

Paul Bjerke og Roar Eilertsen

Lønnsom medbestemmelse

Effekter av trepartssamarbeidet i Lunner
kommune. En case-studie



1 Forord

Fagforbundet engasjerte høsten 2013 De Facto til et svært utfordrende prosjekt. Vi ble bedt om å beregne *økonomiske effekter* av et godt partssamarbeid og styrket medbestemmelse i kommunene.

Etter hvert ble problemstillingen spisset til å beregne slike effekter i Lunner kommune.

Vi vil takke Fagforbundet for et uvanlig inspirerende oppdrag, og vi vil takke alle politikere, ledere, tillitsvalgte og ansatte i Lunner kommune som velvillig har svart på alle våre spørsmål og henvendelser og dermed gjort denne undersøkelsen mulig. En særlig takk til Ole Øystein Larsen, prosjektleder for trepartssamarbeidet i Lunner kommune.

Oslo, juni 2014

Paul Bjerke

Roar Eilertsen

2 Innhold

1	Forord.....	2
2	Innhold.....	3
3	Sammendrag.....	4
4	Innledning.....	7
	Forskningsdesign.....	9
5	Partssamarbeidets tre nivåer.....	11
	Uavklart strid.....	12
	Det utvidete representative partssamarbeidet.....	14
6	Måling av partssamarbeidets styrke i Lunner kommune.....	15
	Ideologi.....	16
	Målsettinger.....	18
	Institusjonalisering.....	19
	Oppfatninger.....	23
	PALU-meteret.....	24
7	Målinger av effektivitetsgevinster av det tette samarbeidet.....	35
	Sykepenges.....	36
	AFP-kostnader.....	38
	Lav turnover.....	40
	Få konflikter og konfliktsaker.....	42
	Transaksjonskostnader.....	43
	Hva kan beregnes – og hva kan ikke?.....	45
8	Er medbestemmelse årsak til innsparinger?.....	47
	Produktivitet.....	47
	Profesjonalisering.....	49
	Innovasjon.....	50

3 Sammen drag

Målet med prosjektet var å finne ut om det kan påvises – og i tilfelle hvor store – økonomiske gevinster og kvalitetsgevinster som kan hentes ut av et tett partssamarbeid og garantier mot konkurranseutsettinger.

Vi valgte å gjennomføre en case-studie av *Lunner kommune* som har hatt et omfattende partssamarbeid i flere år med tverrpolitisk støtte, blant annet knyttet til Kvalitetskommuneprosjektet og «Saman om ein betre kommune». Kommunestyret har også gitt garantier mot konkurranseutsetting og privatisering

I studien har vi lokalisert, utviklet og deretter *beregnet* konkrete *måleparametre* for trepartssamarbeid på den ene siden og effektivitet/kvalitet på den andre siden. Videre har vi kartlagt hvordan ansatte og ledere i Lunner kommune opplever og beskriver *sammenhengen* mellom disse to sidene.

Samarbeid

I Lunner har man utviklet et *utvidet representativt partssamarbeid* i tillegg til den lov- og avtalefestede representative medbestemmelsen og individuell medvirkning for hver enkelt ansatt. Dette partssamarbeidet er institusjonalisert gjennom formelle avtaler om medbestemmelse (bl.a. et trepartsorgan), faste møter (bl.a. ukentlig mellom hovedtillitsvalgte og ledelsen) og medarbeiderskapskurs (senere introduksjonskurs) der alle 700 ansatte har deltatt. I dokumentene snakkes det om de ansattes *medbestemmelse* og denne medbestemmelsen knyttes til det *representative* systemet.

Gjennom spørreundersøkelser har vi kartlagt medbestemmelsens omfang og styrke. Responsen viser følgende grad av samarbeid:

- «Praktisering av lov- og avtaleverk»: SVÆRT HØY
- «Forhandlingsklima»: SVÆRT HØY
- «Samarbeidsklima»: RELATIV HØY
- «Omfanget av partssamarbeidet»: SVÆRT HØY
- «Praktisering av lov- og avtaleverk»: SVÆRT HØY
- «Forhandlingsklima»: SVÆRT HØY

Vi har benyttet en tilpasset versjon av SINTEFs målesystem for samarbeid og finner at de ansatte gir svært høye scorerer både på «demokrati og medvirkning», forståelse for verdiskaping, evne og vilje til ansvar, kapasitet til utviklingsarbeid, læring i jobben, samt «omstilling og kreativitet». De ansatte gir svakere scorerer på «formalisert opplæring».

Samlet sett scorerer altså Lunner svært godt når vi *måler* partssamarbeidet.

Innsparinger

Vi beregnet deretter Lunnens innsparinger på lavere sykefravær, lavere turnover, mindre AFP-bruk og garantier mot konkurranseutsetting og fant følgende:

Sykefraværet er gjennomgående *lavere enn landsgjennomsnittet*. Men egenmeldt sykefravær var 0,9 % i Lunner, var det 1,2 % på landsbasis i 2013. Det legemeldte sykefraværet var på 6,4 % i Lunner, mot et landsgjennomsnitt på 8,4 % i 2013. Lunner får økt tjenesteproduksjon til en verdi av ca **3 millioner kroner** og reduserte sykelønnskostnader på ca **0,8 millioner kroner** per år, dersom de reduserer sykefraværet med ett prosentpoeng.

AFP-bruken i Lunner er om lag halvparten av landsgjennomsnittet, Det betyr at AFP-kostnadene er (kr. 280 000 x 20) 5,6 millioner kr per år lavere enn om man hadde hatt AFP-bruk lik landsgjennomsnittet. Seniortiltakene koster noe under 2 millioner kr per år (anslaget er sannsynligvis noe for høyt). Man har dermed en nettogevinst fra lav AFP-bruk på om lag **3,5-4 millioner kroner** per år i Lunner kommune.

Turnover var på 5,2 % i 2013, en gradvis nedgang fra 6,5 % fem år tidligere. Gjennomsnittlig turnover i norske kommuner er ca. 10 %. I Lunner kommune betyr en turnover på vel 5 % at det hvert år må rekrutteres 30 – 35 medarbeidere.

Kommunen sparer dermed kostnader til utskifting/rekruttering av 30 - 35 medarbeidere per år. Hvis kostnadene settes til 1/5 årsverkskostnad (brutto kr. 580 000 x 0,20 = kr 116 000), representerer dette en innsparing på ca. **3,5 – 4 millioner kroner** per år.

Av Rambøll/Inventura rapport om konkurranseutsetting framgår det at kostnad per kontraktsinngåelse er 110000-165000, mens besparingspotensiale er på 4 % av kontraktsvolumet (mesteparten av dette skyldes dårligere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte).¹ Hver enkelt kontrakt må da være på minst 3 - 4 millioner kroner hvis dette skal lønne seg. Men det finnes knapt nok enkeltområder egnet for konkurranseutsetting som har et slikt volum i Lunner kommune

Sammenheng

Vi drøfter til slutt om det kan påvises en direkte sammenheng mellom det gode samarbeidet i kommunen og innsparingene i sykepenges, AFP-utgifter og turnoverkostnader. Vi følger her Johan Ravns teoretiske utgangspunkt, at

¹ Rambøll/Inventura: *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*. Rapport for KS, februar 2014

produktivitet, profesjonalisering og innovasjon bør øke med økende medbestemmelse, og vi viser at respondentene peker på slike sammenhenger.

Om effektivisering: «Det er ikke mulig med effektivisering og nedskalering uten et godt samarbeid der tiltak kan diskuteres og forankres. Gjennom dialog om muligheter og utfordringer blir det lettere å gjennomføre tiltak i etterkant» (rådmann).

Om profesjonalisering: «Uten samarbeid vil det bli utrygghet, mistenksomhet, ringvirkninger til elever og foreldre. Dette handler mer om kvalitet enn om sparte kroner. En lærer må brukes seg selv i undervisningen. Lærere som har en god følelse når de går inn i klasserommet, gir god undervisning.» (lærerinformant).

Om innovasjon: «Lea'n er et partssammensatt prosjekt med stor vekt på nedenfraperspektiv. Det er de ansatte som har skoen på som skal skape innovasjon og fornuftig effektivisering for å skape bedre og mer kostnadseffektive tjenester» (De Factos oppsummering).

Vår konklusjon er derfor at det utvidede partssamarbeidet i Lunner er (en av) årsakene til innsparingene i sykepengene, AFP-utgifter og turnoverkostander.

4 Innledning

I en årrekke har det vært diskutert om norske kommuner bør satse på egne ansatte og egne krefter - eller på utsetting, privatisering og konkurranse. Mange kommuner, særlig de store, og høyrestyrte, har satt ut driften av velferdstjenester til private firmaer etter anbudskonkurranser. Og enkelte kommuner selger nå ganske enkelt kommunale virksomheter, f.eks. barnehager, til private aktører.

På den annen side har en rekke kommuner, også mange som er styrt av borgerlige partier, deltatt i større og mindre prosjekter der hensikten har vært å benytte de ansattes kompetanse og engasjement til å forbedre kvalitet og effektivitet på de kommunale tjenestene. De tre mest kjente landsdekkende tiltakene har vært Modellkommuneforsøket, Kvalitetskommuneprogrammet og det fortsatt pågående «Saman for ein betre kommune».

Det finnes en god del forskningsbasert kunnskap om resultatet av dette arbeidet, og oppsummeringene er nokså entydig *positive*.

I NIBRs evaluering av Modellkommuneforsøket heter det f.eks. at trivselen økte, at det er mulig å «oppnå økt produktivitet og kostnadsbesparelser ved bruk av Modellkommunemetodikken», at forsøkene har «bidratt til å oppfylle målsettingen om kvalitativt bedre tjenesteyting i kommunene». ² Evalueringen påpekte også at denne metodikken kan brukes i alle kommuner, også der det ikke fins et marked for alternative utøvere.

I sluttevalueringen av Kvalitetskommuneprogrammet, skriver forskerne fra NIBR, IRIS og Nova at programmet bidro til økt kvalitet og lavere sykefravær i deltakerkommunene og slo fast:

Kvalitetskommunene, i alle fall de fleste av dem og ikke minst de som har lyktes best, har invitert til et bredt samarbeid internt om utvikling og fornying av kommunal tjenesteyting. En bred involvering og et omfattende og vellykket samarbeid framstår som et viktig vilkår for å lykkes i å bedre måten tjenestene overleveres på, og for å lykkes i å redusere sykefraværet. ³

Til tross for dette eksisterer det fortsatt en oppfatning om at det *egentlig* er konkurranse og privatisering som gir innsparinger og kan gi bedre kvalitet. Og det skjer selv om det faktisk ikke fins forskningsbasert kunnskap som bekrefter påstanden om konkurransens velsignelser. Tvert i mot viser det meste av relevant forskning at konkurranseutsetting *ikke* gir verken bedre eller billigere tjenester. Mest avslørende er en omfattende svensk rapport som konkluderte med at det ikke fantes noen kunnskap

² Skålnes, S. m.fl. (2002) *Evaluering av Modellkommuneforsøket*. NIBR-rapport 2002:24

³ Hovik, S m.fl. (2010) *Evaluering av kvalitetskommuneprogrammet. Sluttrapport*. Samarbeidsrapport NIBR/Nova/IRIS

som kunne underbygge at tjenestene ble bedre og billigere. I en kronikk i Dagens Nyheter skrev prosjektlederen, økonomen Laura Hartman:

Att 20 år har gått utan en systematisk utvärdering av privatiseringspolitiken är oacceptabelt. Många av välfärdens klienter befinner sig i en utsatt position och de har rätt till bästa möjliga service inom ramen för de mål och resurser för välfärdspolitiken som vi gemensamt satt upp. För att uppnå detta räcker det inte med ideologisk trosvissnet som beslutsunderlag.⁴

I rapporten⁵ viste hun og medforskerne at et av unntakene fra kunnskapsmangelen var skolen, og for den sektoren kunne man slå fast at «forventninger til friskolereformen ikke var innfridd». I stedet hadde man fått større forskjeller, økte kostnader og få pedagogiske nyvinninger.

I en norsk rapport for KS har konsulentfirmaene Rambøll og Inventura⁶ forsøkt å beregne gevinster og kostnader ved konkurranseutsetting i norske kommuner. Der anslår man innsparingen ved å konkurranseutsette tjenester til ca 3 milliarder kroner, eller 4 % av sektorens totale kjøp av varer og tjenester på 75 milliarder kroner i 2011. I rapporten erkjennes det at innsparingsmulighetene er svært usikre, og at de i stor grad kan knyttes til at lønns- og pensjonskostnadene er lavere i private bedrifter enn i kommunene.

En dansk rapport⁷ som samlet resultatene fra et hundretalls nordiske og internasjonale forskningsrapporter om effekter av konkurranseutsetting, konkluderte med at de generelt kunne vise «små innsparinger». Man fant særlig innsparinger ved utsetting av tekniske tjenester, men rapporten påpekte også at studiene i liten grad hadde kontrollert for mulig redusert kvalitet. Forskerne fant også at *transaksjonskostnadene* ofte ikke var innregnet. Transaksjoner er alt det koster å administrere anbudskonkurranser, «støy» i organisasjonen, utgifter ved å bytte ut leverandører og å føre kontroll med den private leverandøren osv.

De danske forskernes gjennomgang fant også at de (små) innsparingene ble svekket over tid og at mulige kvalitetsendringer var dårlig dokumentert i «bløde velfærdsområder», altså omsorg, helse og undervisning.

Endelig kunne et fellesnordisk prosjekt om effekter av konkurranseutsetting av eldreomsorgstjenester ledet av Maria Szhebehely⁸ konkludere på samme måte. Prosjektets sluttrapport viste først til at eksisterende studier stort sett fokuserer på

⁴ <http://www.dn.se/debatt/privatiseringar-i-valfarden-har-inte-okat-effektiviteten/>

⁵ http://www.sns.se/sites/default/files/konkurrensens_konsekvenser_pod_2.pdf

⁶ Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranseutsetting», Februar 2014

⁷ <http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Rapporter-undersogelser/2011/AKF%20Rapport%20Effekter%20ved%20udlicitering%20af%20offentlige%20opgaverpdf.ashx>

⁸ <http://www.normacare.net/wp-content/uploads/2013/09/Marketisation-in-nordic-eldercare-webbversion-med-omslag1.pdf>

økonomisk innsparing og brukerkvalitet. Derfor fins det svært lite kunnskap om arbeidsforhold og enda færre studier om bredere effekter for offentlig sektor og om fordelingseffekter. Forskningsmaterialet gir heller *ingen* bevis for lavere utgifter eller bedre kvalitet.

En av årsakene til de vanlige, offentlige misoppfatningene kan være at det er lagt fram svært få beregninger som viser *hvor mye* en kommune faktisk kan spare på å satse på egne krefter og utvidet partssamarbeid.

Tanken bak undersøkelsen som ligger til grunn for denne rapporten er å bote på dette. Målet er å finne ut om det kan påvises – og i tilfelle hvilke – økonomiske gevinster og kvalitetsgevinster som kan hentes ut av et tett partssamarbeid og garantier mot konkurranseutsettinger.

Vi mener vår undersøkelse viser at økonomiske gevinster og kvalitetsgevinster er mulige. I denne rapporten presenterer vi derfor noen argumenter og beregninger som tyder på at når en kommune satser på medbestemmelse og medvirkning og når man systematisk utnytter de ansattes kompetanse og engasjement for sin kommune, gir det gode resultater. Styrket partssamarbeid er altså økonomisk lønnsomt for kommuner.

Forskningsdesign

Forskningsdesignet er en *case-studie* av Lunner kommune som ligger sør i Oppland fylke. Den er den sørligste Hadeland-kommunen og grenser til Oslo i sør, Romerikskommunene i øst og til Ringerike i vest. Lunner har knapt 9000 innbyggere, Innbyggertallet er svakt stigende, og en betydelig del av befolkningen pendler, først og fremst til Osloregionen.

