

Dag Runar F. Jacobsen

**Tjenestemannsorganisasjoner og nasjonal
forvaltningspolitikk:**

Modernisering med en hånd på rattet og en fot på bremsen?

Avhandling levert til vurdering for Dr.Polit-graden
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Universitetet i Bergen

Forord

Herved settes punktum for et omfattende arbeid som har pågått over lang tid. Dette prosjektet så dagens lys i en fase av livet hvor mange og nye hensyn måtte tas. Det ble ikke færre forpliktelser over årene, og arbeidet med avhandlingen måtte sidestilles med andre oppgaver. Verken undervisning eller utforming og avvikling av nye etterutdanningsemner gjør seg selv. Derfor gjør det ekstra godt å være i havn.

Det hele startet ved LOS – senteret, der jeg hadde tilknytning til et prosjekt under ledelse av Paul G. Roness. Fra 1998 har mitt tilholdssted vært Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, og jeg takker både tidligere og nåværende kollegaer og de ulike instituttstyrerne i denne perioden for den støtten og de mulighetene som ble gitt meg. De siste årene har arbeidet med etter- og videreutdanning vært en betingelse, men også en inspirasjon til stor nytte for ferdigstillingen av avhandlingen.

Mine veiledere har vært Paul G. Roness og Per Læg Reid. Begge har gjort en stor innsats over lang tid, bygget på tillit, faglig interesse og aksept for prioriteringenes kunst. Paul G. Roness har med enorm tålmodighet vært faglig veileder og samtalepartner under hele skriveperioden. Jeg vil også takke deltakerne på stabsseminaret som tok seg tid og anledning til å komme med viktige innspill i avslutningsfasen.

I forbindelse med arbeidet har jeg fått tilgang til skriftlig materiale og gjennomført intervjuer med sentrale personer. Jeg vil takke de intervjupersonene som stilte seg til rådighet, og for all den hjelpen jeg fikk i LO Stat, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Seksjon stat, tidligere Akademikernes Fellesorganisasjon, og i det som den gang het Administrasjonsdepartementet.

En stor takk også til familien som krever tid og oppmerksomhet. Maia Malene og Emma Serine er i sin fulle rett, og de har gitt meg både riktige og viktige perspektiver på det hele. Takk til Kari som ikke bare måtte holde ut med sitt eget avhandlingsarbeid, men som har måttet holde ut med et avhandlingsløp til. Jeg vil også takke familiene våre for støtte underveis, og ikke minst min mor fra der hun er og min far fra der han er.

Bergen desember 2005

Dag Runar Furuheim Jacobsen

SUMMARY

This study is inspired by an international school of research that is theoretically informed and empirical oriented, combining political science and organization theory.

The theme of the study is the relationship between the state employees' unions and administrative policy in Norway 1980 – 2004. The unions studied are the Norwegian Federation of State Employees' Unions (Statstjenestemannskartellet, LO Stat), the bargaining cartel for state employees in the Confederation of Vocational Unions (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Seksjon stat, YS-S), and the Confederation of Academic and Professional Unions (Akademikernes Fellesorganisasjon, AF) representing people with higher education.

Two questions are discussed: First, the extent to which the unions responded to and had an impact on administrative policymaking through organized attention, participation and institutional talk. Secondly, the extent to which the results of administrative policymaking affected the unions themselves. The main focus is on the responses and activities of these organizations, which are viewed as institutions. The research questions whether the responses implied that the organizations were either active and aggressive, passive and reactive, or fellow player or opponent.

The essential observation is that it would be inadequate to understand and explain the development, institutionalization and consequences of the administrative policy in the 1980s and 1990s without taking the responses of the unions into consideration. These organizations have actively affected the organizational frame, content and result of administrative policy along three dimensions, even if the political reality also were constructed through political diffusion, authorization and acceptance as a consequence of the passive responses of the unions.

First, the unions have brought in a frame of interpretation that focuses on the political-democratic state in the political discourse, and emphasize political cooperation as one of several considerations. Secondly, all the unions contributed to the shaping of new and very important regulatory frames and guidelines for handling the restructuring of the state. This also included the establishment of the Norwegian Association of Public-Owned Enterprises (Arbeidsgiverforeningen NAVO). Thirdly, these organizations had a lasting focus on structural devolution. These dimensions were important in the construction of the political reality.

The administrative policy also affected the unions themselves, constructing a turning point in the tension between stability and change in the new millennium. The relationship between the unions and this area of politics followed three very different lanes. LO Stat seems to be robust and stable, but might be exposed for privatisation from the inside. YS-S was dramatically changed as a result of the relationship. AF was partly wound up because of the encounter between the historical heritage, routines and inner life of that organization and properties of the policy area.

Thus, the study shows great variations, both between the unions and across time. This count for the degree of impact and which dimensions they influenced, and also to what degree the administrative policy affected the unions. These variations, the visibility, degree of passiveness and active response have been discussed and explained through four varieties of institutional theory. These varieties are a routine perspective, an obligation perspective, an interpretation perspective and a strategic perspective. AF was perceived as the most passive organization, through its narrow self-understanding and routines for wage negotiations. YS-S is seen as the most obligation-oriented party, with increasing ambition as to be an important political actor. LO Stat, in turn, is viewed as the only of these organizations with strong traditions for being a political actor with access to an important political network.

DEL I	10
STUDIENS RAMMER	
KAPITTEL 1	11
INNLEDNING	11
1.1 Tema og studieobjekt.	11
1.2 Problemstilling.....	13
1.3 Begrunnelser og motiv.	13
1.4 Analysetyper og analyseskjema.....	16
1.4.1 Type empiriske studier i avhandlingen.....	21
1.5 Avhandlingens organisering.	22
KAPITTEL 2	24
TEORI	
2.1 Det empirisk- analytiske grunnlaget for tjenestemanns-organisasjonenes rolle og medvirkning	24
2.1.1 Institusjonell teori	24
2.1.2 Handling i tid og utvikling over tid	27
Handlingslogikker.....	28
Historiske forklaringer og utviklingslogikk.....	31
2.1.3 Konstruksjonen av den politiske virkeligheten.	33
2.2 Institusjonell respons og utvikling over tid: fire perspektiver	36
2.2.1 Rutineperspektivet	38
Sentrale dimensjoner.....	38
Stabilitetsorienterte og generasjonsoverskridende endringsprosesser.....	40
Forventninger og implikasjoner.....	42
2.2.2 Pliktperspektivet	43
Sentrale dimensjoner.....	43
Endring gjennom inkrementelle læringsprosesser og økt konfliktnivå.....	44
Forventninger og implikasjoner.....	44
2.2.3 Et fortolkende perspektiv	47
Sentrale dimensjoner.....	47
Interaksjon og institusjonell prat gjennom dialog, samhandling og fortolkende argumentasjon.....	48
Situasjonsbetinget aktivisering og definering av alternativer.....	48
Endringer gjennom samhandling og samtale.....	49
Forventninger og implikasjoner.....	51
2.2.4 Et strategisk perspektiv	53
Sentrale dimensjoner.....	53
Institusjonelt definerte variasjoner, interesser og ressurser.....	54
Meningsforhandling og meningskamp.....	55
Endring gjennom formative prosesser og reproduksjon.....	57
Stiavhengighet.....	57
Politisk reproduksjon, supplering og samhandling.....	58
Forventninger og implikasjoner.....	59

2.3 Oppsummering av hoveddimensjonene i fire teoretiske perspektiv på institusjonell respons og utvikling.....	61
Motiv for handling: identitetsbærende overensstemmelser.....	63
Muligheter for variasjoner i handling: identiteter, regler og situasjoner.....	63
Stabilitet, endring og utvikling.....	64
Forventninger til respons og bruk av styringsformene.....	65
 KAPITTEL 3	 67
 METODE OG ANALYSEOPPLEGG	
3.1 Studiens metodiske rammeverk: casestudiedesign	67
3.2 Hva jeg gjør.....	69
3.2.1 Sentrale data og innsamlingsteknikker.....	69
Skriftlige kilder og dokument	69
Intervju.....	71
3.2.2 Kvalitativ analyse og presentasjon av data.....	73
3.3 Refleksjoner knyttet til forskningens kvalitet.....	75
 DEL II.....	 79
 INSTITUSJONELL RESPONS: OPPMERKSOMHET, KAPABILITET OG DELTAKELSE	
 INNLEDNING.....	 80
 KAPITTEL 4	 81
 INSTITUSJONELL ORGANISERING	
4.1 Innledning	81
4.2 Organisasjonsformer og utforming av egen oppmerksomhet.....	81
4.2.1 Organiseringen av statlig forvaltningspolitikk på sentralt nivå.....	82
4.2.2 Styring gjennom utforming av egen behandling og oppmerksomhet.....	85
Oppmerksomhet.....	85
Ressurs og- identitetsgrunnlag i organisasjonene.....	86
Intern organisering og arbeidsmåte.....	89
Nettverk og allianser.....	90
4.3 Grunnlaget for oppmerksomhet og kapabilitet i praksis.....	91
4.3.1 Grunnlaget for oppmerksomhet: historisk arv.....	92
Hovedorganisasjonene før 1980.....	92
Statstjenestemannskartellet	94
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Seksjon stat.....	97
Akademikernes Fellesorganisasjon.....	99
4.3.2 Grunnlaget for forvaltningspolitisk oppmerksomhet: arvets utvikling over tid.....	101
Kartellet	101
YS-S.....	104
Akademikernes Fellesorganisasjon.....	107
Ressurs- og identitetsgrunnlag.....	107
Eksterne aktiviteter, synlighet og allianser.....	111

Uro og spenninger.....	114
4.3.3 Oppsummering.....	117
4.4 Hovedsammenslutningenes forvaltningspolitiske oppmerksomhet.....	121
4.4.1 Hovedsammenslutningenes møte med forvaltningspolitikken.....	121
Kartellet	121
YS-S.....	127
AF.....	130
4.4.2 Bruk og utforming av forvaltningspolitisk kapabilitet.....	134
Kartellet.....	134
YS-S.....	137
AF.....	140
4.4.3 Oppsummering	141
4.5 Institusjonelle perspektiver på respons gjennom utforming av oppmerksomhet: en analyserende oppsummering.....	143
4.5.1 Kartellet: fra rutinisert og motstandsorientert til aktivt utformende oppmerksomhet.	143
4.5.2 YS-S: fra organisasjonsmessige pliktuttrykk til politisk oppmerksomhet	146
4.5.3 AF: passiv pragmatisme og liten oppmerksomhet.....	149

KAPITTEL 5 152

DELTAKELSE I BESLUTNINGSPROSESSER

5.1 Innledning	152
5.2 Institusjonell påvirkning: reguleringsmåter og deltakelse	152
5.2.1 Reguleringsmåter.....	152
5.2.2 Styling og påvirkning gjennom deltakelse i konkrete saker.....	157
Deltakelse innenfor allerede definerte reguleringsmåter.....	157
Egendefinert deltakelse med og uten invitasjon.....	158
5.3 Deltakelse i konkrete saker	159
5.3.1 Innledning.....	159
5.3.2 Forvaltningspolitiske programmer.....	161
5.3.3 Offentlige utredninger og reformprosesser med særlig vekt på organisasjons- og tilknytningsformer.....	163
1990-tallet: En bedre organisert stat, statsforetak og styrer.....	163
2000-tallet: sykehus, universitet, selskaper og statlig eierskap.....	166
Sykehusreformen.....	166
NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler.....	169
NOU 2003: 34 Mellom stat og marked.....	170
Statlig eierskap.....	171
5.3.4 Reform- og personalpolitiske rammer.....	171
Statens lønnskommite av 1988.....	171
Arbeidsgiverorganisering i staten.....	173
Omstilling under trygghet.....	177
5.3.5 Policydokumenter	178
St.meld. nr. 35 (1991-1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.....	178
St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn.....	180
5.4 Institusjonelle perspektiver på respons gjennom deltakelse: faser og variasjoner.....	183
5.4.1 Deltakelse i faser	183
Fase I: "Spent stemning på venteværelse" 1980 – 1987.....	184
Fase II: Invitasjonenes betydning: fra plikt til ekspertise 1988 - 1990.....	185
Fase III: Aktive fortolkere og strateger 1990 - 1996.....	186
Fase IV: "Dørene lukkes – Stortinget neste": aktivisering gjennom strid 1997 – 2004.....	188
5.4.2 Variasjoner mellom hovedsammenslutningene.....	190

KAPITTEL 6 198

MELDINGSPROSESSENS FORLØP OG UTFALL:

EN STUDIE AV ST.MELD. NR. 35 (1991-92) OM STATENS FORVALTNINGS- OG PERSONALPOLITIKK.....

6.1 Innledning 198

6.2 Norsk Tjenestemannslag: ressurs- og identitetsgrunnlag for forvaltningspolitisk oppmerksomhet 200

6.3 Fase 1: En stortingsmelding - organisasjonsformer og modernisering settes på dagsorden..... 205

6.3.1 Initiativ og begrunnelse..... 205

6.3.2 Ekstern deltakelse..... 206

6.3.3 Syse-regjeringens utkast til stortingsmelding..... 206

6.3.4 Fase 1 - en oppsummering..... 212

6.4 Fase 2: Regjeringsskifte - videreføring eller ikke 213

6.5 Fase 3: Utformings- og slutføringsfasen..... 215

6.5.1 Organiseringen av meldingsarbeidet i AAD..... 215

6.5.2 Ekstern deltakelse..... 216

6.5.3 Fra utkast til melding 218

Høringsuttalelser..... 223

St.meld. nr. 35 (1991-92)..... 226

6.5.4 Å skrive en stortingsmelding: forfattergjerning eller redigeringsjobb?..... 230

6.5.5 Deltakelse og gjennomslag: vurderinger fra politisk ledelse og NTL..... 233

6.5.6 NTLs rolle..... 237

6.5.7 Fase 3 - en oppsummering..... 240

6.6 Fase 4: Stortingsbehandling og debatt..... 246

6.6.1 Komitébehandling: partiene uttaler seg og hovedsammenslutningene høres..... 246

6.6.2 Stortingsdebatten..... 249

6.6.3 Fase 4 – en oppsummering..... 250

6.7 Fase 5: Oppfølging og videreføring..... 251

6.7.1 Administrasjonsdepartementets (AD) oppfølging og sentrale hovedforfatteres vurderinger..... 251

6.7.2 NTL..... 254

6.7.3 Fase 5 - en oppsummering..... 258

6.8 Institusjonelle perspektiver på forløp og utfall: en oppsummerende analyse..... 259

6.8.1 Forløpet: fra formell og invitert til uformell og egendefinert deltakelse i prosessen..... 259

Variasjoner i identitets- og kapabilitetsgrunnlag..... 262

NTL som fortolkende organisasjon..... 263

6.8.2 Utfallet: dreiningen fra marked til demokrati..... 265

6.8.3 Dialog og samhandling: en fagligpolitisk triumf?..... 267

KAPITTEL 7 271

EN STUDIE AV OMSTILLING UNDER TRYGGHET:.....

UTFORMINGEN AV ET NYTT RAMMEVERK FOR REFORMER I STATEN.....

7.1 Innledning..... 271

7.2 Fase 1: Trygghet settes på dagsorden	273
7.2.1 Problemerkjenner og kontekstuelle forhold	274
7.2.2 "Kontekstuell" løsning.	275
7.2.3 Krav- og interesseutvikling.	276
7.2.4 Fase 1 – en oppsummering.	277
7.3 Fase 2: Tarifforhandlingene.	277
7.3.1 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Seksjon Stat.....	279
7.3.2 Statstjenestemannskartetlet.	281
7.3.3 Akademikernes Fellesorganisasjon.	282
7.3.4 Arbeids- og administrasjonsdepartementet - AgA.....	282
7.3.5 Fase 2 – en oppsummering.	285
7.4 Fase 3: Utvalgsarbeidet og utformingen av retningslinjene.....	287
7.4.1 Prosessen.....	287
7.4.2 Aktørens organisering, kapabilitet, vurdering og argumenter.	290
7.4.3 Fase 3 – en oppsummering.....	295
7.5 Videreføring og utvikling over tid.....	299
7.5.1 Mot 2000-tallet.	299
7.5.2 Etter 2000: en epilog.	302
7.5.3 En oppsummering.....	306
7.6 Institusjonelle perspektiver på utforming, etablering og utfall: en oppsummerende analyse..	307
7.6.1 Forhandlingsprosessen: krav og initiativ.....	308
7.6.2 Retningslinjene som utfall: styring og plikt vs. fortolkende interaksjon	309
7.6.3 Videreføring og reforhandling: regellignende og premissgivende karakter.....	311
7.6.4 Definisjonskamp og fortolkning.	312
DEL III.....	314
ORGANISASJONENES INSTITUSJONELLE PRAT: UTFORMINGEN AV DEN FORVALTNINGSPOLITISKE DISKURS	
INNLEDNING.....	315
KAPITTEL 8	318
REFERANSERAMMER OG PRAT:	
ET ANALYSEOPPLEGG OG EMPIRISK NEDSLAGSFELT	
8.1 Teoretisk forankring: en påminnelse.....	318
8.2 Diskurs- og språkbruksanalyse	319
8.3 Diskursens to sentrale dimensjoner	322
8.3.1 Diskursens institusjonelle orden.....	323
Fire fortolknings- og referanserammer.....	323
Styringsstaten	324
Den forhandlende stat:	325
Markeds- og managementstaten.....	327
Den politisk-demokratiske staten.....	329
8.3.2 Organisasjonenes institusjonelle prat.	334
Etiketter.....	335

Talehandlinger	335
Rammeprat.	338
Fortellinger og beretninger.	338
8.4 Det empiriske nedslagsfeltet.	339
8.4.1 Høringsuttalelser.....	339
8.4.2 Tjenestemannsblader: en reise i respons.	340
8.4.3 Konferanse- og representantskapsuttalelser:	343
8.5 En kort oppsummering.	345
KAPITTEL 9	346
1980 ÅRENE – MOTTAK OG KRITIKK	
9.1 Produktivitet	346
9.2 Moderniserings- og fornyelsesprogrammene.....	349
9.2.1 Programmene.....	349
9.2.2 Høringsuttalelser.....	350
Kartellet.....	351
YS-S.....	354
AF.....	358
9.3 Hovedsammenslutningene på andre arenaer.....	359
9.3.1 Tjenestemannsbladene om modernisering og fornyelse.....	359
9.3.2 Konferanser og representantskapsmøter.....	364
Kartellet.....	364
Den politiske uttalelsen.....	365
Et debattheft.	368
YS-S.....	371
9.3.3 Tjenestemannsbladene om privatisering.....	373
9.4 En oppsummering.....	375
KAPITTEL 10	379
1990 ÅRENE – KRAV, KAMP OG AKSEPT.....	
10.1 Tilknyningsformer: Statens organisering settes på dagsorden	379
10.1.1 NOU 1989:5 ”En bedre organisert stat”.....	380
10.1.2 Høringsuttalelser fra hovedsammenslutningene.....	382
Statstjenestemannskartellet.....	382
YS-S.....	383
AF.....	386
10.1.3 Striden om tilknyningsformene: et drama i tre akter.	387
1.akt: ”Seier og skuffelse”.....	388
2.akt: ”Kampen om statsbedriftene”.....	390
3.akt: ”Løsningen”.....	392
10.2 Et forvaltningspolitisk nøkkeldokument: St.meld. nr. 35 (1991-92) Om forvaltnings- og personalpolitikk	394
10.2.1 Om stortingsmeldingen.....	394
10.2.2 Hovedsammenslutningenes høringsuttalelser.....	396
Kartellet.....	396
YS-S.....	398
AF.....	401
10.2.3 Om tema relatert til stortingsmeldingen i tjenestemannsbladene	401

10.3 Reformpolitiske rammer	402
10.3.1 Arbeidsgiverorganisasjonen for staten og statlig tilknyttede virksomheter	402
NOU 1992:11 Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter.....	404
10.3.2 Uttalelser fra Hovedsammenslutningene om arbeidsgiverorganisering	406
Formelle uttalelser.....	406
Kartellet og LO.....	406
YS-S.....	407
AF.....	409
Tjenestemannsbladene om arbeidsgiverorganisering.....	410
10.3.3 Hovedsammenslutningene om trygghet under omstilling	413
10.4 Kartellet og YS-S: organisasjonenes prat på andre arenaer	417
10.4.1 Kartellet	417
Den politiske uttalelsen.....	417
Debatt- og argumentasjonshefte.....	420
Tre tekster.....	423
10.4.2 YS-S	425
10.5 Offentlig forvaltningspolitikk: en epilog	433
10.5.1 Forvaltningspolitiske redegjørelser og senere programmer	434
10.5.2 Samarbeid: videreføring og ideologisk slagmark	438
10.6 Avslutning	441
 KAPITTEL 11	 443
 PRAT SOM INSTITUSJONELL RESPONS
11.1 Organisasjonenes institusjonelle prat på ulike arenaer over tid	443
11.2 Hvem prater og hvordan prater de?	446
11.3 Institusjonelle perspektiver på språkbruk	449
11.3.1 Nølede og passiv respons	450
Meningsmottak gjennom ytre press.....	450
Historisk arv i spenningen mellom indre og ytre faktorer.....	452
AF.....	452
Kartellet.....	454
11.3.2 Strategiske handlings- og meningsorienteringer	454
Kartellet: krav, trusler og absolutt motstand.....	459
YS-S: fra forhandlinger til politikk.....	461
AF: Positive og krav om reformer.....	462
11.3.3 Plikten kaller på aksept	463
11.3.4 Argumenterende og fortolkende aktivisering og interaksjon	466
Menings- og argumentasjonsutvikling.....	466
Aktivering av fortolknings- og referanserammer.....	467
11.4 Lange linjer i den forvaltningspolitiske diskurs: en oppsummering	469
 DEL IV	 473
 FORVALTNINGSPOLITIKKEN KONSTRUERES OG KONSTRUERER
 INNLEDNING	 474

KAPITTEL 12 475

**TJENESTEMANNSORGANISASJONENES INSTITUSJONELLE RESPONS:
TRE KONSTRUERENDE DIMENSJONER**

12.1 Forestillingen om den politisk-demokratiske staten og samarbeid som ordensbærende overensstemmelse og verdi.....	478
12.1.1 Demokratorienteringen	478
12.1.2 Politisk samarbeid og samhandling: tradisjon og betydning	482
12.1.3 Samarbeid som konstruerende kraft.....	484
12.2 Reformpolitiske rammer, prosedyrer og fremgangsmåter.....	486
12.3 Organisasjonsformer og fristillingsgrad.....	491

KAPITTEL 13 494

**POLITIKKEN KONSTRUERER: FORVALTNINGSPOLITIKKENS
UTFORMING AV TJENESTEMANNSORGANISASJONENE.**

13.1 Identiteter og ressurser over tid: et ”nytt” politikkområde etablerer seg	495
13.1.1 Begrensende, passiviserende og aksepterende.....	495
13.1.2 Muliggjørende, aktiviserende og utformende.....	498
13.2 Dramatikk og stabilitet: identiteter og ressurser i en ny tid.....	499
13.2.1 AF faller.....	499
13.2.2 LO Stat: Identitetsmarkører mot et nytt årtusen.	501
13.2.3 YS-S: Formelle rammer i endring - fra autonom seksjon til integrert sektor.....	505
Uro og konflikter i YS og YS-S.....	509
13.2.4 Oppsummering og utfordringer.	512

DEL V 516

AVSLUTNING.....

