagen og Arne Pape til i sin studie av medvirkning og innflytelse innenfor statlige virksomheter. De skriver at:

”Ansattes medbestemmelse blir i stadig større grad fremstilt som redskap for økt produktivitet og mer effektiv virksomhet. Denne dreiningen fører også til at Hovedavtalens prinsipp om forhandlinger og et representativt system blir angrepet.”
(1997:34)

Heiret tolker dette som at ”arbeidslivsrelasjonenes produktivitetsfremmende funksjon vant fram, på bekostning av de demokratiserende” (2003b:191). Den utviklingen som vi har sett innenfor kommuneorganisasjonen i siste halvdel av 1990-årene, og som vi også har sett i mine kommuner, kan derfor betraktes som en utvikling der vi har fått en større grad av konvergens mellom det ytre og indre miljø. Vi har også sett at i de kommunene der man har gått lengst for å oppnå konvergens – NPM-kommunene – framstår tillitsvalgtsystemet som presset, sett i forhold til de tradisjonelle kommunene som har holdt det ytre presset mer frakoblet fra det indre organisatoriske liv. Eriksen omtaler at den ledelsesoperasjonalisering som NPM bygger på, med sterk vektlegging av klare operative mål og kvantitative suksessindikatorer, fører til sterkt fokus på økonomisk rasjonalitet og en mer kritisk holdning til ressursbruk og fagforeningsaktivitet: Slik skal kommunene få mer for mindre (Eriksen 2001:22). Vektlegging av økonomisk rasjonalitet og målorientering var elementer som inngikk i det jeg i foregående kapittel omtalte som den kalde ledelseskomponenten, og vi så også at denne ble vurdert som mer tilstedværende i NPM-kommunene. Slik sett har NPM-kommunene også fulgt opp kommunelovens intensjoner, der det i lovens paragraf 1 står:

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.”

Nils Aarsæther og Signy Irene Vabo reflekterer over det faktum at man i den knappe ordlyden har klart å innlemme begreper som ”funksjonsdyktig”, ”rasjonell” og ”effektiv”, og skriver at dette må tolkes som en klar markering av effektivitet som verdi (2002:12). I så måte kan kommuneloven sies å være et barn av sin tid. Et overfladisk søk i fire større norske nyhetsmedier⁹⁶ etter artikler med

⁹⁶ ATEKST inneholder de redaksjonelle arkivene til Norges største mediebedrifter, der man ved hjelp av ord, fraser og navn kan søke opp publiserte artikler. Pga. at ulike medier har vært tilgjengelig på ATEKST på forskjellig tidspunkt har jeg her tatt utgangspunkt i 1992. Fra 01.01.92 var Aftenposten, Dagens Næringsliv, Bergens Tidende og NTBtekst tilgjengelig i basen.

ordkombinasjonene effektivisering og målorientering underbygger dette. Søkerkombinasjonen ”kommune og effektiv* og mål*”⁹⁷ gir følgende resultater for perioden 1992 til og med 2000:

Tabell 9.3: Søk på ATEKST.

Tidsperiode	Antall treff i Aftenposten, Dagens Næringsliv, Bergens Tidende og NTBtekst
1) 01.01.92 til 31.12.94	137 artikler
2) 01.01.95 til 31.12.97	152 artikler
3) 01.01.98 til 31.12.2000	217 artikler

Vi ser en markant økning mellom tidsperiode to og tre, der antall treff på ordkombinasjonen steg med 65 artikler. Det å vektlegge den kalde ledelseskomponenten – altså det jeg har omtalt som strategisk ledelse – kan bli oppfattet som viktig for en toppledelse som på vegne av organisasjonen søker legitimitet – både blant de kommunalt folkevalgte og i befolkningen for øvrig. Vektlegging av den strategiske ledelseskomponenten, som vi i kapittel 8 så at var noe mer framtrødende i NPM-kommunene, kan slik bli en kilde til ytre legitimitet.

9.8.3 Tilpasninger som overrasker

Når organisasjonen aktivt søker å forholde seg til det ytre miljøet, må organisasjonen styres. I den forbindelse har jeg tidligere omtalt at kontrakter er et hyppig brukt ledelsesverktøy innenfor NPM. Dette er konkrete kontrakter, men kanskje vel så viktig er det som Bente Rasmussen og Birgitte Johansen omtaler som ”den relasjonelle psykologiske kontrakt” (2002:336). Rasmussen og Johansen argumenterer for at denne type kontrakt endres når nye prinsipper og strukturer innføres. De skriver:

”Selv om den formelle arbeidskontrakten er fast, kan de ansatte oppleve at den relasjonelle psykologiske kontrakten er endret fordi de forventer usikkerhet i ansettelsesforholdet fordi normen om den ”livslange” ansettelsen er erstattet med en norm om omstillinger, endringer og jobbskifter. (Ibid.)

Overgangen fra rutine til fleksibilitet kan som før nevnt skape nye muligheter, men også usikkerhet. I avsnitt 9.8.1 så vi eksemplifisert det som Rasmussen og Johansen her omtaler. Der så vi hvordan usikkerhet om framtidig virke innenfor organisasjonen medfører et behov for å synliggjøre seg som en positivt og engasjert arbeidstaker. På spørsmål om det har skjedd en normendring i ”hans” organisasjon etter flere omorganiseringsprosesser, svarer en rådmann:

”Ja, jeg tror det gjør noe med folk når de to største partiene her i landet snakker om ”effektivisering av offentlig sektor”.⁹⁸ Folk i denne organisasjonen ser det rundt seg, også utenfor kommunen. Man blir seg det bevisst. Så vet man at det finnes alternativer

⁹⁷ * indikerer at man eksempelvis også får med artikler med effektivisering og målstyring.

⁹⁸ På dette tidspunkt var det Det norske arbeiderparti og Høyre som var Norges to største partier.

til en del kommunale tjenester. Det er private renovatører osv. Det begynner å bli lenge siden kommunen var en trygg og stabil arbeidsplass, der du liksom kunne lunte igjennom.” (Rådmann – NPM-kommune)

Det bør likevel igjen understrekes at effektivitet og produktivitet ikke er nye begreper i norsk arbeidsliv generelt, eller i kommunal sektor spesielt. Det kan likevel se ut til at de i ”øyeblikket” har fått en utbredelse som i større grad virker inn på kommunalt ansatte hverdag innenfor arbeidsorganisasjonen. Jeg vil derfor hevde at det har skjedd en maktforskyvning innenfor organisasjonen. På den ene siden kan bruk av prosjektgrupper som involverer ansatte betraktes som en økende demokratisering av arbeidsorganisasjonen. Min empiri viser imidlertid at når institusjoner som tillitsvalgtsystemet trekker seg tilbake, og overlater medvirkningen til ”markedet”, til et spørsmål mellom kjøper (arbeidsgiveren) og selger (de ansatte), blir medvirkning og ikke minst innflytelse ujevnt fordelt i organisasjonen: Ansatte står *ikke* på lik linje med hensyn til delaktighet i diskusjonsfora, ei heller når det gjelder lederkontakt og mer uformelle diskusjonsfora (se kap. 8). Et sentralt spørsmål blir da hvorfor makt får karakter av å være et ikke-tema i NPM-kommunene. Jeg vil på bakgrunn av diskusjonen over hevde at makten er innbygget i ulike verdier, oppfatninger og holdninger som frambringer forventninger om en viss type adferd, eller en ”passende identitet”. *Passende identitet* ser ut til å være en identitet som er forbundet med en målrettet endringsprosess i retning det *moderne*, og som er avhengig av eksistensen av et ”vi” – altså en ensretting. Vi har sett at verdier som tradisjonell og moderne er benyttet for å legitimere en nedtoning av administrasjonsutvalget. Historiker Francis Sejersted betegner strategien for å søke legitimitet fra en global symbolverden, framfor å søke legitimitet gjennom rutiner for medvirkning og innflytelse, som skjult makt eller manipulasjon (Sejersted 1997:35–36, referert fra Heiret 2003b). I det norske samfunnet har man hatt tradisjoner for sterke demokratinormer. Innenfor privat sektor, som er Sejersteds anliggende, har næringslivsledere søkt å oppnå tillit gjennom å “underlegge seg bedriftsdemokratiske prosedyrer”. Ved å erstatte slike prosedyrer med symboler baseres lederskapet på manipulasjon heller enn tillit, og står dermed i fare for å “gjøre legitimitetsgrunnlaget for næringslivets lederfunksjoner prekært”. Jeg mener Sejersteds argument er overførbart til kommunal sektor. Poenget som Sejersted griper er spørsmålet om hvorvidt organisasjoner *kan* betraktes ut ifra et endringsperspektiv der rasjonalitet og målorientering står sentralt. Et slikt endringsperspektiv bygger på et lineært historiesyn, der det antas at organisasjoner beveger seg i retning av større effektivitet, bedre kvalitet og høyere måloppnåelse. Resultatet av dagens endringsforsøk kan godt bli endring. Spørsmålet er imidlertid i hvilken retning. Dersom dagens ideer om det moderne søkes implementert i kommuneorganisasjonen, kan vi på sikt bli vitne til en mobilisering av motmakt. Det er tema for kapittel 10.

9.9 Oppsummering

Tema i dette kapitlet har vært medvirkningens begrunnelse. Jeg har argumentert for at medvirkningens begrunnelse må ses i relasjon til det indre miljøet i organisasjonen, men også til samfunnet for øvrig. Jeg reiste i den forbindelse to problemstillinger. Den første var:

- Hvordan begrunnes medvirkning i de ulike kommunene som studeres?

Medvirkning begrunnet ut ifra et nytteperspektiv har gjerne vært en begrunnelse som har vært fremmet av arbeidsgiversiden i norsk arbeidsliv. Mine data viser også at ledere er tilbøyelige til å vurdere nytteargumentet som noe viktigere enn øvrige ansatte. Likevel ser det perspektiv hvor medvirkning er begrunnet i nytte ut til å ha stor oppslutning blant ansatte i alle de seks kommunene som inngår i denne undersøkelsen. Halvparten av arbeidstakerne er eksempelvis enig i at medvirkning er veldig viktig fordi det fører til en mer effektiv drift. Nesten like mange mener også at medvirkning er ”veldig viktig” fordi ”alles syn bør telle like mye”. Vurderingene av disse to medvirkningsbegrunnelser er forbausende like i de seks kommunene. Jeg finner det likevel overraskende at effektivitet har en så sentral posisjon som medvirkningsbegrunnelse. Det kan se ut til at kommunalt ansatte beveger seg mot det som tradisjonelt har vært arbeidsgivernes legitimering av medvirkning. Jeg har i dette kapitlet hevdet at koblingen mellom medvirkning og effektivitet må relateres til den oppmerksomhet som har vært rettet mot begreper som effektivitet og måloppnåelse i det offentlige ordskiftet omkring utviklingen innenfor kommunal sektor. Vektlegging av effektivitet, og medvirkning grunnet i nytte, framstår i tråd med det rådende bildet om det moderne og tidsriktige.

Ser vi imidlertid på den rettighetsbaserte medvirkningen finner vi klare forskjeller mellom kommunegruppene. Ansatte i de tradisjonelle kommunene vurderer medvirkning som viktig fordi det ”begrenser ledelsens makt over de ansatte” i langt større grad enn det ansatte i NPM-kommunene gjør. Ansatte i de tre tradisjonelle kommunene framstår derfor i denne undersøkelsen som mer opptatt av maktbalanse mellom ansatte og ledelsen. Dette bringer oss over til den andre problemstillingen som ble reist i dette kapitlet:

- I hvilken grad kan medvirkningens begrunnelse relateres til organisatorisk struktur og ledelsesprinsipper?

Til tross for at ansatte i de tradisjonelle kommunene vektlegger det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet i større grad, har jeg ingen indikasjoner som tyder på at maktforholdene i disse tre

kommunene er mer asymmetriske. Hvorfor det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet vurderes som mindre viktig av ansatte i NPM-kommunene er derfor av interesse. Jeg har søkt å forklare dette ved hjelp av 1990-tallets empowerment-tankegang, samtidig som jeg også har benyttet meg av Nils Brunssons idealtypiske framstillinger av henholdsvis selskapet og den politiske organisasjon. Jeg har plassert de tradisjonelle kommunene nærmere den politiske organisasjon, og innenfor denne type institusjon finner Brunsson at konflikter fungerer som strukturerende prinsipper. Konfliktstrukturer, motstridende argumenter og motsetningsfylte interesser preger hverdagen innenfor denne idealtypiske institusjonen, og fokus er rettet mot framgangsmåte framfor resultater. Dette er en beskrivelse som på mange måter også passer med de empiriske funnene i denne studien. Vi har eksempelvis sett at det er større motsetninger blant lederkollegiet i kommune A, B og C. Samtidig har vi sett at toppledelsen vurderes som noe mindre strategiske.

Innenfor den idealtypiske framstillingen av selskapet er fokus flyttet fra framgangsmåte til mål og resultater. For å få til en mest mulig effektiv produksjon er det viktig å begrense interne motsetninger og diskusjoner, fordi dette tar tid bort fra det som gir institusjonen legitimitet – nemlig hvor effektivt og godt selskapet betjener sine kunder. Enhet og samstemmighet, eller det jeg har kalt ”vi”, etterstrebes derfor i stor grad. Igjen ser vi at dette passer med de empiriske funnene. Det har vært arbeidet aktivt – og særlig blant ledere – innenfor NPM-kommunene med å etablere et ”vi”. Dette har medført at lederne framstår som mer like hverandre. Innenfor NPM-kommunene kommuniseres verdier som engasjement, stå-på-vilje og positivitet sterkt. Dette er også innebygd i praktiseringen av empowerment, der vi har sett at ansatte gis medvirkning over jobbnære beslutninger og oppgavehåndtering for å frigjøre ”positiv energi”. Vi har også sett at empowerment benyttes som strategi når ny struktur skal etableres lenger nede i arbeidsorganisasjonen. Ansatte inviteres til å medvirke i innsparingstiltak, og slik kobles medvirkning også til synliggjøring og markedsføring av den ansattes egenskaper. Det kan derfor se ut til at man innenfor de omorganiserte kommunene etablerer ideen om den ”*passende identitet*”. Det å kreve medvirkning kan i en sann kontekst bli forbundet med trekk som endringsuvillighet og lite fleksibilitet, og tillitsvalgte vil kunne oppleve mindre gjennomslagskraft. Dette så vi tegn til i kapittel 8, der tillitsvalgtes posisjon som henholdsvis maktfaktor og kvalitetssikrer blir vurdert som lavere i NPM-kommunene. For at tillitsvalgte skal kunne ivareta oppgaven som ansattes innflytelseskanal er de avhengige av rutiner som skaper forutsigbarhet. Dette står i kontrast til fleksibilitet, et begrep som vektlegges sterkt innenfor den moderne organisasjon, og også i de tre NPM-kommunene, der vi finner spor av både funksjonell spesialisering og diskontinuerlig omorganisering.

Jeg vil derfor konkludere med at medvirkningens begrunnelse til en viss grad kan relateres til organisasjonsstruktur og ledelsesprinsipper. Men dette er ikke hele forklaringen. Vi må nemlig supplere bildet ved å skue ut over organisasjonens grenser. Jeg har vist at begreper som effektivitet og måloppnåelse har vært vektlagt både i det offentlige ordskiftet og i kommuneloven. Jeg har også vist til andre studier som peker på et normskifte, der medvirkning kobles tettere mot det nyttemotiverte medvirkningsperspektivet. Ytre forventninger om endring kombinert med store NPM-inspirerte endringer ser ut til å ha gjort makt som fenomen til et ikke-tema. Framfor å tro at det råder harmoni innenfor disse kommuneorganisasjonene, tror jeg et riktigere svar kan være at makt som fenomen er blitt mer skjult. Skjult i blant annet ideen om det moderne og ideen om den foretrukne arbeidstaker. Vår historie har imidlertid lært oss at utviklingen langt ifra er lineær. Endringens retning er, som før nevnt, derfor ikke gitt. Det er tema for denne avhandlingens siste kapittel.

Kapittel 10

Hva skjer i møtet mellom det kommunale bedriftsdemokratiet og New Public Management? Spørsmålet har vært denne studiens hovedanliggende, og har vært belyst gjennom empiriske studier i seks norske kommuner. Jeg har valgt å betrakte New Public Management som et uttrykk for det globale presset som rettes mot de arbeidslivsrelasjonene som har preget Norge og Skandinavia i etterkrigstiden. Dette globale presset har blant annet vært kjennetegnet av nyliberalismens krav om økt markedstekning, deregulering, konkurranseutsetting og fristilling. Jeg har operasjonalisert dette ved å studere om og hvordan det kommunale bedriftsdemokratiet endres når det møter ledelses- og organisasjonsideer som bygger på et mer individuelt og nyttemotivert medvirkningsperspektiv. Dette arbeidet lar seg derfor godt plassere i samtidas interesse for "den bebudede endringen" – som også har vekket til live en interesse for "helsetilstanden" til de institusjoner som har kjennetegnet og regulert norske og skandinaviske arbeidslivsrelasjoner.

10. KONTINUITET FRAMFOR BRUDD

Det kommunale bedriftsdemokratiet og NPM satte hverandre stevne i en periode der globalisering vokste fram som et av offentlighetens og samfunnsvitenskapens mest omdiskuterte fenomen, og møtet er i seg selv å betrakte som en konsekvens av globaliseringsprosesser. Det er intet nytt i at organisasjonskonsepter og ledelsesteknikker spres over verdenshavene, noe både taylorismen og fordismen er eksempler på. Det nye er spredningens hastighet og utbredelse. I dag spres organisatoriske formelementer, eller institusjonaliserte standarder (Røvik 1992/1998), umiddelbart gjennom internett, noe som resulterer i at de samme standarder i realiteten kan dukke opp i Australia, New Zealand og Norge samtidig. Globalisering blir da også av flere samfunnsteoretikere betraktet som en overskridelse i retning av en prinsipielt annen orden, der eksempelvis noen strukturer, kulturtrekk og prinsipper er satt ut av spill (Se blant annet Heiret 2003b, Guneriusen 1999, Bauman 1998, Hettne 1990).

10.1 En varslet endring

Sett fra et pessimistisk ståsted er det knyttet stor utrygghet til framtida. Usikkerheten er blant annet relatert til faren for at nasjonalstaten, som ramme om prosjekter som demokrati og velferdsstat, men

også som en intervenserende aktør i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker,⁹⁹ undergraves av en globalisert økonomi som svekker de nasjonale fellesskapenes styringsmuligheter. Dette kan rokke ved selve grunnlaget for demokratisk innflytelse – både i form av borgerdemokrati og arbeidstakerdemokrati (Albrow 1996, Hettne 1990). Den økonomiske globaliseringen, som har vært ledsaget av et press mot regulerende lover og avtaler, representerer på nasjonalt nivå en utfordring for arbeidslivsrelasjonene. På lokalt nivå er det en tilsvarende utfordring som møter bedriftsdemokratiet innenfor private så vel som offentlige arbeidsorganisasjoner. Innenfor kommunal sektor, som er mitt anliggende, er også den interne organiseringen og tjenesteproduksjonen satt under debatt. Toneangivende institusjoner som OECD hevder eksempelvis at den norske velferdsstaten er blitt for stor og kostbar, og begreper som effektivisering, konkurranseutsetting og privatisering er sentrale i den pågående debatt. Dette er alle begreper som berører hverdagen til kommunalt ansatte der oppgaveløsning, tjenesteproduksjon og arbeidsorganisering diskuteres og evalueres – om enn i noe ulik grad. Sverre Lysgaards (1961/1985) synliggjøring av på den ene siden det teknisk-økonomiske systems umettelige krav og på den andre siden arbeidstakernes behov for beskyttelse framstår dermed som en høyst aktuell problemstilling i dagens kommunale arbeidsorganisasjon.

Hensikten med å rette blikket mot møtet mellom et importert knippe organisasjons- og ledelsesprinsipper og det kommunale bedriftsdemokratiet var i utgangspunktet drevet av et ønske om å tegne et bilde av bevegelsen – å gripe den endringsprosessen jeg antok å finne innenfor kommuneorganisasjonen. Jeg stilte i den forbindelse et overordnet spørsmål:

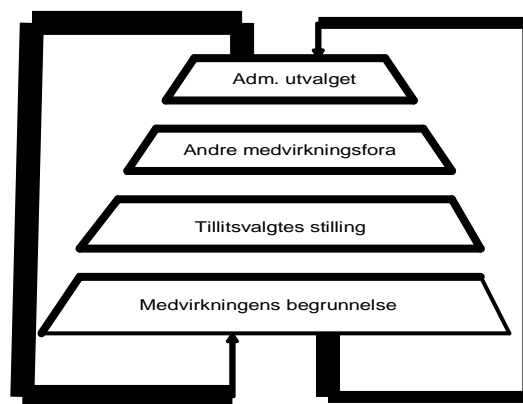
Har kommuneloven åpnet for endringer som svekker den kollektive innflytelseskanalen innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen?

Svaret på spørsmålet er ja: Jeg har i denne studien funnet at forutsetningene for kollektive medvirkningsordninger er i endring. Dette ser ut til å påvirke ansattes muligheter for direkte og indirekte innflytelse i den kommunale arbeidsorganisasjonen. En overordnet konklusjon som her likevel bør løftes fram er at det kommunale bedriftsdemokratiet, med sin vekt på kollektive medvirkningsordninger, snarere er preget av kontinuitet enn brudd. I dette siste kapittelet oppsummerer jeg de funn som er presentert under de ulike kapitlene, og ser disse i lys av de problemstillingene som ble reist i kapittel 3. Avslutningsvis reiser jeg noen nye spørsmål som vokser fram i kjølvannet av denne studien.

⁹⁹ Staten kan sies å ha fungert både som en garantist for arbeidsgivernes styrings- og eiendomsrett og en beskytter av arbeidstakernes sikkerhet og interesser.

10.2 Kort om funn

Når medvirkning og derfor også en mulig innflytelse studeres, er det viktig å synliggjøre hvem og/eller hva som påvirker medvirkningens rammer: Hvilke betraktes som ”naturlige” områder for medvirkning, og derfor også en mulig innflytelse? NPM som konsept, eller også som et kart som uttrykker den ”rette” måten å organisere og lede den moderne kommunen på, har gjennom hele studien representert en viktig uavhengig variabel. Studiens hovedproblemstilling er søkt belyst i fem empirisk belagte kapitler (5, 6, 7, 8 og 9). Hensikten har vært å vise hvordan lov- og avtaleverket, politisk sammensetning, institusjonalisering av ny rådmanns- og topplederrolle og organisatorisk struktur henholdsvis kan begrense og utvide medvirkningens rammer og handlingsrom. Jeg har også søkt å vise hvordan medvirkningens begrunnelse – i samfunnet så vel som i den kommunale arbeidsorganisasjonen – kan påvirke ansattes innflytelse når det gjelder form, grad og arena. Dette kan illustreres ved hjelp av følgende figur:



Figur 10.1: Inntak til å studere det kommunale bedriftsdemokratiet

Jeg tenker meg at medvirkning og innflytelse i arbeidsorganisasjonen er å forstå som en dynamisk prosess, der ulike medvirkningsfora – fra det lovbestemte administrasjonsutvalget til ledelsesinitierte samarbeidsutvalg – er med på å påvirke tillitsvalgtes stilling. Manglende innflytelse i organisasjonens ulike medvirkningsfora vil kunne reise tvil – i første omgang – om tillitsvalgtes kompetanse. Som jeg kommer tilbake til under, så vi i kapittel 8 tegn til dette. Vi fikk der indikasjoner som kan tolkes som at arbeidstakere i NPM-kommunene har tillit til tillitsvalgtsystemet, men er noe mer skeptiske til den tillitsvalgtspraksis som har vært ført i disse kommunene. Jeg betrakter arbeidstakernes vurderinger av det kollektive medvirkningssystemet for å være farget av den kunnskap, forståelse og erfaring den

enkelte ansatte har om systemets ulike nivåer, men også av den anseelse som tillitsvalgtsystemet har i organisasjonen som helhet. Jeg antar også at tillitsvalgtes antatte grad av innflytelse på sikt vil kunne røre ved kollektive medvirkningsordningers legitimitet i organisasjonen. I kapittel 3 omtalte jeg at fleksibilitet er å betrakte som rutinens motpol. Dersom fleksibilitet institusjonaliseres som sentral verdi i organisasjonen, er det rimelig å anta at dette blant annet vil påvirke medvirkningspraksisen og – i tråd med figuren over – i siste instans også *medvirkningens begrunnelse*.

Jeg startet med det øverste nivået i figuren over – det som også representerer det øverste trinnet i kommuneorganisasjonens medvirkningshierarki. Dette var tema i kapittel 5, der følgende problemstilling ble diskutert:

- I hvilken grad har lovfestingen av administrasjonsutvalget styrket kommunens overordnede partssammensatte utvalg som innflytelseskanal for kommunalt ansatte?

Problemstillingen ble operasjonalisert ved å undersøke *om* og eventuelt *hvordan* lovens skille mellom politikk og administrasjon påvirker administrasjonsutvalgets status, betydning og rolle.

10.2.1 Når politikerne trekker seg tilbake: En omfordeling av makt?

Jeg har hevdet at kommuneloven i utgangspunktet åpnet for en omfordeling av makt og innflytelse over arbeidsgiverrelaterte spørsmål. Juridisk ble det lagt til rette for en utstrakt delegering av beslutningsmyndighet fra den politiske til den administrative sfære, med rådmannen som mottaker. Rådmannsrollen ble også gitt en ny definisjon: Fra å være en leder blant flere, ble rådmannsrollen nå definert som ”administrasjonens suverene leder”. *Samtidig* ble de folkevalgte garantert en reell overordnet beslutningsmyndighet gjennom lovfestingen av administrasjonsutvalget. Lovfestingen av administrasjonsutvalget sikret også – for første gang i historien – kommunalt ansatte en juridisk rett til å delta i diskusjoner og beslutninger som omhandler arbeidsgiverrelaterte spørsmål. Kommuneloven fra 1992 markerer derfor et skille i forhold til ansattes medvirkning og innflytelse. Dette må imidlertid ikke tolkes som at ansatte og deres tillitsvalgte sto uten medvirkningsfora og innflytelse i årene før ny lov. Båndene mellom kommunepolitikere og tillitsvalgte har i etterkrigstiden i mange kommuner vært sterke, noe som har sikret tillitsvalgte stor grad av innflytelse over arbeidsgiverrelaterte spørsmål.

Kommunelovens vektlegging av å separere politikk fra administrasjon kan dels betraktes som et ønske om profesjonalisering, og dels som et ønske om å begrense de nevnte båndenes styrke, og følgelig svekke tillitsvalgtes tilgang på strategiske alliansepartnere, og derigjennom innflytelse. Jeg har omtalt

den styrkede rådmannsrollen på den ene siden, og lovfestingen av administrasjonsutvalget på den andre siden, som en lovens tvetydighet.

10.2.2 Avpolitisering av arbeidsgiverspørsmål

Jeg finner at administrasjonsutvalgets status, betydning og rolle som et viktig medvirkningsorgan er redusert i samtlige kommuner som er studert. Dette må ses i lys av at lovens vekt på profesjonalisering av henholdsvis den politiske og den administrative sfære i stor grad er under institusjonalisering i de seks kommunene, om enn i ulik grad. Skillet mellom politikk og administrasjon har gjort det vanskeligere for tillitsvalgte å benytte politikere som base for strategiske allianser. Dette skyldes delvis at kontakten mellom folkevalgte og tillitsvalgte framstår som mindre legitim, og delvis det faktum at folkevalgte reserverer seg fra denne type kontakt fordi de har mangelfull informasjon om det som skjer i arbeidsorganisasjonen. Det å komme hovedtillitsvalgte i møte blir også betraktet som synonymt med en mistillitserklæring til rådmannen, noe de folkevalgte i utgangspunktet reserverer seg fra.

Politikernes tilbaketrekning fra arbeidsgiverrelaterte spørsmål som ansettelse, lønn, organisatorisk endring og andre utviklingsoppgaver ser jeg tegn til i samtlige kommuner. Tilbaketrekningen har likevel vært mest markant i NPM-kommunene. I disse kommunene framstår rådmannen og toppledelsen som mer autonome i forhold til den politiske sfære. Tidligere ”naturlige” administrasjonsutvalgsoppgaver er nå delegert rådmannen og administrasjonen, uten at nye oppgaver er kommet til. Dette har gitt rådmannen og toppledelsen større handlingsrom, og har bidratt til å utvide området for det som betraktes som rene ledelsesbeslutninger. Jeg har derfor konkludert med at arbeidsgiverrelaterte spørsmål av overordnet karakter i NPM-kommunene i stor grad søkes holdt utenfor den politiske sfære. Dette bringer oss over til den andre problemstillingen som ble diskutert i kapittel 5:

- Har administrasjonsutvalgets stilling noen sammenheng med hvordan rådmannsrollen utøves?

I NPM-kommunene framstiller rådmenn nedgraderingen av administrasjonsutvalgets viktighet og tapping av utvalgets arbeidsoppgaver som del av en *naturlig* utvikling. Jeg har imidlertid argumentert for at dette snarere er å betrakte som en *ønsket* utvikling, sett fra rådmenns og toppledelsens ståsted. Når en ny rådmanns- og topplederrolle skal utvikles og institusjonaliseres er det i rådmannens interesse å redusere administrasjonsutvalgets virkeområde. Et aktivt administrasjonsutvalg kan true rådmannens posisjon slik den står omtalt i kommuneloven (§ 22/23), ganske enkelt fordi forholdet mellom administrasjonsutvalget og rådmannen er uklart i lovteksten. Et sterkt administrasjonsutvalg

vil ikke bare stride mot andre bestemmelser i kommuneloven, men også mot et vesentlig element innenfor NPM, der lederes rett til å lede understrekes sterkt.

Studiet av administrasjonsutvalgets utvikling berører ikke bare situasjonen i de seks kommunene som er studert. Nedgradering av utvalgets status og virkeområde forteller oss noe om toleransen for formalisering og regulering i en tid der fristilling og liberalisering vektlegges sterkt i diskusjonen om utviklingen innenfor statlig og kommunal sektor. Nedgraderingen av administrasjonsutvalgets status, betydning og rolle kan derfor ses i lys av et større bilde. Jeg har i denne teksten betraktet NPM som et ledelses- og organisasjonskonsept som søker å dreie den politiske organisasjon i retning av selskapet som idealtipe. Innenfor selskapsidealet har en innretning som administrasjonsutvalget liten plass, fordi administrasjonsutvalget – sett fra ledelsens ståsted – kan betraktes som et *handlingsbegrensende* forum. Når utvalget framstår som særlige svekket i de tre NPM-kommunene bør dette derfor ses i lys av at nye forestillinger, roller og normer forsøkes institusjonalisert i kommuneorganisasjonen, og at man i den ”kommunale diskurs” søker å fylle administrasjonsutvalget med et innhold som plasserer det i kategorien ”*tradisjonelt og bakstrevsk*”. Mens folkevalgte i NPM-kommunene omtaler utvalget som tilbaketrasket, framstår rådmenn som mer offensive i sin negative karakteristik. Hovedtillitsvalgte på sin side omtaler administrasjonsutvalget som en viktig ”sikkerhetsventil”. Administrasjonsutvalget framstår som et åsted for en klassifikasjonskamp der tradisjonelt og bakstrevsk versus moderne og tidsriktig representerer motpolene.