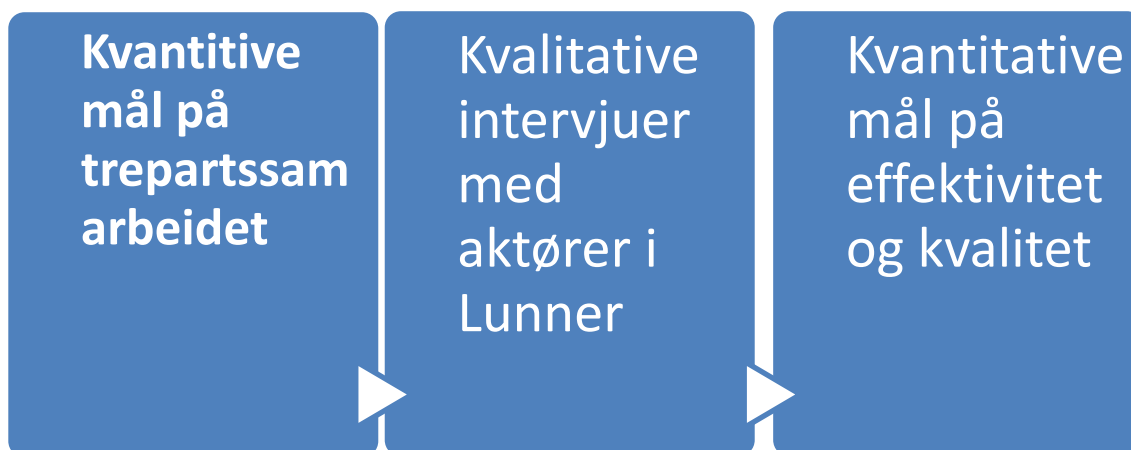
Casestudier er en etablert samfunnsvitenskapelig forskningsmetode der man intensivt studerer ett eller noen få nøye utvalgte caser (eksempler) med sikte på å etablere kunnskap som kan ha gyldighet ut over eksemplet selv.⁹

Lunner er valgt fordi kommunen siden 2009 har vært med i Kvalitetskommuneprogrammet, senere i «Saman om ein betre kommune», et fellestiltak mellom KS, Staten og de fire store hovedsammenslutningene for arbeidstakerorganisasjoner, fra starten i 2011. I dag har Lunner et velutviklet, institusjonalisert system for trepartssamarbeid og medbestemmelse. Det inneholder blant annet garantier mot konkurranseutsetting av tjenester. Modellen har tverrpolitisk oppslutning i kommunen. Initiativene til trepartssamarbeidet ble tatt av en Høyreledet flertallskoalisjon og videreføres i dag av de rød-grønne med Harald Tyrdal (Ap) som ordfører.

⁹ Andersen, Svein S. (2013) *Case-studier og generalisering* Bergen: Fagbokforlaget

Lunner er velegnet som case fordi den er en av de norske kommunene som mest *systematisk* driver et slikt partssamarbeid for hele kommunen.

Vår undersøkelse bygger på følgende modell:



I studien har vi dels lokalisert, utviklet og deretter *beregnet* konkrete *måleparametre* for trepartssamarbeid på den ene siden og effektivitet/kvalitet på den andre siden. Dels har vi kartlagt hvordan ansatte og ledere i Lunner kommune opplever og beskriver *sammenhengen* mellom disse to sidene.

Casestudier kan gi grunnlag for såkalt *analytisk generalisering*, dvs., at man gjennom analyse begrunner hvorfor det er grunn til å tro at de sammenhenger man finner i enkelt-eksemplene også vil kunne finnes i andre, liknende case. I dette tilfelle må man altså drøfte og begrunne hvorfor det er grunn til å tro at de effekter man finner av trepartssamarbeidet i Lunner også vil kunne vise seg i andre (liknende) kommuner som innfører samme type trepartssamarbeid.

I casestudien av Lunner har vi, som det framgår av figuren, samlet inn tre typer data. Vi har laget kvantitative beregninger av trepartssamarbeidet på den ene siden og økonomisk effektivitet/kvalitet på den andre siden. Sammenhengen mellom disse, altså om og eventuelt på hvilken måte trepartssamarbeidet er årsak til effektivitet og kvalitet, er analysert ved hjelp av kvalitative intervjuer med ledere og ansatte i Lunner kommune.

5 Partssamarbeidets tre nivåer

En sentral del av den nordiske modellen er et organisert samarbeid mellom arbeidsgivere og arbeidstakernes *organisasjoner*. Amerikanisert hr-tenkning snakker i beste fall om at arbeidstakerne tas med på råd som enkeltindivider og innrømmes innflytelse over sin egen arbeidssituasjon. Et avgjørende trekk ved den nordiske modellen at arbeidstakerne som kollektiv for det første er organisert i fagforeninger og representert overfor arbeidsgiverne gjennom sine tillitsvalgte og for det andre at disse fagforeningene og deres tillitsvalgte har reell makt.

Da medbestemmelse for ansatte ble kjempet fram av fagbevegelsen i forrige århundre var argumentasjonen at det ville *styrke demokratiet*. Denne forståelsen ble etter hver dominerende. I Stortingsmelding 28 (1976-77)¹⁰, som Odvar Nordlis Ap-regjering sto bak, het det for eksempel at økt innflytelse for den enkelte arbeidstaker over avgjørelser som er av betydning for hans/hennes arbeidssituasjon, «vil styrke vårt samfunns demokratiske fundament».

Slike «avgjørelser som er av betydning» kan gjelde den daglige organiseringen av arbeidet, men først og fremst handler de om fastlegging av virksomheters overordnede strategier, mål og praksiser. Denne formen for demokratisk medbestemmelse kan ikke den enkelte arbeidstaker utøve alene. Den handler derfor først og fremst om *representativ* makt over og innflytelse på virksomheters overordnede beslutninger, ikke bare om muligheten til å velge rekkefølgen på de fastsatte arbeidsoppgavene. Fagbevegelsen stilte derfor krav om - og fikk gjennomført – lovlig adgang til å streike for krav, lokale forhandlingsmuligheter, styrerepresentasjon, makt over arbeidsmiljøet gjennom arbeidsmiljøutvalg osv.

I privat sektor er slik medbestemmelse utvilsomt en utvidelse av demokratiet fordi alternativet er eiermakt. I offentlig sektor er dette noe mer problematisk fordi alternativet (kan være) politisk styring. Avgrensingen av områdene for offentlig ansattes medbestemmelsesrett mot politiske beslutninger har derfor alltid vært problematisk og omstridt. De ansatte kan naturlig nok ikke ha medbestemmelse over kommunenes «overordnede» politiske mål. Derimot er det helt legitimt at de krever medbestemmelse over *hvordan* disse målene skal nås og ikke minst om hvordan kommunale virksomheter *organiseres* og *drives* for å nå dem.

I 1980 ble derfor Hovedavtalen om medbestemmelse i kommunesektoren inngått. Det er et forhandlingssystem der organisasjonene *representerer* de ansatte på ulike nivåer i virksomhetene. I følge Falkum m.fl.¹¹ ble imidlertid forhandlingssystemet i

¹⁰ Som vi omtaler nærmere i kapittel 8.

¹¹ Falkum E., Hagen, I.M. og Trygstad, S.C., *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Fafo-rapport nr. 35 (2009).

offentlig sektor aldri særlig effektivt. Fra 1980-tallet slo nemlig den nye markedsliberalismen inn for fullt, og Trond Bergh hevder at det ble vanligere å oppfatte medbestemmelsesordningene som en *hindring*, ikke en ressurs. Dessuten ble avtalesystemet i praksis sabotert av Kåre Willochs regjeringer som styrte fra 1981 til 1986.¹²

Utover 1980- og -90-tallet ble på denne måten den *demokratiske* forståelsen av medbestemmelse i mange sammenhenger erstattet av et mer lederorientert syn på medbestemmelse som den «enkelte» individuelle arbeidstakers innflytelse på sin egen nære arbeidssituasjon. Her oppfattes medbestemmelse ensidig som «medvirkning», dvs. en måte å effektivisere arbeidet på. Arbeidstakerorganisasjonene var skeptiske til denne utviklingen, men ikke i posisjon til å hindre at den bredte seg.

Uavklart strid

Denne kampen om hva medbestemmelse faktisk skal bety og innebære, er fortsatt helt uavklart. I den offentlige utredningen om *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*¹³ «løste» man definisjonsproblemet med å gå rundt det. Utredningen viser først til Brubakken-utvalget¹⁴ som i 1985 sa at

Vidt definert kan en si at bedriftsdemokrati eller medbestemmelse omfatter alle tiltak som gir de ansatte innflytelse på avgjørelsesprosesser på alle plan i virksomheten, fra fastsetting av virksomhetens overordnede mål til de løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje.

Så bygde man videre på dette ved å si at:

To hovedtyper (for medbestemmelse/medvirkning, vår anm.) kan identifiseres: i) Direkte former hvor arbeidstakerne deltar som underordnede med sikte på å øke virksomhetens effektivitet. ii) Representative former hvor arbeidstakerne deltar som likeverdige parter med sikte på å få til en (mer) rettferdig fordeling av goder og ulemper i virksomheten. Hvilken form for innflytelse som foretrekkes, er igjen et spørsmål knyttet til hva man ønsker å oppnå.

Så langt er alt greit. Men Medbestemmelsesutvalgets konklusjon er altfor optimistisk. Det heter:

Brubakkenutvalgets formulering av den overordnede idé er fortsatt allmenngyldig og synes å ha bred tilslutning i norsk arbeidsliv. Også de ulike formene for deltakelse er lett gjenkjennelige i dagens arbeidsliv.

¹² Bjerke, P og Eilertsen, R: *Lederstyrt medbestemmelse*. Rapport for NTL. De Facto 2012

¹³ NOU 2010:1

¹⁴ Brubakkenutvalget ble nedsatt av den andre Willoch-regjeringen og skulle blant annet «oppsummere og vurdere erfaringene som var gjort i ulike deler av det private arbeidsliv om ulike ordninger for medbestemmelse og samarbeid». Utvalgets utredning ble publisert som NOU 1985:1 «Videreutvikling av bedriftsdemokratiet».

Diskusjonen om forholdet mellom individuell og representativ deltakelse var særlig kraftig på 1980- og 1990-tallet. I dag synes det å være generell enighet om at begge former for deltakelse er en selvfølge i et moderne arbeidsliv.¹⁵

Denne konklusjonen er ikke riktig, og den bidrar til å feie helt sentrale uenigheter under teppet. I den norske modellen er en viktig del av «medbestemmelse» det som Brubakken-utvalget kaller innflytelse på «fastsetting av virksomhetens overordnede mål» (med de begrensninger som finnes i offentlig sektor). Innenfor New public management- og Human Resources Management-tenkning er slik medbestemmelse et *fremmedelement*. Det er ledelser og markeder som skal styre. De ansatte bør bare ha *medvirkning*: det betyr å ha innflytelse på hvordan virksomhetens mål mest mulig effektivt settes ut i livet dvs. den andre delen av Brubakken-utvalgets definisjon: «løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje».

Medbestemmelsesutvalget i 2010 er selv et godt eksempel på motsetningen: Utvalget delte seg i to, et flertall ønsket flere presiseringer av *medbestemmelsen* og foreslo en rekke lovendringer for å sikre det. Dette flertallet besto av arbeidslivsforskere og arbeidstakerorganisasjonenes representanter. Mindretallet, som i hovedsak besto av arbeidsgiverrepresentantene, avviste alle forslag om å styrke og sikre medbestemmelsen. I ettertid er ingen av flertallsforslagene fulgt opp, noe som et av utvalgets medlemmer, Inger Marie Hagen, tolker som et uttrykk for at den tradisjonelle oppfatningen av medbestemmelse som rett til innflytelse over virksomhetens mål, er under press.¹⁶

Offentlig sektor har tradisjonelt vært dominert av en forståelse der medbestemmelse ble sett på som en *demokratisk rettighet* for de ansatte. I en slik forståelse er ledelsen ideologisk *forpliktet* til å ta hensyn til og innarbeide de ansattes standpunkter og innvendinger i sine beslutninger. Prosjekter som modellkommuner, kvalitetskommuner, «Saman om ein betre kommune» osv, bygger på og videreutvikler denne demokratiske tradisjonen for medbestemmelse

I virksomheter inspirert av tankegangen i HR og NPM er praksis at målene settes ensidig av eiere/myndigheter. Mål er *ikke* kompromissbaserte, det åpnes ikke for påvirkning fra arbeidstakernes side. Rektor Tom Colbjørnsen ved Bedriftsøkonomisk Institutt, som utdanner en betydelig del av norske ledere, uttrykker denne tenkningen i klartekst i et debattinnlegg i Dagens Næringsliv:

Ansatte er naturlig nok mest opptatt av sine egne revirer og agendaer, og deres kompetanse er avgrenset til operative og lokale forhold. Siden de ikke er ansvarlige for overordnede resultater har de heller ikke samme forpliktelse til å ta hensyn til disse. Ansattes deltagelse bør derfor begrense seg til å medvirke, ikke til å bestemme. Det bør ledere gjøre.¹⁷

¹⁵ NOU 2010:1

¹⁶ Inger Marie Hagen på YS-konferansen i Oslo 10. oktober 2012

¹⁷ Dagens Næringsliv 7.2.11

I denne sammenheng er det også viktig å minne om at NPM og HR er teorier som er utviklet innenfor en anglosaksisk kultur der det organiserte samarbeidet mellom partene har en svært begrenset status.

Det utvidete representative partssamarbeidet

Forskere ved SINTEF har i samarbeid med LO og NHO i et flerårig prosjekt forsøkt å kartlegge kjennetegn ved det norske partssamarbeidet i privat sektor og forsøkt å beskrive hva som karakteriserer det gode og effektive partssamarbeidet. Prosjektet var kalt *Partssammensatt Lederutvikling (PALU)*.

Deres konklusjon er at todelingen mellom indirekte representativ medbestemmelse og direkte individuell medvirkning som vi skisserer over, bør utvides med en sentral *tredje* samarbeidsform, nemlig «de tillitsvalgtes direkte, daglige medvirkning i bedriftens virksomhet».

Et viktig funn vi gjorde gjennom PALU – kanskje det viktigste – var at vi, gjennom samspill med ledere og tillitsvalgte, påviste en tredje form for partssamarbeid eller bedriftsdemokrati. Denne tredje samarbeidsformen er verken naturlig å forstå som representativ medbestemmelse eller som bred (kollektiv) direkte medvirkning. Vi har valgt å kalle den for *det utvidete representative partssamarbeidet*.¹⁸

Vi snakker her om en *representativ* form for medvirkning fordi den går gjennom *valgte* representanter, men samtidig går den «ut over alle mandater», skriver Sintef-forskerne. Det betyr at man her samarbeider på mange *flere* områder – og til dels mer inngripende – enn det som framgår av sentralt lov og avtaleverk. Dette samarbeidet kan være formalisert i lokale avtaler, men ofte er det mer uformelt, utviklet som et system basert på «tause avtaler» om at «slik gjør vi det her». Sintef skriver:

Vår hypotese er at i norske bedrifter er de lokale tillitsvalgte i stor grad involvert i den daglige utviklingen av egen bedrift. Som en av våre prosjektdeltagende tillitsvalgte gjentatte ganger uttrykte: «*Forhandlinger med ledelsen bruker jeg bare få dager i året til, hverdagen min er aktiv involvering i bedriftens utvikling slik at vi kan styrke vår konkurranse- og overlevelsessevne!*» Vi tror at mange lokale tillitsvalgte kjenner seg igjen i dette utsagnet.¹⁹

De formene for trepartssamarbeid og organisasjonsutvikling som Lunner kommune gjennomfører – med fagforeningene og de tillitsvalgte som sentrale parter og aktører – kan analyseres nettopp som en slik form for representativ medvirkning «ut over alle mandater» i sentrale lov- og avtaleverk (men delvis fastsatt i lokale avtaler knyttet til trepartssamarbeidet). Vi oppfatter at dette handler om å utvide rommet for fagforeningers og tillitsvalgtes *makt* - og ansvar.

¹⁸ Øyum L., Finnestrand, H.O., Johnsen, E., Lund, R., Nilssen, T. & Ravn, J.E. (2010) PALU – Utvikling og Praktisering av den Norske Samarbeidsmodellen. Utgitt av: SINTEF, NHO, LO og Hoved-organisasjonenes Fellestiltak, Juni.

¹⁹ Nilssen, T. og Ravn, J.: *Måling av konkurransekraft gjennom organisatorisk samhandlingskvalitet*. SINTEF-rapport 2010

6 Måling av partssamarbeidets styrke i Lunner kommune

Partssamarbeid handler om å gi de ansatte og særlig de ansattes tillitsvalgte *makt*. Nullpunktet for partssamarbeid er at ledelsen bestemmer alt. En måling av partssamarbeidets styrke handler derfor først og fremst om å måle i hvilken grad fagforeninger har makt i en virksomhet.