KAPITTEL 14 517

TILBAKEBLIKK OG UTFORDRINGER

14.1 Styrings- og påvirkningsformer, perspektiver og variasjoner.....	517
14.1.1 Organisering av oppmerksomhet.	521
Perspektivene.....	522
14.1.2 Deltakelse.....	524
Perspektivene.....	526
14.1.3 Organisasjonenes institusjonelle prat	528
Perspektivene.....	529
14.1.4 Styringsformer, aktører og identiteter.....	535
14.1.5 Teorier i bruk: en vurdering.....	537
14.2 Forholdet mellom perspektivene og teoretiske utfordringer.	538
14.2.1 Reproduksjon: rutine og pliktorientert grensdragning.....	541
14.2.2 Aktiv reproduksjon og overlevelse.....	542
14.2.3 Gradvis transformasjon.	543
14.2.4 Havari, radikale brudd og erstatning.	549

14.2.5 Robusthet og dynamikk.....	551
14.3 Studiens implikasjoner for aktiv forvaltningspolitikk	553
NOTER	558
LITTERATUR.....	i - xvi

DEL I

STUDIENS RAMMER

Kapittel 1

Innledning

1.1 Tema og studieobjekt.

Tema for denne studien er forholdet mellom tjenestemannsorganisasjoner og forvaltningspolitikk på sentralt statlig nivå i Norge 1980 - 2004. Med tjenestemannsorganisasjoner menes de fagorganisasjonene som organiserer ansatte i statlig sektor, inkludert Arbeidsgiverforeningen NAVO-virksomhetene.¹ Tjenestemannsorganisasjonene som studeres er hovedsammenslutningene for statlig sektor: Statstjenestemannskartellet/LO Stat², Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Seksjon stat (YS-S), og Akademikernes Fellesorganisasjon (AF). I tillegg vil Norsk Tjenestemannslag (NTL) komme inn som et viktig forbund under Kartellet i ett senere kapittel (jfr. kap.6). Disse organisasjonene er valgt ut fordi jeg fokuserer på utviklingen av forvaltningspolitikk generelt, og på forvaltningsreformer som har hele statsforvaltningen som nedslagsfelt. Graden av aktivitet og oppmerksomhet rundt slike prosesser vil forventes å være større fra slike generalistorganisasjoner enn fra de tjenestemannsorganisasjoner som organiserer ansatte innenfor enkeltsektorer.

Studien er inspirert av en internasjonal forskningstradisjon som er teoretisk informert og empirisk orientert, og som kombinerer statsvitenskapelig teori og organisasjonsteori (Olsen 1988; Christensen & Læg Reid 1998). Innenfor denne brede tradisjonen er studien særlig koblet til den delen av den som er opptatt av betingelsene for å kunne føre en aktiv forvaltningspolitikk (Olsen 1988; Christensen & Læg Reid 2001).

Med en aktiv forvaltningspolitikk menes bevisste forsøk på å oppnå policymål gjennom å endre organisasjonsstrukturer, prosesser eller personale (Petersson och Söderlind 1992; Læg Reid og Olsen 1993; Christensen et.al 2004). Forvaltningspolitikken dreier seg om systematiske valg av organisasjonsløsninger for det offentlige apparat slik at det blir et bedre instrument for politiske myndigheter. Det er et empirisk spørsmål i hvilken grad forvaltningspolitikken har konsentrert seg om indre organisering knyttet til interne prosesser og organisasjonsformer eller vært rettet mot ytre organisering av forholdet mellom staten og organiserte interesser i samfunnet

og mer grunnleggende eksterne, partipolitiske konfliktlinjer knyttet til omfanget av statlig engasjement (Lægreid & Pedersen 1994).

Empirisk dekker avhandlingen perioden 1980 - 2004, men det mest omfattende empiriske materialet er fra perioden 1985 -1996. For perioden 1996 - 2000 er det gjort relativt omfattende empiriske oppdateringer, men fra 2000 og ut 2004 kommer de empiriske beskrivelsene mer i form av fokuserte men summariske oppdateringer. Det tidsmessige ståstedet for sentrale valg og dypdykk i avhandlingsarbeidet har derfor særlig vært den forvaltningspolitiske virkelighet anno 1996.³

Tidligere studier har fokusert på at forvaltningspolitikken og forvaltningsutviklingen i stor grad har vært byråkratens domene, og i varierende grad vært preget av aktiv folkevalgt styring (Grønlie 1998; Lægreid & Roness 1998). De senere årene har imidlertid den reformpolitiske ledelse forsøkt å øke omstillingstakten. Dette har ført til at to reformpolitiske regimer har kommet klarere frem i kontrast til hverandre. For det første den pragmatiske, konsensusorienterte og relativt moderate i tråd med den norske samarbeidstradisjonen. For det andre en hardere bruk av styringsretten, og de senere årene en mer ideologisk orientert og konfrontasjonspreget beslutningsstil og fremgangsmåte (Christensen & Lægreid 2002, 2004).

Jeg har som ambisjon å supplere de analyser og forklaringer som har vært gitt på denne utviklingen. Med utgangspunkt i at tjenstemannsorganisasjonene, som andre organisasjoner, kan betraktes som institusjoner, retter jeg søkelyset mot disse organisasjonenes respons og aktiviteter. Denne responsen kan blant annet innebære at tjenstemannsorganisasjonene er aktive og pågående, passive og reaktive, og medspillere eller motspillere.

Det er deler av den (ny)institusjonelle tradisjonen som danner utgangspunktet for studiens teoretiske rammeverk og perspektiver. Aktører med vilje og makt til å handle tas alvorlig i denne studien, men aktørenes rolle og makt knyttes til institusjonelle overensstemmelser og forestillinger om det passende som grunnlag for politiske prosjekter og prosesser, og reduseres ikke til ren egen nytte og taktiske spill. Et sentralt grep for å få fram viktige sider ved noen av de politiske prosessene som har preget forvaltningspolitikken de siste 25 årene er å fokusere på organisasjonenes institusjonelle prat som en sentral politisk handling og aktivitet.

Jeg vil begrunne og motivere problemstillingen nærmere etter at denne er redegjort for i neste punkt.

1.2 Problemstilling.

I denne studien er jeg spesielt opptatt av dynamikken mellom to forhold. For det første hvordan tjenestemannsorganisasjonenes institusjonelle respons i form av organisert oppmerksomhet, deltakelse, og organisatoriske prat virker inn på forvaltningspolitikkenes rammer (organisering), innhold og utfall. For det andre hvordan forvaltningspolitikk virker inn på tjenestemannsorganisasjonenes ressurs- og identitetsgrunnlag, indre liv og organisering.

Fokuset rettes mot tjenestemannsorganisasjonene som institusjoner og den institusjonelle orden disse inngår i. Tjenestemannsorganisasjonene kan, som andre organisasjoner innenfor denne forvaltningspolitiske orden, være bærere av ulike forestillingsrammer og institusjonelle logikker, eller menings- og handlingsorienteringer. Dette impliserer også menings- og handlingsorienteringer i bestemte retninger, nedfelte synspunkter for bestemte verdier og interesser, og regler for hvordan disse kan og bør gjøres gjeldende i politiske prosesser. Slik angir institusjonene hvilke orienteringer som blir passende og akseptable. Sentralt i den politiske striden er blant annet hvilke institusjonelle forestillingsrammer og logikker som bør anvendes på de forskjellige områdene i samfunnet. Dette kan også oppfattes som kjernen i striden om forvaltningspolitikken. Hvem skal kunne aktivt delta og heve sin stemme i politiske prosesser som har til hensikt å utforme staten og forvaltningen? Dette er spørsmål som også er sentrale i en demokratisk sammenheng.

Det brukes et vidt og bredt responsbegrep, inspirert av Oliver (1991), som skal fange opp den dynamikken og de former for gjensidig påvirkning som problemstillingen inviterer til å se nærmere på.

1.3 Begrunnelser og motiv.

Det er tre sentrale begrunnelser og motiv for denne studien. For det første er det en grunnleggende utfordring knyttet til en forestilling om forvaltningspolitikk: Hva er betingelsene for å utvikle og iverksette en konsistent politikk og foreta systematiske valg når det gjelder å bruke organisasjonsutforming som politisk virkemiddel? Det vil si å avdekke faktiske maktforhold og betingelser for kollektiv og individuell handlingsevne (Dahl & Lindblom 1953; Olsen 1988, 1993). Johan P. Olsen (1990) argumenterer for fire forutsetninger for en aktiv forvaltningspolitikk: at det finnes, eller kan skapes,

alternative organisasjonsformer, - at ulike organisasjonsformer har ulike effekter, - at det er klart hvilke kriterier effektene skal vurderes fra,- at folkevalgte og administrative ledere kan velge hvilke organisasjonsformer som skal brukes i forvaltningen. Alle disse antagelsene er problematiske, og vi trenger derfor et bredt kunnskapsgrunnlag for en aktiv forvaltningspolitikk. Det er blant annet lite fruktbart å ta for gitt at folkevalgte og administrative ledere har entydig og fullstendig organisasjonsrett, og at de kan utøve lederskap gjennom å (om)forme forvaltningen. Isteden må vi klargjøre betingelser for at folkevalgte organer og administrative ledere skal kunne bruke endringer i forvaltningens strukturer, prosesser og personale som et aktivt styringsmiddel. Organisasjonsutforming dreier seg ikke bare om økonomisering med ressurser, men også om statens verdi-, interesse- og maktgrunnlag. Det må derfor kunne forventes at det kan oppstå konflikter rundt forvaltningspolitiske spørsmål (Ibid.). Dette gjelder ikke minst med utgangspunkt i helt legitime interesser og krav om deltakelse fra de berørte parter.

For det andre har denne avhandlingen sitt utgangspunkt i et prosjekt om tjenestemannsorganisasjoner og forvaltningsreformer som ble satt i gang ved tidligere LOS-senteret.⁴ Det har etter vært blitt foretatt mange analyser av flere sider ved mulighetene for å føre en aktiv forvaltningspolitikk (Olsen & Peters 1996; Christensen & Læg Reid 2001)⁵, men her i landet har det vært få prinsipielle drøftinger eller empiriske undersøkelser av medvirkning fra de ansatte og deres organisasjoner i sammenheng med utforming og iverksetting av forvaltningspolitikken (Roness 1994).⁶ Selv om man har fått fram enkelte trekk ved disse organisasjonene sin rolle i forvaltningspolitikken, er det ikke gjort noen mer omfattende analyser av dette. Denne studien vil supplere tidligere og pågående studier om utforming og iverksetting av forvaltningspolitiske tiltak. Dessuten har tidligere norske studier av forholdet mellom arbeidstakerorganisasjoner (interesseorganisasjoner) og offentlige myndigheter i liten grad skilt mellom organisasjoner for ansatte i staten (offentlig sektor) og ansatte i privat sektor (Roness 1994, s.26). En sentral begrunnelse som følger av dette er at offentlige ansatte og deres organisasjoner vil ha et annet utgangspunkt for forvaltningspolitikk enn mange andre samfunnsgrupper (Ibid.). I forhold til den omfattende reformvirksomheten i Norge de siste tiårene, og det relativt store antall studier av betingelsene for å føre en aktiv forvaltningspolitikk, har det vært få studier med et eksplisitt fokus på tjenestemannsorganisasjonenes rolle og betydning i forvaltningspolitisk sammenheng. I tillegg til å si noe om påvirkningsmuligheter og handlingsrom fra

tjenestemannsorganisasjonenes side vil avhandlingen også kunne si noe om mulighetene for å føre en aktiv forvaltningspolitikk fra de politiske myndighetene sin side.

På den ene side har de offentlige ansatte fått mer omfattende formelle deltakelsesrettigheter gjennom tjenestemannsorganisasjonene. På den andre side har elementer i den forvaltningspolitiske utviklingen utfordret dette. Sentrale stikkord er økende ideologiske fokus på privatisering og kritiske holdning til medbestemmelse. Dette er to sentrale konfliktdimensjoner knyttet til offentlig virksomhet og forvaltningspolitikk både nasjonalt og internasjonalt. Det sentrale fokuset i avhandlingen vil være rettet mot hvordan tjenestemannsorganisasjonene for ansatte i staten taklet møte med et nytt politikkområde i fremvekst⁷, og hvordan dette skjedde i forhold til ulike måter å drive politikk og påvirkning på. I tillegg kan endringer i statens organisering direkte innvirke på tjenestemannsorganisasjonenes grunnlag og rolle, blant annet for tjenestemannsorganisasjonenes ressursgrunnlag, identitet og overlevelsessevne, beslutningsstil og konfliktnivå, og partsorganiseringens betydning, omfang og innretning. Dette vil ha betydning for definisjonen av hvem, og hvilke problemer og løsninger som har tilgang til striden om framtidens organisering av det offentlige Norge. Dette innebærer en kamp om menneskers identiteter og normative forestillinger. Framtidens fordeling av makt og hvem som har autoritet og mulighet til å definere tilgangen til politiske prosesser og innhold i politikken avhenger av utfallet av denne striden. Det som kan være en utfordring for institusjonell design i statlig regi er å regulere tilgangen av saker og deltagere i reformprosesser samtidig som deltakelse kan tolkes som en viktig betingelse for suksess, aksept og legitimitet (Egeberg 1989; Olsen 2001b).

For det tredje - i norsk og internasjonal faglitteratur med fokus på forvaltningspolitikk og administrative reformer er det argumentert for mange ulike forklaringer på forvaltningspolitikkenes rammer, innhold og utfall. I analyser av forvaltningspolitisk utvikling innenfor OECD området finner noen at utviklingen går i retning av management-staten (Lane 1995), andre fokuserer på forskjellige tilpasningsstrategier og skiller mellom flere ulike utviklingsmønstre og "moderniseringsregimer" (Naschold 1996; Olsen & Peters 1996; Pollitt & Bouckaert 2000).

I Norge har utviklingen de siste årene blitt oppsummert i ulike versjoner. En versjon er at den offentlige forvaltningen har lært av erfaring, sakte men stødig. Resultatet av å være en nølende reformator ble at man i stor grad unngikk den mest utilpassete

medisinen som ble foreskrevet i internasjonale og nasjonale reformprogrammer på 1980-tallet (Olsen & Peters 1996, s.210). En annen versjon er at forvaltningsutviklingen skjer i skjæringspunktet mellom tildels motstridende prinsipper og mål. De fleste verdiene og hensynene er til stede hele tiden, men blandingsforholdet og vektleggingen mellom dem skifter over tid. Er utviklingen i retning av å rendyrke en verdi og fortolkningsramme vil det føre til motreaksjoner som revitaliserer oppmerksomheten mot andre hensyn (Læg Reid & Pedersen 1994). En tredje versjon er at moter og ytre krav har smeltet sammen med gamle tradisjoner i forestillinger om blant annet regelorientert målstyring (Christensen & Læg Reid 1998). Den siste versjonen er at Norge har endret seg fra å være en nølende til en aggressiv og pågående reformator (Christensen & Læg Reid 2002, 2004). Alle disse versjonene peker på betydningen av å skille mellom et syn på historien som effektiv og som ineffektiv (March & Olsen 1998). Selv om analysene av norsk forvaltningspolitisk historie som refereres over i stor grad vektlegger historien som ineffektiv, at planlagte endringer ikke fullt ut lykkes eller resulterer i uintenderte konsekvenser, er det likevel viktig å åpne analyseskjemaet for handlende aktører. Dette gjelder både med utgangspunkt i at norsk og skandinavisk forvaltningspolitikk også preges av aktiv reproduksjon og endring av institusjonelle regler og rammer (Røvik 1992, 1998; Pedersen 1998), og at den institusjonelle analysen har vært kritisert for et svakt aktørbegrep (DiMaggio 1988; Thelen 1998).

1.4 Analysetyper og analyseskjema.

I statsvitenskaplige analyser skiller det ofte mellom empirisk, normativ og konstruktiv teori (Lundquist 1993, 1994; Roness 2003). Det innebærer at en kan skille mellom tre analysetyper i studiet av tjenestemannsorganisasjoner og forvaltningspolitikk. Felles er at alle tre danner ulike grunnlag for tjenestemannsorganisasjonenes rolle og medvirkning (Roness 2003, 2005):

Empirisk: beskrive og forklare hva som skjer i forholdet mellom tjenestemannsorganisasjoner og forvaltningspolitikk, det vil si responsen disse organisasjonene gir på politikkområdet, og motsatt, hvordan forvaltningspolitikken innvirker på tjenestemannsorganisasjonene. Fokuset rettes mot hvilke forhold som påvirker sjansene for at tjenestemannsorganisasjonene kan medvirke og spille en rolle.

Det teoretiske utgangspunktet for avhandlingen er ulike varianter av (ny)institusjonell teori, men innenfor en tradisjon som er særlig inspirert av James G. March og Johan P. Olsen (1989, 1995, 1998, 2005, 2006). Sentralt i institusjonell teori er at aktørenes politiske aktiviteter påvirkes av deres institusjonelle tilhørighet og av disse institusjonenes plass i en større politisk og samfunnsmessig orden. Dette fokuset på politisk organisering er viktig fordi institusjonene legger rammer for meningsdannelse, policy-utforming og institusjonelle endringsprosesser (March og Olsen 1989).

I kapittel 2 presenteres og drøftes studiens empirisk-analytiske grunnlag mer inngående, både som et bredt anlagt teoretisk rammeverk og i form av fire mer operasjonaliserte perspektiver på institusjonell respons innenfor dette rammeverket. Dette teoretiske apparatet skal bidra til å forklare handling og respons. Begrepet respons er bredt orientert, i betydningen at det er ment å dekke handlinger som både gir passiv respons og reaksjon til proaktiv og kanskje mer aggressiv respons.

Normativ: analyse av ulike forestillinger om hvilke verdier og hensyn som bør ligge til grunn for organisering og endring av offentlig sektor, begrunnelser for tjenestemannsorganisasjonenes rolle og medvirkning, og hvilke verdier og hensyn som faktisk blir lagt til grunn. Det normative grunnlaget vil trekkes inn som et aspekt ved en av flere ordensdimensjoner.

Konstruktiv: analysen kan fokusere på ulike tilrådinger om valg av fremgangsmåter og organisasjonsformer for å påvirke eller gjennomføre reformer og politiske prosesser som også ivaretar bestemte normer og verdier. I denne studien er den ambisjonen lagt til side til fordel for et særlig fokus på det konstruktive grunnlaget for å få fram enkelte sentrale styrings- og påvirkningsformer som tjenestemannsorganisasjonene kan bruke i forvaltningspolitisk sammenheng. Dette er et grunnlag som er sentralt i den konkrete beskrivelsen av respons, og for den generelle organiseringen av avhandlingen. Studien tar utgangspunkt i at utviklingen og utformingen av forvaltningspolitikken i stort kan oppfattes som (en) institusjonaliseringsprosess(er), og at dette utspiller seg gjennom både beslutnings- og meningsdanningsprosesser. Avhandlingen er bygget opp omkring en forestilling om at tjenestemannsorganisasjonene, som andre aktører, kan forsøke å styre og påvirke disse prosessene gjennom fire hovedformer for styring og påvirkning. Jeg vil innledningsvis kort introdusere til disse formene.⁸

For det første utforming av egen oppmerksomhet og intern behandling av forvaltningspolitiske saker (Roness 1994; Læg Reid og Roness 1999). Styring gjennom utforming av tjenestemannsorganisasjonenes egen behandling og oppmerksomhet kan innebære aktiv oppbygging og bruk av handlingskapasitet og analysekapasitet innenfor organisasjonene. Dette kan blant annet skje gjennom etablering og styrking av egne enheter, stillinger eller utvalg for håndtering av forvaltningspolitikk og forvaltningsreformer. I hvilken grad og på hvilken måte det blir organisert systematisk oppmerksomhet rundt det forvaltningspolitiske området og prosessene innenfor organisasjonene vil ha betydning for hvordan hovedsammenslutningene prioriterer disse sakene i forhold til andre saker som er aktuelle, og for hvordan forvaltningspolitikk blir definert fra organisasjonene sin side. Det er særlig fire hoveddimensjoner som fremheves: organisasjonens oppmerksomhet, ressurs- og identitetsgrunnlag, interne organisering og arbeidsmåte, og nettverk og allianser.

For det andre å delta i offentlig-politiske beslutningsprosesser. Styring og påvirkning fra organisasjonene kan hovedsakelig skje ved deltakelse gjennom ulike typer av utvalg og arbeidsgrupper, ulike former for høringer, medbestemmelses- og forhandlingsordninger, direkte kontakt, nettverk og allianser. Deltakelse oppfattes som en handling utført av eller på vegne av organisasjoner, ikke individuelle medlemmer av organisasjonen (Olsen 1983; Roness 1994). Deltakelse kan blant annet foregå gjennom å aktivisere seg i forhold til de muligheter som foreligger innenfor gitte reguleringsmåter, bidra til å definere valg og utforming av reguleringsmåter, og gjennom situasjonsbetinget eller rutinisert interaksjon.

For det tredje gjennom organisasjonenes institusjonelle prat i offentlig-politiske diskurser (Czarniawska-Joerges 1988, 1993; Putnam et al. 1996; Räftegård 1998).⁹ Hva som skjer i politikken avhenger av den virkelighet og de institusjonelle egenskaper som skildres og utformes gjennom aktørenes institusjonelle prat i betydningen språkbruk i ulike former (March & Olsen 1995; Christie Mathisen 1997). Betydningen av organisasjonenes prat må blant annet betraktes på bakgrunn av at virksomheten i politiske organisasjoner og institusjoner i stor grad består i å produsere og bruke tekster og ytringer (Christie Mathisen 1997). Hva som kan være passende, med utgangspunkt i hvilke regler, motiv og intensjoner vil drøftes nærmere i forbindelse med diskusjonen av fire perspektiver på institusjonell respons. Skal prat kunne oppfattes som et sentralt element i tjenestemannsorganisasjonenes konstruktive grunnlag for påvirkning og styring må de ha tilgang til og kompetanse om språkbruk og politiske samtaler i ulike

sammenhenger. Organisasjonene konstitueres som deltakere i politiske diskurser ved å benytte seg av det språk, og de fortolknings- og referanserammer som er tilgjengelige for disse innenfor den forvaltningspolitiske orden. Organisasjonene formulerer og formidler sine meninger, handlinger og intensjoner gjennom å tilegne seg disse språkressursene, og ved å benytte seg av elementer i dette i overensstemmelse med ulike sett av regler og konvensjoner for hva som er passende språkbruk. Forholdet mellom sender og mottaker, og mellom språk og virkelighet, vil altså analyseres som ulike former for institusjonell respons i bestemte kontekster. Herunder kommer en oppfatning av fortolknings- og referanserammer som et uttrykk og lagringsplass for tjenestemannsorganisasjonenes menings- og handlingsorienteringer og forvaltningspolitikkenes normative grunnlag. Politiske diskurser og referanserammer både former og blir formet av organisasjonenes institusjonelle prat.