Når forholdet mellom administrasjonsutvalget og rådmannen i lovteksten er uklart, kan det se ut til at grensene mellom de to ”funksjonene” må angripes eller forsvares gjennom det Bourdieu omtaler som en ”aktiv kamp”. De klassifikasjonssystemene som benyttes for å fastsette grensene blir da ifølge Bourdieu i mindre grad redskaper for kunnskap enn redskaper for makt (Bourdieu 1979/1995:234). I en tid der de administrative lederes rett til å lede understrekes, er det liten legitimitet for folkevalgte å ”trække i rådmannens og administrasjonens bed”, som en informant sier. De samme folkevalgte har også gitt sine rådmenn i oppgave å endre den kommunale arbeidsorganisasjonen. Kommune- og fylkestingsvalget i 1999 endret den politiske sammensetningen i mine kommuner. Dette resulterte i at høyre innok ordførerstolen i fem av de seks kommunene. Den borgerlige fløy har tradisjonelt hatt ønske om å avpolitisere arbeidsgiverrelaterte spørsmål, og også i mitt utvalg framstår de som motvillige mot å ta opp kampen, klassifikasjonskampen, om grensene sammen med de tillitsvalgte som også er representert i utvalget.

I utgangspunktet kan det hevdes at lovfesting av administrasjonsutvalget ikke har styrket utvalgets stilling. Dette bør likevel nyanseres. For det første vet vi ikke hvilken rolle utvalget hadde fått i de ulike kommunene dersom det *ikke* var blitt innlemmet i loven. For det andre viser utviklingen i en av kommunene (E) at utvalget til en *viss* grad kan revitaliseres dersom tillitsvalgte mobiliserer, blant annet ved å ta aktiv kontakt med politikerne. Det viser seg likevel at *kombinasjonen* av ny kommune-lov og NPM har medført at ansattes medvirkning og innflytelse i større grad enn tidligere er blitt et rådmannsspørsmål. Vi har fått en overføring av beslutningsmyndighet fra de folkevalgte til rådmannen og toppledelsen. Dette har gitt rådmannen og toppledelsen større innflytelse over spørsmål som berører organisatorisk utforming og endringer, innføring av nye ledelsesverktøy, ansettelse, innsparinger og lønsspørsmål. Når denne type beslutninger avpolitiseres og blir gjenstand for diskusjon og avgjørelser i topplergruppa, vil rådmannen og toppledelsen også ha større råderett over slike beslutninger. Dette begrenser tillitsvalgtes autonomi i forhold til rådmannen og toppledelsen, fordi det nå er rådmannen og den øvrige toppledelsen – og ikke de folkevalgte – som i stor grad avgjør *om* og *når* tillitsvalgte skal involveres i beslutningsprosessene. Likevel, med ett unntak velger den samlede toppledelsen å involvere tillitsvalgte, men dette skjer gjerne på et tidspunkt der premissene er lagt. I en kommune (F) var imidlertid hovedtillitsvalgte på undersøkelsestidspunktet avskåret fra involvering i beslutningsprosesser. Dette bringer oss over på det neste nivået i figur 10.1: Andre medvirkningsfora.

10.3 Medvirkningens handlingsrom: Nye betingelser for tillitsvalgte?

Rådmannsrollen er formelt styrket i den reviderte kommuneloven. Dette sikrer likevel ikke rådmannen faktisk innflytelse eller endog makt i den kommunale arbeidsorganisasjonen. Makt viser til en situasjon preget av symmetriske relasjoner, noe jeg har relatert til aktørenes tilgang på maktressurser. Maktressurser som i denne sammenheng framstår som særlig viktige, både for toppledelsen og tillitsvalgte er gruppesamhold, ekspertise og – som nevnt over – strategiske allianser. Disse maktressursene kan således sies å henholdsvis begrense eller utvide medvirkningens handlingsrom. I den forbindelse reiste jeg følgende problemstilling:

- Er forutsetningene for tillitsvalgtes innflytelse over arbeidsorganisasjonens valg, prioriteringer og strategi endret som følge av at NPM-inspirerte ledelses- og organisasjonsprinsipper innføres i kommuneorganisasjonen?

Denne problemstillingen var tema for kapittel 6, der jeg søkte å finne svar på om administrasjonsutvalget som viktig medvirkningsorgan erstattes av andre partssammensatte fora i kommuneorganisasjonen. Til grunn for denne problemstillingen lå det en antakelse om at avhierarkisering og

utøvelse av ledelse påvirker tillitsvalgtes muligheter for innflytelse. Forholdet mellom tillitsvalgte og ledere på ulike organisatoriske nivåer var derfor et sentralt tema.

10.3.1 Har ledelse betydning?

Den kommunale topplederrollen understrekes både i kommuneloven og i NPM. Jeg finner også at toppledere i henholdsvis NPM-inspirerte og tradisjonelle kommuner vurderer sin rolle forskjellig. I de tradisjonelle kommunene beskriver etatssjefer og/eller sektorsjefer seg primært som fagpersoner, og lederidentiteten er tettere koblet til et faglig ansvar for egen etat/sector eller enhet. Forholdet mellom ledere på samme nivå, og mellom ledere og rådmannen, beskrives som relativt godt, men uttalelsen ”Som et lederteam fungerer vi dårlig” er her en gjenganger. Ideen om enhetlig og managementorientert ledelse på etats- og sektorsjefsnivå framsto som et *ideal*, noe man strebet etter, men følte man ikke fikk til i praksis. På bakgrunn av ledernes omtale av seg selv og den øvrige ledergruppa har jeg konkludert med at gruppesamholdet i den kommunale toppledelsen ikke framstår som spesielt sterkt. Dette ser ut til å gi hovedtillitsvalgte et større spillerom i arbeidsorganisasjonen, noe som også bidrar til å øke de hovedtillitsvalgtes betydningen for rådmannen: Støtte fra hovedtillitsvalgte synes å representere en viktig kilde til legitimitet for rådmannen. Dette sikrer hovedtillitsvalgte medvirkningsarenaer der spørsmål om kommunenes strategier og utvikling diskuteres.

10.3.2 Vi og gruppesamhold

En organisasjon vil framstå som mer konsolidert når organisasjonsmedlemmene preges av en felles virkelighetsoppfatning. I NPM-kommunene har rådmannen og topplederne arbeidet med å fremme en managementorientert og helhetlig ledelse både i topplederkollegiet og blant ledere på resultatenhetsnivå. Her blir det forventet at lederne er talsmenn og kvinner for et felles ”vi”: ”Særinteresser” rettet mot eget fagområde skal vike til fordel for et helhetlig lederperspektiv. Min empiri viser også at de øverste posisjonene i kommunehierarkiet framstår som mer samstemte i den forstand at deres beskrivelser av innhold, utfordringer og praksis i tilknytning til lederrollen er forholdsvis like innad i kommunene. Det er likevel variasjoner mellom kommunene i denne gruppen – både i intensiteten i integrasjonsforsøkene og i graden av konsolidering. Lederne i kommune F framstår som mest integrerte: Resultatenhetslederne opplever å være del av en ledergruppe med forpliktende relasjoner seg imellom, og til rådmannen. Det ser ut til å eksistere et gruppesamhold, noe som også representerer en maktressurs i organisasjonen. I denne kommunen hadde man imidlertid en betydelig ”lederavskalling” på veien mot etablering av helhetlig ledelse, noe som kan ha bidratt til større *likhet* i lederkollegiet. Jeg har tolket gruppesamholdet blant lederne, og ledernes lojalitet til rådmannen, som en viktig forklaring på at hovedtillitsvalgtes tilgang på medvirkningsarenaer og den opplevde grad av

innflytelse var sterkt redusert på undersøkelsestidspunktet. Hovedtillitsvalgte mente seg ekskludert fra diskusjoner om arbeidsorganisasjonens prioriteringer og utvikling, og hadde heller ingen andre strategiske allianser – eksempelvis folkevalgte – de kunne benytte for indirekte å påvirke rådmannens og ledergruppas beslutninger. I denne kommunen hadde imidlertid ledelsen prioritert medvirkningsarenaer på resultatnivå.

10.3.3 Maktressurser og ledelsens behov

I de øvrige fem kommunene finner jeg at både plass- og hovedtillitsvalgte har medvirkningsfora. De sentrale partsutvalgene mellom hovedtillitsvalgte og toppledelsen ga her hovedtillitsvalgte en reell mulighet for innflytelse, og i kommune D og E (NPM-kommuner) opplevde de tillitsvalgte at det sentrale medvirkningsforumet oppveide tapet av et aktivt administrasjonsutvalg. Jeg har relatert dette til hovedtillitsvalgtes tilgang på maktressurser. For ledelsen, men også for tillitsvalgte, representerer partssammensatte fora en mulighet for å økonomisere med maktressursene.

I de to NPM-kommunene trekker rådmenn og toppledelsen fram hovedtillitsvalgtes posisjon som betydningsfulle andre. Maktressurser i form av ekspertise og gruppesamhold, og i de tre tradisjonelle kommunene også strategiske allianser i form av bånd til folkevalgte, sikrer hovedtillitsvalgte medvirkningsarenaer og muligheter for innflytelse. Når det gjelder rollen som betydningsfulle andre viser imidlertid det kvantitative materialet at dette er relatert til arbeidstakernes kjønn og lønnstrinn, men rådmenn og toppledelsen betrakter hovedtillitsvalgte som forvaltere av en viktig X-faktor: Usikkerhet. Det er viktig for toppledelsen å sikre seg støtte fra tillitsvalgte, fordi dette bidrar til å legitimere beslutninger i kommuneorganisasjonen, ikke minst beslutninger som berører endringer i ansattes hverdag. Videre representerer en god relasjon til hovedtillitsvalgte en mulighet for toppledelsen til å kvalitetssikre beslutninger, men også – kanskje viktigst – til å disiplinere hovedtillitsvalgte gjennom å tilby medvirkningsarenaer og dermed forsøke å avskjære forsøk på å gjenopprette bånd til folkevalgt, som tross alt er en mulighet som rådmennene ønsker å unngå. Ønsket om å unngå ”innblanding” fra den politiske sfære er dels begrunnet ut ifra at dette forkludrer prosesser og stjeler tid, og dels i at det kan bety et visst statusstap og forlegenhet i fall folkevalgte *skulle* finne på å imøtekomme hovedtillitsvalgtes forsøk på kontakt i form av en aktiv inngripen.

Behovet for å kvalitetssikre beslutninger, for legitimitet og for disiplinering var ikke like tydelig i alle kommuner. I de kommunene der man arbeidet med å innføre et klart skille mellom politikk og administrasjon, og der ny rådmanns- og topplerolle var under utvikling – kommune D og E – framsto behovet for disiplinering og legitimitet som viktigst. Av rådmannen og toppledelsen ble de

partssammensatte fora betraktet som en arena for synliggjøring og institusjonalisering av nye kommunikasjonslinjer. Foraene fungerte derfor også som en kilde til kontroll over hovedtillitsvalgtes behov for strategiske allianser. Hovedtillitsvalgte i to av NPM-kommunene (D og E) opplevde imidlertid at ny organisering og ny ledelse hadde bidratt til å gi dem større muligheter for innflytelse enn tidligere. I kommune F hadde hovedtillitsvalgte i utgangspunktet vært en viktig legitimitetsbase for rådmannen, men under min datainnsamling endret dette seg, og resultatenhetslederne framsto som rådmannens legitimitetsbase.

10.3.4 Sammenheng mellom likhet og flinkhet

I avsnitt 10.2.3 hevdet jeg at de folkevalgtes tilbaketrekning fra arbeidsgiverrelaterte beslutninger har ført til at hovedtillitsvalgte framstår som mindre autonome i forhold til rådmannen og toppledelsen. I den forbindelse finner jeg at i samtlige kommuner synes klimaet mellom hovedtillitsvalgte og toppledelsen å ha sammenheng med opplevelse av *likhet*. Rådmenn og toppledere beskriver den *flinke* tillitsvalgte som en tillitsvalgt som i stor grad tenker på samme måte som toppledelsen. Relasjonen mellom begrepene likhet og flinkhet indikerer at tillitsvalgte i rollen som vaktbikkje er lite akseptert i den kommunale arbeidsorganisasjon. Dette gjenspeiler seg enda sterkere på avdelings- eller enhetsnivå. Her synes enhets- eller avdelingsleders vurdering av den tillitsvalgte i stor grad å påvirke partsarbeidet, både når det gjelder grad av formalisering, møtehyppighet og møteagenda. Dette må nok en gang ses i sammenheng med tillitsvalgtes tilgang på maktressurser – eller rettere sagt: Manglende sådanne.

Manglende maktressurser på enhetsnivå har sammenheng med at *tid* og *nærhet* oppleves som to begrensende faktorer. Plasstillitsvalgte har sjelden frikjøpt tid til å arbeide med fagforeningssaker, og flere opplever det som tidvis vanskelig å benytte arbeidstiden til denne type oppgaver. Denne opplevelsen er snarere relatert til en *følelse* enn faktiske reaksjoner fra ledere og/eller kolleger: Man føler at man gjør noe galt overfor kollegaer når man forlater arbeidet for å utføre tillitsvalgtoppgaver, men infomrantene understreker at ”ingen sier noe til det”. *Ledelsesnærhet* omtales også som til tider begrensende på tillitsvalgtrollen. Dette forklares ved å henvise til rollebytte: Det kan oppleves vanskelig å gå fra den i utgangspunktet asymmetriske rollen som underordnet til å bli en samarbeidspartner eller eventuell motpart. Samarbeidspartner og/eller motpart er roller som forutsetter et mer symmetrisk autoritetsforhold enn det som plasstillitsvalgte opplever å ha i de ulike organisasjonene. Det er forskjellig praksis i forhold til når man møtes, hvordan man møtes og hva man diskuterer, og tillitsvalgtes innflytelse på enhets- og avdelingsnivå framstår som svært varierende. Rollen som plasstillitsvalgt er rett og slett en rolle som bærer preg av manglende rutiner, og er i mindre

grad institusjonalisert i kommuneorganisasjonen. Når det innenfor NPM-kommunene særlig fokuseres på å desentralisere beslutningsprosesser til enhetsnivå, må dette betraktes som en svakhet. Likevel viser mine funn at det kommunale bedriftsdemokratiet søkes videreført – og vi kan derfor se tydelige tegn til kontinuitet framfor brudd.

I kapittel 6 så vi altså at kommunelovens vektlegging av rådmannsrollen og bruk av managementorientert ledelse har medført at ledere vurderer seg selv ulikt, og i tråd med kommunegruppeinndelingen. Tillitsvalgtsystemet framstår imidlertid ikke som nevneverdig forskjellig i de seks kommunene, med unntak av kommune F. I to av NPM-kommunene opplever hovedtillitsvalgte å ha større grad av innflytelse etter omorganiseringsprosessene enn tidligere. Etter å ha gått nærmere inn i materialet har jeg likevel konkludert med at den kommunale topledelsen har modellmakt: Likhet framstår som en viktig forutsetning for hovedtillitsvalgtes innflytelse. Hovedtillitsvalgtes muligheter for innflytelse synes derfor å rammes av det Bourdieu (1979/1995) omtaler som ”tilskrivende bedømmelser”, der hovedtillitsvalgte må agere i henhold til det som anses å være i samsvar med toppledelsens virkelighetsoppfatning, og der utviklings- og løsningsorienterte hovedtillitsvalgte favoriseres. Men hvordan oppleves dette sett fra ansattes ståsted? Dette har jeg relatert til arbeidstakernes vurderinger av både topledelsen og tillitsvalgtsystemet, og vi er dermed over til det tredje trinnet i pyramiden under avsnitt 10.2. I kapittel 7, 8 og 9 framstilles eventuelle endringer sett fra ansattes ståsted.

10.3.5 Tilvenning av nye ideer om organisering og ledelse

Innenfor den internasjonale ledelseslitteraturen antas det at kutt i antall ledernivåer – avhierarkisering – og managementorientert ledelse bidrar til tettere bånd mellom ledere og ansatte. Dette antas videre å påvirke arbeidstakernes bruk av innflytelseskanal. Jeg reiste derfor en tredje hovedproblemstilling:

- Utfordres den kollektive innflytelseskanalen av individuelle strategier for innflytelse som følge av ny ledelse og ny organisering?

Ulike sider ved problemstillingen ble diskutert i kapittel 7 og 8. I kapittel 7 var jeg særlig interessert i å undersøke om jeg fant indikasjoner på det jeg i avsnitt 1.2 omtalte som økt individualisering og institusjonens fall.

10.3.6 Økt individualisering

Det kommunale bedriftsdemokratiet presses ikke bare ovenfra. Samfunnsvitenskapelig forskning viser også til et tiltakende press nedenfra: Det blir hevdet at vi lever i en tid kjennetegnet av individuelle selvrealiseringsprosjekter, noe som svekker oppslutningen rundt kollektive ordninger og institusjoner.

Sett i et slikt perspektiv er det kollektive medvirkningssystemet utfordret av at verdier og preferanser er i endring. Endrede verdier og preferanser hos nåværende og potensielle medlemmer vil kunne redusere tillitsvalgtes makt i organisasjonen, blant annet som resultat av fallende medlemstall og mindre interesserte fagorganiserte, noe som vil kunne svekke tillitsvalgtes maktbaser; gruppesamhold og ekspertise.

I kapittel 7 lette jeg etter sammenhenger mellom på den ene siden alder og utdanning, og på den andre siden ansattes holdninger til det å være fagorganisert. Jeg finner imidlertid at arbeidstakere i stor grad velger å være fagorganiserte. Dette er riktignok korrelert med alder og ansiennitet, men i aldersspennet fra 26 til 60 år er organisasjonsprosenten stabil på 89 prosent. Det er ansatte med under to års ansiennitet som i mitt utvalg i størst grad er uorganiserte. Mitt materiale gir ingen svar på om ”turnoveren” blant arbeidstakerne i mine kommuner er økende – om det er flere som slutter før de når ”toårgrensen”. Innenfor modernitetsdebatten hevdes det at vår tilknytning til arbeidsstedet blir svakere (Sennett 2001, Bauman 1998), og også empiriske studier fra norske kommuner tyder på at kommunalt ansatte sitter løsere i de kommunale organisasjonene (se eksempelvis Rødvei 2000). Studier av den såkalte generasjon x er imidlertid gjennomført i en periode der arbeidsmarkedet var svært stramt, en situasjon som er endret i løpet av det siste året. Siden mine funn tyder på at kommunale arbeidstakere i noen grad sosialiseres til fagforeningsmedlemskap, vil en eventuell økt mobilitet representere en utfordring for det kollektive medvirkningssystemet. Som gruppe hadde imidlertid de uorganiserte innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen i mine kommuner ingen av de karakteristika vi gjerne tillegger signifikante andre.

Jeg konkluderer derfor med at den kommunale etikette i stor grad tilsier at man som arbeidstaker støtter opp rundt kollektive medvirkningsordninger gjennom fagforeningsmedlemskap – også de unge og de høyt utdannede, både når det gjelder å være fagorganisert og å benytte tillitsvalgtassistanse. Det er også interessant at bruk av tillitsvalgte er noe høyere i NPM-kommunene enn i de tre øvrige. Betyr dette en revitalisering av den kollektive innflytelseskanal? Det var et spørsmål som blant annet ble diskutert i kapittel 8, der tillit var et sentralt begrep.

10.3.7 Toppledelsens og tillitsvalgtsystemets tillit

Et vesentlig utvalgs-kriterium i valg av kommuner var bruk av NPM-inspirerte organisasjons- og ledelsesprinsipper. Hovedbegrunnelsen for dette var å kunne studere om ansatte vurderer tillitsvalgtsystemet annerledes innenfor en avhierarkisert og managementorientert kommuneorganisasjon. Mer presist var jeg ute etter å undersøke om behovet for tillitsvalgte avtar i de NPM-

inspirerte kommunene som følge av økt individuell innflytelse og en mer lydhør ledelse. I kapittel 8 startet jeg derfor med å undersøke det jeg omtalte som ansattes tillit til toppledelsen.

Mine funn viser at arbeidstakerne synes å mangle tillit til den kommunale toppledelsen i samtlige kommuner. Jeg finner heller ingen støtte for at avhierarkisering og managementorientert ledelse har medført at toppledelsen vurderes som mer inkluderende i NPM-kommunene; jeg finner snarere indikasjoner – om enn ikke signifikante – på det motsatte. Vi har imidlertid sett at toppledelsen her betraktes som mer strategiske. Dimensjonene inkluderende og strategisk har jeg relatert til en henholdsvis varm og kald ledelseskomponent. Når toppledelsen, sett fra ansattes ståsted, framstår som mer strategiske, har jeg satt dette i sammenheng med at begreper som effektivitet, måloppnåelse og målstyring har vært sentrale i den pågående debatten om utviklingen innenfor statlig og kommunal sektor. Det å agere strategisk har derfor vært en viktig kilde til legitimitet innenfor det kommunale felt. Dette synes imidlertid ikke å ha slått positivt ut i arbeidsorganisasjonene. Ansatte i samtlige kommuner mener rådmannen i dag har for stor grad av innflytelse over strategiske så vel som operasjonelle beslutninger.

Mens toppledelsen oppleves som distansert fra de ansattes hverdag, framstår forholdet til nærmeste leder som preget av tillit. Vi har også sett at jo mer positivt innstilt man er til sin nærmeste leder, desto mer positivt innstilt er man også til toppledelsen. Den lederen som står nærmest de ansatte synes derfor å fungere som ”signifikante andre” i arbeidsorganisasjonen.

Vi har sett at organisasjonsmodell påvirker arbeidstakernes vurderinger av de tillitsvalgte. Ansatte i de tradisjonelle kommunene er mer tilbøyelige til å betrakte tillitsvalgte som en kilde til makt og kvalitetssikrere enn arbeidstakere i de NPM-inspirerte kommunene. Forklaringen synes likevel ikke å ha sammenheng med at tillitsvalgtsystemet har mistet legitimitet. Ansatte i samtlige kommuner ønsker å øke hoved- og plasstillitsvalgtes grad av innflytelse i arbeidsorganisasjonen. Arbeidstakere i NPM-kommunene er imidlertid mer uenige i påstanden om at tillitsvalgte og toppledelsen bør samarbeide om utviklingen av kommuneorganisasjonen, og det er også en større andel arbeidstakere i NPM-kommunene som mener tillitsvalgte tenker for likt ledelsen. Funnene *kan* indikere at det blant arbeidstakere i NPM-kommunene er noen som ønsker seg klarere fronter mellom tillitsvalgte og ledelsen, noe som kan tyde på at tilliten til de personene som satt i tillitsvalgtvervene på undersøkelsestidspunktet var svekket.

I kapittel 8 så vi også at ansattes lønnstrinn og ledelsesrelasjoner skaper valgmuligheter for ansatte, noe som synes å svekke tillitsvalgtsystemets legitimitet som innflytelseskanal. Eksempelvis vil høyt

lønnede ansatte redusere hovedtillitsvalgtes grad av innflytelse. Det er likevel viktig å understreke at jeg ikke finner støtte for at denne andelen er økende. Jeg finner eksempelvis at yngre arbeidstakere i større grad enn eldre ønsker at hovedtillitsvalgte skal ha stor grad av innflytelse. Og som omtalt over: Når det gjelder ansattes opplevde grad av egeninnflytelse er også denne lik – og ingen signifikante forskjeller kan relateres til organisasjonsform.

10.3.8 Om delegering, opplevd grad av innflytelse og synlighet

Min empiri har vist at kommunestyrene i de seks kommunene har fulgt opp lovens intensjon om delegering av arbeidsgiveransvar og beslutningsmyndighet til administrasjonen. Delegeringsgraden på undersøkelsestidspunktet var imidlertid varierende; lengst hadde man gått i de tre NPM-kommunene. Her har rådmannen også videredelegert beslutningsmyndighet til resultatenhetsledere. Det er derfor noe overraskende at jeg ikke finner utslagsgivende ulikheter mellom de to kommunegruppene når det eksempelvis gjelder ansattes vurderinger av rådmannens, nærmeste leders og den enkelte ansattes opplevde grad av innflytelse. Likevel vet vi at nedbygging av ledernivåer og satsing på kvalitet og effektivitet har stått sterkt i disse kommunene, og videre legges det vekt på oppgavedelegering, noe som ifølge ”teorien” skal medføre myndiggjorte ansatte. Det er rimelig å anta en sammenheng mellom myndiggjorte ansatte og arbeidstakeres opplevde grad av egeninnflytelse. Jeg finner heller ingen indikasjoner på at ansatte betrakter plassstillitsvalgtes grad av innflytelse som sterkere i NPM-kommunene. Vi har faktisk sett at det motsatte er tilfellet: Ansattes vurderinger av plassstillitsvalgtes (og hovedtillitsvalgtes) grad av innflytelse vurderes som lavere i NPM-kommunene. Jeg har argumentert for at dette må ses i sammenheng med det rådende medvirkningsperspektivet vi finner i organisasjonen, noe som bringer oss over til det siste eller første trinnet i ”pyramiden” i figur 10.1. Vi går derfor også i gang med å konkludere i forhold til den siste problemstillingen:

- Tyder mine funn på at medvirkningens begrunnelse er i endring?

10.3.9 Medvirkningens begrunnelse

I samtlige kommuner mener arbeidstakerne at medvirkning er viktig for å høyne organisasjonens effektivitet – det *nyttmotiverte* medvirkningsperspektivet står derfor sterkt. Jeg finner videre at det *demokratiske* aspektet – at alles syn skal telle like mye – vurderes som en nesten like viktig medvirkningsbegrunnelse. Arbeidstakerne i de tre NPM-kommunene er imidlertid langt mindre opptatt av det *rettighetsbaserte* medvirkningsperspektivet, der medvirkning begrunnes som viktig for å begrense arbeidsgivernes makt i arbeidsorganisasjonen. Dette har ingen sammenheng med at toppledelsen i de tradisjonelle kommunene oppleves som mer autoritær, og at ansatt her vurderer sin

innflytelse som lavere. Forklaringen må derfor være en annen. Jeg har relatert dette til at NPM som organisasjons- og ledelseskonsept bygger på en harmonimodell der ”vi” er et sentralt element.

Innenfor NPM er det et mål å igangsette en kulturell endring, der det sentrale er effektivitet og kvalitet rettet mot kunden, et mål det nærmest er umulig – eller i alle fall høyst illegitimt – å motsette seg. Når harmoni og ”vi” vektlegges blir konflikt og makt ikke-temaer. Utviklingen innenfor NPM-kommunene har etter min mening klare paralleller til Brunssons (1994) framstilling av forsøk på å bevege den politiske organisasjon mot *selskapet* som idealtipe. Innenfor det idealtypiske selskapet er det å begrense diskusjoner, uenigheter og alternative handlinger avgjørende, fordi det sentrale er ikke *hvordan* i form av framgangsmåte, men *hva* i form av resultater. Det samme finner vi innenfor NPM, noe som også forklarer konseptets ønskede brudd med den byråkratiske organisasjonsform der regler, rutiner og grenser vektlegges – altså framgangsmåten. Når målrettet handling er i fokus, blir det essensielt å begrense divergerende meninger og argumenter, og det blir avgjørende å dreie medvirkningen i en strategisk og nyttemotivert retning. Empowerment som medvirkningsstrategi blir innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen i stor grad benyttet som et strategisk ledelsesverktøy, noe som plasserer det innenfor et nyttemotivert medvirkningsperspektiv.

Det nyttemotiverte medvirkningsperspektivet vektlegger medvirkning over jobbnære beslutninger, og det er ad hoc-preget: Medvirkningens fokus endres når målet endres. Innenfor NPM-kommunene finner jeg eksempelvis at medvirkning i prosjektgrupper, der innsparing og nedbemanning diskuteres, omtales som empowerment-rettede tiltak. Arbeidstakere som sitter i denne typen prosjektgrupper, en hyppig brukt metode når endringer skal implementeres i organisasjonen, plukkes ut av ledere og/eller tillitsvalgte. Det er gjerne arbeidstakere som har rykte på seg for å være løsningsorienterte, positive og fleksible. For den enkelte arbeidstaker blir det å delta i denne typen prosjektgrupper en åpning til alternative karriereveier og framtidige jobbmuligheter. Medvirkning i form av det å være løsningsorientert, positiv og fleksibel gir arbeidstakerne en mulighet til å framstå i tråd med den identiteten som vektlegges innenfor arbeidsorganisasjonen. Denne typen medvirkning synes derfor å inngå i et slags bytte mot synlighet. Hvor bringer så dette oss hen?

10.4 Avslutning - et spørsmål om endring eller kun justeringer?

I løpet av de siste årene har en rekke forskningsbidrag stilt spørsmålstegn ved hvor stor effekt NPM har hatt på offentlig sektor. I de samme forskningsbidragene tilbakevises påstanden om at NPM bidrar til en konvergerende utvikling i vestlige land (Se blant annet Christensen og Læg Reid 2001a, Pollitt og Bouckaert 2000, Premfors 1998, Naschold 1996). I denne studien har jeg søkt å undersøke om vi

innenfor den norske kommuneorganisasjonen er vitne til en prosess der det ”gamle” viker for det ”nye” i den forstand at kollektive innflytelseskanaler erstattes med individuelle strategier for innflytelse. Jeg har funn som peker i to retninger.