I vår analyse og forsøk på måle partssamarbeidet i Lunner legger vi vekt på tre forhold: Ideologi, institusjonalisering og oppfatninger. Med ideologi menes her i hvilken grad støtte til prinsippet om fagforeningers representasjon og medbestemmelse *uttrykkes* av partene gjennom policydokumenter og mer programmatisk utsagn i skrift og tale. Med institusjonalisering mener vi i hvilken grad partssamarbeid og fagforeningsmakt er *formaliserte* i avtaler, skriftlige forpliktelser, møtepunkter og rettigheter. Med *oppfatninger* mener vi i hvor stor grad ansatte og ledelse – når de blir spurt om det - sier at fagforeninger og ansatte faktisk *har* innflytelse.

For å kartlegge disse forholdene har vi samlet inn flere ulike typer data. Vi har fått Lunner kommunes skriftlige informasjon om trepartssamarbeidet, særlig gjennom den vedtatte Kommunedelplanen for kommuneorganisasjonen, den formelle avtalen om trepartssamarbeidet og resultatene av den årlige arbeidsmiljøundersøkelsen. Vi har intervjuet ledere og tillitsvalgte i kommunen, og vi har endelig gjennomført tre undersøkelser basert på spørreskjemaer; ett til ledergruppa i Lunner kommune, ett til styret i hver av de to største fagforeningene, Fagforbundet og Utdanningsforbundet.²⁰

Endelig er det gjennomført en surveyundersøkelse blant kommunens ansatte.

Spørreskjemaene og web-undersøkelsen er basert på Sintefs PALU-meterskjemaer. PALU er et måleinstrument som tar sikte på å måle partssamarbeidets *styrke* på virksomhetsnivå i privat sektor. Hensikten med verktøyet beskrives slik av Sintef:

Vi har utviklet et måleverktøy som fanger opp hva et godt partssamarbeid består i, som måler utvikling av samarbeidet over tid hvis kartleggingen blir gjentatt, og som kan brukes til å påvise effekter av partssamarbeidet på drift og innovasjon. PALU-skjemaet måler seks dimensjoner, to knyttet til sentrale lover og avtaler, to knyttet til det utvidede lokale samarbeidet og to knyttet til det som kalles det «direkte» samarbeidet mellom alle ansatte i en virksomhet.²¹

Vi har tilpasset skjemaet til kommunale virksomheter.

²⁰ Fagforbundet har 335 medlemmer, Utdanningsforbundet 190.

²¹ Nilssen, T. og Ravn, J.: *Måling av konkurransekraft gjennom organisatorisk samhandlingskvalitet*. SINTEF-rapport 2010

Ideologi

Lunner kommune har i flere år deltatt i ulike prosjekter som har hatt som siktemål å styrke samarbeidet mellom partene i kommunene og bruke dette samarbeidet til å produsere bedre og mer effektive tjenester. Fra 2009 var kommunen med i Kvalitetskommuneprogrammet og fra 2011 i etterfølgeren «Saman for ein betre kommune».

I dag har Lunner kommune gått langt i retning av å institusjonalisere et trepartssamarbeid mellom de valgte politikerne, den ansatte administrative ledelsen i kommunen og de ansattes tillitsvalgte.

De viktigste policydokumentene som ligger til grunn for dette samarbeidet er selve avtalen om trepartssamarbeidet og «Kommunedelplanen for kommuneorganisasjonen 2014-2017». I den siste, som ble vedtatt av kommunestyret 12.12.2013 heter det blant annet:

«Gjennom et trepartssamarbeid gjennomføres utviklingsprogrammet Lea'n i Lunner». Enkelt sagt bidrar det over tid til å skaffe handlingsrom for det vi vil oppnå: Kvalitetsforbedring, bedret brukeropplevelse og engasjerte, verdipraktiserende og fornøyde medarbeidere... Lea'n praktiserer myndiggjøring, og medarbeider utøver medarbeiderskap og selvledelse.» (s.6)

«Kunnskapsorganisasjonen kan ikke ledes av lederen alene., Ledere som deler sitt lederskap med medarbeidere får tilgang til et lederskap mye større enn det de selv maktet. Kvalitet, effektivitet, arbeidsglede, læring og utvikling skapes gjennom medlidelse og myndiggjøring. (s.6)

«De ansattes medbestemmelse skal være noe mer enn minimumsbestemmelsene i lov- og avtaleverk om representasjon og tillitsvalgtordning.»(s.7)

«De ansattes medbestemmelse ivaretas gjennom partssamarbeid, deltakelse i lovbestemte, administrative ad hoc utvalg, ukentlig kontaktforum og tillitsvalgtordningen.» (s.7)

«Tillitsvalgte deltar fra planstart i alt plan-, omstillings-, endrings- og implementeringsarbeid.. De ansattes rett til medbestemmelse er en demokratisk rett. Partene har en gjensidig plikt til å opprettholde og utvikle et godt samarbeid. Arbeidsgiver skal så tidlig som mulig informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd. Tidlig involvering skaper åpenhet, tillit og virker konfliktdepende.» (s.7)

«Trepartssamarbeidet videreføres som en avtalt fast og forpliktende samarbeidsmodell. Tidlig involvering i plan-, utviklings-, omstillings-, endrings- og implementeringsarbeid skaper forankring, grunnlag for felles forståelse, arbeid mot felles mål og et bedre mangfold av løsningsalternativer. Trepartssamarbeidet gjennomføres innenfor rammen av hovedavtalens bestemmelser og utfordrer ikke det lokale folkestyret» (s. 8)

I november 2011 vedtok kommunestyret «reglement for trepartssamarbeidet i Lunner kommune». I reglementet heter det at «organet drøfter i åpen dialog omstillings-, kvalitets-, fornyings- og utviklingstiltak, omorganisering.» Og videre blant annet:

«Samarbeid og medinnflytelse skal skje innenfor rammen av det lokalpolitiske demokrati og det til enhver tid gjeldende lov- og avtaleverk. Målet er gjennom videreutvikling en effektiv produksjon av tjenester av høy kvalitet for brukerne, skape trygge arbeidsplasser med meningsfullt arbeid og et godt arbeidsmiljø»

Etter vårt syn er det særlig to forhold som er avgjørende viktige i disse nokså overordnede formuleringene.

For det første snakkes det om de ansattes *medbestemmelse*: Selv om begrepene «medvirkning» og «medinnflytelse» også brukes, er både overskriften og den underliggende forståelsen «medbestemmelse» slik vi har beskrevet den i motsetning til «medvirkning». Denne medbestemmelsen omtales dessuten som en «demokratisk rett». Vi ser også at partssamarbeidet er betydelig *utvidet* i forhold til minimumsbestemmelser i lov- og avtaleverk.

Policydokumentene i Lunner knytter dermed medbestemmelse til den rettighetsbaserte tradisjonen som ser partssamarbeid på arbeidsplassen som en naturlig utvidelse av demokratiet og som ser på medbestemmelse som et gode i seg selv. De knytter også an og til den tradisjonen med *utvidet partssamarbeid*.

For det andre knytter dokumentene medbestemmelsen til det *representative* systemet. Det er de tillitsvalgte som deltar i trepartssamarbeidet i kraft av sine formelle posisjoner som valgte representanter for de fagorganiserte arbeidstakerne.

Det legges f.eks. sterk vekt på at de ansatte – gjennom sine tillitsvalgte – skal delta i «plan-, omorganisering-, reform-, omstillings- og implementeringsarbeid». Og det vises til at de ansattes medbestemmelse skal være noe mer enn å «ivareta minimumsbestemmelsene i lov- og avtaleverk».

Data fra intervjuene med ledere og mellomledere gir samme resultat. De sa blant annet:

«Det er utenkelig for å meg å ha en lederstil som ikke involverer de tillitsvalgte.»
 «Jeg ville ikke kommet langt hvis jeg bestemte hva som skulle gjøres i ensomhet og så trekke det ned over hodet på de ansatte.»
 «Jeg ville uansett involvere de tillitsvalgte og medarbeiderne, men det er en styrke for meg at dette også er institusjonalisert i kommunen»
 «Det er helt avgjørende for meg som leder å ha den backingen jeg kan få når de tillitsvalgte er involvert og har stilt seg bak forslagene. Jeg synes for øvrig at de tillitsvalgte kunne engasjert seg enda mer.»

I svarene på spørreskjemaet fra ledergruppen (se videre under) beskrives «forholdet mellom dere og de tillitsvalgte» som «meget godt», de er «helt enig» i at «som ledere i denne virksomheten kan vi ikke forstå hvordan man kan få realisert strategier uten å ha et tett samarbeid med de tillitsvalgte», og i spørreskjemaet svarte styrene både i Fagforbundet og ledergruppa at de «oppfatter at ledelsen i kommunen ser det som en fordel at de ansatte er fagorganiserte». Ledergruppa er «helt uenig» i at partssamarbeidet holdes på et minimum».

Dataene er altså nokså entydige på at *ideologien* i Lunner kommune er at ledelsen er forpliktet til å ha et tett og omfattende samarbeide med de ansattes tillitsvalgte.

Dette begrunnes langs to linjer. Dels oppfattes fagforeningers medbestemmelse som en demokratisk forpliktelse, dels oppfattes denne typen involvering som effektivitetsfremmende. Det er lettere å få til innsparing, kvalitet og omstillinger hvis man har de tillitsvalgte med på forslagene.²²

De ansatte i Lunner kommune synes å støtte opp om ideologien. I PALU-undersøkelsen til alle ansatte i kommune er det et massivt flertall (78 prosent) som er «helt enige» i at «medvirkning fra ansatte er viktig for å oppnå gode resultater». Ingen av de som svarer er uenige. De tillitsvalgte svarer dessuten at «de ansatte i kommunen er åpne om at de er fagorganiserte», noe som gjerne er en indikasjon på at fagorganisering er akseptert av ledelsen. Fagforeningsstyrene svarer at de «delvis» opplever at ledelsen i kommunen aksepterer at der «bruker arbeidstiden til å rekruttere medlemmer.»

Målsettinger

En sentralt del av hr-ideologien er at det skal settes kvantitative mål for virksomheter og for enkeltansatte. Det samme vektlegges i Lunner kommunes policydokumenter. Det heter også i organisasjonsplanen at «folkevalgte organer styrer etter mål, retningslinjer og resultater». Et kjernesporsmål er derfor *hvordan* mål settes. Etter HR-ideologien settes mål av ledelsen, og ledelse handler deretter om å få ansatte til å akseptere og helst internalisere disse målene.

Det er klart at retten til å sette overordnede mål for kommunens virksomhet ligger hos det folkevalgte kommunestyret. De økonomiske rammene for de ulike tjenestene legges gjennom kommunens budsjettbehandling. Treparsssamarbeidet og de tillitsvalgte spiller ingen formell rolle i forberedelsene til de overordnede (budsjett)målene som settes av kommunestyret.

Høsten 2013 ble det f.eks. bestemt at tjenesteområdet «helse og sosial» måtte tåle et betydelig budsjettkutt.

²² Dette reiser naturligvis en større debatt om hvilke premisser som må ligge til grunn for at tillitsvalgte kan, bør og vil la seg «binde» på denne måten, men det er ikke tema i denne rapporten.

Gjennomføringen av kuttet ble overlatt til trepartssamarbeidet og sektorpolitikere, lokal administrasjon og lokale tillitsvalgte fikk derfor i fanget *hvordan* nedskjæringene skulle implementeres, ikke *om* de skulle skje.

I den årlige medarbeiderundersøkelsen er det et spørsmål om «du er med på utarbeide målene for din arbeidsplass» og målsettingen her er at gjennomsnittet for de ansatte skal ligge på eller over 4,5 (på en skala fra 1 til 6). Men det er en betydelig andel av de ansatte som scorer 3 eller lavere.

Institusjonalisering

Ideologi om medbestemmelse er lite verdt hvis den ikke følges opp med tiltak som etterleves, institusjonaliseres og gjøres til praksiser som «sitter i veggene». Det er f.eks. flere ganger dokumentert at norske ledere i stor grad sverger sin troskap til den «norske modellen» samtidig som iblant har påfallende lite kunnskap om hva denne modellen faktisk innebærer.²³

De Factos undersøkelse for NTL viste f.eks. at i Staten varierte de tillitsvalgte og NTL-medlemmenes syn på medbestemmelsens kår svært mye mellom etater og avdelinger, og mye tyder på årsaken var at lederens syn på medbestemmelse hadde stor betydning for i hvilken grad medbestemmelsessystemet fungerte.²⁴ Vår tolkning av dette var lav formalisering og institusjonalisering av samarbeidet førte til at et lederskifte raskt kunne forbedre eller forverre medbestemmelsen.

Det er derfor sannsynlig at institusjonalisering av samarbeids- og medbestemmelsesrutiner er avgjørende både for i hvilken grad medbestemmelsen er reell og i hvilken grad den er stabil. Vi har derfor forsøkt å kartlegge de formelle og institusjonaliserte medbestemmelses- og samarbeidstiltakene i Lunner kommune og har funnet følgende

Trepartssamarbeid på kommunenivå

Reglementet for trepartssamarbeidet fastsetter at det skal eksistere et «organ» for trepartssamarbeid med tre politikere valgt av formannskapet, tre representanter utpekt av rådmannen og tre ansatterepresentanter valgt av arbeidstakerorganisasjonene. Organet møtes hver annen måned.

Trepartsorganet på kommunenivå *skal* innstille til Formannskapet i rullering av revisjon av Kommunedelplanen for kommuneorganisasjonen (som omhandler alle samarbeidstiltak og arbeidsgiversaker i kommuner). Organet *skal* også behandle «overordnede eller prinsipielle retningslinjer for personal- og lønnspolitikken.»

²³ Se f.eks. NOU 2010:1

²⁴ Bjerke, P og Eilertsen, R: *Lederstyrt medbestemmelse*. Rapport for NTL. De Facto 2012

Det er kommunestyret som vedtar kommunedelplaner, men i følge informantene er det ikke praksis å endre forslag som det er enighet om i trepartsorganet.

Organet drøfter også i «åpen dialog» alle typer omstillings-, fornying- og kvalitetstiltak og fungerer som styringsorgan for gjennomføring av de utviklingsprogrammene som Staten, KS og forhandlingssammenslutningene har vedtatt. IA-avtalen og «Saman om ein betre kommune» er eksempler på slike tiltak der trepartsorganet er *styringsorgan* i Lunner kommune.

Trepartsorganet møtes altså relativt sjelden. Men de hovedtillitsvalgte og kommunens ledelse har fast felles møte hver uke. Dette møtet er beskrevet slik på Lunnens hjemmeside:

I enhver organisasjon vil det kunne forekomme kritikkverdige forhold, så også i Lunner kommune. Arbeidstakerne er ofte de nærmeste til å oppdage kritikkverdige forhold, og vi vil derfor tilrettelegge arenaer og kanaler slik at kritikkverdige forhold synliggjøres for ledelsen.

For Lunner kommunes ledelse fyller fagforeningen en viktig rolle i å varsle om forhold på et tidlig tidspunkt slik at man i samhandling kan finne frem til forandringer som endrer på det man ønsker. Aktuelle medlemmer i PUF, kommunalsjef og rådmann møter derfor hver onsdag kl. 08:00 med de fem hovedtillitsvalgte.

Møtet har ingen agenda, men gjennom å avstemme med hver enkelt trekkes det frem det som enhver ønsker å få på dagsorden. Dermed gis deltakerne en jevnlig mulighet til å observere "temperaturen" på organisasjonen, og få med seg både positive og negative avvik.

Gjennom å møtes jevnlig får Lunner kommune en bedre mulighet til å gjøre klokere valg før det er blitt til utfordringer.

De hovedtillitsvalgte og kommunens ledelse har også kontor på samme gang i Lunner rådhus, og begge parter vektlegger nødvendigheten og ønskeligheten av tett kontakt, blant annet for å fange opp problemer før de oppstår. De tillitsvalgtes tidsbruk har økt de siste fem årene.

Partene vektlegger den positive effekten av *uformell* kontakt som bygger tillit. Det er grunn til å tro at kontorplasseringen har betydning for å legge til rette for slik tillitsbygging.

Et institusjonelt tiltak som de intervjuede legger stor vekt på er *medarbeiderskapskurset*. Alle ansatte i Lunner kommune har deltatt på et tredagers medarbeiderkurs, der målsettingen er å gjøre kommune til en «bedre kommune å bo og arbeide i». Ved utløpet av 2013 hadde alle ansatte (ca. 700) vært gjennom kurset. Opplegget ble da noe revidert, og kurset ble omgjort til et obligatorisk introduksjonskurs i medarbeiderskap for alle nyansatte.

