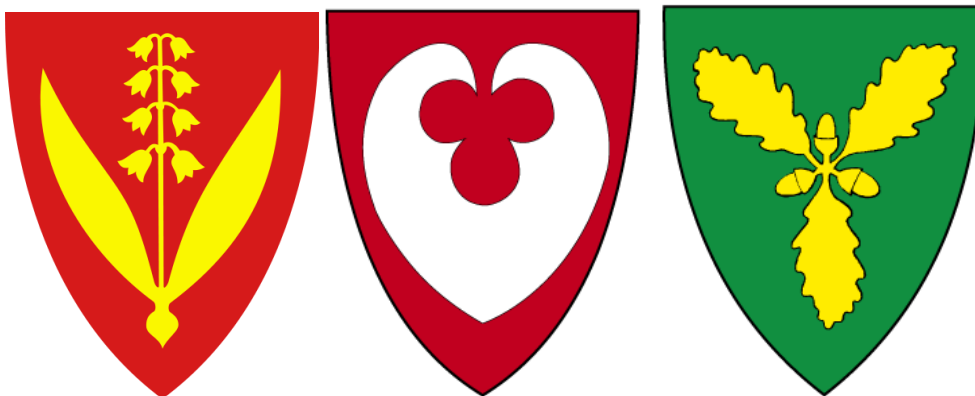


Paul Bjerke og Roar Eilertsen

Samarbeid lønner seg

Økonomiske effekter av trepartssamarbeid
i tre norske kommuner



1 Forord

Fagforbundet engasjerte høsten 2013 De Facto til et svært utfordrende prosjekt. Vi ble bedt om å beregne *økonomiske effekter* av et godt trepartssamarbeid og styrket medbestemmelse i kommunene. Etter hvert ble problemstillingen spisset til å beregne slike effekter i Lunner kommune.

Rapporten fra dette prosjektet («Lønnsom medbestemmelse») la grunnlaget for en bredere undersøkelse, der noen flere effekter ble studert i Lunner og to nye kommuner, Songdalen og Bømlo.

Resultatene fra de to undersøkelsene presenteres samlet i denne nye rapporten.

Vi vil takke Fagforbundet for uvanlig inspirerende oppdrag, og vi vil takke alle politikere, ledere, tillitsvalgte og ansatte i de tre kommunene som velvilligst har svart på alle våre spørsmål og henvendelser og dermed gjort denne undersøkelsen mulig.

Oslo, august 2015

Paul Bjerke

Roar Eilertsen

2 Sammendrag

Målet med dette prosjektet har vært å finne ut om det kan påvises – og i tilfelle hvor store – økonomiske gevinster som kan hentes ut av et tett trepartssamarbeid mellom politikere, administrativ ledelse og fagforeninger i norske kommuner for å utvikle tjenestene. Samarbeidet innebærer også utstrakt bruk av egne krefter framfor konsulentbruk og anbudsutsetting,

Vi valgte å gjennomføre en case-studie av tre kommuner: *Lunner, Songdalen og Bømlo*. De har ulik næringsstruktur, de er kulturelt og religiøst ulike, og de politiske partiene har ulik styrke i de tre kommunene. Men de har to viktige forhold felles. Ingen av dem har spesielt god økonomi, tvert imot har alle gjennomført økonomiske innstramminger de siste årene. Dessuten har alle hatt et omfattende trepartssamarbeid i flere år med tverrpolitisk støtte, blant annet knyttet til «Kvalitetskommune-» og «Saman om ein betre kommune»-prosjektene».

I studien har vi lokalisert, utviklet og deretter *beregnet* konkrete *måleparametre* for partssamarbeid på den ene siden og effektivitet på den andre siden. Videre har vi kartlagt hvordan ansatte og ledere i de tre kommunene opplever og beskriver *sammenhengen* mellom disse to sidene.

Samarbeid

I Lunner, Songdalen og Bømlo 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 ulike formelle avtaler om medbestemmelse og et system med faste møter som i praksis er *delegert makt* fra kommunestyret. Medbestemmelsen er dessuten knyttet til det representative systemet.

Gjennom spørreundersøkelser basert på SINTEFs målesystem for samarbeid har vi kartlagt medbestemmelsens omfang og styrke. Responsen viser følgende grad av samarbeid på ulike dimensjoner ved samarbeid:

Tabell A. Samlet målt styrke på samarbeidsvariabler etter kommune

<i>Dimensjon</i>	<i>Lunner</i>	<i>Songdalen</i>	<i>Bømlo</i>
Praktisering av lov- og avtaleverk	0.72	0.90	0.62
Forhandlingsferdigheter	0.95	0.94	0.78
Samarbeidsklima	0.79	0.88	0.75
Omfanget av partssamarbeidet	0.80	0.82	0.74
Involvering og direkte medvirkning	0.83	0.79	0.77
Organisasjonslæring	0.69	0.73	0.68

Maksimum score er 1,0, men det forutsetter at alle respondenter svarer mest mulig positivt om samarbeidets styrke på en lang rekke spørsmål. Når scorene i all hovedsak ligger over 0.75 er det derfor svært høyt. Vi ser også at Bømlo scorer noe lavere enn de to andre kommunene på de fleste dimensjonene

Innsparinger

Vi beregnet deretter de tre kommunenes innsparinger på sykefravær, turnover, AFP-bruk, anbudskostnader og konsulentbruk. Beregningene ga følgende resultater hvis vi sammenlikner med gjennomsnittet for alle norske kommune:

Tabell B. Samlet beregnet innsparing etter område og kommune

Mindreforbruk	Lunner (mill kr)	Songdalen (m. kr)	Bømlo (mill kr)
Sykefravær	- 3,0	- 6,0	- 10,0
AFP	- 3,3	- 2,0	- 1,0
Turnover	- 4,0	- 3,0	+ 2,5
Heltid-deltid	- 1,5	- 1,5	- 1,0
Konsulentbruk	- 2,4	- 0,7	- 1,6
Anbudskostnader	- 3,8	- 2,3	- 5,9
Redusert konflikt		- (6,8)	- (9,0)
Totalt	- 18,0	- 15,6	- 17,0
Andel av kommunenes totale utgifter	- 3,0 %	- 3,4 %	- 2,1 %

Samtlige kommuner har altså mindre forbruk på alle postene med ett unntak; Bømlo har høyere turnover enn gjennomsnittet. Men alle kommunene sparer altså til dels betydelige midler på lavere sykefravær, lavere af-uttak, høyere andel heltidsstillinger, lavere utgifter til konsulenter og anbudskonkurranser.

Bømlo har lavest score av de tre kommunene både på samarbeid og innsparinger.

Vi har også beregnet noen mulige innsparinger på lavere konfliktnivå i Songdalen og Bømlo. Disse tallene er for usikre til at vi regner dem inn i totalsummen. Men de gir en klar indikasjon på at lavt konfliktnivå kan ha stor økonomisk betydning.

Sammenheng

Vi drøfter til slutt om det kan påvises en direkte sammenheng mellom det gode trepartssamarbeidet i kommunene og innsparingene i sykepenges, AFP-utgifter, turnover-, konsulent- og anbudskostnader samt innsparinger gjennom høyere andel heltidsstillinger og lavere konfliktnivå. Vi følger her Johan Ravns teoretiske utgangspunkt, at 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).

«Vi tok ned antall nattevakter fra fire til tre. Det var ikke populært, men vi sparte mye penger. Det hadde ikke vært mulig uten å ha de tillitsvalgte, som så at dette var nødvendig for å holde budsjettene, på laget.» (enhetsleder)

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 bruke seg selv i undervisningen. Lærere som har en god følelse når de går inn i klasserommet, gir god undervisning.» (lærerinformant).

«Det ble dessuten lagt stor vekt på videreutdanning og kompetanseutvikling i tjenestene, for å få sykefraværet ned og tjenestekvaliteten opp.» (tillitsvalgt)

Om innovasjon: «Lea'n i Lunner 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).

«Et sentralt innovasjonselement i Bømlo er den kreative bruken av den egenutviklede arbeidsmiljøundersøkelsen. Resultatene blir hvert år tolket av den lokale ledelsen og tillitsvalgte på hvert tjenestested i fellesskap. Personalet i plenum bestemmer deretter hvilke tiltak som skal settes i verk på de områdene der forbedringer trengs.» (De Factos oppsummering)

Et annet viktig funn i intervjuundersøkelsen er betydningen av *institusjonalisering* av medbestemmelse. Mellomlederne vi intervjuet var personlige tilhengere av

forpliktende samarbeid med tillitsvalgte på alle nivåer i kommunene, men de oppfattet det også som viktig at de hadde organisatorisk og kulturell støtte for dette.

Denne institusjonaliseringen gir et lavt konfliktnivå som i seg selv gir innsparinger. Men i tillegg er «mangel» på konflikt en viktig mellomliggende årsak mellom godt partssamarbeid og innsparinger. Mange informanter peker på godt partssamarbeid er viktig for å hindre mindre uenigheter og tilfeldig misnøye i å vokse til alvorlige konflikter. Høy tillit mellom ledelse og tillitsvalgte gjør det mulig å gripe fatt i saker på et tidlig tidspunkt. Dessuten gjør denne tilliten det mulig for tillitsvalgte å bidra til å løse vanskelige konflikter og konflikter som kan bli vanskelige. Det skyldes at de i mange tilfeller representerer interessene både til dem som står i konflikt og de ansatte som på ulike vis rammes av konflikten.

Vi viser til slutt at det som skjer i Lunner, Songdalen og Bømlo er i tråd med teori om *hvorfor* det er en sammenheng mellom medbestemmelse på den ene siden og kostnadsbesparelser og kvalitet på den andre. Det styrker konklusjonen om at det er en *årsakssammenheng* mellom medbestemmelse og effektivitet, altså at involvering og partssamarbeid gir høyere kvalitet og lavere utgifter.

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

3 Innhold

.....	1
1 Forord.....	2
2 Sammendrag.....	3
3 Innhold.....	7
4 Innledning.....	9
4.1 Forskningsdesign.....	12
5 Partssamarbeidets utvikling.....	16
5.1 Det utvidete representative partssamarbeidet.....	17
6 Måling av partssamarbeidets styrke.....	19
6.1 Ideologi.....	20
6.2 Institusjonalisering.....	24
Lunner.....	25
Bømlo.....	28
Songdalen.....	30
Konklusjon.....	31
6.3 PALU-meteret.....	32
Dimensjon 1: Praktisering av lov- og avtaleverket.....	33
Dimensjon 2: Forhandlingsferdigheter.....	34
Dimensjon 3: Samarbeidsklima.....	35
Dimensjon 4: Omfang av partssamarbeidet.....	36
Dimensjon 5: Involvering og direkte medvirkning.....	38
Dimensjon 6: Organisasjonslæring.....	42
PALU-oppsummering.....	45
7 Målinger av effektivitetsgevinster fra et godt samarbeid.....	46
7.1 Sykepenges.....	48
Sykefravær og besparelser i Lunner kommune.....	49
Sykefravær og besparelser i Songdalen kommune.....	51
Sykefravær og besparelser i Bømlo kommune.....	53
7.2 AFP-kostnader.....	55
AFP-kostnader i Lunner kommune.....	55
AFP-kostnader i Songdalen kommune.....	57
AFP-kostnader i Bømlo kommune.....	58

7.3	Lav turnover.....	58
	Turnover i Lunner kommune.....	60
	Turnover i Songdalen kommune.....	61
	Turnover i Bømlo kommune.....	61
7.4	Heltid - deltid.....	62
	Heltid-deltid i Lunner kommune.....	63
	Heltid-deltid i Songdalen kommune.....	63
	Heltid-deltid i Bømlo kommune.....	65
7.5	Kompetanseheving med egne ressurser.....	65
	Kompetansetiltak i Lunner kommune.....	65
	Kompetansetiltak i Songdalen kommune.....	66
	Kompetansetiltak i Bømlo kommune.....	66
	Økonomiske konsekvenser	67
7.6	Transaksjonskostnader	68
7.7	Få konflikter og konfliktsaker.....	69
	Kostnader ved rettsbehandling.....	74
7.8	Oppsummering økonomiske effekter.....	78
8	Er medbestemmelse årsak til innsparinger?	80
8.1	Produktivitet.....	80
8.2	Profesjonalisering.....	82
8.3	Innovasjon.....	83
8.4	Institusjonalisering og lavt konfliktnivå	84

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, høyrestyrte har satt ut driften av velferdstjenester til private firmaer etter anbudskonkurranser. Enkelte kommuner selger også ut kommunale virksomheter, f.eks. barnehager, til private aktører.

På den annen side har en rekke kommuner, også blant dem 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 er Modellkommuneforsøket (10 kommuner og bydeler, 1998-2003), Kvalitetskommuneprogrammet (130 kommuner i perioden 2006-2010) og Saman om ein betre kommune (110 kommuner i perioden 2011-15).

Modellkommuneforsøket var i regi av Fagforbundet (Kommuneforbundet). De to andre programmene har vært eid av Kommunaldepartementet/Kommunal- og fornyingsdepartementet, men ledet og drevet gjennom et trepartssamarbeid, hvor de fire hovedsammenslutningene LO-K, YS-K, Unio og Akademikerne og KS har hatt sentrale roller.

Felles for disse programmene er at de har utviklet den nordiske modellen og tilpasset den til kommunenivået. Det innarbeidede trepartssamarbeidet på sentralt nivå har blitt tatt til kommunenivået. Trepartssamarbeid ble introdusert og definert som et *konstruktivt samarbeid mellom folkevalgte, lederne og de ansatte og deres tillitsvalgte*.

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

I NIBRs evaluering av Modellkommuneforsøket¹ 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». Evalueringen påpekte også at denne metodikken kan brukes i alle kommuner, også der det ikke fins et marked for alternative utførere.

I sluttevalueringen av Kvalitetskommuneprogrammet², skriver forskerne at programmet bidro til økt kvalitet og lavere sykefravær i deltakerkommunene og slo fast:

¹ Skålnes, S. m.fl. (2002) *Evaluering av Modellkommuneforsøket*. NIBR-rapport 2002:24

² Hovik, S m.fl. (2010) *Evaluering av kvalitetskommuneprogrammet*. Sluttrapport. Samarbeidsrapport NIBR/Nova/IRIS

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.

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 som kunne underbygge at tjenestene ble bedre og/eller 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 trosvisshet som beslutsunderlag.³

I rapporten⁴ viste hun og medforskerne at det viktigste unntaket 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 Inventura⁵ forsøkt å beregne gevinster og kostnader ved konkurranseutsetting i norske kommuner. Der anslår man – på svært usikkert grunnlag – 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 usikre og at de i stor grad kan knyttes til at lønns- og pensjonskostnadene er lavere i private bedrifter enn i kommunene.

En dansk rapport⁶ 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

³ <http://www.dn.se/debatt/privatiseringar-i-valfarden-har-inte-okat-effektiviteten/>

⁴ http://www.sns.se/sites/default/files/konkurrensens_konsekvenser_pod_2.pdf

⁵ Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranseutsetting», februar 2014

⁶ <http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Rapporter-undersogelser/2011/AKF%20Rapport%20Effekter%20ved%20udlicitering%20af%20offentlige%20opgaverpdf.ashx>

transaksjonskostnadene ofte ikke var innregnet. Transaksjoner er alt det koster å administrere anbudskonkurranser, utgifter ved å bytte ut leverandører og å føre kontroll med den private leverandøren, «støy» i organisasjonen 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», dvs. omsorg, helse og undervisning.

En akademisk versjon av arbeidet er publisert i Sage-tidsskriftet *Review of public personal administration* der forskerne konkluderer:

Gjennomgangen er basert på 26 empiriske studier publisert mellom 2000 og 2012. I litteraturen finner vi eksempler på både positive og negative effekter for ansatte, men en overvekt av negative effekter, inkludert reduksjoner i arbeidsstyrken og endringer i sammensetningen av arbeidsstyrken, som f.eks. utskifting av erfarne arbeidstakere med yngre, dårligere arbeidsforhold, lavere lønn, færre fordeler og redusert trivsel. Vi konkluderer med at dårligere forhold for offentlig servicepersonell er godt dokumentert som en kortsiktig konsekvens av outsourcing, mens det er nødvendig med flere studier som dekker et lengre tidsrom for å vurdere om de overveiende negative effektene er midlertidige eller vil vedvare over tid (vår overs.)⁷

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

Våren 2015 ble det publisert to nye oppsummerende norske rapporter om konkurranseutsetting, Manifest Analyses *Felleskap fungerer. Om hvorfor konkurranse truer velferdstjenestene våre*⁹ og LOs *Mer konkurranseutsetting – en god ide for dagens Norge?*¹⁰ Begge konkluderer med at det ikke finnes forskning som viser at konkurranseutsetting gir billigere og bedre tjenester. De innsparinger man iblant finner for de enheter som konkurranseutsetter tjenester, skyldes at de ansattes lønns- og pensjonsforhold blir redusert.

⁷ Vrangbæk, Karsten, Ole Helby Petersen, Ulf Hjelmar. «Is Contracting Out Good or Bad for Employees? A Review of International Experience» *Review of Public Personnel Administration* 2015: 3-23

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

⁹ Ebba Boye (2015): *Felleskap fungerer* 3. Oslo; Manifest

¹⁰ LOs samfunnspolitiske avdeling: *Mer konkurranseutsetting – en god ide for dagens Norge?* Samfunnsdokumentasjon 1/2015. Oslo

På den annen side er det til nå lagt fram svært få beregninger som viser *hvor mye penger* en kommune faktisk kan spare på å satse på egne krefter og utvidet partssamarbeid. Tanken bak de to undersøkelsene som ligger til grunn for denne rapporten er å bøte på dette. Målet er å beregne hvilke økonomiske gevinster som kan hentes ut av et tett partssamarbeid og satsing på egne ansattes kunnskaper og innsatsvilje.

4.1 Forskningsdesign

Vår undersøkelse er en *case-studie*. 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.¹¹

Vi har benyttet den metoden som Michael Patton kaller et «critical case» utvalg, der man velger caser som har særlig potensiale 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.¹²

Med dette utgangspunktet har vi valgt ut tre kommuner: Lunner, Bømlo og Songdalen.

Lunner kommune ligger på Hadeland, sør i Oppland fylke. Kommunen grenser til Oslo i sør, Romerike i øst og til Ringerike i vest. Lunner har knapt 9000 innbyggere. Innbyggertallet er svakt stigende, en betydelig del av befolkningen pendler, først og fremst til Osloregionen.

Songdalen kommune ligger i Vest-Agder. Det er bare ti minutters togtur fra Kristiansand til kommunesentret Nodeland. Songdalen har i dag ca. 6400 innbyggere, en økning på om lag 1000 i løpet av det siste tiåret. Mange av innbyggerne jobber i Kristiansand.

Bømlo kommune er en del av Hordaland fylke, ytterst mot havet i Sunnhordland. Bømlo er den største av de tre kommunene i undersøkelsen med sine om lag 12000 innbyggere. Også Bømlo har stigende folketall.