På den ene siden har vi sett at det kommunale bedriftsdemokratiet videreføres – også i NPM-kommunene. Institusjonalisering av medvirkningsfora både på lokalt og sentralt nivå i kommuneorganisasjonen er eksempler på dette. Mine funn viser også at ansatte ønsker at tillitsvalgte skal ha stor grad av innflytelse i en framtidig arbeidsorganisasjon. Jeg finner heller ikke at den enkelte arbeidstaker opplever å ha større grad av innflytelse i NPM-kommunene. Dette er funn som vitner om kontinuitet framfor brudd: Den kollektive innflytelseskanalen ser ikke ut til å stå overfor et press som skyldes at arbeidstakerne i dag opplever den som overflødig. På den annen side har vi også sett at den kommunale toppledelsen ønsker å benytte medvirkning som et strategisk ledelsesverktøy. Dette er gammelt nytt innenfor privat sektor, noe som ble synliggjort i kapittel 2. I kommunal sektor er imidlertid dette av nyere dato. Det som da framstår som et interessant spørsmål er om det strategiske nytteperspektivet sprer seg som den rådende medvirkningsbegrunnelsen også blant ansatte i arbeidsorganisasjonen. Mine data peker i en slik retning. Effekten kan da like fullt bli en endring som påvirker den kollektive innflytelseskanalen, og som vil presse fram mer individuelle strategier for innflytelse. Denne endringen er ikke nødvendigvis en effekt av at arbeidstakere nå opplever å ha like muligheter for innflytelse, og at individuelle relasjoner erstatter tillitsvalgtkanalen. Nytteperspektivets stilling *kan* snarere være av mer ”strategisk art”: At det innenfor det kommunale *feltet* hersker en plausibelhetsstruktur der det er begreper som effektivitet og nytte snarere enn likhet og rettferdighet som betraktes som legitime argumenter for medvirkning og innflytelse.

Som ledelses- og organisasjonskonsept har NPM vært markedsført av OECD og denne institusjonens forsknings- og utviklingsprogram PUMA. Ifølge Rune Premfors (1998) har PUMA vært båret oppe av en *historie* der ”let managers manage” har vært et viktig element (Savoie 1994:63). Desentralisering av beslutningsmyndighet, nytt lederskap i offentlige organisasjoner og en økt service- og brukerorientering på produksjonsnivået ble fra 1980-tallet vektlagt innenfor offentlig sektor. Men dette var ikke nok: Staten måtte også ”*make managers manage*” (Premfors 1998:142). En radikal endring av strukturer og incentiver til både ledere og deres organisasjoner måtte til for at offentlig sektor skulle kunne forbedres i form av økt effektivitet og dyktighet, noe som skjøt fart i løpet av 1990-årene. Det andre elementet innenfor forsknings- og utviklingsprogrammet PUMA var en identifisering av helter og ”*verstinger*”. Heltene var de som lå i forkant av utviklingen, deriblant New

Zealand, som allerede på midten av 1980-tallet var i ferd med å etablere *the management state* og som ble selve symbolet på at NPM nyttet. Ifølge Premfors var ”verstingene”, eller etternølerne, de umoderne som førte en uopplyst og fullstendig meningsløs kamp mot reformene. Deres mulighet lå i å følge i de ledende nasjonenes fotspor. Slik sett fikk også PUMA klare symbolske assosiasjoner: Bildet av det moderne og det bakstreverske ble etablert.

Også i denne studien har vi sett at NPM-elementer framstår som viktige *markører* for kommunene dersom målene er å framstå som endringsvillige og moderne, mål som har gitt stor grad av legitimitet i løpet av de siste tiår. Kommuner som tenker ”nytt” trekkes fram av Kommunenes Sentralforbund og i media for øvrig. NPM-inspirerte styrings- og organisasjonsprinsipper kan likevel holdes frakoblet det daglige livet i organisasjonen, og leve sitt liv i dokumenter og personalpolitiske retningslinjer uten at de får innvirkning på ansattes hverdag. Det er derfor heller ikke gitt at nytte som viktig medvirkningsbegrunnelse *institusjonaliseres* i den kommunale arbeidsorganisasjon. På den annen side kan det skje påvirkninger på lang sikt som følge av at organisasjonen vil være i besittelse av dissonante elementer (Clemens 1999) som skaper spenninger og posisjoneringer som individer og organisasjoner forholder seg til innenfor det kommunale feltet. Endring – avinstitusjonalisering og institusjonalisering på samfunnsnivå så vel som i den enkelte arbeidsorganisasjon – involverer maktmobilisering. En slik maktmobilisering kan identifiseres i det kommunale feltet, blant annet ved at nye spilleregler søkes innført i den kommunale arbeidsorganisasjonen.

10.4.1 Kommuner som felt med nye spilleregler?

Christensen og Lægread beskriver Norges tilnærming til NPM i løpet av de siste to tiår som forsiktig og gradvis. De to statsviterne mener likevel å merke at tilnærmingen til NPM framsto som mer radikal fra midten av 1990-tallet og utover (2001a:95), og omtaler NPM som ”(...) en reformmyte har fått et ’ideologisk hegemon’ som spres på tvers av landegrensene (...)” (2001b:72). Det kan med andre ord se ut til at det er vanskelig å stå i mot. De pågående omorganiseringsprosjektene som har preget norske kommuner kan tolkes som et forsøk på å få en mer fleksibel arbeidsorganisasjon. Sennett (2001) omtaler denne type fleksibilitet som diskontinuerlig reorganisering som benyttes som virkemiddel for å imøtekomme omgivelsenes krav til kvalitet og effektivitet. Diskontinuerlig reorganisering representerer imidlertid en stor utfordring for tillitsvalgte fordi det medfører brudd med rutiner. Rutinebrudd vanskeliggjør tillitsvalgtes muligheter for innsyn i, og kontroll over, beslutningsprosesser, og kan påvirke tillitsvalgtsystemet som institusjon fordi institusjonelle innretninger nettopp bygger på gjentakende handlinger – rutiner. Rutiner skaper forutsigbarhet og bidrar til tillit og trygghet (Berger og Luckmann 1966, Giddens 1984, Luhmann 1988, Zucker 1986 og 1988). Når hovedtillitsvalgte ikke

kan benyttet folkevalgte som strategiske alliansepartnere, vil verden kunne bli uforutsigbar, og tillitsvalgte på ulike nivåer vil i stor grad måtte forholde seg til ledelsens framstilling. Dette vil være med på å øke ledelsens modellmakt.

10.4.2 Flexibilitet, effektivitet og forutsigbarhet

Som fagorganiserte har vi forventninger om at tillitsvalgte ivaretar våre interesser i arbeidsorganisasjonen. Dersom fleksibilitet og rutinebrudd dyrkes i en arbeidsorganisasjon vil tillitsvalgte kunne oppleve tap av tillit, fordi de vil kunne få problemer med å oppfylle medlemmenes forventninger til informasjon *om* og innvirkning *på* både pågående og planlagte endringer. Dette har vi sett tegn til i det empiriske materialet som er presentert, der tillitsvalgte i NPM-kommunene synes å være utsatt for et visst press. De administrative topplederne som står ansvarlig for endringsprosessene har også et ønske om å utvide området for det som defineres som ledelsesbeslutninger. Dette begrunnes ut ifra kompetanse eller profesjonalisering, helhetstenkning og ikke minst effektivitet: Beslutninger skal fattes raskt innenfor dagens kommunale arbeidsorganisasjon. Men fleksibilitet kan også vise seg som et tveegget sverd for toppledelsen. En diskontinuerlig reorganisering vil skape problemer for toppledelsen med hensyn til å opparbeide seg tillit i arbeidsorganisasjonen. Generelt synes den kommunale toppledelsen å være preget av manglende tillit blant ansatte, og i de kommuner der man har foretatt store organisatoriske endringer scorer toppledelsen noe dårligere på det jeg har omtalt som den varme ledelseskomponenten.

Jeg har vist til at institusjonalisering er å forstå som avleiring (se kap.1 og 8). Tolbert og Zucker (1996) betrakter institusjonalisering som en prosess som strekker seg over et tidsperspektiv på flere år. Det er først i ettertid at vi kan reflektere over at en struktur eller en ordning er blitt institusjonalisert: Den tas for gitt og representerer del av et doxa. I min studie har jeg ingen eksempler på avleiring av strukturer som kan forbindes med NPM. Jeg mangler også eksempler på avleiring av strukturer som vil påvirke og endog endre ansattes strategier og muligheter for medvirkning og innflytelse i kommuneorganisasjonen. "Mine" NPM-kommuner befinner seg som sagt et sted mellom tilvennings- og objektiviseringsfasen. Et tegn på at nye innretninger er i ferd med å institusjonaliseres er tilstedeværelsen av en tilvenningsprosess – en tilstand der organisasjonsmedlemmer tolker og forstår ulike begreper på en tilnærmet lik måte: Begreper fylles der et distinkt sett av verdier bidrar til å gi organisasjonen en strukturkarakter og en identitet – det dannes bilder og forestillinger. Dette er en kritisk fase i en institusjonaliseringsprosess, og utfallet er til dels avhengig av *hvem* i organisasjonen, og i samfunnet for øvrig, som støtter og gjør seg til talsmenn eller promotorer for det nye (ibid.) I denne studien ser vi klart konturene av to grupper med signifikante andre: Tillitsvalgte, til tross for at

disse synes å være under et visst press i NPM-kommunene, og nærmeste leder. Signifikante andre vil, i den grad de støtter toppledelsen, kunne fungere som viktige promotorer for dennes ideer om organisasjon og ledelse (ibid.).

Jeg har tidligere omtalt at habitus viser til den sosiale arven vi bærer med oss, og som preger våre oppfatninger, våre tenkemåter og vår virkelighetsforståelse. Et felt er et sosialt rom som er befolket av individer, og som individer har vi en habitus som kan forstås som vår måte å møte verden på. Felt og habitus er relasjonelle begreper som får mening og innhold i kraft av hverandre (Bourdieu 1994/1995). Vår habitus er rotfestet, men fleksibel nok til at vi kan orientere oss i nye sammenhenger. Dersom vi velger å betrakte norske kommuner som et felt i tråd med Bourdieus definisjon, vil dette feltet være preget av ulike krefter som står mot hverandre, og som kjemper mot hverandre om hvordan spillet innenfor feltet skal spilles. Jeg har argumentert for at vi synes å være inne i en fase der ansattes medvirkning og innflytelse fra toppledernivå i større grad benyttes som strategisk ledelsesverktøy, og der medvirkning og innflytelse blir forsøkt ”fylt” med et nytt innhold. Dette vil kunne endre medvirkningens fundament. Det kommunale feltet er på mange måter preget av det Bourdieu omtaler som heterodoksi, og vil følgelig kunne endres som følge av kampen om hegemoniet. Heterodoksi er karakterisert av at det foregår en ”kamp om klassifikasjonene”, der ”slaget” står om *hvem* som skal ha rett til å definere og navngi, og hva som skal telle som verdifullt innenfor feltet (Danielsen og Nordli Hansen 1999:66). Dette vil i så tilfelle påvirke innflytelsens form, grad og arena. Det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet er, som vi har sett i NPM-kommunene, på mange måter plassert utenfor den rådende plausibilitetsstrukturen for medvirkning og innflytelse. Et rettighetsbasert medvirkningsperspektiv vil heller ikke samsvare med forestillingen om det jeg i kapittel 9 omtalte som en *passende identitet*. I de tre NPM-kommunene har vi sett at det innenfor arbeidsorganisasjonen i større grad blir tilrettelagt for direkte medvirkningsordninger. I disse direkte medvirkningsordningene deltar de ansatte i kraft av sin kompetanse, eller i kraft av å skulle forsvare arbeidsgivernes grenser og sin egen markedsrett. Her synes igjen klassifisering og det Bourdieu (1979/1995) omtaler som ”tilskrivende bedømmelser” å få betydning fordi det kan betraktes som et forsøk på å innstifte en varig forskjell:

”(...) *interessen* for det som legges merke til er aldri uavhengig av *interessen* av å se dette. Dette er tydelig ved klassifikasjoner som bygges opp rundt et stigmatiserende trekk (...).” (Bourdieu 1979/1995:231)¹⁰⁰

¹⁰⁰ Forfatterens egen uthevelse.

Bourdieu skriver videre at det interessante isoleres fra alle øvrige trekk ved en person, og det interessante framstår egentlig som former for anklager. Bourdieu skriver:

”Stigmaets logikk minner om at et individs eller en gruppes sosiale identitet er gjenstand for kamper. I disse kampene kan de stigmatiserte, og mer allment alle sosiale subjekter i egenskap av at de også er potensielle objekter for kategorisering, ikke svare på denne partielle oppfattelsen av dem som innsnevrer dem til én av deres egenskaper på en annen måte enn ved å trekke fram og definere seg selv gjennom den beste av sine egenskaper, og, mer generelt, gjennom å kjempe for å få gjennomslag for det klassifikasjonssystemet som er mest gunstig for de egenskapene de har, eller også kjempe for å gjøre det rådende klassifikasjonssystemets vurderinger så fordelaktige som mulig i forhold til det de er og det de har.” (Bourdieu 1979/1995:232)

Innenfor det kommunale feltet, men også i den offentlige debatt omkring endringer av kommunal og statlig sektor, kan vi finne igjen forsøk på å klassifisere ”det gamle” og ”det nye”. Ulike karakteristika og tilskrivninger benyttes for å framstille noe som attråverdig og derfor også noe som bakstreversk: Det å representere det tradisjonelle har en negativ klang i den kommunale hverdag. I denne studien har jeg søkt å synliggjøre dette i ulike sammenhenger, og samlet kan dette framstilles som følger:

Tabell 10.1: Forestillinger om det tradisjonelle og det moderne.

Tradisjonelt og bakstreversk	Moderne og tidsriktig
Regelorientert	Mål- og resultatorientert
Stivt/rutinepreget	Fleksibelt
Posisjons-/rolleorientert	Oppgaveorientert
Gruppeorientert	Individorientert
Tillitsvalgte som vaktbikkjer	Tillitsvalgte som samarbeidspartnere
Likhet og rettferdighet	Effektivitet og fleksibilitet
Faglig leder	Managementorientert leder
Rettighetsbasert medvirkning	Nyttmotivert medvirkning
Ansatt	Medarbeider
Diskusjoner	Konsensus
Oppdelt og segmentert	Helhet og ”vi”

I mitt utvalg finner jeg igjen ideen om det tradisjonelle og det moderne. Denne klassifikasjonskampen framstår som mer tydelig i de tre NPM-kommunene. Ikke minst var dette tydelig i betraktninger omkring administrasjonsutvalget som altså av toppledelsen omtales som et etterslep fra ”den gamle tida”. Vi har sett at dette har hatt effekt på utvalgets status, betydning og rolle. Jeg vil derfor hevde at administrasjonsutvalget som partssammensatt organ på mange måter er blitt ”offer” i kampen mellom det ”tradisjonelle” og ”moderne”, og utvalgets svekkede posisjon i de tre NPM-kommunene kan derfor betraktes som en konsekvens av at nye forestillinger, roller og normer er i ferd med å institusjonaliseres i kommuneorganisasjonen. Dette bildet er i vår sammenheng preget av begreper som handling, mål, resultater, dynamikk og fleksibilitet, der tillitsvalgte som forpurrer ledelsens strategi blir en slags ”matter out of place” (Douglas 1966/1991). Ideen om det moderne og det

tradisjonelle har også konsekvenser for hvordan partsforholdet praktiseres i andre medvirkningsfora i organisasjonen. Vi har sett at tillitsvalgte i rollen som vaktbikkje, og som vektlegger likhet og rettferdighet, er lite akseptert i arbeidsorganisasjonens øvre hierarkiske nivåer på tidlig. Denne klassifikasjonskampen dreier seg derfor om forsøk på frakobling og avinstitusjonalisering av en rekke institusjonaliserte begreper. Det eksempelvis å bytte ut begrepet ”ansatt” med ”medarbeider” kan betraktes som forsøk på å utydeliggjøre eventuelle asymmetriske relasjoner. Men hvorfor?

Sosiologen Arve Hjelseth (1993) skrev på tidlig 1990-tallet at den neoklassiske økonomi er blitt en norm for evaluering av ulike offentlige institusjoner, og at effektivitet er blitt viktigere enn alternative mål som likhet og rettferdighet. Hjelseths poeng er at den neoklassiske økonomiske teori har vunnet et retorisk hegemoni, som gjør at den infiltrerer samfunnet, også der det tidligere var en slags enighet om at oppgavene var av en slik art at markedsøkonomien kom til kort. Det samme poenget opptar Dag Østerberg, når han skriver om legitimering av inntektsforskjeller i Norge. Østerberg skriver: ”Hovedlegitimeringen av inntektsforskjeller synes nemlig å være et *legitimt fravær* av rettferdiggjørelse” (1997:318), og videre at inntekt ervervet på markedet anses for å være hinsides rettferdighet og urettferdighet (ibid.). Når markedstankegangen også blir sentral innenfor den kommunale arbeidsorganisasjonen *kan* vi tenke oss en tilsvarende utvikling i forhold til hvordan medvirkning og innflytelse begrunnes i det kommunale feltet. Men perioder der kollektive medvirkningskanaler framstår som svekkede, som resultat av blant annet organisatoriske endringer og ny ledelse, kan likevel etterfølges av perioder med økt mobilisering rundt nettopp denne type ordninger (Bradley et. al. 2000., Trygstad 1995).

10.4.3 En fortegnen framstilling?

Ved å tre inn i det kommunale feltet har jeg blitt slått – som flere ganger nevnt – av hvordan utviklingen beskrives som *naturlig*. Den framstilles naturlig i den forstand at utviklingen går i en retning som er gitt, det blir en form for historisisme som Karl R Popper (1957) kritiserte en del teorier for å predikere: Altså at det finnes utviklingstendenser eller lovmessigheter i historien, og som gjør oss i stand til å forutsi framtiden. Når utviklingen framstilles på en slik måte fratrar det motstanderne legitimitet til å opponere, og det gir utviklingstilhengerne en opplevelse av å være på vinnerlaget. Vi får modelltapere og modellvinnere. De NPM-organiserte kommunene ser derfor i utgangspunktet ut til å befinne seg på vinnerlaget, ikke minst fordi individet settes i sentrum, noe som også i tid faller sammen med ideen om det individualiserte samfunn, der *selvet* har blitt det viktige realiseringsprosjektet. Vi har hørt at institusjonelle innretninger som klasse, politiske partier, kirken, familien og ikke minst fagorganisasjoners stilling står for fall. Tilbakegangen for sistnevnte -

fagorganisasjonene – ble og blir relatert til et svekket arbeiderkollektiv. I løpet av de siste årene har det imidlertid kommet nye empirisk funderte bidrag, der institusjonenes oppløsningstendenser til en viss grad tilbakevises. Døving (2002) viser for eksempel i sin avhandling at vi, med hensyn til familien, har trukket forhastede konklusjoner hva angår fragmentering og oppløsning. Han argumenterer for at opplevelsen av fragmentering og oppløsningstendenser i høy grad er livsfasebestemt. Samtidig viser målinger fra Norsk Monitor at i perioden 1985 til 1999 er stadig flere norske innbyggere av den oppfatning at lønnsforskjellene i Norge er blitt for store. Fra 1995 til 1997 og videre til 1999 er det også et jevnt tilsig av norske statsborgere som mener utjevning fortsatt er en viktig offentlig oppgave, noe som reiser tvil om den påståtte individualiseringen.¹⁰¹ Leiulfsrud (2000) viser til funn i samme retning, og som i min sammenheng er særlig interessante. I en studie av utviklingen innenfor det svenske samfunn, der fagorganisasjonene – og da i særdeleshet svensk LO – er tema, skriver han:

“Institutions continue to exert a very considerable influence in an era when a growing number of researchers and commentators are talking about the breakdown of traditional institutions and about increasingly 'autonomous' and institutionally independent projects.” (ibid., s. 22)

Også Bradley m.fl. (2000) er kritiske til den påståtte forvitringen og fragmenteringen som særpreger vår tid. De hevder at studiet av endringer, og da særlig de endringer som er relatert til arbeidslivet, er preget av myter. Om myter sier forfatterne:

*“Myths by this definition are ways that people in specific cultural contexts make sense of the worlds they inhabit and account for prevailing patterns of social interaction. The phrase indicates that we are exploring myths about work which are developed and used **within work organization**. But the myths are also actively “at work” in that they **influence future development** within the organization. This is because they are so widely believed that people use them as basis for actions and decision-making.” (Ibid., s. 2-3)¹⁰²*

Bradly og kollegaer omtaler ”the notion of globalization” (ibid. s. 2) som en av vår tids mest sentrale myter, og viser videre til at globalisering benyttes som forklaring på de mange endringene som preger arbeidslivet i den vestlige verden. De hevder at økningen i deltidsstillinger, forekomsten av mer fleksible relasjoner mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, nedleggelse av industribedrifter og flytting av produksjon og arbeidsplasser begrunnes med å henvise til den globaliserte økonomien. En annen sentral myte er myten om fagforeningenes død, også denne har vist seg sterkt overdrevet: Det er en myte at fagforeninger og tillitsvalgte har utspilt sin rolle i organisasjoner preget av ”high-commitment”, hvor ledelsen og ansatte arbeider sammen som partnere. Fagforeningenes tilbakegang

¹⁰¹ Norsk Monitor: Hedonist eller idealist? <http://www.mmi.no/fast>

¹⁰² Forfatterens uthevelse.

i Storbritannia må snarere kobles til mantraet ”la ledelsen lede”, og en påfølgende maktforskyvning, enn til endrede preferanser blant ansatte (ibid., s. 166). Slik sett framstår tillitsvalgtes svekkede rolle mer som en styrt og ønsket utvikling – en utvikling preget av deregulering og liberalisering. Jan Heiret skriver i sin kritikk til globaliseringsdebatten:

”Heller ikke systemet av arbeidslivsrelasjoner er preget av globalisering. Ikke bare det norske, men også de andre europeiske systemene har beholdt sine nasjonale særpreg. Og for Norges del må vi huske på at et særlig kjennetegn helt siden 1950-tallet har vært et forhandlingssystem som er ment å skulle fungere i en åpen, internasjonal konkurransesituasjon” (2003b:216)

De her nevnte bidragene kan plasseres innenfor det som jeg i kapittel 1 omtalte som globaliseringsskeptikerne. Globaliseringsskeptikerne reiser tvil om de endringene som i dag påstås å prege vår tid faktisk er å regne som effekter av stadig mer globalisert verdensøkonomi der nasjonalstaten med sine institusjoner står maktesløse, eller om det vel så mye kan være et nasjonalt og politisk fundert ønske om å bevege samfunnet i en viss retning. Som del av en ”global reformbølge” har også NPM lyktes med å markedsføre endring som tilstand, samtidig som dette organisasjons- og ledelseskonseptet har hatt stor effekt i forhold til å institusjonalisere ideen om det bakstreverske – det tradisjonelle – og det moderne – det attråverdige – i den kommunale arbeidsorganisasjon. Runar Døving har gjennom studier av familien, slektsnettverk og naboskap, sosiale fenomener som også gjerne omtales som (2002) skriver i sin avhandling at:

*”Endring forventes i retning av mer og mer rasjonalitet, mer beregning (...). Jeg finner at sosial organisasjon og kognitive kategorier er overordnet ideologisk modernitet som postulerer en individualistisk og liberal ideologi og teleologisk endringsprosess. Jeg finner at det jeg vil kalle det hegemoniske modernistiske paradigmet har **endring** som det modus samfunnet skal være i.” (ibid., s. 309)¹⁰³*

Men historien har lært oss at utvikling ikke er lineær. Retningen kan med andre ord snu. Dette er også Brunsson (1994) inne på, når han skriver at både den politiske institusjon og selskapet har hatt sine storhetstider. Dette åpner også for mulighet for mobilisering av motmakt, noe som i så fall ville ha klare paralleller til forsøkene på å taylorisere norsk arbeidsliv i midten av forrige århundre. Dette var forsøk som fikk sitt virkelige gjennombrudd i 1950-årene. Den gang framsto LO som en viktig drivkraft for en prosess der arbeideren ikke bare frivillig, men entusiastisk skulle la seg ”selv-taylorisere” til å bli til “en slags menneskelig maskin” (Halvorsen 2000:225, sitert i Heiret 2003a). Arbeidstakernes oppslutning om taylorismen og produktivitetsarbeidet var imidlertid mer lunken, blant annet fordi arbeidsgiverne ikke ønsket å forhandle om produktivitetsgevinsten. I den forbindelse

viser Sverre Lysgaard (1961/1985) i sin analyse av arbeiderkollektivet at arbeidstakerne kan svare ved å danne uformelle kollektiver som setter egne standarder for arbeidstempo og ytelse. Lysgaard fant også at lojaliteten var sterkere til egen arbeidergruppe enn til ledelsens krav om økt innsats (ibid.). Dersom kravet om effektivitet og fleksibilitet blir sterkt kommunisert, både fra tillitsvalgte og ledelsen, tyder også mine funn på at arbeidstakerne *kan* svare med en kollektiv tilbaketrekning og beskyttelse. Vi kan derfor tenkes å gå inn i en fase der interessen for kollektivet på arbeidsplassen framstår med fornyet styrke. Den største faren i dag er etter min mening at vi er i ferd med å organisere et arbeidsliv der nettopp mytene danner grunnlag for de endringer som søkes gjennomført, fordi mytene i dag framstår som mer fristende enn de mer empirisk funderte studiene som viser at den bebudede endringen er sterkt overdrevet – både når det gjelder institusjonenes fall og individets selvrealiseringsprosjekter. Dette er imidlertid med på å understreke behovet for videre empirisk funderte studier der vi som forskere gjør endringens retning og innhold til tema. Men endring blir det, eller som Hylland Eriksen sier det: "(...) det som mer enn noe annet preger vår tid på kulturens område, er jo *bevegelsen som tilstand*".¹⁰⁴ (1994:35). Endringens retning er imidlertid ikke gitt, og det kan like fullt være at vi vil være vitne til større forskjeller og et stort lokalt mangfold snarere enn en mer ensartet verden. Kan hende blir vi rett og slett overrasket? Under NRK Dagsrevyens dekning av "Arbeidets dag" i 2002 kunne vi høre noen spede røster framføre Internasjonalen – antakeligvis for første gang. De var blonde, de var fikse, og de var kledd i dyp-blåe drakter med gullknapper og opptjente striper på. Dagen etter – på NRKs nettsider kunne vi lese:

"Det var god oppslutning rundt 1.mai-arrangementet i går. I Stavanger deltok over 4000 demonstranter i toget. Det er 1000 flere enn i fjor. Nærmere 300 braathens-ansatte demonstrerte mot SAS-ledelsen i 1. mai-toget. Bak fanen, "SAS sier vi er overflødige - ha en god tur!", marsjerte de braathens-ansatte i uniformer, og vakte stor oppsikt.(...) De ansatte viste i går at de er klare til kamp." (NRK, 02.05.02)

¹⁰³ Forfatterens egen uthevelse.

¹⁰⁴ Forfatterens egen uthevelse.

REFERANSELISTE

- Albrow, M (1996): *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*. Cambridge, Polity Press
- Almås m.fl. (1995): *Fra pliktsamfunn til mulighetstorg. Tre generasjoner skriver sin ungdom*. Trondheim: Senter for bygdeforskning, 5/1995.
- Alsioni, T., Kauppinen, T. og Ylöstalo, P (1994): *Workplace in Finland – new forms of bargaining and participation*. Helsinki: IIRA 4th Regional Congress, Finland 24.-26. August.
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Anvik, C.H. (m.fl.) (1999): *Arbeid og tilhørighet: Unge voksnes holdninger og tilpasninger til arbeidsmarkedet i Nordens periferier*. NF-rapport nr. 17, 1999. Bodø, Nordlandsforskning.
- Bachrach, P og Baratz, M.S (1970): *Power and Poverty. Theory and Practice*. New York, Oxford University Press.
- Beck, U. (1992): *Risk Society: towards a new modernity*. London: Sage.
- Baldersheim, H og Øgård, M (1999): *Vandringsmenn med sordin*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, /Kommunenes Sentralforbund.
- Bauman, Z (1998): *Globalization. The Human Consequences*. Cambridge, Polity Press.
- Berger, P.L og Luckmann, T (1966): *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth, Middlesex, Penguin.
- Bergh, T (1991): *Medbestemmelse som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. Bergen, LOS-senter. Notat 91/44.
- Bergh, T (1993): "Medbestemmelse eller opposisjon? Noen hovedtrkk ved den norske debatten siden 1945 om demokrati i arbeidslivet." I Bergh, T (red.): *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. s. 85-125. Oslo, Universitetsforlaget.
- Bild et. al (1998): Do Trade Unions Have a Future? The Case of Denmark. I *Acta Sociologica*, Vol. 41, No. 3, s. 195-208.
- Boroff, K. E og Lewin, D (1997): Loyalty, Voice and Intent to Exit a Union Firm: A Conceptual and Empirical Analysis. I *Industrial & Labor Relations Review*. Oct. 1997, Vol. 51, no. 1. s. 50 -63 (13 s.).
- Borum, Finn (1995): *Organization, power and change*. København, Handelshøjskolens forlag
- Botnedal, S (1992) : *Et ærlig arbeid. Sjokolade- og sukkervarearbeidernes Forening i Oslo gjennom 90 år*. Oslo, Sjokolade- og sukkervarearbeidernes forening i Oslo.
- Bourdieu, P(1979/1995): *Distinksjonen*. Oslo, Pax Forlag.
- Bourdieu, P(1994/1995): *Praktisk förnuft*. Göteborg, Daidalos.
- Bourdieu, P og Wacquant, L.J.D (1993): *Den kritiske ettertanke: Grunnlag for samfunnsanalyse*. Oslo: Samlaget

- Bowen, D.E og Laeler III, E.E (1995): "Empowering Service Employees." I *Sloan Management Review*, Summer:73-84.
- Bradley, H m.fl. (2000): *Myths at work*. Cambridge, Polity Press.
- Brunsson, N (1994): Politicization and company-ization – on institutional affiliation and confusion in the organizational world. I *Management Accounting Research*, 5, s. 323-335.
- Brunsson, N (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester, John Wiley & Sons.
- Brunsson, N og Olsen, J.P (1993): *The Reforming Organization*. London, Routledge.
- Bråten, S (1981): *Modeller av menneske og samfunn*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Børve, H. og Munkeby, I. (1997): *Kommunale arbeidsgivers vurderinger av medbestemmelsessystemet*. Trondheim: Sintef-ifim.
- Callaghan, J.: "Social democracy's big problem: economic globalisation or hard times? Methodological observations and historical analysis." I *European Political Science*, spring 2003, European Consortium For Political Research, Italy 2003. s. 32-41.
- Child, J: *Organization: a guide to problems and practice*. London, Harper & Row, 1984.
- Christensen, T. og Lægreid, P (1998): *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo, Tano Aschehoug.
- Christensen, T og Lægreid, P (2001a): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Ashgate, Burlington.
- Christensen, T. og Lægreid, P (2001b): "New Public Management i norsk statsforvaltning." I Tranøy, B. S og Østerud, Ø (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo, Gyldendal akademiske.
- Clemens, E. S (1999): "Continuity and coherence: Periodization and the problem of institutional change." I Englestad, F og Kalleberg R: *Social Time and Social Change*, s. 62-83. Univeristetsforlaget AS, Oslo.
- Colbjørnsen, T (1999): "Krevende kunder, markedsbasert eierskap og fleksible organisasjoner. Konsekvenser for partsbasert medvirkning." I Falkum, E, Eldring, L og Colbjørnsen, T (red): *Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000*. s. 11-36. Fafu-rapport 324, Oslo 1999.
- Coleman, J. S (1986): "Social Theory, Social Research, and a Theory of Action." I *American Journal of Sociology*, vol. 91, no. 6:1309-35.
- Corsun, D.L og Enz, C. A (1999): "Predicting psychological empowerment among service workers: The effect of support-based relationship." I *Human Relations*, New York, feb. 1999. Vol. 52, no. 2: 205-224. Skrevet ut fra ProQuest, sitatet er således å finne på s. 2.
- Crozier, M (1964): *The bureaucratic phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press.
- Dachler, H.P og Wilpert, B: "Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation." I *Administrative science quarterly*, Cornell University, March, Vol.23:1-39.
- Dahl, R (1957): "The concept of power." I *Behavioural Science*, 2(3):201-215.
- Danielsen, A og Nordli Hansen, M: "Makt i Pierre Bourdieus sosiologi." I Englestad, F (red): *Om makt. Teori og kritikk*, s. 43 – 78. Oslo, Ad Notam Gyldendal.