En hovedmålsetting ved medarbeiderkurset er å skape «vi»-følelse i kommunen. Det heter at «ved deltakelse i utviklingsprogrammet medarbeiderskap oppmuntres og kvalifiseres (motiveres) medarbeiderne til å ta en aktiv, engasjert, reflektert og medansvarlig rolle i virksomheten».

Alle ansatte skal oppfatte at de er del av kommunen, at det ikke er «oss» i ytre etater mot «dem» i kommunehuset. Mellomlederne oppfatter at dette lykkes, slik at medarbeidere som har vært på kurset kommer tilbake med et mer helhetlig syn på kommunens oppgaver og utfordringer.

Medarbeiderskapskurset er en del av forbedringsprogrammet *Lea'n i Lunner*. Målet med programmet er gjennom «kontinuerlig forbedringsarbeid» å «skaffe handlingsrom for det vi vil oppnå: Kvalitetsforbedring, bedret brukeropplevelse og engasjerte, verdipraktiserende og fornøyde medarbeidere». Det understrekes i prosjektplanen at utviklingsprogrammet «ikke har til hensikt å redusere bemanningen».

I surveyundersøkelsen ble de ansatte spurt om innovasjoner i kommunen. Her ble lean og medarbeiderskapskurset nevnt av flere, i all hovedsak i *positive* vendinger. Men enkelte er negative til oppfølgingen. Noen svarte at de «var på kurs i tre dager og lærte om lean», men at «ingen ting skjedde de neste to årene».

Stillingsbank

Ved nedbemanning/omstillinger i Lunner blir ansettelsesmyndigheten sentralisert. Det opprettes en stillingsbank, der alle som blir overtallige i virksomheten registreres og gis førsterett til ny, relevant stilling i hele kommunen. Stillingsbanken er styrt av trepartsorganet og betyr en (nesten)garanti mot oppsigelser. *En person* er oppsagt i kommunen de siste årene til tross for flere runder med nedbemanning (og vedkommende kom tilbake etter noen få måneder). I følge våre informanter har stillingsbanken skapt trygghet i omstillings- og nedbemanningsprosesser.

Trepartssamarbeid på tjenestenivå

Trepartssamarbeid – der også politikerne er med - på tjenestenivå ble innført i 2014 gjennom en prosess for «tjenesteoptimalisering». Der samles lokal administrativ ledelse, lokale tillitsvalgte og kommunestyrepolitikere til to dagers seminarer for å gå gjennom driften av tjenestene. Hensikten er at alle parter skal få et godt innblikk i hvordan driften faktisk er – og en anledning til å komme med forslag og innspill til forbedringer og rasjonaliseringer av driften (derfor «tjenesteoptimalisering»).

Et foreløpig inntrykk er at disse seminarene på tjenestenivå først og fremst har hatt betydning ved at politikerne får en mer nær, direkte og praktisk innsikt i hvordan tjenestene drives (og en bieffekt er at det blir vanskeligere å pålegge nedskjæringer)

Topartssamarbeid

På tjeneste- og virksomhetsnivå er ellers samarbeidet begrenset til et *topartssamarbeid* mellom tillitsvalgte og lokale tjenesteledere. Kommuneledelsen understreker at et godt trepartssamarbeid *forutsetter* et godt topartssamarbeid.

Det avholdes månedlige heldags samlinger for alle ledere i kommunen der de hovedtillitsvalgte også deltar. Videre arrangeres fire faste møter i året for hvert område (f.eks. omsorg, skole, barnehage) for alle ledere i tjenesten. Også her deltar normalt de tillitsvalgte.

Lunner kommune er organisert etter en tonivåmodell der enhetslederne rapporterer direkte til rådmannen. Man har altså ingen sektorledere. Det øvrige partssamarbeidet foregår derfor på virksomhetsnivå. Her avholdes jevnlig møter mellom lokale tjenesteledere og lokale tillitsvalgte. Møtehyppigheten varierer. Ved sykehjemmet (Lunner omsorgssenter) har man nå innført faste 45 minutters møter med de tillitsvalgte annenhver uke på avdelingsnivå. I en av (de mindre) barnehagene avholdes møter når det er behov. Men også her understreket lederen at det gjennomføres *formelle* møter med de tillitsvalgte (selv om de i blant bare representerer seg selv). På skolene er det et halvtimes møte mellom rektor og de lokale tillitsvalgte hver annen uke. På disse møtene på lokalt nivå spiller både ledelse og arbeidstakere inn saker til behandling. Temaer er mangfoldige. På skolen f.eks. medarbeiderundersøkelsen, timeplaner, ressursfordeling, bruk av bundet tid, «har folk det bra?»»

Skolene og førskolene har dessuten FAU-møter der foreldrene er representert. Men der deltar ikke de tillitsvalgte.

Samarbeid på tvers

I vår kontakt med representanter for Lunner kommune la ledere på ulike nivåer vekt på at godt trepartsamarbeid og økt forståelse for helhetstenkning innen tjenestene legger til rette for samarbeid om kompetanseheving. Både innenfor barnehager, skoler, helse og omsorg samarbeider ansatte på tvers av tjenestesteder om å utvikle kvaliteten. Gode erfaringer og resultater på et sted blir overført til andre gjennom utveksling og i felles møter. I stedet for å leie inn ekstern kompetanse til kurs og utviklingsarbeid utnytter man egne og hverandres ressurser.

Vi har ikke prøvd å beregne de økonomiske gevinstene av dette, men det er opplagt at kommunen både får bedre kvalitet og lavere kostnader i sin tjenesteproduksjon.

Politikernes rolle

Samarbeidsmodellen i Lunner synes godt forankret på politisk nivå. Det har vært enstemmighet i kommunestyret om løsningene, og ordførere fra begge politiske hovedblokker har vært sterkt involvert i utviklingen av det utvidede partssamarbeidet. Vår oppfatning er at en slik forankring er en forutsetning for å lykkes.

Vår undersøkelse har hatt hovedfokus på samarbeidet mellom administrasjonen og de ansatte, og vårt inntrykk er at politikernes rolle i det daglige samarbeidet er mer utydelig. Men alle respondentene la stor vekt på at økt politikerinvolvering gjennom «tjenesteoptimaliseringen» hadde vært en positiv tilvekst til samarbeidet. I videre arbeid med og evaluering av trepartssamarbeidet bør politikernes rolle utredes nærmere.

Oppfatninger

Lunner kommune gjennomfører en årlig medarbeidertilfredshetsundersøkelse. Undersøkelsen har i likhet med de fleste surveyer av denne typen ikke noe spørsmål om de ansattes syn på partssamarbeidet og medbestemmelse i organisasjonen.

I vår sammenheng er de mest interessante spørsmålene vurderingene av «overordnet ledelse» (som forøvrig svært mange slike undersøkelser ikke har).²⁵ På vurderingene av «i hvilken grad er du fornøyd med den overordnede ledelsen i kommunene, har de ansatte en gjennomsnittlig score på 4.3. På spørsmål om «nærmeste leder er lydhør for dine synspunkter», som er det eneste spørsmålet som kan si noe om opplevelse av medbestemmelse/innflytelse, gir de ansatte en score på 4,8. (der 6 er maksimum og 1 er minimum). Det er en anelse høyere enn landsgjennomsnittet for de som har gjennomført denne undersøkelsen.

Fafo gjennomførte vinteren 2014 et «dypdykk» i noen sider ved Lunnars arbeid med kompetanseutvikling. I oppsummeringen heter det

Alle informantene er opptatt av at satsningen på medarbeiderskap har forandret måten man snakker om kommunen på. Det fortelles at man i mye større grad «har blitt vi» innad i kommunen. Bedre samarbeid og bedre forståelse for andre tjenesteområder oppleves som viktig og verdifullt, både i det daglige og når man opplever utfordringer eller vanskelige saker. Noen informanter påpekte at ansatte har fått større innflytelse, og en tillitsvalgt beskrev det slik: «Lederne har sluppet mer makt nedover til ansatte».²⁶

De tillitsvalgte fremhevet at kombinasjonen av en administrasjon som vil gi fra seg makt, og tillitsvalgte som er villig til å gå inn i partssamarbeidet fullt ut, «bruke hovedavtalen fullt ut», var nødvendig for at «Lea'n i Lunner» hadde lyktes

²⁵ Se f.eks. Nordrik, B. (2012) Psykososial arbeidsmiljøkartlegging. Oslo: Gyldendal

²⁶ Moland, L.E. m.fl. (2014) *Saman om ein betre kommune. Dypdykk i 16 kommuner*. Fafo-rapport 2014:17. Oslo

Oppfatningene av medbestemmelsens styrke, er ellers beskrevet gjennom våre spørreskjemaundersøkelser, basert på Sintefs PALU-meter.

PALU-meteret

Sintefs PALU-meter (se s. 15) handler om topartssamarbeidet, mellom administrasjonen på den ene siden og de tillitsvalgte på den andre. Et trepartssamarbeid der også de valgte politikerne trekkes mer direkte inn i samarbeidet med de tillitsvalgte må måles på en annen måte.

Vi har innenfor topartsrammen tilpasset dette måleverktøyet for bruk i kommunen, og samlet inn data ved hjelp av papirbaserte spørreskjemaer til ledergruppa og styrer i fagforeningene og en nettbasert web-undersøkelse blant de ansatte i Lunner. Verktøyet forsøker å måle både ideologi, institusjonalisering og oppfatninger av praksis *samlet*. Det gjør altså ingen deling mellom disse aspektene slik vi har forsøkt over, men deler i stedet medbestemmelse i seks ulike dimensjoner.

Praktisering av lov- og avtaleverket

De to første dimensjonene handler om hvordan det «grunnleggende representative medbestemmelsessystemet», altså det som er fastlagt i lov og avtaler, fungerer i virksomheten.

Dimensjon 1 dreier seg om *praktisering av lov- og avtaleverket*. Med det menes «virksomhetens måte å etterleve lover og avtaler med hensyn til arbeidsvilkår, medbestemmelse og samarbeid mellom partene».

Lunner kommune frikjøper mellom ett og tre årsverk for tillitsvalgte. På dette punktet gir ledergruppa og tillitsvalgte ellers noe ulike svar. Mens ledergruppa sier at tillitsvalgte kan holde møter i arbeidstida, sier de tillitsvalgte «nei». Fagforeningene mener også at tid til tillitsvalgtarbeid ikke er tilstrekkelig.

Alle parter oppfatter forholdet mellom de tillitsvalgte og ledelsen som «svært godt», alle oppfatter at det er en «fordel at de ansatte er fagorganiserte», alle bekrefter at ansatte i samme type stilling får samme lønn mv. uavhengig av om de er organisert eller ikke. Alle oppfatter at de ansatte i kommunen er åpne om at de er fagorganiserte, mens de tillitsvalgte svarer at det bare «delvis» aksepteres å bruke arbeidstida til å rekruttere klubbmedlemmer. Det er også enighet om at det har vært en økning i tillitsvalgtes tidsbruk de siste årene.

Partene mener ellers at folk i «stor grad» eller «til en viss grad» møter godt forberedt til møter i partssammensatte utvalg og partene er også helt eller delvis enig i at motparten «alltid er godt forberedt og setter seg inn i saker». Partene oppfatter også at motparten er «pålitelig», og de tillitsvalgte mener lederne evner å ta beslutninger når det trengs.

På denne dimensjonen, som altså handler om hvordan det formelle avtale- og lovfestede regelverket etterleves, scorer Lunner kommune *høyt*. Ikke på noen av spørsmålene som legger grunnlaget for scoren, gir noen av partene svar som gir lave verdier.

Score «Praktisering av lov- og avtaleverk»: SVÆRT HØY

Forhandlingsklima

Den andre dimensjonen i målingen *forhandlingsklimaet*. Med det menes «kvaliteten i samspillet mellom partene i de situasjoner der man har en erkjent konflikt/interessesmotsetning/uenighet.»

På dette punktet er ledergruppa og fagforeningsstyrene helt eller delvis enige i at kommunen «setter av tid i etterkant av konflikter til å evaluere» hvorfor det gikk galt, og de er helt eller delvis uenig i at det «ikke er vanskelig å ramse opp perioder der virksomheten har vært delvis lammet av interessekonflikter». De er *helt enige* om at man verken kan få realisert kommunens strategier og eller fagforeningsmedlemmenes interesser uten en «tett kontakt med motparten», og like enige om at «konflikt på ett område ikke hindrer samarbeid på andre områder».

Ledelse og en av fagforeningene er «helt uenige» i at det ofte prøves på «omkamper», en annen fagforening er mer usikker på dette. Svarene viser også at det i all hovedsak er tillit mellom partene. Ledelsen oppfatter at de tillitsvalgte er «lojale mot beslutninger som er fattet i fellesskap» og de tillitsvalgte er helt enige i at ledelsen «aksepterer de tillitsvalgtes posisjoner som legitime» selv om de er uenige i den, og partene oppfatter at de ikke er slik at bare den andre parten skal innrømme feil.

Både ledelsen og foreningsstyrene oppfatter at motparten er godt kjent med lov og avtaleverk, og de er helt eller delvis uenige i at motstanderen er «styrt av prinsipper og faste posisjoner i forhandlinger».

Også på denne dimensjonen scorer Lunner kommune svært høyt. Det kan altså påvises et godt *forhandlingsklima* i Lunner kommune.

Score «Forhandlingsklima»: SVÆRT HØY

Samarbeidsklima

De to neste dimensjonene handler om det Sintef kaller det «utvidede representative partssamarbeidet», det som utøves av folk i tillitsvalgtroller og lederroller og «som går *ut over* oppskrifter og mandater i lov og avtale – og som «tilfører bedriftsdemokratiet en ny form.» Trepertssamarbeidet og Lean-arbeidet i Lunner representerer på mange måter en slik type utvidet representativt partssamarbeid.

Dimensjonen *samarbeidsklima* måler «kvaliteten i samspillet mellom partene» i de situasjonene der man *ikke* har noen klar og synlig interessekonflikt.

En del av denne dimensjonen er kvaliteten på kommunikasjonen mellom partene. Ledelsen er «delvis uenig» i at de tillitsvalgte «i liten grad bruker den informasjonen de får til å informere videre». Samtidig er de tillitsvalgte helt eller delvis enige i at ledelsen «alltid informerer om viktige forhold ved kommunens økonomi» og likedan om de blir bedt om å «tenke høyt om strategiske spørsmål sammen med ledelsen».

De er helt eller delvis enig i at kommunikasjonen mellom partene er «ærlig».

Ledelsen er «delvis enig» i at de ansatte alltid har en svært god forståelse av kommunens situasjon, og det samme blir sagt til en påstand om at de ansatte er «aktive pådrivere overfor» kommunen. Mens de tillitsvalgte er helt eller delvis enige i at lederne viser stort «eierskap», opptrer «rettferdig» og er opptatt av å involvere sine ansatte.

Ledergruppa og et av fagforeningsstyrene svarer «både og» på utsagn om at «de tillitsvalgte henvender seg til kommuneledelsen og krever å få delta» i prosesser og avgjørelser. Til påstanden om at «vi samarbeider så tett at det er vanskelig å si hvem som tar initiativet» svarer ledergruppa og en fagforening «helt uenig» og en annen fagforening «helt enig».

Partene er også noe uenige om hvem som tar initiativ til å sette ulike temaer på dagsorden. Mens ledelsen og en fagforening mener at initiativ til teknologiinvesteringer gjøres av ledelsen, mener en fagforening at begge parter tar slike initiativ. Når det gjelder initiativ til «tjenesteutvikling og innovasjon» mener ledelsen at bare den tar slike, mens begge fagforeningsstyrene mener dette gjelder begge parter.

Når det gjelder utspill for å sette «arbeidsmiljøforhold» på dagsorden, mener en fagforening at bare de tillitsvalgte gjør dette, mens de andre svarer «begge parter». Her varierer altså virkelighetsoppfatningen en del mellom partene.

Partene er «helt» eller «delvis enige» i at motparten er opptatt av «samarbeid for utvikle kostnadseffektive tjenester», og i hovedsak «helt enige» i at samarbeidet «i tider med dårlig økonomi er like bra som i gode tider.» Partene er videre helt eller delvis enige om at det er viktig med godt samarbeid mellom de ulike fagforeningene og har ulike oppfatninger av om det er «stor forskjell mht hvor samarbeidsorienterte de ulike arbeidstakerorganisasjonene er».