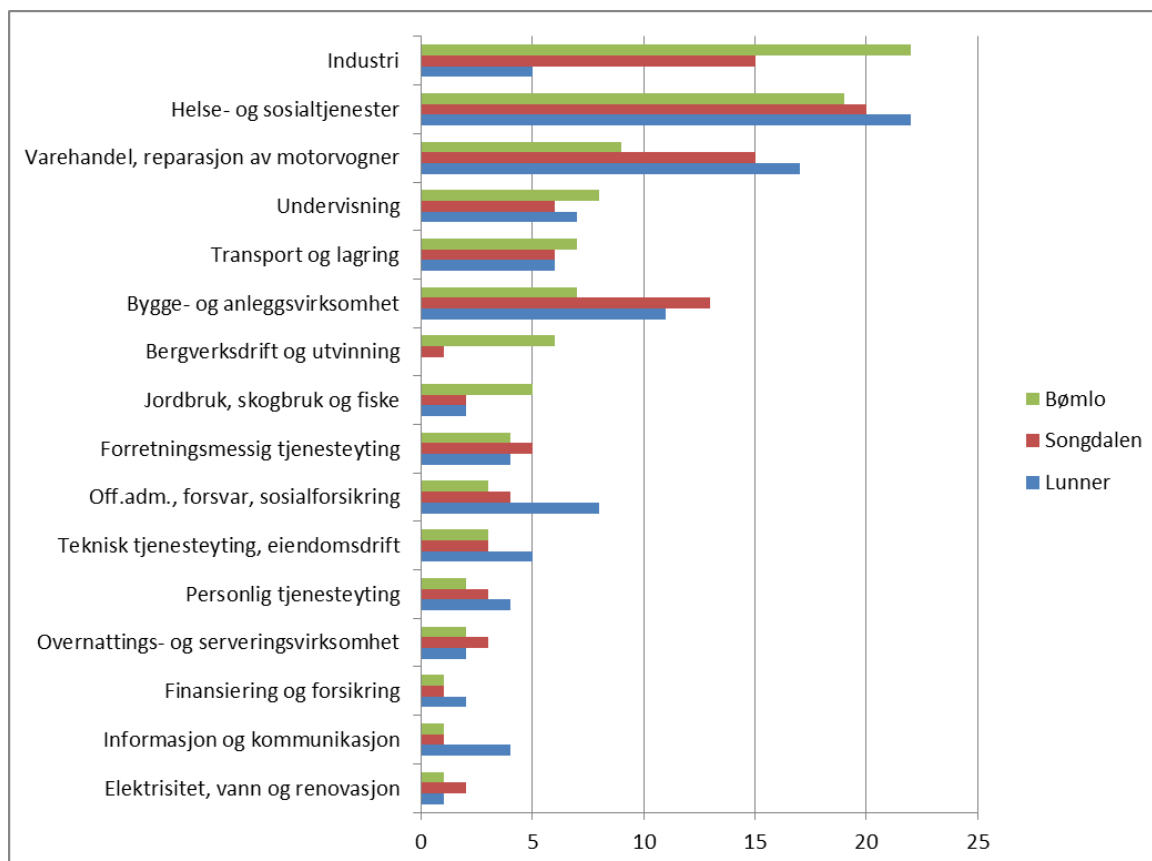
Ingen av kommunene har spesielt god økonomi. Snarere tvert i mot: Alle tre har vært gjennom perioder med nedskjæringer i aktiviteten. Lunner reduserte f.eks. kommunebudsjettet med 16 millioner kroner i samband med Balanse 2010-prosjektet, og måtte ha ytterligere innstramminger i 2013 og 2014.

¹¹ Svein S. Andersen (2013) *Case-studier og generalisering* Bergen: Fagbokforlaget

¹² Michael Patton (2002) *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Thousand Oaks: Sage

Derimot har kommunene ulik næringsstruktur. Det går fram av figuren under:

Figur 1. Sysselsetting i Songdalen, Lunner og Bømlo kommuner. Bransje etter kommune.¹³

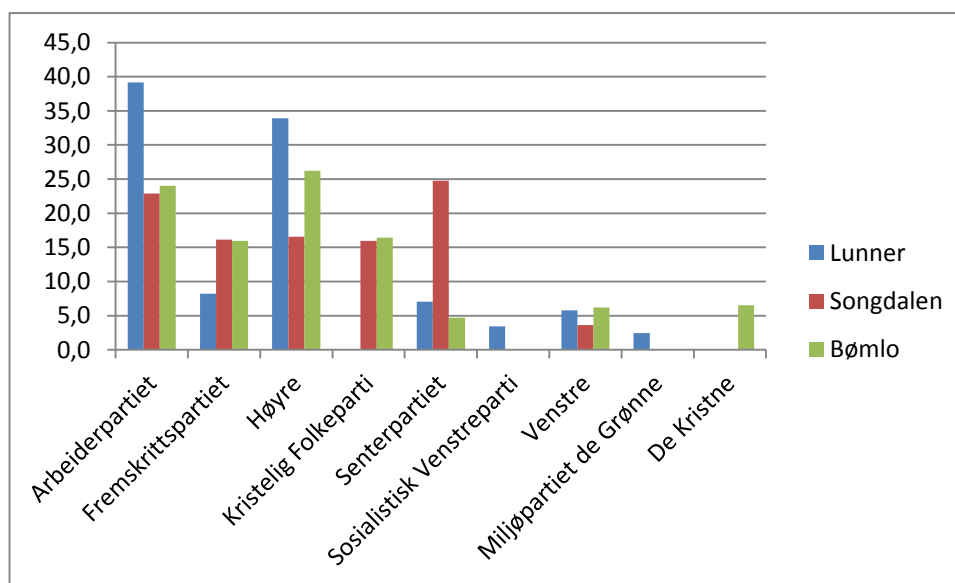


Vi ser at den viktigste forskjellen mellom kommunene er at en langt større andel av befolkninga i Bømlo er sysselsatt i industri og bergverk enn i de to andre kommunene. Særlig Lunner har lav andel industriarbeidere. Omvendt er det relativt sett langt færre ansatte i varehandel i Bømlo enn i de to andre kommunene.

Kommunene er også politisk ulike. Resultatene fra kommunevalget i 2011 vises i figuren under:

¹³ Kilde: SSB

Figur 2. Stemmegiving i Songdalen, Lunner og Bømlo kommuner ved kommunevalget i 2011. Partivalg etter kommune.¹⁴



I Lunner står Arbeiderpartiet og Høyre sterkt med til sammen nesten 75 prosent av stemmene. I Songdalen og Bømlo fikk de to partiene til sammen under halvparten av stemmene. I Bømlo er Høyre likevel størst foran Ap og Kristelig Folkeparti, mens De Kristne fikk sine to aller første kommunestyrerepresentanter ved valget sist. I Songdalen er Senterpartiet største parti foran Ap mens Frp, Høyre og KrF er om lag like store.

I perioden 2011 til 2015 har Lunner hatt rødgrønt flertall og ordfører fra Arbeiderpartiet. Songdalen har ordfører fra Senterpartiet og varaordfører fra Høyre, begge valgt etter et valgteknisk samarbeid der alle partiene unntatt Frp deltok. Bømlo har borgerlig flertall, men Arbeiderpartiet fikk ordføreren i 2011 etter et godt resultat, valgt med støtte fra Kristelig Folkeparti og Venstre.

Også kulturelt er det betydelig forskjell på den østlandske innlandskommunen Lunner, sørlandsbygdene i Songdalen og den vestlandske kystkommunen Bømlo, særlig når det gjelder nynorskens og kristenlivets stilling. I Bømlo er nynorsk administrasjonsspråk i kommunen, og så godt som samtlige elever i grunnskolen har nynorsk som opplæringspråk. Mens Songdalen og Lunner er bokmålsdominert.

På alle indikatorer om religiøs aktivitet i Statistisk Sentralbyrås KOSTRA-register ligger Songdalen vesentlig høyere enn Lunner, med Bømlo i en mellomposisjon.

De tre case-kommunene ligger altså i ulike deler av landet og er både kulturelt, næringsmessig og politisk forskjellige. Men på et viktig område har de viktige likhetstrekk. Alle de tre kommunene har et velutviklet, institusjonalisert system for

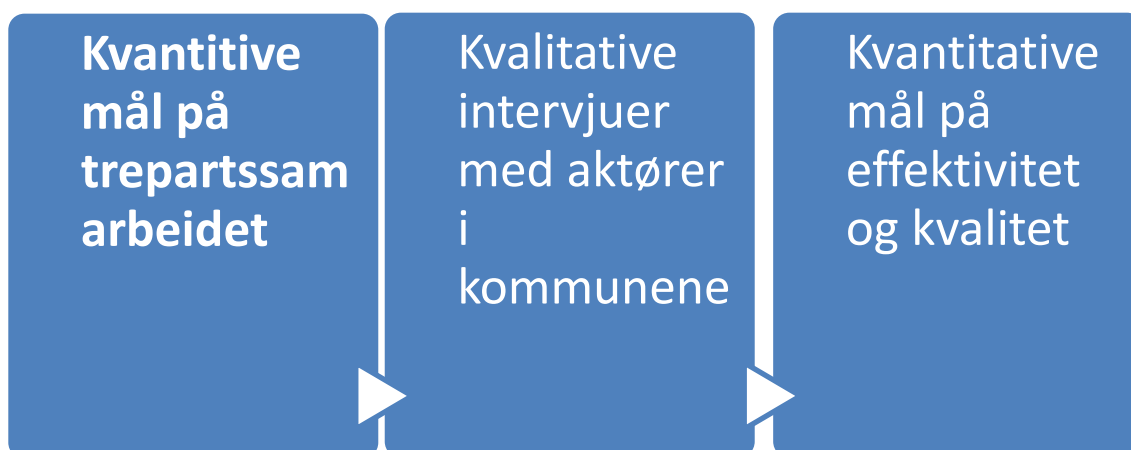
¹⁴ Kilde: SSB

trepartssamarbeid og medbestemmelse. Alle de tre kommunene var med i Kvalitetskommuneprogrammet, alle kommunene har deltatt i «Saman om ein betre kommune», et fellestiltak mellom KS, Staten og de fire store hovedsammenslutningene for arbeidstakerorganisasjoner. De er blant de norske kommunene som mest *systematisk* og langsiktig driver et slikt partssamarbeid for hele kommunen

I alle kommunene har tiltakene tverrpolitisk oppslutning. Initiativene til trepartssamarbeidet både i Lunner og Bømlo ble tatt mens kommunene hadde ordfører fra Høyre, og de videreføres i dag av sittende ordførere fra Arbeiderpartiet.

Hvis vi finner at alle disse tre ulike kommunene har høy score på samarbeid og på økonomisk effektivitet vil det styrke en hypotese om en årsakssammenheng mellom samarbeid og innsparing.

Vår undersøkelse bygger videre på følgende modell:



Som det framgår av figuren, har vi samlet inn tre typer data. Vi har utført 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 deretter analysert ved hjelp av kvalitative intervjuer med ledere og ansatte i kommunene.

Undersøkelsen i Lunner ble i all hovedsak gjort i 2014 og dokumentert i rapporten «Lønnsom medbestemmelse». I 2015 ble tilnærmet identiske, men noe utvidede studier gjort i Songdalen og Bømlo kommuner. Det ble dessuten samlet inn noe mer materiale fra Lunner. Denne foreliggende rapporten samler erfaringene fra alle studiene.

5 Partssamarbeidets utvikling

En sentral del av den nordiske modellen er et organisert samarbeid mellom myndighetene, arbeidsgivere og arbeidstakernes *organisasjoner*.

Dette samarbeidet tar seg ulike former. Dels er det et institusjonalisert samarbeid der alle tre parter deltar, f.eks. i råd og utvalg som de tekniske beregningsutvalgene for lønnsoppgjøret, der de tre partene blir enige om hvilke tall for blant annet pris- og lønnsvekst som skal legges til grunn for lønnsoppgjørene og som i Pensjonskommisjonen der myndighetene, arbeidsgiverne og arbeidstakerne sto bak en reform av pensjonssystemet. Dels samarbeider de tre partene i prosjekter som «et inkluderende arbeidsliv», der en avtale (IA-avtalen) ligger til grunn.

En annen type trepartssamarbeid handler om at myndighetene sørger for rettigheter i arbeidslivet, som f.eks. Ferieloven, Aksjeloven som gir ansatte representasjon i bedriftsstyrer og Arbeidsmiljøloven som gir plikter og rettigheter til partene i arbeidsmiljøarbeidet. Forhandlingssystemet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere er også lovregulert gjennom arbeidstvistlovgivningen. I blant bidrar myndighetene i tariffoppgjørene. Det skjedde sist da Staten skjøt inn betydelige midler for å få til en ny avtale om Avtalefestet pensjon i 2009

Dette trepartssamarbeidet er i stor grad drevet gjennom og formet av fagbevegelsen, gjennom organisatorisk og politisk arbeid. Et avgjørende trekk ved den nordiske modellen er derfor at arbeidstakerne som kollektiv er organisert i fagforeninger og representert overfor arbeidsgiverne gjennom sine tillitsvalgte.

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)¹⁵, 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

¹⁵ Som vi omtaler nærmere i kapittel 8.

- 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.¹⁶ ble imidlertid forhandlingssystemet i offentlig sektor aldri særlig effektivt. Fra 1980-tallet slo nemlig den nye markedsliberalismen inn for fullt, og historiker Trond Bergh hevder at det ble vanligere å oppfatte medbestemmelsesordningene som en *hindring*, ikke en ressurs.

5.1 Det utvidete representative partssamarbeidet

En viktig del av den nordiske modellen er også at forskning og forskere er bragt inn for å utvikle og evaluere medvirkning og medbestemmelse. Her har alltid det demokratiske perspektivet vært viktig, men også en hypotese om at god medvirkning og deltakelse ville føre til gode økonomiske resultater for virksomhetene.

Mest kjent er arbeidene til Einar Thorsrud og hans amerikanske samarbeidspartner Fred Emery om «industrielt demokrati». Thorsrud ble i 1962 bedt om å lede det såkalte Samarbeidsprosjektet LO/N.A.F. Dette var i følge Norsk Biografisk Leksikon «et nasjonalt forsknings- og utviklingsprogram for demokratisering av industrielt arbeid, basert på praktisk forsøksvirksomhet i et antall produksjonsbedrifter. Både med hensyn til praktiske resultater og strategisk opplegg for videreføring og spredning, skulle programmet komme til å skape betydelig internasjonal interesse blant forskere og praktikere».

Godt forankret i denne tradisjonen har forskere ved SINTEF i samarbeid med LO og NHO i et flerårig prosjekt kartlagt kjennetegn ved det norske partssamarbeidet i privat sektor og beskrevet 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

¹⁶ Falkum E., Hagen, I.M. og Trygstad, S.C., *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Fafo-rapport nr. 35 (2009).

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*.¹⁷

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.

De formene for trepartssamarbeid og organisasjonsutvikling som case-kommunene 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.

¹⁷ Øyum, L. m. fl. (2010) *PALU – Utvikling og praktisering av den norske samarbeidsmodellen*. Trondheim: SINTEF, s. 53

6 Måling av partssamarbeidets styrke

Partssamarbeid i kommunene kan bety ulike ting. Det går et viktig skille mellom:

Topartssamarbeid som er et tradisjonelt partssamarbeid mellom administrasjonen og tillitsvalgte/ansatte. Dette samarbeidet er lovbestemt og gjennomregulert gjennom lover og avtaler.

Og

Trepartssamarbeid som også inkluderer folkevalgte og følgelig omfatter både valgte politikere, administrasjonen og de ansattes tillitsvalgte – internt i kommuneorganisasjonen.

I tillegg kan det være flere eksterne parter som kommunen samarbeider med, iblant kalt fjerdepart eller femtepart. Det kan dreie seg om frivillige organisasjoner, om næringslivet, om Nav, om innbyggere i form av elever/foreldre (f.eks. gjennom lovbestemte samarbeidsorganer på skolene), brukere/pårørende. Det sentrale er å fokusere på trepartssamarbeid.

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 måling av partssamarbeidets styrke 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 ulike typer skriftlig informasjon om trepartssamarbeidet som i detaljene er noe ulikt organisert i de tre kommunene. Vi har også fått resultater av arbeidsmiljøundersøkelser. Vi har intervjuet ledere og tillitsvalgte i kommunen, og vi har endelig gjennomført tre undersøkelser basert på spørreskjemaer. Ett ble sendt til ledergruppene i kommunene, et annet til styret i hver av de største fagforeningene,

Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Norsk Sykepleierforbund, og endelig ble det gjennomført en webbasert surveyundersøkelse blant kommunenes ansatte.

Spørreskjemaene og web-undersøkelsene 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-forskerne:

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.¹⁸

Vi har tilpasset skjemaet til kommunale virksomheter.

6.1 Ideologi

Songdalen, Bømlo og 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. Alle kommunene var med i Kvalitetskommuneprogrammet og fra 2011 i etterfølgeren «Saman om ein betre kommune».

I «Saman om» er trepartssamarbeid en forutsetning. Det heter i avtalen som er inngått mellom departementet, KS og hovedsammenslutningene i kommunene:

En *forutsetning* (vår utheving) for deltakelse er at det er god lokal forankring, der folkevalgte, administrative ledere og medarbeidere / tillitsvalgte i alle arbeidstakerorganisasjonene lokalt deltar konstruktivt i utformingen og rapporteringen av prosjektet.

I Lunner er trepartssamarbeidet mellom de valgte politikerne, den ansatte administrative ledelsen i kommunen og de ansattes tillitsvalgte også prinsipielt begrunnet på kommunenivå. De viktigste policydokumentene som ligger til grunn for samarbeidet er selve avtalen om trepartssamarbeidet og «Kommunedelplanen for kommuneorganisasjonen 2015-2018». I den siste, som ble vedtatt av kommunestyret 11.12.2014 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,

¹⁸ Nilsen og Ravn (2010): *PALU-meteret: Måling av konkurransekraft gjennom organisatorisk samhandlingskvalitet*. Trondheim: SINTEF

verdipraktiserende og fornøyde medarbeidere. Lea'n praktiserer myndiggjøring og medarbeider utøver medarbeiderskap og medledelse.» (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 makter. Kvalitet, effektivitet, arbeidsglede, læring og utvikling skapes gjennom medledelse og myndiggjøring. (s.6)

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

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

«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)

«Treparsamarbeidet 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. Treparsamarbeidet 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-, fornying- 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, skaper 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 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 det borgerlige demokratiet og et gode i seg selv. Dessuten knyttes den til 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 viser til at de ansattes *medbestemmelse* skal være noe mer enn å «ivareta minimumsbestemmelsene i lov- og avtaleverk».

Songdalen og Bømlo har i mindre grad formulert samarbeidsideologien i vedtatte dokumenter. Men mange andre data viser at ideologien er den samme.

Et av Songdalens prosjekter under Saman om-paraplyen er Nærværprosjektet i barnehagene, der målsettingen var å redusere sykefraværet betydelig. Et viktig punkt i prosjektet var å etablere «fokusgrupper» som skulle diskutere nærværstrategier. Man vedtok at disse gruppene skulle bestå av ansatte og ledere, og hensikten var å kartlegge sykefraværproblemene nedenfra og drøfte hvordan de kunne løses av dem som stod midt i problemene.

Det samme perspektivet ble anlagt i kommunens heltidsprosjekt der prosjektlederen personlig intervjuet samtlige ansatte i helse og omsorg for å få høre deres holdning til deltid/heltid. Samtidig kunne hun da svare på spørsmål og veilede. Denne intervjurunden viste at langt flere var interessert i høyere stillingsprosent enn det som framgikk av en tidligere surveyundersøkelse.

I Songdalen la flere informanter ellers vekt på at da kommunen ansatte ny rådmann høsten 2014 var holdningen til trepartssamarbeid et viktig moment i vurderingen av kandidatene. Man ville ha en rådmann som delte kommunens etablerte, positive holdning til samarbeid med de ansattes organisasjoner.

I Fafos «Dypdykk»-rapport¹⁹ heter det at bakgrunnen for IA-prosjektet i Bømlo var

1. Det er et overordnet mål for kommunen å skape en robust og solid organisasjon som har en kultur som er åpen for endring. Siktemålet er at ansatte, tillitsvalgte og ledere skal oppleve krav om endring som ufarlig og håndterbart.
2. Denne robustheten ønsker kommunen å oppnå gjennom å skape et godt arbeidsmiljø hvor alle parter føler seg involverte og tar et likeverdig ansvar.