- Deetz, S (1992): *Democracy in an age of corporate colonization: Development in communication and the politics of everyday life*. Albany, NY: State University of New York.
- Delbridge, R og Turnbull, P & Wilkinson, B (1992): "Pushing back the frontiers." I *New Technology and Employment*, 7: 97-106.
- Det kongelige kommunal- og arbeidsdepartement: *Endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner*. Rundskriv H-45/93:3.
- DiMaggio, P.J (1988): "Interest and Agency in Institutional Theory." I Zucker, L.G (red.). *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, Mass., Ballinger.
- DiMaggio, P. J og Powell, W.W (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." I *American Sociological Review* 48:147-160.
- Douglas, M (1966/1991): *Purity and Danger*. London, Routledge.
- Dunning, J.H (1993): *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company.
- Døving, R (2002): *Mat som totalt sosialt fenomen*. Avhandling (dr. polit.) - Universitetet i Bergen.
- Egeberg, M (1981): *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Egeberg, M (1997): "Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner." I Christensen, T og Egeberg, M (red.): *Forvaltningskunnskap*. s. 405-421. Oslo, Tano Aschehoug.
- Eide, A.K, Ingebrigtsen, B og Trygstad S.C (2000): *Lønn som strategi for bedre kommunale tjenester*. NF-rapport 7/2000, Bodø, Nordlandforskning.
- Ejersbo, N (1998) "Nye ledelsesformer i danske kommuner". I Klausen, K.K og Ståhlberg, K: *New Public Management i Norden*, Odense, Odense Universitetsforlag
- Ekeh, P (1974): *Social Exchange Theory. The Two Traditions*. Heinemann Educational Books Ltd., London
- Eldring, L: "Medvirkning som mote." I Falkum, Eldring og Colbjørnsen (red) *Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000*. s. 181-200. Fafo-rapport 324, Oslo 1999.
- Engelstad, F (1999): "Demokrati og makt – samfunn og bedrift." I Øyvind Østerud et al.: *Mot en ny maktutredning*. Oslo : Ad notam Gyldendal.
- Eriksen, E. O (2001): "Leadership in a Communicative Perspective." I *Acta Sociologica*, Vol. 44, No. 1, s. 21-35. (14 s.)
- Featherstone, M (1987): "Consumer Culture, Symbolic Power and Universalism". I *Mass Culture, Popular Culture and Social Life in the Middel East*. Boulder, Westport Press.
- Fernie, S og Metcalf, D (1995): Participation, Contingent Pay, Representation and Workplace Performance: Evidence from Great Britain. I *British Journal of Industrial Relations*, Vol 33, No.3, September :379-414.
- Finstad, N (2000): "Ansvarliggjøring og myndiggjøring som endringsmulighet." I Dahl, Finstad og Opdahl Mo: *Tid for forandring*. Oslo, Kommuneforlaget.

- Finstad, N (1999) *Arbeidsgiverpolitikk og ledelse i kommunene: Prosjekter innen satsingen "Arbeidsgiverrelatert FoU"*, Oslo, Kommuneforlaget.
- Fivesdal, E (1988): "Max Weber." I: Sørensen, H., og Fivesdal E (red): *Fra Marx til Habermas Samfunnsudvikling og Offentlig regulering*. s. 49-72. Verner Goldschmidt forelæsningsrækken ved Institut for Erhvervs- og Samfunnsforskning i København. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Freeman, R. B og Medoff, J. L (1984): *What do unions do?* New York, Basic Books.
- Furre, B (1991): *Vårt hundreår: Norsk historie 1905-1990*, Oslo, Samlaget.
- Giddens, A. (1984): *The Constitution of Society*. University of California Press, Berkley, 1984.
- Giddens, A (1999/2000): *En løbsk verden. Hvordan globaliseringen forandrer vores tilværelse*. København, Hans Reitzels Forlag.
- Gjernes, T (2003): *Helseopplysning og motstrategier*. Dr. avhandling for Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Granovetter, M (1992): "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." I Granovetter, M og Swedberg, R: *The Sociology of Economic Life*. Colorado, Westview press 1992.
- Granovetter, M (1973): "The strength of weak ties". *I American Journal of Sociology*, 76:1360-1380.
- Greenberg, E. S (1975): "The consequences of worker participation: a clarification of the theoretical literature." I *Social Science Quarterly*, 56, s. 191-209.
- Greve, C (2002): "New Public management: En kort oversikt over begrebets anvendelse og utvikling." I *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1/2002, 83. årgang, s. 74-90. København, jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Grimen (2000): *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo, Universitetsforlaget
- Grimlø, R. E (1996): *Personaladministrasjon: teori og praksis*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Gruneriusen, W (1999): *Å forstå det moderne*. Oslo, Tano Aschehoug.
- Gulbrandsen, O (1983): *Utviklingen av bedriftsdemokratiet i et korporativt perspektiv. En analyse av utformingen av bedriftsdemokratiet i perioden 1960-1983*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Gulbrandsen, T (2001): "Makt og tillit." I *Sosiologisk tidsskrift*. Nr. 4, s. 297 – 327 (30 s.) Oslo, Universitetsforlaget.
- Guldvik, I (2002): Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser. I *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 1, s. 30–49. (19 s.)
- Gullichsen, A. H (1992): *Strategisk kompetanseutvikling eller prosjektstyrt etterutdanning?* Trondheim, Norsk voksenpedagogisk institutt.
- Gulowsen, J (1975): *Arbeidervilkår. Et tilbakeblikk på Samarbeidsprosjektet LO/NAF*. Oslo, Tanum-Norli.
- Hagen, R (2000): *Collective action as action and as communication*. Paper presented at the national Conference in Sociology, Sociology in Norway – 50 years after. Ulvik, Hardanger, 9 – 12. of November 2000.

- Hagen, I.M og Pape, A (1997): *Medspillere eller motspillere? Lederes og tillitsvalgtes erfaringer med Hovedavtalen i staten*. Fafo-rapport 227, Oslo, Forskningsstiftelsen Fafo.
- Hair, J. F. Jr, Anderson, R. E., Tatham, R.L, Black, W.C (1998): *Multivariate Data Analysis*. 5. utgave, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Halvorsen, Terje (1990): *Fagbevegelsen som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. Etterkrigshistorisk Register, nr. 13, LOS-senter Notat 90/8.
- Hansen, K og Kvadsheim, H (1997): *TQM and the Norwegian Modell of Industrial Democracy*. Paper presented to the Third International Conference on Emerging Union Structures: Reshaping Labour Market Institutions. 1. – 3. December , Canberra Australia. RF 97/303.
- Hardy, C og Leiba-O’Sullivan, S (1998): “The Power Behind Empowerment: Implications for Research and Practice.” I *Human Relations*, vol. 51, No. 4, s. 451-483. (32 s).
- Harste, G (1992): ”Niklas Luhmanns konstruktion af samfundsteori” i Luhmann, N, m.fl: *Autopoiesis*. København, Politisk revy. S. 59 – 96 (37 s.).
- Haugland, S.A (1993): *The stability and evolution of strategic alliances*. LOS-senter Notat 93:23.
- Hay, C og Watson, M (1999): “Globalisation: Sceptical Notes on the 1999 Reith Lectures.” I *The Political Quarterly*, 70:4, s. 418-425.
- Hay, C (1998): *The discourse of globalisation and the logic of no alternative: rendering the contingent necessary in the downsizing on New Labour’s aspirations for government*. Paper presentert på The Annual Conference fo the UK Political Studies Association, University of Keele, 7-9 April.
- Hechter, M (1990): “The Emergence of Cooperative Social Institutions.” I Hechter, M., Opp, K-D og Wippler, R (red.): *Social Institutions: Their Emergence, Maintenance, and Effects*. New York, Aldine de Gruyter.
- Heiret, J (2003a): ”Samarbeid og statlig styring.” I: Heiret, J, Korsnes O, Venneslan K, Bjørnson Ø: *Arbeidsliv, historie og samfunn*. s. 109-176. Fagbokforlaget, Bergen.
- Heiret, J (2003b): ”Et nasjonalt system i en internasjonal verden”. I: Heiret, J, Korsnes O, Venneslan K, Bjørnson Ø: *Arbeidsliv, historie og samfunn*. s. 177-246. Fagbokforlaget, Bergen.
- Heiret, J og Korsnes, O (2003): “Introduksjon. Det norske systemet av arbeidslivsrelasjoner.” I Heiret, J, Korsnes O, Venneslan K, Bjørnson Ø: *Arbeidsliv, historie og samfunn*. s. 9-15. Fagbokforlaget, Bergen.
- Hettne, B (1990): *Development Theory and The Three Worlds*. UK: Longman Group UK
- Hirschman, A.O (1970): *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass, Harvard University press.
- Hjelseth, A (1993): ”Rasjonalitet og metodologisk individualisme”. I *Sosiologisk tidsskrift*, nr. 3, 1993, Scandinavian University press. s.229-244.
- Holst J. T (1914): *Industri og industrielle problemer*. Kristiania, H. Aschehoug & co.
- Hoel, M og Hvinden, B (1982): ”Om bruk av gruppediskusjoner som samfunnsvitenskapelig forskningsmetode”. I Holter og Kalleberg (red): *Kvalitativ metode i samfunnsforskningen*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Holme, I. M og Solvang, B. K (1996): *Metodevalg og metodebruk*. Oslo, Tano

- Holter, H (1982): "Fra kvalitative metoder til kvantitativ samfunnsforskning." I Holter, H og Kalleberg, R (red): *Kvalitativ metode i samfunnsforskningen*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hood, C (1991): "A Public Management for All Seasons?" I *Public Administration*. Vol. 69, s. 3-19.
- Høgsnes, G (1994): *Collective Wage bargaining and the impact of norms of fairness: an analysis based on the Norwegian experience*. Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo
- Hylland Eriksen, T (1994): *Kulturelle veikryss. Essays om kreolisering*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Ibsen, F. (1997): "The Role of the State in Industrial Relations." I *Fifth IIRA European Regional Industrial Relations Congress*, Dublin, Ireland, 26-29. august 1997.
- Industrial Democracy in Europe International Research Group (1981): *Industrial Democracy in Europe*. Oxford, Clarendon Press.
- Info Tjenester AS (2001): *Arbeidsmiljøloven*.
- Industrial Democracy in Europe International Research Group (1993): *Industrial Democracy in Europe Revisited*. Oxford University Press.
- Ingebrigtsen, B. (1993): *Deltakelse og innflytelse*. Trondheim, SINTEF-IFIM-notat 19/93.
- Ingebrigtsen, B m.fl. (1994): *Samarbeid om omstilling*. Trondheim, Sintef-Ifim.
- Ingebrigtsen, B og Dahl-Jørgensen, C (1996): *Lokal lønn i kommunal sektor*. Trondheim, Sintef Ifim
- Ingebrigtsen, Bente (2001): *Lønn og rettferdighet. En undersøkelse om lønnsoppfatninger blant kommunalt ansatte*. Dr. philos.-avhandling. Fakultetet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Institutt for sosiologi og statsvitenskap. NTNU, Trondheim.
- Jacobsen, D. I (1999): *Hva mener brukerne? Brukerundersøkelser – en praktisk veiledning*. Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Jenssen, A.T (1998) "Verdier, opinion og politikk". I *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 4.
- Jepperson, R. L. (1991): "Institution, Institutional Effects, and Institutionalism." I Walter W. Powell og Paul J. DiMaggio (1991): *The new institutionalism in organization analysis*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Johansson, R (2002): *Ideer som sprids om ideer som sprids. Nyinstitutionell organisationsteori i USA och Sverige*. Upsats for presentation vid Nordlandsforskning, Bodø, 13. Juni 2002.
- Johnson, B (2003): *Policyspridning som översättning*. Arbetslivsinstitutet., Malmø.
- Jørgensen, M. W. og Phillips, L (1999): *Diskursanalyse. Som teori og metode*. Fredriksberg, Roskilde Universitetsforlag.
- Kalleberg (1983): "Arbeidsmiljøreform som deltakerdemokratisering." I Trond Bergh: *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. S. 150-180. Oslo, Universitetsforlaget.
- Kauppinen, T og Pochet, P (2000): *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. 12th World Congress Tokyo.
- Keat, R og Abercrombie, N (red.) (1991): *Enterprise Culture*. London, Routledge.

- Kirkpatrick, I og Lucio, M. M (1995a): "Introduction". I og Lucio, M. M (red.): *The politics of quality in the public sector*. London, Routledge.
- Kirkpatrick, I og Lucio, M. M (1995b): "The uses of 'quality' in British Government's reform." I Kirkpatrick, I og Lucio, M. M (red.): *The politics of quality in the public sector*. London, Routledge.
- Kleven, T: "Kommunen som lokalpolitisk arena - inn i solnedgangen". I Baldersheim, Bernt og Kleven (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano 1997.
- Knorr-Certina, K (1981) "Introduction: The micro-sociological challenge of macro-sociology: toward a reconstruction of social theory and methodology." I Knorr-Certina og Cicourel: *Advances in social theory and methodology*. Boston, Routledge.
- Knudsen, H: *Employee Participation in Europe*. California, Sage Publication Inc, 1995.
- Kommunenes Sentralforbund (2002): *Ny giv i arbeidsgiverpolitikken*. Kommuneforlaget, Oslo.
- Kommunenes Sentralforbund (1996): *Ansvarliggjorte arbeidsgivere, myndiggjorte medarbeidere – Plattform for en framtidig arbeidsgiverpolitikk*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund: *Hovedtrekkene i den nye kommuneloven*. Oslo, Kommuneforlaget 1994.
- Kommunenes Sentralforbund: *Hovedavtalen 1.1.96-31.12.97*. Oslo, Kommuneforlaget AS 1996.
- Korpi, W (1987): "Maktens isberg under ytan." I Petersson, O (red): *Maktbegreppet*. Stockholm, Carlsson Bokförlag.
- Korsnes, O (2003): "Arbeidslivsrelasjoner – et historisk-sosiologisk perspektiv." I Heiret, J, Korsnes O, Venneslan K, Bjørnson Ø: *Arbeidsliv, historie og samfunn*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Korsnes, O (m.fl): *Sosiologisk leksikon*. Oslo, Universitetsforlaget 1997.
- Kramer, R. M (1996): "Disappointments in the Hierarchic Relation." I Kramer, R. M, og Tyler, T. R (red.): *Trust in organizations: frontiers of theory and research*. Thousand Oaks, California, Sage.
- Kvale, S (1996): *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Sage Publications.
- Lafferty, W. M (1983): "Deltakelse og demokrati." I Trond Bergh: *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. s. 30-50. Oslo, Universitetsforlaget.
- Lange, E (1998): "Samling om felles mål. 1935-1970". I Helle, K, Kjeldstadli, K, Lange, E og Sogner, S (red.): *Aschehougs Norges Historie*. Bind 11, Oslo, Aschough & Co (W. Nygaard).
- Lasch, S og Urry, J (1987): *The end of capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Lauvdal, T, Rymoene, E og Grooss, B. O: *Kommuner og lærere: "farlige forbindelser"?: om konsekvenser av plassering av forhandlingsansvaret for lærerne*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet 1998.
- Leiulfstrud, H (2000): *Class Relations in Flux: The Swedish Case*. Paper til Norwegian National Conference in Sociology, "Sociology in Norway – 50 years after", Group III, Ulvik, Nov. 9-12.2000
- Lin, N (1982): "Social Resources and Instrumental Action." I Marsden, P. V og Lin, N (red): *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills, CA, Sage

- Lincoln, J.R og Kalleberg A.L. (1990): *Culture, control and commitment: a study of work organization and work attitudes in the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press
- Luhmann, N (1988): "Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives", i Diego Gambetta (ed.): *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. New York, Basil Blackwell Ltd.
- Lukes, S (1974): *Power. A Radical View*. London, The Macmillan Press Ltd.
- Lysgaard, S (1985): *Arbeiderkollektivet*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P (1983): Medbestemmingsretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati. I Bergh, T (red.): *Deltakerdemokratiet*.s. 126-149, Oslo, Universitetsforlaget.
- Mahoney, T and Watson, M (1993): "Evolving modes of work force governance: an evaluation". I Kaufman, B og Kleiner, M: *Employee Representation: Alternatives and Future Directions*. Ithaca, NY, ILR Press
- March, J.G og Olsen, J.P (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis for Politics*. New York, Free Press.
- Marsden, D: *New and old sources of labour market segmentation*. IIRA 11th World Congress, Bologna Italy 1998.
- McArdle, L, Rowlinson, M, Procter, S, Hassard, J og Forrester, P: "Total Quality Management and Participation: Employee Empowerment, or the Enhancement of Exploitation?" I Wilkinson, A og Willmott, H (red): *Making Quality Critical*, s.156-172. Routledge, New York 1995.
- McCracken, G (1988) *The Long Interview*. Qualitative Research Methods Series, SAGE University paper, London
- Merton, R. K, Gray, A. P, Hockey, B, Selvin, H. C (1952): *Reader in Bureaucracy*. Glencoe, IL, Free Press.
- Merton, R. K (1957): *Social Theory and Social Structure*. 2nd ed. Glencoe, IL, Free Press.
- Meyer, J.W og Rowan, B (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." I *American Journal of Sociology* 83:340-63.
- Michelsen, S og Osland, O (kommer): *Om den historiske forminga av dei kommunale arbeidslivsrelasjonane i Noreg*. Institutt for Administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB. Rapport nr 3.
- Mintzberg, H (1973): *The nature of Managerial Work*. New York, Harper & Row.
- Monsen, L.-K (1998): *Fra holdningsendringer til endringsholdninger*. NF-rapport 16/98, Bodø, Nordlandsforskning.
- Mordal, T (1989): *Som man spør får man svar*. Oslo, Tano.
- Måseide, P (1997): "Feltarbeid i ekspertorganisasjonar. Sjukhuset som arena for sosiologisk forskning". I Fossåskaret, E, Fuglestad, O.L og Aase, T.H (red.): *Metodisk felarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Naschold, F (1996): *New Frontiers in Public Sector Management*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Nisbet, R (1974): *The sociology of Emile Durkheim*. New York, Oxford University Press.1974.

- Norsk Kommuneforbund (1997): *Kommunalpolitisk samarbeidsavtale. Felles innsats for felles mål*. Oslo, Norsk Kommuneforbund.
- NOU (1990): *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo, NOU 1990:13.
- NOU (1999): *Nytt millenium – nytt arbeidsliv*. Statens forvaltningstjeneste, oslo 1999.
- Nylehn, B: *Organisasjonsteori. Kritiske analyser og refleksjoner*. Kolve Forlag, 1997.
- Nylehn, B: "Den som våger vinner ikke. Om den uopnåelige medbestemmelsen." I *Sosiologisk tidsskrift*, nr. 1, 1994.
- Oakland, J (1993): *Total Quality Management. The route to improving performance*. Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Olsen, T (1989): *Det kom som et sjokk. Fagbevegelsens rolle ved fusjoner og fisjoner*. Fafo-rapport 95, Oslo, Fafo.
- Olson, M. (1965): *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press, 1965
- Ot prp: *Om lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo, Kommunaldepartementet, Ot prp nr. 42, 1991-92.
- Overå, O og Bernt, J. F. (1993): *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Pateman, C (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press
- Patton, M. Q (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods*. California, Sage Publication.
- Perrow, C (1986): *Complex organizations : a critical essay*. New York : McGraw-Hill.
- Pfeffer, J (1997). *New directions for organization theory: problems and prospects*. New York, Oxford University Press, 1997.
- Pfeffer, J (1981): *Power in Organizations*. Massachusetts, Pitman Publishing Inc.
- Piore, Michael J. og Sabel, C. F (1984): *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*. Basic Books, New York.
- Powell W.W og DiMaggio, P. J (1991): *The new institutionalism in organization analysis*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Pollit, C. og Bouckaert, G. (2000): *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, C. (1990): *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford, Basil Blackwell.
- Popper, K.R (1957): *The Poverty of Historicism*. London, Routledge & Keagen Paul.
- Premfors, R (1998): "Reshaping the democratic state: Swedish experience in a comparative perspective." I *Public Administration*, vol. 76, Spring 1998 (141-159). Malden, Blackwell Publisher Ltd.
- Prieur, A (2002): "Sosiologi og raseri". I *Sosiologi i dag*, nr. 1-2/2002:7-12, Oslo, Novus forlag.
- Rappaport, J (1987): "Terms of empowerment/exemplars of prevention: Towards a theory for community psychology." *American Journal of Community Psychology*, s. 121-148, 1987.

- Rasmussen, B og Johansen, B (2002): "Å sage over den greina man sitter på. Kunnskapsarbeid og lojalitet i den nye økonomien." I *Sosiologisk tidsskrift*. Årgang 10, nr. 4. s. 332-354.
- Reed, M (1995): "Managing quality and organizational politics: TQM as a governmental technology." I Krikpatrick, I og Lucio, M.M: *The politics of Quality in the public Sector*. Routledge, New York
- Ringdal, K (2001): *Enhet og mangfold*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Ritzer, Georg (1992): *Sociological Theory*. Third Edition. University of Maryland, McGraw-Hill INC. United States of America.
- Roness, P. G (2001): "Transforming State Employees' Unions". I Christensen, T og Læg Reid, P (red): *New Public Management*. Aldershot, Ashgate.
- Rosenlund, L (2002): "Regelmessigheter i den postmoderne uorden – om sosiale og mentale strukturer." I *Sosiologi i dag*, nr. 1-2/2002:51-92. Oslo, Novus forlag.
- Rothstein, B (1988): "Aktör – strukturansatsen: Ett metodisk dilemma." I *Statsvetenskaplig tidskrift*, 91(1):27-40.
- Rødvei, P.H (2000): *Kommunene og den kompetente arbeidskraften: gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv*. NF-rapport ; nr 11/2000, Bodø, Nordlandsforskning,
- Røvik, K. A (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen, Fagbokforlaget 1998.
- Røvik, K. A (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner". I *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 4, 1992.
- Røiseland, A (1997): *Lokale lønnsforhandlinger i kommunesektoren. Et prosessperspektiv*. NF-rapport nr. 15/97. Bodø, Nordlandsforskning.
- Rønnestad, O og Selvik, A (1997): "Fagforeningenes rolle i organisatoriske omstillinger". I Colbjørnsen, T (red.): "Mangfold, medvirkning, tillit – ledelse og nye organisasjonsformer." *AFFs årbok 1997*. s. 150-165. Oslo, Cappelen Akademiske forlag.
- Sandersen, H (1997): *Qualitative case study research and the question of generalization*. Revised version of paper presented at the Ph.D.-course in qualitative research, Institute of Sociology, University of Bergen, May 20.-22.
- Savoie, D (1994): *Thatcher, Reagan, Mulroney. In search of a new bureaucracy*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Schiller, B, m. fl (1993): *The Future of the Nordic Model of Labour Relations*. Nord 1993:36
- Scott, R (1995): *Institutions and Organizations*, California, Sage Publication Inc.
- Seidman, S (1994): *Contested knowledge: social theory in the postmodern era*. Oxford, Blackwell.
- Sejersted, F (1997): "Fra lederskap og demokratisk kapitalisme". I Byrkjeflot, H (red.): *Fra styring til ledelse*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Selznick, P (1957/1997): *Lederskap*. Tano, Aschough 1997.
- Sennett, R (1998/2001): *Det fleksible mennesket*. Fagbokforlaget, Bergen

- Sewell, G og Wilkinson, G (1992): "Someone to watch over me: surveillance, discipline and the just-in-time labour process." *Sociology* 26 (2): 271-290.
- Silverman, D (1985): *Qualitative Methodology and Sociology*. Aldershot, Gower Publishing Company.
- Solstad, K.J (1978): *Riksskole i utkantstrøk*. Tromsø, Universitetsforlaget.
- Szulkin, R (1999): "Making People Work: Control and Incentives in Swedish Organizations." I *Acta Sociologica*, vol 42, no. 2
- Slagstad, Rune (1998): *De nasjonale strateger*. Oslo Pax
- Stigen, I. M og Vabo, S, a). I: *Kommunalorganisering 2000*. NIBR, Notat 2000:128, Oslo, 2000.
- Stigen, I. M og Vabo, S, b): *Norske kommuner reorganiserer – hvordan og hvorfor?* Utkast til artikkel for presentasjon på NFR-Kommunelovprogrammets programsamling i Tromsø, 19. – 20. oktober 2000, Oslo 2000.
- Strange, G (2003): "Beyond 'third wave' globalisation analysis: a critical review of structural dependency theory in international economy". I *European Political Science*, Spring: 41-50, European Consortium For Political Research, Italy 2003.
- Strauss, G og Rosenstein, E (1970): "Workers' participation: a critical point of view." I *Industrial Relations*, 9, s. 197-214.
- Sørhaug, T (2001): "Innledning". I Sennett, : *Det fleksible mennesket*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Sørhaug, T (1996): *Om ledelse. Makt og tillit i moderne organisering*. Oslo, Universitetsforlaget
- Sørensen, B.A og Grimsmo, A (1996): "Varme og kalde konflikter i arbeidslivet. Motsetningsforhold i sosiologisk belysning". I *Sosiologi i dag* (2/1996).
- Thompson, J. D (1967): *Organization in Action*. New York. McGraw-Hill.
- Tolbert, P.S og Zucker L.G (1996): "The Institutionalization of Institutional Theory." I Clegg, S.R, Hardy, C og Nord, W.R (red): *Handbook of Organization Studies*. California, Sage Publication, s.175-190.
- Trygstad, S. C (1995): *Vi fikk ikke en gang prøvd. Oppkjøpet av Freia Marabou. Klubb, forbund og LO i møte med et transnasjonalt selskap*. Hovedoppgave i sosiologi, Oslo, Universitetet i Oslo
- Trygstad, S.C (2001): *Metodologiske og teoretiske perspektiver på institusjoner som sosialt fenomen*. NF-arbeidsnotat, Bode.
- Trygstad, S. C, Alsos, G og Rødvei, P.H (2000): *En jobb å leve av – og med! Om deltid, undersyssetting og kvinner i Eiegersund kommune*. Bodø, Nordlandsforskning
- Trygstad, S. C og Madsen, E. L (2001): *Skranke i arbeidslivet: En problemfokuset studie av lederes hverdag i åtte norske kommuner*. Bodø, NF-rapport, 15/2001
- Trygstad, S. C og Sollund, M. J (2003): *Myndiggjøring: et spørsmål om oppgavefordeling eller økt innflytelse?* NF-notat, Bodø 1005/2003.
- Trygstad, S.C (2003): "Utviklingskommunen – nye betingelser for ansattes medvirkning og innflytelse?" I Finstad, N og Aarsæther, N (red.): *Utviklingskommunen*. Oslo, Kommuneforlaget.

- Undheim, J.O (1985): Innføring i statistikk for samfunnsvitenskaplige fag. Oslo, Univeristetsforlaget.
- Vabo, S. I: *Nye Styringsmodeller. Styrkes kommunepolitikernes rolle?* Prosjektrapport 1997:23. Oslo, Norsk Institutt for By- og Regionforskning 1997.
- Wade, R (1996): "Globalisation and its limits: reports of the death of the national economy are greatly exaggerated." I S. Berger og R. Dore (red.): *National diversity and Global capitalism*. Ithaca, Cornell University press.
- Walker, K. F (1974): "Workers' participation in management: problems, practice and prospect." I *International Institute of Labor Studies (IILS) Bulletin*, 12, s. 3-35.
- Wallenberg, J (1997): *Kommuanlt arbetsliv i omvandling*. Stockholm, SNS Förlag.
- Wallerstein,I (1974): *The Modern World System*. New York, Academic press.
- Walsh, K (1995): "Quality Thorough Markets: The New Public Service Management." I Wilkinson, A og Willmott, H (red): *Making Quality Critical*, s.82-104. Routledge, New York 1995.
- Weber, M (1971): *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.
- Weick, K (1993a): "Sensmaking in Organizations: Small Structures with Large Consequences." I Murnighan, J.K. Englewood Cliffs N.J. (red.): *Advances in Theory and Research* s. 10-37. Plentice Hall
- Weick, K (1993b): "Social Psychology in organizations." I Murnighan, J.K. Englewood Cliffs N.J (red.): *Advances in Theory and Research*, s.147 – 169. Plentice Hall. 2. utgave.
- Weiss, L (1998): *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*. Cambridge, Polity Press.
- Wilkinson, A og Willmott, H (1995): "Introduction". I Wilkinson, A og Willmott, H (red): *Making Quality Critical*, s.1-32. Routledge, New York 1995.
- Williamson, O (1991): "Economic institutions: Spontaneous and intentional gernance." I *Journal of Law, Economics and Organizations*, 7:159-187.
- Yin, R K (1994): *Case Study Research. Design and methods*. 2nd edition, SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Zucker, L. G (1988): "Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems". I Zucker, L.G (red.):*Institutional patterns and organizations: Culture and environment*. Cambridge, MA, Ballinger. S. 23-49.
- Zucker, L. G (1987): "Institutional Theories of Organizations." *Annual Review of Sociology* 13, s. 443-64 (21 s.)
- Zucker, L. G (1986): "Production of Trust." I *Research in organizational behaviour*. Volume 8, JAI Press Inc.
- Øgård, M (2000): "New Public Management – marked eller redningsplanke?" I Baldersheim, H og Rose, L: *Det kommunale laboratorium*, s. 27-52. Bergen, Fagbokforlaget.
- Øian, H (1998): *Arbeidsfri og fritidsløs. Om unge arbeidsledige i Oslo og deres møte med det etterindustrielle lønnsarbeidsregimets krav om lineære karrierer*. Avhandling til dr. polit.-graden. Universitetet i oslo.
- Østerberg, D (1980): *Samfunnsteori og nytteteori*, Oslo, Universitetsforlaget.