Svarene antyder at «samarbeidsklimaet» er noe mindre godt enn «forhandlingsklimaet». Forklaringen på dette kan være at mens forhandlinger er sterkt formalisert gjennom lov- og avtaleverket, er annet samarbeid mindre regulert

og mer uformelt. Uregulert samarbeid vil nærmest per definisjon være mer personavhengig og ustabilt.

Score «Samarbeidsklima»: RELATIV HØY

Omfang av partssamarbeidet

Denne dimensjonen forsøker å måle «på hvilke områder kommunen bruker partssamarbeidet og hvor omfattende samarbeidet på disse områdene er».

På spørsmålene om hvilke saker som diskuteres mellom tillitsvalgte og ledere i kommunen er ledergruppen og fagforeningsstyrene samstemte. Av tiltakene som er nevnt i PALU-metret behandles *alle* unntatt pensjon i Lunner kommune. Det gjelder følgende tiltak:

- Lønnsvilkår
- Arbeidstidsbestemmelser (inkl. overtid/mertid/avspasering)
- Permisjoner/attføring
- Ferieordning/ferieavvikling
- Problemer/klagemål på arbeidsplassen
- Instrukser, reglement og rutiner
- Bemanningsspørsmål
- Ligestillingsspørsmål
- Orientering om omstillinger og reorganiseringer
- Planlegging og endring av bemanning
- Utdanning/kompetansebehov
- Omlegginger i drift/tjenesteproduksjon
- Endringer i arbeidsorganiseringen/oppgavedelingen/ansvarsstruktur
- Roller/funksjoner og samarbeidsformer i trepartssamarbeidet

Også her ser vi en uenighet/uklarhet når det gjelder samarbeide om større investeringer i teknologi/materiell.

På et mer generelt spørsmål svarer ledergruppa og det ene fagforeningsstyret at de er «helt uenig» i at «bortsett fra det lov- og avtaleverk pålegger ledelse og tillitsvalgte å samarbeide om, ser vi helst at partssamarbeidet holdes på et minimum». Den andre foreningen svarer «både og».

På samme måte er ledergruppa og den ene fagforeningen «helt enig» i at det tas «avgjørende hensyn til tillitsvalgtes meninger og vurderinger når «viktige beslutninger fattes om saker som angår kommunens utvikling og framtid» mens den andre fagforeningen svarer «både og».

Partene er enige om at det har vært partsmøter om

- Nettverkssamarbeid med en eller flere andre kommuner
- Involvering i forskning/utviklingsprosjekter

Mens de er enige om at det *ikke* har vært møter om arbeidskonflikter og/eller etiske problemer knyttet til leverandører.

Ledelsen mener det har vært møte om «egne sosiale prosjekter utover lovpålagte oppgaver» mens fagforeningene ikke har krysset av for det. Det siste punktet i denne dimensjonen i PAKU-metret er muligens for lite tilpasset den kommunale virkeligheten

Uansett: Med noe fratrekk for at den ene fagforeningen er skeptisk når det gjelder om ledelsen i praksis tar hensyn til de tillitsvalgte, scorer Lunner samlet sett *svært høyt* på omfanget av partssamarbeidet.

Score «Omfanget av partssamarbeidet»: SVÆRT HØY

Involvering og direkte medvirkning

De to siste dimensjonene handler om det som kalles «direkte medvirkning» i litteraturen om medbestemmelse. Disse dimensjonene er målt ved hjelp av en web-basert surveyundersøkelse til et større utvalg (590 eposter²⁷) av de ansatte i Lunner (i alt drøyt 700 ansatte).

Denne surveyen måler i stor grad hvordan de ansatte oppfatter og selv vurderer sin involvering og sitt ansvar. Denne delen av PALU-metret kan derfor i hovedsak si noe om det siste elementet i vår tredeling, altså *oppfatninger* av hvordan samarbeidet fungerer.

Det første dimensjonen kalles «*involvering og direkte medvirkning*». Den kartlegger hva slags *syn* de ansatte har på effekter av involvering av arbeidstakere, i hvilken grad de ansatte sier at de *engasjerer* seg i kommunens drift og hvordan de oppfatter at dette engasjementet gir resultater

De ansatte har i gjennomsnitt stor tro på at involvering av ansatte har positive effekter. Det framgår av tabell 1.

²⁷ Vi fikk tilsendt 590 epostadresser til ansatte i Lunner kommune. Det ble tatt forbehold om at noen ansatte kunne være oppført med to ulike adresser. Det faktiske tallet på mulige respondenter (altså universet) er derfor mindre. Av de utsendte var det bare fire som ble registrert som feilsendte. Imidlertid var det mange gmail- og linkende adresser i utvalget. Slike gir ikke tilbakemeldinger om mailkontoen er stengt eller ute av bruk.. Vi fikk i alt 221 svar som gir en formell svarprosent på 37.5. Det er sannsynligvis en del lavere enn den reelle svarprosenten, men likevel et brukbart tall. Vi har gjort en frafallsanalyse ved å sammenlikne en del bakgrunnsvariabler med resultatene fra Lunnens egen arbeidsmiljøundersøkelse. Den viser at det ikke er betydelig systematikk i frafallet. Vi tror derfor at svarene er rimelig representative for alle ansatte i kommunen.

Tabell 1. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i at «medvirkning fra de ansattes side fører til at...». Prosent. (N=181)

	Prosent enig
... motstand mot forandring reduseres	81
... det tar lengre tid å få gjennomført forandringer	23
... ansattes kunnskap blir bedre brukt	84
... kostnadene forbundet med forandring øker	16
... «tonen i kommunen blir mer spent»	6
... løsningene blir best mulig for tjenesteproduksjonen	82
... konfliktnivået i kommunen øker	8
... medvirkning fra de ansatte er viktig for å oppnå gode resultater	98
... i vår organisasjon er det vanlig at ledelsen blir motsagt når man er uenig	51
Samlet indeks for demokrati og kollektiv medvirkning	0.72

Som vi ser, er det massive flertall som mener at involvering har positive effekter, både ved at kunnskapen blir bedre brukt, at løsningene blir best mulig og at motstand mot endring reduseres. Det er svært få som mener at involvering kan ha negative effekter som at det tar lengre tid å gjennomføre endringer, og nesten ingen mener at «tonen» blir mer spent hvis de ansatte medvirker.

Derimot er det noe skepsis til om ledelsen faktisk blir motsagt når ansatte er uenig. Merk at dette er en såkalt «tredjeperson-spørsmål». Her blir ansatte spurt hva de tror *andre* gjør. I de andre spørsmålene er temaet hva *de selv* mener. Samlet kan dette tolkes som at de ansatte selv mener at medvirkning og involvering er (svært) bra både for kvalitet og effektivitet, men at mange respondenter er noe usikre på om dette faktisk praktiseres av (alle). Det er f.eks. 17 prosent som er helt eller delvis *uenig* i at det er vanlig at ledelsen blir motsagt.

Svarene på et annet sett spørsmål sier noe om i hvor stor grad og på hvilken måte de ansatte selv mener de involverer seg i kommunens drift.

Tabell 2. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent. (N=183)

	% enige
Jeg synes jeg har god innsikt i hele kommunens virksomhet	51
Jeg viser interesse for utviklingen i kommunes økonomiske situasjon	70
Her blir alle – høy og lav – lyttet til	39
Jeg vet hvem brukerne våre er ²⁸	92
Jeg forstår ikke hvordan min jobb bidrar til kommunens økonomiske utvikling	10

²⁸ Dette spørsmålet er mer egnet i bedrifter som produserer varer for anonyme markeder. Svært mange i tjenestystyrende jobber er jo daglig i personlig kontakt med brukerne.

Jeg er opptatt av å ta tak i feil (egne og andres) når jeg oppdager dem	76
Samlet indeks for Verdiskapingsforståelse	0.70

Det er noe mindre entydig oppslutning om spørsmålet som måler faktisk involvering. Men et flertall sier at de synes de har god innsikt i hele kommunens virksomhet, og et klart flertall sier at de «viser interesse» for kommuneøkonomien. Et svært klart flertall (sier de) er opptatt av å ta tak i egen og andres feil og bare et lite mindretall sier at de ikke helt forstår hvordan jobben deres bidrar til kommunens utvikling.

Men det er særlig verdt å merke seg at det bare er et mindretall (40 prosent av de som har svart) som er enige i at «alle – høy og lav – blir lyttet til». Det synes altså å være større ideologisk oppslutning om samarbeid og involvering enn sikkerhet på om alle faktisk *blir* involvert.

Det siste spørsmålssettet forsøker å måle i det Sintef kalle «ansvarskompetanse», altså i hvilken grad de ansatte påtar seg - og får - ansvar, både for sin egen jobb og andres.

Tabell 3. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent. (N=182)

	% enige
Jeg ønsker å bruke min kunnskap og kompetanse for stadig å forbedre måten vi jobber på	96
Håndtering av variasjoner og avvik gjøres av den som er nærmest problemet	74
Jeg deltar sjelden i planleggingen av eget arbeid	9
Hos oss er det vanskelig å utveksle erfaringer og koordinere seg med sine arbeidskolleger	12
Hos oss er det positivt at arbeidskolleger tar initiativ og løser oppgaver selv om de ligger utenfor deres primære arbeidsoppgaver	73
Samlet indeks for ansvarskompetanse	0.84

Vi ser at nesten samtlige svarer at de ønsker å bruke kunnskap og kompetanse for å forbedre måten å jobbe på. Tre av fire mener også at avvik håndteres av den som er nærmest problemet, et spørsmål som forsøker å måle kulturen for at den enkelte forventes å ta og faktisk tar ansvar i det daglige arbeidet. Like mange mener det oppmuntres til å gjøre arbeidsoppgaver som ikke åpenbart ligger under deres arbeidsinstruks.

Alle svarene peker i retning at av de ansatte i Lunner kommune (sier at) de både ønsker og får lov til å ta et medarbeideransvar for hele virksomheten.

I sum scorer Lunner folgelig høyt, til dels svært høyt, på dimensjonen *involvering og direkte medvirkning*

SAMLET VEID STYRKE INVOLVERING OG DIREKTE MEDVIRKNING ER 0.75

Organisasjonslæring

Den siste dimensjonen kaller Sintef «Organisasjonslæring». Den forsøker å måle hvordan en virksomhet, i dette tilfelle Lunner kommune, evner å bruke *erfaring* for å omstille, videreutvikle eller skape/innføre nyvinninger i sine arbeidsprosesser, tjenester og organisasjon.

Det første settet spørsmål forsøker å kartlegge viljen og evnen til å prioritere langsiktig utviklingsarbeid.

Tabell 4. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent. (N=172)

	Prosent enige
Hos oss er det mer prestisje å løse umiddelbare kriser enn å forbedre den daglige drift	15
Hos oss er det lettere å få ressurser til teknisk utstyr og bygninger enn til utvikling av team og folk	17
Hos oss er vi opptatt av hva som skjer om ett år eller to selv når det er hektisk	45
Samlet indeks for kapasitet til utviklingsarbeid	0,71

Svarene viser at de ansatte i Lunner mener kommunen prioriterer utviklingsarbeid ganske høyt. Det store flertallet er uenige i at kriseløsning gir prestisje og at det er lettere å få penger til bygninger enn til utvikling. Mer tvilende er de ansatte til at man er opptatt av framtida, selv når det er hektisk. Men det er likevel bare 23 prosent som er direkte *uenige* i en slik påstand.

Det neste spørsmålssettet handler om hvordan opplæring og utvikling er formalisert.

Tabell 5. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent. (N=177)

	Prosent enige
Hos oss gis arbeidsrelatert opplæring i arbeidstiden	62
Hos oss støttes generelt henvendelser om å få lære nye ting	63
Når nytt utstyr tas i bruk eller nye arbeidsmåter innføres, får de ansatte tilstrekkelig opplæring	49
Samlet indeks for formalisert opplæring	0,58

Vi ser at de ansatte er mer delt i synet på opplæringens faktiske plass i Lunner kommune. Men et klart flertall mener at kommunens ledere stiller seg positive til opplæring. Flertallet sier at det gis opplæring i arbeidstida og at henvendelser om å få lære nye ting støttes. Halvparten mener at de ansatte får tilstrekkelig opplæring.

Det tredje settet spørsmål handler hva slags *kultur* de ansatte oppfatter at det er for å dele kunnskap, utnytte kompetanse, lære av og systematisere erfaringer i virksomheten:

Tabell 6. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent. (N=181)

	Prosent enige
Hos oss diskuterer vi feil og misforståelser for å lære av dem	69
Hos oss er det slik at hvis et problem oppstår, kan den som utfører arbeidet stoppe opp for å spørre kolleger om hjelp	83
Hos oss forsøker vi å bruke folks kompetanse og erfaringer (realkompetanse) ikke har den formelle kompetansen	80
Den som utfører arbeidet blir alltid spurt om råd når nytt utstyr anskaffes	50
Samlet indeks for læring i arbeidet	0,71

Vi finner også her høye scorer, særlig når det gjelder bruk av realkompetanse og kollegakompetanse. Mer delt er oppfatningene når det gjelde opplæring på nytt utstyr, noe som kan avspeile den uenigheten som synes å gjelde om ansatte/tillitsvalgte involvering i nyanskaffelser av teknisk utstyr er bra nok (se over).

Det aller siste spørsmålssettet handler om interesse for og motivasjon og evne til å gjennomføre endringer i arbeidsprosesser, tjenester og organisasjon selv om denne medfører endringer i rutiner.

Tabell 7. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent. (N=178)

	Prosent enige
Hos oss arbeider vi med kontinuerlig forbedring	77
Min leder oppfordrer oss til å lete etter forbedringer i måten å arbeide på	75
Vi er opptatt av å lete etter forbedringer i måten å arbeide på	80
Ledelsen sier at innovasjon og utvikling er viktig	77
Ledelsen verdsetter og belønner forslag til forbedringer fra de ansatte	60
Samlet indeks for omstilling og kreativitet	0,74

Også her ser vi høye scorer, særlig når det gjelder de generelle *holdninger* og hva ledelsen sier. Det er noe mer skepsis til om ledelsen alltid belønner forslag fra ansatte til forbedringer. Men også her er det et klart flertall som er enige (og bare 15 prosent som er uenige).

På dimensjonen om organisasjonslæring scorer altså Lunner kommune samlet sett *svært høyt*. De ansatte oppfatter at organisasjonen oppmuntrer til og legger til rette for læring og utvikling og innovasjon.

SAMLET VEID STYRKE ORGANISASJONSLÆRING ER 0.74

PALU-oppsummering

Våre målinger viser at både når det gjelder uttalt ideologi om betydning av partssamarbeid, institusjonalisering av samarbeidet og vurderinger av hvordan partssamarbeidet fungerer, scorer Lunner kommune høyt, til dels svært høyt.

På de seks dimensjonene som Sintef har utarbeidet scorer kommunen høyt. Der er vi av følgende samletabell:

Tabell 8 Samlescore på seks dimensjoner i partssamarbeidet i Lunner kommune

<i>Dimensjon</i>	<i>Score</i>	<i>Samlescore</i>
Praktisering av lov- og avtaleverk		Svært høy
Forhandlingsklima		Svært høy
Samarbeidsklima		Relativt høy
Omfanget av partssamarbeidet		Svært høy
Involvering og direkte medvirkning		0.75
Demokrati og kollektiv medvirkning	0,72	
Verdiskapingsforståelse	0,7	
Ansvarskompetanse	0.84	
Organisasjonslæring		0.74
Kapasitet til utviklingsarbeid	0,71	
Formalisert opplæring	0,58	
Læring i arbeidet	0,71	
Omstilling og kreativitet	0,74	

Som vi ser scorer kommunen henholdsvis svært høyt, svært høyt, relativt høyt og svært høyt på de fire første dimensjonene. På de to siste, som kan tallfestes, scores 0,75 og 0,74 som vi oppfatter som meget høyt.

Makssimumsscorer er 1,0, men det forutsetter at alle ansatte på alle spørsmål er maksimalt positive til både medbestemmelse som ide og til hvordan den fungerer i

deres kommune. Men vi har ikke sammenliknbare tall fra andre kommuner på dette punktet, og skjemaet er endret for å tilpasses kommunal sektor, så det gir ikke så mye mening å sammenlikne scorene med de Sintef fant i privat sektor.

7 Målinger av effektivitetsgevinster av det tette samarbeidet

Er det mulig å tallfeste hvor mye Lunner kommune tjener på trepartssamarbeidet? Det har vært en av de sentrale problemstillingene i arbeidet med denne rapporten. For fagforeningenes del representerer trepartssamarbeidet en risikofylt «investering». De forplikter seg til å samarbeide om løpende effektiviseringer, og i flere sammenhenger om hvordan man kan gjennomføre til dels store budsjettkutt, på en måte som reduserer antall stillinger og påfører medlemmene store omstillingsutfordringer.