¹⁹ Moland m.fl. (2014): *Saman om ein betre kommune. Dypdykk i 16 kommuner*. Fafo-rapport 2014:17

Vi ser altså at kommunen ønsket å gi de ansatte og deres tillitsvalgte innflytelse og ansvar i sykefraværarbeidet, og intervjuene viser at denne holdningen nå synes å gjelde mange andre områder i kommunen.

I pressa og på informasjonssider har partene lagt vekt på det samme. I en artikkel på regjeringen.no sier hovedtillitsvalgt i Fagforbundet, Marit Brakestad:

Vi har blitt veldig gode på trepartssamarbeid. Det er gjensidig respekt mellom partene. Vi lytter til hverandre og er trygge på hverandre, sier Marit Brakestad, som er glad for at de tillitsvalgte har fått den posisjonen de har. Det er viktig for alle parter at det god forankring hele veien.²⁰

Data fra intervjuer med ledere og mellomledere er også samstemmige og entydige og tyder på at trepartssamarbeid og tett samarbeid mellom ledere og tillitsvalgte har bred ideologisk støtte på ledernivå i alle tre kommunene. De sier blant annet:

«Det er utenkelig for 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 tredde 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.»
 «Det beste en rektor kan ha, er en god tillitsvalgt.»
 «Det er lurt å ha tillitsvalgte med seg, Hvis de er enige, får vi ting gjennom.»
 «Hvis de tillitsvalgte stritter i mot med klubben i ryggen har de stor makt.»
 «I vanskelige personalsaker er det helt avgjørende å ha tillitsvalgte med på laget.»

Noen mellomledere viser også til at de har god nytte av de hovedtillitsvalgte, som – i motsetning til dem – har tilgang til toppledelsen i kommunen.

I svarene på spørreskjemaet fra ledergruppen (se videre under) er alle «helt enige» 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 svarer alle fagforeningene at de «oppfatter at ledelsen i kommunen ser det som en fordel at de ansatte er fagorganiserte».

Alle ledergruppene er «helt uenige» i at partssamarbeidet «helst holdes på et minimum». De svarer også et klart «ja» på spørsmål om de «som ledere, oppfatter det som en fordel at de ansatte er fagorganisert».

²⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/nytt-fra-saman-om-ein-betre-kommune1/eldre-utgaver-av-nyhetsbrev-sammen-om-en-bedre-kommune/nytt-fra-saman-om-ein-betre-kommune-mars/trivsel-pa-jobb-er-ogsa-innovasjon-/id718028/>

Dataene er altså entydige: *Ideologien* i alle tre kommuner 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.²¹ Det er noe ulik vektning i de tre kommunene når det gjelder de to hensynene.

De ansatte i både Lunner, Bømlo og Songdalen støtter også opp om ideologien. I survey-undersøkelsen er det massive flertall i alle kommunene (78, 78 og 82 prosent) som er «helt enige» i at «medvirkning fra ansatte er viktig for å oppnå gode resultater». Nesten ingen (under en prosent) av de som svarer er helt eller delvis uenige i en slik påstand.

6.2 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 de iblant har påfallende lite kunnskap om hva denne modellen faktisk innebærer.

De Factos undersøkelse for NTL viste f.eks. at i Staten oppfattet de tillitsvalgte og NTL-medlemmene at medbestemmelsens kår varierte 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. Vår tolkning av dette var lav formalisering og institusjonalisering av samarbeidsordningene slik at et lederskifte raskt kunne forbedre eller forverre medbestemmelsen.²²

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 kartlagt de formelle og institusjonaliserte medbestemmelses- og samarbeidstiltakene:

²¹ 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.

²² Eilertsen og Bjerke (2012): *Lederstyrt medbestemmelse Om tjenestemannsorganisasjonenes innflytelse i staten*. Oslo: De Facto

Lunner

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 ansattrepresentanter 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».

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.²³

De hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og kommunens ledelse har også kontor på Lunner rådhus, og begge parter vektlegger nødvendigheten og ønskeligheten av tett

²³ <http://www.lunner.kommune.no/dialogmoete-fagforening.312438.no.html>

kontakt, blant annet for å fange opp problemer før de oppstår. De tillitsvalgte tidsbruk har økt de siste fem årene.

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 kommunen 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 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, de var på kurs i tre dager og lærte om «lean» men at «ingen ting skjedde de neste to årene»

Stillingsbank

Ved nedbemanninger/omstillinger i Lunner blir ansettelsesmyndigheten sentralisert. Det opprettes en stillingsbank, der alle som blir overtallige på tjenestestedet registreres, søkes omplassert til annen relevant stilling innen definert arbeidsområde og eller gis førsterett til ny, relevant stilling i hele kommunen. Stillingsbanken er *styrt av trepartsorganet* og betyr en (nesten)garanti mot oppsigelser. *Kun tre personer* er oppsagt i kommunen de siste årene til tross for flere runder med nedbemanninger (en av disse 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»).

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 tjenesteledere rapporterer direkte til rådmannsnivået. Man har ingen sektorledere. Rådmannsnivået består av rådmannen selv og to kommunalsjefer. Det øvrige partssamarbeidet foregår derfor på tjenestenivå. 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. Det er følgelig ingen faste trepartsorganer på virksomhetsnivå.

Samarbeid på tvers

I vår kontakt med representanter for Lunner kommune la ledere på ulike nivåer vekt på at godt trepartssamarbeid 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.

Bømlo

Det overordnede trepartssamarbeidet i Bømlo kommune er forankret i et vedtak i kommunestyret fra 2010 om hvordan IA-arbeidet skal organiseres og drives, og et vedtak om at «kommunestyret, formannskapet og hovedutvalg skal ha en egen rapportering på IA-arbeidet i hvert møte». Rådmannen mener dette var et tidsskille i kommunen.

Topartssamarbeidet i organisasjonen er ellers institusjonalisert gjennom de såkalte «medraderettsmøtene» som holdes på alle nivåer i kommunen. I et notat om prosjektet «Eit heilskapleg IA-system for forbetring av arbeidsmiljøet i Bømlo kommune» er disse beskrevet slik:

Medraderettsmøte:

IA-avtalen er ein trepartsavtale der arbeidstakarorganisasjonane /verneombodet er den eine av tre partar. For at samarbeidet skal kunne fungere på alle arbeidsplassar må partane møtast etter ein fast plan. Vi har kalla dette for medraderettsmøte. Partane har bestemt at desse møta skal vera ein gong i mnd., vera datofesta og at alle møta skal ha arbeidsmiljøet/sjukefråvær på arbeidsplassen, som tema. Det skal først referat frå møta.

Det er derfor et sentralt partsmøte der kommunens administrative ledelse og de hovedtillitsvalgte møtes 1-2 ganger i måneden. Videre avholdes medraderettsmøter på alle tjenestesteder der de lokale lederne og lokale tillitsvalgte stiller.

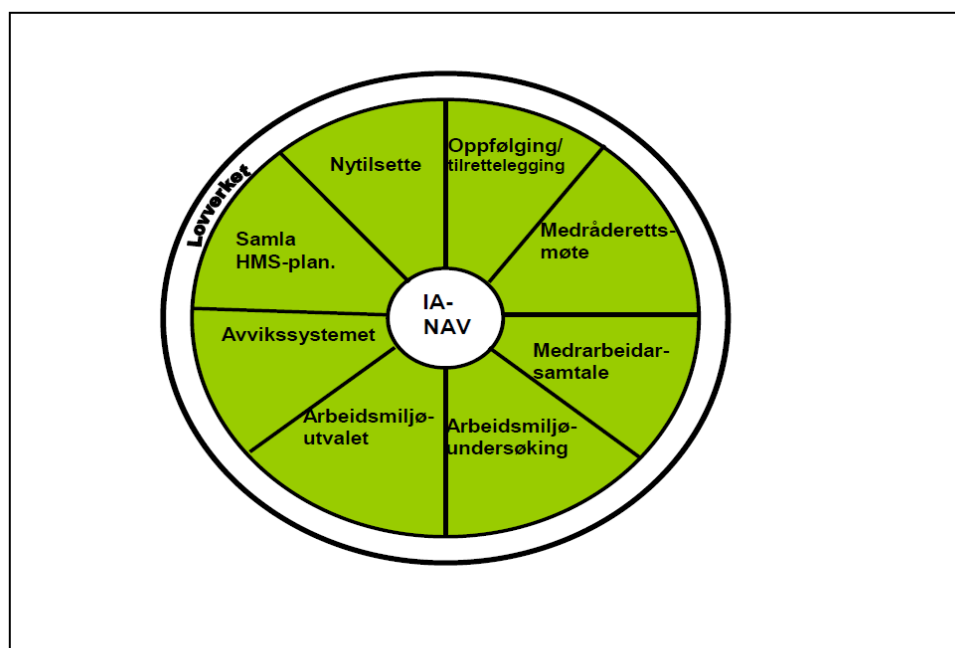
Disse møtene holdes om lag en gang i måneden og sykefravær er fast punkt på alle møter. Alle møtene har sakliste og innkalling og det skrives referat. Selv om systemet har utgangspunkt i IA-avtalen, kan *alle typer* saker tas opp. Ledergruppa understreker at det også er de ansattes ansvar å ta opp ting.

Medraderettsmøtene er ikke besluttende organer. Hvis det er nødvendig blir saken flyttet til slike organer, f.eks. til AMU.

I tillegg er det bestemt en årlig medarbeidersamtale for alle ansatte; det ble innført et helhetlig avvikssystem (Kvalitetslosen) og det ble vedtatt å gjennomføre en årlig arbeidsmiljøundersøkelse.

Kommunen bruker «Hjulet» som veileder for dette arbeidet:

Figur 3. Bømlo kommunes veilednings»hjul» for IA-arbeid og samarbeid



Partene oppfatter at oppfølging og etterspørring er viktig for å lykkes. Høsten/vinteren 2013/2014 besøkte prosjektleder, sammen med aktuelle tillitsvalgte, hovedverneombud og en rep. fra NAV Arbeidslivsenter, alle tjenestesteder for å sjekke at IA-hjulet ble fulgt opp i alle virksomhetene. Besøksrunden ble oppfattet som nyttig for alle parter. Tjenestestedene ble tilbudt hjelp for å få ting på plass og fikk råd om hvordan utfordringer kunne løses. Denne besøksrunden ble gjentatt i første halvdel av 2015, denne gangen var rådmannen med. Da konstaterte de at tjenestestedene hadde fått på plass svært mye etter første besøksrunde. Dette styrket troen på at oppfølging og etterspørring er viktig for å lykkes med dette arbeidet. Det ble skrevet referat fra alle møtene på de 33 forskjellige tjenestestedene på begge besøksrundene, noe som ga et godt grunnlag for å se alle de positive endringene som har funnet sted.

Bømlo kommune har også innført avvikssystemet Kvalitetslosen. Det består i at alle typer avvik skal meldes inn og følges opp. Med avvik menes alle brudd på regelverk og retningslinjer.

Medbestemmelsessystemet er altså forankret i et kommunestyrevedtak fra 2010. Men utover det finnes ingen formaliserte regelverk eller avtaler (utover Hovedavtalen, Hovedtariffavtalen og Arbeidsmiljøloven) som sikrer videreføring.

Men informantene er enige om at systemet er *uformelt* institusjonalisert. Det oppfattes i kommunen som at «vi gjør det slik her». Særlig den tette oppfølgingen av at medråderettsmøtene faktisk avholdes etter boka, bidrar til dette. Her er det av

avgjørende betydning at rådmannen etterspør på hvert møte med sine ledere at de følger opp sine forpliktelser.

Også i Bømlo har ledelsen og fagforeningene kontor i samme hus, men her med en viss avstand som begge parter kalte «passende». Man treffes derfor ganske ofte i uformell sammenheng. Partene oppfatter ikke at problemer løses uformelt, men at man fanger opp signaler om saker som kan være problematiske og at man blir kjent med hverandres standpunkter på et tidlig tidspunkt. Det gjør det formelle samarbeidet enklere.

Ordføreren ønsker en sterkere formalisering av politikernes plass i trepartssamarbeidet, og da vi besøkte Bømlo i juni 2015 var tanken å fremme en sak om dette som kunne vedtas før valget 2015. En aktuell løsning kunne være et utvalg av den samme typen som Lunner har (se over). Fordelen for politikerne ville i følge ordføreren blant annet være at representanter fra ulike partier fikk mer direkte kontakt med partene og dermed større forståelse for utfordringene i kommunen.

I 2014 var det en svært trang økonomisk situasjon i Bømlo og det utløste snakk om å vurdere å konkurranseutsette tjenester i kommunen. De tillitsvalgte gjorde det klart at dette ville forverre samarbeidsklimaet. Som et alternativ ble det derfor samarbeidet om forslag til økonomiske innsparinger der de tillitsvalgte deltok og mener de fikk gjennomslag for hva som var viktigst å skjerme.

Songdalen

I Songdalen kommune er trepartssamarbeidet formelt forankret i administrasjonsutvalget, som er sammensatt av tre representanter fra administrasjonen, tre politikere og tre hovedtillitsvalgte. Administrasjons-utvalget, som har hatt denne organiseringen siden 2006, var styringsgruppe for Kvalitetskommuneprogrammet og er i dag styringsgruppe for Heltidsprosjektet og Nærværprosjektet, som begge er tilknyttet «Saman om ein betre kommune»-prosjektet.

Politikerne i Songdalen har involvert seg i langt sterkere grad enn vanlig i «Saman om»-prosjektene. Ordfører og varaordfører har begge deltatt på de sentrale prosjektsamlingene og har der møtt svært få andre politikere. Ordføreren sier det slik:

Vi oppfatter at det har stor betydning for de som er engasjert i prosjektene i kommunene at vi har stilt opp på denne måten. Særlig viktig var det fordi sykefraværet *steg* etter at vi startet Nærværprosjektet. Da var det viktig at *alle* tre partene i samarbeidet var innstilt på å dra dette gjennom.

For å drive prosjektene i det daglige er det nedsatt partssammensatte arbeidsgrupper der hovedtillitsvalgte og arbeidsgiver (administrasjonen) er representert. Begge prosjektene hadde ansatt prosjektleder, og hovedtillitsvalgt i Fagforbundet var

prosjektleder for heltidsprosjektet i helse og omsorg. Denne dobbeltrollen kan være en utfordring, men i Songdalen mener man å ha klart å være tydelige og bevisste på rollene.

Kommunestyret stilte seg bak et vedtak om at Songdalen skal være en «heltidskommune». Det ble etablert et overordnet ansettelsesutvalg som sørger for at ingen stillinger blir utlyst før det er avklart om noen allerede deltidsansatte kan overta dem eller deler av dem. Ansettelsesutvalget består av enhetsleder, personalsjef og prosjektansvarlig. Aktuell leder og tillitsvalgt trer inn i utvalget når deres ansettelser skal behandles.

Samarbeid på virksomhetsnivå

Songdalen har også faste samarbeidsmøter mellom rådmann og hovedtillitsvalgte. For å ivareta HAs formål om samarbeid har Songdalen kommune etablert faste månedlige samarbeidsmøter mellom arbeidsgiver og organisasjonene på overordnet nivå. Begge parter har adgang til å melde inn saker og det skrives referat fra møtene. Det er også samarbeidsmøter på virksomhetsnivå. Detaljene i samarbeidet er overlatt til hvert enkelt tjenestested, men det forventes at det avholdes jevnlig møter, at de har saksliste og referat. Alle typer saker kan tas opp på møtene og begge parter har ansvar for at saker meldes inn.

Stillingsbank

I likhet med Lunner har Songdalen en stillingsbank som trer i kraft ved omstillinger og nedbemanning. I stillingsbankens s sitter personalsjefen, hovedtillitsvalgt for Fagforbundet og assisterende rådmann. Når stillingsbanken trer i funksjon, har virksomhetslederne ikke anledning til å tilsette. Alle ledige stillinger og alle overtallige skal meldes inn til banken for å se på muligheter for omplassering. Songdalen har på denne måten ikke hatt oppsigelser de siste årene, til tross for kraftige kutt i budsjettene i 2012 som medførte nedbemanning i flere sektorer.

Konklusjon

Organiseringen og formaliseringen av trepartssamarbeidet på toppen er altså ulikt i våre tre case-kommuner. Lunner har samarbeidsideologien nedfelt i en kommunal delplan for organisasjonen, de andre har ingen slik plan. Både Lunner og Songdalen har et formalisert trepartsorgan med representanter fra politikere, administrasjon og tillitsvalgte på toppen (med samme innhold, men med ulikt navn), mens Bømlo er i ferd med å etablere et slikt.

I alle kommunene er informantene helt entydige på at trepartssamarbeidet har full oppbacking blant politikerne og at den politiske forankringen er helt avgjørende for at det utvidede toparts-samarbeidet mellom administrasjon og tillitsvalgte skal fungere.

I alle tre kommunene er politikernes viktigste bidrag å vedta at man ønsker et godt treparts- og topartssamarbeid i kommunene og å *delegere makt til to-partssammensatte organer* og utvalg. Det er f.eks. gjort når politikerne i Lunner og Songdalen oppretter en to-partssammensatt stillingspool som beslutter om ansettelser, når Songdalen oppretter en to-partssammensatt styringsgruppe for et heltidsprosjekt og når Bømlo overlater til Medråderettsmøtet og de ansatte på hvert tjenestested å *vedta* tiltak etter arbeidsmiljøundersøkelsen.

Samtidig er politikerne (med unntak av ordførerne) i mye mindre grad involvert i det praktiske samarbeidet. Politikerne oppfatter ofte at det faller utenfor deres rolle å engasjere seg direkte i utviklingsarbeidet på tjenestenivå. Lunner har gjort et forsøk gjennom sitt prosjekt for tjenesteoptimalisering der politikerne deltok. De lokale oppfatninger av prosjektet er noe delte.

På virksomhets- og tjenestestedsnivå er ordningene nesten identiske. På hvert sted er det faste møter (med referat) om lag en gang i måneden mellom lederen og de plasstillitsvalgte. På møtene kan både ledelse og tillitsvalgte ta opp saker de måtte ønske, men noen punkter er faste og fastlagt av overordnede organer. I alle kommuner fungerer dette i hovedsak bra, men ordningene er til en viss grad personavhengige og de fungerer noe ulikt i skolen (der denne typen samarbeid har lengre tradisjon) enn i andre sektorer. Noen tjenestesteder mangler tillitsvalgte.

Mellomlederne i alle kommunene er entydige på at «det er slik det fungerer her hos oss». De oppfatter det dels som en selvfølge, dels som et pålegg at det *skal* samarbeides på denne måten. Denne formen for forståelse er det som i statsvitenskapen kalles «høvelighetslogikk», altså slik «passer det seg» å handle. Vårt inntrykk er at dette skyldes en kombinasjon av forholdsvis langvarig arbeid etter slike linjer og sterk støtte fra kommuneledelsen, både politisk og administrativt.

Kjerna i trepartssamarbeidet er utvikling av bedre tjenester for befolkningen. Et tett partssamarbeid for lavere sykefravær, heltidskultur og et bedre arbeidsmiljø er et ledd i dette arbeidet.

Denne institusjonaliseringen av trepartssamarbeid i kommunene er en viktig utvidelse av – og helt i tråd med – den nordiske modellen.

6.3 PALU-meteret

Sintefs PALU-meter (se over) 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, Songdalen og Bømlo.

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 såkalte «dimensjoner».