Østerberg, D (1997): *Fortolkende sosiologi II*. Oslo, Universitetsforlaget.

Aarsæther, N og Vabo, S. I (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo, Det norske samlaget.

Avisartikler/artikler hentet fra internett:

Solberg, Erna (05.06.2003): Høyre på de ansattes side. Kommunal- og regionaldepartementet.
<http://odin.dep.no/krd/norsk/aktuelt/taler>.

<http://www3.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>: Bedrifter etter næring, størrelsesgrupper og tid 2002.

<http://odin.dep.no/krd/norsk/databaser/kommorg/bn.html>: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, 1995 – 2000.

ATEKST: Søk i Aftenposten, Dagens Næringsliv, Bergens Tidende og NTBtekst i perioden 01.01.92-31.12.2000 etter søkekombinasjonen ”kommune og effektivitet* og mål*”

Kommunal Rapport, 31.05.2001.

Hovedavtalen mellom Norsk kommuneforbund/Landsorganisasjonen i Norge og Kommunenes Sentralforbund:

01.01.1986 – 31.12.1988

01.01.1990 – 31.12.1991

01.01.1992 – 31.12.1993

01.01.1994 – 31.12.1995

01.01.1996 – 31.12.1997 (forlenget til 31.01.2002)

01.02.2002 – 31.12.2005

Høringsuttalelser i forbindelse med ny kommunelov:

Kommunenes Sentralforbund, datert 20.11.1990

Norsk Lærerlag, datert 20.12.1990

Akademikernes Fellesorganisasjon, datert 17. 12.1990

Norsk Kommuneforbund, 14.12.1990

VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguider

Tillitsvalgte - Introduksjon:

Hvordan vil du beskrive kommunen som arbeidsorganisasjon? (arb. miljø etc.)

Hvor lenge har du vært tillitsvalgt? Hva arbeider du med ved siden av tillitsvalgtvervet/ev når du ikke har permisjon fra arbeidet?

Er du frikjøpt – hvor mye?

Trives du med å være tillitsvalgt?

Har du planer om å fortsette/trekke deg – hvorfor?

Om rollen som tillitsvalgt:

Hvilken rolle vil du si at tillitsvalgte har i din kommune i dag?

Sett i et mer historisk lys – har rollen endret seg?

Hva vil du si er de viktigste arbeidsoppgavene som en tillitsvalgt skal ivareta?

Er det mye å gjøre? Og hva er de typiske henvendelser fra medlemmene?

Er det interesse for det arbeidet som tillitsvalgte gjør?

Hvordan vil du beskrive forholdet til medlemmene?

Er det et tidkrevende verv å ha?

Hvordan vil du vurdere arbeidsmengden i forhold til tid?

Har tillitsvalgtrollen endret seg i den tiden du har hatt vervet?

Hvordan vil du beskrive forholdet mellom de ulike fagorganisasjonene i kommunen?

Hvordan er forholdet mellom tillitsvalgte på ulike nivåer – plasstillitsvalgt vs. hovedtillitsvalgt?

Er du som tillitsvalgt: vaktbikkje, samarbeidspartner eller informasjonsledd?

Spm. I forbindelse med endring/omorganisering:

I hvilken grad har/er du involvert i organisatoriske endringsspørsmål?

Når ble du involvert og på hvilken måte?

Hvordan opplever du slike situasjoner?

Opplever du at det er lett å fremme kritikk/komme med alternative perspektiver?

Hvordan forholder du deg til medlemmene i slike saker?

Samarbeider de ulike fagorganisasjonene når endring/omorganisering planlegges/iverksettes?

Hvordan vil dere karakterisere forholdet mellom henholdsvis dere og toppledelsen, og dere og den politiske sfære?

Hva er fordelen ved stor delaktighet – hva er bakdelen?

Forhold mellom ledelsen og tillitsvalgte:

Hvordan vil du beskrive topplederrollen/lederrollen i din kommune i dag? Er den endret – og på hvilken måte?

Hvordan påvirker ev. dette jobben som tillitsvalgt?

Hvor møter du toppledelsen/ledelsen?

Er dette faste møter eller ved behov? (Ved behov – hvem avgjør/tar initiativet?)

Hvem møter i disse møtene?

Hva er ”typiske” saker for et slikt møte?

Hvordan vil du beskrive møtene (informasjonsmøter eller også diskusjonsfora?)

Hvordan vil du beskrive forholdet mellom deg som tillitsvalgt og representantene fra ledelsen i disse møtene?

Vil du si at du som tillitsvalgt har innflytelse på disse møtene?

Tillitsvalgte og innflytelse

Hvordan vil du beskrive administrasjonsutvalget i din kommune?

Er administrasjonsutvalget som medvirkningsfora endret? (i så fall – hvordan)

Hvor ofte – ca – er det møter, og hvem deltar?

Hva er ”typiske” administrasjonsutvalgssaker?

Er administrasjonsutvalget viktig i denne kommunen? (hvorfor – hvorfor ikke?)

Hvordan vil du beskrive administrasjonsutvalget som medvirkningsfora vis-à-vis andre medvirkningsfora i kommunen?

I hvilken grad har politikerne innflytelse som arbeidsgivere? (Er dette positivt – negativt)

Hvordan vil du beskrive ditt forhold til de folkevalgte?

Er det viktig med politiske kontakter for å kunne påvirke i forhold til arbeidsgiverrelaterte spørsmål?

Har du denne type kontakter – og bruker du dem?

Hvilke saker bør etter din mening løses gjennom tillitsvalgtkanalen, og hvilke bør løses mellom den enkelte og hans/hennes leder?

Hvor kan ansatte oppnå størst grad av innflytelse – gjennom tillitsvalgtkanalen eller gjennom direkte samhandling med nærmeste leder? Har dette endret seg?

I hvilken grad tror du innflytelse har sammenheng med stilling og kontakter til ledelsen?

Vil du si at du – som tillitsvalgt har innflytelse? I så fall – over hvilke saker/områder?

Hvorfor er det viktig at ansatte/tillitsvalgte medvirker og har innflytelse?

Hvilke type saker/beslutninger mener du er rene ledelses/politiske beslutninger? Hvorfor?

Vi du si at du som tillitsvalgt har makt – i så fall over hva og hvem?

Ordfører/folkevalgt - introduksjon:

Hvor lenge har du vært Ordfører/folkevalgt? Heltid/deltid? Hva arbeider du med ved siden av (ev. når du ikke har permisjon) ?

Hvordan vil du beskrive kommunen som bosted?

Hvordan vil du beskrive kommunen som arbeidsorganisasjon?

Hvordan er forholdene i det politiske miljøet? Konflikter/enighet?

Trives du i den rollen du har?

Forholdt mellom politikk og administrasjon:

I hvilken grad har du kontakt med arbeidstakere? Når og hvordan? (både de med/uten lederansvar)

Hvordan vil du beskrive forholdet mellom politikk og administrasjon? (Positivt – negativt)

Delegeringsgraden – hvilke beslutninger?

Har det ”alltid” vært sånn – eller endret på noen måte? (evnt. når/hvordan)

Er du informert om det som ”rører” seg i arbeidsorganisasjonen? Evnt. av hvem og hvordan?

Hvordan vil du beskrive den kommunale toppledelsen?

Er rollen som toppleder endret – og hvordan? (positivt – negativt)

Hvordan vil du beskrive rådmannsrollen i denne kommunen?

Hvordan er forholdet mellom rådmannen og de folkevalgte? F(også maktforholdet)

Hvilke type arbeidsgiverrelaterte spørsmål vil du si bør være rene ledelsesbeslutninger?

Kontakten mellom tillitsvalgte og politikere:

Hvordan vil du beskrive tillitsvalgtapparatet i kommunen?

Sett i et ”historisk” lys – er det endret?

I hvilken grad er du i kontakt med tillitsvalgte? Når, hvordan og hvorfor?

Er denne kontakten farget av politisk ståsted?

Hvordan vil du beskrive administrasjonsutvalget?

Hva er ”typiske” administrasjonsutvalgssaker, og hvordan havner de der?

Har administrasjonsutvalget endret seg i fht gjøremål?

I hvilken grad er administrasjonsutvalget viktig for deg? (Hvorfor/hvorfor ikke?)

Hva er fordelene med å involvere administrasjonsutvalget – hva er ulempene?

Hvordan opplever du ansvarsfordelingen mellom administrasjonsutvalget og rådmannen?

Er det viktig i kommuneorganisasjonen som helhet? (Hvorfor/hvorfor ikke?)

Opplever du det som viktig forum for tillitsvalgte? (Hvorfor/hvorfor ikke?)

Vil du si at administrasjonsutvalget fungerer tilfredsstillende?

Opplever du krav til effektivisering/omorganisering – og fra hvem?

Ledere - introduksjon:

Hvor lenge har du vært leder?

Hvordan bakgrunn har du/hva arbeidet du med før?

Hvordan vil du beskrive denne kommunen som arbeidsorganisasjon?

Trives du i den jobben du har i dag?

Om lederrollen:

Hvor mange er du leder for?

Hvordan vil du beskrive det området du er leder for?

Hva legger du vekt på i rollen som leder, og hva med dine kollegaer? (fag/helhet)

Hvordan vil du beskrive forholdet mellom ledere på samme nivå som deg?

Hvordan vil du beskrive forholdet mellom ulike ledernivåer?

Hvordan er forholdet mellom ledere på ditt nivå og rådmannen?

I hvilken grad har dere diskutert ledelse i kommunen?

Forholdet til politikere:

Hvordan vil du beskrive ditt forhold til politikerne?

I hvilken grad tar du direkte kontakt?

I hvilken grad tar politikerne kontakt med deg?

Hvordan opplever du skillet mellom politikk og administrasjon? Er det klart?

Fordeler/ulempes ved dagens praksis?

I hvilken grad har du fått delegert tilstrekkelig med fullmakter? (hva og hvordan)

Hvilket inntrykk har du av administrasjonsutvalget?

Er det et viktig organ – sett fra ditt ståsted?

Forholdet til tillitsvalgte:

Hvordan vil du beskrive de tillitsvalgte i kommunen?

Sett fra ditt ståsted, er tillitsvalgtrollen endret sett i fht tidligere?

Har du møter med tillitsvalgte? Er disse faste (hvor ofte?)

Hva er typiske saker som tas opp?

Hvem bringer opp saker?

Hvordan vil du beskrive disse møtene? Er de viktige – og for hvem og hvorfor?

Har tillitsvalgte en funksjon i din kommune – og i så fall: Hvilken?

Hva er din begrunnelse for å involvere/ikke involvere tillitsvalgte i beslutningsprosesser? (type saker og tidspunkt for involvering)

Hva er fordelene med å involvere tillitsvalgte – hva er ulempene?

Hva er etter din mening rene ledelsesbeslutninger?

Vil du si at de tillitsvalgte er representative for de ansatte?

I hvilken grad har du inntrykk av at tillitsvalgte har kontakt med politikere, og i så fall: Hvordan merkes dette?

Forholdet til ansatte:

Sett fra ditt ståsted: Hvordan vil du beskrive arbeidsmiljøet i din enhet/avdeling/område?

(Hvordan tror du ansatte opplever de endringene som har vært gjennomført/planlegges?)

(I hvilken grad og hvordan har ansatte vært involvert i endringene?)

Hvordan vil du vurdere forholdet mellom delegering og innflytelse for ansatte hos deg?

Sett fra ditt ståsted: Har ansatte tilstrekkelig med innflytelse, eller er det områder der du mener de burde ha mer å si enn det de har i dag?

I hvilke type saker søker du medvirkning fra de ansatte?

Hva er fordelene med å involvere ansatte – hva er ulempene?

Har du dyktige ansatte?

Opplever du rekrutteringsproblemer? I så fall – hvordan påvirker dette enheten/avdelingen /området?

Rådmann - som for ledere men med følgende tilføyelser:

Hvordan vil du beskrive din rolle som rådmann?

Er denne endret – og på hvilken måte?

Hvordan vil du beskrive forholdet mellom deg og ordføreren?
Hvordan vil du beskrive forholdet til øvrige politikere?
Hvordan vil du beskrive dagens delegeringspraksis?
Hvilket inntrykk har du av administrasjonsutvalget? Møter du der? Viktig – ikke viktig?
Er administrasjonsutvalget endret? I så fall – hvordan og hvorfor?
Har du møtefora med hovedtillitsvalgte? Når, hvor ofte og med hvem?
Er det noen motesetning mellom effektivitet og involvering av tillitsvalgte?
Opplever du krav til effektivisering/omorganisering – og fra hvem?
Hvordan vil du beskrive kommunens toppledelse? Fungerer den tilfredsstillende – sett fra ditt ståsted?
Fungerer toppledelsen som et samlet lederteam?
Hva vektlegger du som viktige egenskaper hos ”dine” ledere?
Hva synes du er viktig i rådmannsrollen?
Er tillitsvalgtes stilling i kommuneorganisasjonen relatert til organisatorisk struktur – i så fall hvordan og hvorfor?
Har du makt i kommuneorganisasjonen?

Ansatte - introduksjon:

Hvor lenge har du jobbet i kommunen?
Hva jobber du med nå?
Hvilken bakgrunn har du/utdannelse?
Hvordan vil du beskrive arbeidsplassen din?
(Har din situasjon endret seg etter ny organisering, og eventuelt hvordan?)
Hvilket inntrykk har du av kommunen som arbeidsorganisasjon?
Har kommunen gjennomført endringer i de siste årene? Hvilke og hvordan har det påvirket din situasjon?
Trives du i jobben din?

Forhold til leder/ledelsen:

Hvordan vil du beskrive din leder?
Er det lett å ta opp ting med ham/henne?
Hva synes du er viktige lederegenskaper? Og har din leder disse egenskapene?
Er din leder flink til å informere ansatte om det som skjer i kommunen?
Hvilket inntrykk har du av toppledelsen/rådmannen?

Hvordan vil du beskrive avstanden mellom deg som ansatt og den kommunale toppledelsen?

Er ledere på ulike nivåer opptatt av hva dere som ansatte mener om ulike saker?

Har lederfunksjonen endret seg i løpet av den siste tida (etter omorganisering)?

Forhold til tillitsvalgte:

Er du organisert – hvorfor/hvorfor ikke, og hvor?

Hvilket inntrykk har du av din fagorganisasjon? Er dette endret?

Benytter du deg av tillitsvalgte? Når og hvorfor, og hvilke erfaringer?

Slik du ser det – har tillitsvalgte innflytelse i kommuneorganisasjonen? Over hva og hvordan?

Henvender tillitsvalgte seg til deg som medlem for å få vite ditt syn på ulike saker?

Oppsøker du tillitsvalgte for å si din mening om saker/tillitsvalgtes arbeid, og hvordan mottas dette?

Går du på medlemsmøter?

Hvordan vil du karakterisere forholdet mellom ansatte og tillitsvalgte i din kommune?

Synes du de tillitsvalgte gjør en god jobb i fht å ivareta dine interesser som arbeidstaker?

(Var tillitsvalgte delaktig i omorganiseringsprosessen – på hvilken måte?)

Om innflytelse:

Har du noen form for innflytelse over de beslutninger som treffes i kommuneorganisasjonen? Ev. hvilke og hvordan?

Hvor viktig vil du si det er å være fagorganisert for å oppnå innflytelse?

Er nærhet til ledelsen et viktig kriterium for å oppnå innflytelse?

Har dere noen medvirkningsfora i kommunen? I så fall hvilke og deltar du i disse?

Har du vært med i noen form for arbeidsgrupper? Hvordan opplevde du i så fall det?

Hvem deltar i slike arbeidsgrupper?

Hvem vil du si bestemmer i denne kommunen?

(Etter omorganisering: Har dette gitt deg mer innflytelse enn tidligere? Er det noen andre som har fått mer innflytelse enn tidligere?)

Vedlegg 2 Spørreundersøkelsen

Først i dette spørreskjemaet vil vi gjerne stille noen generelle spørsmål om deg som person.

1. Er du kvinne? mann?
2. Alder?år.
3. Hvor mange års utdanning har du utover grunnskole?..... år.
4. Hvor mange år har du vært i arbeidslivet totalt sett, heltid og deltid?.....år.
5. Hvor mange år har du vært ansatt i privat sektor?..... år.
6. Hvor mange år har du vært ansatt i offentlig sektor?.....år.
7. Hvor mange år har du vært selvstendig næringsdrivende?.....år.
8. Hvor mange år har du vært ansatt i denne kommunen?.....år.
9. Hvor mange år har du arbeidet i nåværende stilling?..... år.
10. Hvilken av de fem stillingskategoriene er du ansatt i? Sett kryss:

Mer enn 100 % stilling	100% stilling	99-51% stilling	50% stilling	49-1% stilling
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. I hvilken type avdeling eller enhet jobber du? Sett kryss:

Sentraladm./hovedadm.	<input type="checkbox"/>	Omsorg/tjenester i hjemmet	<input type="checkbox"/>
Skole	<input type="checkbox"/>	Tekn. tjenester/byutvikling./næringsutv.	<input type="checkbox"/>
Sosialtjeneste/barnevern	<input type="checkbox"/>	Kultur/ Fritid/idrett	<input type="checkbox"/>
Sykehjem	<input type="checkbox"/>	Annet- spesifiser	<input type="checkbox"/>

12. Hvilket lønnstrinn er du plassert i?.....

13. Er du fagorganisert?

Ja

Nei

Vet ikke

Hvis "nei" eller "vet ikke" gå til spørsmål 20.

14. Hvilken fagorganisasjon er du medlem av? Kryss av i tabellen under (flere hvis nødvendig):

FAGORGANISASJON/FAGFORBUND	MEDLEMSSKAP
A) Arkitektenes Fagforbund (AFAG)	
B) Bibliotekforbundet	
C) Den norske kirkes preste- og kateketforening	
D) Den norske Lægeforening	
E) Den norske tannlegeforening (NOF)	
F) Den Norske Veterinærforening	
G) Etatsansattes Landsforbund (ELF)	
H) Fellesorganisasjonen (FO)	
I) Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO)	
J) Norges Juristforbund	
K) Norges Ingeniørorganisasjon	
L) Norsk Ergoterapeutforbund	
M) Norsk Helse- og Sosialforbund	
N) Norsk Kantor- og organistforbund	
O) Norsk kommuneforbund	
P) Norsk Lærerlag	
Q) Norsk Musikerforbund	
R) Norsk Naturforvalterforbund (NAFO)	
S) Norsk Psykologforening	
T) Norsk sykepleierforbund	
U) Norske Fysioterapeuters Forbund	
V) Norske Siviløkonomers Forening	
W) Sosialøkonomenes Fagforening	
X) Skolenes landsforbund	
Y) Norske Sivilingeniørers Forening (NIF)	
Z) Annet	

15. Nedenfor følger noen påstander i forhold til fagforeningsmedlemsskap. Marker hvor lite viktig/viktig du mener de ulike påstandene er for hvorfor du er fagorganisert.

	Ikke viktig	Noe viktig	Viktig	Veldig viktig
a) Som fagorganisert blir mine lønnsinteresser ivaretatt.	1	2	3	4
b) Som fagorganisert blir min sikkerhet som arbeidstaker ivaretatt.	1	2	3	4
c) Jeg er fagorganisert fordi jeg synes fagforeningsarbeid er viktig.	1	2	3	4
d) Jeg er fagorganisert fordi jeg føler meg presset.	1	2	3	4
e) Annet – spesifiser.....	1	2	3	4

16. Er du tillitsvalgt?

Ja

Nei

16b.Hvis ”ja”, er du hovedtillitsvalgt?:

Ja

Nei

17. Hvis du ikke er tillitsvalgt, kunne du tenke deg å stille til valg hvis du ble spurt?

Kryss av på passende alternativ: Nei Tvilsomt Kanskje Antakelig Ja

18. Hvor mange fagforeningsmøter har du deltatt på i løpet av de siste 12 månedene? Ca.....

19. Nedenfor vil vi gjerne vite hvor god kontakt du har med dine tillitsvalgte. Sett ring rundt det alternativet som passer best for de ulike spørsmål:

	Nei aldri	en gang	Noen gange	Mange ganger
a) Har du fremmet lønnskrav til dine tillitsvalgte?	1	2	3	4
b) Har du tatt opp saker som du opplever som urettferdig med dine tillitsvalgte?	1	2	3	4
c) Har du etterspurt informasjon fra de tillitsvalgte?	1	2	3	4
d) Har du fremmet forslag til saker som du mener de tillitsvalgte bør jobbe med?	1	2	3	4

Nå vil vi gjerne vite om du som arbeidstaker mener du har innflytelse på ulike beslutninger som treffes i kommuneorganisasjonen. Vi vil også gjerne at du angir hvor stor innflytelse du mener andre arbeidstakere, eller grupper av arbeidstakere, har i forhold til de samme beslutningsområdene.

20. Hvor stor grad av innflytelse mener du ulike grupper har på forskjellige beslutningsområder? Sett ring rundt de tallene som du mener er mest dekkende for hver av gruppene:

21.

A) Når det gjelder lønn – hvor innflytelse vil du si de ulike gruppene har?:

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

B) Når det gjelder å bestemme hvordan ulike arbeidsoppgaver skal løses - hvor stor innflytelse vil du si at hver av de ulike gruppene har? Sett ring rundt passende alternativ:

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

C) Hvor stor innflytelse vil du si hver av de ulike grupper har når det gjelder å fordele arbeidsoppgaver? Sett ring rundt det alternativet du mener er mest dekkende for ditt syn:

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

D) Hvor stor grad av innflytelse vil du si hver av de ulike gruppene har når det gjelder å planlegge kommunens virksomhet?

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

E) Hvor stor grad av innflytelse vil du si hver av de ulike gruppene har når det gjelder å avgjøre hvem som skal ansettes? Marker ditt syn ved å sette ring rundt det alternativet du mener passer best:

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

Nå følger noen spørsmål som har med kommunikasjonen mellom ledelsen og de ansatte i kommunen å gjøre.

21. Er du leder, og i tilfelle hvor mange personer er du leder for?

Er ikke leder Er Leder for personer.

22. Omtrent hvor mange andre ansatte har samme leder som deg?.....

23. Omtrent hvor ofte er du i kontakt med din leder om spørsmål som har med din arbeids-situasjon og ditt arbeidsområde å gjøre? Sett kryss ved det alternativet som passer best:

a) Daglig	
b) Flere ganger i uken	
c) Omtrent en gang i uken	
d) Omtrent hver annen uke	
e) Månedlig	
f) Veldig sjeldent/Aldri	

24. Nå vil vi gjerne at du skal ta stilling til en rekke påstander. Marker hvor enig eller uenig du er i følgende påstander ved å sette ring rundt det tallet du synes passer best:

	Helt uenig	Noe uenig	Noe enig	Helt enig
A) Den øverste administrative ledelsen får meg til å føle meg som viktig i arbeidet med å utvikle kommuneorganisasjonen.	1	2	3	4
B) Den øverste administrative ledelsen informerer meg om Beslutninger som treffes i kommunene på en lettfattelig måte.	1	2	3	4
C) Jeg tror jeg blir bedre informert om de endringer som Planlegges gjennomført enn det mine kollegaer blir.	1	2	3	4
D) Jeg tror jeg i større grad deltar i diskusjoner som berører mine arbeidsoppgaver og arbeidsområder enn det andre ansatte gjør.	1	2	3	4
E) Den øverste administrative ledelsen <i>lytter</i> til de ansatte før beslutninger treffes i organisasjonen.	1	2	3	4
F) Den øverste administrative ledelsen tar <i>hensyn til</i> de ansattes syn Før store endringer iverksettes.	1	2	3	4
G) I denne kommunen er det generelt liten forskjell på den øverste administrative ledelsen og de ansatte.	1	2	3	4
H) Det er motsetninger mellom ledere på ulike nivåer i kommunen.	1	2	3	4
I) I denne kommunen er det helt klart hvem som har myndighet til å treffe beslutninger.	1	2	3	4
J) Kommunenes overordnede strategi og mål blir klart kommunisert av den øverste administrative ledelse.	1	2	3	4
J) I denne kommunen er det rimelig klart hva som er den enkeltes oppgaver og posisjon i forhold til andre.	1	2	3	4

25. Ansatte medvirkning i beslutningsprosesser, enten gjennom tillitsvalgte eller i kraft av seg selv, kan begrunnes ut i fra ulike forhold. Marker hvor viktig/ikke viktig du synes begrunnelsene under er:

	Ikke viktig	Lite viktig	Noe viktig	Veldig viktig
viktig				
a) Fordi det i siste instans fører til en mer effektiv drift av kommunen.	1	2	3	4
b) Fordi alles syn, både ledelsen og de ansattes, bør telle like mye.	1	2	3	4
c) Fordi det begrenser ledelsens makt over de ansatte.	1	2	3	4

26. Nå følger noen spørsmål som har å gjøre med hvordan du vurderer forholdet mellom toppledelsen og de tillitsvalgte. Vi ber deg også vurdere det arbeidet som tillitsvalgte utfører i organisasjonen. Hvor enig/uenig er du i påstandene? Sett ring rundt det tallet som passer best:

	Helt uenig	Noe uenig	Noe enig	Helt enig
A) De tillitsvalgte og ledelsen bør arbeide <i>sammen</i> om å utvikle Kommuneorganisasjonen.	1	2	3	4
B) De tillitsvalgte sikrer de ansatte innflytelse i kommunen.	1	2	3	4
C) De tillitsvalgte sikrer de ansatte rettferdig behandling.	1	2	3	4
D) Min interesse for fagforeningsarbeid har økt etter omorganisering i kommunen.	1	2	3	4
E) Tillitsvalgte forteller ansatte hva som faktisk skjer her i kommunen.	1	2	3	4
F) Beslutninger blir lettere akseptert av de ansatte når de tillitsvalgte har medvirket i beslutningsprosessen.	1	2	3	4
G) Kvaliteten på beslutningene som treffes blir bedre når de tillitsvalgte har medvirket i beslutningsprosessen.	1	2	3	4
H) Medvirkning fra tillitsvalgte bremser endringsprosesser.	1	2	3	4
I) De tillitsvalgtes arbeid bidrar til en felles forståelse mellom ledelsen og de ansatte.	1	2	3	4
J) De ansatte har reell innflytelse på det arbeidet som de tillitsvalgte utfører.	1	2	3	4
L) De tillitsvalgte har stor innflytelse på det som skjer i kommunen.	1	2	3	4
M) Som fagorganisert har jeg fordeler som de uorganiserte er avskåret fra.	1	2	3	4
N) De tillitsvalgte tenker for likt ledelsen.	1	2	3	4

26. Hvor god kontakt har du med dine tillitsvalgte? Marker hvor uenig/enig du er ved å krysse av på en skala fra ”stemmer ikke” til ”stemmer helt”: Er ikke fagorganisert

Stemmer	Stemmer			
	ikke			helt
a) Jeg har ingen kontakt med tillitsvalgte.	1	2	3	4
b) De tillitsvalgte informerer meg om det som skjer i kommunen.	1	2	3	4
c) Jeg kan oppsøke de tillitsvalgte for å si min mening/gi råd om ulike saker som berører oss arbeidstakere.	1	2	3	4
d) De tillitsvalgte spør ofte om min mening/synspunkter.	1	2	3	4

27. Hva ville du ha gjort dersom du følte deg urettferdig behandlet som arbeidstaker? Marker ditt syn ved å sette ring rundt det tallet som er mest dekkende for ditt syn:

	Helt uenig	Noe uenig	Noe enig	Helt enig
a) Jeg ville ikke kunne gjøre noen ting.	1	2	3	4
b) Jeg ville søkt støtte fra en leder.	1	2	3	4
c) Jeg ville søkt støtte hos en tillitsvalgt.	1	2	3	4
d) Jeg ville bedt om støtte fra kollegaer/arbeidskamerater.	1	2	3	4
e) Jeg ville gått rettens vei.	1	2	3	4
f) Jeg ville sagt opp min stilling.	1	2	3	4

På neste side følger noen spørsmål om administrasjonsutvalget i din kommune. Dette er et organ sammensatt av politikere, som representerer arbeidsgiverne, og tillitsvalgte som representerer de ansatte. I kommuneloven heter det at rammene for administrasjonsutvalgets arbeid skal være kommunens ansettelses-, lønns- og personalpolitikk i vid forstand.

28. Besvar de ulike spørsmål ved å sette ring rundt det tallet som er mest dekkende for ditt syn:

	Absolutt ikke	I liten grad	Noe	I ganske stor grad	I stor grad	Vet ikke
A) Hører du mye om det som skjer i administrasjonsutvalget?	1	2	3	4	5	6
B) Er du interessert i det som skjer i administrasjonsutvalget?	1	2	3	4	5	6
C) Er administrasjonsutvalget viktig i din kommune?	1	2	3	4	5	6
D) Gjør de tillitsvalgte i administrasjonsutvalget en viktig jobb i forhold til å sikre de ansatte innflytelse i kommunen?	1	2	3	4	5	6
E) Er andre samarbeidsfora mellom partene i kommunen viktigere enn det administrasjonsutvalget er?	1	2	3	4	5	6
F) Er administrasjonsutvalget et egnet sted å diskutere problemer, gi råd til ledelsen og lage planer som berører hele organisasjonen?	1	2	3	4	5	6

29 Nå vil vi gjerne vite hvor stor innflytelse du mener ulike grupper *bør ha* i forhold til ulike beslutningsområder. Marker ditt syn ved å sette ring rundt det tallet du mener passer best:

A) Hvor stor innflytelse vil du si de ulike gruppene bør ha på lønn?

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

B) Hvor stor innflytelse vil du si de ulike gruppene bør ha når det gjelder å bestemme hvordan arbeidsoppgaver skal løses?

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

C) Hvor stor innflytelse mener du ulike grupper bør ha når det gjelder å fordele arbeidsoppgaver?

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

D) Hvor stor grad av innflytelse mener du ulike grupper bør ha når det gjelder å planlegge kommunens virksomhet?

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

E) Hvor stor grad av innflytelse mener du ulike grupper bør ha når det gjelder å avgjøre hvem som skal ansattes?