For det fjerde gjennom utforming av institusjonelle rammer i betydningen å opprettholde, konstruere og rekonstruere rammene for styringsformene (Olsen 1992; Roness 1994; March & Olsen 1995). Denne styringsformen er et gjennomgående tema i de ulike empiriske analysene. Det sentrale spørsmålet i avhandlingen, hvordan tjenestemannsorganisasjonene kan påvirke forvaltningspolitikkenes innhold og organisering (orden), men også hvordan utviklingen og institusjonaliseringen av forvaltningspolitikken kan virke inn på tjenestemannsorganisasjonene selv, dreier seg i prinsippet om dette. Dette vil si hvordan forvaltningspolitikken utvikles og institusjonaliseres innenfor etablerte rammer, men også hvordan rammene i seg selv kan etableres, opprettholdes og endres.

Styring gjennom å påvirke rammene for forvaltningspolitikk og forvaltningsreformer kan skje på flere måter: gjennom utforming av (nye) prosedyrer og beslutningsarenaer for å håndtere reformtiltak, gjennom valg av beslutningsarena og behandlingsmåte for forvaltningspolitikk, og gjennom utformingen av og aktiviseringen av meningsstrukturer og regelsystemer for den overordnede forvaltningspolitikken. Et sentralt argument er at politiske institusjoner og strukturer, reguleringsmåter, og referanserammer utgjør et rammeverk for politiske prosesser, aktiviteter og diskurser. Det vil si rammeverk for argumentasjon, debatt, rettferdiggjøring, kritikk, og tolkning av konkurrerende definisjoner av identiteter og lojalitet (March & Olsen 1995). Dette rammeverket influerer på, men dikterer ikke prosessenes forløp og utfall. Samtidig er institusjonelle rammer og egenskaper under utvikling. Handlingsregler, identiteter, roller og fortolkningsrammer former, men blir også formet av politiske aktiviteter og prosesser.

Institusjoner og institusjonalisering er derfor et spørsmål om endring og stabilitet, etablering og spredning, muligheter og begrensninger. Institusjonelle former og institusjonell dynamikk kan ikke ensidig reduseres til individuelle (og kalkulerende) valg eller egenskaper ved den samfunnsmessige kontekst.

For å analysere politiske aktiviteter og prosesser må vi vite noe om aktørenes institusjonelle identitet, rutiner, egendynamikk og historie. Dette er egenskaper og forhold som utvikles og endres gjennom gjensidig påvirkning mellom institusjoner og politikk (March & Olsen 1995, 1998; Olsen 1992, 1997; Fairclough 1995). Studier viser at det er vanskelig å skille beslutningsprosesser internt i organisasjoner fra disse organisasjonenes historiske og sosiale kontekst, og et sentralt stikkord for denne studien er ko-evolusjon (March 1994a). Prosessene er gjensidig påvirkende, hvor politiske institusjoner gir respons, utvikles og endres i møte med omgivelsene, men hvor institusjonene også kan påvirke og skape sine egne omgivelser (March & Olsen 1989 s.59, 162). Gjennom meningsskapende prosesser og mer avgrensede politiske diskurser kan institusjonelle egenskaper og rammer skapes, aktiviseres, bekreftes og endres. Konkrete diskursive hendelser, eller politiske samtaler, er på den ene side avhengig av og skapt av ulike diskursive fortolkningsrammer, men vil samtidig kunne restrukturere eller transformere dem (Fairclough 1995).

Disse fire påvirkningsformene gir i seg selv ikke et teoretisk utgangspunkt for å forklare i hvilken grad organisasjonenes respons bidrar til utformingen og institusjonaliseringen av forvaltningspolitikken. Påvirkningstypene er først og fremst ment som et utgangspunkt for å identifisere og beskrive tjenestemannsorganisasjonenes forvaltningspolitiske respons.

Styring og påvirkning kan dermed analyseres langs to dimensjoner. Politiske aktiviteter kan ta utgangspunkt i, og foregå innenfor, allerede eksisterende institusjoner og institusjonelle rammer og orden. Samtidig kan politiske aktiviteter rettes inn mot disse rammene i seg selv. Et sentralt aspekt er utvikling og institusjonalisering over tid. Det vil si hvordan institusjonelle egenskaper og rammer på et tidspunkt senere kan transformeres, og på den måten skape nye betingelser for politiske aktiviteter og prosesser. Aktørenes organisasjonsformer kan utvikles gjennom intern aktivisering og utforming av kapabilitet, reguleringsmåter kan aktiviseres og utformes gjennom deltakelse, og diskursens handlingselement kommer til uttrykk gjennom organisatorisk prat. Disse aktivitetene og prosessene bidrar samtidig til konstruksjonen og rekonstruksjonen av aktørenes identiteter,

forestillinger og "historier" som gir mening og retning også til den forvaltningspolitiske utvikling.

I innledningskapitlene til de empiriske hoveddelene gjør jeg rede for de tre første styrings- og påvirkningsformene mer inngående. Dette kommer jeg tilbake til i en nærmere presisering av avhandlingens organisering.

1.4.1 Type empiriske studier i avhandlingen.

I denne avhandlingen brukes det to typer av studier. For det første ekstensive prosesstudier, hvor jeg undersøker noen bestemte sider ved hovedsammenslutningenes institusjonelle respons i betydningen bestemte styrings- og påvirkningsformer langs flere forvaltningspolitiske tema, saker, hendelser og tekster over tid. Valget av saker og hendelser vil jeg redegjøre for i senere kapitler, men helt generelt er det makrosaker jeg har valgt å fokusere. Dermed er sektor- og virksomhetsspesifikke reformer i stor grad utelatt fra studien. Enkelte sentrale tema og saker vil være de samme i noen av de ulike empiriske kapitlene, men i analysen av institusjonell respons vil mulighetene for variasjon mellom tjenstemannsorganisasjonene og mellom ulike styrings- og påvirkningsformer være et viktig fokus. Innenfor hele tidsperioden kan studien skjematisk fremstilles som en matrise:

Institusjonelle rammer: sentral organisering, reguleringsmåter, fortolknings- og referanserammer

Tj.mannsorg. historiske arv: (ressurs- og identitets- grunnlag, intern organisering og tradisjoner) (Del II)	→	Forvaltningspolitiske saker, hendelser og tekster								→	Forvaltnings- politikkens innhold, rammer og utfall		
		Tid: 1980				2004							
		Organisering og oppmerksomhet (Del II)	Kartellet										
			YS-S										
			AF										
		Faktisk deltakelse i beslutningsprosesser (Del II)	Kartellet										
			YS-S										
			AF										
		Organisasjonenes institusjonelle prat (Del III)	Kartellet										
			YS-S										
			AF										
		(Del IV)											

For det andre foretar jeg intensive casestudier som følger mange dimensjoner ved to beslutningsprosesser i tid og over tid (1980 – 2004). Det første caset omhandler utformingen av St.meld. nr. 35 (1991 – 1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, og det andre caset omhandler prosessen knyttet til ”Omstilling under trygghet”. Begge prosessene var knyttet til forhold ved tjenestemannsorganisasjonenes rolle i forvaltningspolitikken spesielt og utformingen av forvaltningspolitikkenes innhold og rammer generelt. Utvalget av disse to casene vil begrunnes nærmere i kapitlene 6 og 7, men generelt var prosessene sentrale i sin samtid.

1.5 Avhandlingens organisering.

I avhandlingen vil de sentrale dimensjonene være institusjonell respons uttrykt gjennom de ulike styrings- og påvirkningsformene, den institusjonell orden tjenestemannsorganisasjonene inngår i, og de handlingsmuligheter disse organisasjonene har innenfor og ovenfor disse rammene. Med dette som utgangspunkt er avhandlingen organisert i fem hoveddeler:

I Del I presenteres foruten denne innledningen avhandlingens teoretiske rammeverk i kapittel 2. Det innebærer fokus på det empirisk-analytiske grunnlaget, og en nærmere gjennomgang av fire teoretiske perspektiver. Alle perspektivene er varianter bygd på (ny)institusjonell teori.

De to neste delene inneholder avhandlingens empiriske beskrivelser og analyser, og tar utgangspunkt i styrings- og påvirkningsformene. I del II fokuseres for det første på organisering i betydningen organisasjonsformer, identitet og kapabilitet (kapittel 4). Oppmerksomheten rettes mot den sentrale statlige forvaltningspolitikkenes organisering og institusjonelle rammer, også i betydningen partsorganiseringen som system, og den betydning dette har for hovedsammenslutningenes handlingsmiljø. Organisering av egen oppmerksomhet som egen styringsform redegjøres for nærmere, og etterfølges av empiriske analyser gjennom et fokus på hovedsammenslutningenes historiske arv i betydningen ressurs- og identitetsgrunnlag generelt, og utviklingen over tid for den forvaltningspolitiske oppmerksomhet og interne organisering spesielt. For det andre fokuseres det på i hvilken grad utformingen av forvaltningspolitikken foregikk innenfor bestemte reguleringsmåter, gjennom faktisk deltakelse som styringsform (Kapittel 5). Politikkområdets sentrale reguleringsmåter beskrives, og deltakelse som egen styringsform redegjøres for nærmere. Dette følges av den empiriske analysen av hovedsammenslutningenes faktiske deltakelse i sentrale

forvaltningspolitiske saker og prosesser. Som nevnt tidligere vil tjenestemannsorganisasjonenes institusjonelle respons også analyseres mer intensivt langs to viktige forvaltningspolitiske prosesser i denne delen (kapittel 6 og 7).

I del III settes fokuset på organisasjonenes prat og meningsskaping innenfor diskursive fortolknings- og referanserammer på den ene side, og kjeder av ytringer innenfor den bredere institusjonelle konteksten på den andre. De fire fortolknings- og referanserammene redegjøres for (kapittel 8), og deretter blir det foretatt en empirisk analyse av hovedsammenslutningenes institusjonelle prat som styringsform (kapittel 9 og 10). Denne delen avsluttes med et oppsummerende analysekapittel som ordnes etter de fire perspektivene (Kapittel 11).

I del IV er hovedhensikten todelt: å gi en oppsummerende analyse av de to problemstillingene. Det innebærer at delens første kapittel (12) fokuserer på hovedsammenslutningenes rolle i den sosiale konstruksjonen av forvaltningspolitikken innhold, organisering og overensstemmelser. Det andre kapitlet (13) retter oppmerksomheten mot hvordan forvaltningspolitikken virker tilbake, og bidrar til å konstruere hovedsammenslutningene i seg selv. Den siste og avsluttende del V rommer et avslutningskapittel (14) som med utgangspunkt i en modell som fokuserer på endring og stabilitet i forlengelsen av det teoretiske rammeverket danner utgangspunktet for både et tilbakeblikk på avhandlingens sentrale observasjoner og en påpekning av noen sentrale teoretiske utfordringer. Til slutt i kapitlet presenteres noen implikasjoner og utfordringer for aktiv forvaltningspolitikk i framtiden.

Kapittel 2

Teori

2.1 Det empirisk- analytiske grunnlaget for tjenestemanns-organisasjonenes rolle og medvirkning

Hensikten med dette kapitlet er for det første å foreta en overordnet gjennomgang av det teoretiske grunnlaget. Dette grunnlaget drøftes med utgangspunkt i noen forestillinger om politisk handling, meningsskaping og institusjonell utvikling innenfor rammen av institusjonell teori. For det andre vil jeg redegjøre for fire perspektiver på institusjonell respons og utvikling hvor jeg drøfter ulike hoveddimensjoner, og jeg fokuserer på et mer operasjonalisert grunnlag for at særskilte tilnærminger er aktuelle for å forklare tjenestemannsorganisasjonenes aktiviteter og respons sett i sammenheng med forvaltningspolitikkenes utvikling og institusjonalisering.

2.1.1 Institusjonell teori

Det teoretiske rammeverket for det empiriske grunnlaget er forankret i institusjonell teori. I nyere arbeider som drøfter statusen på feltet oppfattes James G. March og Johan P. Olsen av flere som blant de mest sentrale for reetableringen og utviklingen av nyinstitusjonell teori innenfor statsvitenskap (Lowndes 2002; Thoenig 2003). I løpet av de siste årene er det imidlertid mange, både statsvitere og sosiologer (og økonomer), som har diskutert styrker og svakheter ved flere og ulike varianter av institusjonell teori (Powell & DiMaggio 1991; Thelen & Steinmo 1992; Scott 1995; Goodin 1996; Hall & Taylor 1996; Rothstein 1996; Immergut 1998; Egeberg & Læg Reid 1999; Peters 1999; Pierson & Skocpol 2002; Thelen 2003, 2004; Streeck & Thelen 2005).

Det ville være feil å si at de ulike arbeidene har bidratt til en samlet definisjon og forståelse av institusjoner, men to dimensjoner kan se ut til å være sentrale. For det første at "New institusjonalists are agreed that political institutions are 'the rules of the game'" (Lowndes 2002, s. 103), og for det andre at "institutions may be defined as *building-blocks of social order*" (Streeck & Thelen 2005, s. 9). Videre sier Streeck og Thelen (2005) om institusjoner at:

they represent socially sanctioned, that is, collectively enforced expectations with respect to the behaviour of specific categories of actors or to the performance of certain activities. Typically they involve mutually related rights and obligations for actors,

distinguishing between appropriate and inappropriate, `right` and `wrong`, `possible` and `impossible` actions and thereby organizing behaviour into predictable and reliable patterns” (s. 9).

Rekkefølgen er en annen, men mye av den samme forståelsen og mange av de samme dimensjonene er tilstede i et arbeid av March & Olsen, hvor de diskuterer en institusjonell tilnærming med utgangspunkt i merkelappen og ideene de presenterte første gang i 1984 (*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*):

“An institution is a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances (March and Olsen 1989, 1995). There are constitutive rules and practices prescribing appropriate behaviour for specific actors in specific situations. There are structures of meaning, embedded in identities and belongings: common purposes and accounts that give direction and meaning to behaviour, and explain, justify and legitimate behavioural codes. There are structures of resources that create capabilities for acting. Institutions empower and constrain actors differently and make them more or less capable of acting according to prescriptive rules of appropriateness. Institutions are also reinforced by third parties in enforcing rules and sanctioning non-compliance” (March & Olsen 2005, s. 4).

Selv om institusjonsbegrepet har blitt sentralt i politisk (og økonomisk) analyse, og mye er likt i de ulike tilnærmingene, er det likevel stort mangfold innenfor og mellom disipliner i hva som skal inkluderes i kategorien regler, og hvilke typer regler og relasjoner som utlegges som institusjoner (Goodin 1996, s. 20; Lowndes 2002, s. 103; March & Olsen 2005, s. 4). Institusjonalisme, slik begrepet brukes i denne studien, innebærer at fokuset rettes mot et bredt sett av teoretiske ideer og hypoteser om sammenhenger mellom institusjonelle egenskaper og politisk representasjon, utføring og endring (March & Olsen 2005, s. 4). Begrepet ”institusjon” og institusjonaliserte rammer oppfattes primært som en relativt stabil samling av praksis, regler, roller, normer og meningsstrukturer som definerer passende atferd og fortolkningsrammer for særskilte grupper av aktører (Fairclough 1989; Scott 1995; March & Olsen 1995, 1998). Institusjonalisering henviser til etableringen, opprettholdelsen og endringer av institusjoner (Røvik 1992; Scott 1995; Olsen 1997). Institusjonell teori fokuserer altså på betydningen av institusjoner for forståelsen av menneskelig handling innenfor en organisasjon, sosial og politisk orden, eller samfunn (March & Olsen 1998, s. 7; Peters 1999). Det vil si at oppmerksomhet rettes mot den betydning allerede eksisterende strukturer og institusjonelle rammer vil ha for politiske prosessers forløp og utfall, og hvordan politiske prosesser i seg selv kan bidra til å stabilisere eller endre disse

institusjonelle egenskapene (March & Olsen 1989; Thelen & Steinmo 1992; Rothstein 1996).

I denne studien vil jeg bruke begrepet institusjonell orden som et uttrykk for hvordan aktørenes organisasjonsform, politikkkfeltets diskursive rammer, og ulike reguleringsmåter er relatert til hverandre og virker som "input" i, og ramme for konkrete politiske prosesser og diskurser (Eder 1996; Lægreid & Pedersen 1996). På den ene side er det et viktig kjennetegn ved en institusjonell orden at den består av et særlig sett av aktører, som over tid har utviklet noen felles forestillinger, problemoppfatninger og reguleringsmåter innenfor denne rammen (DiMaggio & Powell 1991; Røvik 1992). På den andre siden representerer også denne institusjonelle orden en historisk arv bestående av ulike ordensprinsipper, handlingsregler og fortolkningsrammer som har blitt institusjonalisert ved å supplere hverandre over tid. Forvaltningspolitikkenes orden som uttrykk for allerede etablerte rammer er derfor bærer av lag på lag med alternative ordensprinsipper. Et sentralt utgangspunkt er at normer, prosedyrer, handlingsregler og fortolkningsrammer virker retningsgivende, men i ulike retninger og "blandinger" innenfor en felles ramme (Lægreid & Pedersen 1996). Dermed vil også en institusjonell orden kunne preges av at de ulike institusjonene og institusjonelle logikkene representerer variasjon, differensiering og muligheten for konflikt. Institusjoner organiseres rundt ulike systemer av handlingsregler og aktiviteter som varierer i forhold til de rettigheter og plikter som følger av medlemskap. Institusjoner og institusjonelle elementer deler handlingsmiljøet opp i ulike og autonome sfærer basert på alternative og kan hende motsetningsfylte prinsipper og regler (Jansen 1989; Olsen 1992).

En institusjonell orden utgjør dermed bestemte former for historisk arv som begrenser og muliggjør handling. På denne måten danner den forvaltningspolitiske institusjonelle orden et spenningsfelt mellom mulighetene for stabilitet og hegemoni på den ene side og transformasjon og variasjon på den andre. Hovedfokuset i denne studien er rettet mot konkrete politiske aktiviteter innenfor denne rammen.

I den videre gjennomgangen av det teoretiske rammeverket vil jeg basere meg på tre sentrale ideer innenfor institusjonell teori (jfr. March & Olsen 1989, 1995, 1998, 2005, 2006):

1. At menneskelig handling utledes fra en forestilling om identitet eller rolle, og at denne baseres på en passendehetslogikk (logic of appropriateness) og koder for atferd,

mer enn at handling preges av forventninger og kalkulering i forhold til fremtidige konsekvenser av ulike alternativer for mulig atferd.

2. At institusjonalisering må oppfattes som en prosess. Institusjoner og institusjonelle rammer etableres, opprettholdes og endres. Slik sett kan institusjoner oppfattes som "creating and sustaining islands of imperfect and temporary organisation in potentially inchoate political worlds" (March & Olsen 1989, s. 16). Historien oppfattes som ineffektiv i betydningen at utviklingen ikke foregår lineært, men i sløyfer, og hvor endringene kommer innenfra (endogent). Institusjoner tilpasser seg ikke perfekt og raskt, og uten kostnader, til endringer i omgivelsene. I studiet av institusjonell dynamikk må det fokuseres på institusjonenes identiteter, historie og interne dynamikk, og ikke bare deres samtidige kontekst.

3. At den politiske (og sosiale) virkeligheten konstrueres gjennom institusjonell prat og meningsskaping. Fokuset rettes mot det teoretiske grunnlaget for meningsskapingens "instrumenter" (March 1994b), inkludert hvordan oppfatningen og forståelsen av seg selv, regler for handling og historien konstrueres gjennom politiske og sosiale prosesser. Det er viktig å understreke at begrepet instrument her oppfattes i relativ betydning, og brukes mer for å kunne identifisere prat i faktiske samtaler og prosesser, og forstå hvordan slike prosesser er sentrale demokratiske anliggende og viktig for livet i seg selv, enn det er et ensidig utgangspunkt for kalkulerende institusjonelt prat.

I dette kapitlet er de to første ideene knyttet til overskriften "Handling i tid og utvikling over tid", og den siste til "Konstruksjonen av den politiske virkeligheten".

2.1.2 Handling i tid og utvikling over tid

Institusjoner danner ikke bare rammer for handling, men består av konkrete medlemmer som fremstår som handlende aktører. En ide om institusjonelle aktører impliserer imidlertid at de mest relevante aktører ikke først og fremst er individer, men ulike former for kollektiver, og at disse aktørene har institusjonelle egenskaper (Lægneid & Roness 1999). I denne studien tar jeg utgangspunkt i tjenestemannsorganisasjoner som analyseenhet. Slike organisasjoner kan ha personer og/eller organisasjoner som medlemmer. Organisasjonene kan således være sammensatt av, eller inngå i, andre organisasjoner, og kan oppfattes som en type av metaorganisasjoner (Ahrne och Brunsson 2001). Det er individuelle og kollektive

aktører forankret i disse organisasjonene som handler. Disse organisasjonene vil i ulik grad og på ulike måter ha institusjonelle egenskaper, og organisasjonene handler og "lever" innenfor en bestemt politisk orden og institusjonaliserte rammer. De handlingene som skjer på ett tidspunkt vil påvirkes av disse organisasjonenes institusjonelle egenskaper og kontekst, samtidig som handlingene kan føre til at noe av dette institusjonelle rammeverket endres over tid. Aktørenes handlinger og utfallet av de over tid kan dermed påvirke hva som vil utgjøre de institusjonelle rammene på et senere tidspunkt. Dette er en type institusjonell analyse som vektlegger historiske forklaringer (Roness 2000).

Det er to sentrale dimensjoner i dette:

- handlinger i tid
- Institusjonell dynamikk: det vil si utvikling og institusjonalisering over tid

Gjennom den første dimensjonen legges det vekt på historiske situasjoner, eller situasjoner på bestemte tidspunkt der handlinger oppfattes som ulike former for og grader av samspill og gjensidig påvirkning mellom struktur og aktør. Gjennom den andre legges det vekt på forhistorien, og hvordan den historiske arven utvikles over tid. I institusjonell teori drøftes dimensjonene som oftest i sammenheng (Thelen & Steinmo 1992; Olsen 1997; March & Olsen 1998; Roness 2000). I forlengelsen av dette vil jeg først gå nærmere inn på hvordan den historiske arven nedfelt i institusjonelle egenskaper og rammer på den ene side, og egenskaper ved situasjonsbestemte hendelser på den andre side, kan virke inn på aktørene sine handlinger på ett tidspunkt. Utgangspunktet er drøftinger av to ulike handlingslogikker i organisasjonslitteraturen. Deretter vil jeg se dette i sammenheng med inntak til institusjonell utvikling og dynamikk.

Handlingslogikker.