De fire første «dimensjonene» er målt ved hjelp av et spørreskjema til ledergruppa og fagforeningsstyrene i de tre kommunene. Vi vil i avsnittene som følger beskrive samarbeidets styrke ved et tall som kan variere mellom 0 og 1. Det må understrekes at disse tallene bestemmes av hvordan ulike svar (avgitt i tekst) vurderes og gjøres om til tall. De er derfor ikke matematisk presise, men mer *billedlige uttrykk* for styrken i samarbeidet

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

Dimensjon 1: Praktisering av lov- og avtaleverket

Den første dimensjonen dreier seg om hvordan lov- og avtaleverket praktiseres i kommunene. Det handler f.eks. om hvordan det legges til rette for tillitsvalgtarbeid gjennom frikjøp, om det er generell aksept for fagforeninger og fagforeningsarbeid ved at møter og rekruttering kan foregå i arbeidstida og om hvordan samarbeidet i kommunene faktisk planlegges og gjennomføres, som f.eks. om partene er forberedt. Endelig inngår forhandlingsferdigheter og rolleforståelse i denne dimensjonen

Tabell 1. Score på dimensjonen «Praktisering av lov- og avtaleverket»

	Ledergruppa			Fagforeningene		
	Lunner	Songdalen	Bømlo	Lunner	Songdalen	Bømlo
Generell tilrettelegging	0,85	0,85	0,43	0,25	0,85	0,55
Aksept for fagorganisering	0,91	1	0,77	0,88	0,83	0,93
Planlegging og gjennomføring	0,93	0,9	0,71	0,86	0,95	0,87
Formelle roller og ferdigheter	0,93	0,9	0,93	0,94	1	0,80
Praktisering av lov og avtaleverk (Vektet sum)	0,87	0,91	0,58	0,57	0,88	0,66

Hovedinntrykket er at alle kommunene scorer svært høyt på praktisering av avtaleverket. De aller fleste delscorene ligger fra 0,85 og oppover mot 1. Det betyr at både ledere og tillitsvalgte gir uttrykk for at det lov- og avtalepålagte samarbeidet i all hovedsak fungerer svært bra. Det er høy aksept for fagforeninger og fagorganisering og partene stiller godt forberedt til møter.

Men det er ett viktig unntak. På «generell tilrettelegging» finner vi til dels lave tall. Det skyldes svarene om adgang til møter i arbeidstida og om det er satt av tilstrekkelig tid til tillitsvalgtarbeid. Disse svarene gir tunge utslag i PALU-metret slik at summen blir forholdsvis lav i Bømlo og hos fagforeningene i Lunner. Men det er altså bare disse to del-elementene som vurderes utilstrekkelige.

I Bømlo beskriver begge parter samarbeidet som «godt», ikke «svært godt» som i de andre kommunene, og vi finner generelt en tendens til litt lavere score på alle enkeltspørsmålene.

Dimensjon 2: Forhandlingsferdigheter

Den andre dimensjonen i dette måleverktøyet er *forhandlingsferdigheter*. Med det menes hvordan partene oppfører seg i «situasjoner der man har en erkjent konflikt/interessemotsetning/uenighet.» Vi har spurt etter hvilke rutiner som håndterer uenigheter og konflikter, hvordan partene oppfatter hverandres bidrag til å finne løsninger, om gjensidig tillit og om det f.eks. er kultur for omkamper. Endelig har vi spurt etter partenes oppfatning av hverandres kunnskaper om lov- og avtaleverk og om de oppfatter at motparten er «styrt av prinsipper».

Tabell 2. Score på dimensjonen «Forhandlingsferdigheter»

	Ledergruppa			Fagforeningene		
	Lunner	Songdalen	Bømlo	Lunner	Songdalen	Bømlo
Rutiner for å håndtere uenigheter og konflikter	0,97	1	0,87	0,94	1	0,83
Kjennetegn ved forholdet mellom partene	1	1	0,8	0,93	0,87	0,79
Syn på roller og ferdigheter	0,9	0,9	0,8	0,95	0,9	0,65
Forhandlingsferdighet (Vektet sum)	0,96	0,97	0,83	0,94	0,91	0,73

Vi finner her høye score over hele linja. Alle parter er f.eks. 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 endelig er de like enige om at «konflikt på ett område ikke hindrer samarbeid på andre områder». 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 enige i at ledelsen «aksepterer de tillitsvalgtes posisjoner som legitime» selv om de er uenige i den.

Det er noe mer nyansert syn på i hvor høy grad motparten prøver på «omkamper».

Bømlo scorer noe lavere enn de to andre kommunene på de aller fleste spørsmålene. Dette kan skyldes reelle forskjeller. Men det også være et utslag av at de som har svart på skjemaene i Bømlo legger en noe annen vurdering til grunn, f.eks. av skillet mellom «helt enig» og «noe enig» i ulike påstander.

Dimensjon 3: Samarbeidsklima

De to neste dimensjonene handler om det Sintef kaller det «utvidede representative partssamarbeidet», altså 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.» Lean-arbeidet i Lunner, heltidsprosjektet i Songdalen og sykefraværarbeidet i Bømlo er typiske eksempler på slikt utvidet representativt partssamarbeid.

Dimensjonen *samarbeidsklima* måler «kvaliteten i samspillet mellom partene» i de situasjonene der man *ikke* har noen klar og synlig interessemotsetning, f.eks. når det gjelder utvikling av tjenester, kompetanseutvikling, reduksjon av (unødvendig) sykefravær osv. En del av denne dimensjonen er kvaliteten på kommunikasjonen mellom partene.

Tabell 3. Score på dimensjonen «Samarbeidsklima»

	Ledergruppa			Fagforeningene		
	Lunner	Songdalen	Bømlo	Lunner	Songdalen	Bømlo
Informasjons- og kommunikasjonspraksis	0,9	1	0,8	0,9	0,94	0,9
Holdninger til samarbeid	0,68	1	0,72	0,76	0,72	0,69
Samarbeidets robusthet	0,9	0,93	0,9	0,90	1	0,9
Samarbeid på tvers av fag og profesjon	0,8	1	0,8	0,70	0,65	0,7
Samarbeidsklima (Vektet sum)	0,78	0,96	0,78	0,79	0,80	0,71

Vi ser at jevnt over scorer de tre kommunene høyt også på denne dimensjonen. De tillitsvalgte er f.eks. 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 noe lavere scorene på «holdninger til samarbeid», avspeiler ikke om partene *synes* de har et godt samarbeid, men måler svarene på spørsmål om hvordan det bestemmes at medbestemmelse skal finne sted. Vårt utgangspunkt er at «nullpunktet» i samarbeid er at «ledelsen bestemmer alt». Da gis det lav score når partene svarer at det er ledelsen som bestemmer på hvilke områder og når «det er naturlig med samarbeid». Men det gis høy score når partene svarer at «de tillitsvalgte krever å få delta».

Det andre forholdet som trekker ned er at de aller fleste respondentene svarer at bare «ledelsen» setter omorganiseringer på dagsorden.

Svarene viser at samarbeidsklimaet er noe mindre godt enn «forhandlingsferdigheter». 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 dermed mer ustabilt. Scorene måler også hvordan initiativ til endringer tas. Det er en utbredt oppfatning i arbeidslivet at det er en typisk lederoppgave å ta initiativ til endringer i organisasjonen.

Dimensjon 4: Omfang av partssamarbeidet

Denne dimensjonen måler på hvilke områder kommunene bruker partssamarbeidet og hvor omfattende samarbeidet på disse områdene er. Spørsmålene her dreier seg om hvilke konkrete områder det samarbeides/utveksles synspunkter om, og de kartlegger partenes syn på hvor omfattende samarbeidet *bør* være og hvor sterk innflytelse tillitsvalgte mener og vurderinger har for beslutninger som angår kommunenes utvikling og framtid.

Tabell 4. Score på dimensjonen «Omfang av partssamarbeidet»

	Ledergruppa			Fagforeningene		
	Lunner	Songdalen	Bømlo	Lunner	Songdalen	Bømlo
Tradisjonelt partsamarbeid (lønn, arbeidstid, permisjoner osv)	0,9	1	1	0,87	1	0,86
Utvidet samarbeid om utvikling og jobbinnhold (investeringer, kompetanseutvikling)	0,9	0,9	0,73	0,87	0,92	0,69
Utvidet samarbeid utover kommuneorganisasjonen (interkommunale nettverk, forskning, leverandørspørsmål)	0,67	0,67	0,67	0,40	0,58	0,50
Omfang av partssamarbeid (Vektet sum)	0,83	0,86	0,79	0,76	0,78	0,68

Vi finner svært høy score på «tradisjonelt partssamarbeid». 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 og absolutt alle i de to andre kommunene. Det gjelder følgende tiltak:

- Lønnsvilkår
- Arbeidstidsbestemmelser (inkl. overtid/mertid/avspasering)
- Permisjoner/attføring
- Pensjon/AFP
- Ferieordning/ferieavvikling
- Problemer/klagemål på arbeidsplassen
- Instrukser, reglement og rutiner
- Bemanningsspørsmål
- Likestillingsspørsmål
- Orientering om omstillinger og reorganiseringer

Vi ser at omfanget av mer utradisjonelt samarbeid også er rimelig høyt i alle tre kommunene. Det dreier seg f.eks. om

- Planlegging og endring av bemanning
- Utdanning/kompetansebehov
- Omlegginger i drift/tjenesteproduksjon
- Endringer i arbeidsorganiseringen/oppgavedelingen/ansvarsstruktur

- Roller/funksjoner og samarbeidsformer i trepartssamarbeidet

Bømløs lavere score skyldes et noe avmålt svar på spørsmålet om «det tas avgjørende hensyn til tillitsvalgtes meninger og vurderinger» i denne typen saker.

Samarbeidsprosjekter utover kommuneorganisasjonen har mindre omfang. Her er partene spurt etter samarbeid på områder som:

- Nettverkssamarbeid med en eller flere andre kommuner
- Involvering i forskning/utviklingsprosjekter
- Sosiale prosjekter utover lovpålagte oppgaver
- Etske problemer knyttet til leverandører

Noen av områdene som foreslås i PALU-metret på dette punktet kan virke lite naturlige for en kommune. Det er derfor verdt å merke seg at nesten alle partene svarer at de er involvert i nettverkssamarbeid med andre kommuner og forsknings- og utviklingsprosjekter, som etter alt å dømme er viktigst i vår sammenheng. Scorene på dette punktet er derfor kunstig lave.

Dimensjon 5: 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 eposter²⁴) av de ansatte i Lunner (i alt drøyt 700 ansatte) og til alle ansatte (733²⁵ og 1157²⁶ eposter) i Songdalen og Bømlo.

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.

Den 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

²⁴ 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 er dette i stor grad gmail og linkende adresser som *ikke* melder tilbake om mailkontoen er stengt eller ikke brukes. Vi fikk i alt 221 svar som gir en formell svarprosent på 37.5. Det er sannsynligvis en del lavere enn den reelle svarprosenten og uansett et brukbart tall.

²⁵ Svarprosenten i Songdalen var 37. Det er en rimelig høy andel på denne typen undersøkelser.

²⁶ Svarprosenten i Bømlo var ca. 20. Det er klart lavere enn i de to andre kommunene. I all hovedsak ble de tre spørreundersøkelsene gjennomført på akkurat samme måte. Vi har derfor ingen god forklaring på dette forholdet.

engasjementet gir resultater. De ansatte har i gjennomsnitt stor tro på at involvering av ansatte har positive effekter. Det framgår av tabell 5:

Tabell 5. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i at «medvirkning fra de ansattes side fører til at...». Prosent.

	Prosent enig		
	Lunner	Songdalen	Bømlo
... motstand mot forandring reduseres	81	85	84
... det tar lengre tid å få gjennomført forandringer	23	22	23
... ansattes kunnskap blir bedre brukt	84	90	89
... kostnadene forbundet med forandring øker	16	16	19
... «tonen i kommunen blir mer spent»	6	6	9
... løsningene blir best mulig for tjenesteproduksjonen	82	82	78
... konfliktnivået i kommunen øker	8	4	9
... medvirkning fra de ansatte er viktig for å oppnå gode resultater	98	96	96
... i vår organisasjon er det vanlig at ledelsen blir motsagt når man er uenig	51	58	57
Demokrati og kollektiv medvirkning (samlet)	0,82	0,84	0,81
N=	181	229	185

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 har mulige 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. mellom 13 og 17 prosent i de tre kommunene som er helt eller delvis *uenig* i at det er vanlig at ledelsen blir motsagt.

Vi ser at det er svært små forskjeller mellom hvordan de ansatte i de tre kommunene svarer. Dette gjentar seg på de aller fleste spørsmålene.

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 6. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent.

	Prosent enige		
	Lunner	Songdalen	Bømlo
Jeg synes jeg har god innsikt i hele kommunens virksomhet	51	41	47
Jeg viser interesse for utviklingen i kommunes økonomiske situasjon	70	56	72
Her blir alle – høy og lav – lyttet til	39	55	43
Jeg forstår ikke hvordan min jobb bidrar til kommunens økonomiske utvikling	10	13	10
Jeg er opptatt av å ta tak i feil (egne og andres) når jeg oppdager dem	76	76	79
Verdiskapingsforståelse (samlet)	0,65	0,63	0,66
N=	183	231	191

Det er noe mindre entydig respons på spørsmål som måler faktisk involvering. Men et svært klart flertall (sier de) er opptatt av å ta tak i egne og andres feil, og bare et lite mindretall sier at de ikke helt forstår hvordan jobben deres bidrar til kommunens utvikling.

På denne dimensjonen er det noen mindre ulikheter mellom kommunene. De ansatte i Songdalen oppfatter i mindre grad at de har god innsikt i og viser interesse for kommunens økonomiske situasjon enn ansatte i de to andre kommunene. På den annen side synes sørlendingene i større grad enn de andre at alle («både høy og lav») blir lyttet til.

Men vi ser at disse forskjellene utjevner hverandre, slik at sluttresultatet i de tre kommunene er nesten identisk.

Det neste spørsmålssettet måler det Sintef kaller «ansvarskompetanse», altså i hvilken grad de ansatte påtar seg - og får - ansvar, både for sin egen jobb og andres.

Tabell 7. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent.

	Andel enige		
	Lunner	Songdalen	Bømlo
Jeg ønsker å bruke min kunnskap og kompetanse for stadig å forbedre måten vi jobber på	96	97	96
Håndtering av variasjoner og avvik gjøres av den som er nærmest problemet	74	77	73
Jeg deltar sjelden i planleggingen av eget arbeid	9	6	6
Hos oss er det vanskelig å utveksle erfaringer og koordinere seg med sine arbeidskolleger	12	9	13
Hos oss er det positivt at arbeidskolleger tar initiativ og løser oppgaver selv om de ligger utenfor deres primære arbeidsoppgaver	73	74	64
Ansvarskompetanse (samlet)	0,84	0,87	0,83
N=	182	231	188

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 alle tre kommuner (sier at) de både ønsker og får lov til å ta et medarbeideransvar for hele virksomheten.

I sum scorer både Lunner, Songdalen og Bømlo følgelig høyt, til dels svært høyt, på dimensjonen *involvering* og *direkte medvirkning*. Det ser vi av tabell 8 under:

Tabell 8. Samleindeks involvering og direkte medvirkning

	Lunner	Songdalen	Bømlo
Demokrati og kollektiv medvirkning	0,82	0,84	0,81
Verdiskapingsforståelse	0,65	0,63	0,66
Ansvarskompetanse	0,84	0,87	0,83
Samlet veid indeks involvering og direkte medvirkning	0,78	0,79	0,77

Dimensjon 6: Organisasjonslæring

Den siste dimensjonen kaller Sintef «Organisasjonslæring». Den måler hvordan en virksomhet evner å bruke *erfaring* for å omstille, videreutvikle eller skape/innføre nyvinninger i sine arbeidsprosesser, tjenester og i sin egen organisasjon.

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

Tabell 9. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent.

	Prosent enige		
	Lunner	Songdalen	Bømlo
Hos oss er det mer prestisje å løse umiddelbare kriser enn å forbedre den daglige drift	15	16	21
Hos oss er det lettere å få ressurser til teknisk utstyr og bygninger enn til utvikling av team og folk	17	18	27
Hos oss er vi opptatt av hva som skjer om ett år eller to selv når det er hektisk	45	50	48
Kapasitet til utviklingsarbeid (samlet)	0,71	0,72	0,67
N=	172	214	179

Svarene viser at de ansatte mener case-kommunene prioriterer utviklingsarbeid ganske høyt. Det store flertallet er uenige i at kriseløsning gir prestisje og (med unntak av Bømlo²⁷) 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 drøyt 20 prosent som er direkte *uenige* i en slik påstand.

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

Tabell 10. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent.

	Prosent enige		
	Lunner	Songdalen	Bømlo
Hos oss gis arbeidsrelatert opplæring i arbeidstiden	62	66	56
Hos oss støttes generelt henvendelsen om å få lære nye ting	63	71	65
Når nytt utstyr tas i bruk eller nye arbeidsmåter innføres, får de ansatte tilstrekkelig opplæring	49	52	46
Formalisert opplæring (samlet)	0,58	0,63	0,55
N=	177	232	183

²⁷ I Bømlo er det bare 48 prosent som er uenige i påstanden, 25 prosent svarer «både og».

Vi ser at de ansatte i alle de tre kommunene er noe mer delt i synet på opplæringens faktiske plass. 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. Om lag *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 11. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent.

	Prosent enige		
	Lunner	Songdalen	Bømlo
Hos oss diskuterer vi feil og misforståelser for å lære av dem	69	77	69
Hos oss er det slik at hvis et problem oppstår, kan den som utfører arbeidet stoppe opp for på spørre kolleger om hjelp	83	83	85
Hos oss forsøker vi å bruke folks kompetanse og erfaringer (realkompetanse), ikke bare den formelle kompetansen	80	84	86
Den som utfører arbeidet blir alltid spurt om råd når nytt utstyr anskaffes	50	57	53
Læring i arbeidet (samlet)	0,71	0,75	0,73
N=	181	229	185

Vi finner også her høye scorer, særlig når det gjelder bruk av realkompetanse og kollegakompetanse. Noe mer delt er oppfatningene når det gjelder anskaffelse av nytt utstyr, noe som kan ha sammenheng med misnøyen med ansattes opplæring i nye systemer (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 12. Andel som er «helt enig» eller «delvis enig» i følgende påstander. Prosent.

	Prosent enige		
	Lunner	Songdalen	Bømlo
Hos oss arbeider vi med kontinuerlig forbedring	77	88	80
Min leder oppfordrer oss til å lete etter forbedringer i måten å arbeide på	75	77	72
Vi er opptatt av å lete etter forbedringer i måten å arbeide på	80	83	80
Ledelsen sier at innovasjon og utvikling er viktig	77	78	77
Ledelsen verdsetter og belønner forslag til forbedringer fra de ansatte	60	62	58
Omstilling og kreativitet (samlet)	0,74	0,78	0,74
N=	178	229	186

Også her ser vi høye scorere, særlig når det gjelder 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 om lag 15 prosent som er uenige).

På dimensjonen om organisasjonslæring scorer altså alle tre kommunene samlet sett *høyt*. De ansatte oppfatter at organisasjonen oppmuntrer til og legger til rette for læring og utvikling og innovasjon. Der ser vi av tabellen under:

Tabell 13. Samleindeks organisasjonslæring

	<i>Lunner</i>	<i>Songdalen</i>	<i>Bømlo</i>
Kapasitet til utviklingsarbeid	0,71	0,72	0,67
Formalisert opplæring	0,58	0,63	0,55
Læring i arbeidet	0,71	0,75	0,73
Omstilling og kreativitet	0,74	0,78	0,74
Samlet veid indeks organisasjonslæring	0,69	0,73	0,68

PALU-oppsummering

På de seks dimensjonene som Sintef har utarbeidet får vi følgende sluttscorer:

Tabell 14. Samlescore på seks dimensjoner i partssamarbeid i Lunner kommune

<i>Dimensjon</i>	<i>Lunner</i>	<i>Songdalen</i>	<i>Bømlo</i>
Praktisering av lov- og avtaleverk	0,72	0,90	0,62
Forhandlingsferdigheter	0,95	0,94	0,78
Samarbeidsklima	0,79	0,88	0,75
Omfanget av partssamarbeidet	0,80	0,82	0,74
Involvering og direkte medvirkning	0,83	0,79	0,77
Organisasjonslæring	0,69	0,73	0,68

Som vi ser scorer kommunene høyt, til dels svært høyt, på alle de seks dimensjonene.