Gjennom trepartssamarbeidet har organisasjonene fått garantier for at tjenester ikke skal konkurranseutsettes og overlates til private, og at ledelsen og organisasjonene skal samarbeide om en sentral stillingsbank for å hindre oppsigelser av kommunens egne ansatte. Kommunen skal også gi organisasjonene og medarbeiderne reell innflytelse på valg av mål, strategier, og organisering innenfor de ulike tjenestekområdene. Lunner kommune har i løpet av de siste årene fått flere priser fra sentrale og regionale myndigheter (IA-pris, arbeidsmiljøpris, innovasjonspris mm.) som indikerer at man har lyktes i arbeidet med å skape gode tjenester for innbyggerne og gode arbeidsforhold for de ansatte.

Tidligere i rapporten har vi dokumentert at Lunner kommune har mer engasjerte og fornøyde medarbeidere enn det som er normalen i norske kommuner. Man skulle tro at en slik strategi vil gi effekter i form av høyere produktivitet i tjenesteproduksjonen, og at det også vil gi bedre tjenester for innbyggerne. I så fall vil trepartsamarbeid uten tvil være det rene kinderegget, - en strategi overlegen alle andre varianter av kommunal politikk og ledelse. Og det er den kanskje.

Problemet er knyttet til å dokumentere eventuelle produktivitetsgevinster i offentlig tjenesteproduksjon. Vanligvis defineres produktivitet som forholdet mellom produksjonsresultat (teller) og ressursinnsats (nevner). I privat sektor er det vanlig å måle produksjonsresultatet som verdien av det en har produsert og solgt, og ressursinnsatsen som medgåtte timeverk. Produktivitet er med andre ord produksjonsverdi pr timeverk. Av dette følger det at telleren (verdien av produksjonen) er satt sammen av to elementer – volum og pris. God produktivitet handler dermed om at man gjør tingene riktig (et størst mulig volum pr timeverk), og at man gjør de riktige tingene (produserer det markedet er villig til å betale godt for).

Den høye produktiviteten i norsk økonomi er knyttet til begge disse tingene. Gjennom å kombinere høy kompetanse hos arbeidstakerne med avansert teknologi og smart organisering av prosessene, er mange bedrifter i stand til å produsere mye pr timeverk. Når en i tillegg spesialisere seg mot produkter som markedet er villig til å betale en høy pris for, blir bedriftens salgsinntekter høye. Det gir grunnlag for både høye lønninger og god avkastning på kapitalen.

Offentlig sektor kjennetegnes av at tjenestene ikke omsettes i et marked, og at det følgelig ikke er noen salgspris som kan verdsette produksjonen. En barnehageplass koster det politikerne bestemmer, skolen er gratis, og det meste av helsetjenestene det samme. Det er egenandeler innen pleie- og omsorg, men også de er politisk bestemte. Det betyr at privat sektors produktivitetsbegrep ikke kan anvendes på offentlig tjenesteproduksjon.

I økonomisk teori arbeides det mye med å utvikle metoder for å måle produktivitet der man ikke har informasjonen fra markedspriser, slik som i offentlig tjenesteproduksjon. Mye handler om å estimere såkalte produktfunksjoner, som kan vise hva som er den maksimale produksjonen en kan få ut av en gitt ressursinnsats og gitte rammebetingelser. De vanligste metodene er ulike varianter av DEA (Data Envelopment Analysis, eller dataomhyllingsanalyser). Det ligger utenfor denne rapportens rammer å gå grundigere inn i disse teoriene, og vi har ikke gjort forsøk på å finne mål for produktivitetsutviklingen i Lunner kommune på basis av slike metoder. I tillegg til at dette er et omfattende arbeid med innsamling av data og estimering av effekter, er det stor usikkerhet knyttet til alle slike anslag.

I offentlig tjenesteproduksjon handler kostnadsnivået i stor grad om lønnskostnader. I kommunene utgjør lønningene 70 -80 % av de totale kostnadene. Det er også en sterk sammenheng mellom bemanning og kvalitet. Da blir det ganske meningsløst å rangere de kommunene som bruker minst penger på en tjeneste som «best» eller «mest effektiv». Det vanligste (f.eks. i KOSTRA-sammenheng) er å måle pengebruk pr innbygger, pr bruker osv., og da vil store enheter og sentralisert tjenesteproduksjon nesten alltid komme best ut. Store skoler med fulle klasser, færre og sentraliserte botilbud for pleietrengende, store sykehjemsavdelinger, osv., vil fremstå som mer kostnadseffektive enn mindre, desentraliserte enheter. Konflikten mellom politiske prioriteringer og målsettinger vs «kostnadseffektivitet» er åpenbar.

I avsnittene «Transaksjonskostnader» og «Hva kan beregnes – og hva kan ikke?» (se nedenfor) drøftes det hvorfor mange, antatte gevinster av konkurranseutsetting er i strid med overordnede, politiske mål om respekt for tariffavtaler, pensjonsrettigheter mv. På noen områder er det likevel mulig å anslå økonomiske effekter av trepartssamarbeidet, og vi skal her gå igjennom de viktigste.

Sykepenger

Det er vel anerkjent at et godt fysisk og psykisk arbeidsmiljø er viktige forutsetninger for et lavt sykefravær. I alt IA-arbeid er dette et sentralt utgangspunkt.²⁹

Lunner kommunes prinsipielle holdning mot privatisering og konkurranseutsetting bidrar til stabile og forutsigbare arbeidsforhold for de ansatte, og deres aktive linje for

²⁹ Se blant annet NOU 2010:13 «Arbeid og helse» og Manifest analyses «Politisk anbefaling 23.11.09: Redusert sykefravær. Hva kjennetegner virksomheter som lykkes?»

involvering og myndiggjøring av medarbeiderne burde være faktorer som trekker sykefraværet ned.

Selv om kommunens statistikk viser at sykefraværet både går opp og ned også i Lunner kommune, bekrefter statistikken at sykefraværet gjennomgående er *lavere enn landsgjennomsnittet*. Mens egenmeldt sykefravær var 0,9 % i Lunner, var det 1,2 % på landsbasis i 2013. Det legemeldte sykefraværet var på 6,4 % i Lunner, mot et landsgjennomsnitt på 8,4 % i 2013. Tidligere år har avstanden vært klart større, i Lunnens favør. Selv om det naturligvis ikke kan dokumenteres at en bestemt andel av det lavere sykefraværet kan tilskrives trepartssamarbeidet i kommunen, kan man gi indikasjoner på hvilke økonomiske gevinster et redusert sykefravær har.

KS har på sine hjemmesider (www.ks.no/sykefraværskostnader) en kalkulator som beregner de samlede kostnadene forbundet med ansattes sykefravær. De største kostnadene er knyttet til fraværenes 16 første dager, hvor kommunen dekker lønnskostnadene / sykepengene fullt ut. Men det er viktig å merke seg at kommunens kostnader ikke stopper etter at arbeidsgiverperioden på 16 dager utløper. Kommunen må fortsatt svare for opptjente pensjonskostnader, samt avsetninger til feriepenger etter 48 dagers fravær. For begge disse kostnadene kommer det arbeidsgiveravgift på toppen. De samlede kostnadene vil påvirkes av den enkelte kommunes pensjonskostnader, beregnet med utgangspunkt i de premier som betales til hhv KLP og Statens Pensjonskasse (SPK). Lærerne har sin pensjon gjennom SPK, mens de øvrige kommunalt ansatte er medlemmer av KLP. I KS-kalkulatoren har man lagt til grunn at de ansatte har inntekter på i gjennomsnitt 15 000 kr pr år utover avtalt grunnlønn (i hovedsak overtidsgodtgjøring).

For Lunnens vedkommende får vi opplyst av arbeidsgiverandelen (påslagsprosenten) til KLP er 16,31 % og til SPK 11,75 % på toppen av brutto lønn. Hvis vi legger til grunn at samlet gjennomsnittslønn for de KLP-forsikrede i Lunner kommune er 440 000 kr pr år, viser KS-kalkulatoren at kostnadene for et «sykefravær-årsverk» beregnes til knapt 150 000 kr. For medlemmer i SPK er kostnaden, basert på en samlet gjennomsnittslønn på 460 000 kr, drøyt 130 000 kr pr årsverk sykefravær.

I Lunner kommune, hvor det i 2013 var 564 årsverk, vil 1 % lavere sykefravær representere om lag 5,6 ekstra årsverk i kommunens tjenesteproduksjon. I nasjonalregnskapet legger man til grunn at den samfunnsøkonomiske verdien offentlige ansatte skaper skal settes lik brutto lønnskostnad. Med en gjennomsnittslønn på 440 000 kr pr år, viser KS-kalkulatoren at kommunens bruttokostnad er ca 580 000 kr. Det betyr at Lunner kommune mister tjenesteproduksjon til en verdi lik ca 3,2 mill kr hvis sykefraværet øker med 1 %-poeng. Ser vi på de rene sykepengekostnadene, representerer 1 %-poeng lavere sykefravær i Lunner kommune ca 840 000 kr for KLP-forsikrede og ca 730 000 kr pr år for SPK-forsikrede. Tallene er gjennomsnittlige tilnærminger, og vil påvirkes ganske mye av om fraværet går ned i arbeidsgiverperioden eller etter 16 dager.

Ser man på årsverk-virkningene, kan en grovt sagt si at Lunner får økt tjenesteproduksjon til en verdi av ca 3 mill kr og reduserte sykelønnskostnader på ca 0,8 mill kr pr år, dersom de reduserer sykefraværet med ett prosentpoeng.

I den grad stabile betingelser og et godt arbeidsmiljø er blant faktorene som holder sykefraværet i Lunner kommune lavere enn i andre kommuner, er det ingen tvil om at dette er en strategi som er lønnsom for kommunen.

Det er også verd å merke seg at Lunner de siste årene til dels har hatt dårlig økonomi og gjennomgått flere perioder med nedskjæringer. Studier viser at sykefraværet vanligvis *øker* i perioder med nedbemanning i kvinnedominerte yrker i offentlig sektor.³⁰

AFP-kostnader

I Lunner kommune inngår aktiv seniorpolitikk som en viktig del av trepartssamarbeidet. Kommunen vedtok i 2010 seniorpolitiske retningslinjer. Der heter det blant annet at overordnede mål med seniorpolitikken er: «Å legge til rette for en livfasetilpasset personalpolitikk hvor alle medarbeidere kan ha en meningsfull jobb helt frem til ordinær pensjonsalder, dvs når sin aldersgrense ved fylte 65/70 år. Hovedmålet med seniorpolitikken er å få senioren til å stå lengre i arbeid.»

De mest sentrale, individuelle seniortiltakene er retten til å kombinere redusert stilling med AFP, samt rett til redusert stilling med lønnskompensasjon. Retten til å kombinere redusert stilling med delvis AFP-uttak gjelder innenfor de rammer som hhv KLP og SPK setter i sine respektive regelverk. I KLP må man ta ut minimum 10 prosent AFP, mens man i SPK må arbeide minimum 60 prosent. Ordningen med redusert stilling med lønnskompensasjon for seniorer ble innført fra 1.8.2010. De som hadde vært ansatt i minimum fem sammenhengende år ved fylte 62 år, fikk anledning til å gå ned i 80 % i stilling med full lønnskompensasjon. Fra 1.08.2011 ble dette økt til 90 % stilling. Ansatte som fortsetter i full stilling etter fylte 62 år får et ekstra lønnstillegg på mellom 8-16 000 kr pr år. Tillegget kommer i tillegg til normal lønnsutvikling.

Seniorpolitikken har ført til at andelen AFP-pensjonister i aldersgruppen 62-66 år er klart lavere i Lunner enn for landsgjennomsnittet. I 2012 var snittet i KLP på 40 %, mens den tilsvarende andelen i Lunner var 28 %. I SPK var landsgjennomsnittet 50 %, mens det i Lunner lå på 23 % i 2012, viser en intern rapport fra februar 2013. Tallene for 2013 viste en viss økning i antall AFP-pensjonister, men det er fortsatt slik at man ligger godt under landsgjennomsnittet.

Selv om seniorpolitiske tiltak koster noe, er det alt i alt god økonomi for kommunene. De direkte kostnadene knyttet til AFP er avhengig av hvilken type avtale kommunen har med hhv KLP og SPK. Kommunene kan f.eks. velge mellom 0, 50 og 100% forsikringsdekning (utjamning) i KLP. Ved null forsikringsdekning må kommunen ta

³⁰ Nossen (2010) Hvilken betydning har nedbemanning for sykepenger og andre helserelaterte ytelser. I *Arbeid og Velferd* 4/2010

hele kostnaden når en ansatt (med nødvendige rettigheter) velger å ta ut AFP, mens 50 og 100 % forsikringsdekning utløser en årlig premie pr ansatt til KLP. Forsikringsvarianten vil ikke være veldig forskjellig fra egenforsikring. I denne sammenhengen kan vi dermed legge til grunn at en AFP-er tilnærmet koster kommunen ca 280 000 kr (inkl arbeidsgiveravgift) pr årsverk.

Lunner kommune hadde i 2012 ifølge egne tall 86 ansatte i aldersgruppen 62-66 år. Av disse var det 17 AFP-ere. Det utgjør en andel på om lag 20 %, og var bare halvparten av det som er landsgjennomsnittet (40 %). Beregningsmessig kan en anslå at Lunnens AFP-kostnader er (kr. 280 000 x 20) 5,6 mill kr pr år lavere enn om man hadde hatt AFP-bruk lik landsgjennomsnittet. I den grad dette kan tilskrives effekter av et godt trepart-samarbeid om en vellykket seniorpolitikk, er det ingen tvil om at dette er lønnsomt for kommunen. Hvis vi ser bort fra et tilbud om seniortur for 65 åringer, var det i 2012 til sammen 40 personer som utnyttet et av seniortiltakene i Lunner. 23 var i aldersgruppen 62-64 år, mens 17 var i gruppen 65-66-åringene. I et notat fra februar 2013 la Lunner kommune frem en evaluering av seniortiltakene.³¹ Her fremgår det at 34 personer benyttet seg av tilbudet om 10 % redusert stilling med full lønnskompensasjon, og at dette kostet kommunen ca 1,2 mill kr i 2012. Lønnstillegget for seks seniorer ble dekket innenfor avtalt pott og utløste ingen ekstrakostnader dette året. Oversikter vi har fått fra administrasjonen i Lunner kommune viser at det i 2012 bare var to-tre ansatte i aldersgruppen 62-64 år som hadde tatt ut delvis AFP. Lunner har valgt en modell hvor de har 50 % utjamning i KLP for ansatte som tar ut AFP i alderen 62-64 år, mens de har full egendekning for 65-66-åringene.

Det gir derfor ikke et riktig bilde å bare se på de direkte, årlige utbetalingene til delvis AFP (siden del-AFP for 62-64-åringene som nevnt er 50 % forsikringsdekket). Det fremgår ikke hvor stor AFP-andelen for den enkelte var: Hvis vi anslagsvis legger til grunn 50 % AFP, og opererer med en beregningsmessig kostnad på 140 000 kr pr AFP-er, gir dette kostnader på ca 420 000 kr pr år til delvis AFP. Det betyr at de samlede kostnadene til seniortiltak i Lunner kommune er under 2 mill kr pr år (anslaget er sannsynligvis noe for høyt), og at man dermed har en nettogevinst fra lav AFP-bruk på om lag 3,5-4 mill kr pr år i Lunner kommune.

I evalueringsnotatet heter det:

De særskilte individuelle seniortiltakene for aldersgruppen (62-66 år) har bidratt til at denne gruppen medarbeidere fortsetter lengre i arbeid enn den ville gjort uten disse tiltakene.

Som vi ser, er det også mulig å gi anslag for den økonomiske gevinsten av dette. Og merk at gevinst her er definert som reduserte kostnader. I tillegg bør en ta med at hvert ekstra årsverk representerer tjenesteproduksjon til en verdi av om lag 580 000 kr for kommunens innbyggere.

³¹ Evaluering av særskilte seniortiltak for aldersgruppen (62-66) år. Har tiltakene virket?