I sine drøftinger av politisk handling skiller March & Olsen (1989, 1995, 1998, 2004, 2005) mellom to ulike handlingslogikker som kan ligge til grunn; en konsekvenslogikk ('logic of consequence') og en passendelogikk ('logic of appropriateness').¹⁰ En aktør som gjennomfører ulike former for politiske aktiviteter står overfor to sett av vurderinger. Ut fra en konsekvenslogikk gjelder følgende vurderinger og motiv (March 1994b, s. 2-3):

- alternativ: hvilke handlinger er mulige?
- forventninger (om konsekvenser): hvilke fremtidige virkninger kan følge av hvert alternativ, og hvor sannsynlig er disse konsekvensene gitt at alternativet blir valgt?
- preferanser: hvor verdifulle for aktøren er konsekvensene som følger av hvert alternativ?
- handlingsregler: hvordan skal valget mellom alternativene avgjøres (treffes)?

Ut fra en logikk om passende atferd er andre typer vurderinger og motiv aktuelle (March 1994b, s. 58):

- gjenkjenning: hvilken type situasjon er dette?
- identitet: hva slags person er jeg, eller hva slags organisasjon er dette?
- regler: hva gjør en person som jeg, eller en organisasjon som dette, i en slik situasjon?

Konsekvensorienteringen er en underliggende handlingslogikk i det som mer generelt kan oppfattes som et instrumentelt perspektiv. Det kan skiller det mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant innenfor dette perspektivet (Christensen, Lægred, Roness, Røvik 2004). I den første har lederne full makt og kontroll. Problemløsning og analytisk-rasjonell kalkulasjon er det sentrale (Ibid., s. 32). Forhandlinger på den annen side åpner for interessehevding, kompromisser og forhandlingsspill mellom organisasjoner og aktører med delvis motstridende mål og interesser (Ibid., s. 40). Politikken utformes ved at individuelle preferanser aggregeres inn i kollektiv handling gjennom prosedyrer for forhandlinger og koalisjonsdannelser. Politikk kjennetegnes både av problemløsning og stridigheter mellom aktører med ulike interesser og varierende ressurser. I dette perspektivet vil politiske hendelser oppfattes som konsekvensen av interaksjonen mellom viljesstyrte aktører, og kan fullt ut forklares når den relateres til forventede konsekvenser og aktørenes interesser og ressurser. En sentral antagelse er at både mål og interesser har sitt utgangspunkt i stabile, konsistente og eksogent skapte preferanser (March & Olsen 1998, s. 9).

I den andre handlingslogikken oppfattes politiske aktører og formelle organisasjoner som institusjoner med egne identiteter. Det vektlegges hvordan aktørenes atferd preges av regler, praksiser og fortolkninger av hva som er riktig, eller akseptabelt og passende i ulike situasjoner (Olsen 1992; March & Olsen 1995, 1998).

Politiske aktører handler og organiserer seg i overensstemmelse med autoritative, og kanskje konkurrerende og motsetningsfulle regler, utledet fra sosialt konstruerte identiteter, tilhørigheter og roller. Aktørens handlingsregler og fortolkninger er nedfelt i meningsstrukturer og fortolkningsrammer som legitimerer de identiteter, praksiser og regler som assosieres med dem (DiMaggio 1997). Handlingsregler er også nedfelt i ulike former for kapabiliteter og prinsipper for disponeringen av disse. Dette gjør det mulig for individer å spille ulike roller på passende måter, og for kollektiver å sosialisere individer og sanksjonere de som beveger seg vekk fra passende atferd (March & Olsen 1995, 1998). Institusjonelle kapabiliteter kan som et grovt utgangspunkt defineres som aktørers og organisasjoners oppmerksomhet, ressurser, kapasitet og kompetanse.

Innen en passendehetslogikk er situasjonsoppfatning særlig knyttet til gjenkjenning. Når aktører skal ta stilling til hvilken situasjon de befinner seg i vil både erfaring, kapasitet og kompetanse, og motiver stå sentralt (March & Olsen 1995; Olsen 1997; Christensen & Røvik 1999). Situasjonsoppfatninger kan bli regler og situasjoner kan framstå som entydige, men situasjoner kan også være så tvetydige at det åpner for variasjoner i atferd og strategiske muligheter. Situasjoner kan også være repetitive og kjente, eller nye og uforutsette. Den samme situasjonen kan av noen oppfattes som krise, av andre som vanskelig men ikke dramatisk. I den grad situasjoner er tvetydige øker sjansen for at ulike aktører vil ha ulike oppfatninger av hva situasjonen dreier seg om (Magnussen 1999). Ved å fokusere på betydningen av situasjonen blir det mulig å få fram aktørens refleksjon, fortolkning og aktive definerer av virkeligheten. Avhengig av bevissthet og motiv vil de vurderinger av fortid, nåtid og framtid som ligger bak handlinger ikke ensidig kunne forklare som automatiske reflekser av situasjoner, regler og identiteter.

I prinsippet er det nå mulig å rendyrke et snevert institusjonelt perspektiv med sterkt fokus på regelfølgning som normbasert atferd, eller dreie fokuset mot flere institusjonelle perspektiv som fokuserer på potensialet for variasjon i atferd og som tar hensyn til begge handlingslogikkene. March & Olsen har de senere årene fokusert på hvordan disse logikkene kan kombineres og fortolkes som knyttet til hverandre på ulike måter (1998, 2004).¹¹ I dette arbeidet legges det til grunn at en passendehetslogikk er sentral, men ikke entydig og fullt ut bestemmende. Det kan være ulike vurderinger og motiver knyttet til handlinger, og som gjør ulike teoretiske perspektiver nødvendige for å forstå og forklare variasjon i handling. Et institusjonelt perspektiv må rette

oppmerksomheten mot samspillet mellom institusjoner og kreativ politisk atferd i bred betydning: hvordan institusjoner muliggjør og hindrer atferd, og hvordan institusjonene over tid, og i gitte situasjoner endres gjennom politiske aktiviteter og initiativ (Olsen 1988, s. 25-26; Wuthnow 1987).

Dette innebærer et syn på det politiske menneske som en aktør, og en organisasjon som en politisk aktør, hvor det er mulig å forfølge interesser, verdier og synspunkter innenfor en ramme av identiteter, regler og politiske normer. En politisk aktørs institusjonelle handlingslogikk går utover sosial determinisme og kalkulert (og aggregert) egeninteresse, og er kjennetegnet av nettopp å være mer komplisert og bærer av et repertoar av handlingslogikker, identiteter og roller. Institusjonelle aktører konstitueres både av de mål og interesser som ligger til grunn for vurderingen av forventede konsekvenser, og av de handlingsregler som er akseptable og gyldige. Politiske aktører kalkulerer konsekvenser og følger regler med utgangspunkt i bestemte identiteter og situasjoner, men også på bakgrunn av organisasjonenes kompetanse og kapasitet (Olsen 1988; March & Olsen 1998; Lægreid & Roness 1999). Innenfor både en konsekvenslogikk og en passendehetslogikk antas det imidlertid at politiske aktører fortolker og ”omsetter” de situasjonene de kommer opp i, de erfaringer og den historiske arven de er bærere av til meningsfulle kategorier slik at politiske aktiviteter blir mulig (March 1994b). Slike fortolkninger er imidlertid ikke enkle eller entydige. Situasjoner, identiteter, regler, preferanser og alternativ kan være sammensatte og tvetydige fenomen.

Historiske forklaringer og utviklingslogikk.

Jeg knytter meg til den institusjonelle retningen som oppfatter historien som ineffektiv i betydningen at historien ikke utvikles lineært, men i sløyfer, og hvor endringene kommer innenfra (endogen). Koblingen mellom politiske institusjoner og omgivelsene oppfattes ikke som automatiske, og omgivelser og institusjoner tilpasser seg gjensidig til hverandre. Institusjoner innenfor en institusjonell orden kan være knyttet og flettet sammen gjennom konkurranse, samarbeid og andre former for samhandling (March & Olsen 1998; Magnussen 1999).

Når historien oppfattes som ineffektiv vektlegges forhistorien, og hvordan politikkens innhold, organisering, institusjonelle rammer og utfall utspiller seg og utvikler seg over tid. Når den politiske utviklingen blir forstått som en prosess som utfolder seg over tid, er det viktig å kunne si noe om hva som gjør at den tar visse

retninger og at den er preget av stabilitet eller endring. Hovedsynet på dette i institusjonell teori, særlig med utgangspunkt i det som benevnes historisk institusjonalisme, er knyttet til resonnement rundt begrepene stibinding, avbrutt likevekt og avgjørende tidspunkt (Krasner 1988; Rothstein 1996; Hall & Taylor 1998; Peters 1999; Thelen 1999). Institusjonell endring og stabilitet vil ikke bare være et resultat av nåværende omgivelser og politiske betingelser, men også være avhengig av institusjonenes opphav, historie og interne dynamikk (March & Olsen 1998).

Institusjonalisering kan betraktes som prosesser hvor ulike former for overensstemmelser for hva som er passende etableres, opprettholdes og endres. Hva som er passende kan på samme måte som regler og identiteter mottas og pålegges utenfra, eller skapes og konstrueres av individer og organisasjoner. Hva som er passende kan altså reflektere historiske forløp og hendelser hvor forhandlinger, konsensusbygging eller vinnende koalisjoner vil kunne stå sentralt (Olsen 1997; Christensen & Røvik 1999). Fokuset rettes mot hvordan slike prosesser utvikles, det vil si hvordan ulike hendelser er knyttet sammen over tid, der visse hendelser vil være nødvendige, men ikke tilstrekkelige vilkår for et utfall. Tidsrekkefølgen for de ulike hendelsene kan være avgjørende for hva utfallet blir (Mohr 1982; Scott 1995).

Gjensidig autorisert overensstemmelse i spenningsfeltet mellom ulike aktører kan være et sentralt kriterium for institusjonalisering. Overensstemmelse kan styres og influeres gjennom standard operasjonsprosedyrer og ytre press, moralsk forpliktelse, ulike identiteter og regler, regler for rasjonell kalkulasjon, men kan også baseres på interaksjon og argumentasjon (Olsen 2001a).

Institusjonell utvikling og dynamikk er i stor grad avhengig av interne konstituerende egenskaper innenfor eksisterende institusjoner og institusjonelle rammer. Det vil imidlertid være mulig for institusjonelle aktører å skape politikk både gjennom handlinger innenfor disse rammene, og over tid gjennom endringer av selve rammene (Olsen 1988, s. 25-26). Institusjoner autoriserer og muliggjør, så vel som begrenser både stabilitet og endring (March & Olsen 1995).

I neste del kommer jeg nærmere inn på hvordan politikk kan forstås i en kompleks og sosialt konstruert virkelighet, og hvordan politikk kan utformes og opprettholdes gjennom politiske diskurser.

2.1.3 Konstruksjonen av den politiske virkeligheten.

Fokuset vil her rettes mot det teoretiske grunnlaget for å forstå at aktørers institusjonelle egenskaper både legger føringer på, og bidrar til å forme, den politiske virkeligheten gjennom konstruksjonen og utformingen av mening og institusjonelt prat (March & Olsen 1989).

I institusjonelle tilnærminger til meningsskaping er det et sentralt argument at politikk ikke bare handler om hvordan vi kan oppnå det vi ønsker gjennom rasjonelle beslutninger, men i like stor grad om hvordan normative standarder utvikles og endres. Det vil si hvordan vi kommer til å ønske noe, mene at noe er rettferdig, og at noe er i vår egen interesse eller i samfunnets interesse. Det å skape forståelse for hvordan virkeligheten kan oppfattes og formes, blir minst like viktig som de beslutningene som fattes. Et annet sentralt argument er at politiske aktørers meninger og preferanser ikke bare er eksogene i forhold til politiske institusjoner, men at de også utvikler seg innenfor disse. Politikk er en arena for å oppdage, utvikle og uttrykke meninger og interesser i like stor grad som at forutbestemte mål omsettes i konkrete endringer (Edelman 1988; March & Olsen 1989; Brunsson och Olsen 1990).

Det er selvsagt viktig at meningsskaping også kan lokaliseres som en sentral dimensjon ved beslutningsprosesser, men i denne avhandlingen har jeg i tillegg valgt å fokusere på hvordan meningsskappingsprosesser nedfeller seg og kommer til uttrykk i politiske diskurser. I denne tredje teoretiske hovedideen har dermed både den empirisk orienterte diskursanalysen og den konstruktive forestillingen om organisasjonenes institusjonelle prat sin forankring (jfr.kap.8). I de teoretiske perspektivene som følger opp denne generelle rammen vil det være et vesentlig poeng at den konstruerte virkeligheten kan være tatt for gitt, at den kan fanges opp i rettigheter og plikter, at denne virkeligheten gjennom fortolkende og interaksjonsorienterte handlinger og respons kan oppfattes som dynamisk og situasjonsavhengig, og at virkeligheten konstrueres gjennom strid og kamp. I denne omgang er hensikten å belyse de sentrale analytiske grepenes teoretiske forankring.¹²

Særlig viktig i denne avhandlingen er at tjenestemannsorganisasjoner kan oppfattes som deltakere og formidlere i politiske samtaler, og således også som katalysatorer for offentlig mening. Begrepet diskurs viser imidlertid både til et prosessrelatert samtaleaspekt, og til bestemte egenskaper ved samtalens institusjonelle rammer. Samtalebetegnelsen er et analytisk uttrykk for en kjede av utsagn, eller det vi

kan kalle diskursiv praksis gjennom språkbruk og fortellinger (Lindgren 1996; Christie Mathisen 1997; Jacobsen 1998). Utsagnene kan formidles innenfor en systematisk, formell og organisert diskurs, eller som del av den mer generelle, løpende og frie samtalen. Det vil si at samtaler blant annet kan være generell politisk debatt, eller mer spesifikke drøftinger og forhandlinger. Det sentrale er at aktørenes diskursive praksis og konkrete utsagn vil fremkomme i ulike sammenhenger og i ulike sjangre, men at bidragene samlet vil danne diskursen. Dette innebærer at samtalebegrepet ikke først og fremst knyttes til realiseringen av bestemte typer demokrati (Eriksen & Weigård 1999). Diskursen setter også regler for hva det kan samtales om, av hvem og i hvilke sammenhenger, og hva som skal til for at et argument kan aksepteres som fornuftig, passende og gyldig (Lægneid & Pedersen 1994, s. 260).

Politikk kan oppfattes som spredningen av homogene og dominante meningsstrukturer og regelsystemer, men også som strid om normer, virkelighetsoppfatninger, etiketter og legitimitet (Brunsson och Olsen 1990; Haldén och Kjær 1994). Politiske diskurser og meningsskaping dreier seg om hvordan statsviljen formes, ikke bare om hvordan den settes ut i livet. I en slik tilnærming blir offentlig debatt og ytringer i en politisk kontekst en viktig endrings- og påvirkningsstrategi i seg selv (Olsen 1989a).

Ved å fokusere på meningsskaping som uttrykk for bestemte politiske diskurser kan vi fange opp tre sentrale forhold: for det første at institusjonelle aktører bidrar til å skape orden i en komplisert verden ved å fortolke og gi mening til etablerte identiteter, regelsystemer og meningsstrukturer. For det andre at institusjonelle aktører kan bidra til å avgrense og forme politikk gjennom å opprettholde, refortolke og transformere disse institusjonelle egenskapene og rammene i seg selv. For det tredje at bestemte utsnitt av den politiske virkeligheten på denne måten kan utformes og konstrueres ved at institusjonelle aktører gjennom sin språkbruk og sine fortellinger kan definere og aktivisere konkrete menings- og handlingsorienteringer, eller det som også kan kalles talehandlinger (Searle 1969, 1979) og meningsskapingens instrumenter (March 1994b, s. 208).

Virkeligheten oppfattes gjennom dette inntaket som sosialt konstruert i motsetning til objektivt gitt (Berger & Luckmann 1967). Virkeligheten eksisterer ikke separat fra aktørene og organisasjonenes oppfatninger og tolkninger. Den varianten av teorien om sosial konstruksjon som benyttes her fokuserer imidlertid ikke på konstruksjoner i sin strengeste og ”rene” form uten underliggende materielle betingelser. I tråd med Schneider

& Ingram (1997, s. 107) forsøker jeg å bruke "a contextual constructionism that recognizes that there are constraints and limits on the social constructions". Avhengig av konteksten, først og fremst den institusjonelle (Ibid., s. 76), vil dette virke inn på betingelsene for den sosiale konstruksjonen. Generelt kan dette blant annet studeres og analyseres ved å fokusere på de uttalelser og ytringer som er med på å skape denne virkeligheten. Det vil si at politikken åpenbarer seg, og defineres gjennom politikkområdets sentrale tekster, symboler, diskurser og praksis, og at dette er observerbare fenomen. Det finnes blant annet policydokument, utredninger, og administrative regler og retningslinjer. Slike tekster er en del av politikken institusjonelle rammer (definisjon og utforming), på samme vis som del av politikkområdets praksis (i bruk) i bred forstand (Schneider & Ingram 1997).

Et ytterpunkt ville imidlertid være å oppfatte meningsskaping som rent symbolsk-ekspressivt. Det vil kunne føre til en ensidig vektlegging av det ekspressive aspektet som tillegger symboler og ritualer en egenverdi uten noen instrumentelle eller funksjonelle implikasjoner. Jeg mener imidlertid at det er vanskelig å skille mellom den rene ekspressive symbolbruk og det at meningsskaping og språklig praksis kan ha visse funksjoner og oppfattes som mulige handlinger (Hillesund 1996; Kvåle 2000).

Et annet ytterpunkt i en forestilling om meningsskaping er at det kan oppfattes som retorisk hykleri og manipulasjon. Politikk vil da kunne kjennetegnes av alt fra narrespill og løgn til hykleriske og kyniske politiske aktører (Edelman 1988; Brunsson 1989; Rasch 1993). Det problematiske med et slikt utgangspunkt er at det som hos blant annet March & Olsen (1995) er et sentralt politisk og demokratisk anliggende reduseres til politikken "mørkeside". Et annet problem med å fokusere på meningsskaping som ren manipulasjon er at alle former for politiske aktiviteter har en skjult agenda. Meningsskaping oppfattes da som symbolproduserende handlinger, språklige ytringer og relasjoner som ene og alene har til hensikt å dekke over eller pynte på realiteter, erstatte og fortrenge, eller skape en illusjon av handlingsdyktighet, og mene noe helt annet enn det som blir sagt. Symbolpolitikk framstilles som det motsatte av reell styring og handlingskapasitet, og bidrar mer til teorier om hvordan politikk skaper handlingstomhet og meningsløshet. I sum impliserer denne tilnærmingen at meningsskaping og handling, eller tale og handling er løst koblet (Brunsson 1989).

Gitt at utgangspunktet er analyser av politiske samtaler i en norsk (og skandinavisk) kontekst oppfatter jeg ikke slike ytterpunkt som fruktbare inntak til empiriske studier, og vil i større grad åpne for variasjon i motiver, handlinger og respons.

Like viktig er det at politikk er mer sammensatt, og kjennetegnes av andre egenskaper enn denne siste tilnærmingen legger opp til. Politiske prosesser og samtaler kan være kjennetegnet av konflikt, men det forutsettes at aktørene viser respekt for andres rolle og meninger, og at de er oppriktige (Offerdal 1993). Var lureri og løgnaktighet språkbrukerens primære funksjon, og politikkenes fremste kjennetegn, ville det undergrave den tillit og troverdighet som er en forutsetning for at det effektivt skal kunne brukes slik i politiske prosesser (Christie Mathisen 1997).

2.2 Institusjonell respons og utvikling over tid: fire perspektiver

Jeg har funnet det mest fruktbart å konstruere et teoretisk rammeverk som har et felles utgangspunkt, men som perspektiveres videre som grunnlag for mer operasjonaliserbare og identifiserbare handlings- og responsdimensjoner og forklaringsfaktorer. Jeg legger opp til en flerdimensjonal strategi, hvor første skritt innebærer en oppsplitting og rendyrking av perspektiver. Begrunnelsen er at det gjennom å utvikle empirisk funderte og teoretisk orienterte perspektiver, som også kan oppfattes som en typologi for institusjonell respons og endring, ligger muligheter for å fange opp variasjoner, det særegne, dynamikken og utviklingen over tid. Problemet er ikke minst knyttet til avgrensningene og fokuseringen innenfor begrepet institusjon:

”An expanded definition of `institution` runs the risk, however, of `conceptual stretching` (Peters 1996: 216) – its meaning and impact diluted as it comes to include everything that guides individual behaviour. (...) As Rothstein (1996: 145) notes, if the concept of institution `means everything, then it means nothing`”(Lowndes 2002, s. 103).

De teoretiske perspektivene kan brukes isolert, men at de kan sees i sammenheng er særlig å foretrekke framfor en kompleks og lite operasjonaliserbar syntese av institusjonell teori. Det andre skrittet er knyttet til bruken av perspektivene i de ulike hoveddelene. Dette vil i større grad bære preg av en utfyllende strategi (Roness 1997). Det vil ikke si enten eller, men at fokuset vil legges på flere respons- og utviklingslogikker (Olsen 1988). Det åpnes for variasjoner mellom tjenestemannsorganisasjonene, respons og utvikling over tid, og innenfor ulike perioder og faser. Hensikten er at sentrale aspekter ved tjenestemannsorganisasjonenes respons og mulige handlingsalternativer innenfor ulike prosesser blir operasjonalisert og dermed kan identifiseres og forklares i forlengelsen av fire sentrale perspektiver.

Et sentralt argument i dette arbeidet er at institusjonell respons og utvikling ikke automatisk må oppfattes som en deterministisk prosess, hvor aktørene ikke er i stand til kritisk å reflektere over eller forholde seg strategisk til de sosialt skapte vilkår de handler under. Perspektivene må gi rom for aktivt handlende aktører ut fra strategier og interesser, og ikke bare passivt tilpassende organisasjoner (Olivier 1991; DiMaggio 1988). Tjenestemannsorganisasjonenes respons og aktiviteter kan gjennom de fire perspektivene analyseres langs en skala fra passive mottaksarenaer til aktive og transformative organisatorer, fortolkere, meningsskapere og politikkkutformere.

De fire teoretiske perspektivene er gitt merkelappene rutineperspektivet, pliktperspektivet, fortolkningsperspektivet og strategiperspektivet. De to første perspektivene vektlegger de begrensningene som den historiske arven i form av institusjonell orden og egenskaper gir. I det første fokuseres rutiner, som når de først er etablert og institusjonalisert i lange perioder kan virke nærmest uforanderlige med tanke på bestemte aktørers forutsetninger og muligheter for intensjonelle handlinger og påvirkning. Perspektivet fokuserer på stabilitet som et grunnleggende kjennetegn, og institusjonalisering oppfattes som en generasjonsoverskridende prosess (jfr. 2.2.1). I det andre perspektivet er hensikten først og fremst å få fram betydningen av plikt og ansvar i tjenestemannsorganisasjonene respons på forvaltningspolitikk (jfr. 2.2.2).