Maksimums-score er 1,0, men det forutsetter at ledere, fagforeninger og de ansatte på alle spørsmål er maksimalt positive til både medbestemmelse som ide og til hvordan den fungerer i deres kommune.

Det mest påfallende med resultatene er de *likeartede og høye* scorene alle de tre kommunene har, særlig i svarene på surveyen til de ansatte i kommunene. Spesielt påfallende er det at også variasjonene er nokså identiske. I alle tre kommunene er det høyest tilslutning til påstander om at medbestemmelse er viktig og at klimaet og ideologien for medbestemmelse og opplæring er godt. Det er noe mer skepsis til om honnørordene alltid følges opp i handling.

Vår tolkning av de påfallende likhetene er at de avspeiler at de tre kommunene har svært mye felles gjennom et delvis institusjonalisert trepartssamarbeid som er etablert som en «slik gjør vi det her»-logikk. Det er rimelig at en slik logikk fører til likeartede svar på survey-spørsmålene

Men vi si ser også at Songdalen gjennomgående scorer noen promiller høyere og Bømlo noen promiller lavere enn Lunner. Forskjellene mellom kommunene kan skyldes at Bømlo har vært involvert i omfattende trepartsprosjekter i noe kortere tid enn de to andre. Den lave svarprosenten på surveyen i Bømlo viser nok at entusiasmen rundt samarbeidet er mindre rundt i kommunen. Den noe labrere stemningen i Sunnhordland kan man også lese ut av spørreskjemaene til ledere og fagforeningsstyrer der både ledergruppa og styrene i Bømlo svarer at forholdet mellom ledelse og tillitsvalgte er «godt», mens tilsvarende svar både i Lunner og Songdalen konsekvent er «svært godt».

7 Målinger av effektivitetsgevinster fra et godt samarbeid

Er det mulig å tallfeste hvor mye en 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. Derfor må et samarbeid bygge på at begge parter tjener på det: For fagforeningene må det finnes en tydelig oppside.

Gjennom trepartssamarbeidet ønsker organisasjonene garantier for at tjenester ikke skal konkurranseutsettes og overlates til private. Hvis nedskjæringer må gjennomføres, krever de at ledelsen og organisasjonene skal samarbeide om en sentral stillingsbank, eller lignende, for å hindre oppsigelser av kommunens ansatte. Kommunene må også gi organisasjonene og medarbeiderne reell innflytelse på valg av mål, strategier, og organisering innenfor de ulike tjenesteområdene.

På litt ulikt vis har alle de tre kommunene Lunner, Songdalen og Bømlo organisert samarbeidet på en slik måte at de gir fagforeningene og medarbeiderne innflytelse på utviklingen av tjenestene. Det snakkes for eksempel om medarbeiderskap og myndiggjøring. Flere av kommunene har i løpet av de siste årene fått 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, Songdalen og Bømlo kommuner har mer engasjerte og fornøyde medarbeidere enn det som er normalen i norske kommuner. Man skulle tro at deres strategier vil gi effekter i form av høyere produktivitet i tjenesteproduksjonen, og at det også vil gi bedre tjenester for innbyggerne. I så fall vil trepartssamarbeid 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 produktivetsbegrep 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 «våre» tre kommune på basis av slike metoder. I tillegg til at dette er et omfattende arbeid med innsamling av data og estimering av effekter, erkjenner økonomene at det er 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.

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

Lunner, Songdalen og Bømlo kommuners erklærte satsing på egne ansatte fremfor privatisering og konkurranseutsetting burde bidra til mer stabile og forutsigbare arbeidsforhold for de ansatte. Sammen med disse kommunenes aktive linje for involvering, kompetansebygging og myndiggjøring av medarbeiderne er det faktorer som burde trekke sykefraværet ned. Men trange økonomiske rammer har tvunget frem kutt og bemanningsreduksjoner også i «våre» tre kommuner i løpet av perioden 2010-2014. Det er rimelig å tro at den utryggheten dette har medført for de ansatte påvirker sykefraværet i negativ retning. I dette avsnittet skal vi se nærmere på status og utvikling når det gjelder sykefravær i Lunner, Songdalen og Bømlo kommuner.

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 SPK. Lærerne har sin pensjon gjennom Statens Pensjonskasse (SPK), mens de øvrige kommunalt ansatte er medlemmer av KLP.

I det følgende skal bruke KS-kalkulatoren til å beregne kostnadene med sykefravær i de tre kommunene i perioden 2010-2014, og til å beregne den økonomiske gevinsten som lavere sykefravær representerer.

Sykefravær og besparelser i Lunner kommune

For Lunner har vi innhentet statistikk både fra kommunen selv og fra KS. Selv om statistikken viser at sykefraværet både går opp og ned også i Lunner kommune, bekrefter begge statistikkene at sykefraværet gjennomgående er *lavere enn landsgjennomsnittet*.

Vi har laget en oversikt som viser fravær i arbeidsgiverperioden (1-16 dager) og utenfor arbeidsgiverperioden (+ 16 dager) for Lunner og for «alle kommuner», og den ser slik ut:

Tabell 15. Sykefravær i Lunner kommune og i alle kommuner etter år og lengde

	År	1-16 dager	+ 16 dager	Total
Lunner	2010	2,9	5,5	8,4
Alle komm.		3,8	5,3	9,1
	2011	3,4	5,0	8,4
		3,9	5,7	9,6
	2012	3,6	5,7	9,3
		4,2	5,6	9,8
	2013	2,8	4,5	7,3
		4,3	5,5	9,8
	2014	3,1	6,2	9,3
		4,1	5,7	9,8

Som gjennomsnitt for hele perioden ligger fraværet både innenfor og utenfor arbeidsgiverperioden om lag 1 prosent lavere i Lunner enn det som er gjennomsnittet for alle kommuner.

KS-kalkulatoren beregner årlige kostnader av sykefravær, fordelt på kostnader for arbeidsgiver (kommunen) og staten. I tabellen under viser vi hva beregningene viser basert på faktiske fraværstall for Lunner kommune og for hva kostnadene i Lunner ville vært om man hadde hatt samme fravær som gjennomsnittet for alle kommuner.

Tabell 16. Kostnader ved sykefravær i Lunner kommune og i alle kommuner etter år og lengde

	År	Kostnader Lunner, mill kr	Kostnader staten, mill kr	Kostnader totalt, mill kr
Faktisk	2010	13,1	15,9	29,0
Alle		16,1	15,3	31,4
	2011	14,6	14,4	29,0
		16,7	16,5	33,2
	2012	15,7	16,5	32,1
		17,7	16,2	33,9
	2013	12,2	13,0	25,2
		18,0	15,9	33,9
	2014	14,2	17,9	32,1
		17,4	16,5	33,9

For de fem årene samlet har Lunner kommune hatt kostnader i forbindelse med sykefravær på til sammen 69,8 mill kr., ifølge KS-kalkulatoren²⁸. Dersom fraværet hadde vært på samme nivå som gjennomsnittet for alle kommuner, ville kostnadene vært 85,9 mill kr. Den årlige besparelsen som følge av lavere fravær er med andre ord drøyt 3 mill kr. Den virkelig store besparelsen hadde man i 2013, hvor fraværet i Lunner var på 7,3 %, mens gjennomsnittet for alle kommuner var på 9,8 %. Da var de beregnede kostnadene for kommunen nærmere 6 mill kr lavere enn om de hadde hatt samme fravær som gjennomsnittet for alle kommuner.

I Lunner kommune, hvor det i 2014 var 567 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 480 000 kr pr år, viser KS-kalkulatoren at kommunens bruttokostnad er ca 630 000 kr. Det betyr at Lunner kommune mister tjenesteproduksjon til en verdi lik ca 3,5 mill kr hvis sykefraværet øker med 1 % - poeng.

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. Som gjennomsnitt for årene

²⁸ I kalkulatoren er det på forhånd lagt inn antall årsverk og lønnsnivåer for hver kommune iht siste oppdatering (her 2014). Det betyr at det i anslagene for årene 2010-2013 ikke fanges opp at det har vært endringer i antall årsverk og i lønnsnivå i perioden. Kostnadstallene vil derfor ikke være helt nøyaktige.

2010-2014 snakker vi om ca 3 mill kr pr år i lavere kostnader og drøyt 3 mill kr pr år i ekstra tjenesteproduksjon.

Sykefravær og besparelser i Songdalen kommune

I Songdalen kommune er det siden 2010 lagt ned et stort arbeid i et partssammensatt «nærværprosjekt». Man har hele tiden hatt en egen (prosjekt)medarbeider som følger opp at man på tjenestestedene samarbeider om analyser og tiltak for å redusere fraværet. Arbeidet har resultert i en oppsiktsvekkende reduksjon i sykefraværet i kommunen i perioden 2010-2014.

Tabell 17. Sykefravær i Songdalen kommune og i alle kommuner etter år og lengde

	År	1-16 dager	+ 16 dager	Total
Songdalen	2010	1,2	8,3	9,5
		3,8	5,3	9,1
Alle komm.	2011	1,6	5,7	7,3
		3,9	5,7	9,6
	2012	1,8	5,4	7,2
		4,2	5,6	9,8
	2013	1,6	5,8	7,4
		4,3	5,5	9,8
	2014	1,4	4,6	6,0
		4,1	5,7	9,8

Vi ser at fraværet både i arbeidsgiverperioden (1,5 % mot 4,1 %), men kanskje først og fremst langtidsfraværet (5,9 % mot 9,6 %), er betydelig lavere i Songdalen enn gjennomsnittet for alle kommuner. Dette har ført til meget store besparelser for kommunen. Basert på KS-kalkulatoren, hvor bemanning (421 årsverk) og lønnsnivå (kr. 460 000 i gjennomsnitt) for 2014 ligger inne (for alle årene) som grunnlag, ser effektene slik ut:

Tabell 18. Kostnader ved sykefravær i Songdalen kommune og i alle kommuner etter år og lengde

	År	Kostnader Songdalen	Kostnader staten, mill kr	Kostnader totalt, mill kr
Faktisk	2010	6,6	17,9	24,6
Alle		12,7	11,4	24,2
	2011	6,6	12,3	18,9
		13,2	13,2	25,5
	2012	7,0	11,7	18,6
		13,2	12,1	25,3
	2013	6,6	12,5	19,1
		13,5	11,9	25,3
	2014	5,6	9,9	15,5
		13,0	12,3	25,3

For perioden 2010-2014 var de gjennomsnittlige kostnadene i forbindelse med fravær 6,5 mill kr pr år, mens de ville vært på 13,1 mill kr pr år dersom fraværet hadde vært på gjennomsnittet for alle kommuner. Det tilsvarer en årlig besparelse på drøyt 6 mill kr.

Når de ansatte i Songdalen kommune ifølge KS-statistikken samlet utgjør ca 420 årsverk, vil 3 % lavere fravær representere 12-13 årsverk mer tjenesteproduksjon. Verdien av dette er 7-8 mill kr pr år i økt tjenesteproduksjon.

De ansvarlige for nærværprosjektet i Songdalen kommune peker på tre faktorer som har vært sentrale i arbeidet deres for å få ned sykefraværet: For det første har det blitt satset mye på opplæring og utdanning av medarbeiderne (se nedenfor). For det andre har ledere og tillitsvalgte på hvert enkelt tjenestested gått kritisk igjennom omfanget av, og grensene for, tilretteleggingstiltak. Man har for eksempel konkludert med at barnehagene ikke kan være stedet hvor alle med redusert funksjonsevne / dårlig helse skal plasseres, og da ofte med omfattende restriksjoner på hvilke oppgaver de kan utføre. Innenfor gitte bemanningsnormer fører dette til for store belastninger på de øvrige arbeidstakerne, og det øker sykefraværet hos disse. For det tredje pekes det på at den oppfølgingen av sykemeldte som IA-avtalen forutsetter, gjennomføres i et tett samarbeid mellom ledere, tillitsvalgte og kommunens personalavdeling.

Sykefravær og besparelser i Bømlo kommune

Bømlo kommune strukturerte og intensiverte sitt IA-arbeid etter et nytt system (Årshjulet) fra 2010. Også i denne kommunen har det partssammensatte nærværarbeidet gitt resultater. De totale fraværstallene for Bømlo kommune er riktignok påvirket av at kommunen har overlatt all barnehagedrift til private. Det er nemlig et mønster at barnehagene drar opp det gjennomsnittlige fraværet i kommunene. Tall fra KS sitt PAI-register viser at barnehagene var den sektoren som hadde høyest sykefravær i 2014 (ca 12 %), og bidro dermed til å trekke den totale fraværprosenten opp (til 9,8 %). Med barnehagene ute av den kommunale statistikken i Bømlo, vil det alene få tallene til å se bedre ut.

Men det er andre, klare indikasjoner på at nærværarbeidet i Bømlo kommune har gitt gode resultater. Statistikken viser blant annet at man der hadde lavere fravær enn landsgjennomsnittet i den andre store sektoren, helse og omsorg (9,7 mot 11,2 %).

De samlede fraværstallene i Bømlo kommune for perioden 2010-2014 så slik ut:

Tabell 19. Sykefravær i Bømlo kommune og i alle kommuner etter år og lengde

	År	1-16 dager	+ 16 dager	Total
Bømlo	2010	1,6	5,4	7,0
Alle komm.		3,8	5,3	9,1
	2011	1,8	5,1	6,9
		3,9	5,7	9,6
	2012	2,0	4,6	6,6
		4,2	5,6	9,8
	2013	2,0	4,7	6,7
		4,3	5,5	9,8
	2014	1,8	5,2	7,0
		4,1	5,7	9,8

Vi ser at også i Bømlo kommune er fraværet i arbeidsgiverperioden (1-16 dager) klart lavere enn for landsgjennomsnittet (1,9 % mot 4,1 %), og det samme gjelder for fravær ut over arbeidsgiverperioden (6,8 % mot 9,6 %). For kommunens kostnader med sykefravær er det det store avviket i arbeidsgiverperioden som betyr mest. Fra KS-kalkulatoren kan vi vise følgende effekter:

Tabell 20. Kostnader ved sykefravær i Bømlo kommune etter år og periode. Sammenliknet med utgifter ved sykefravær som landsgjennomsnitt.

	År	Kostnader Bømlo, mill kr	Kostnader staten, mill kr	Kostnader totalt, mill kr
Faktisk Alle	2010	11,9	20,1	32,0
		21,8	19,7	41,5
	2011	12,5	19,0	31,5
		22,6	21,2	43,8
	2012	13,0	17,1	30,1
		23,9	20,8	44,7
	2013	13,1	17,5	30,6
		24,3	20,5	44,7
	2014	12,6	19,3	32,0
		23,5	21,2	44,7

Her ser vi at anslåtte besparelser er meget store. Gjennomsnittlige kostnader pr år var 12,6 mill kr for Bømlo kommune, mens de ville vært 23,5 mill kr pr år dersom fraværet hadde vært på samme nivå som gjennomsnittet for alle kommuner.

Avviket på drøyt 10 mill kr pr år er som nevnt påvirket av at barnehager er utenom i statistikken fra Bømlo kommune, mens de er med i beregningene for kategorien «alle». Vi har derfor testet hva som ville blitt resultatet, dersom vi «legger inn» de ansatte i private barnehager i kommunens tall og legger til grunn at de har et fravær på linje med landsgjennomsnittet for barnehagesektoren (12 %). Det vil dra opp den gjennomsnittlige fraværsprosenten i 2014 fra 7,0 til 7,8 %, og kommunens kostnader fra sykefraværet øker fra 12,6 til 13,0 mill kroner.

Hovedbildet ligger dermed fast: Bømlo kommune sparer ca 10 mill kr pr år på at det systematiske samarbeidet holder sykefraværet nede.

Ifølge KS-statistikken hadde Bømlo kommune 342 årsverk innen helse og omsorg i 2014. Fraværet i denne sektoren lå 1,5 % lavere enn gjennomsnittet for alle kommuner, og med en brutto årsverkkostnad på ca 600 000 kr tilsvarer det en årlig besparelse på ca 3 mill kroner bare i denne sektoren.

I Bømlo kommune var det i 2014 ifølge KS-statistikken en total bemanning som tilsvarte ca 700 årsverk. To prosent lavere sykefravær enn landsgjennomsnittet representerer 14 årsverk, og verdien av denne tjenesteproduksjonen er 8-9 mill kroner pr år.

7.2 AFP-kostnader

I dag skal alle kommuner ha en aktiv og målrettet seniorpolitikk (ref Hovedavtalens § 3.2.3. og IA-avtalens pkt. 3). De seniorpolitiske tiltakene skal bidra til å begrense kommunenes kostnader knyttet til uføre- og AFP-pensjonering, sikre tilgang på arbeidskraft og kompetanse, og bidra til en verdig avslutning av jobbkarrieren for seniorene. Kommunenes kostnader er både knyttet til hvor mange i de aktuelle alderskullene som tar ut AFP, om man tar ut full eller delvis AFP, og hvilket lønnsnivå og opptjening som ligger til grunn.

En fulltids AFP, basert på full opptjening, representerer en bruttokostnad på ca 370 000 kr pr år. I praksis vil deltid og kortere opptjeningstid gjøre at en «gjennomsnitts-AFP-er» i kommunesektoren koster mindre. Basert på opplysninger i ulike utredningsdokumenter fra våre tre kommuner legger vi i denne rapporten til grunn at gjennomsnittlig AFP-kostnad er ca kr. 300 000 pr år.

Kommunenes løpende kostnader til AFP er også avhengig av hvilken type avtale kommunen har med hhv KLP, SPK eller andre pensjonsleverandører. Kommunene kan f.eks. velge mellom 0, 50 og 100 % forsikringsdekning (utjamning) i KLP, o.a. Ved null forsikringsdekning må kommunen ta hele kostnaden når en ansatt velger å ta ut AFP, mens 50 og 100 % forsikringsdekning utløser en årlig premie pr ansatt til KLP. Forsikringsvarianten vil i prinsippet utjamne eventuelle avvik i en enkeltkommune fra gjennomsnittet for hele forsikringskollektivet (alle kommuner), men vil i nåverdi ikke være veldig forskjellig fra egenforsikring. I våre beregninger legger vi til grunn at de reelle kostnadene (ved full opptjening) er om lag to tredeler av brutto lønnskostnad, uavhengig av forsikringsvariant.

Lavere AFP-uttak vil redusere kommunenes kostnader til pensjoner / forsikringer. På den andre siden er det selvsagt slik at seniorpolitiske tiltak koster kommunene noe. Men erfaringer viser at besparelsene er større enn kostnadene, og at det lønner seg for kommunene å bruke penger på seniorpolitikk. I det følgende skal vi se grundigere på hvor mye «våre» tre kommuner bruker på seniorpolitikk, og hvor mye det kan beregnes at de sparer inn ved av redusert AFP-pensjonering.

AFP-kostnader i Lunner kommune

I Lunner kommune inngår aktiv seniorpolitikk som en viktig del av trepart-samarbeidet. 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 seniorene 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 1.8.2011 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.

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.300 000 x 17=) 5,1 mill kr pr år lavere enn om man hadde hatt AFP-bruk lik landsgjennomsnittet.

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-åringer. I et notat fra februar 2013 la Lunner kommune frem en evaluering av seniortiltakene («Evaluering av særskilte seniortiltak for aldersgruppen (62-66) år. Har tiltakene virket?»). Evalueringsrapporten konkluderer med at tiltakene har virket etter forutsetningene. De samlede kostnadene til seniortiltak i Lunner kommune i 2014 var 1,26 mill kr. Dermed har man en nettogevinst fra lav AFP-bruk på om lag 3-4 mill kr pr år i Lunner kommune.