I det nevnte notatet drøfter man også om tiltakene har hatt andre, positive effekter. Det dokumenteres at man perioden 2007 til 2012 hadde en nedgang i sykefraværet i aldersgruppen 62-66 år fra 12,8 % til 9,5 %. Dette var en klart sterkere reduksjon enn for alle ansatte samlet (fra 10,4 % til 9,3 %). Fraværet gikk ned både blant kvinner og menn, men mest blant menn. Man konkluderer slik:

Utviklingen i sykefraværet for aldersgruppen (62-66) år indikerer at seniortiltakene bidrar til å senke sykefraværet for denne gruppen vesentlig mer enn den generelle utviklingen skulle tilsi.

Man drøfter også om det har vært en utvikling i andelen uføreårsverk, som en indikasjon på om det skjer en økt utstøting av ansatte? Konklusjonen her er:

Redusert sykefravær i aldersgruppen (62-66) år har ikke resultert i økt uførandel pr årsverk. Tvert imot har uførandelen sunket i hele perioden 2007 tom 2012 også etter at seniortiltakene ble iverksatt.

Hvis vi legger til grunn at det er seniorpolitikken som har redusert sykefraværet med drøyt 2 prosent mer enn gjennomsnittet i kommunen, tilsvarer det ca 2 årsverk i Lunner kommune. Basert på sykepengekalkulatoren til KS representerer det sparte sykepengekostnader for kommunen på om lag 300 000 kr pr år.

En overordnet konklusjon blir dermed at trepart-samarbeid om god seniorpolitikk reduserer kostnadene i Lunner med om lag 4 mill kr pr år som følge av lavere AFP-bruk og reduserte sykepengeutgifter til seniorgruppen. I tillegg får kommunene mer tjenesteproduksjon fra mer fornøyde seniorer.

Hvis vi legger til grunn at Lunner kommune har 15-20 seniorer som arbeider i stedet for å ta ut AFP (forskjellen mellom landsgjennomsnittet og Lunner), representerer det en ekstra tjenesteproduksjon til en verdi av 9 – 12 mill kr. pr år.

Lav turnover

Lunner kommune har lav turnover, sammenlignet med gjennomsnittet av norske kommuner. Det betyr at kommunen har en stabil og lojal arbeidsstokk, med relativt færre medarbeidere som slutter. Kommunen opplyser at de hadde en turnover på 5,2% i 2013, og at det over de seneste årene har skjedd en gradvis nedgang. Raten var 6,5% fem år tidligere. Sammenlignet med gjennomsnittet for KS-området er dette svært lavt. I statistikk som er hentet fra KS fremgår det at turnoveren varierer mellom 12 - 20 % i de ulike tjenestested-gruppene (fra 11,6 % innen skole/undervisning til 20,8 % innen kirke/kultur-sektoren). KS-tallene inneholder også interne jobbskifter i kommunen, men i ulike beregninger opereres det med at disse utgjør om lag en tredjedel av den totale turnoveren. Et rimelig anslag vil være at turnoveren i en norsk gjennomsnittskommune er dobbelt så høy som i Lunner.

Det er vel dokumentert at det er betydelige kostnader knyttet til at medarbeidere slutter og at nye må rekrutteres, læres opp og innpasses i organisasjonen. I en artikkel på nettstedet www.isquare.com³² anbefales det å kalkulere kostnader innenfor følgende områder (her tar vi med bare noen av de konkretiseringene som nevnes):

Kostnader knyttet til at en person slutter:

Kostnader for å videreføre oppgavene i stillingen som forlates i den perioden den står vakant (andres tidsbruk for å sette seg inn i oppgavene, evt. overtidsbruk, mv.). Tapt produktivitet i vakans-perioden, tidligere opplæringskostnader for den som forlater jobben, mv.

Rekrutteringskostnader:

Kostnader knyttet til annonsering, intervjuer, eventuelle tester, tidsbruk i personal-/HR-avdelingen, tapt arbeidstid hos eventuelle interne søkere mv.

Opplæringskostnader:

Kostnader til den som er under opplæring (lønn mv.), og til de som står for opplæringen. I tillegg kommer det kostnader til materiell og bruk av utstyr, klasserom o.l. til de som er under opplæring.

Kostnader fra tapt produktivitet og produksjon:

Det tar tid før en ny medarbeider kommer opp i samme produksjon / produktivitet som en erfaren. I opplæringsperioden bør kostnaden settes lik differansen mellom full lønn og aktuelt produktivetsnivå. I opplæringsperioden vil andre medarbeidere / ledere bruke tid og krefter mot den nyansatte / dennes oppgaver, og det medfører tapt produktivitet i deres egentlige jobber.

Kostnader med å få en ny medarbeider inn i bedriftens administrative system:

Nye medarbeidere skal innrulleres i alle administrative sammenhenger i organisasjonen; telefonlinje, dataoppkobling, mv.

I HR-litteraturen anbefales det å bruke en tommelfingerregel om at kostnadene i forbindelse med turnover i organisasjoner bør settes til halve årslønnskostnaden i den aktuelle stillingen.³³

I praksis skjer det ikke en så systematisk og detaljert registrering av kostnader i norske kommuner, Det er sannsynligvis heller ikke så høye kostnader som her nevnt. Men det er ingen tvil om at utskifting av medarbeidere har en kostnadsside, også i kommunene. I Lunner kommune har man f.eks. (som nevnt andre steder i rapporten) et fast opplegg med et tre dagers medarbeiderskapskurs for alle (ny)ansatte.

³² William G. Bliss: Cost of employee turnover

³³ Charles R. Greer: Strategic Human Resource management, Prentice Hall 2001

I Lunner kommune betyr en turnover på vel 5 % at det hvert år må rekrutteres 30 – 35 medarbeidere for å opprettholde samme bemanning. Legger vi til grunn at gjennomsnittlig turnover i norske kommuner er ca 10 %, «sparer» Lunner kommune kostnader til utskifting/rekruttering av 30 - 35 medarbeidere pr år på at turnovern er så lav som den er. Legger vi beregningsmessig til grunn at kostnadene settes til 1/5 årsverkskostnad (brutto kr. 580 000 x 0,20 = kr 116 000), representerer dette en innsparing på ca 3,5 – 4 mill kr pr år.

Den lave turnoveren i Lunner kommune kan neppe i sin helhet tilskrives et godt trepart-samarbeid. Geografisk plassering, alternative jobbmuligheter lokalt o.a., spiller sikkert en rolle. Men det er et godt dokumentert faktum at medarbeiderne jevnt over er godt tilfredse med arbeidsforholdene og arbeidsmiljøet i kommunen. Lunner skårer høyere enn landsgjennomsnittet i sin årlige medarbeiderundersøkelser. På en skala fra 1-6 oppnår Lunner et gjennomsnitt på 4,8 (mot 4,6 på landsbasis). I Lunner kommunes rapport «Hva forteller tall og statistikk 2013?» fra september 2013 heter det:

Medarbeiderne hos Lunner kommune er gjennomgående mer tilfredse enn snittet i kommunesektoren. Hovedtrenden synkende medarbeidertilfredshet ble brutt i 2009 ved at den nå igjen er markant økende.

... Resultatet for 2013 er en fortsatt resultatforbedring (...) med to unntak. Tilfredsheten med de fysiske arbeidsforholdene har fortsatt lavest score og under landsgjennomsnittet både hva gjelder inneklima og arbeidslokaler.

... For øvrig scorer vi i hovedsak over landsgjennomsnittet (...) og vi har tjenestesteder/ avdelinger som scorer helt i landstoppen på flere områder.

Både i de mange intervjuer og de undersøkelser vi har gjort i arbeidet med denne rapporten blir det understreket at trepartssamarbeidet er en viktig kilde til trivsel og gode arbeidsforhold i Lunner kommune. Det er rimelig å anta at dette i noen grad er forklaringen på den lave turnoveren, og dermed er også dette et område hvor trepartssamarbeidet er lønnsomt for kommunen. For hvert prosentpoeng lavere turnover i Lunner kommune som kan tilskrives effekter av et godt trepart-samarbeid sparer kommunen anslagsvis 7-800 000 kr pr år.

I likhet med sykefraværet, øker også turnover normalt ved nedbemanning. «Nedbemanning øker turnover på en dramatisk måte», sier f.eks. BI-professor Bård Kuvaas.³⁴

Få konflikter og konfliktsaker

I første del av denne rapporten beskriver vi grundig hvordan trepartssamarbeidet i Lunner kommune fungerer i praksis. Det institusjonaliserte samarbeidet gir kommunen redskaper til å håndtere uoverensstemmelser og konflikter på en bedre måte enn det som ligger i det tradisjonelle forhandlingssystemet. Den løpende

³⁴ Dagens Næringsliv 9.5.2011

dialogen mellom ledere og ansatte / ansattes organisasjoner gjør at problemer kan tas opp på et tidlig tidspunkt. Partene kan diskutere og samarbeide om løsninger før det utvikler seg konflikter, og jo lenger ned i organisasjonen en søker etter løsninger dess større er sjansen for å finne akseptable kompromisser. Samtidig prioriterer man å gi medarbeiderne et helhetsperspektiv på kommunens utfordringer. Gjennom medarbeiderskapskursene og arbeidet med tverrfaglige team mv., settes eget tjenestested inn i kommunens helhetlige organisasjon, og utfordringene ses i sammenheng med de man har i andre deler av kommunen. Trepertssamarbeidet handler i stor grad om å skape en «vi-holdning» blant alle ansatte i kommunen.

Et viktig element i trepartssamarbeidet er ordningen med en sentral stillingsbank. Den gir medarbeiderne økt jobbtrygghet i kommunen og gir organisasjonen flere strenger å spille på. I flere krevende budsjettprosesser har dette spilt en avgjørende rolle for å unngå oppsigelser og konflikter rundt nedbemanninger. Særlig trekkes erfaringene fra prosjektet «Balanse 2010» frem for å illustrere dette. Kommunen var tvunget til å redusere kostnadsnivået med om lag 15 mill kr pr år for å oppnå balanse i sine budsjetter (av et totalt budsjett på om lag 600 mill kr). Kuttene kunne ikke gjennomføres uten reduksjon i antall stillinger (særlig innen pleie og omsorg). Tiltakene ble gjennomført uten oppsigelser (på ett unntak nær; en person ble sagt opp, men så tatt inn i igjen tre måneder senere). Tilsvarende prosesser er i gang for å få balanse i 2014-budsjettet. Denne gangen er politikerne trukket inn i arbeidet med aktivitets- og kostnadstilpassing nede på hvert enkelt tjenestested. Arbeidet med å finne omforente løsninger basert på lokal involvering og størst mulig jobbtrygghet reduserer konfliktnivået, samtidig som utfordringene kan ses i forhold til hele kommunens organisasjon.

Det er ikke mulig å gjøre konkrete beregninger av de økonomiske gevinstene av Lunner kommunes strategi for å løse problemer med prioriteringer og for trange kommunale budsjetter. Men både politikere, administrative ledere og tillitsvalgte er samstemte om at trepartssamarbeidet bidrar til bedre løsninger og færre konflikter.

Og det er ingen tvil om at konflikter koster. Det er både konkrete kostnader knyttet til konflikthåndtering (forhandlinger involverer tidsbruk, juridiske prosesser er svært dyre osv.), og det er ofte et betydelig produksjons-/produktivitetstap på tjenestesteder som ris av konflikter. Vi vet at mange konflikter og dårlig håndtering påvirker arbeidsmiljøet, skaper vantrivsel og utvikler mistillit på arbeidsplassene. For den enkelte som eventuelt havner i sentrum for konflikten kan det være snakk om alvorlige helseproblemer som resultat.

Transaksjonskostnader

Som vi har sett, velger Lunner kommune å satse på egne ansatte og på utvikling av tjenesteproduksjonen gjennom et aktivt trepart-samarbeid. På denne måten sparer de også det det koster å gjennomføre konkurranseutsetting av tjenester - såkalte transaksjonskostnader. Dette er kostnader til forberedelser, kontraktsinngåelser og oppfølging av eksterne leverandører.

I en rapport for KS har konsulentfirmaene Rambøll og Inventura forsøkt å beregne kostnadene ved konkurranseutsetting i norske kommuner.³⁵ Der heter det:

«Med utgangspunkt i tidsforbruk som er angitt for de ulike aktivitetene i anskaffelsesprosessen har vi estimert transaksjonskostnader kommunesektoren har i gjennomføring av hele anskaffelsesprosessen. Det presiseres at dette er kun estimer, og må derfor tolkes med forsiktighet.» (side 30).

I rapporten anslås det at de samlede transaksjonskostnadene for å gjennomføre anskaffelser i kommunesektoren nå beløper seg til ca 1,3 milliarder kroner pr år. Dette er noe under halvparten av det man – på svært usikkert grunnlag – antar er innsparingen ved å konkurranseutsette tjenester (anslått til ca 3 milliarder kroner, eller 4 % av sektorens totale kjøp av varer og tjenester på 75 milliarder kroner i 2011). I rapporten erkjennes det at innsparingsmulighetene er usikre, og at de i stor grad kan knyttes til at lønns- og pensjonskostnadene er lavere i private bedrifter enn i kommunene.

Transaksjonskostnadene varierer noe i forhold til om det er anskaffelser under eller over nasjonale eller EØS-terskelverdier (hhv 0,5 eller 1,3 mill kr), men anslås å være om lag 110 – 125 000 kr pr anskaffelse. I disse tallene er helse og omsorg samt bygg og anlegg holdt utenfor. Kostnadene pr anskaffelse innen helse og omsorg er beregnet til ca 160 000 kr pr kontrakt, mens de anslås til ca 180 000 kr innen bygg og anlegg. I rapporten heter det at «Dette skyldes i stor grad kompleksiteten i anskaffelsen» (side 34).

I rapporten argumenteres det for at kommunene bruker for lite ressurser på forberedelsesfasen i forbindelse med konkurranseutsetting. Bedre forberedelser vil selvsagt koste enda mer, men det mener man å tjene inn igjen i form av lavere pris og bedre kvalitet på leveransene.

For Lunner kommune er det høyst tvilsomt om det i det hele tatt er noe å tjene på konkurranseutsetting. Basert på at kostnadene ved hver enkelt kontrakt som skal inngås ikke varierer veldig mye, er det volumet på kontraktene som vil avgjøre om det er noe å spare. Gitt at vi snakker om et besparingspotensiale på 4 % av kontraktsvolumet, må hver enkelt kontrakt være på minst 3 - 4 mill kr. (4 % av 3 mill kr = 120 000 kr, av 4 mill kr = 160 000 kr). Det finnes knapt nok enkeltområder egnet for konkurranseutsetting som har et slikt volum i Lunner kommune. Og det finnes heller ikke et marked av private tilbydere som kan konkurrere om oppdragene. Og som et lite apropos: Fra den danske debatten vet vi at en viktig begrunnelse for færre og større kommuner var å få opp kontraktsvolumene, slik at konkurranseutsetting ble mer attraktivt og lønnsomt for de private tilbyderne.

³⁵ Rambøll og Inventura: *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranseutsetting*. Februar 2014

Hva kan beregnes - og hva kan ikke?

Vi har sett at det kan gjøres beregninger av økonomiske gevinster som følge av blant annet lavere sykefravær, mindre AFP-bruk, lavere turnover, færre konflikter og fravær av transaksjonskostnader for konkurranseutsetting. Lunner kommune har alle disse kjennetegnene, og blant kommunens politikere, ledere og fagforeninger er det stor enighet om at dette i noen grad skyldes trepartssamarbeidet. Det bidrar til mer myndiggjorte ansatte, bedre arbeidsmiljø og bedre prosesser for å løse kommunens utfordringer. Men det er vanskelig å tallfeste akkurat i hvor stor grad de positive kjennetegnene kan tilskrives effekter av trepartssamarbeidet. Hvis vi, som et konservativt anslag og basert på de forutsetninger som er brukt i denne rapporten, sammenligner Lunner kommune med landsgjennomsnittet og legger til grunn at 1 % av det lavere sykefraværet (= ca 800 000 kr), halvparten av den lavere AFP-pensjoneringen (= ca 2 mill kr), og 1 % av den lavere turnoveren (= ca 800 000 kr), kan vi konkludere med at kommunen sparer om lag 3,5 – 4 mill kr pr år på et godt trepart-samarbeid. Det reelle tallet ligger mer sannsynlig høyere enn lavere.