I det tredje perspektivet fokuseres det på handling som aktivt konstruerende og fortolkende. Aktørene kan blant annet aktivisere oppmerksomhet og ta initiativ, definere sin egen deltakelse, aktivisere referanserammer og roller, og samhandle og samtale som argumenterende og fortolkende aktører (jfr. 2.2.3). Det fjerde perspektivet fokuserer på handling som strategisk orientert, hvor det å forsvare sine interesser og yte motstand innenfor etablerte institusjonelle rammer er mulig og akseptabelt. Perspektivet retter også oppmerksomheten mot hvordan aktører (individer og kollektiver) intensjonelt og strategisk kan bidra til å skape politikk (Olsen 1988: s. 25-26; March & Olsen 1995) (jfr. 2.2.4).

Det sentrale i de to siste perspektivene er hvordan konkrete hendelser og aktører influerer på produksjonen, seleksjonen og institusjonaliseringen av forvaltningspolitikk. Aktører kan aktivt definere og delta i situasjoner, ta initiativ, analysere og bruke skjønn innenfor de etablerte institusjonelle rammene, eller de kan på samme vis forsøke å problematisere, utfordre, supplere, endre og (re)definere disse reglene og rammene. Det kan skje gjennom gjensidig interaksjon eller innenfor en mer kamplignende kontekst.

De teoretiske perspektivene skiller seg fra hverandre når det gjelder synet på organisasjoner som institusjoner, og synet på det bakenforliggende motivet og overensstemmelser for det passende. Dette gjør at synet på, og de sentrale resonnementene knyttet til identiteter, regler og situasjoner er forskjellig. Perspektivene har også ulike oppfatninger av institusjonaliseringsprosesser, og synet på stabilitet og endring. Dette resulterer også i ulike forventninger til betydningen og innslaget av de ulike styringsformene. Det har vært viktig at det ved hjelp av de teoretiske perspektivene skulle bli mulig å beskrive og forklare variasjoner mellom hovedsammenslutningene.

2.2.1 Rutineperspektivet

Sentrale dimensjoner

Institusjonell respons vil i dette perspektivet være preget av standardiserte og rutiniserte handlingsprogrammer, identifikasjoner og referanserammer. Det er to sentrale kilder til slike standarder: For det første organisasjonenes egen historiske arv nedfelt i etablerte rutiner. Organisasjonenes institusjonelle egenskaper oppfattes som entydige og homogene, og ulike typer av aktiviteter er rutiniserte og standardiserte. Organisasjonene vil i stor grad være preget av relativt dominerende, entydige og "endimensjonale" selvbilder og identiteter. Det vil si at eksisterende identiteter og tradisjoner begrenser oppmerksomhet, og hvilke deltakelsesformer, reguleringsmåter og referanserammer organisasjonen har rutiner og kapabilitet til å bruke. For det andre de regelsystemer og meningsstrukturer som finnes i de etablerte rammer og omgivelser, og som er knyttet til og støtter opp under disse systemer og strukturer. Dette vil si at forhold i omgivelsene også kan føre til at organisasjoner tar i bruk komplekse, men standardiserte handlingsregler uten særlig innslag av rasjonell analyse eller problemløsning. Det vektlegges at organisasjoners respons og rolle i politiske prosesser fastlegges av homogene rutiner og referanserammer for hva som er akseptabelt og passende (Olsen 1989b). Innenfor en politisk orden vil dette også komme til uttrykk ved at organisasjonene tar for gitt etablerte standarder, og relativt ubevisst og rutinemessig sosialiserer sine medlemmer i overensstemmelse med sterke normer for hvem de er og hvilke roller de kan innta i bestemte situasjoner, hva de kan gjøre og mene. Institusjonell respons vil mer assosieres med repetisjon, stabilitet og predikerbarhet enn med endring, fleksibilitet, kreativitet og skjønn.

I sum fokuseres her rutinisert og standardisert respons knyttet til (et fåtall) standard identiteter og roller. Det er sterkt innsnevret hvilke situasjoner organisasjonen kan gjenkjenne og håndtere, hvilke roller som er aktuelle, og hva som kan gjøres. Dette er et utgangspunkt som kan lede til passivitet, likegyldighet og handlingslammelse i bestemte situasjoner på nye områder.

Styrken til en rutineorganisasjon er at den handler slik den pleier, gjør det den er vant til og kan godt fra før. Utgangspunktet vil imidlertid være at det en rutineorganisasjon først og fremst gjør er å forvalte allerede eksisterende rutiner, interesser, oppmerksomhet og kompetanseområder. Dette impliserer at organisasjoner løpende vurderer egen oppmerksomhet og aktiviteter. Ytre passivitet uttrykt gjennom liten oppmerksomhet og manglende respons kan derfor være basert på rutiner for vurdering av disponibel kapabilitet, hvor tid og energi oppfattes som knappe ressurser. Det er urealistisk for organisasjonene å benytte seg av alle beslutningsmuligheter (March & Olsen 1976). Det kan også skyldes at politikkområdet ikke oppfattes som sentralt for organisasjonens primære interessefelt, eller en oppfatning av at myndighetene ivaretar organisasjonens interesser i samsvar med egne synspunkter og politikk. Det kan også ligge til grunn en vurdering av ulempene ved aktiv oppmerksomhet og aktivitet (Olsen 1983).

Svakheten og begrensningen ligger i møte med en ny situasjon, et politikkområde i utvikling, og etableringen av en ny politisk orden. Dette er en svakhet som kan lede til ulike former for dekobling i betydningen handlingslammelse, passivt mottak og adopsjon, men også likegyldighet.

Forklaringen på dekobling kan for det første være at eksisterende rutiner, identiteter og rettigheter avgrenser hva organisasjonene "ser" og retter oppmerksomhet mot, og hvordan informasjonen og aktiviseringsmulighetene tolkes og hvilke handlinger som følger (March & Olsen 1976). Rutiner er imidlertid et tveegget sverd, eksisterende rutiner og rettigheter kan aktivisere og gi retning til intern organisering, oppmerksomhet og ressursbruk, samtidig som mangel på dette kan gi motsatt effekt.

Rutiner er sjelden orientert direkte mot den spesifikke situasjonen de skal brukes, men representerer på sitt beste det mest passende av program innenfor eksisterende repertoar (Allison 1971). I møte med situasjoner og problemområder som ligger utenfor etablerte rutiner og standarder kan rutiner endres og utvikles, men organisasjoner har en tendens til å søke i nærheten av eksisterende rutiner (Cyert og March 1963, 1992). Rutiner skaper samtidig kapasitet gjennom at eksisterende rutiner

kan brukes i en ny kontekst. Omkostningene er at eksisterende rutiner og interesser kommer i forgrunnen på bekostning av behovet for å definere nye.

For det andre er det viktig å holde fast ved at rutiniserte og standardiserte handlingsprogrammer, identifikasjoner og referanserammer har en indre og ytre dimensjon. På den ene side vil ytre hendelser og prosesser som har kjennetegn utover det som er standard, og kan gjenkjennes, føre til at organisasjonene følger opp det de har rutiner for, og kan godt fra før (Olsen 1989b). Langs de dimensjonene organisasjonene ikke har rutiner, eller at rutinene avgrenser handlingspotensialet i situasjonen, kan dette utfordre evnen til å takle usikkerhet og i verste fall føre til handlingslammelse og passivitet. På den andre side kan ukjente situasjoner og framveksten av nye politikkområder være preget av ulike former for forventninger, krav og ytre kontroll som gjør at organisasjonenes potensielle handlingslammelse i like stor grad kommer til uttrykk som passivt mottak og adopsjon.

Institusjonell respons kan også være et utslag av relativt ubevisst og rutinemessig adoptering av hva som vil være det mest passende ut fra gyldige og autoritative handlingsregler, referanserammer, felles erfaringsgrunnlag og bredere kulturelle normer. Gjennom blant annet egen oppmerksomhet, organisering, språkbruk og policyorienteringer vil tjenestemannsorganisasjonene kunne adoptere sentrale elementer i dette fordi det tas for gitt som det mest moderne (Zucker 1987), det er i samsvar med gjeldende normer og verdier (March & Olsen 1989), eller de foretar rutinemessige endringer og tilpasninger (March 1981).

Rutineorganisasjonens tredje deklingsrespons tar utgangspunkt i at rutinisering og standardisering i lange perioder kan tilsløre underliggende spenninger og motsetninger som organisasjonene har kunnet leve med over lang tid. Dette kan komme til overflaten igjen i møte med nye situasjoner og politikkområder. Intern strid tar oppmerksomheten vekk fra andre aktiviteter, og kan bidra til å skape likegyldighet i forhold til ytre forhold.

Stabilitetsorienterte og generasjonsoverskridende endringsprosesser.

Institusjonalisering kan i dette perspektivet oppfattes som tre sentrale stabiliseringsprosesser (Olsen 1997, 2001). For det første strukturering og rutinisering. Det vil si utviklingen av upersonlige regler, roller og repertoar av standard operasjonsprosedyrer (March & Simon 1958; Olsen 2001a). Det kan komme til uttrykk gjennom rutiniserte mekanismer for bestemte arbeidsmåter, beslutningsformer, prosedyrer for

deltakelse og medbestemmelse, produksjon og spredning av bestemte typer diskursive fortolkningsrammer og institusjonelle strukturer (Olsen 1997; Wuthnow 1989). For det andre innebærer institusjonalisering også autorisering, legitimering, standardisering og homogenisering av handlingsregler, strukturer, meningskoder, og diskurser (Olsen 1997; Wuthnow 1989). For det tredje kan det innebære å binde ressurser til verdier og virkelighetsoppfatninger (Stinchcombe 1968; Olsen 1997).

Disse stabiliseringsprosessene og utviklingen av kollektive enheter, og spesifiseringen av deres evner, nytte, kapabiliteter og identiteter finner sted over mange år. Når de er etablert som institusjonelle rammer, kan de fungere som kulturelle modeller for utviklingen av andre lignende former (Scott 1995), og som en samling av praksiser og regler som definerer eksemplarisk eller passende atferd for grupper av aktører i spesifikke situasjoner (Olsen 1997). Et helt avgjørende kriterium for institusjonalisering er at nye generasjoner deltakere og aktører, som ikke kjenner reglenes opprinnelse, tar disse for gitt (Berger & Luckman 1966; Tolbert & Zucker 1996). I sum oppfattes dermed institusjonalisering som framveksten av stabile og varige handlingsregler, meningsstrukturer og ressurser (Olsen 1997). En videre tolkning av dette er at institusjonalisering må oppfattes som generasjonsoverskridende, og det sentrale definatorisk kjennetegn er regelsystemene og meningsstrukturenes historiske kontinuitet. Spesielt gjelder det disse fenomenenes evne til å overleve på tvers av generasjoner av medlemmer i organisasjoner (Tolbert & Zucker 1996).

To endringssyn er sentrale i tilnærmingen: For det første at eventuelle endringer av institusjonaliserte organisasjoner og rammer foregår i langsomme bevegelser. Det vil si at inkrementelle endringer foregår kontinuerlig gjennom rutiniserte handlingsregler og prosesser (Olsen 1989b; March & Olsen 1989). Organisasjonenes prioriteringer og fortolkninger av saker og problemområder vil forventes å være stabile. Nye aktiviteter og politikkområder møtes med marginal tilpasning av eksisterende rutiner, fortolkningsrammer og aktiviteter. Det kan også forventes at myndighetenes organisering, aktivitetsnivået, og de generelle normer og moter i omgivelsene vil være sentrale betingelser for organisasjonenes rutinemessige håndtering av et nytt politikkområde. Endring skjer i så små doser og over så lang tid at rutiner vanskelig kan bli et avgjørende dynamisk element innenfor perioder som er relevante handlingskontekster for spesifikke aktører. For det andre at fundamentale endringer foregår gjennom krise (Ibid.). I denne tilnærmingen vil institusjonell tilpasning referere

til erstatning av eksisterende handlingsregler og strukturer med nye over meget lang tid (Olsen 1997).

I sum vil tjenestemannsorganisasjonene oppfatte den politiske virkelighet som allerede etablert og konstruert. Organisasjonenes respons tar denne virkeligheten for gitt, og bidrar til omfattende grad av stabilitet. Inkrementelle endringer på innsiden av disse rammene kan forekomme, men grunnleggende institusjonelle egenskaper i betydningen rutiniserte og standardiserte identiteter, regler og referanserammer utfordres og endres ikke radikalt i et generasjonsoverskridende perspektiv på institusjonalisering.

Forventninger og implikasjoner.

Et sentralt spørsmål blir i hvilken grad forvaltningspolitikkenes innhold, slik dette kommer til uttrykk i dokumenter og signal fra departement og politisk ledelse, innbyr til seleksjon og refleksjon. I politiske prosesser organisert av myndighetene kan organisasjonenes respons dermed bære preg av tematisk og organisatorisk avspeiling og meningsmottak. Meningsmottak foregår gjennom refererende formidling av en autoritativ dagsorden og begrepsbruk, definert utenfor mottakeren. Dette innebærer adopsjon av meninger og referanserammer uten noen særlig grad av egen problematisering, fortolkning eller definering. I tillegg vil respons som bekrefter forvaltningspolitikken slik den kommer til uttrykk i ulike policydokument gjennom aksepterende og positive vurderinger foretas rutinemessig når det er samsvar mellom politikk og organisasjonenes institusjonelle identitet (Brunsson och Olsen 1990).

Med denne type respons vil de referanserammene som brukes og artikuleres av de politiske myndighetene gi de sentrale etikettene og synspunktene for forvaltningspolitikkenes innhold og organisering. Tjenestemannsorganisasjonenes respons har først og fremst en referensiell og deskriptiv funksjon. Det kan komme til uttrykk som en sentral handlings- og meningsdimensjon i tekster og ytringer, eller innenfor sjangere som rene informasjonsskriv, referater (fra f.eks. pressekonferanse), notis, og beskrivende artikler. Dette innebærer at organisasjonene framstår som rutiniserte mekanismer for produksjon og spredning av bestemte typer diskurser og referanserammer, slik disse fremkommer gjennom adopsjon og historisk arv.

I sum kan institusjonell respons som baserer seg på slike institusjonelle begrensninger komme konkret til uttrykk ved at

- a) forvaltningspolitikk i liten grad nedfelles i den interne organisering, eller som et særlig omfattende aspekt ved hovedsammenslutningenes aktiviteter
- b) i den grad forvaltningspolitikken nedfeller seg vil den interne oppmerksomheten, organiseringen, og behandlingen samt eksterne oppfølgingen være en ren avspeiling av forvaltningspolitikken sentrale referanserammer og organisering
- c) organisasjonene kan unnlate å benytte seg av deltagermuligheter
- d) ved deltakelse vil aktivitetene avspeile invitasjonens reguleringsmåte og standardiserte situasjonsoppfatninger, og det sett med interne roller og handlingsregler som rutinemessig og automatisk (tatt for gitt) knyttes til dette
- e) det diskursive innholdet i sentrale offentlige dokumenter adopteres og tas for gitt gjennom refererende og beskrivende uttalelser

2.2.2 Pliktperspektivet

Sentrale dimensjoner

En avgjørende forutsetning i dette perspektivet på institusjonell respons er at de definatoriske aspektene ved en identitet er de plikter og rettigheter som er knyttet til den. Plikter og rettigheter har dessuten å gjøre med underliggende tanker og følelser på den ene side, og til dels bevisste motiver og mentalitet på den andre (Olsen 2001a).

Perspektivet fokuserer på betydningen av erfaringsbaserte handlingsregler, og hvordan slike nedfelles og kommer til uttrykk gjennom en sosialisert følelse av plikt innenfor rammen av de normer og regelsystem handlingsprogrammene bygger på. Plikt og forpliktende bindinger gjennom institusjonelle handlingsregler og rolleoppfatninger er altså viktig for å sikre at et politisk system skal kunne arbeide i et langt tidsperspektiv og sikre forutsigbarhet og stabilitet (March & Olsen 1995).

Slike handlingsregler kan bygge på praksis innenfor bestemte institusjonelle rammer, basert på overensstemmelser for hva som er det mest passende innenfor denne rammen. Over tid har de organisasjonene som befinner seg innenfor slike rammer lært av erfaring i tilsvarende situasjoner hvilken atferd og typer respons som er akseptabel, og som definerer det politisk mulige. Erfaringsbasert handling gjør dermed at oppmerksomhet konsentreres om det som er mulig. Dette bidrar til å øke forutsigbarheten, spare tid og til å redusere konfliktnivået og belastningen på autoritets- og styringssystemet innenfor de institusjonelle rammene (Olsen 1989b, s. 24; March & Simon 1958, 1993).

Innenfor et perspektiv hvor plikt er et sentralt aspekt tas det hensyn til at institusjoner er autonome samtidig som disse må forholde seg til autoritative og omgivelsesdefinerte krav, beslutninger, normer og moter. Dette kan invitere til en hypotese om legitimitetsmotivert adoptering, men argumentet om betydningen av plikt legger større vekt på at institusjonell respons er motivert ut fra ”intern kontroll” og sosialisering:

”Rules may also be followed due to an identity-derived internalised feeling of a moral obligation to do so, e.g. a law-abiding mentality” (Olsen 2000, s. 10).¹³

Endring gjennom inkrementelle læringsprosesser og økt konfliktnivå.

Synet på endringsprosesser er todelt i dette perspektivet. Hovedideen er at institusjonelle handlingsregler og overensstemmelser er bygd på normer for hva som er akseptabelt, og disse normene endres langsomt. Endringer innenfor et gitt regime av plikter og rettigheter blir et uttrykk for inkrementell tilpasning ved erfaringsbasert læring (Levitt & March 1988)¹⁴. Pliktmotivert bruk av handlingsregler sikrer forutsigbarhet og kontinuitet, og støtter ikke hurtige reformer og endringer (Olsen 1983, 1989). Slike regimer kan imidlertid utfordres. Det er når det å følge etablerte normer og regler fører til konflikt i stedet for å redusere konfliktnivået at hva som er passende blir utfordret og kan endres. De institusjonelle rammene kan på denne måten endres som resultat av en maktkamp, men forandringen vil ofte komme etter enkle søkeprosesser i nærheten av de gamle reglene og ordningene (Cyert & March 1992; Olsen 1989b).

Forventninger og implikasjoner.

I dette perspektivet tolkes tjenestemannsorganisasjonenes respons på forvaltningspolitikk ut fra etablerte institusjonelle rammer og ordninger hvor plikt gjennom sosialisering er den sentrale mekanisme. Det institusjonelle rammeverket som regimet for tjenestemannsorganisasjonenes plikter og rettigheter har vokst fram i her i landet kan plasseres innenfor den beskrivelsen som Johan P. Olsen ga i 1983:

”Integrated organizational participation signifies that organizations have formal rights to influence governmental decisions through routine participation in policy-making bodies. They meet representatives of government and of other organized interests within a context of specified rights of participation; and they deal with a specified class of issues guided by rules and routines for problem solving and conflict resolution” (Olsen 1983, s. 150).

Plikt knyttes ikke utelukkende og entydig til tradisjon, samt vilje og evne til å akseptere. Pliktaspektet er også knyttet til en gjensidig relasjon:

”An organization succeeds in becoming accepted by a governmental agency as the primary expression and representative of a given interest; the organization, in turn, views the governmental agency as the primary partner or point of reference (LaPalombara 1964). Public officials give organizations influence over governmental policies; organizations supply information, political support and control over their members. Governments and organized interests are both partners and competitors of power” (Olsen 1983, s. 150).

Innenfor partssystemet forventes det at partene har akseptert sin plikt til og sitt ansvar for å styrke evnen til å leve med interessen motsetninger og konflikt, og dermed bidra til å redusere konfliktnivået. Dette inkluderte den plikten tjenestemannsorganisasjonene har hatt til å delta når mulighetene ble gitt for å skape oppslutning, plikten til å forsvare politikken, og plikten til å rette seg etter og akseptere gjeldende prosedyrer og ordninger.

Systemet forutsetter stor grad av tillit. Dette er en tillit som kan utvikles gjennom etablering av praksis over tid, slik det blir erfart og nedfelt i lover og avtaler, og som forutsetter at tjenestemannsorganisasjonene har stor kapasitet til å trene og sosialisere sine medlemmer og tillitsvalgte inn i en akseptabel og passende rolle. Pliktperspektivet fokuserer altså på sosialiseringen av tjenestemannsorganisasjonene til en etikk for partenes plikter og rettigheter, og i overensstemmelse med lover og avtaler. Det blir forventet av de som har sitt daglige virke i en tjenestemannsorganisasjons tjeneste at de både ser på seg selv som regelfølgende tillitsvalgte for sine medlemmer og ansvarlige parter i et partssystem.

Plikter og rettigheter kan dermed relateres til forhold i relasjon til tjenestemannsorganisasjonenes institusjonelle rammer. Plikt kan skape forventninger om gjensidighet i betydningen samsvar i holdning og standpunkt, men også faktisk tilgang til rett til å bli hørt og faktiske påvirkningsstrukturer.

I følge DiMaggio og Powell (1983) kan det imidlertid tenkes tre sentrale prosesser som kan være virksomme i organisasjoners institusjonelle omgivelser: tvingende, normativt og mimetisk institusjonell påvirkning og påtrykk. Siden staten, og bestemte politiske regimer (regjeringsparti/er), kan ha stor betydning for den situasjonsbestemte mest akseptable fortolkningen av partssystemet vil disse prosessene kunne forklare variasjon innenfor etablerte rammer.

Dermed kan partssystemet for det første oppfattes som del av et sterkt hierarkisk system hvor forvaltningspolitikkenes innhold og organisering blir pålagt gjennom tvang og politisk eller organisatorisk autoritet. Dette blir særlig relevant ved tradisjonsorientert og ureflektert respekt for statens autoritet på områder uten entydige

rettigheter (Olsen 2001a). For det andre kan partssystemet oppfattes som et pliktbasert normsystem, hvor det i en viss forstand forventes at forvaltningspolitikkenes innhold og organisering aksepteres. Det å være en ansvarlig part innebærer å akseptere ansvaret for å håndtere og forvalte aktiviteter, regler, former, kapabiliteter, strukturer, prosedyrer, beretninger og identiteter som danner og realiserer partssystemet innenfor bestemte lover og avtaler i skjæringspunktet mellom styringsrett og forhandlingsrett. For det tredje vil det som i større grad kan oppfattes som kopiering foregå når uklare og tvetydige forhold og utfordringer i omgivelsene skaper usikkerhet (March & Olsen 1976).

Den viktigste implikasjonen, og perspektivets hovedfokus, er imidlertid at pliktaspektet forutsetter overensstemmelse basert på et bevisst samtykke fra aktører som har en internalisert følelse av moralsk og formell forpliktelse til å akseptere politikkenes innhold og organisering (Olsen 2001a). Hva som opprettholder og gir denne overensstemmelsen politisk trykk og autorisasjon kan derimot variere. Organisasjonenes oppmerksomhet og aktiviteter vil i stor grad forventes å være en bevisst og aktivt orientert respons som forutsetter kapabilitet til refleksjon og gjenkjennelse, både av egen identifikasjon og de aktuelle betingelser i situasjonen. Organisasjonenes handlinger og motiver kan derfor både oppfattes som aktivt responderende, adopterende og beskyttende (Olsen 1997).