I evalueringsnotatet konkluderer man slik:

«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.»

I tillegg til reduserte kostnader oppnår man en gevinst ved at hvert ekstra årsverk representerer tjenesteproduksjon til en verdi av om lag 630 000 kr for kommunens innbyggere.

I det nevnte notatet drøfter man også om tiltakene har hatt andre, positive effekter. Det dokumenteres at man i 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.»

Den økonomiske besparelsen for Lunner kommune av at sykefraværet i aldersgruppen (62- 66) år blitt redusert med to prosent mer enn for gjennomsnittet, kan (med KS-kalkulatoren) beregnes til ca 300 000 kr pr år.

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.»

En overordnet konklusjon blir dermed at trepartssamarbeid om god seniorpolitikk reduserer kostnadene i Lunner med om lag 3,3 mill kr pr år som følge av lavere AFP- bruk og reduserte sykepengeutgifter til seniorgruppen.

I tillegg får kommunen 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 10 – 12 mill kr. pr år.

AFP-kostnader i Songdalen kommune

I Songdalen kommune ble de første seniorpolitiske retningslinjene etablert i 2003. Siden da har de vært revidert i hhv 2005, 2009 og 2012. Den siste revisjonen tok sikte på å gjøre tiltakene mer treffsikre i forhold til situasjonen for hver enkelt arbeidstaker. Det har blitt mer fokus på helserettete tiltak, tilrettelegging og samtaler med seniorenene. Og man står nå igjen med to, generelle tiltak: Inntil en ukes ekstra ferie fra og med det året man fyller 62 år, og en årlig seniorbonus på inntil kr 18 000 for alle mellom 62 og 67 år.

Vi har tidligere i rapporten sett at sykefraværet i Songdalen kommune er betydelig lavere enn gjennomsnittet for norske kommuner (6 % mot 9,8% i 2014). Oversikter fra kommunen viser at det samme er tilfelle når det gjelder AFP-uttak. Mens gjennomsnittet i kommunesektoren er at 40 % av årskullene 62-66 år tar ut AFP, var dette drøyt 20 % i Songdalen i 2014. I sum var det 47 yrkesaktive og 15 AFP-ere (helt og delvis) i 2014. Med AFP-uttak på landsgjennomsnittet ville det vært 25-26 AFP-ere, dvs 10 flere. Kostnadene ville da vært ca (kr. 300 000 x 10) 3 mill kroner høyere pr år.

På kostnadssiden oppgir Songdalen kommune at det ble betalt ut ca 540 000 kr i seniorbonuser i 2014. I tillegg kan verdien av ekstra feriedager grovt beregnes til ca 350 000 kroner pr år. Inkludert ulike administrative kostnader bruker Songdalen kommune nå knapt 1 mill kroner pr år på sin seniorpolitikk

Konklusjonen blir dermed at Songdalen kommune sparer drøyt 2 mill kr pr år på godt seniorpolitisk samarbeid og lavt AFP-uttak.

Tidligere år var det grunn til å tro at både lavt sykefravær og lavt AFP-uttak var påvirket av et uvanlig høyt uføreuttak i kommunen. I en utredning fra 2011²⁹ fremgår det at andelen uførepensjonister i Songdalen var ca 55 % i alderskullene 62-67 år, mens landsgjennomsnittet da lå på 35 %. I Statusrapport Offentlig tjenestepensjon pr. 1. kv. 2015 for Songdalen (fra KLP) konkluderes det derimot med at uføreandel pr årsverk var omtrent det samme i Songdalen, Vest-Agder og landet (10-11 %) i 2014.

AFP-kostnader i Bømlo kommune

De første årene etter 2010 hadde Bømlo en svært høy andel AFP-uttak. I 2010 var andelen hele 78 %, mens den falt til 57-58 % i 2011 og 2012. Fallet i andelen som tar ut AFP fortsatte i 2013 og 2014, hvor den kom ned i hhv 36 og 35 %. Man kan selvsagt ikke si at utviklingen alene skyldes at trepartssamarbeidet etter hvert har gitt resultater, men det er rimelig å tro at det er en sammenheng.

Fem prosent lavere uttak enn gjennomsnittet på landsbasis betyr i Bømløs tilfelle at 4-5 flere seniorer valgte å fortsette i arbeid. Det representerer en årlig besparelse på 1,2-1,5 mill kr for kommunen.

De kostnadskrevende delene av Bømlo kommunes seniorpolitikk er først og fremst en ordning med at seniorer som velger å stå i jobb fremfor å ta AFP skal ha et lønnstrinn ekstra. Tjenestesteder som ønsker det, kan søke om tilretteleggingstilskudd for seniorer som vil stå i arbeid. Søknadene skal baseres på individuelle samtaler med seniorer om egnet tilrettelegging. Bømlo kommune opplyser at de i 2014 brukte ca 350 000 kr på seniorpolitiske tiltak. Det betyr at kommunen hadde en netto gevinst på ca 1 mill kroner.

7.3 Lav turnover

Godt samarbeid, medbestemmelse og myndiggjøring av arbeidstakerne er viktige elementer i arbeidet for et godt arbeidsmiljø. Et godt arbeidsmiljø gjør at arbeidstakerne ønsker å fortsette med kommunen som arbeidsgiver, og kommunen sparer penger på å slippe unødige rekrutteringsprosesser. Lav turnover er god økonomi.

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

²⁹ Forslag til Revidert og målrettet seniorpolitikk, 2012.

på nettstedet www.isquare.com (William G. Bliss: Cost of employee turnover) 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. overtidbruk, mv.). Tappt 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, tappt 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 tappt 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 tappt 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 stillingen³⁰.

I praksis skjer det ikke en så systematisk og detaljert registrering av kostnader i norske kommuner, Det er sannsynligvis heller ikke så høye kostnadene som her nevnt. Men det er ingen tvil om at utskifting av medarbeidere har en kostnadsside, også i kommunene. I våre beregninger vil vi legge til grunn at kostnadene tilsvare 1/5 av årsverkskostnaden. Det betyr at rekruttering av en ny medarbeider koster kommunen ca 125 000 kroner (brutto kr. 630 000 x 0,20 = kr 126 000). Det er viktig å minne om at dette anslaget både inneholder direkte kostnader til rekrutteringsprosessen og verdien av tappt produksjon / produktivitet i opplæringsfasen til nye medarbeidere.

³⁰ Charles R. Greer: Strategic Human Resource management, Prentice Hall 2001

I statistikk fra KS fremgår det at turnoveren i kommunesektoren er på ca 12 %. Den varierer mellom 12 - 20 % i de ulike tjenestested-gruppene i norske kommuner (fra 11,6 % innen skole/undervisning til 20,8 % innen kirke/kultur-sektoren). KS konkluderte 27.5.2015 slik i en artikkel på sine nettsider: «Gjennomsnittlig turnover siste 4 år i kommunesektoren var 12 prosent, dvs 12 prosent av de ansatte har i gjennomsnitt sluttet i kommunesektoren fra et år til et annet de siste 4 årene».

Basert på disse to forutsetningene – kr. 125 000 pr rekruttering og 12 % som gjennomsnitt for alle kommuner – skal vi i dette avsnittet se nærmere på turnover og kostnader i kommunene Lunner, Songdalen og Bømlo.

Turnover i Lunner kommune

Lunner kommune har lav turnover blant fast ansatte, 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. Som vi har sett ligger KS-gjennomsnittet dobbelt så høyt som i Lunner.

I Lunner kommune betyr en turnover på vel 5 % at det hvert år må rekrutteres 30 – 35 medarbeidere for å opprettholde samme bemanning, som hver medfører kostnader på ca 125 000 kroner. Kostnadene med nyrekruttering kan dermed anslås til ca 4 mill pr år. Med samme turnover som i gjennomsnittskommunen ville de være dobbelt så høye. Lunner kommune sparer med andre ord om lag 4 mill kr pr år på at et godt arbeidsmiljø slår ut i svært lav turnover.

Den lave turnoveren i Lunner kommune kan neppe i sin helhet tilskrives et godt trepartssamarbeid. 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 sine 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 sept. 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.

Turnover i Songdalen kommune

Også i Songdalen kommune er det lavere turnover enn det som er gjennomsnittet for norske kommuner. KS-statistikken viser at Songdalen som gjennomsnitt for perioden 2010-2014 hadde ca 2 prosent lavere turnover enn gjennomsnittet for alle kommuner. Basert på en oversikt over antall ansatte i 2014 (552) betyr det at en trenger å rekruttere 10-11 medarbeidere færre hvert år enn det enn måtte gjort med samme turnover som i gjennomsnittskommunen. Med samme kostnadsanslag (kr 125 000 kr pr rekruttering) kan besparelsen dermed anslås til ca 1,3 mill kr pr år i perioden 2010-2014.

Tall fra Songdalen kommune viser at turnoveren har blitt stadig lavere de seneste årene. I 2014 ville en turnover på 12 % (og med 552 ansatte) tilsvare et rekrutteringsbehov på 66 nye medarbeidere. Den faktiske nyrekrutteringen var på 42. Besparelsen fra lav turnover i 2014 kan dermed anslås til 3 mill kr.

For Songdalen er det i umiddelbar nærhet (Kristiansand, Søgne, m.fl.) et klart større arbeidsmarkedet både innenfor kommunesektoren og mer generelt. Det er derfor rimelig å anta at stabiliteten i bemanningen kan tilskrives et godt arbeidsmiljø. Det er gjennomført flere medarbeiderundersøkelser som viser at Songdalen scorer høyere enn gjennomsnittskommunen, og det bekreftes også i vår undersøkelse i tilknytning til arbeidet med denne rapporten.

Turnover i Bømlo kommune

Bømlo er den av «våre» tre kommuner som i gjennomsnitt har en høyere turnover enn det som er gjennomsnittet for alle kommuner. Avviket er ca 2 prosent i Bømløs disfavør. Det er særlig innen to av gruppene i utdanningssektoren at Bømlo har klart høyere turnover enn i gjennomsnittskommunen; I gruppen «lærer som ikke fyller krav til kompetanse» er turnoveren i Bømlo 45 % mot et gjennomsnitt på 37 %, og i gruppen «lærer som fyller krav til kompetanse» er turnover i Bømlo 23 % mot 14 % i gjennomsnitt. Turnoveren er også noe høyere i gruppen «stillinger uten særskilt krav til utdanning», 25 % i Bømlo mot 22 % i gjennomsnitt.

Med et samlet antall ansatte i 2014 på 964, betyr det at Bømlo kommune må rekruttere ca 20 flere medarbeidere hvert år i forhold til det man måtte gjort med en turnover på gjennomsnittet. Det representerer en merkostnad på ca 2,5 mill kr pr år.

En mulig årsak til at Songdalen og Bømlo skiller seg ut i hver sin retning, kan være ulikheter i kommunenes strategier for kompetanseutvikling. Mens Songdalen har hatt et omfattende program for å gi ufaglærte i barnehager og innen helse og omsorg utdanning til fagarbeidere, har Bømlo i større grad satset på å gi ledere på alle nivåer mer utdanning. Den store forskjellen mellom de to ligger nettopp i gruppene uten tilstrekkelig kompetanse, og satsing her ser ut til å slå ut i større stabilitet. Mer kompetanse, større stabilitet og mindre behov for nyrekruttering betyr både lavere kostnader og bedre tjenester.

7.4 Heltid - deltid

I Kommunaldepartementets prosjekt *Saman om ein betre kommune* inngår arbeid for større stillinger og utvikling av en heltidskultur som et av målene. Våre tre kommuner er alle med i prosjektet, og har i løpet av de siste årene drevet et (mer og mindre?) systematisk arbeid med å skape en heltidskultur. Gevinstene av større stillinger kan tas ut på flere måter. Arbeidsgiverne får en mer stabil og kompetent gruppe ansatte, færre ansatte å administrere og lære opp, mindre behov for utstyr, mv., og dermed utgangspunkt for en mer effektiv organisasjon. Ansatte og brukere får færre å forholde seg til og bedre muligheter til å utvikle god kvalitet på tjenestene. Og de ansatte får et bedre arbeids- og læringsmiljø, og ikke minst en mer forutsigbar lønn og pensjon, som de kan leve av.

Arbeidet med å skape en heltidskultur i kommunene støter mot mange barrierer, både når det gjelder økonomi, organisering av arbeidsplaner, og holdninger. Mange ansatte ønsker i utgangspunktet å arbeide deltid. Det er derfor ikke et aktuelt mål at alle skal arbeide i 100 % stilling. Målsettingene har ofte blitt konsentrert til at ingen skal arbeide ufrivillig deltid og at organiseringen ikke skal baseres på svært mange små stillinger. Statistikkene viser at det er en klar sammenheng mellom stillingsstørrelser og turnover. I alle tre kommuner er turnoveren størst i den sektoren som har flest små stillinger (helse og omsorg). Men tallene tyder også på at det systematiske arbeidet med heltidskultur har gitt resultater. Men andelen som hadde 75 % stilling eller mer var den samme i 2014 som i 2012 for landet som helhet, var andelen økt med ca 3 prosent både i Songdalen og Bømlo.

Før vi går inn på de økonomiske konsekvensene av mange små stillinger, skal vi se nærmere på den utviklingen man har fått til i våre tre kommuner.

Heltid-deltid i Lunner kommune

I årsrapporteringen til «Saman om»-prosjektet for 2014 oppgis det at andelen som arbeider heltid i Lunner kommune var 56 % i 2014. Det er klart over landsgjennomsnittet (47 %). Det opplyses videre om at andelen heltidsstillinger har økt med 13 % fra 2011 til 2014. 86 % av de deltidsansatte arbeider innen helse og omsorgssektoren, og når det gjelder utfordringer her angir kommunen:

«Mange små og geografisk adskilte enheter er en særlig utfordring. I tillegg noe negative holdninger til å arbeide ubekvemst særlig på søn-, helge- og høytidsdager. Utfordringer er særlig knyttet til: Mange små stillinger er administrativt krevende og ineffektivt. Brukere av tjenester må forholde seg til mange ansatte, - går ut over service/kvalitet. Medarbeidere som kun jobber ubekvemst, liten kontakt med leder og kollegaer.»

Av tiltak som er iverksatt for å møte utfordringene nevnes:

«Deltidsansatte arbeider ekstravakter/vikariater. Det betyr at deltidsansatte arbeider høyere stillingsprosent enn den faste ansettelsen. Avtale lengre vakter og gjennomsnittsberegning av arbeidstiden også for såkalte «Røde dager» innenfor Arbeidsmiljølovens rammer av det som kan avtales lokalt. Vurdere «fast ansettelse i vikarpoolordning», alternativer til gjeldene turnusplanlegging. Innføre elektronisk ressursstyring.»

Heltidsandelen i Lunner kommune ligger 9 prosentpoeng høyere enn i gjennomsnittskommunen. Legger vi til grunn at disse årsverkene skulle vært dekket ved hjelp av deltidsansatte, og at gjennomsnittlig stillingsstørrelse for disse hadde vært 60 %, betyr det at kommunen i dag har ca 40 færre ansatte å administrere. Med samme gjennomsnittlige turnover som tidligere, tilsvarer det et behov for 2 færre nyrekrutteringer pr år. KOSTRA-tall viser at gjennomsnittlige administrasjonskostnader er ca 40 000 kr pr stilling i Lunner. Basert på dette, og skjønnsmessig korrigert for antatte stordriftsfordeler i administrasjonen, vil summen av reduserte turnover- og administrasjonskostnader være 1,3-1,5 mill kr. pr år. Basert på svært forsiktige anslag er det liten tvil om at heltidskultur er lønnsomt.

Heltid-deltid i Songdalen kommune

Alt i alt er det flere som arbeider deltid i Songdalen kommune enn i en norsk gjennomsnittskommune. I 2014 utgjorde deltidsstillingene 72 % av totalen i Songdalen mot 61 % i alle kommuner, ifølge PAI-statistikken til KS. Men opplysninger fra kommunen tyder at statistikken «lyver» noe. Særlig innenfor sektorene administrasjon og samferdsel/teknikk, hvor PAI-registeret opererer med høye deltidsandeler, er det flere eksempler på at personer som er i full stilling telles med flere deltidsstillinger. De skyldes at de lønnes fra ulike tjenesteområder. Også i Songdalen er det helse og omsorg som er den store sektoren med mye deltid, og

arbeidet med å etablere en heltidskultur har vært konsentrert her. I 2014 var 72,8 % av stillingene i sektoren deltidsstillinger, mot 74 % for alle kommuner.

I Songdalen har man satt seg et mål om at gjennomsnittlig stillingsstørrelse i helse og omsorgssektoren skal komme opp i 75 % i løpet av 2015. Kommunens egne tall konkluderer med at andelen var 70 prosent i 2014. Prosjektledelsen har gjennomført intervjuer med alle ansatte for å kartlegge medarbeidernes ønsker og omfanget av ufrivillig deltid. I en rapport for året 2014 oppsummerer man at antallet som arbeider ufrivillig deltid ble redusert fra 49 til 31 personer i løpet av året, og at den skjulte arbeidskraftreserven dermed hadde blitt redusert fra 14,3 til 8,9 årsverk.

Prosjektledelsen i Songdalen peker i sin rapport på at en forutsetning for å nå målet om 75 % gjennomsnittlig stillingsstørrelse krever at sektoren tilføres midler tilsvarende 5,5 årsverk. «For å nå målet må det bevilges midler og vedtas politisk at det ikke ansettes i stillinger under 75 %», heter det i rapporten.

Det prosjektledelsen ikke tar med, er at færre små stillinger også har en økonomisk oppside. Færre stillinger gjør turnoveren lavere, og vil føre til at kostnader til rekruttering, opplæring, administrasjon, mm går ned. Vi har i avsnittet om kostnader ved turnover vist til beregninger som konkluderer med at summen av direkte kostnader og tapt produksjon kan anslås til ca 125 000 kr pr nyrekruttering.

I våre samtaler med ledere innenfor barnehager og helse/omsorg kom det fram ulike syn på hvordan heltidssatsingen i kommunen fungerte. Noen la vekt på at større stillinger ga mer stabil bemanning og gjorde det lettere å arbeide med kvalitetsforbedringer, mens andre mente man ble «låst til» å øke stillingsandelen til ansatte som «egentlig ikke passet inn» i stedet for å kunne rekruttere nye, motiverte medarbeidere.

I Songdalen var det ifølge KS-statistikken i 2014 77 ansatte som hadde stillingsstørrelser under 50 %. Dette omfatter riktignok alle sektorer, ikke bare helse og omsorg. Dersom vi antar at heltidsstrategien i Songdalen får disse til å øke stillingsstørrelsen med i gjennomsnitt 25 prosentpoeng vil det representere anslagsvis 18-19 nye årsverk. Antall ansatte vil bli redusert med ca 25 personer, gitt at gjennomsnittlig stillingsstørrelse kommer opp i 70 %. Med samme gjennomsnittlige turnover som tidligere, tilsvarer det et behov for 3 færre nyrekrutteringer pr år. KOSTRA-tall viser at gjennomsnittlige administrasjons-kostnader er ca 46 000 kr pr stilling i Songdalen. Basert på dette, og skjønnsmessig korrigert for antatte stordriftsfordeler i administrasjonen, vil summen av reduserte turnover- og administrasjonskostnader vil være 1-1,5 mill kr.

Heltid-deltid i Bømlo kommune

Andelen deltidsstillinger er større også i Bømlo kommune enn i den norske gjennomsnittskommunen, 71 % i Bømlo mot 61 % på landsbasis. Det er særlig helse og omsorgssektoren som drar opp deltidsandelen i Bømlo, med 86 % deltidsstillinger mot gjennomsnittet på 74 %. Men fra 2010 til 2014 har andelen som har heltidsstilling økt med ca 2 prosent, mens andelen ikke har endret seg på landsbasis.