	Ingen innflytelse i det hele tatt	I noen grad	Ganske stor innflytelse	Stor innflytelse	Bestemmer alt	Vet ikke
a) Du som ansatt	1	2	3	4	5	6
b) Grupper av ansatte	1	2	3	4	5	6
c) Tillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
d) Hovedtillitsvalgte	1	2	3	4	5	6
e) Din nærmeste leder	1	2	3	4	5	6
f) Direktører/etatsledere	1	2	3	4	5	6
g) Rådmannen	1	2	3	4	5	6
h) Administrasjonsutv.	1	2	3	4	5	6
i) Politikerne	1	2	3	4	5	6

Helt til sist i ber vi deg vurdere din arbeidssituasjon pr. i dag ved å ta stilling til en rekke utsagn.

30. Besvar spørsmålene nedenfor ved å sette ring rundt det tallet du mener er dekkende for ditt syn:

	Helt feil	Noe feil	Noe riktig	Helt riktig
A) Det jeg arbeider med i dag er det jeg faktisk ønsker å jobbe med.	1	2	3	4
B) I denne kommunen har vi dyktige ledere.	1	2	3	4
C) Jeg har gode muligheter til å snakke med andre i mitt arbeide.	1	2	3	4
D) Jeg blir jevnlig informert om kvaliteten på det arbeidet jeg gjør	1	2	3	4
E) Jeg har gode karrieremuligheter i min jobb.	1	2	3	4
F) Mine arbeidsbetingelser (tempo, ekstraarbeid, arbeidstempo) er tilfredsstillende	1	2	3	4
G) Jeg jobber sammen med hyggelige folk.	1	2	3	4
H) Mine ferdigheter er gode nok til å utføre det arbeidet jeg gjør.	1	2	3	4
I) Mitt arbeid verdsettes av andre i organisasjonen.	1	2	3	4
J) Jeg har god lønn.	1	2	3	4
K) Jeg arbeider i et rent og godt arbeidsmiljø.	1	2	3	4
L) Jeg har stabile arbeidsforhold.	1	2	3	4
M) Jeg har et godt samarbeid med mine kollegaer.	1	2	3	4
N) Jeg har muligheter til å påvirke beslutninger som berører mitt arbeid.	1	2	3	4
O) Jeg har flinke tillitsvalgte som taler min sak.	1	2	3	4
P) Jeg er generelt sett fornøyd med hvordan ting fungerer i kommunen.	1	2	3	4
Q) Innbyggerenes interesse for kommunen har økt de siste årene.	1	2	3	4

Tusen takk for hjelpen!

Vedlegg 3:

Tabell 1: Korrelasjonsanalyse over de uavhengige variablenes innvirkning på manglende data:

Grad av innflytelse Hovedtillitsvalgte	Spearman's rho – Korrelasjon						
	kjønn	Alder	Utd.	Lønns- trinn	Ansien- nitet	Org. modell	K. størrelse
Faktisk: Planlegge	,039	-,041	,135**	,221**	,017	-,011	,061
Ønsker: Planlegge	,041	-,077*	,162**	,214**	-,009	-,007	-,057
Faktisk: Lønn	,057	-,005	,121**	,177**	,082*	-,017	-,008
Ønsker: Lønn	,076*	-,136**	,128**	,153**	-,082*	-,009	,007
Faktisk: Ansette	,010	-,023	,150**	,207**	,043	-,009	,024
Ønsker: Ansette	,050	-,077*	,168**	,206**	-,052	,024	,006
Faktisk: Fordele arb. oppgaver	,128**	-,031	,099**	,175**	,033	-,019	-,041
Ønsker: Fordele arb. oppgaver	,089**	-,090**	,138**	,148**	-,080*	-,059	-,083*
Faktisk: Hvordan løse arb oppg	,065	,001	,130**	,229**	,071*	-,017,	-,040
Ønsker: Hvordan løse arb. oppg	,099**	-,193**	,147**	,147**	-,117**	-,051	-,056

**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Tabell 2: Korrelasjonsanalyse av forholdet mellom manglende data og uavhengige variabler når utvalget er redusert til 861.

Grad av innflytelse	Spearman's rho – Korrelasjon					
	kjønn	Alder	Utd.	L.tr	Arb totalt	K.størrelse
Faktisk: Planlegge	,025	,009	,086*	,160**	,041	,062
Ønsker: Planlegge	,028	-,019	,103**	,152**	,018	-,072
Faktisk: Lønn	,038	,031	,084*	,124**	,096**	-,022
Ønsker: Lønn	,066	-,094**	,071*	,072*	-,071*	-,017
Faktisk: Ansette	-,004	,025	,103**	,144**	,065	-,029
Ønsker: Ansette	,045	-,040	,123**	,137**	-,042	,006
Faktisk: Fordele arb. oppgaver	,123**	,010	,055	,121**	,053	-,050
Ønsker: Fordele arb. oppgaver	,080*	-,045	,088**	,077*	-,069*	-,081*
Faktisk: Hvordan løse arb oppg	,054	,049	,086*	,176**	,097**	-,049
Ønsker: Hvordan løse arb. oppg	,084*	-,156**	,095**	,074*	-,105**	-,086*

**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

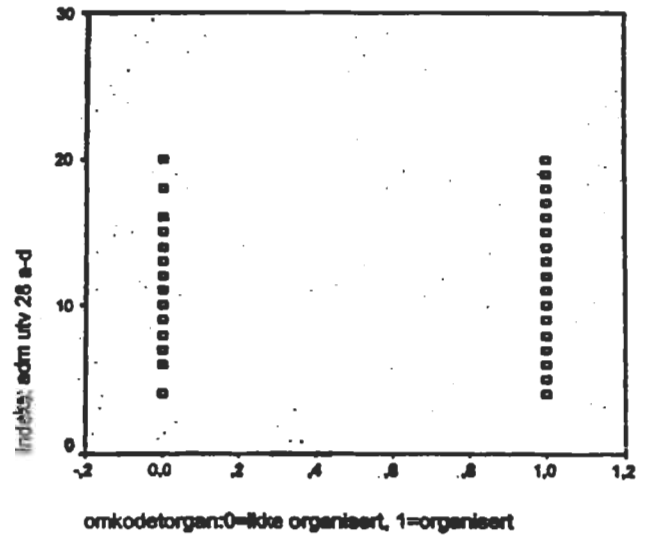
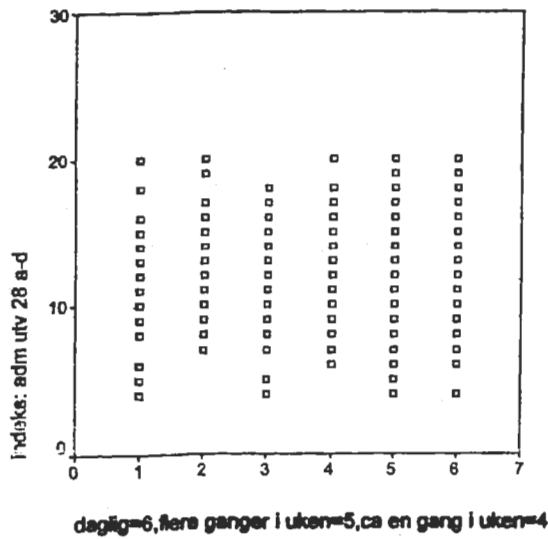
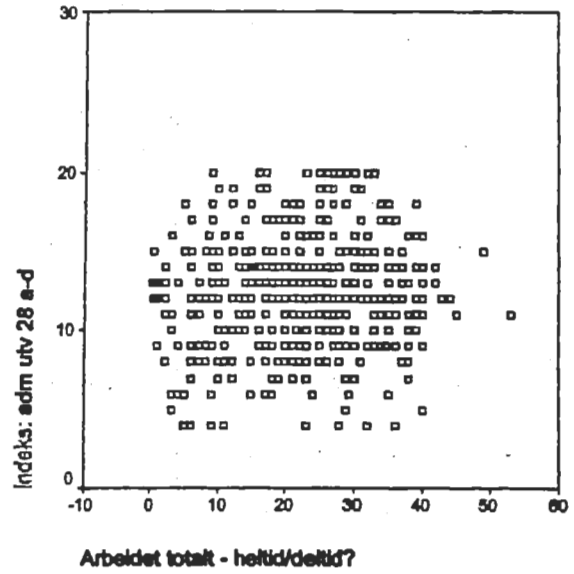
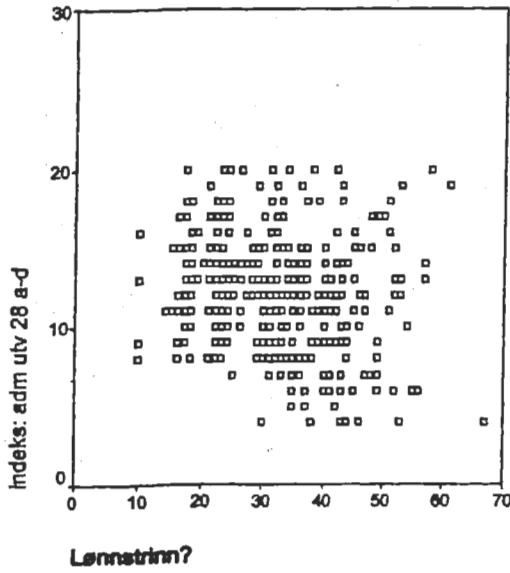
Vedlegg 4:

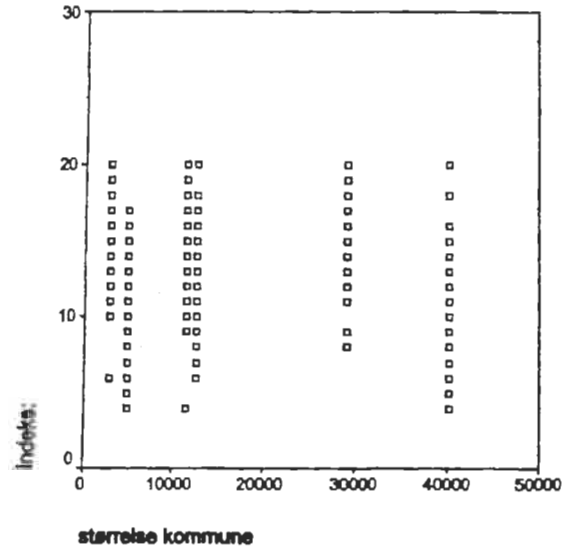
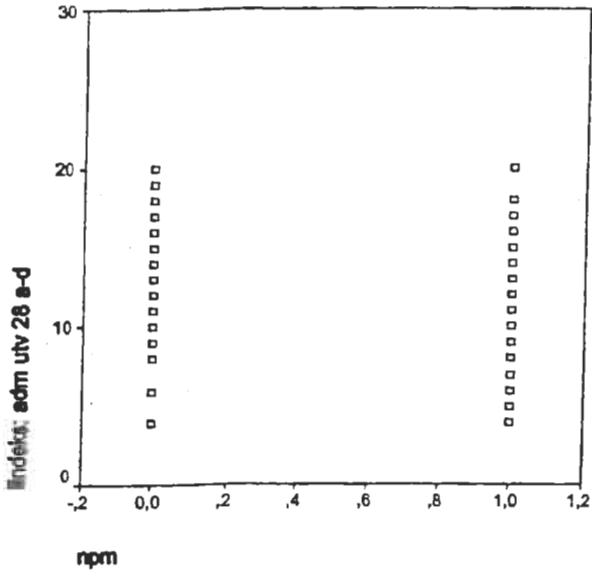
Tabell 1: Test av normalfordeling for variabler som inngår i korrelasjons-, faktor- og regresjonsanalyser

Sammensatte mål	Gj. snitt	St. avvik	Skewness		Kurtosis		N
			Statistic	z-verdi	Statistisk	z-verdi	
Ansattes grad av faktisk innflytelse	9,9	2,96	0,821	0,933	0,8	4,571	776
Ansattes grad av ønsket innflytelse	13,38	2,99	0,244	2,741	-0,9	-5,027	748
Plasstillitsvalgtes grad av faktisk innflytelse	11,28	2,77	0,434	4,57	0,478	2,53	668
Plasstillitsvalgtes grad av ønsket innflytelse	14,39	3,18	-0,366	-4,067	-0,166	-0,92	733
Hovedtillitsvalgtes grad av faktisk innflytelse	12,33	3,29	,320	3,27	,002	,010	627
Hovedtillitsvalgtes grad av ønsket innflytelse	15,06	3,4	-,444	-4,82	-,299	-1,63	712
Nærmeste leders grad av faktisk innflytelse	15,48	3,05	-0,245	-2,692	0,24	1,319	719
Nærmeste ledes grad av ønsket innflytelse	17,64	2,46	-0,864	-9,6	0,692	3,866	742
Rådmannens grad av faktisk innflytelse	16,41	4,62	-0,099	-0,96	-0,821	-3,985	560
Rådmannens grad av ønsket innflytelse	13,73	4,05	0,116	1,221	-0,588	-3,078	655
Administrasjonsutvalget som innflytelseskanal	12,48	3,42	0,03	0,283	-0,161	-0,756	526
Bruk av tillitsvalgte	8,57	3,02	0,259	2,846	-0,821	-4,51	717
Strategisk ledelse	8,53	2,11	-0,422	-4,85	-0,254	-1,46	788
Inkluderende ledelse	10,2	3,62	0,345	4,012	-0,68	-3,953	805
Tillitsvalgte som maktfaktor	12,93	2,81	-0,097	-1,102	-0,307	-1,744	768
Tillitsvalgte som kvalitetssikrer	12,28	2,21	-0,568	-6,529	0,469	2,71	793
Øvrige variabler							
Kjønn	-						857
Alder	44,35	10,49	-,196	-2,36	-,737	-4,46	876
Utdanning	5,81	2,89	,153	1,86	,194	1,18	884
Lønnstrinn	30,31	9,92	,439	5,23	-,142	-0,85	848
Ansiennitet totalt	21,18	10,35	,044	0,54	-,599	-3,65	884
Fagorganisert	-	0,33	-2,31	27,62	3,39	20,29	855
Arbeidssted	-		0,48	6,47	-1,72	-10,36	861
Lederkontakt	4,15	1,65	-0,609	-7,25	-0,865	-5,149	845
Møtevirksomhet fagforening	1,9	3	2,617	31,155	8,933	53,491	857
Møtevirksomhet (log)	0,44	0,33	0,314	2,684	-0,556	-2,386	438
Påta seg tillitsvalgtverv	2	1,17	0,93	9,69	-0,08	-0,42	651
Lederansvar	-	0,43	1,2	14,26	-0,567	-3,36	838
Kommunestørrelse	20634,67	14403,9	0,224	2,699	-1,587	-9,56	861

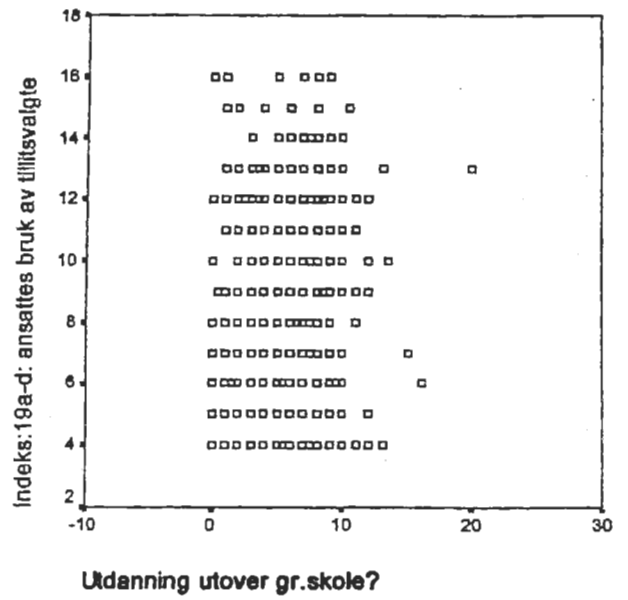
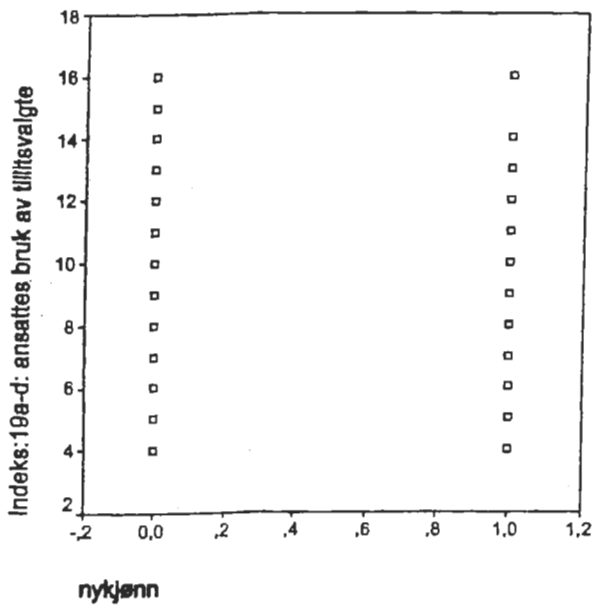
Vedlegg 5: Grafiske sammenhenger ml. avhengig og uavhengig variabel

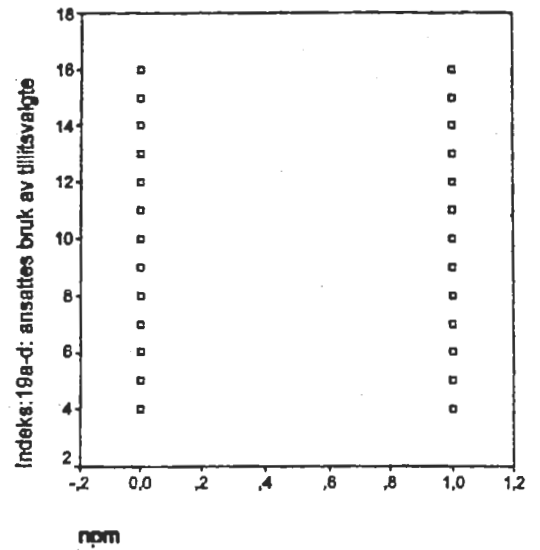
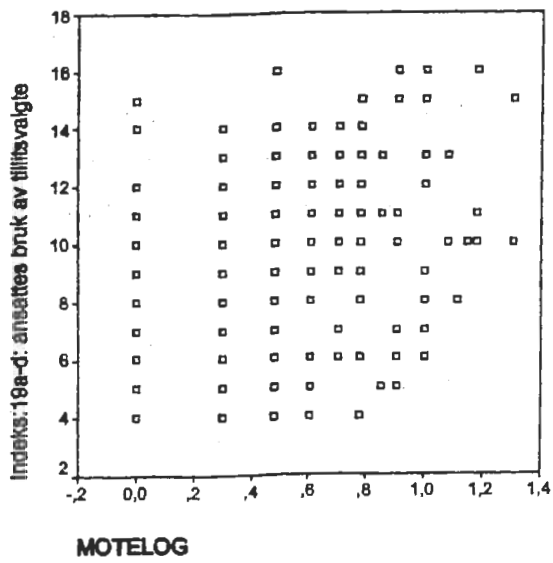
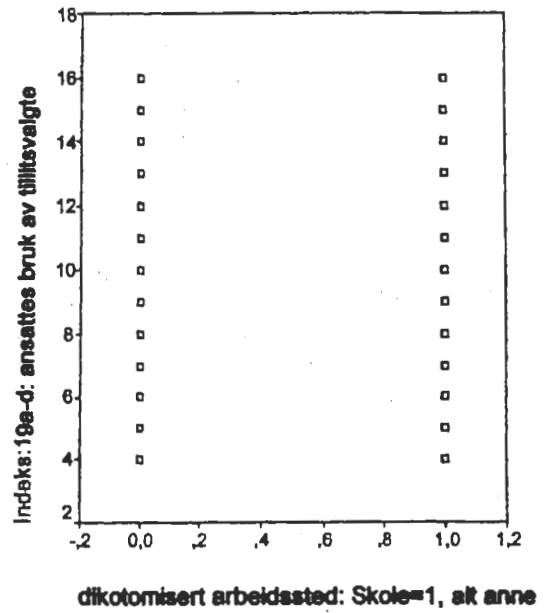
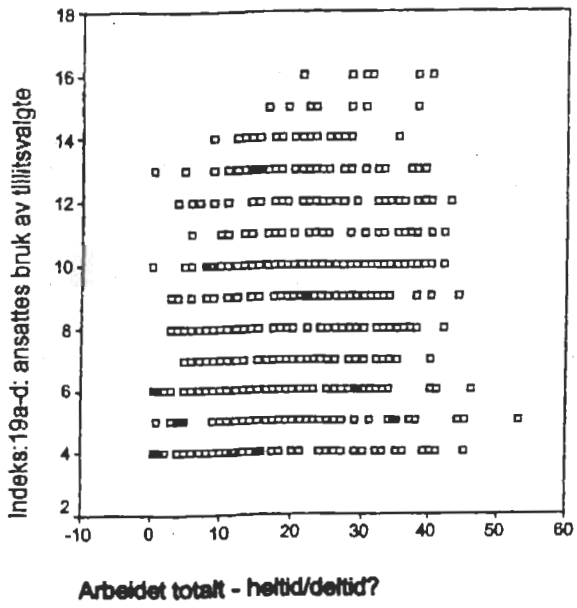
Administrasjonsutvalgets viktighet i fht uavhengige variabler: Tabell 5.6

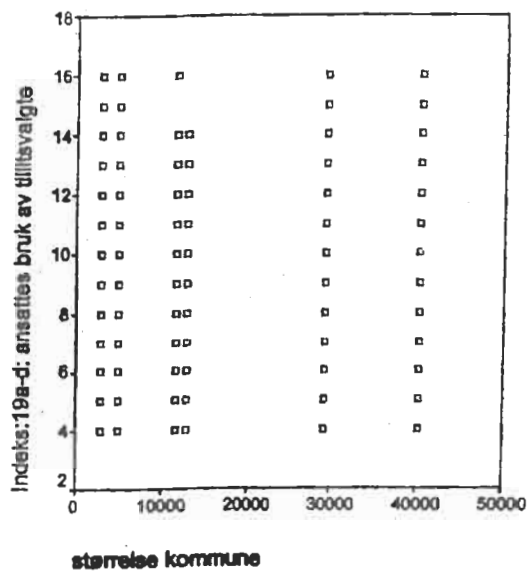




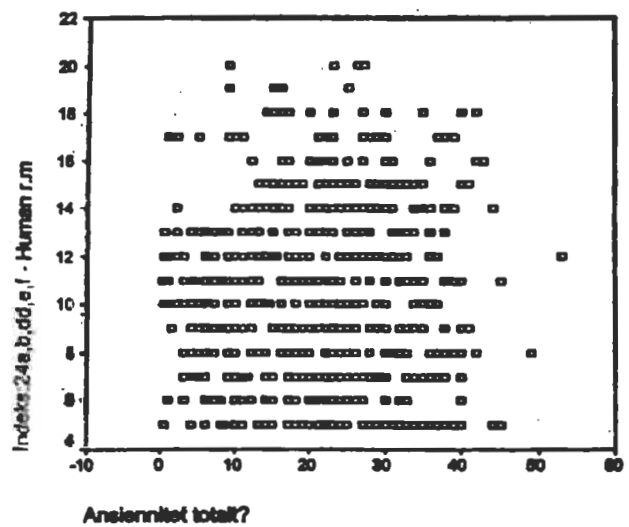
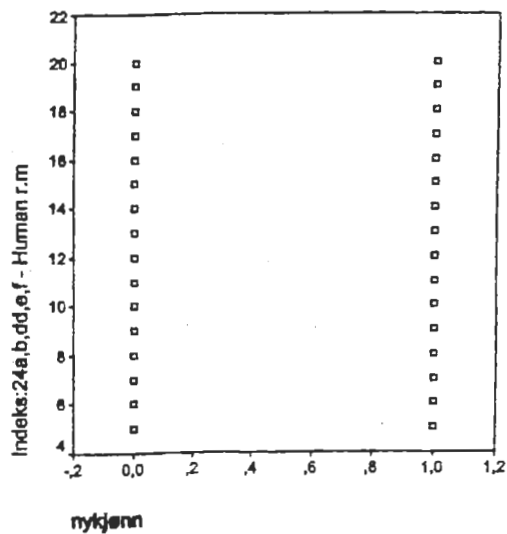
Bruk av tillitsvalgte sett i fht uavhengige variabler: Tabell 7.9

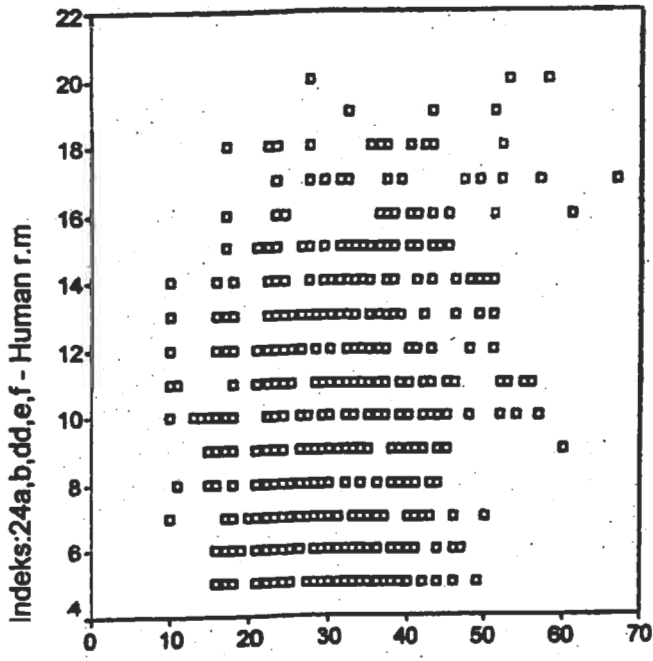




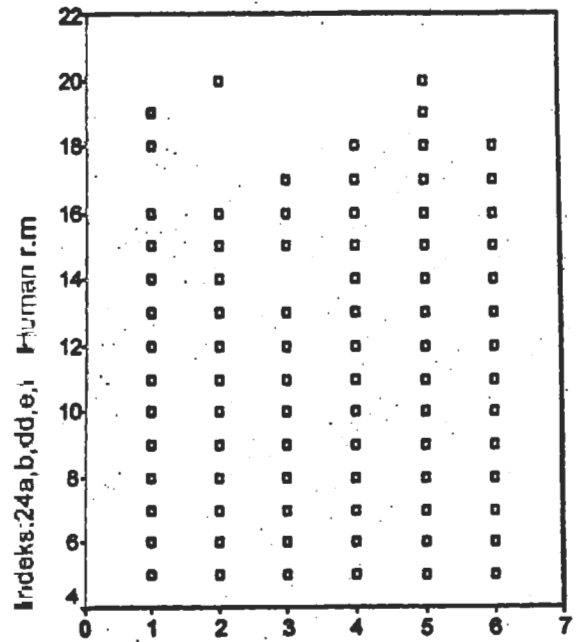


Inkluderende toppledelse sett i fht uavhengige variabler: Tabell 8.4

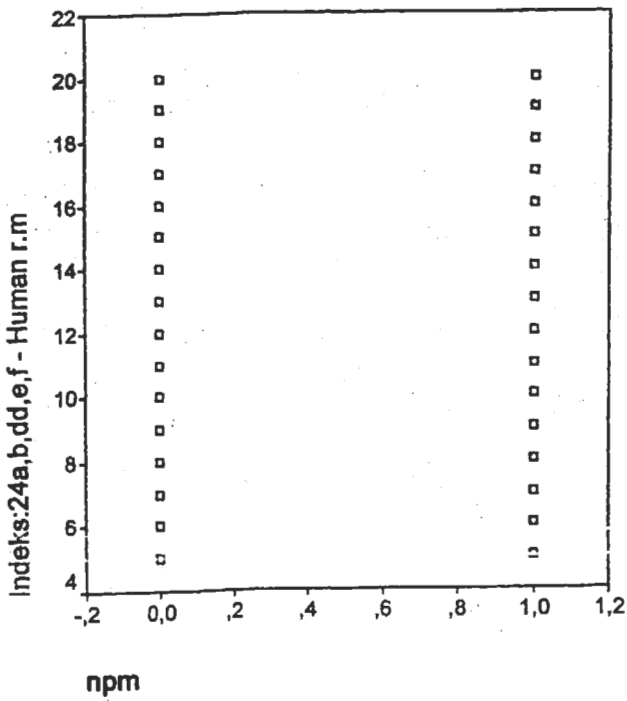




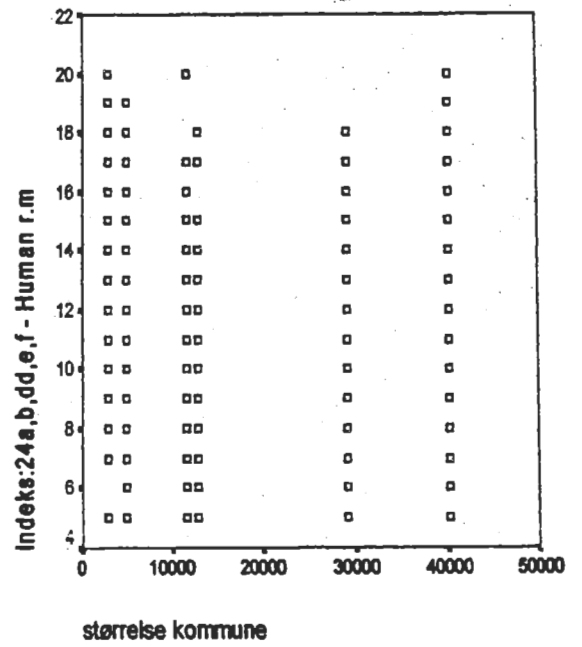
Lønnstrinn?