Hvordan tjenestemannsorganisasjonenes følelse av plikt og ansvarliggjort aksept kommer til uttrykk gjennom egen språkbruk vil særlig være knyttet til at politikken er utformet innenfor gjensidig aksepterte og autoritative maktsenter, institusjonelle betingelser, og prosedyrer. Overensstemmelse og aksept kan også oppstå når politikken er utformet i samsvar med bestemte fortolknings- og referanserammer. Om politikkenes innhold har en bredere forankring i organisasjonenes egne identiteter, verdier, normer og referanserammer vil organisasjonene relativt rutinemessig fremme positiv og aksepterende respons (Brunsson och Olsen 1990).

I den grad den forvaltningspolitiske diskurs bidrar til å definere og forsterke tjenestemannsorganisasjonenes rolle som pliktrelaterte og tradisjonsbundne mottakere, hvor sentrale elementer i forvaltningspolitikkenes innhold og organisering relativt ensidig defineres av og gjennom politiske myndigheter, vil dette understreke normene om at organisasjonene skal ha en reaktiv rolle.

Organisasjonenes interne identitet, kapabilitet og tradisjoner kan være bygd opp omkring formaliserte reguleringsmåter og rutiner for deltakelse der formelle

invitasjoner og klart definerte spilleregler er nødvendige betingelser for at disse aktiviseres. Organisasjonenes identitet og selvforståelse kan dermed være knyttet til en eller flere reguleringsmåter, deltakelsesformer og deltakelsesroller. Dette innebærer at organisasjonene kan gi positiv respons og delta på invitasjon fra myndighetene til formelle beslutningsprosesser. Deltakelse er ikke bare spørsmål om begrenset og styrt tilgang, eller kamp om tilgang, men også at sentrale embetsmenn eller politikere (politisk ledelse) ønsker organisasjonenes deltakelse (Olsen 1983, s. 152).

I neste omgang vil det være viktig å identifisere om hovedsammenslutningene selv bidrar til å produsere ideer, eller konkrete forslag til ”nye” forvaltningspolitiske løsninger. Oppfatter de seg selv som pådrivere i utviklingen av forvaltningspolitikken sentrale etiketter og politiske innhold, eller er den reaktive respons den sentrale rutine?

2.2.3 Et fortolkende perspektiv

Sentrale dimensjoner

Institusjonelle perspektiver retter også fokuset mot en forståelse av levende (og transformative) institusjoner og institusjonelle rammer (March & Olsen 1995; Peters 1999; Christensen & Lægreid 2001). Utviklingen knyttet til konkrete organisasjoners aktiviteter og definisjon av regler og situasjoner kan bidra til at autoritative forsøk på å etablere eller endre regler og fortolkningsrammer utfordres, at de suppleres og settes sammen på alternative måter, eller at organisasjonene selv initierer og bidrar til å etablere nye regler og rammer. I dette perspektivet vil institusjonaliseringsprosesser inkludere: (1) Reorganisering og omskriving av institusjonelle former, regler, roller og standarder. (2) Refortolkning av prinsipper og doktriner, fortolknings- og referanserammer, iberegnet hvem som aksepteres som autoritative fortolkere av prinsipper, regler og situasjoner. (3) Reallokering av ressurser og endre prinsipper for å allokere ressurser (Olsen 2001a)¹⁵.

I denne studien vil institusjonell respons i et slikt perspektiv oppfattes som aktiviteter og prosesser langs to sentrale dimensjoner knyttet til utformings- og konstruksjonsprosesser. For det første gjennom institusjonelt prat og interaksjon hvor språkbruk og fortellinger kjennetegnes av fortolkning og argumentasjon. For det andre gjennom aktivisering av alternative identiteter og roller, ressurser, meningsstrukturer, og regelsystemer.

Interaksjon og institusjonell prat gjennom dialog, samhandling og fortolkende argumentasjon.

Fortolkende respons kan komme til uttrykk gjennom at identiteter, roller og preferanser oppdages, formes, og fortolkes innenfor etablerte rammer. Institusjonalisert overensstemmelse om det passende kan være motivert ut fra gjensidig ettergivenhet basert på interaksjon og argumentasjon (Olsen 2001a). Hva som er passende kan komme til syne gjennom interaktive prosesser og dialog mellom deltakere i institusjonelle nettverk, eller innenfor en bestemt institusjonell orden. Dialogen er med på å identifisere felles problemer, hvordan de skal fortolkes, og hvordan de kan løses (Hall & Taylor 1996). Både beslutningstaking og meningsskapning blir interaktivt betingede prosesser (March 1991). Et sentralt utgangspunkt er at institusjoner kan omtales som "temples of talk" (March & Olsen 1995, s. 62). Organisasjoner kan oppfattes som et sett av prosedyrer for argumentasjon og fortolkning, på samme måte som organisasjoner kan oppfattes som et sett av rutiner for å løse problemer og fatte beslutninger (March & Olsen 1976).

Oppmerksomhet og indre organisering vil være mer forståelsesorientert enn resultatorientert. I et slikt bilde framstår tjenestemannsorganisasjonene som argumenterende organisasjoner. Organisasjonene skaper rammeverk for argumentasjon, debatt, og meningsutforming. Sentrale uttrykk for dette kan være egne organ for argumentasjons- og meningsutvikling, skolering og debatt i kurs og konferansesammenheng, samt produksjon av eget grunnlags- og støttemateriell for informasjon og argumentasjon. Meninger, argumenter og prat tolkes som "flytende", dynamiske og situasjonsavhengige gjennom stadig bruk, definering og redefinering (Jacobsen 1998). Prosessaspektet ved det diskursbegrepet som anvendes her knyttes først og fremst til den debatt og ulike former for organisatorisk prat som foregår innen et bestemt politikkområde, og hvordan dette innvirker på institusjonaliseringen og transformeringen av politikkenes innhold og institusjonelle rammer.

Dialog og betydningen av argumentasjon er avhengig av tillit. Ikke minst gjelder dette i konfliktsituasjoner. Manglende tillit vil kunne føre til fastlåst argumentasjon og standpunkter, redusert interaksjon eller at noen trekker seg fra samtalen.

Situasjonsbetinget aktivisering og definering av alternativer.

I tvetydige situasjoner som påkaller flere relevante identiteter, regler, fortolkningsrammer, og fortolkninger av hva situasjonen dreier seg om kan aktørene aktivisere og definere de ulike alternativene innenfor etablerte institusjonelle rammer.

Situasjonsbestemt fortolkning kan da oppfattes som aktivisering, og valg mellom allerede eksisterende identitetsbærende elementer, roller, handlingsregler og fortolkningsrammer. Det fokuseres i større grad på variasjon og differensiering, dynamikk og forandelighet, innenfor eksisterende rammer, regler og identiteter. Flere identiteter, handlingsregler, fortolkningsrammer og situasjonsdefinisjoner kan være aktuelle på samme tidspunkt. Hva som er mulig og passende vil avhenge av eksisterende handlingsregler og fortolkningsrammer knyttet til institusjonell identitet og orden. Dette vil igjen avhenge av den ”holdbarhetsdato” som er knyttet til handlingsregler og fortolkningsrammer, til hvilke alternativer som er mulige, og graden av ubestemthet (åpne, tvetydige, ufullstendige) i disse. Det å komme til en definisjon av seg selv og situasjonen, og bestemme hva som er passende og akseptabelt er en aktiv prestasjon, ikke en trivialitet (March & Olsen 1989; Olsen 1992). Definisjonen av situasjonen virker inn på hva som er passende. Dette kan variere mellom organisasjoner, hva de har tradisjon for, kapasitet og ressurser til. Det vil si evne og vilje til å tre inn i en situasjon som ikke er klart definert på forhånd, men hvor et viktig aspekt er hva er det mulig å gjøre.

Tjenestemannsorganisasjonenes rolle i utviklingen av forvaltningspolitikkenes innhold og organisering analyseres med utgangspunkt i en ide om alternativer gjennom å få fram tilstedeværelsen av sentrale aktørers mulige identitetsbærende elementer, og at disse er kommet fram innenfor rammen av en forvaltningspolitisk orden. Atferd forklares ved å identifisere de identiteter som reelt fremkalles, og den mening som tillegges en situasjon. Dynamiske prosesser kan forklares ved at aktørene kan influere på sin atferd og sine ytringer ved å frembringe eller identifisere alternative fortolkninger av seg selv og situasjonen (March & Olsen 1998, s. 11). Et spørsmål som må hektes på denne forklaringslogikken er om disse forklaringsaspektene varierer mellom de ulike tjenestemannsorganisasjonene, og om noe endres i løpet av prosessen.

Endringer gjennom samhandling og samtale.

I dette perspektivet hvor fortolkning og konstruksjonen av den politiske virkeligheten står sentralt vil endring skje gjennom (politisk) samhandling og samtaler hvor fortolkninger og rekonstruksjoner i møte mellom ulike institusjonelle referanserammer

og standpunkt kan føre til dynamiske og transformative prosesser. Møtet mellom ytre ideer og lokale oversettere utløser energi i friksjonen mellom disse (Czarniawska – Joerges 1994, s. 209).

Politiske aktiviteter og endringer knyttes ikke til dramatiske brudd og fundamentale kriser, men eksisterende regler og fortolkningsrammer blir supplert og ikke erstattet. Det kan også forventes at nye regler og fortolkningsrammer ofte består i ny bruk og ny blanding av allerede eksisterende regler og konvensjoner (March 1991). Levende institusjoner og politisk aktivitet bærer i varierende grad preg av at det formuleres ideer, diskurser initieres, utredninger og aviser skrives og publiseres, kurser og konferanser arrangeres, og debatter avholdes (Wuthnow 1989). Dette utgjør et avgjørende aspekt ved organisasjonenes kapasitet og kompetanse til å kunne definere seg selv på alternative måter, ut fra alternative roller, regler og fortolkningsrammer. I tillegg vil politiske mål og aktuell dagsorden kunne endres gjennom å utvikle og transformere kapabilitet. Ikke minst vil betydningen av den kompetanse som utvikles i sammenheng med konkrete aktiviteter og oppmerksomhet være sentrale for utvidelsen av mål i retning flere og sammensatte hensyn (March & Olsen 1998).

Institusjonaliserte regelsystemer og meningsstrukturer har i dette perspektivet begrenset utbredelse i rom og tid. Den romlige utbredelsen er knyttet til en ide om organisasjonsfelt, eller avgrensede sektorer, politikkområder, og nettverk (DiMaggio 1991, Røvik 1998)¹⁶. Institusjonaliserte systemer, strukturer og forestillinger framstår ikke som evigvarende, men har sin tid i den forstand at de bare temporært oppfattes som noe som tas for gitt eller oppleves som et regellignende faktum (Røvik 1998). De kan imidlertid reinstitusjonaliseres og dukke opp igjen senere, og på den måten inngå i et syklisk mønster (Brunsson et.al 1989; Brunsson och Olsen 1990). Et viktig kjennetegn ved institusjoner og institusjonalisering er at det for en periode er overensstemmelse mellom flere aktører/institusjoner om hva som er mest passende. Dette til forskjell fra et perspektiv som vektlegger permanens som det sentrale definitoriske kjennetegn. Det kan i kjølvannet av dette argumenteres for at jo mer omfattende sykliske svingninger og kortsiktige handlingsregler og normer, jo større handlingsrom og handlingsmuligheter åpner det seg for ulike aktører.

En implikasjon av dette er at institusjonalisering ikke bare er noe som kan observeres over lange historiske forløp, hvor et sentralt kriterium er at handlingsregler tas for gitt over lang tid (Tolbert & Zucker 1996; Haldén 1997). Regelsystemer og meningsstrukturer kan i like stor grad institusjonaliseres, og dermed få gjennomslag,

autoritet, legitimitet, og oppfattes som det mest passende ut fra rutiner som finnes på det aktuelle tidspunkt, og som (nye) regler som evner å framstå som passende i bestemte situasjoner (March & Olsen 1989, 1995; Roness 1997), og perioder (Røvik 1998).

Forventninger og implikasjoner.

Det forventes at organisasjonene mer spesifikt og aktivt kan fortolke og definere de strukturelle og rammebetingede begrensningene. Det kan skje gjennom aktivisering, bruk av og initiativ rettet mot bestemte beslutningsarenaer, behandlingsmåter, rett til deltakelse og ulike roller for deltakelse, og kobling av beslutningsprosesser. En beslutningsarena oppfattes som et sett av beslutningsmuligheter av samme type, og hvor et vesentlig poeng er den selvstendige betydningen organiseringen av arenaen har for prosessens forløp og utfall (Roness 1995, s. 20).

Tjenestemannsorganisasjonenes politiske aktiviteter gjennom initiativ vil ofte bære preg av et ønske om å få saken på dagsorden (jfr. Kingdon 1984). Politisk ledelse kan organisere beslutningsprosesser gjennom formelt styrt deltakelse og innvirkning, eller en mer åpen og mer politisk orientert samhandling med eksterne aktører. Hvilke reguleringsmåter som benyttes får da betydning for hvilke prosedyreregler og roller som er gyldige og akseptable i prosessen. En lukket og gjennomgående departementstyrt prosess vil begrense retten til deltakelse, og innebære at et fåtall handlemåter, roller, problemdefinisjoner og løsningsforslag vil være aktuelle. En mer åpen prosess, som bruk av høringsordningen, utvalg og mer politisk orientert samhandling vil flere alternativer være mulige (Olsen 1983; Roness 1994).

Dette innebærer at organisasjonene kan fortolke, definere og utforme egne aktiviteter (identiteter, roller, prosedyrer og regler) i spenningsfeltet mellom eller innenfor rammene av reguleringsmåter og beslutningsarenaer. Organisasjonene kan ta utgangspunkt i eget initiativ og definisjon av prosessen gjennom rollen som politisk aktør i mer politisk orientert samhandling og kontakt. Dette kan innebære og fortolke situasjoner, inngå situasjonsbestemte allianser, aktivisering av politiske nettverk og samarbeidsorgan, eller benytte seg av direkte lobbyvirksomhet. Deltakelse gjennom samhandling og kontakt innenfor nettverk og allianser kan være rutinisert og institusjonalisert, men vil ofte ha preg av uformelle prosesser. Denne formen for deltakelse kan oppstå gjennom personlig kontakt, politiske og faglige nettverk, kurs og konferanser, og gjennom dette ulike former for mer aktiv og direkte politisk påvirkning.

På samme vis kan fortolkende respons innebære aktivisering av alternative referanserammer og rolledefinisjoner. Innenfor en allerede institusjonalisert verden vil dette kunne resultere i nye blandingsforhold mellom eksisterende fortolkningsrammer, refortolkning av gamle ”sannheter” eller tradisjoner, eller endring av sentrale aspekter innenfor disse brede fortolkningsrammene. Dette kan særlig være tilfelle når politiske prosesser og diskurser, som går over lang tid og er sammensatt av flere beslutningsprosesser og enkeltstående diskursive hendelser, bærer preg av å være relativt åpne og ubestemte.

Forming av diskurser kan skje ved å bringe inn og aktivisere allerede eksisterende fortolkningsrammer. Dynamikken utspiller seg i stor grad gjennom kritikk og problematisering, men det kan også oppstå spenninger og mulige konflikter ved at aktørene kan bruke ulike fortolkningsrammer, vektlegge og definere ulikt innenfor samme fortolkningsramme eller gjennom sammensetningen av elementer fra en eller flere fortolkningsrammer. Dette kan innebære at aktører som argumenterer og samhandler med utgangspunkt i samme fortolkningsramme kan stå i motsetning til hverandre.

Det kan være et spennings- og konkurranseforhold mellom flere fortolkningsrammer og autoritative institusjoner. Dette vil kunne føre til økende kompleksitet i betydningen at den forvaltningspolitiske diskurs preges av at fortolkningsrammer kommer til og supplerer, og ikke erstatter de gamle. Dette vil kunne innebære at ulike fortolkningsrammer kan leve ved siden av hverandre med gjensidig påvirkning og delvis transformasjon som en implikasjon.

Videre er det mulig å formulere noen mer operasjonelle forventninger til tekster og ytringer. Et sentralt kjennetegn ved denne formen for institusjonelt prat er at aktørene benytter seg av argumentative teksttyper hvor tekstprodusentene forsøker å utforme, det vil si oppdage og utvikle, definere og artikulere nye argumenter, roller, problemoppfatninger og løsningsforslag innenfor eller i spenningsforholdet mellom ulike referanserammer. For det første kan tekstene bære preg av redegjørelse for og utvikling av argumenter og fortolkning gjennom drøftinger, samt kritiske vurderinger og analyse. Aktørene kan åpne opp for dialog gjennom rasjonell argumentasjon med vekt på synspunkter både for og imot uten klare konklusjoner, men med invitasjoner til gjensidig utvikling av problemdefinisjoner og løsningsforslag. Samarbeid vil være den sentrale erklæring og etikett, også knyttet til gjensidige forpliktelser. For det andre vil aktivt fortolkende respons og meningsskaping innebære at de aktuelle temaene gis

oppmerksomhet, og at etikettene gis et meningsinnhold. Det kan bety en avklaring og definisjon, ofte med utgangspunkt i organisasjonenes tradisjoner, normer eller ideologi, eller mer upresist og tvetydig i en argumentativ prosess hvor etikettene mer antyder grenser for det akseptable enn på forhånd definerte preferanser for måloppnåelse. Etikettene kan være innovative eller ideologiserende, det vil si at de kan bidra til å undergrave eller underbygge etablerte maktstrukturer (Heradstveit & Bjørge 1992). Nye etiketter vil på denne måten fortolkes og gis innhold gjennom artikulert argumentasjon rettet mot forståelse, og ikke gjennom påstander og bombastiske krav.

For det tredje kan talehandlingene være åpne, formulert som anmodninger, spørsmål, problemorientering, tvetydige svar, og mer uklare interesser enn presentasjon av på forhånd definerte krav og interesser. Gjennom kommunikasjon av kritikk og selvkritikk, forsøker aktørene å koordinere interessebetonte problem-, mål- og virkemiddeloppfatninger til en gjensidig forståelse av aktuelle handlingsmuligheter og begrensninger, uten at dette skjer gjennom deltakelse av autoritative tredjepersoner (Berrefjord, Nielsen & Pedersen 1989).

Fortolkningsorientert handling stiller store krav til institusjonell kapabilitet. Institusjonen må besitte ressurser for å forvalte og utvikle politikk gjennom politisk og administrativ kompetanse. De må kunne "betale" kostnadene ved å utvikle og bruke roller og fortolkningsrammer. Aktørene må ha kapabilitet for å kunne gjennomføre de aktiviteter som er nødvendige for å produsere, realisere og koordinere fortolkningsrammer (Wuthnow 1987). Samtidig kan kapabilitet utvikles i møte med politikkområder under utvikling, og gjennom aktiviteter som dette møtet avstedkommer (March & Olsen 1995).

2.2.4 Et strategisk perspektiv

Sentrale dimensjoner

På samme vis som for fortolkende respons forutsetter et perspektiv for strategisk respons at variasjon og definerings av situasjoner er sentralt, men her er det et større fokus på interesser og ressurser.

I dette perspektivet kan organisasjoner framstå som rutiniserte interesseformidlere og institusjonsforsvarere, og hvor partsidentiteten er sentral. Organisasjoner kan også framstå som proaktive entreprenører gjennom

forhandlingspregede eller rene kamporienterte utspill, men hvor en grunnleggende forutsetning er at de har strategisk motiverte og politisk orienterte identiteter og kapabiliteter som kan aktiviseres eller utvikles. Det kan derfor være nyttig å skille mellom den partsdefinerte interesse- og kravorganisasjonen og den politiske kampanisasjonen. Et viktig aspekt er at institusjonelle teorier for strategisk handling gir et inntak til institusjonell endring og stabilitet hvor aktører i bestemte situasjoner og perioder kan skape strategiske muligheter innenfor og overfor institusjonelle rammer.

Institusjonelt definerte variasjoner, interesser og ressurser.

Innenfor institusjonelle teorier om strategisk handling fremmes det et syn på politisk handling hvor institusjonaliserte handlingsregler i de fleste situasjoner definerer vilkårene for rasjonelle handlinger (March & Olsen 1994; Christensen & Røvik 1999). Institusjonell historie skaper definisjonen av alternativene. Institusjonell kapasitet og struktur innvirker på flyten av informasjon, formen for undersøkelser, og hvordan resultatene tolkes. Tilnærmingen trekker fram konflikt, men det settes søkelys på hvordan interesser blir formet av institusjonelle forpliktelser og engasjement. Interesser blir skapt gjennom institusjonelle arrangementer og opprettholdt av institusjonelle prosesser som sosialisering og kooptering. I den grad aktører handler gjennom å velge gjør de dette innenfor klare definisjoner av mulige alternativ, konsekvenser, preferanser, og strategiske valgmuligheter som er sterkt influert av den institusjonelle og diskursive kontekst dette foregår innenfor (March & Olsen 1989, 1994, 1995, 1998). Dette innebærer at forventninger, preferanser, erfaringer og fortolkninger av andres handlinger blir konstruert innenfor rammen av ulike institusjonelle identiteter, roller og kontekster (March & Olsen 1989, s. 39).

Tilstedeværelsen av motsetningsfylte regler åpner opp rom for handlende aktører, strategisk atferd og valg (Windhoff-Héritier 1991; Scott 1995). Innenfor visse institusjoner og institusjonelle ordener kan det også skapes roller og identiteter som gjør interessedrevne og strategiske handlinger mulige, legitime og passende, men ressurskrevende å følge (Windhoff-Héritier 1991; Friedland & Alford 1991). Egenskaper ved identitet, regler, omgivelser og saksområde kan føre til at dissens og konflikt framstår som en viktig norm. Det vil kunne innebære at evne og kapasitet til å utfordre retningsgivende antagelser, verdier og handlingsregler vil være framtrædende elementer (Deetz 1996). De sentrale institusjonelle mekanismer er derfor strukturering av muligheter (alternativer), og kalkulering av interesser og formingen av mål innenfor

rammer av institusjonelle handlingsregler og rammer (Immergut 1998). Dette innebærer ikke nødvendigvis rasjonelle og styrte prosesser som kan sikre bestemte utfall, men i like stor grad et inntak til at mye uventet kan skje.

Meningsforhandling og meningskamp.

Jeg legger her vekt på to sentrale forklaringsdimensjoner som et inntak til strategisk institusjonell prat: For det første kravet som forhandlingsstrategi og standardisert interesseformidling, og for det andre opposisjon og kampmotivert motstand.