Vi har allerede vært inne på at det i tillegg er viktige effekter som det ikke er mulig, eller ønskelig, å tallfeste. Klarest illustreres det i spørsmålet om konkurranseutsetting. I Rambøll/Inventura-rapporten opereres det med et (usikkert) anslag om at kommunene sparer om lag 4 % av kostnadene med en tjeneste ved å legge den ut på anbud. Rapporten er helt klar på at i den grad dette er riktig, skyldes det at lønns- og pensjonskostnadene er lavere i private bedrifter enn i kommunene. Konkurranseutsetting som bevisst spekulerer i dette, er et angrep på velferdsstatens mange slitere i blant annet barnehager, sykehjem og omsorgstjenester. Det skal sterk mage til å hevde at kommunenes trange økonomi skyldes at assistenter, pedagoger, hjelpepleiere, sykepleiere, m.fl. er overbetalte. Innsparingsanslaget er beregnet i forhold til gjennomsnittet av alle landets kommuner. Det sier ingen ting om forskjeller mellom store og små kommuner, mellom by- og distriktskommuner, - eller mellom kommuner med et godt trepartssamarbeid og kommuner uten slikt samarbeid. Det eneste som er sikkert, er at anbudsprosesser har betydelige kostnader. I tjenesteproduksjon handler kostnadsnivået i stor grad om lønnskostnader. I kommunene utgjør lønningene 70 -80 % av de totale kostnadene. Det er også en sterk sammenheng mellom bemanning og kvalitet. Da blir det ganske meningsløst å rangere de kommunene som bruker minst penger på en tjeneste som «best» eller «mest effektiv». Det vanligste (f.eks. i KOSTRA-sammenheng) er å måle pengebruk pr innbygger, pr bruker, osv., og da vil store enheter og sentralisert tjenesteproduksjon alltid komme best ut. Store skoler med fulle klasser, færre og sentraliserte botilbud for pleietrengende, store sykehjemsavdelinger, osv. vil nesten alltid fremstå som mer kostnadseffektive enn mindre, desentraliserte enheter. Konflikten mellom politiske prioriteringer og målsettinger vs «kostnadseffektivitet» er åpenbar.

I Lunner kommune mener man trepartssamarbeidet gir positive effekter også på flere andre områder; - som vekst i antall heltidsstillinger og samarbeid om

kompetanseheving på tvers av tjenestesteder. Begge deler reduserer kommunens kostnader og styrker kvaliteten i tjenestene. I hele kommunesektoren er det et mål å redusere deltidsbruken, og man har fått lovbestemmelser om at ansatte har fortrinnsrett til full stilling når utvidelser er nødvendig.

I Lunner kommunes rapport «Hva forteller tall og statistikk 2013?» heter det om utviklingen i antall heltidsstillinger:

«Av de fast ansatte er 367 ansatt i 100 % stilling – 263 kvinner og 104 menn.
... Antall heltidsansatte har økt med 107 fra 2010 og utgjør nå 67,8 % av årsverkene.
Antall kvinner på heltid har økt vesentlig de seineste årene.» (s. 17)

For den enkelte er retten til heltid en sentral verdi. For kommunen betyr en ansatt på heltid vs to på halvtid av de administrative personalkostnadene går ned, samt at mulighetene for å utvikle kontinuitet, kvalitet og kompetanse i arbeidsstokken blir bedre.

8 Er medbestemmelse årsak til innsparinger?

Vi har vist at Lunner kommune scorer høyt på en måling av partssamarbeid. Vi har også vist at kommunen har lavt sykefravær, lav AFP-bruk, lav turnover og høy andel hele stillinger. Vi kan altså påvise både høy grad av fagforeningsinnflytelse og høye scorer på variabler som måler effektiv og god bruk av de ansatte og kvalitet.

Spørsmålet er så om det kan dokumenteres en årsakssammenheng. Er det slik at kommunens kostnadseffektive drift *skyldes* partssamarbeidet. Hvis vi hadde slike data fra mange norske kommuner, ville vi kunne beregnet om det var en statistisk sammenheng mellom høy grad av medbestemmelse, godt arbeidsmiljø og gode tjenester, men heller ikke da kunne vi uten videre sagt noe sikkert om årsakssammenhengene.

En slik sammenheng må sannsynliggjøres gjennom mer kvalitative og analytiske metoder. Vi har derfor gjennomført en rekke intervjuer med ledere og tillitsvalgte i Lunner kommune for å få deres beskrivelse av samarbeidet og deres vurderinger av samarbeidets betydning for kostnader og kvalitet.

I tillegg velger her å vurdere kausalitet ved å ta utgangspunkt i teorier som begrunner en årsakssammenheng mellom medbestemmelse og realiserte kostnadsbesparelser – og dernest se om våre kvalitative intervjuer med ledere og tillitsvalgte - og andre data fra Lunner kommune - er i tråd med det man kan forvente ut fra slike teorier.

Det finnes en god del teori som sannsynliggjør en slik sammenheng. Her vil vi følge Johan Ravn³⁶ som hevder at tre trekk ved norske partssammensatte modellen bør kunne gi innsparinger når det gjelder *produktivitet, profesjonalisering og innovasjon*.

Produktivitet

Ravn påpeker først at LO og NHO i flere tiår sammen har framholdt at godt partssamarbeid og bred medvirkning er effektivt og produktivitetsfremmende. En måte å forklare slike produktivitetsgevinster på har, i følge Ravn, med gjennomføringsevne å gjøre:

Beslutningene tas kanskje ikke raskere med mye medvirkning, men de settes raskere ut i livet fordi de er godt forankret i hele organisasjonen. Mange foretak er involvert i mer eller mindre kontinuerlige omstillingsprosesser. En tradisjon for bred medvirkning gir en helt annen mulighet for å involvere hele organisasjonen.

³⁶ Ravn, J. (2012) Quo vadimus? Tre scenarier for samarbeidsmodellen i fremtidens arbeidsliv, i *Magma* 2012/4:68-77

Dette er en god beskrivelse av Lea'n i Lunner og Medarbeiderskapskursene.

«Lea'n i Lunner» er et tiltak der medarbeiderne skal bidra til at kommunen kan levere bedre og/eller mer kostnadseffektive tjenester. Målet er «bedret brukeropplevelse og engasjerte verdipraktiserende fornøyde medarbeidere».

I en omtale på Kommunaldepartementets nettside er Lea'n beskrevet slik:

Det er ikke mulig med effektivisering og nedskalering uten et godt samarbeid der tiltak kan diskuteres og forankres. Ved å bruke denne metodikken har vi bl.a. fått en bedre arbeidsgiverstrategi. Gjennom dialog om muligheter og utfordringer blir det lettere å gjennomføre tiltak i etterkant, sier rådmann Tore Molstad Andresen.

Marianne Strømmen fra Utdanningsforbundet påpekte at å sitte i trepartsorganet noen ganger kan være krevende.

- Men det gjør at man får bedre innsikt i helheten. Det er gjerne lettere bare å inneha den klassiske fagforeningsrollen, men vi ser at dette gir gode løsninger, sier Strømmen.

Rådmann Tore Molstad Andresen understreket at det ordinære partssamarbeidet fremdeles ligger i linja. Beslutningsstrukturen i kommunen endres ikke, men utviklingsarbeid og utfordringer som angår hele organisasjonen krever et bredt samarbeid for å sikre god forankring.³⁷

I Medarbeiderskapskursene fremmes helhetssyn, medarbeiderskap og ansvar. Lederne i våre intervjuer er samstemte om at kurset *virker* til å fremme slike holdninger.

Det andre eksemplet har vi omtalt foran. Kommuner har ikke kontroll på egne inntekter. Iblant er det derfor nødvendig med innsparinger og nedskjæringer. Det er åpenbart at måten nedskjæringene gjøres på har betydning for effekten av dem.

Informantene er entydige på at partssamarbeidet gjør endringer og nødvendige innsparinger enklere, noen mener det er en forutsetning for å lykkes med budsjettkutt. Lunner omsorgssenter (LOS) ble f.eks. i 2010 pålagt å redusere budsjettet med 4,5 millioner kroner. Det innebar blant annet å redusere antall stillinger tilsvarende seks årsverk.

I prosessen var det ifølge partene god involvering av de tillitsvalgte. Det ble satt opp klare regler for nedbemanningen, og utgangspunktet var en diskusjon med de tillitsvalgte med utgangspunktet: Hva gjør *vi* nå? Det ble enighet om å kutte mest i vikarbruken for å skjerme de direkte pleierstillingene. Forslagene til kutt ble utarbeidet i samarbeid med de tillitsvalgte, resultatet er at man klarte å kutte og samtidig beholde det gode samarbeidet. Et viktig moment var bruken av stillingsbanken. To overtallige ansatte fra LOS ble i prosessen overført til banken.

³⁷<http://www.regjeringen.no/en/dep/kmd/prosjekter/sammenomenbedrekommune/nytt-fra-saman-om-ein-betre-kommune1/nytt-fra-saman-om-ein-betre-kommune-febr/lean-i-lunner.html?id=713250>

I ettertid sier lederen at «det var helt avgjørende for meg som leder å ha den backingen jeg kan få når de tillitsvalgte er involvert og har stilt seg bak forslagene»

Dermed ble implementeringen av nedbemanningen mulig uten for mye interne stridigheter.

En annen leder sier at «når vi får pålegg om kutt, diskuterer vi med de tillitsvalgte og spør oss: Hvordan skal vi gjøre dette? Vi løser ting i fellesskap, uten konflikter og frustrasjoner.»

Profesjonalisering

Ravns andre poeng er at jo mer kunnskap som bygges inn i arbeidstakerrollene, jo færre ressurser trenger man å bruke på direkte kontroll eller styring for å få arbeidstakerne til å yte sitt ytterste. Det betyr altså at når arbeidstakerne har nødvendig faglig kompetanse og nødvendig helhetsforståelse, desto mindre (kostbar og enerverende) kontroll blir nødvendig og desto mer tilfredse blir arbeidstakerne.

Problemet kan da bli at jobben aldri blir ferdiggjort. Friedman kalte denne styringsformen «ansvarlig autonomi» (1977), og jobber under et slikt regime har blitt omtalt som grenseløse (Rasmussen 2002) eller som «honningfeller» (Sørensen og Grimsmo 1993).

Involvering og ansvarsdelegering er gode og viktige instrumenter å spille på, men uten en form for «mildt tilsyn» løper en den risiko at ansatte brenner seg ut. Et velfungerende partssamarbeid kan spille en slik tilsynsrolle.

Våre data tyder på at Lunner har høy grad av faglig kompetent arbeidskraft, at kommunen legger vekt på å utnytte både formell kompetanse og realkompetanse og at de ansatte gjennom medarbeiderskapskurs gjøres i stand til å se helheten. Våre intervjuer bekrefter som nevnt at medarbeiderskapskursene hadde positiv effekt på helhetsforståelsen.

Det andre funnet i våre intervjuer er at informantene mener partssamarbeidet og involveringen gir *bedre* tjenester. Tydeligst var en rektor som viste til erfaringer fra andre kommuner der skoleledelsen ikke diskuterte med de tillitsvalgte, men i stedet fattet avgjørelsene i stille, avsondret ro.

Det var et tilfelle der lærerne i lang tid gikk uten å vite hvordan timeplanene skulle organiseres fra høsten. Det skapte mye snakk, uro og tok mye energi. Misnøyen og utrygghet kan smitte over på elevene. Ungene trenger åpenhet og trygghet. Her ble det i stedet spredd bekymring og usikkerhet.

Uten samarbeid vil det bli utrygghet, mistenksomhet, og dermed ringvirkninger til elever og foreldre. Dette handler mer om kvalitet enn om sparte kroner. En lærer må brukes seg selv i undervisningen. Lærere som har en god følelse når de går inn i klasserommet, gir god undervisning.

Innovasjon

Ravns tredje moment er innovasjon. Han peker på at norsk arbeidsliv skårer lavt på OECDs indeks over innovasjoner og nyskapning målt med de kriteriene som denne statistikken bygger på (OECD 2010). Samtidig er norsk fastlandsindustri konkurransedyktig og profitabel.

Hvordan kan en forklare at Norge med lave investeringer i FoU og lav skår på innovasjonsindekser har høy produktivitetsvekst? I OECDs landrapport om Norge (2007) blir dette kalt det norske paradokset. Forklaringen er trolig til dels at prosesser i det daglige arbeidet med mange små skritt naturlig utvikler smartere og mer effektive arbeidsprosesser (Levin et al. 2012). Innovasjoner som kommer fra organisasjonens indre, fra arbeidsprosessene, er gjerne små og skrittvis, og de telles ikke opp i offisiell innovasjonsstatistikk. Det er liten tvil om at innovasjonsprosesser som starter i produksjonen, har et potensial både for å finne løsninger på problemer som ansatte opplever, og har effektiv implementeringsprosess nettopp fordi endringene allerede er implementert når de er utviklet (op.cit.). Det er denne formen for produksjonsbasert endring, noen ganger referert til som medarbeiderdrevet innovasjon (St.meld. 7), som er samarbeidsmodellens innovasjonskraft.

Dette er i tråd med hvordan Lea'n drives i Lunner, som et partssammensatt prosjekt med stor vekt på nedenfraperspektiv. Det er de ansatte som har skoen på som står for innovasjon og fornuftig effektivisering for å skape bedre og mer kostnadseffektive tjenester. I en omtale heter det:

Sekretariatet fikk se eksempler på bruk av LEAN. De var bl.a. på besøk i Kalvsjø barnehage. Her har de tatt i bruk LEAN som utviklingsverktøy for å forbedre garderobesituasjonen.

- Tidligere brukte vi lang tid i av- og påkledningsfasen. Vi måtte lete etter tøy forskjellige steder, og fant kanskje ut at noe manglet. Etter at vi analyserte arbeidsprosessen forbedret vi systemene for klær i garderoben med klar merking av kurver og hyller for hva som skal ligge hvor, forteller styrer Eva Dahl.

For at systemet skal fungere, er barnehagen avhengig av dialog med foreldrene.

- Men de nye rutineene har også gjort det klarere for foreldrene hvor ting skal være. Ved å forbedre rutineene våre sparer vi til sammen en uke i året i tid, legger Dahl til.³⁸

Dette synes å være et eksempel på produktivitetsøkning ved initiativ og kreativitet nedenfra.

Et annet eksempel er hvordan måltidene ble omorganisert i en barnehage. Her ble Lean-metodikken brukt, og man fant løsninger der de ansatte og barna spiste

³⁸ <http://www.regjeringen.no/se/dep/kmd/prosjekter/sammenomenbedrekommune/nytt-fra-saman-om-ein-betre-kommune1/nytt-fra-saman-om-ein-betre-kommune-febr/lean-i-lunner.html?id=713250>

sammen. Hele prosessen ble gjort i samarbeid mellom lean-veilederen, styreren og de ansatte.

Veilederen kom til barnehagen og spurte medarbeiderne hvordan vårt nye kjøkken kunne brukes bedre ved måltidene: Hva ønsker dere? Hvordan kan vi få det til? Hvem skal gjøre det?

De ansatte må trekkes med,. Hvis de skal yte i stedet for å være misfornøyde og vantrives. Involvering gir bedre tjenester. Jeg ville ikke kommet langt hvis jeg i ensomhet bestemte hva som skulle gjøres og så tredde det ned over hodet på de ansatte.

Her var det heller ikke snakk om å spare penger, men om å få til et bedre barnehagetilbud.

Denne formen for innovasjon nedenfra det reelle alternativet til å innføre virkelige markeder i offentlig sektor.

Et siste viktig funn i intervjuundersøkelsen er betydningen av at *institusjonalisering* av medbestemmelse. Mellomlederne vi intervjuet var alle personlige tilhengere av forpliktende samarbeid med tillitsvalgte på alle nivåer av kommunen, men de oppfattet det også som viktig at de hadde organisatorisk og kulturell støtte for dette.

«Det er slik vi gjør det – og alltid har gjort det- i Lunner kommune» som en sa det.

«Jeg ville uansett involvere de tillitsvalgte og medarbeiderne, men det er en styrke for meg at dette også er systematisert i kommunen», sa en annen.

Det som skjer i Lunner er altså i tråd med teori som begrunner hvorfor det er en årsakssammenheng mellom medbestemmelse på den ene siden og kostnadsbesparelser og kvalitet på den andre.

Det gir grunnlag for å kunne gjøre en *analytisk generalisering*. Det er ingen grunn til å tro at de effektene av partssamarbeid vi finner i Lunner, ikke også vil vise seg i andre kommuner som innfører de samme eller liknende systemer for partssamarbeid.

Men dette kan vi jo ikke *vite*. Vi vil derfor understreke at vi ser denne begrensede undersøkelsen mer som begynnelsen på et mulig arbeid enn som en endelig konklusjon. Det trengs helt klart mer forskning på medbestemmelse – som er et kjernepunkt i den norske modellen.