daglig=6, flere ganger i uken=5, ca en gang

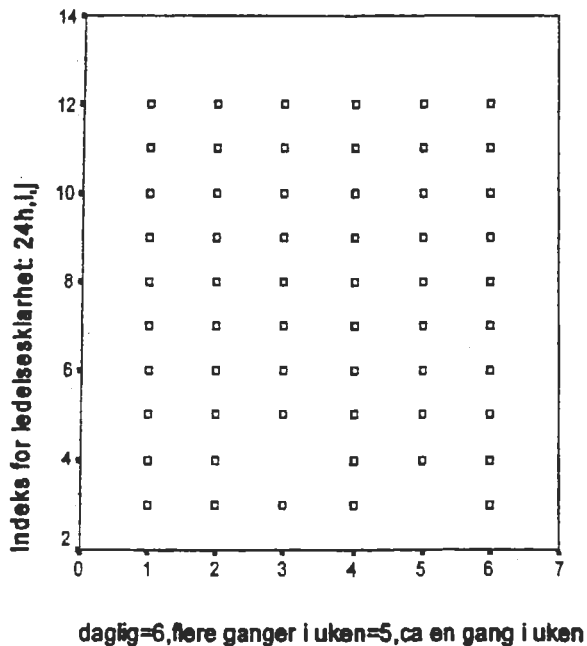
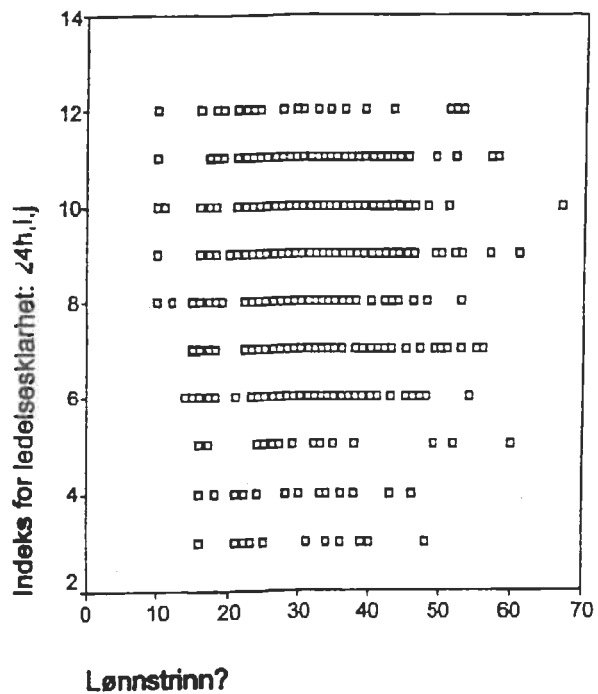
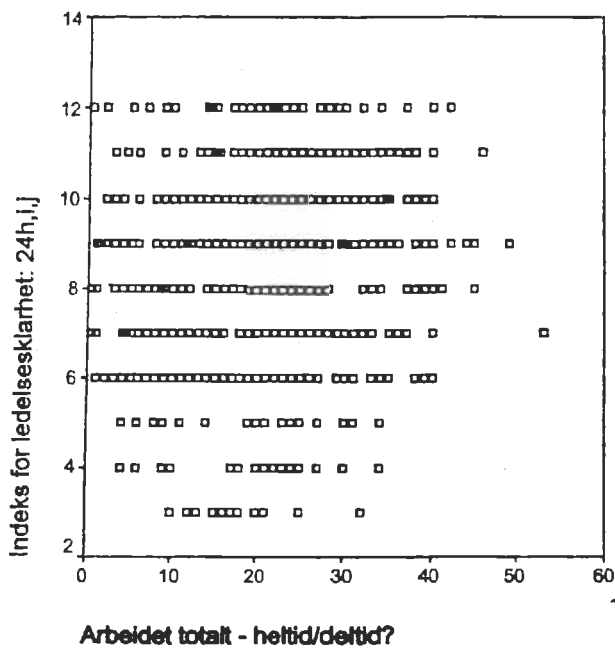
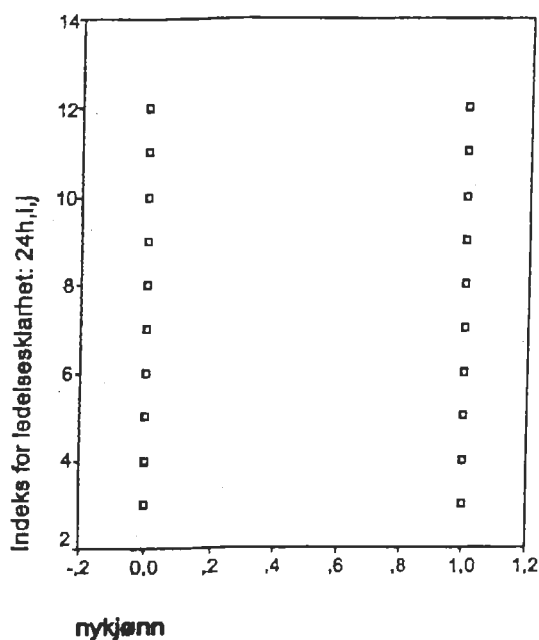


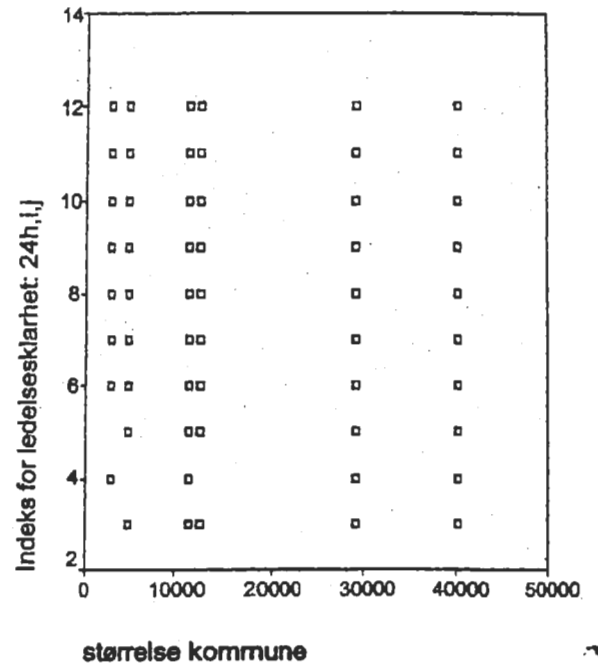
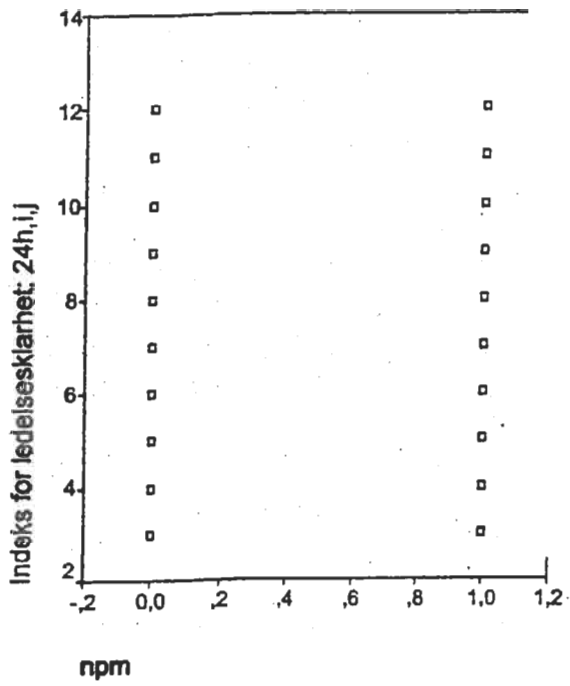
npm



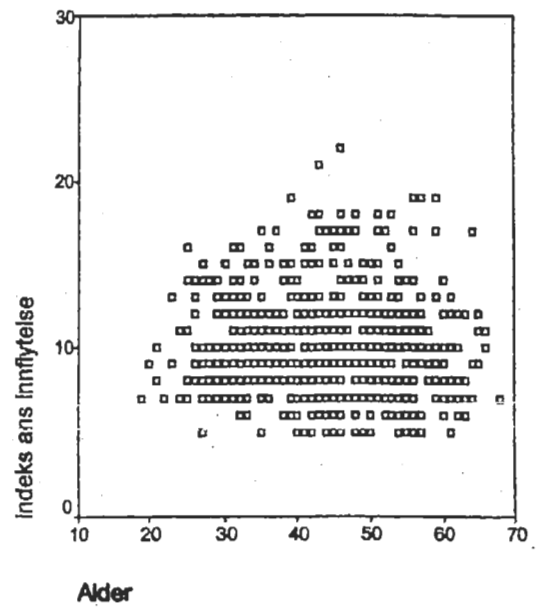
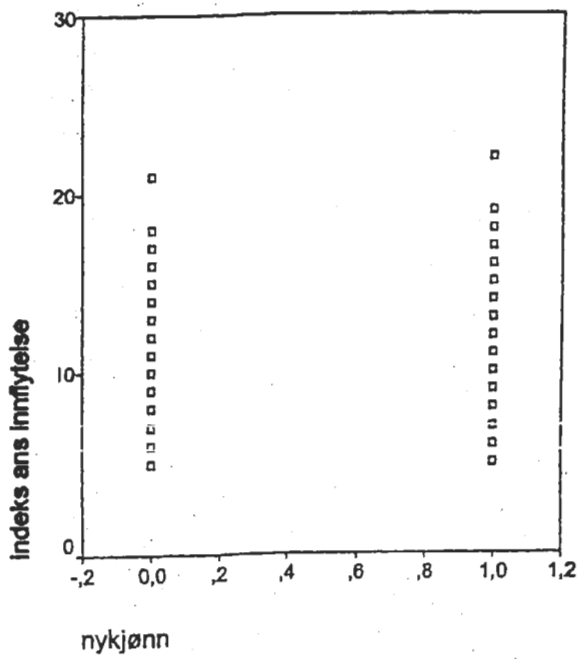
størrelse kommune

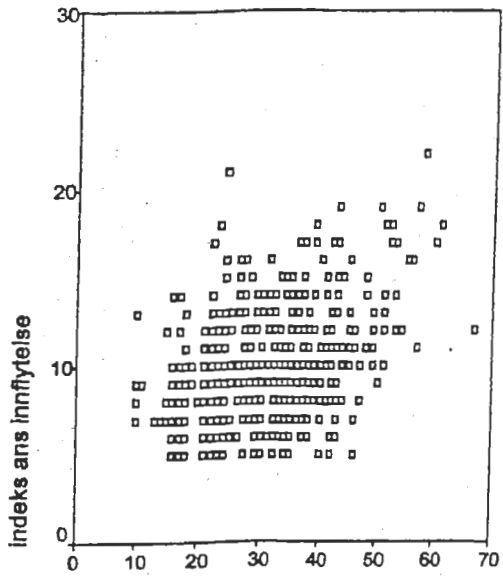
Strategisk toppledelse i fht uavhengige variabler: Tabell 8.5



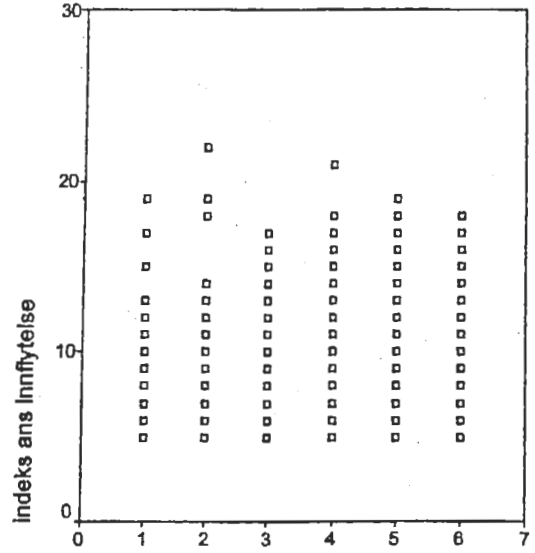


Ansattes innflytelse i fht uavhengige variabler: Tabell 8.9

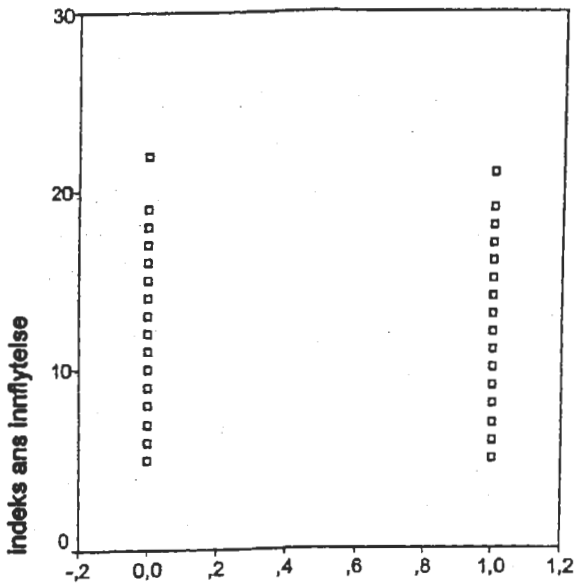




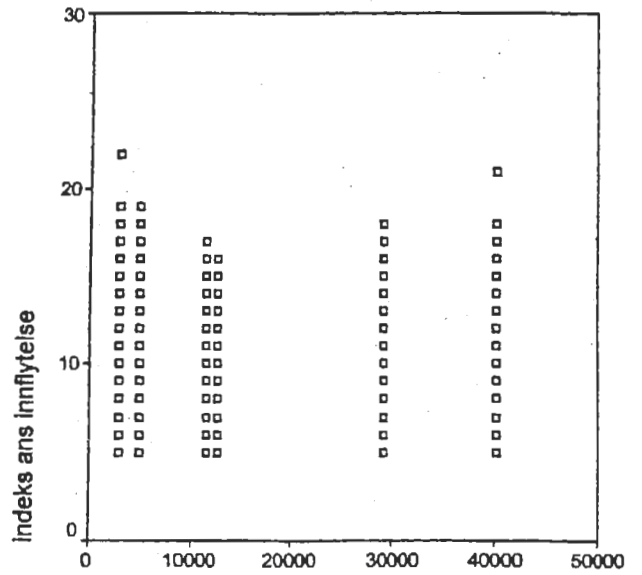
Lønnstrinn?



daglig=6, flere ganger i uken=5, ca en gang i u

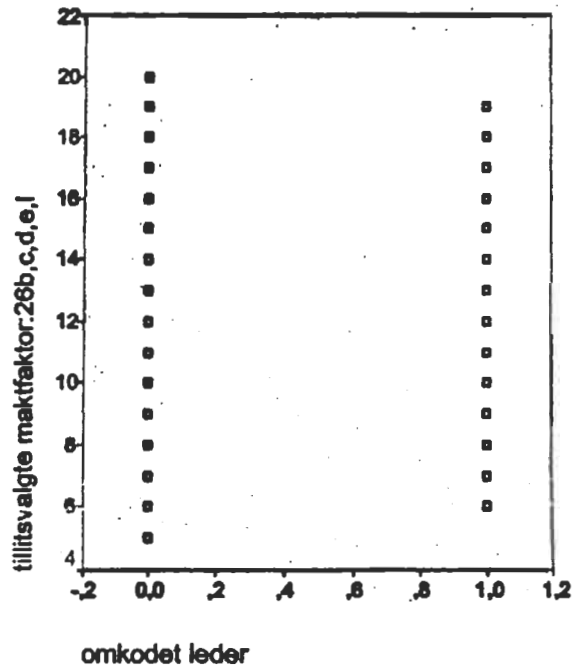
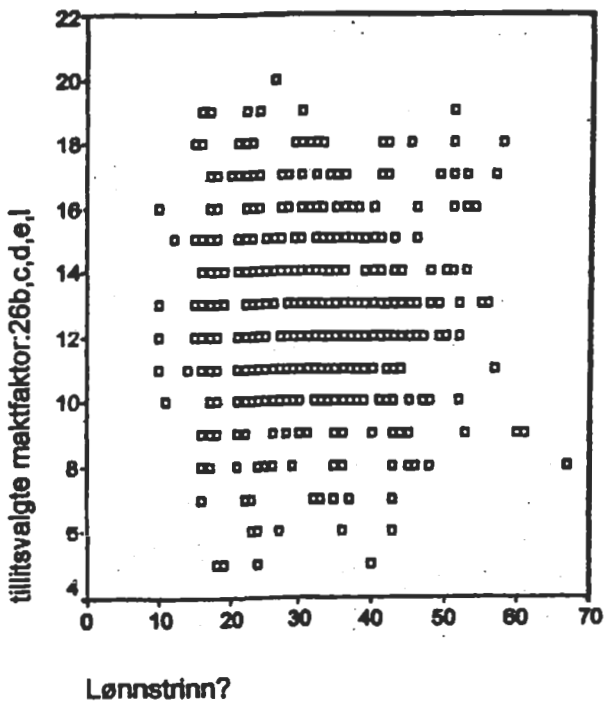
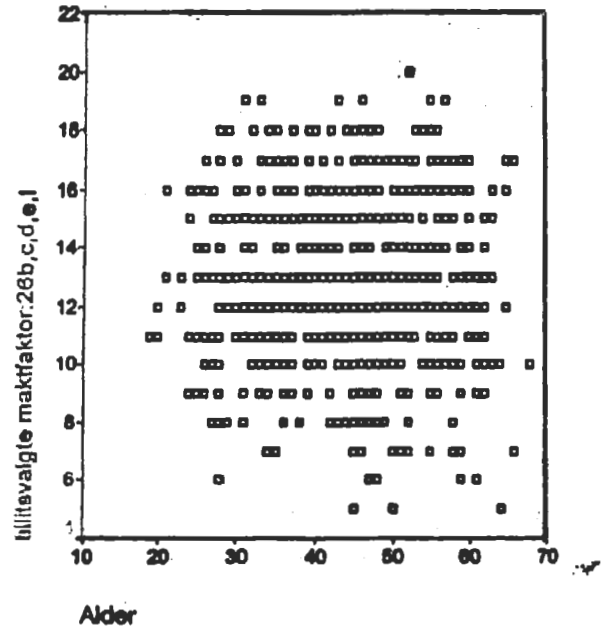
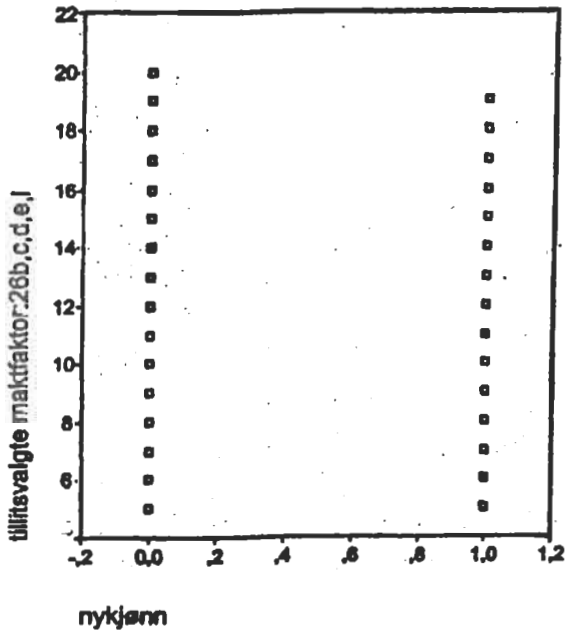


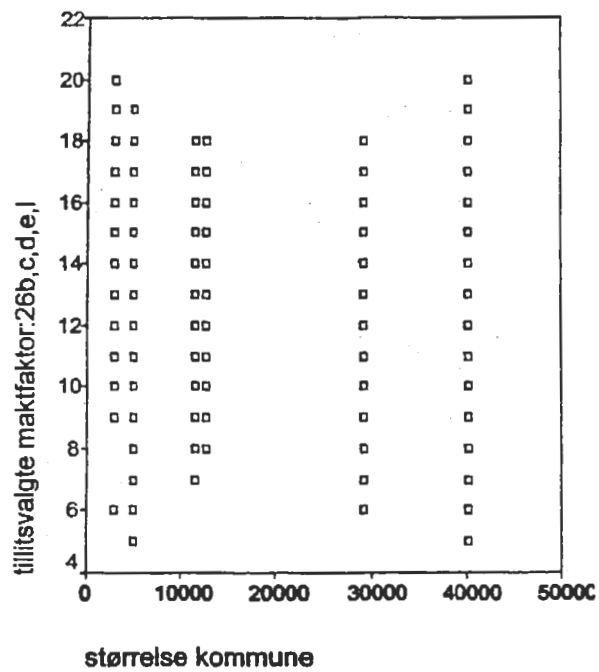
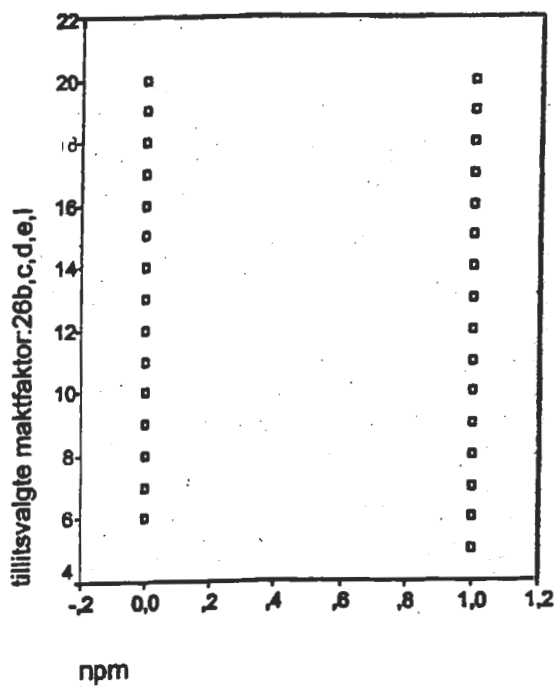
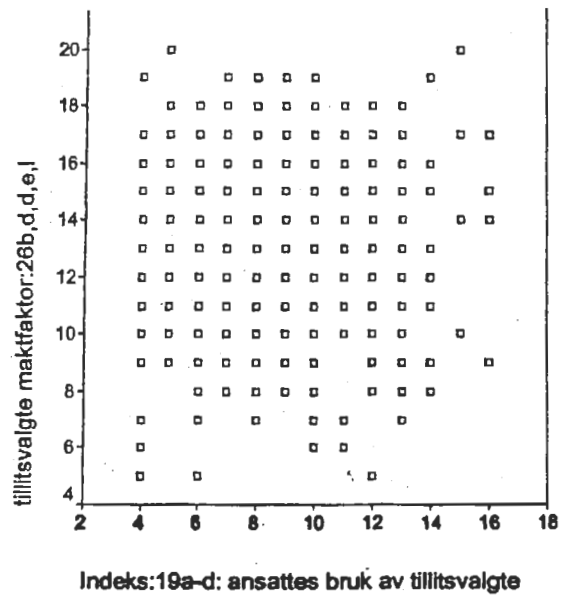
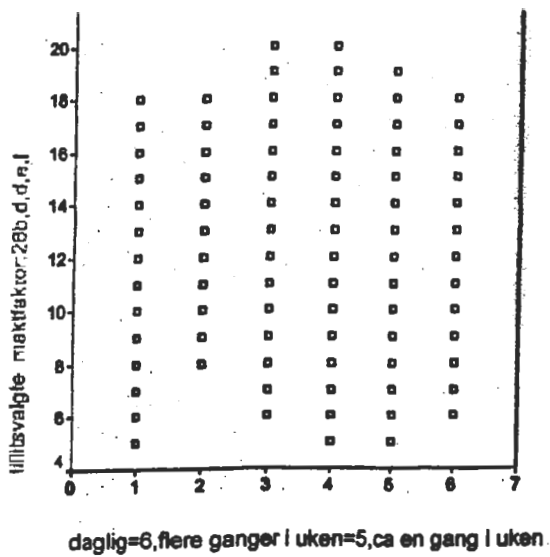
npm



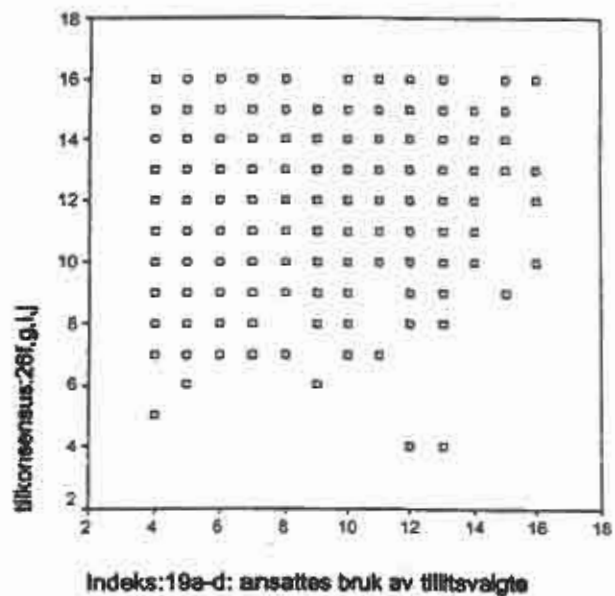
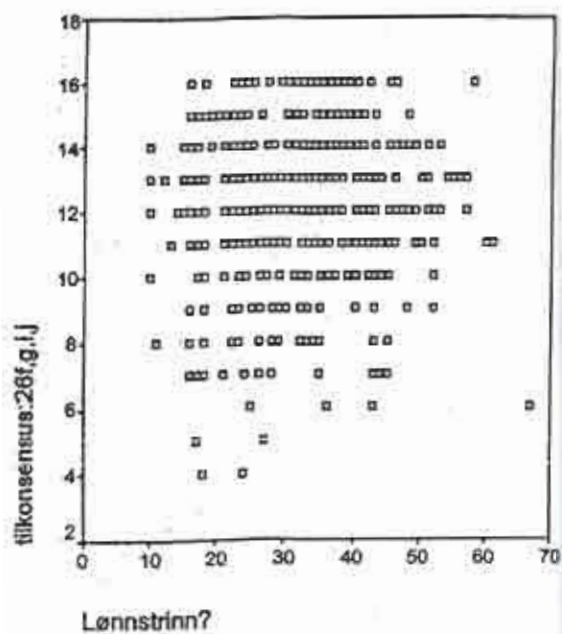
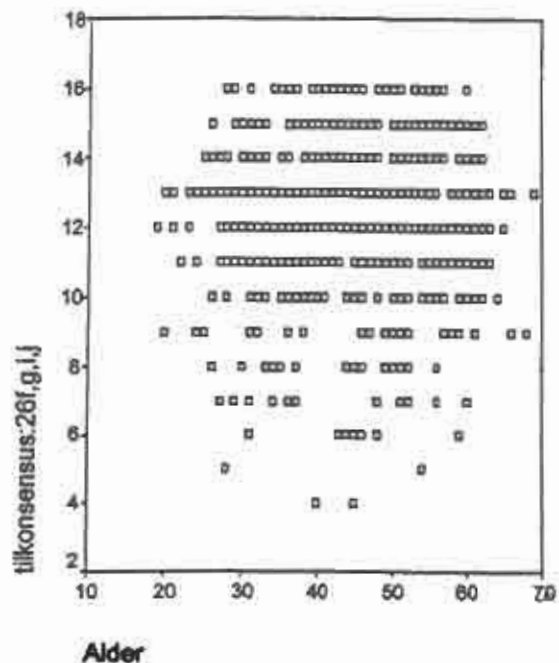
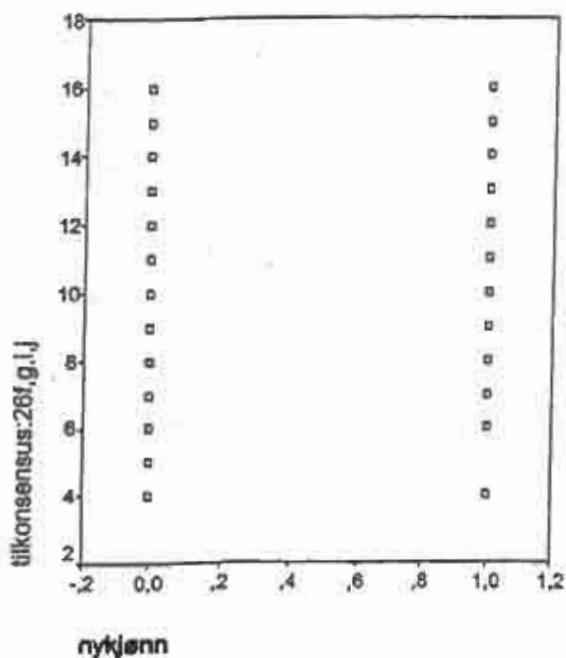
størrelse kommune

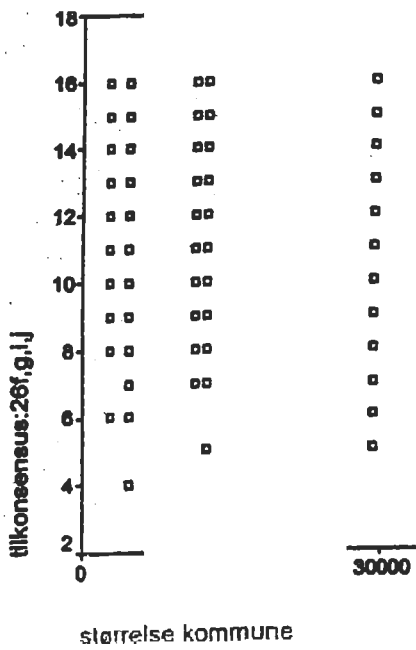
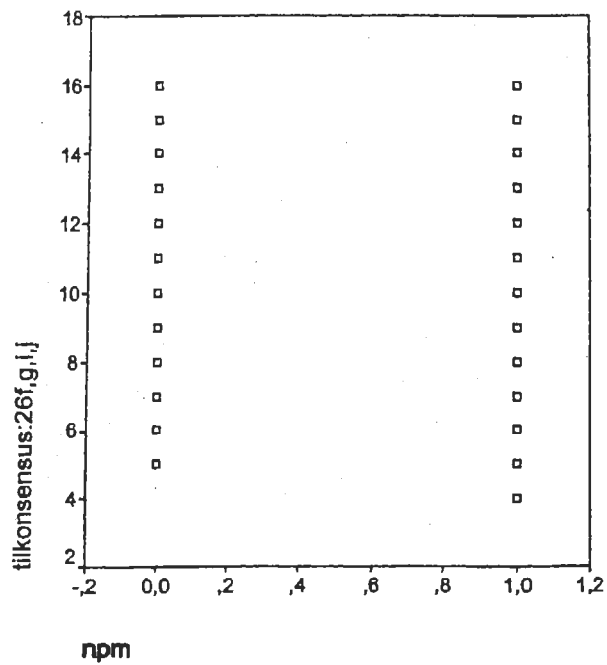
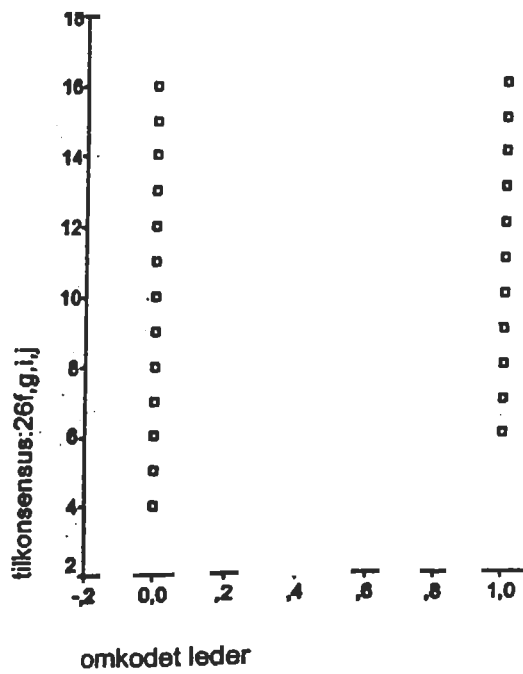
Tillitsvalgte som maktfaktor i fht uavhengige variabler: Tabell 8.12