Forhandlingspreget organisatorisk prat må betraktes som uttrykk for en strategisk logikk hvor aktørenes oppgaver er å prøve å få gjennomslag for de interessene de representerer, og definere grensene for det akseptable ut fra de foreliggende (institusjonelle) forhold. Det kan også innebære at man er i stand til å inngå et kompromiss. Det sentrale er at aktørene bringer inn sine respektive interesser, og som igjen bidrar til dannelsen og utviklingen av den pågående diskursen. Sentrale institusjonelle handlingsregler vil i slike situasjoner være knyttet til spillets regler og prosedyrer som sterkt vektlegger evne og vilje til å formulere krav og interesser. Det sentrale strategiske grepet vil være å bruke standard referanserammer, og elementer fra disse som uttrykk for forhandlingsspill og på forhånd definerte preferanser og interesser. Defineringen og utformingen av preferanser i form av krav og interesser kommer som et resultat av politiske og interessebetonte analyser, vurderinger, uttalelser og beslutninger. Argumentasjonen kan være lov- og avtalebasert, ytret som interessedrevne talehandlinger som kan innebære eksplisitte kravformuleringer eller bruk av påbud.

For formelle henvendelser fra tjenestemannsorganisasjoner til departementene, politisk ledelse eller Stortinget gjelder det imidlertid sterke normer og regler for hvilke ord og ytringer som er akseptable og passende. Dette innebærer at forhandlingsutspill som institusjonalisert språkbruk kan være begrenset til å artikulere interesser innenfor en ansvarlighetskultur. Innenfor en slik respons vil det være avgjørende å tydeliggjøre vilje og forpliktelse til overensstemmelse og handling i fremtid (jfr. Hillesund 1994, 1996; Olsen 2001a).

Ved opinionsdanning inngår organisatorisk prat som strategier i en strid og definisjonskamp mellom aktører om ulike referanserammer, problembeskrivelser og virkelighetsoppfatninger. Definisjonsmakt er viktig i enhver opinionsdanning, og handler om to forhold.

”En första viktig möjlighet att utöva makt vilar därför på förmågan att bestämma vilka aktörer som skall få tillträde till det offentliga samtalet. Endast vissa individer och kollektiv åtnjuter auktoritet. En del aktörer framstår som goda, andra ses som motståndare, fiender och syndabockar. Definitionsmaktens andra huvudområde handlar om att fastställa vad som er problem. Det finns ett oändligt antal problem i objektiv mening. Endast ett fåtal av dessa latent, möjliga problem blir problem i subjektiv betydelse, problem som uppfattas som problem. Makten att definera dessa manifesta problem ligger i förmågan att beskriva hot, utvecklingsperspektiv, lösningar och handlingsmöjligheter”(SOU 1990: 44, s. 44; Petersson & Carlberg 1990).

I et slikt opinionsdanningsperspektivet handler politikk mer om å definere virkeligheten, enn om å foreta og gjennomføre beslutninger (Olsen 1989a; March & Olsen 1989; Haldén och Kjær 1994). Men det kan også dreie seg om hvordan aktører i konkrete sosiale kontekster bruker språket ut fra bestemte intensjoner om å oppnå politiske gevinster (Heradstveit & Bjørge 1992, s. 101).

Når organisasjoner framstår som kamporganisasjoner vil diskursen og aktørens institusjonelle prat i større grad være preget av gitte og uforenlige preferanser, og manglende fellesskap og samarbeid. De politiske samtalene bærer mer preg av evne og vilje til overtalelse gjennom strid, enn å overbevise gjennom argumentasjon. Når politiske diskurser blir kamparenaer kan de oppfattes som retoriske konfrontasjoner mellom forutinntatte synspunkter og holdninger, hvis formål er å fremvise forskjellige politiske premisser og løsninger (Kjeldsen 1998). Debatten skal bidra til å ordne ulike typer av informasjon, innsikter og argumenter, slik at uenighet kan fremvises og begrunnes. Den politiske debatten skal hjelpe tilhøreren til å velge side, og det er tilhøreren som skal overbevises, ikke motdebattanten.

Organisasjoner i opposisjon kan også framstå som kampanjeorganisasjoner. Disse organisasjonene kan inngå i kampanjekamper, eller meningskamper, om normer og verdier. De søker da å plassere problemstillinger knyttet til ulike politiske tema på den politiske dagsorden, og skape en forståelse for bestemte interessebetonte oppfatninger av den aktuelle og fremtidige forvaltningspolitiske situasjonen (Berrefjord, Nielsen & Pedersen 1989). Kampanjeorganisasjoner er bygget opp med den hensikt å erobre den politiske dagsorden, og påvirke andre aktørers preferansedannelse. De er i konflikt for å få gjennomslag for ulike interessebetonte oppfatninger og å bekjempe og bortselektere alternative synspunkter (Ibid.). Selv om organisasjonene mener det de sier kan det ikke forventes at de er forvaltere av eller søker mot noen felles sannhet, men fokuserer på de konflikter og muligheter som diskursen gir.

Sentrale talehandlinger for opposisjon og motstand er sterke direktiver, blant annet i betydningen krigserklæringer, trusler og mishagsyttringer. Språkbrukeren søker å påvirke mottakernes fremtidige atferd i retning av eller slik at den samsvarer med senderens artikulerte budskap. Senderen fremstår som aktør i et politisk handlingsfelt (Hillesund 1994, 1996).

Endring gjennom formative prosesser og reproduksjon.

Innenfor dette strategiske perspektivet på institusjonell respons og endring vektlegges den rolle ressurser, kapasitet og tilgang til beslutningssituasjoner og institusjonelle nettverk spiller i produksjonen og opprettholdelsen av institusjonelle rammer og egenskaper. Det er imidlertid tre mekanismer som er sentrale: kritiske øyeblikk (formative situasjoner), selvreproduserende tilbakeføring, og reproduksjon som en stadig pågående politisk prosess.

Stiavhengighet.

De to første kan knyttes til en teori om stiavhengighet, eller "path dependency", som innebærer en hypotese om (positiv) sammenheng mellom institusjonelle strukturers tidlige forming, og de føringene dette legger på utviklingens senere retning (Stinchcombe 1968; Krasner 1988; Thelen & Steinmo 1992; Olsen 1997). I litteraturen har dette blitt fanget opp i forestillingen om to sentrale mekanismer, "crucial juncture" og "feedback effects". Den første fokuserer på situasjonen, eller øyeblikket, hvor en institusjon etableres eller (re)formes, og som involverer elementer av strategiske muligheter og alternativer for interesserepresenterende aktører og institusjonelle entreprenører. Det fokuseres altså på at institusjonaliseringsprosessen kan ha visse formative situasjoner, hvor det er innslag av aktivt handlende aktører når mulighetene åpner seg (Thelen & Steinmo 1992, s. 17). Dette formative aspektet kan være retningsgivende og av avgjørende betydning for reglens videreutvikling og gjennomslagskraft (Rothstein 1992). Den andre innebærer at så snart institusjonen er valgt og etablert reproducerer disse seg selv, og former dessuten stien for den institusjonelle utviklingen ved å begrense de påfølgende valgmulighetene (Thelen 2004, s.27). Denne oppfatningen samsvarer med den tolkningen Peters & Pierre gir av stiavhengighet i en oversiktartikkel med tid som tema:

"[...] the transformation is not a continuous process but a discrete, sequential event that occurs during major formative periods, to be followed by institutional stability and consolidation during which institutions are path dependent" (1998, s. 573).

Det å knytte stivhengighet til ett av perspektivene kan være problematisk, ikke minst fordi denne teoretiske forestillingen tar opp i seg mye av de rammeteoretiske resonnementene fra kap.2.1.1. Det som gjør at den plasseres i dette perspektivet er at stiens retning ikke gir seg selv, eller kan tas for gitt. Retningen kan skapes, konstrueres, dyttes og bendes i noen retninger mer enn andre. Stiens kilde og formative utgangspunkt gir det strategiske grunnpremisset, mens stiens videre ”formative” kraft har like mange relevante forklaringer i andre institusjonelle perspektiv som i dette.

Politisk reproduksjon, supplering og samhandling.

Aktører og interesse kan imidlertid også være sentrale i reproduksjon og produksjon av institusjonelle egenskaper og rammer, men hvor endringer oppfattes som et bredere og mer komplekst fenomen enn bare radikale brudd.

Det er sentralt å få fram at sammenhengende stabilitet ikke bare er noe som oppstår automatisk eller som tvinger seg fram av seg selv, men som i større grad blir konstruert gjennom gjensidig påvirkende og politisk pregede prosesser, blant annet når historisk arv tilpasses endringer i den politiske og økonomiske konteksten gjennom politisk reproduksjon og reforhandling (Thelen 2004, s. 33, 291). Det blir viktig å skille mellom historisk og kulturelt frembrakte regler og fortolkningsrammer som tas for gitt, og at disse rammene opprettholdes fordi organisasjoner med ressurser og strategiske muligheter kan produsere og reprodusere disse. Slikt arbeid må forventes å bli utført av aktører som har materielle eller ideelle interesser i å opprettholde disse strukturene (Wuthnow 1987; DiMaggio 1988; Hall & Taylor 1996; Immergut 1998).

I en verden hvor institusjoner er dynamiske og innplassert i en kontekst som stadig endrer seg må dessuten stabilitet aktivt opprettholdes og vedlikeholdes gjennom politiske prosesser (Thelen 1998 s. 45). Det vil si at tradisjonelt stabile institusjonelle arrangement aktivt må reproduseres og kjempes for. Institusjonalisering som en stadig pågående prosess kan derfor oppfattes som politisk i betydningen av at prosessen reflekterer organiserte interessers relative makt, og de aktører som mobiliserer rundt dem. Nye institusjoner oppstår, eller allerede eksisterende opprettholdes når organiserte aktører med tilstrekkelig ressurser (institusjonelle entreprenører) ser en mulighet for å realisere (få på dagsorden) interesser de verdsetter høyt.

Reproduksjonen av institusjonelle strukturer og handlingsregler kan være betinget av intern og ekstern problemerkjenning for å komme på dagsorden, men like

viktig er kontinuerlig politikk- og interesseutvikling. Det vil si at aktører fortsetter å opprettholde, utvikle, og artikulere interesser, krav og ideer, slik at krav og interesser er klare når muligheten byr seg (Kingdon 1993). De kreftene som står bak etableringen av en institusjon kan imidlertid være andre enn de kreftene som bidrar til å opprettholde institusjonen over tid (Mahoney 2000).

I dette perspektivet er endringer og institusjonalisering av ”nye” strukturer og regler ikke bare et resultat av krise eller institusjonelt ”havari” (March & Olsen 1989; Krasner 1988), men av politiske kamper og samhandlingsprosesser (Thelen & Steinmo 1992). Dette innebærer at strategisk manøvrering innenfor institusjonelle rammer i seg selv kan influere på sentrale aspekter ved rammene uten at disse totalt erstattes eller havarerer. Slike prosesser (reforhandling og samhandling) kan da være uttrykk for situasjoner hvor eksisterende strukturer og regler blir supplert og ikke erstattet (Thelen 2003, s. 226-228). Det kan også være mer fruktbart å forvente at ”nye” strukturer og regler består i ny bruk og ny blanding av gamle regler og konvensjoner (March 1991).

Institusjonell omdanning kan skje ved at institusjoner blir ledet over på nye oppgaver, som kan bidra til å skape endringer i rollen(e) de har, eller de funksjonene de har. Slike prosesser kan settes i bevegelse av forhold i omgivelsene (Thelen 2003, s. 228). Skiftende kontekstuelle forhold vil kunne avstedkomme ”åpninger” eller ”politiske vinduer” som skaper større handlingsrom og kan være en sentral betingelse for igangsettingen av institusjonaliserings- og endringsprosesser (Kingdon 1993; Thelen & Steinmo 1992). Dette handlingsrommet kan gjøre det mulig å mobilisere til strid over hvilke funksjoner og hensikter eksisterende institusjoner skal ha. Forhold av betydning kan også være politiske eller økonomiske endringer eller mer utdelte stemningsskifter i det politiske miljøet (Thelen 2003). Dette kan innebære at et regjeringsskifte, nye utfordringer og problem, eller intensivering av krav fra bestemte interessegrupper, kan føre til at gamle institusjoner blir satt under press, at tradisjonelle mål og strategier endres innenfor eksisterende institusjoner, og at eksisterende institusjoner brukes på nye måter.

Forventninger og implikasjoner.

Ut fra en strategisk innfallsvinkel vil det forventes at den interne prioritering, utforming av politikk og interesser, og oppmerksomhet kommer som et resultat av politiske og interessebetonte vurderinger og beslutninger. Graden av oppmerksomhet vil variere med organisasjonenes kapasitet, konflikter internt, evne og vilje til oppmerksomhet og

tilpasning utad, skepsis overfor omgivelsene, og kontroll med egen organisasjon (Oliver 1991).

Viktige ressurser i denne sammenheng er kompetanse og rutiner innenfor det forvaltningspolitiske feltet. Det vil si evne og vilje til ressursbruk, interesse- og kravformulering, deltakelse, meningssskaping og kommunikasjon. Selv om meningssskaping er et sentralt aspekt ved politiske prosesser kan det likevel være av avgjørende strategisk betydning å ha krav og interesser klare når muligheten byr seg (Kingdon 1993). En sentral betingelse for strategisk handling er autonomi for å kunne tildele bestemte saker og tema oppmerksomhet og ressurser for å oppnå gitte mål.

Det må kunne forventes full beredskap og oppmerksomhet internt i organisasjonene. Utfall vil avhenge av de ressurser, kompetanse og kapasitet som aktørene kan sette bak interessene (Roness 1992,1994). Aktørenes makt avhenger av å være anerkjent av staten, og tilgang til beslutnings - og definerings situasjoner, representasjon og deltakelse. Politiske myndigheter kan lette organiseringen og mobiliseringen av interesser ved å anerkjenne særlige interessegrupper, og gi disse tilganger til deltakelse og beslutningsmuligheter i offentlig politikk (Olsen 1983; Immergut 1998).

Er det lite samsvar og overensstemmelse mellom forvaltningspolitikkenes innhold og prosedyrer slik det defineres og fremmes av regjeringen og politiske parti, og tjenestemannsorganisasjonenes institusjonelle identitet og mål (preferanser) vil det forventes motstand og negativ respons (Brunsson och Olsen 1990). Alternativt vil organisasjoner med sterke tradisjoner og interesser fremme aktivt institusjonelt arbeid for å reprodusere, eller mer moderat å restrukturere eksisterende rammer (DiMaggio 1988; Thelen 1998). Organisasjoner med omfattende kapabilitet og tradisjoner for politikktutvikling kan dessuten i saker av stor strategisk betydning selv forsøke å initiere og gjennomføre utrednings- og beslutningsprosesser. Denne formen for strategisk organisering vil i realiteten være et forsøk på å "privatisere", eller lukke politiske prosesser, i den hensikt å være betydningsfulle premissleverandører til offentlige beslutninger.

I tilknytning til meningsutforming, men også meningskamp, vil det forventes at tjenestemannsorganisasjonene mobilisere store ressurser for å fremme sitt syn på saker de er opptatt av. De kan organisere konferanser knyttet til sentrale (forvaltnings) politiske tema, både sørge for og gi støtte til rådgivning og kurs, generere utredninger og publikasjoner, finansiere og organisere utdanningsaktiviteter, søke innflytelse og

kontroll over evaluerings- og høringsprosesser og debatter. Alt dette utgjør en normativ kontekst som gjensidig sosialiserer feltets politiske, administrative og faglige eliter og de faglige organisasjonenes medlemmer (både organisasjoner og enkeltindivid) (Wuthnow 1989; Campbell & Pedersen 1996, s. 8). Disse forholdene vil betraktes som avgjørende for formingen og institusjonaliseringen av en forvaltningspolitisk diskurs.

2.3 Oppsummering av hoveddimensjonene i fire teoretiske perspektiv på institusjonell respons og utvikling.

Innenfor en bred ramme av (ny)institusjonell teori har fire ulike teoretiske perspektiv blitt utviklet. Ut fra disse perspektivene blir organisasjoner oppfattet som ulike typer institusjoner - rutineorganisasjonen, den ansvarlige (plikt) organisasjonen, den levende og argumenterende organisasjonen og forhandlings- og kamporganisasjonen. De hoveddimensjonene som brukes for å oppsummere de teoretiske perspektivene er i tillegg formulert med utgangspunkt i at perspektivene også innebærer ulike syn på motiv for handlinger, mulighetene for variasjon i handling, stabilitet og endring, og syn på forventninger til respons og bruk av styringsformene. Den teoretiske oppsummeringen foretas i form av en tabell (jfr. fig.2.1), og en kort påfølgende tekst, hvor gjennomgangen følger de sentrale dimensjonene som nevnes over.

Fig.2.1 Hoveddimensjoner ved fire teoretiske perspektiv på institusjonell respons og utvikling

	Rutinisert og standardisert	Plikt	Fortolkende og argumenterende interaksjon	Strategisk
Syn på organisasjoner som institusjoner	Rutineorganisasjon	Den ansvarlige organisasjon	Den levende og argumenterende organisasjon	Forhandlings- og kamporganisasjon
Syn på motiv for handlinger:	Følger sterkt standardiserte og rutiniserte handlingsprogrammer som tas for gitt.	Erfaringsbaserte handlingsregler uttrykt gjennom sosialisert følelse av plikt.	Hva som er passende oppdages og utformes gjennom fortolkning, argumentasjon og interaksjon.	Institusjonelle regler og rammer definerer vilkårene for strategisk handling.
identitetsbærende overensstemmelser om det passende	Få, standardiserte og tatt for gitt. Relativt automatiske reflekser av situasjoner, regler og identiteter.	Fokus på pliktaspektet ved identiteter og roller. Regler følges ut fra den sosialiserte og identitetsgitte følelsen av forpliktelse.	Flere alternative, tvetydige og situasjonsavhengige identiteter (roller) og regler som må defineres og fortolkes.	Strategiske menings- og handlingsorienteringer mulig innenfor bestemte men varierte, tvetydige og situasjonsavhengige rammer (identiteter, regler og situasjoner).
Syn på muligheter for variasjon i handling:				
identiteter, regler og situasjoner				
Syn på stabilitet, endring og utvikling	Generasjonsoverskridende prosess, kjennetegnet av stabilitet over meget lang tid, og endring gjennom kriser. Utvikling preget av rutinemessig og selvreproduserende tilpasning uten noe særlig grad av refleksjon eller analyse.	Erfaringsbasert og langsom læring innenfor et etablert plikt- og rettighetsregime, som i seg selv kan utfordres og endres. Stabilitet knyttes til etablert pliktregime, og endringer knyttes til erfaringer med og endringer i dette regimet. Endring og utvikling skjer gjennom tilpasning til omgivelsene gjennom læring.	Endring og stabilitet er sosialt konstruert, men ikke historisk effektivt. Sentrale endringsprosesser foregår gjennom samhandling og samtaler. Endringer kjennetegnes av supplement og transformativ prosesser. Institusjonaliserte regelsystemer og meningsstrukturer har begrenset utbredelse i tid og rom.	Endring og stabilitet oppfattes som politiske prosesser med fokus på betydningen av stivhengighet, handlende aktører og dynamiske rammer og utvikling.
Forventninger til respons og bruk av styringsformer	Gjør det de kan best fra før. Møte med nye (politikk)områder kan føre til passivitet og likegyldighet.	Gjensidig ansvar, aksept og stor grad av reaktivt mottak er sentralt i den rene pliktorganisasjonens institusjonelle respons.	Avhengig av institusjonelle identiteter og ressurser kan organisasjonene initiere, aktivisere og definere bruk av de ulike styringsformene.	Respons knyttes til politiske og interessebetonte vurderinger og beslutninger, både gjennom samhandlingsprosesser og åpen strid innenfor og overfor institusjonelle rammer som både gir begrensninger og muligheter.

Motiv for handling: identitetsbærende overensstemmelser.

Fire identitetsbærende dimensjoner og former for overensstemmelse mellom regler og atferd har vært helt avgjørende for fremstillingen av de ulike teoretiske perspektivene. For det første en overensstemmelse gjennom rutiner og institusjonelle rammer som tas for gitt. For det andre en overensstemmelse gjennom plikt i en primært hierarkisk ordnet relasjon basert på styring og instruksjoner på den ene side og historisk nedfelte rolledefinisjoner og reguleringsmåter på den andre. For det tredje en overensstemmelse gjennom aktiv fortolkning, interaksjon og argumentasjon. For det fjerde en overensstemmelse gjennom institusjonelt arbeid, forhandlinger, kamp, og interessebaserte krav og argumenter.

Muligheter for variasjoner i handling: identiteter, regler og situasjoner

Rutineorganisasjonen tar etablerte rutiner for gitt, og relativt ubevisst og rutinemessig sosialiserer sine medlemmer i overensstemmelse med generasjonsoverskridende og et begrenset sett av forestillinger over hvem de er og hva de kan gjøre. Dette gir styrke i det vante og svakhet i det nye. Det er sterkt innsnevret hvilke situasjoner organisasjonen kan gjenkjenne og håndtere, hvilke roller som er aktuelle, og hvilke regler som kan følges.

I den ansvarlige organisasjonen baseres menings- og handlingsorienteringene på sosialisert plikt, og forutsetter stor grad av tillit. Slike pliktorganisasjoner har lært av erfaring i tilsvarende situasjoner hvilken atferd og typer respons som er akseptable.

Dynamikk kan oppstå ved at levende og fortolkende organisasjonene kan influere på sin atferd ved å identifisere og frembringe, eller utforme og utvikle alternative regler og roller, eller fortolkninger av seg selv og situasjonen.

Gjennom forhandlings- og kamporganisasjonen fokuseres det på rammer for og begrensninger på rasjonell kalkulasjon, og forekomsten av regler for kalkulasjon som passende atferd. Fokuset dreies mot identitetsdrevet og regelfølgende interessehevding og problemløsning. Det skilles mellom institusjonalisert påvirkning gjennom interesse- og kravorganisasjonen på den ene side og den politiske kamporganisasjonen på den andre.

I sum vil organisasjonenes handlinger og institusjonelle respons variere i forhold til a) egenskaper ved historisk arv med særlig fokus på identiteter, intern organisering, og et bredt spekter av ressurser, b) prosessuelle faktorer,

situasjonsfaktorer, og organisasjonenes tolkning av situasjonen, c) hvordan identitetsbærende forestillinger og handlingsorienteringer sosialt konstrueres og fortolkes d) interesse- og makt relasjoner/strukturer, og den kompetanse og kapabilitet organisasjonene har for å aktivisere seg på grunnlag av etablerte eller nye forståelser, og dermed i siste instans kunne bidra til å redefinere, supplere eller endre regelsystemer og meningsstrukturer

Stabilitet, endring og utvikling.

Det som primært skiller de ulike perspektivene er synet på hvor aktivt endringer kan initieres og konstrueres. Institusjonalisering i rutineperspektivet er for det første en fortelling om stabilitet: institusjonalisering er en prosess og en "tilstand" som har det generasjonsoverskridende som et særmerke. Marginale endringer skjer rutinemessig innenfor etablerte rammer, og dramatiske endringer ved krise. Institusjonalisering i denne tappingen dreier seg i første rekke om en vidtfavnende spredning av allerede eksisterende og dominerende regelsystemer og meningsstrukturer.