I Bømlo var andelen heltidsstillinger (her definert som mer enn 80 % stilling) 35,7 % i 2010 og 37,5 % i 2014. Reduksjonen har kommet blant de som har hatt stillingsprosjekter mellom 30-70 % (fra 31,5 % i 2010 til 27,9 % i 2014). Andelen som har små stillinger (mindre enn 30 %) har økt med ca 2 % fra 2010-2014.

Fra oversiktene vi har mottatt fra Bømlo kommune fremgår det at man de seneste årene løpende har 300-350 ansatte som arbeider mindre enn 10 % stilling. Disse kategoriseres som «tilfeldig timeløna og timelister (assistent i skule og helse), støttekontakt».

Fra 2013 til 2014 ble antall ansatte i Bømlo kommune redusert fra 1251 til 1146. Hvis en antar at økningen i andelen i heltidsstillinger stod for ca 25 % av dette, tilsvarer det 25 personer. Med samme gjennomsnittlige turnover som tidligere, tilsvarer det et behov for 3 færre nyrekrutteringer pr år. KOSTRA-tall viser at gjennomsnittlige administrasjons-kostnader er ca 36 000 kr pr stilling i Bømlo. Basert på dette, og skjønnsmessig korrigert for antatte stordriftsfordeler i administrasjonen, vil summen av reduserte turnover- og administrasjonskostnader vil være 1 mill kr.

7.5 Kompetanseheving med egne ressurser

I trepartssamarbeidet er kompetanseheving for kommunens egne ansatte et sentralt satsingsområde. Målsettingen om å satse på egne ansatte og tiltak for å heve kompetansen deres er to sider av samme sak. I vår kontakt med Lunner, Songdalen og Bømlo kommuner har det blitt dokumentert omfattende prosjekter for å tilby ansatte utdanning og videreopplæring. Delvis skjer kompetansearbeidet i samarbeid med skoler og universiteter, og delvis skjer det med bruk av egne ressurser. Vårt anliggende nå er å se på om disse strategiene bidrar til å styrke kommunenes økonomi. Men først skal vi se på hvordan kompetansearbeidet drives i de tre kommunene.

Kompetansetiltak i Lunner kommune

Kompetansearbeidet i Lunner kommune skjer gjennom tre hovedsatsinger; 1) medarbeiderskapskurs, 2) Lea'n i Lunner og 3) en strategisk kompetanseplan. Alle (ny)ansatte gjennomgår et tre dagers medarbeiderskapskurs, hvor et hovedmål er å

sette den ansattes situasjon og tjenestested inn i den helhetlige Lunner kommunesammenhengen. Hva er det totale tjenestetilbudet i Lunner kommune, hvem gjør hva og hvordan inngår min jobb i dette? Lea'n i Lunner er et tilpasset system for kontinuerlig forbedringsarbeid på tjenestestedene, mens strategisk kompetanseplan inneholder oppdaterte oversikter over all tilgjengelig kompetanse i kommunen, framskrivninger av behovssituasjonen og (del)mål for kompetanseutvikling. Medarbeiderskapskursene og Lea'n i Lunner er beskrevet grundigere i neste kapittel – «Er medbestemmelse årsak til innsparinger?»

I arbeidet med å bygge kompetanse blant medarbeiderne satses det systematisk på å bruke egne ansatte i opplæringen. Praksisen er godt utviklet innenfor hver enkelt sektor, mens bruk av egne ansatte til kompetanseutvikling i liten grad skjer på tvers av sektorer.

Kompetansetiltak i Songdalen kommune

Songdalen kommune har de siste årene gjennomført en storstilt satsing på å utdanne assistenter og ufaglærte til fagarbeidere. I perioden 2011-2014 tok 50 assistenter utdanning som fagarbeidere. I en av barnehagene hadde 11 av 12 assistenter nå fagbrev, mens det totalt er 64 prosent av assistentene i barnehagene som nå har fagbrev som barne- og ungdomsarbeidere. Innenfor renholdsområdet har 48 % blitt fagarbeidere, og innen helse og omsorg er nå andelen med fagbrev 76 %.

Kompetanseheving blir sett på som det kanskje viktigste tiltaket i kommunens nærværprosjekt, i utviklingen av kvaliteten på tjenestene, og for å gjøre medarbeiderne stolte og kompetente i jobbene sine. Det har også ført til mer stabil bemanning og mindre turnover på tjenestestedene.

Helse og omsorgsenheten i Songdalen har et Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester med egne ansatte som bidrar til opplæring og videreutdanning av medarbeiderne i enheten.

Oppdraget som Utviklingssenter kommer fra Helsedirektoratet, og senteret samarbeider tett med de 14 øvrige kommunene i Vest – Agder samt Universitetet i Agder, Sørlandet sykehus og Fylkesmannen i Vest-Agder.

Det gjennomføres regelmessige samlinger i ulike nettverk, og øvrige tiltak for kompetanseutvikling.

Kompetansetiltak i Bømlo kommune

Bømløs kompetansearbeid har de siste årene blitt særlig konsentrert om videreutdanning av kommunens mellomledere. Bakgrunnen for prioriteringen er ifølge ledelsen i kommunen at man ligger ganske høyt når det gjelder andelen fagarbeidere, mens man ligger lavt på andel med høyere utdanning (ca 20 % mot et gjennomsnitt på 30 % i kommunesektoren).

Det pågår nå et omfattende lederutdanningsprogram innenfor helse og omsorgssektoren, hvor rundt 30 mellomledere deltar i et prosjekt i regi av Høgskolen i Hedmark, Ressurssenter for omstilling i kommunene og Fagakademiet. Det er satt av egne stimuleringsmidler til prosjektet i den lønnspolitiske handlingsplanen for kommunen. De som tar 15 studiepoeng får et ekstra lønnstillegg på 5 000 kr pr år, 30 poeng gir 10 000 kr og 60 poeng gir 20 000 kr i tillegg utover det som avtales forøvrig i lønnsoppgjøret.

Det er opprettet en felles FOU-enhet mellom Bømlo kommune (blant flere), Helse Fonna HF og Høgskolen på Stord, og kommunenes kompetanseplaner oppdateres årlig.

Økonomiske konsekvenser

Felles for de tre kommunene er at kompetanseheving inngår som en sentral del av trepartssamarbeidet. På kort sikt fører de ulike satsningene til økte utgifter for kommunene. Men det er stor enighet om at det alt i alt er større gevinster å hente. Mer kompetente medarbeidere gir bedre tjenester, lavere sykefravær, mer stabil bemanning og mer fokus på utvikling, mv. Og det vil føre til at kommunene kan løse flere oppgaver med egne ansatte i stedet for å kjøpe dem inn.

I avsnittene foran har vi estimert effekter av lavere sykefravær, lavere AFP-uttak, lavere turnover og større stillinger. Omfanget av konsulentbruk i kommunene kan være et annet mål på økonomiske effekter av å satse på egne, kompetente medarbeidere. I KOSTRA finner vi oversikter over hvor stor del av budsjettene sine (driftsutgifter totalt) norske kommuner bruker på konsulenttjenester. For «våre» tre kommuner ser bildet slik ut:

Lunner kommune	0,4 %
Songdalen kommune	0,7 %
Bømlo kommune	0,4 %

Gjennomsnittet for norske kommuner er 1,2 %. Mer presist enn å sammenligne med landsgjennomsnittet, er å sammenligne med kommuner som ligner på «våre» tre kommuner. Det finner vi ved å se på tallene for de såkalte KOSTRA-gruppene, dvs SSBs gruppering av tilnærmet like kommuner. I Lunners tilfelle er gjennomsnitt for landet og for KOSTRA-gruppe det samme; - 1,2 %. For Songdalen er gjennomsnittet i deres KOSTRA-gruppe 1,0 %, mens det for Bømlo er 0,8 %.

De tjenestekjøpene som inngår i disse tallene er i kommuneregnskapene fordelt på åtte-ti ulike poster. Ikke alle er like relevante for vårt formål, og dessverre rapporteres det ikke på enkeltformål. Etter en gjennomgang har vi valgt å legge til grunn at

halvparten av tjenestekjøpene er konsulentbruk innenfor områder som kommunene kunne løst med egne ansatte, dersom de satset bevisst på det. Da ser tallene slik ut:

Lunner kommune brukte i 2014 0,2 % av totale driftsutgifter til å kjøpe inn konsulenttjenester, og det tilsvarte ca 1,2 mill kroner. Dersom de hadde kjøpt i samme omfang som gjennomsnittet for sin KOSTRA-gruppe (0,6 %), ville kostnadene vært på ca 3,6 mill kroner. Besparelsen anslås til ca 2,4 mill kr.

Songdalen kommune brukte i 2014 0,4 % av totale driftsutgifter til å kjøpe inn konsulenttjenester, og det tilsvarte ca 1,6 mill kroner. Dersom de hadde kjøpt i samme omfang som gjennomsnittet for sin KOSTRA-gruppe (0,5 %), ville kostnadene vært på ca 2,3 mill kroner. Besparelsen anslås til ca 0,7 mill kr.

Bømlo kommune brukte i 2014 0,2 % av totale driftsutgifter til å kjøpe inn konsulenttjenester, og det tilsvarte ca 1,6 mill kroner. Dersom de hadde kjøpt i samme omfang som gjennomsnittet for sin KOSTRA-gruppe (0,4 %), ville kostnadene vært på ca 3,2 mill kroner. Besparelsen anslås til ca 1,6 mill kr.

7.6 Transaksjonskostnader

Som vi har sett, velger våre tre kommune å satse på egne ansatte og på utvikling av tjenesteproduksjonen gjennom et aktivt trepartssamarbeid. 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 («Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranseutsetting», februar 2014). 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. Detter er knapt 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, og 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 de tre kommunene i vår studie 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 verken i Lunner, Bømlo eller Songdalen 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 illustrasjonens skyld kan vi tenkes oss at «våre» tre kommuner konkurranseutsetter halvparten av alle tjenester innen helse og omsorg. I 2014 hadde Lunner kommer ca 193 mill kr., Songdalen hadde ca 116 mill kr og Bømlo ca 298 mill kr. i brutto driftsutgifter innenfor helse og omsorg. Med 4 % administrasjonskostnader på halvparten av disse volumene ville vi snakket om hhv 3,8 mill kr i Lunner, 2,3 mill kr i Songdalen og 5,9 mill kr i Bømlo. Dette er kostnader som man slipper ved ikke å konkurranseutsette.

7.7 Få konflikter og konfliktsaker

I første del av denne rapporten beskriver vi grundig hvordan trepartssamarbeidet i Lunner, Songdalen og Bømlo 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 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 i Lunner, opplæringen av mellomledere i Bømlo og Nærværprosjektet i Songdalen settes eget tjenestested inn i kommunens helhetlige organisasjon, og utfordringene ses i sammenheng med dem 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 i Lunner og Songdalen 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.

I Lunner trekkes særlig 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). Det samme skjedde da Songdalen måtte redusere aktiviteten i 2014.

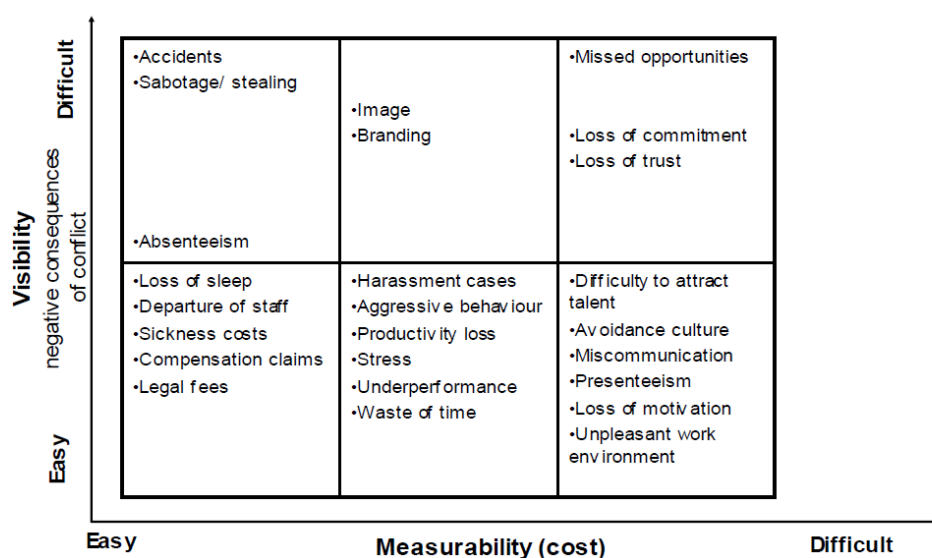
Arbeidet med å finne omforente løsninger basert på lokal involvering og størst mulig jobbtrygghet reduserer konfliktnivået, samtidig som utfordringene kan ses i forhold til hele kommunens organisasjon.

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.

Helmut Buss³¹ har laget en tabell som beskriver ulike typer kostnader ved konflikter. Figuren er basert på at kostnadene kan være mer eller mindre synlige og mer eller mindre målbare:

³¹ Buss, Helmut: "Measuring and reducing the cost of conflict at work in UNHCR, the business case of conflict management". IUKB Sion, Sveits, 2009

Figur 4. Kostnader ved konflikter etter synlighet og målbarhet



I nedre venstre hjørne finner vi kostnader som er lett målbare og godt synlige. Her opptrer variabler som sykefravær, turnover, søvnproblemer og utgifter til rettssaker. Konfliktkonsekvenser som er lette å se, men vanskeligere å måle, er trakassering, produktivitetstap, stress, og «bortkasta tid», Mens konsekvenser som er godt synlige, men nesten umulige å måle, er rekrutteringsproblemer og såkalt «avoidance culture», at de ansatte unngår å engasjere seg i virksomheten.

Konsekvenser som strengt tatt er enkle å måle, men vanskeligere å se (og derfor i praksis vanskelige å måle) er ifølge Buss ulykker og sabotasje.

Endelig fins konfliktkonsekvenser som er både vanskelig å oppdage og vanskelig å måle. Det kan være «tapte muligheter», tillitstap eksternt og internt og tap av engasjement i og for jobben.

Vi spurte en rekke av informantene i kommunene etter stikkord som karakteriserer negative følger av konflikter på arbeidsplassen. Svarene var helt i tråd med tabellen over: Energitalp, slitasje, mister fokus, sykefravær, dårligere tjenestekvalitet, folk «melder seg ut» (tilsvarer «absenteeism» i modellen over), økt afp-bruk, «tærer på alle» («stress»).

Vi ser at informantene i de tre norske kommunene peker på akkurat de samme konsekvensene som figuren, basert på internasjonal forskning om konflikt på arbeidsplassen, skisserer.

Vi kan slå fast at flere av de økonomiske konsekvensene vi har dokumentert; lavere sykefraværskostnader, afp-bruk og turnover er resultater av lavt konfliktnivå på arbeidsplassen. Fravær av konflikt er en «mellomliggende årsak» mellom godt samarbeid på den ene siden og lavt sykefravær, lav turnover og lav afp-bruk på den andre. Godt trepartssamarbeid er igjen årsak til fravær på konflikt.

I tillegg er det mulig å måle noen kostnader som mer direkte er knyttet til konflikter. Det gjelder først og fremst *tidsbruk* på konflikt eller det som kalles «productivity loss» (produktivitetstap) og «waste of time» («bortkasta tid») i modellen over.

Vi har ikke klart å finne noen norske undersøkelser som har beregnet tidsbruk på konflikt i arbeidslivet. Det fins derimot noen internasjonale studier som beregner gjennomsnittlig omfang av tidsbruk på konflikt på arbeidsplassen.

En større komparativ, internasjonal studie er gjort av det amerikanske konsulentbyrået CPP i samarbeid med det nederlandske organisasjonspsykologfirmaet OPP. Den er presentert i rapporten *Workplace Conflict and how businesses can harness it to thrive*.³² Rapporten er basert på surveyundersøkelser der 5000 respondenter er spurt. Her går det fram at gjennomsnittlig tidsbruk på jobbkonflikt i de ni studerte landene er 2,1 timer i uka. Tallet varierer en del fra land til land. Det er høyest i Irland (3,3 timer) og lavest i Nederland (0,9 timer). Det eneste skandinaviske landet i undersøkelsen er Danmark. Her svarer respondentene i gjennomsnitt at de bruker 1,8 timer i uka på konflikthåndtering på arbeidsplassen.

Samtidig fikk de spurte i den internasjonale studien et mer upresist spørsmål om hvor ofte de må håndtere konflikter på jobben. Vi har stilt de ansatte i Bømlo og Songdalen de samme spørsmålene og fått følgende svar, her sammenliknet med de internasjonale gjennomsnittstallene.

³² https://www.cpp.com/pdfs/Cpp_Global_Human_Capital_Report_Workplace_Conflict.pdf

Tabell 21. Svar på spørsmålene «Hvor ofte må du håndtere konflikt på arbeidsplassen?» og «Hvor mye tid vil du anslå at du sist uke brukte på å takle/håndtere konflikt på arbeidsplassen? Angi i timer». Etter kommune. Prosent.

	Bømlo	Songdalen	Internasjonalt gjennomsnitt ³³	Danmark ³⁴
Ja, alltid	1	1	8	
Ja, ofte	10	10	21	
Ja. I blant	68	62	57	
Nei, aldri	21	28	14	
Sum	100	100	100	
Tid brukt på konflikt sist uke. Timer.	1,0	0,8	2,1	1,8

Vi ser altså at på begge spørsmålene ligger Bømlo og Songdalen klart under det internasjonale gjennomsnittet. Det er også verdt å merke seg at flere undersøkelser viser at konfliktnivået normalt er høyere i offentlig sektor enn i privat. En studie fra New Zealand viser f.eks. at det var en vesentlig høyere andel offentlige enn privat ansatte som svarte at de hadde opplevd (negative) arbeidskonflikter i løpet av det siste året.³⁵

Den samme forskjellen mellom offentlig og privat sektor går fram av Statistisk sentralbyrås arbeidsmiljøundersøkelse fra 2013. Der er det ikke spurt om «opplevd konflikt» allment, men om man «opplever dårlig forhold mellom ansatte». Mens prosenten for «alle næringer» er 22 prosent, er tallene for de store «offentlige næringene» undervisning og helse/sosialtjenester henholdsvis 29 og 30 prosent.

Dette betyr at når vi sammenlikner konflikt i våre kommuner med internasjonale tall fra «alle næringer» blir innsparingene sannsynligvis undervurdert.

Vi tar utgangspunkt i konfliktnivået i landet som likner mest på oss, Danmark. Våre sørlige naboer bruker i gjennomsnitt 1,8 timer i uka på konflikt. Det betyr at Bømlo kommune på grunn av lavt konfliktnivå får omprioritert 0,8 timer per ansatt i uka fra konflikthåndtering til produktivt arbeid. Hvis vi regner med 45 ukers arbeidsår tilsvarer det 36 timer i året. Ettersom Bømlo har om lag 700 årsverk betyr det at 25000 timer frigjøres. Med en samlet timekostnad på 360 kroner. Det betyr at kommunen får frigjort arbeidstid verdt 9 millioner kroner i løpet av år.

³³ Tall hentet fra rapporten *Workplace Conflict and how businesses can harness it to thrive*. CPP 2009.

³⁴ Tall hentet fra rapporten *Workplace Conflict and how businesses can harness it to thrive*. CPP 2009.

³⁵ FairWay Resolution: *Conflict in New Zealand Workplaces Study*. August 2014

Tilsvarende beregning for Songdalen viser at hver ansatt får frigjort i gjennomsnitt 1,0 time i uka. Det betyr 45 timer i året. Songdalen har i alt om lag 420 årsverk. Det betyr 18 900 frigjorte timer. Med en anslått samlet timekostnad på 360 kroner tilsvarer det en innsparing på 6,8 millioner kroner i året.