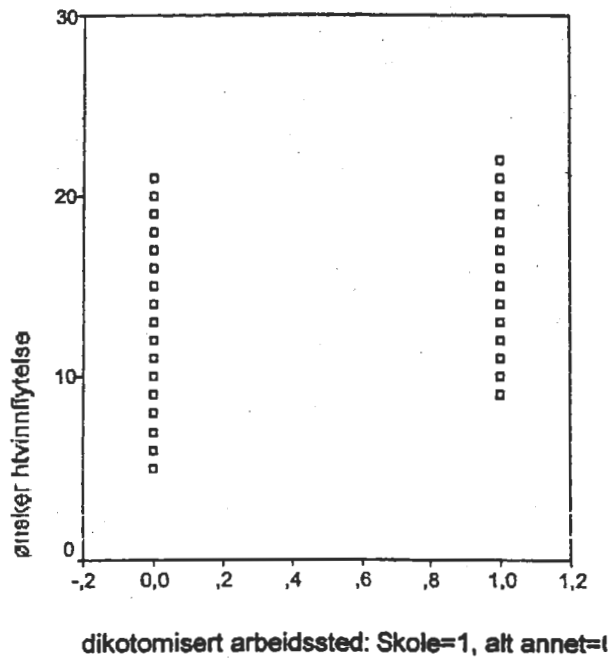
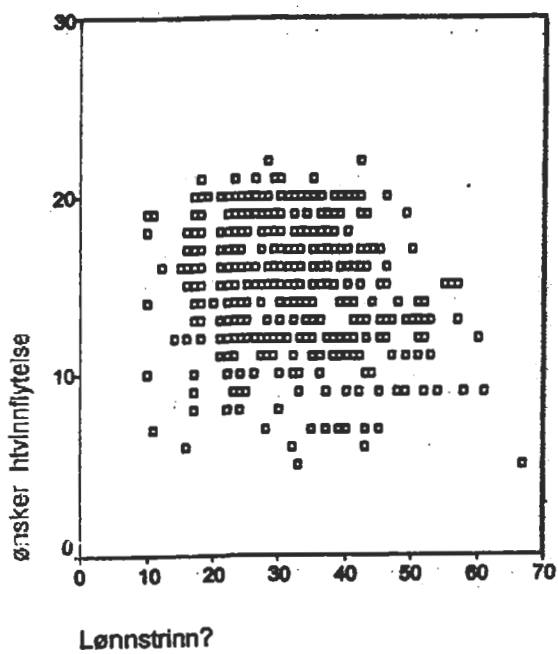
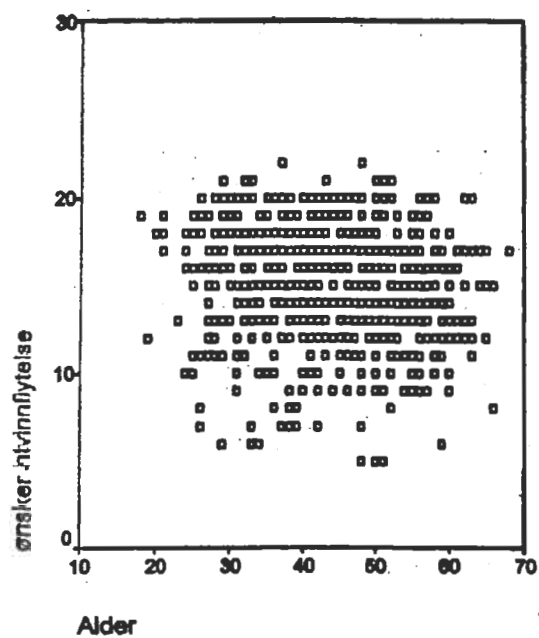
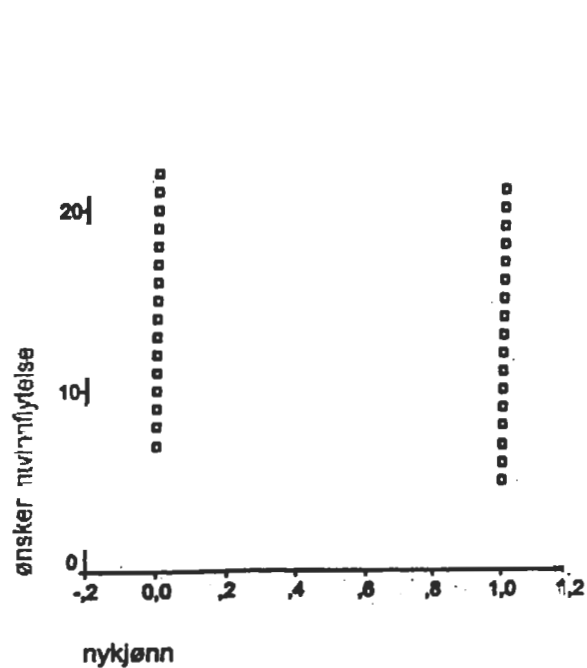


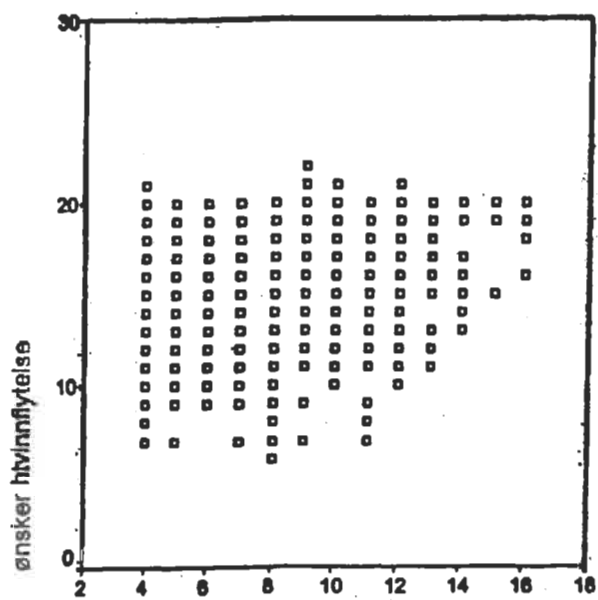
Tillitsvalgte som kvalitetssikrere i fitt uavhengige variabler: Tabell 8.13



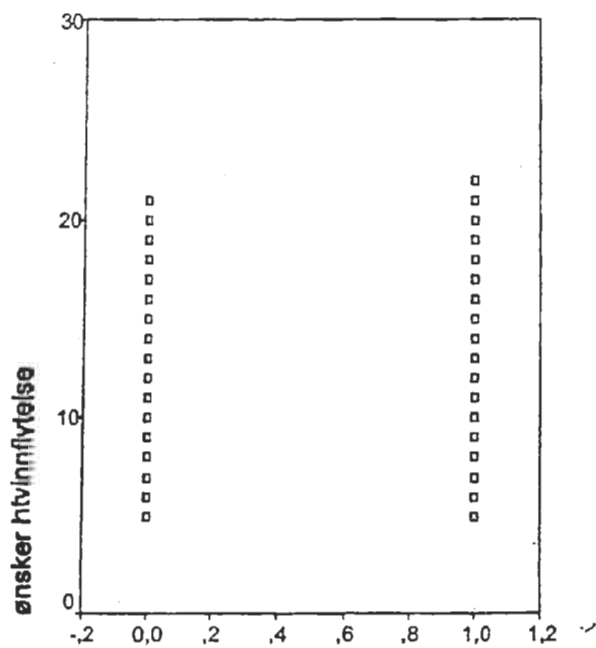


Hovedtillitsvalgtes ønskede grad av innflytelse i fht uavhengige variabler: Tabell 8.16

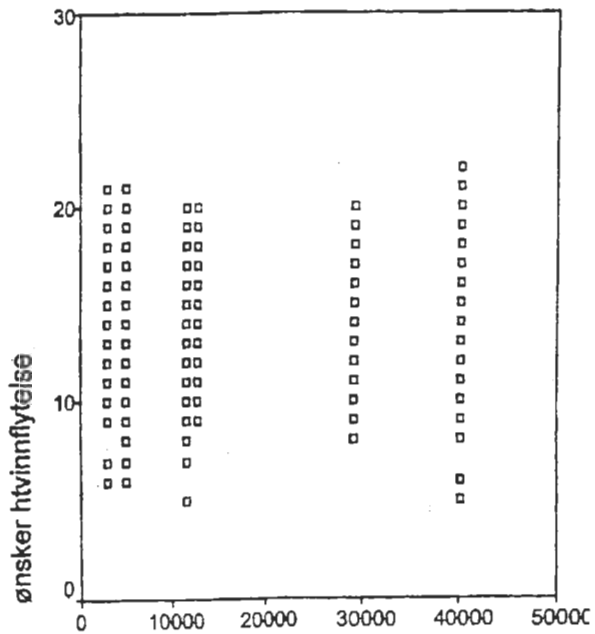




Indeks:19a-d: ansattes bruk av tillitsvalgte



npm



størrelse kommune

Vedlegg 6: Faktoranalyser: Sammensatte skalamål:

Tabell 1: Faktorverdier for de indikatorer som inngår I sammensatte skalamål

Påstander om toppledelsen:	Faktor 1 Inkluderende ledelse	Faktor 2 Strategisk ledelse
Toppledelsen i organisasjonen får meg til å føle meg som viktig i arbeidet med å utvikle kommuneorganisasjonen.	0,71	
Jeg blir informert om de beslutningene som treffes av toppledelsen på en lettfattelig måte.	0,74	
Toppledelsen <i>lytter</i> til de ansatte før beslutninger treffes i organisasjonen.	0,85	
Ansattes syn blir <i>tatt hensyn til</i> av toppledelsen før store endringer iverksettes.	0,86	
I denne kommunen er det helt klart hvem som har myndighet til å treffe beslutninger.		0,77
Kommunens overordende strategi og mål blir klart kommunisert av toppledelsen.		0,8
I denne kommunen er det rimelig klart hva som er den enkeltes oppgaver og posisjon i forhold til andre		0,76
Eigenverdi - rotert	3,1	1,87
Total variasjon forklart - rotert	38,72	23,37

Tabell 2: Faktorverider for de indikatorene som inngår i sammensatte skalamål

Påstander om tillitsvalgte	Faktor 1 Maktfaktor	Faktor 2 Kvalitetssikrer
De tillitsvalgte sikrer de ansatte innflytelse i kommunen.	0,67	
De tillitsvalgte sikrer de ansatte rettferdig behandling	0,64	
Min interesse for fagforeningsarbeid har økt etter omorganiseringer i kommunen.	0,61	
De tillitsvalgte forteller de ansatte hva som faktisk skjer her i kommunen.	0,6	
De tillitsvalgte har stor innflytelse på det som skjer i kommunen.	0,69	
Beslutninger blir lettere akseptert av de ansatte når tillitsvalgte har medvirket i beslutningsprosessen.		0,79
Kvaliteten på beslutningene som treffes blir bedre når de tillitsvalgte har medvirket i beslutningsprosessen.		0,84
De tillitsvalgtes arbeid bidrar til en felles forståelse mellom ledelsen og de ansatte.		0,65
De ansatte har reell innflytelse på det arbeidet som de tillitsvalgte utfører		0,5
Eigenverdi - rotert	37	2,33
Total variasjon forklart - roter	26,34	25,83

Vedlegg 7: Korrelasjonsmatrise: Uavhengige variabler

Correlations

		1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)	9)	10)	11)	12)	13)
1) Kjønn; 0=kvinne, 1=mann	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1	,007	,096	,074	,297	-,075	-,009	-,095	,001	-,001	,156	,016	,002
			,830	,005	,030	,000	,034	,798	,011	,969	,076	,000	,631	,950
		857	851	856	856	823	851	842	714	853	857	835	857	857
2) Alder	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,007	1	-,018	,860**	,231**	,102**	-,059	,065	-,023	,035	,059	-,075*	-,072*
		,830		,602	,000	,000	,003	,089	,082	,508	,306	,089	,028	,037
		851	852	851	851	820	846	837	711	848	852	830	852	852
3) Utd. utov gr.skole?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-,096**	-,018	1	-,115**	,623**	,001	-,090**	,087*	,199**	,261**	,192**	,001	-,057
		,005	,602		,001	,000	,986	,009	,020	,000	,000	,000	,979	,094
		856	851	860	859	824	854	844	716	856	860	837	860	860
4) Ans. tot	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-,074*	,860**	-,115**	1	,202**	,126**	,032	,122**	-,016	,006	,086*	-,086*	,093**
		,030	,000	,001		,000	,000	,360	,001	,638	,872	,013	,011	,007
		856	851	859	860	824	854	844	716	856	860	837	860	860
5) L.tr	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-,257**	,231**	,623**	,202**	1	,106**	,018	,092*	,188**	,209**	,435**	-,023	,064
		,000	,000	,000	,000		,002	,609	,015	,000	,000	,000	,518	,065
		823	820	824	824	825	819	810	691	821	825	805	825	825
6) Orgnisert=0= ei, 1=ja	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-,073*	,102**	,001	,126**	,106**	1	,022	,028	,312**	,063	-,006	-,095**	,016
		,034	,003	,986	,000	,002		,530	,452	,000	,064	,857	,005	,641
		851	846	854	854	819	855	839	717	853	855	832	855	855
7) Lederkontak	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-,009	-,059	-,090**	-,032	-,018	,022	1	,069	,046	-,117**	,110**	-,016	-,094**
		,798	,089	,009	,360	,609	,530		,066	,179	,001	,001	,639	,006
		842	837	844	844	810	839	845	707	841	845	827	845	845
8) Bruk av tillitsvalgte	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-,095*	,065	,087*	,122**	,092*	,028	,069	1	,307**	,052	,102**	,057	-,055
		,011	,082	,020	,001	,015	,452	,066		,000	,163	,007	,128	,144
		714	711	716	716	691	717	707	717	716	717	701	717	717
9)Møtedelta lse, log. transform	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,001	-,023	,199**	-,016	,188**	,312**	,046	,307**	1	,236**	,058	-,032	-,008
		,969	,508	,000	,638	,000	,000	,179	,000		,000	,094	,343	,825
		853	848	856	856	821	853	841	716	857	857	835	857	857
10) Arb.sted annet=0, Skole=1	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-,061	,035	,261**	,006	,209**	,063	-,117**	,052	,236**	1	-,087*	-,059	,051
		,076	,306	,000	,872	,000	,064	,001	,163	,000		,011	,085	,133
		857	852	860	860	825	855	845	717	857	861	838	861	861
11) Leder: 0=nei, 1=Ja	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,138**	,059	,192**	,086*	,435**	-,006	,110**	,102**	-,058	-,087*	1	-,091**	-,022
		,000	,089	,000	,013	,000	,857	,001	,007	,094	,011		,008	,526
		835	830	837	837	805	832	827	701	835	838	838	838	838
12) npm	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,016	-,075*	,001	-,086*	-,023	-,095**	,016	,057	-,032	-,059	-,091**	1	,247**
		,631	,028	,979	,011	,518	,005	,639	,128	,343	,085	,008		,000
		857	852	860	860	825	855	845	717	857	861	838	861	861
13) Komm. størrelse	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	,002	,072*	-,057	,093**	,064	,016	-,094**	-,055	-,008	,051	-,022	,247**	1
		,950	,037	,094	,007	,065	,641	,006	,144	,825	,133	,526	,000	
		857	852	860	860	825	855	845	717	857	861	838	861	861

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Vedlegg 8: Korrelasjonsmatriser over avhengige og uavhengige variabler

Korrelasjonsmatrise - tabell 5.5:

Correlations^a

		indeks: adm utv 28 a-d	Ansiennitet totalt?	Lønnstrinn?	daglig=6, fle re ganger i uken=5, ca en gang i uken=4, ca annen hver uke=3, månedlig= 2, veldig sjeleden/al dri=1	omkodetorg an:0=ikke organisert, 1=organisert	nykjønn	npm	størrelse kommune
indeks: adm utv 28 a-d	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	1 ,	,077 ,086	-,130** ,004	,130** ,004	,089* ,048	-,099* ,028	-,475** ,000	-,153** ,001
Ansiennitet totalt?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,077 ,086	1 ,	,136** ,002	-,020 ,652	,123** ,006	,142** ,002	-,102* ,024	,105* ,020
Lønnstrinn?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,130** ,004	,136** ,002	1 ,	-,029 ,518	,067 ,135	,316** ,000	,064 ,157	,117** ,010
Lederkontakt	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,130** ,004	-,020 ,652	-,029 ,518	1 ,	-,079 ,081	-,027 ,556	,006 ,891	-,092* ,042
omkodetorgan:0=ikke organisert, 1=organisert	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,089* ,048	,123** ,006	,067 ,135	-,079 ,081	1 ,	-,040 ,371	-,010 ,817	,033 ,470
nykjønn	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,099* ,028	,142** ,002	,316** ,000	-,027 ,556	-,040 ,371	1 ,	,049 ,273	,087 ,053
Organisasjonsmodell	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,475** ,000	-,102* ,024	,064 ,157	,006 ,891	-,010 ,817	,049 ,273	1 ,	,315** ,000
størrelse kommune	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,153** ,001	,105* ,020	,117** ,010	-,092* ,042	,033 ,470	,087 ,053	,315** ,000	1 ,

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

a. Listwise N=492

Korrelasjonsmatrise til tabell 7.9:

Correlations^a

		Indeks:19a-d: ansattes bruk av tillitsvalgte	Utdanning utover gr.skole?	Ansiennitet totalt?	nykjønn	npm	størrelse kommune	dikotomisert arbeidssted: Skole=1, alt annet=0	Møtedeltakelse, logaritmetransformert
Indeks:19a-d: ansattes bruk av tillitsvalgte	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	1 ,	,089* ,018	,118** ,002	-,095* ,012	,058 ,124	-,053 ,159	-,060 ,109	,307** ,000
Utdanning utover gr.skole?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,089* ,018	1 ,	-,128** ,001	,082* ,029	,028 ,455	-,043 ,256	,292** ,000	,239** ,000
Ansiennitet totalt?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,118** ,002	-,128** ,001	1 ,	,095* ,012	-,077* ,041	,102** ,006	,002 ,958	-,075* ,047
nykjønn	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,095* ,012	,082* ,029	,095* ,012	1 ,	,012 ,739	,012 ,744	-,045 ,233	,019 ,615
npm	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,058 ,124	,028 ,455	-,077* ,041	,012 ,739	1 ,	,279** ,000	-,074* ,049	-,009 ,812
størrelse kommune	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,053 ,159	-,043 ,256	,102** ,006	,012 ,744	,279** ,000	1 ,	,067 ,075	-,005 ,889
dikotomisert arbeidssted: Skole=1, alt annet=0	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,060 ,109	,292** ,000	,002 ,958	-,045 ,233	-,074* ,049	,067 ,075	1 ,	,260** ,000
Møtedeltakelse, logaritmetransformert	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,307** ,000	,239** ,000	-,075* ,047	,019 ,615	-,009 ,812	-,005 ,889	,260** ,000	1 ,

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**.. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

a. Listwise N=711

Korrelasjonsmatrise til tabell 8.4: Inkluderende toppledelse

Correlations^a

		Inkluderende toppledelse	nykjønn	Ansiennitet totalt?	Lønnstrinn?	Lederkontakt	Org modell	størrelse kommune
Inkluderende toppledelse	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	1 ,	,086* ,017	,020 ,583	,235** ,000	,169** ,000	-,080* ,027	-,096** ,008
nykjønn	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,086* ,017	1 ,	,076* ,036	,242** ,000	-,002 ,957	,002 ,946	,013 ,714
Ansiennitet totalt?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,020 ,583	,076* ,036	1 ,	,185** ,000	-,019 ,599	-,093* ,010	,098** ,007
Lønnstrinn?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,235** ,000	,242** ,000	,185** ,000	1 ,	-,009 ,809	-,036 ,322	,060 ,097
Lederkontakt	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,169** ,000	-,002 ,957	-,019 ,599	-,009 ,809	1 ,	-,004 ,923	-,114** ,002
Organisasjonsmodell	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,080* ,027	,002 ,946	-,093* ,010	-,036 ,322	-,004 ,923	1 ,	,252** ,000
Kommunestørrelse	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,096** ,008	,013 ,714	,098** ,007	,060 ,097	-,114** ,002	,252** ,000	1 ,

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**.. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

a. Listwise N=759

Korrelasjonsmatrise til tabell 8.5: Strategisk toppledelse

Correlations^a

		Strategisk toppledelse	Ansiennitet totalt?	Lønnstrinn?	Lederkonta kt	nykjønn	Org modell	størrelse kommune
Strategisk toppledelse	Pearson Correlation	1	,173**	-,059	-,004	-,111**	,079*	,066
	Sig. (2-tailed)	,	,000	,111	,912	,003	,031	,074
Ansiennitet totalt?	Pearson Correlation	,173**	1	,174**	-,026	,078*	-,113**	,127**
	Sig. (2-tailed)	,000	,	,000	,485	,034	,002	,001
Lønnstrinn?	Pearson Correlation	-,059	,174**	1	-,024	,266**	-,034	,072
	Sig. (2-tailed)	,111	,000	,	,522	,000	,355	,052
Lederkontakt	Pearson Correlation	-,004	-,026	-,024	1	-,035	,021	-,108**
	Sig. (2-tailed)	,912	,485	,522	,	,346	,576	,003
nykjønn	Pearson Correlation	-,111**	,078*	,266**	-,035	1	,004	,010
	Sig. (2-tailed)	,003	,034	,000	,346	,	,906	,780
Organisasjonsmodell	Pearson Correlation	,079*	-,113**	-,034	,021	,004	1	,237**
	Sig. (2-tailed)	,031	,002	,355	,576	,906	,	,000
størrelse kommune	Pearson Correlation	,066	,127**	,072	-,108**	,010	,237**	1
	Sig. (2-tailed)	,074	,001	,052	,003	,780	,000	,

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

a. Listwise N=741

Korrelasjonsmatrise til tabell 8.9: Ansattes innflytelse

Correlations^a

		indeks ans innflytelse	Alder	Lønnstrinn?	Lederkonta kt	nykjønn	npm	størrelse kommune
indeks ans innflytelse	Pearson Correlation	1	-,049	,411**	,082*	,227**	,005	-,101**
	Sig. (2-tailed)	,	,186	,000	,027	,000	,892	,006
Alder	Pearson Correlation	-,049	1	,223**	-,054	,044	-,076*	,067
	Sig. (2-tailed)	,186	,	,000	,142	,238	,040	,071
Lønnstrinn?	Pearson Correlation	,411**	,223**	1	-,049	,256**	-,025	,068
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,	,187	,000	,492	,066
Lederkontakt	Pearson Correlation	,082*	-,054	-,049	1	-,041	-,004	-,096**
	Sig. (2-tailed)	,027	,142	,187	,	,273	,916	,009
nykjønn	Pearson Correlation	,227**	,044	,256**	-,041	1	-,005	,021
	Sig. (2-tailed)	,000	,238	,000	,273	,	,890	,570
Organisasjonsmodell	Pearson Correlation	,005	-,076*	-,025	-,004	-,005	1	,258**
	Sig. (2-tailed)	,892	,040	,492	,916	,890	,	,000
Kommunestørrelse	Pearson Correlation	-,101**	,067	,068	-,096**	,021	,258**	1
	Sig. (2-tailed)	,006	,071	,066	,009	,570	,000	,

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

a. Listwise N=732

Korrelasjonsmatrise til tabell 8.12: Tillitsvalgte som maktfaktor

Correlations

		Tillitsvalgte som maktfaktor	nykjønn	Alder	Lønnstrinn?	Leder kontakt	Bruk av tillitsvalgte	omkodet leder	npm	størrelse kommune
Tillitsvalgte som maktfaktor	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	1	-,103*	,018	-,008	,053	,122**	-,002	-,168**	-,112**
nykjønn	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,103*	1	,036	,238**	-,010	-,100*	,123**	,000	,026
Alder	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,018	,036	1	,198**	-,056	,070	,054	-,083*	,083*
Lønnstrinn?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,008	,238**	,198**	1	-,041	,070	,429**	-,021	,075
Lederkontakt	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,053	-,010	-,056	-,041	1	,067	,088*	-,005	-,173**
Bruk av tillitsvalgte	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,122**	-,100*	,070	,070	,067	1	,092*	,040	-,070
omkodet leder	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,002	,123**	,054	,429**	,088*	,092*	1	-,073	-,054
Organisasjonsmodell	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,168**	,000	-,083*	-,021	-,005	,040	-,073	1	,276**
Kommunestørrelse	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,112**	,026	,083*	,075	-,173**	-,070	-,054	,276**	1

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

a. Listwise N=620

Korrelasjonsmatrise til tabell 8.13: Tillitsvalgte som kvalitetssikrere

Correlations

		tillitsvalgte som kvalitetssikrere	Alder	Lønnstrinn?	Lederkontakt	nykjønn	Org modell	størrelse kommune	Bruk av tillitsvalgte	omkodet leder
Tillitsvalgte som kvalitetssikrere	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	1	,039	,096	-,026	-,075	-,138	-,109	,134	-,064
Alder	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,039	1	,185**	-,059	,032	-,095*	,079*	-,083*	,063
Lønnstrinn?	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,096*	,185**	1	-,046	,243**	-,031	,055	,070	,432**
Lederkontakt	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,026	-,059	-,046	1	-,019	,003	-,151**	,071	,083*
nykjønn	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,075	,032	,243**	-,019	1	,008	,027	-,103**	,125**
Organisasjonsmodell	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,138**	-,095*	-,031	,003	,008	1	,285**	,046	-,075
størrelse kommune	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,109**	,079*	,055	-,151**	,027	,285**	1	-,063	-,037
Bruk av tillitsvalgte	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,134	,049	,169	,000	,501	,000	-,063	1	,096*
omkodet leder	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	-,064	,063	,432**	,083*	,125**	-,075	-,037	,096*	1

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

a. Listwise N=630

Korrelasjonsmatrise til tabell 8.16: Ønsket grad av innflytelse for hovedtillitsvalgte

Correlations

		ønsker htvinnflytelse	Alder	Lønnstrinn?	nykjønn	Bruk av tillitsvalgte	Arbeidssted: Skole=1, alt annet=0	Org modell	størrelse kommune
ønsker htvinnflytelse	Pearson Correlation	1	-,104*	-,171**	-,244**	,221**	,164**	-,027	-,002
	Sig. (2-tailed)	,	,012	,000	,000	,000	,000	,518	,970
Alder	Pearson Correlation	-,104*	1	,174**	,033	,001	,055	-,102*	,106*
	Sig. (2-tailed)	,012	,	,000	,419	,978	,182	,014	,010
Lønnstrinn?	Pearson Correlation	-,171**	,174**	1	,270**	,055	,251**	-,018	,073
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,	,000	,188	,000	,671	,079
nykjønn	Pearson Correlation	-,244**	,033	,270**	1	-,081	-,041	,018	,019
	Sig. (2-tailed)	,000	,419	,000	,	,050	,327	,663	,646
Bruk av tillitsvalgte	Pearson Correlation	,221**	,001	,055	-,081	1	-,068	,110**	-,045
	Sig. (2-tailed)	,000	,978	,188	,050	,	,101	,008	,273
Arbeidssted: Skole=1, annet=0	Pearson Correlation	,164**	,055	,251**	-,041	-,068	1	-,098*	,102*
	Sig. (2-tailed)	,000	,182	,000	,327	,101	,	,018	,014
Organisasjonsmodell	Pearson Correlation	-,027	-,102*	-,018	,018	,110**	-,098*	1	,272**
	Sig. (2-tailed)	,518	,014	,671	,663	,008	,018	,	,000
størrelse kommune	Pearson Correlation	-,002	,106*	,073	,019	-,045	,102*	,272**	1
	Sig. (2-tailed)	,970	,010	,079	,646	,273	,014	,000	,

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

a. Listwise N=585

Vedlegg 9:

Ansattes vurdering av egen innflytelse etter arbeidssted.

Descriptives

indeks ans innflytelse

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Sentraladministrasjonen	59	11,9831	3,75771	,48921	11,0038	12,9623	6,00	22,00
Skole	287	9,4913	2,63630	,15562	9,1850	9,7976	5,00	21,00
Sosial/Barnevern	48	10,0208	2,93540	,42369	9,1685	10,8732	5,00	16,00
Pleie- og omsorg	179	9,2514	2,74342	,20505	8,8467	9,6560	5,00	18,00
Tekniske tjenester	63	10,0635	2,81054	,35409	9,3557	10,7713	5,00	16,00
Kultur/Fritid og annet	127	10,8268	2,90892	,25812	10,3159	11,3376	5,00	19,00
Total	763	9,9305	2,94243	,10652	9,7214	10,1397	5,00	22,00

Lønnstrinn sett i fht arbeidssted

Descriptives

Lønnstrinn?

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
sentraladm.	58	38,1552	10,75860	1,41267	35,3263	40,9840	15,00	67,00
Skole	306	33,0098	9,33756	,53379	31,9594	34,0602	10,00	53,00
Sos/brn.vern	50	29,0000	7,32900	1,03648	26,9171	31,0829	15,00	45,00
Pleie/omsorg	200	24,6950	7,70055	,54451	23,6212	25,7688	10,00	60,00
Tekniske	71	30,3380	9,44751	1,12121	28,1018	32,5742	18,00	57,00
Kultur/fritid/annet	128	29,8047	10,50464	,92849	27,9674	31,6420	10,00	61,00
Total	813	30,3469	9,93254	,34835	29,6631	31,0306	10,00	67,00

Vedlegg 10: Vurdering av tillitsvalgtapparatet fordelt på kommunenivå:

	Tradisjonelle kommuner			NPM-kommuner			N
	A	B	C	D	E	F	
	Gj. Snitt	Gj. Snitt	Gj. Snitt	Gj. Snitt	Gj. Snitt	Gj. Snitt	
Tillitsvalgte som kvalitetssikrer	13,22	12,12	12,58	12,13	12,12	11,89	793
Tillitsvalgte som maktfaktor	14,41	13,06	13	12,86	12,47	12,45	768