I tillegg kommer innsparingene på sykefravær, turnover og afp-bruk som i alle fall delvis skyldes det lave konfliktnivået.

Dette regnestykket viser hvor enormt stor betydning redusert konfliktnivå i en organisasjon har for produktiviteten. Men tallene er usikre, blant annet fordi vi bare har sammenlikningsgrunnlag fra utenlandske undersøkelser.

Kostnader ved rettsbehandling

I enkelte situasjoner ender en konflikt i rettsapparatet. Da påløper nye utgifter til advokater etc. Vi har sett på noen slike saker.

I juni 2015 tapte Kristiansund kommune en sak mot en oppsagt brannmann i Frostating lagmannsrett.³⁶ Bakgrunnen var en mangeårig konflikt i kommunens brannvesen. Episodene som utløste oppsigelsen skjedde i 2013 og brannmannen ble oppsagt i februar 2014. Det het i oppsigelsen:

Oppsigelsen begrunnes ut fra bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 15-7, nr 1, og vurderes som saklig ut fra følgende forhold:

Din nektelse av å følge brannsjefens beordring om overflytting fra Vaktlag 1 til Vaktlag 2 og med bakgrunn i

Kristiansund kommunes tilrettevisning i advarsel dat. 08.05.13»

Brannmannen tok oppsigelsen til domstolene, tapte i Tingretten, men vant fram i Lagmannsretten som først slo fast at brannmannens handlinger var uakseptable. Men domstolen sier likevel:

Lagmannsretten har imidlertid etter en helhetsvurdering kommet til at det ikke foreligger tilstrekkelig saklig grunn for kommunens oppsigelse av A.

I den forbindelse viser lagmannsretten først til at det er visse nyanserende og formildende omstendigheter knyttet til begge episodene, som gjør at de fremstår som mindre alvorlige enn det de ellers ville vært. Det er også visse ting å utsette på arbeidsgivers håndtering av begge de aktuelle episodene. Lagmannsretten viser til det som er sagt ovenfor.

³⁶ LF-2015-23445

Dernest er det av stor betydning for lagmannsretten at terskelen for oppsigelse må være høy i en sak som denne. A har arbeidet i brann- og redningsetaten i 31 år. Det har etter det som er opplyst ikke vært noe å utsette på ham frem til 2013 og de episodene som han da pådro seg. Kollegene har jevnt over gitt ham gode skussmål. A har ingen annen arbeidserfaring enn fra brann- og redningsetaten, og i hans alder er det realistisk sett små utsikter til at han kan kvalifisere seg til og få annet arbeid. Oppsigelse vil høyst sannsynlig føre ham inn i arbeidsledighet.

Det er heller ingen uoverkommelige problemer knyttet til at A kommer tilbake til arbeidsplassen. Han er en ressurs for kommunen. Med ett mulig unntak har kollegene uttrykkelig uttalt at de ikke vil ha problemer med at A kommer tilbake. Tvisten synes ikke å ha skapt fronter mellom kollegene på arbeidsplassen. Forholdet til brannsjefen som overordnet må man kunne forvente håndteres profesjonelt.

Retten gir altså kommunen (arbeidsgiver) ansvaret for at problemene ikke er håndtert på en god nok måte og fikk eskalere. Oppsigelsen er derfor ugyldig.

Retten dømte Kristiansund kommune til å betale saksomkostninger på 212 812 kroner. Hvis vi antar at kommunens saksomkostninger er om lag de samme, har bare rettsbehandlingen av konflikten kostet kommunen 425 000 kroner. I tillegg kommer betydelige direkte og indirekte kostnader av den typen vi drøftet over.

I en annen oppsigelsessak, som gikk for Borgarting lagmannsrett i Oslo³⁷, tapte Staten v/BUFetat i mars 2015 mot en tjenestemann med støtte fra sin fagforening Parat. Tjenestemannen (som er en kvinne) ble oppsagt etter at hennes stilling «falt bort» på grunn av nedleggelse av en institusjon. Saken ble ført etter Tjenestemannslovens bestemmelser om fortrinnsrett til ny stilling ved oppsigelse, så rent juridisk er den ikke relevant for kommuner. Men vårt poeng her er å vise kostnaden ved konflikter som ikke blir løst og havner i domstolene.

Saken handler i kortform om en tjenestemann som ved nedlegging av arbeidsplassen fikk et tilbud om ny stilling som hun anså ikke var «likeverdig» fordi reiseveien ble urimelig lang (sju timer). Deretter ble hun oppsagt fordi arbeidsgiver mente det ikke fantes annet «passende arbeid» for henne.

Det avgjørende for utfallet av saken var for det første at retten var enig med miljøarbeideren at den tilbudte stillingen *ikke* var likeverdig og at hun dermed hadde rett til å avslå den. Videre mener Retten at selv om det sannsynligvis ikke fantes annen «passende stilling», hadde arbeidsgiver ikke vurdert om det fantes andre mulige løsninger for tjenestemannen før de gikk til oppsigelse.

³⁷ LB-2014-188396

Staten ble dømt til å betale kvinnens saksomkostninger på til sammen 295 408 kroner. I tillegg ble hun tilkjent 20 000 kroner i oppreisning for den ulovlige oppsigelsen. Hvis vi antar at etaten selv hadde om lag like høye advokatutgifter som kvinnen blir de samlede utgiftene rundt 610 000 kroner.

En tredje sak ble pådømt i Hålogaland lagmannsrett i mai 2015.³⁸ Den dreide seg om en ansatt på et asylmottak som ble overtatt av en kommune fra en privat driver høsten 2013. Kort tid etter overtakelsen ble den ansatte avskjediget av kommunen på grunn av flere påståtte, alvorlige forhold, blant annet vold og trusler mot beboere på mottaket.

Den avskjedigete mannen gikk til retten og tapte (med dissens) i Tingretten. I Lagmannsretten vant han derimot fram. Retten la dels til grunn at saksbehandlingen hadde vært svært uryddig, men først og fremst mente dommerne at de omstridte episodene ikke var dokumentert for retten på en akseptabel måte. De konkluderte med at «samlet er lagmannsretten kommet til at det ikke er alminnelig sannsynlighetsovervekt for noen av kommunens påberopte grunnlag for avskjed eller oppsigelse.»

Saken fikk alvorlige økonomiske konsekvenser for kommunen (som er anonymisert i dommen). Den ble dømt til å betale 300 000 kroner i erstatning til saksøkeren og til å dekke hans saksomkostninger, i alt 422 727 kroner. Hvis vi antar at kommunen har hatt like høye utgifter til advokathjelp, blir de samlede kostnadene rundt 1,15 millioner kroner, som den aktuelle kommunen uten tvil kunne brukt på bedre formål.

Men selv uten rettsbehandling kan slike konflikter bli svært kostbare. I 2012 ble en langvarig konflikt i Midt-Telemark Brann og Redning omsider avsluttet før den havnet i rettsapparatet. Lokalavisa Kanalen³⁹ har beregnet kostnadene ved konflikten. To runder med SAMT (bedriftshelsetjenesten i Midt-Telemark), rapporter og oppfølging kostet Nome kommune om lag 100 000 kroner. I 2012 utarbeidet Arbeidstilsynet en rapport, som riktignok ikke ble belastet kommunen, men som tilsynet selv anslo kostet om lag tre månedsverk. .

Resultatet av Arbeidstilsynets rapport var en rekke pålegg til kommunen, blant annet måtte det leies inn en «nøytral tredjeperson» fra BP Personal og Analyse til å forsøke å løse konfliktene. Det kostet 240 000 kroner. Kommunen søkte dessuten juridisk bistand fra KS. Regningen derfra var ikke helt klar da Kanalen skrev sin reportasje, men ble anslått til om lag 100 000 kroner. Til slutt vedtok formannskapet enstemmig å løse konflikten ved å fjerne brannsjefen. Han fikk en etterlønn på 640 000 kroner. Til sammen påløp det altså direkte utgifter på over en million kroner på grunn av striden. I tillegg kom naturligvis alle interne kostnader av den typen vi drøftet over.

³⁸ LH-2015-14690

³⁹ Kanalen, 21. november 2012, side 6-7

Ingen av kommunene i denne studien har hatt saker i retten de siste fem årene. Ettersom rettstvister mellom kommuner og deres ansatte ikke er særlig vanlige, er det neppe mulig å slå fast at de gode samarbeidsforholdene er årsak til fravær av rettssaker. Men det er svært sannsynlig at det er en medvirkende årsak.

7.8 Oppsummering økonomiske effekter

I avsnittene foran har vi i tur og orden sammenlignet «våre» tre kommuner med den norske gjennomsnittskommunen på områder hvor forskjellene etter vårt syn er påvirket av et godt trepartssamarbeid. Resultatene kan sammenfattes lik:

Mindreforbruk	Lunner (mill kr)	Songdalen (m. kr)	Bømlo (mill kr)
Sykefravær	- 3,0	- 6,0	- 10,0
AFP	- 3,3	- 2,0	- 1,0
Turnover	- 4,0	- 3,0	+ 2,5
Heltid-deltid	- 1,5	- 1,5	- 1,0
Konsulentbruk	- 2,4	- 0,7	- 1,6
Anbudskostnader	- 3,8	- 2,3	- 5,9
Redusert konflikt		- (6,8) ⁴⁰	- (9,0) ⁴¹
Totalt	- 18,0	- 15,6	- 17,0
Andel av kommunenes totale driftsutgifter	- 3,0 %	- 3,4 %	- 2,1 %

Som vi ser, er det betydelige økonomiske gevinster som følge av lavere sykefravær, mindre AFP-bruk, lavere turnover, mindre deltid, mindre konsulentforbruk, og fravær av transaksjonskostnader for konkurranseutsetting. På grunn av den store usikkerheten som er knyttet til anslagene for besparelser fra mindre konflikter, har vi valgt å ikke ta disse med i denne oppsummeringen.

Selv om det er noe usikkerhet også for anslagene på de øvrige områdene, viser våre beregninger at de tre kommunene har 15-20 mill kr mer pr år å bruke til å gi innbyggerne et godt tjenestetilbud. Blant kommunenes politikere, ledere og fagforeninger er det stor enighet om at dette er gevinster fra et godt trepartssamarbeid. Samarbeidet bidrar til mer kompetente og myndiggjorte ansatte, bedre arbeidsmiljø og bedre prosesser for å løse kommunens utfordringer.

Det er også verdt å merke seg at dette skjer i kommuner som ikke har spesielt god økonomi. Tvert i mot har alle våre kommuner hatt behov for innstramminger i driften i den perioden vi har undersøkt.

Vi ser også at innsparingene relativt sett er større i Songdalen og Lunner enn i Bømlo. Tidligere har vi sett at målingene av samarbeidets styrke viser noe lavere nivå i Bømlo enn i de to andre kommunene. Det betyr altså at i kommunene med tette samarbeid

⁴⁰ Disse tallene er så usikre at vi ikke vil regne dem inn i totalinnsparingene.

⁴¹ Disse tallene er så usikre at vi ikke vil regne dem inn i totalinnsparingene.

er også innsparingene relativt sett størst. Dette funnet bygger opp under vår hovedkonklusjon: Samarbeid lønner seg, sterkere samarbeid lønner seg enda mer.

Samtidig er det viktig å minne om at det er viktige effekter som det ikke er mulig, eller ønskelig, å tallfeste. Klarest illustreres det i spørsmålet om konkurranseutsetting. I den nevnte 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.

8 Er medbestemmelse årsak til innsparinger?

Som vi har sett, scorer både Lunner, Songdalen og Bømlo kommuner høyt på målinger av styrken i partssamarbeidet. Vi har også vist at de tre kommunene i all hovedsak har lavere sykefravær, lavere AFP-bruk, lavere turnover, høyere andel hele stillinger, mindre konsulentbruk og mindre kostnader i forbindelse med konflikt og konkurranseutsetting enn gjennomsnittskommunen.

Spørsmålet er så om vår gjennomgang dokumenterer en årsakssammenheng. Er det slik at disse kommunenes kostnadseffektive drift *skyldes* partssamarbeidet?

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

I tillegg har vi vurdert kausalitet ved å ta utgangspunkt i teorier som begrunner en årsakssammenheng mellom medbestemmelse og realiserte kostnadsbesparelser – og så sett på om våre kvalitative intervjuer med ledere og tillitsvalgte - og andre data fra kommunene - 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 Ravn (henvisning) som hevder at tre trekk ved norske partssammensatte modellen bør kunne gi innsparinger. Det handler om *produktivitet*, *profesjonalisering* og *innovasjon*.⁴²

8.1 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 ifølge 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.

⁴² Ravn, J (2012) Quo vadimus? Tre scenarioer for samarbeidsmodellen i fremtidens arbeidsliv. *Magma* 4/2012, s. 68-77

Både Lunnens medarbeiderskapskurs, Songdalens utvidede administrasjons-utvalg og Bømløs medråderettsmøter baseres på systematisk involvering av de tillitsvalgte og medarbeiderne på alle nivåer i kommunene. Dette gjør nødvendig omstillingsarbeid lettere å gjennomføre.

I en omtale på Kommunaldepartementets nettside er Lea'n i Lunner 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.⁴³

I alle de tre kommunene er ledere på alle nivåer samstemte om at de store kutt og endringer som har blitt gjennomført uten konflikter ikke hadde vært mulig uten samarbeidet med de ansatte og deres tillitsvalgte. Nedbemanning har skjedd uten store stridigheter.

Flere mellomledere uttrykte seg slik i intervjuer med dem: «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»

Andre formulerte seg slik: «Når vi får pålegg om kutt, diskuterer vi med de tillitsvalgte og spør oss selv: Hvordan skal vi gjøre dette? Vi løser ting i fellesskap, uten konflikter og frustrasjoner.»

Og: «Vi tok ned antall nattevakter fra fire til tre. Det var ikke populært, men vi sparte mye penger. Det hadde ikke vært mulig uten å ha de tillitsvalgte, som så at dette var nødvendig for å holde budsjettene, på laget.»

Eller: «De tillitsvalgte og jeg diskuterte arbeidsavtale. De så det samme som meg, det var ikke så veldig mange fornuftige løsninger. Når det skulle iverksettes, kunne jeg si: Dette har dere vært med på sjøl»

⁴³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/nytt-fra-saman-om-ein-betre-kommune1/eldre-utgaver-av-nyhetsbrev-sammen-om-en-bedre-kommune/nytt-fra-saman-om-ein-betre-kommune-febr/lean-i-lunner/id713250/>

Endelig var det en leder som understreket at det er en balansegang for tillitsvalgte å involvere seg med ledelsen på denne måten: «Men de har ved flere tilfeller vært helt avgjørende for å unngå store konflikter.»

Denne mekanismen ble av andre beskrevet slik: «Det holdes partsmøter 1-2 ganger i måneden som fører til at hovedtillitsvalgte og tillitsvalgte får en bedre forståelse av kommunens posisjon. Budsjettarbeidet starter med åpne samtaler med hovedtillitsvalgte. Vi har derfor sluppet omkamper og konfliktorienterte oppslag i avisene.»

8.2 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 Grimsø 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 viser at Lunner, Songdalen og Bømlo kommuner satser mye på å gjøre medarbeiderne faglig kompetente. Kommunene legger vekt på å utnytte både formell kompetanse og realkompetanse, på videreutdanning og at på at de ansatte gjennom medarbeiderskapskurs eller lignende skal gjøres i stand til å se helheten.

Vi viser her til vår drøfting av kommunenes kompetansetiltak i kapittel 6.

Det andre funnet i våre intervjuer er at informantene mener partssamarbeidet og involveringen gir *bedre* tjenester. En rektor 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, 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.

En av flere begrunnelser for Heltidsprosjektet i Songdalen er at det skal gi bedre tjenester til brukerne. Fafo skriver i *Saman om ein betre kommune. Dyppdykk i 16 kommuner* at prosjektet startet i 2009, og da var hensikten primært å redusere omfanget av uønsket deltid. I 2012 ble effektivitet og tjenestekvalitet trukket sterkere inn som motiv. Kommunen ville utvikle en heltidskultur og satte seg ambisiøse mål for å redusere deltid, også for å skape mer stabilitet i tjenestene og sikre at brukerne får færre folk å forholde seg til. Det ble dessuten lagt stor vekt på videreutdanning og kompetanseutvikling, for å få sykefraværet ned og tjenestekvaliteten opp.

8.3 Innovasjon

Ravns tredje moment er innovasjon. Han peker på at norsk arbeidsliv skårer lavt på OECDs indeks over innovasjoner og nyskaping målt med de kriterier 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.

Den norske typen innovasjon er ganske enkelt så intern og integrert i organisasjonen at det ikke passer inn i OECDs indeks.

Samarbeidet i Lunner, Songdalen og Bømlo drives på denne måten, som 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. I en omtale av Lea'n i Lunner 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

Et av nærværprosjektene i Songdalen (Verdiprosjektet i barnehagene), har også et tydelig nedenfra-perspektiv. Prosjektet ble ledet av det overordnede trepartsorganet Administrasjonsutvalget og en partssammensatt prosjektgruppe. Tanken var at de ansatte i barnehagene selv skulle komme med forslag til hvordan nærværet kunne økes. I prosjektmandatet ble det understreket «at de lokale prosjektene selv kommer med forslag til hvordan prosjektet kan drives fremover.» Og i sin rapport fra prosjektet skriver forsker Trond Stalsberg Mydland:

Delprosjektgruppene (som består av lokale ansatte, vår anm.) har utgjort basisen i arbeidet i Verdiprosjektet. Det er nærværarbeidet i delprosjektene og deres arbeid med å bringe dette videre inn i kollegiet på arbeidsplassen som har vært kjernen i Verdiprosjektets aktivitet.

Et sentralt innovasjonselement i Bømlo er den kreative bruken av den egenutviklede arbeidsmiljøundersøkelsen. Resultatene blir hvert år tolket av den lokale ledelsen og tillitsvalgte på hvert tjenestested i fellesskap. Tolkningene blir deretter presentert for de ansatte i form av to punkter der det går bra og to punkter der noe må gjøres. Personalet i plenum bestemmer deretter hvilke tiltak som skal settes i verk på de områdene der forbedringer trengs. Den illustrerer hvordan det satses både på samarbeid med tillitsvalgte og egne krefter i utviklingen av kommunen som arbeidsplass.

Det er også riktig å si at trepartssamarbeidet på kommunenivå *i seg selv* er en viktig innovasjon. Og som vi viser i denne rapporten, det er en lønnsom innovasjon,

8.4 Institusjonalisering og lavt konfliktnivå

Et 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.

Denne institusjonaliseringen gir et lavt konfliktnivå som i seg selv gir innsparinger. Men i tillegg er «mangel» på konflikt en viktig mellomliggende årsak mellom godt partssamarbeid og innsparinger. Mange informanter peker på godt partssamarbeid er viktig for å hindre mindre uenigheter og tilfeldig misnøye i å vokse til alvorlige konflikter. Høy tillit mellom ledelse og tillitsvalgte gjør det mulig å gripe fatt i saker på

et tidlig tidspunkt. Dessuten gjør denne tilliten det mulig for tillitsvalgte å bidra til å løse vanskelige konflikter og konflikter som kan bli vanskelige. Det skyldes at de i mange tilfeller representerer interessene både til dem som står i konflikt og de ansatte som på ulike vis rammes av konflikten.

På denne måten kan vi vise at det som skjer i Lunner, Songdalen og Bømlo er i tråd med teori om hvorfor det er en sammenheng mellom medbestemmelse på den ene siden og kostnadsbesparelser og kvalitet på den andre. Det styrker en konklusjon om at det er en årsakssammenheng mellom medbestemmelse og effektivitet, altså at involvering og partssamarbeid gir høyere kvalitet og lavere utgifter.

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