Pliktmotiverte handlinger sikrer også stabilitet, og støtter ikke hurtige reformer og endringer. Stabiliteten er imidlertid koblet til et politisk og verdimeslig forankret prosjekt. Endringer oppfattes som langsomme gjennom inkrementell tilpasning til erfaringsbasert læring. Pliktregimer kan utfordres og endres gjennom maktkamp, men ofte vil endringer kommer etter enkle (og ineffektive/ikke optimale) søkeprosesser.

Institusjonelle strukturer og rammer blir imidlertid også skapt, endret og opprettholdt gjennom identifiserbare prosesser. Dette tar utgangspunkt i en ide om at institusjoner og diskurser ikke bare er et resultat av naturlige prosesser i den betydning at noe bare vokser fram over tid. Organisasjoner som institusjoner kan også fortolke og konstruere ved at variasjon og tvetydighet kan kjennetegne situasjoner, identiteter og regler. Den institusjonelle konstruksjonen av temporalitet kan også bidra til dynamiske utviklingstrekk. Dessuten kan produksjonen og tilbudet av mulige ideer og strukturer gjør seleksjon, forhandlinger og beslutninger til viktige prosesser. Hvilke faktorer som virker inn er et empirisk spørsmål som i seg selv må studeres og forklares. I denne sammenheng argumenteres det imidlertid for at organisasjonenes kapabilitet og identitet er sentralt. Politiske institusjoner og virkelighet konstrueres blant annet gjennom at det er mulig å bruke skjønn og definere innenfor etablerte rammer. Kan problematisere, utfordre, supplere, endre og (re)definere etablerte regler og rammer.

Til slutt er det også gjort rede for et syn på endring og stabilitet hvor aktører i bestemte situasjoner kan bidra til å skape strategiske muligheter innenfor og overfor institusjonelle rammer. Endringer over lang tid kan oppfattes som stivhengige med innslag av formative momenter og politiske vindu hvor entreprenørskap er mulig. Stabilitet og endring kan imidlertid også oppfattes som mer dynamisk og sammenflettet. Stabilitet kan framstå som politisk villet opprettholdelse, og endring kan oftere være sammensatte og komplekse enn de er dramatiske. Endring representerer altså ikke først og fremst dramatiske og totale skifter, men i større grad supplering og redefinering, også innenfor kortere perioder. I tillegg kan ulike (ytre) prosesser medføre institusjonell omdanning av mål, oppgaver og roller.

Forventninger til respons og bruk av styringsformene.

De sentrale forventningene er: For det første at rutineorganisasjonen retter oppmerksomhet mot, og gjør det de kan best fra før. Den deltar og prater gjennom å følge og avspeile etablerte regelsystemer og meningsstrukturer ut fra rutinisert vane og ytre kontroll. I møte med ukjente situasjoner og politikkområder kan dette føre til ulike former for dekobling i betydningen passivitet og likegyldighet.

For det andre at invitasjoner er viktigere enn initiativer for å aktivisere pliktorienterte identiteter, ressurser og respons. Meningsmottak er viktigere enn selvstendig meningsskaping. Kompabilitet kan være sentralt, men dette må også tolkes i lys av sosialiseringens og pliktresponsens tvangsmessige, normative og klarhetsskapende kontekst.

For det tredje at organisasjoner kan aktivisere oppmerksomhet og ta initiativ, definere sin egen deltakelse, aktivisere referanserammer og roller, og mer generelt å samhandle og samtale som argumenterende og fortolkende aktører innenfor og ovenfor institusjonelle rammer. Her vektlegges særlig betydningen av fortolkende og argumentativ kapabilitet.

Videre kan aktørenes organisasjonsformer utvikles gjennom intern aktivisering og utforming av kapabilitet, reguleringsmåter kan aktiviseres og utformes gjennom deltakelse, og diskursens handlingselement kommer til uttrykk gjennom organisatorisk prat. Disse aktivitetene og prosessene bidrar samtidig til konstruksjonen og rekonstruksjonen av aktørenes identitet, forestillinger og ”historier”, også felles og ”ordensinterne” som gir mening og retning også til den forvaltningspolitiske utvikling.

Politikkutforming og politikkfortolking gjennom meningskaping oppfattes som sentralt. På den ene side oppfattes respons og påvirkning som gjensidige påvirkende fortolknings- og aktiviseringsprosesser hvor institusjonelt prat, interaksjon, og meningsutforming er sentrale aspekter. Det fokuseres på hvordan prosesser og interaksjon innvirker på hvordan meninger, intensjoner og handlinger veves sammen.

For det fjerde at politiske prosesser, og respons og utfall vil avhenge av organisasjonenes evne og vilje til å utvikle og bruke ressurser, kompetanse og kapasitet til konkret respons og institusjonelt arbeid. Muligheter vil blant annet være rammer som gir tilgang og (definisjons) muligheter for makt.

Institusjonelle strukturer må opprettholdes gjennom rutinisering, legitimering og autorisering. Basert på en ide om at dette ikke bare skjer automatisk eller rutinemessig, men forutsetter aktivt institusjonelt arbeid. Oppmerksomhet og ulike former for kapabilitet er også her sentrale dimensjoner. Strategisk handling kan samtidig foregå innenfor og overfor rammen av allerede eksisterende institusjonelle rammer og arrangement. Mulige handlingsregler som er aktuelle og passende kan åpne for valg mellom disse (seleksjon), forhandlinger, variasjon og prosesser som gir artikuleringssrom for interesser. Respons og påvirkning kan dermed også tolkes med utgangspunkt i hvilken grad gjennomslag, utfall og utvikling er i samsvar med målsettinger, krav, synspunkter og intensjoner. Sider ved de politiske prosessene vil kunne tolkes og forklares i lys av intensjoner og krav, trusler og meningskamp.

Kapittel 3

Metode og analyseopplegg

I dette kapitlet skal sentrale metodiske utfordringer og valg som ligger til grunn for denne studien presenteres og drøftes nærmere. Avhandlingens videre oppbygging er imidlertid av en slik karakter at det også i del II, og særlig i del III vil være innslag av metodisk relaterte vurderinger og drøftinger.

3.1 Studiens metodiske rammeverk: casestudiedesign

Selv om case-studie oppfattes som en forskningsstrategi, er det liten enighet om hva et case er som ledd i en slik strategi (Yin 1981, s. 64; Andersen 1997, s. 8). Jeg vil derfor legge vekt på å beskrive og drøfte et metodisk rammeverk for hva jeg faktisk gjør i studien mer enn det er en presentasjon av entydige og formaliserte dimensjoner og fremgangsmåter.

Hva kan så en rimelig fortolkning være av hva et case er? Det er en forskningstilnærming som er vanlig i mange av samfunnsvitenskapene, men som samtidig har vært omstridt. Det blir ofte henvist til individer, organisasjoner, prosesser, beslutninger, eller hendelser mer generelt (Bryman 1989; Yin 2003). Det som i følge Yin (2003, s. 13) først og fremst skiller casestudie som forskningsstrategi fra andre forskningsstrategier er imidlertid at casestudien er en empirisk undersøkelse hvor samtidige fenomen studeres innenfor dets egentlige og reelle kontekst, særlig når grensene mellom fenomen og kontekst ikke er klart definert. I tillegg til betydningen av kontekst vil jeg legge vekt på to forhold. For det første at case-studie gir størst mulig dybdekunnskap om fenomenet som studeres, og belyser det fra ulike vinkler og ståsteder. For det andre som en kvalitativ tilnærming med vekt på blant annet fortolkning og stor grad av fleksibilitet, ved at det er overlapp mellom innsamling og analyse (Bryman 1989, s. 137).

Hovedambisjonen er å beskrive, forstå og forklare de spørsmålene problemstillingen reiser, og hvordan og hvorfor-spørsmål oppfattes gjerne som de typer spørsmål case-studier er best egnet til å besvare. Hvordan noe skjer er sentralt,

og spørsmålet krever nærhet til aktører og prosesser. Det kreves blant annet detaljerte og innsiktsfulle vurderinger og forståelse for slike prosesser, samtidig som det er viktig å skaffe seg kjennskap til endringer over tid (Andersen 1997, s. 137). Studier som tar sikte på å få fram samspill og gjensidig påvirkning mellom aktørers handlinger og strukturelle rammer må legge opp til sammenlikning og ha et langt tidsperspektiv (Lundquist 1984; Roness 1992).

I litteraturen om case-studier blir disse ofte inndelt i to ulike typer etter formålet med dem. Case-studier kan for det første brukes for å teste teorier, og for det andre bidra til teoriutvikling. Det er særlig når nye fenomener skal studeres at case-studier brukes med sikte på å bidra til teoriutvikling (Andersen 1997; Yin 2003). I denne studien kan bruken av case-studie-designet begrunnes med begge disse typene, men skillet mellom disse vil ikke være i fokus. Dette er blant annet i tråd med nedtoningen av den betydning skillet mellom utvikling av og testing av teorier gjennom casestudier har (jfr. blant annet Rothstein 1986).

Denne studien er en empirisk orientert, men teoretisk forankret studie, hvor hensikten er å gi en empirisk innsikt i tillegg til å forstå og gi teoretisk orienterte forklaringer. Målet har ikke vært å ta stilling til om teorien kan forkastes, men kanskje bidra til å bearbeide og forbedre nytten av teorien i empirisk forskning. Opplegget har vært tosidig i betydningen deduktive faser hvor dataene tolkes ut fra en teoretisk ramme og teoretiske perspektiver, men også at dette har vekslet med faser som har vært mer induktive. Det vil si faser hvor det teoretiske utgangspunktet har blitt utviklet videre på grunnlag av analyse av dataene. Dette er et samspill som Thagaard (1998) kaller abduksjon (s. 174).

Det finnes flere måter å dele inn case-studier på, hvor antall case er sentralt. Denne studien kan mest riktig oppfattes som en sammenliknende multiplecase-studie (Bryman 2001; Yin 2003). Utgangspunktet er også en tilråding om å behandle hvert case i en multiplecasestudie som enkeltcase, og dette har blitt forsøkt etterkommet gjennom fokus og oppbygging av studien ved at de tre organisasjonene er de som gjennomgående organiserer framstillingen.

Det er imidlertid to sett av case: For det første kan de tre organisasjonene som utgjorde hovedsammenslutningene for ansatte i staten fra 1980 oppfattes som ulike case. Disse studeres ekstensivt langs et bredt spekter av dimensjoner over lengre tid. Utvalget av disse hovedcasene, eller aktørcasene, er begrunnet tidligere i kapittel 1. Hovedpoenget er at fokuset rettes mot hovedsammenslutningene for de

fagorganisasjonene som organiserer ansatte i statlig sektor/NAVO "sektoren". Motivet for å velge ut generalistorganisasjonene er at det er utformingen og utviklingen av den overordnede forvaltningspolitikken, og hvordan disse organisasjonene har endret og utviklet seg i relasjon til dette politikkområdet som står i fokus. Utvalget innebærer at hele populasjonen av slike organisasjoner i Norge er representert.¹⁷

For det andre to sentrale forvaltningspolitiske prosesser som analyseres mer intensivt, men hvor hovedsammenslutningenes rolle i forløp og utfall vektlegges. Den første er primært en makropolitisk (policyorientert) prosess hvor utformingen av St.meld.35 (1991-92) står i fokus, og den andre er en beslutningsprosess hvor kravet om trygghet under omstilling under tarifforhandlingene i 1992 dannet utgangspunktet for etableringen av sentrale reformpolitiske rammer. Disse ble valgt ut fra vurderinger av viktighet og betraktninger rundt kritiske case.

3.2 Hva jeg gjør.

Det har vært anvendt flere datainnsamlingsmetoder og teknikker. Ambisjonen har vært å få til en fleksibel datainnsamling som skulle overlape med dataanalyse.

3.2.1 Sentrale data og innsamlingsteknikker

Det er to sentrale typer av data i studien. For det første de som har fremkommet gjennom skriftlige kilder (dokument), og for det andre de som har kommet frem gjennom intervjuer.

Skriftlige kilder og dokument

Fokuset her rettes mot data i tekstform. Med tekst menes:

"[...] to identify data consisting of words and/or images which have become recorded without the intervention of a researcher (e.g. through an interview)" (Silverman 2001, s. 119).

Tekster er altså skriftlig nedfelte data og dokumenter som kan fylle ulike funksjoner som kilder, og være sentrale enheter i ulike analytiske tilnærminger (Grønmo 2004, s. 120; Johannessen, Kristoffersen & Tuft 2004). I denne studien har skriftlige kilder for det første vært viktige for å kunne beskrive, forstå og tolke det forvaltningspolitiske området, partssystemet og de organisasjonene som befolker den statlige delen av det. Det vil si både kjernen og de fristilte gråsonene. Dimensjoner som politikkenes innhold og kontekstuelle rammer, konstituerende prosesser, historisk

arv, strukturelle forhold, hendelsesforløp og handlende aktører har vært sentrale. For det andre har enkelte skriftlige kilder vært utgangspunktet for analyse av meninger og (tale)handlinger slik dette har kommet til uttrykk gjennom språkbruk nedfelt i tekster (jfr. del III).

Det at tekstene er produsert og kommet til uavhengig av forskeren i tid og rom kan være en utfordring, og at tekstene må analyseres og tolkes i sin kontekst understrekes både for casestudier (Yin 2003) og diskursanalyser (jfr.kap.8). Tekstene ble skrevet med (bestemte) hensikt(er), og ofte til bestemte mottakere eller typer av mottakere. Tekster må derfor tolkes ut i fra den sammenhengen (kontekst og prosesser) de er produsert og brukt i. Et metodisk poeng er imidlertid at forskeren selv vil være sentral i bruken og tolkningen av slike kilder. I denne studien har det derfor vært viktig å få fram betydningen av konteksten, ikke minst ved å få fram sammenhengen mellom ulike deler og kapitler. I tillegg vil kvaliteten på tolkningene kunne styrkes gjennom en kritisk vurdering av kildene (Bryman 1989; Kjeldstadli 1992; Grønmo 2004).

Det har primært vært to nedslagsfelt for skriftlige kilder, tjenestemannsorganisasjoner (primært hovedsammenslutningene) og departement (primært Arbeids- og administrasjonsdepartementet/Administrasjonsdepartementet/Moderniseringsdepartementet). For hovedsammenslutningene og relevante forbund har det særlig vært tre typer av tekster. For det første gjelder det formelle styringsdokument og beretninger, sentrale policydokument, og uttalelser. For det andre omfatter det mer tematiske, saksspesifikke eller prosessnære dokumenter, protokoller, høringsuttalelser, brev, notater og referater. Dette innebærer også uformelle notat, møtereferrat og interne skriv. For det tredje kommer tekster som også skal bidra til organisasjonenes "offentlige ansikt". Det vil si tjenestemannsblader og andre typer informasjonspublikasjoner, skriftlig nedfelta taler, andre sentrale uttalelser og ytringer, og pressemeldinger.

For departementet som til enhver tid har hatt ansvaret for forvaltningspolitikken og arbeidsgiveraspektet har det tilsvarende vært tre typer av tekster. For det første gjelder det meldinger og proposisjoner fra regjeringen og det aktuelle departement, innstillinger fra statlige utredningsutvalg innenfor departementets ansvarsområde, samt komiteinnstillinger og plenumsdebatter i Stortinget knyttet til departementets ansvarsområde. For det andre omfatter det formelle og mer uformelle departementsinterne dokumenter, notat, brev, skriv, og

møtereferater. Enkelte av disse tekstene har kommet i flere utkast, og enkelte andre igjen har hatt påtegnelser fra den interne saksbehandlingen/prosessen. For det tredje er det formelle og uformelle prosessdokumenter og forhandlingsprotokoller knyttet til prosesser utenfor departementet. I studien har det altså vært tilgang på både åpne kilder og internt arkivmateriale.

Studien startet med en gjennomgang av mange av de åpne kildene, men relativt snart ble dette gjort parallelt med, og vekselvis i forhold til intervju og tilgang på arkivmateriale. Det var viktig å få tilgang til ressurspersoner som kunne gi bred oversikt og fokusert innsikt, og som kunne orientere i floraen av dokumenter. Gjennomgangen av alt det skriftlige materialet, både det åpne og mer ”lukkede”, ga innspill til hvem som kunne være sentrale intervjupersoner. I innledende samtaler og senere intervju ble det også spurt etter hvem som kunne være sentrale intervjupersoner. Der hvor det har vært problemer med tilgang på relevante kilder er dette påpekt i den aktuelle del og i det empiriske kapittel.

Intervju

Intervjuer i sammenheng med denne studien har hentet inspirasjon fra, og funnet sin form med utgangspunkt i ”hva” og ”hvorfor” spørsmål i spenningen mellom faktaorienterte intervju og aktive konstruerende intervju (Holstein & Gubrium 1997; Silverman 2001, s. 95). Intervjupersonene kan bidra med fakta om virkeligheten, men samtidig legge til, trekke fra, ”oversette” og transformere fakta og detaljer. Det kan også være nyttig å skille mellom meninger og vurderinger på den ene side, og beretninger og historier om forløp på den andre (Thagaard 1998). Intervjusituasjonen kan kanskje best oppfattes som en samtaleprosess, men som har en struktur og et formål (Thagaard 1998; Kvale 1997). Det har derfor vært to sentrale dimensjoner ved intervjuene, en forberedt del og en ustrukturert og samtaleorientert del (Bryman 1989).

Forberedelsene var ikke knyttet til formuleringen av detaljerte spørsmål, men som en ramme for samtalen, og oversikt og påminning over sentrale tema intervjuet burde dekke. Intervjuene ble startet med noe generell informasjon om forskningsprosjektet, og enkelte generelle åpningsspørsmål, men bar i fortsettelsen preg av primært å være en ustrukturert samtale. De på forhånd definerte temaene ble ikke aktivisert dersom disse ble ivaretatt under samtalens gang. Rammen for samtalen

var bare et forberedt utgangspunkt, og intervjusamtalene ble i like stor grad et resultat av at intervjupersonene selv tok opp og snakket om andre tema.

Hva og hvorfor spørsmålene ble operasjonalisert til beskrivende spørsmål og tema, fortolkende spørsmål og tema (oppfatninger, fortolkninger og vurderinger), og teoretiske spørsmål og tema (belyse, forstå og forklare handlinger og hendelser). Hensikten var å få fram beskrivelser som kunne bidra til å fortolke hva de fenomenene som ble beskrevet innebar og betydde. Som intervjuer stilte jeg spørsmål og fulgte opp svar fra intervjupersonene, men dialogen for å vinne innsikt og forståelse var altså like sentral som beskrivelsene. Valget av hvem som skulle intervjues var derfor viktig.

Det kan ofte være mer å hente i innsikt og forståelse ved å intervju et bevisst sammensatt utvalg av personer fra /sentrale i de studerte organisasjonene/casene enn tilfellet vil være med omfattende undersøkelser basert på et representativt utvalg (Fontana & Frey 1994, s. 365; Johannessen, Kristoffersen & Tufte 2004). Samtidig har det blitt anledning til, og dermed viktig, at enkelte av intervjupersonene kunne følges over lang tid. Dermed kunne intervjuene også bidra til et blick på variasjoner og endringer over tid.

Alle de intervjuede har vært sentrale og betydningsfulle personer i den organisasjonsmessige og/eller den politiske konteksten denne studien opererer i. Den gruppen av personer som har vært intervjuet og samtalen med i svært stort omfang var de kontaktpersonene som hovedsammenslutningene oppnevnte. Alle disse var sentrale administrativt ansatte i hovedsammenslutningenes sekretariat. Ut over disse ble det gjennomført intervjuer med 1)den valgte ledelsen/lederen i alle hovedsammenslutningene pr. 1995/1996 2)sentrale tillitsvalgte i hovedsammenslutninger/forbund(særlig NTL) på 1990- og 2000 tallet 3)sentrale administrativt ansatte i hovedsammenslutningenes sekretariat 4)politisk ledelse (statssekretærer) i Arbeids- og administrasjonsdepartementet/Administrasjonsdepartementet i perioden 1990 – 1993 5)sentrale administrative ledere i de samme departementene (AAD/AD) i samme tidsperiode, og for de fleste like sentrale i ulike sammenhenger videre ut over på 1990- og 2000 tallet.

Antallet samtaler og antallet personer som ble kontakter var omfattende. Totalt var det imidlertid 27 lengre (ca. 2 timer) og mer omfattende intervjuer som ble gjennomført i tre perioder. Den første og mest omfattende ble hovedsakelig gjennomført 1995-1996, den andre sommeren 1997, og den tredje i perioden 2001-

2003.¹⁸ I tillegg har det vært kommunisert en god del over e-post og gjennom uformelle samtaler med personer i både hovedsammenslutninger, forbund og i forvaltningen for å klargjøre og oppdatere materialet. Særlig intervjuene med og oppfølgingen av kontaktpersonene i hovedsammenslutningene (og relevante forbund) pågikk over så lang tid, og fikk en slik karakter, at det oppstod en sterk tillitsrelasjon mellom forsker og intervjupersoner/samtalepartnere. I mange samtaler ut over disse kom det også fram opplysninger og vurderinger som baserte seg på tillit og fortrolighet, og jeg har derfor valgt å anonymisere intervjupersonene i stor grad. I praksis har dette skjedd gjennom den generelle omtalen av intervjupersonene i dette metodekapitlet, og gjennom anonyme men organisasjonsspesifikke referanser inne i teksten. Der navn/rolle/stilling har vært avgjørende for betydningen av informasjon i og tolkninger av intervju er disse opplysningene oppgitt i tekst eller note. I det sistnevnte tilfellet har dette blitt akseptert av intervjupersonen på direkte forespørsel.¹⁹

3.2.2 Kvalitativ analyse og presentasjon av data

Selv om casestudier kan være både kvantitativt og kvalitativt orientert, er denne studien primært kvalitativt orientert. En kvalitativ analyse er særlig orientert mot å beskrive og fortolke egenskaper ved aktører, den konteksten de er i (gjerne organisasjoner og de videre omgivelser og rammer disse befinner seg i) og prosesser (Bryman 1989, s. 137). Dette innebærer at handlinger, meninger og hendelser framtrer som sentrale analyseenheter (Grønmo 2004, s. 79-80).

I denne studien settes det fokus på teoretisk tolkning og analyse med vekt på sammenhengen mellom forløpet av komplekse prosesser og utfall, vurderinger fra og fortolkninger av aktørenes rolle, og hvordan dette utfolder seg innenfor bestemte kontekster og situasjoner. Rammen utgjøres av institusjonell analyse som er særlig oppmerksom på hvordan konteksten influerer på interaksjon. Det vil si kontekst i bred betydning, både den strukturelle og temporale (March & Olsen 1984).

Det legges altså vekt på betydningen av situasjoner i tid, forhistorie nedfelt i historisk arv (institusjonelle/strukturelle egenskaper) og hvordan prosesser utfolder seg over tid. Den teoretisk analytiske ideen er at den historiske arven til aktørene og de organisasjonene disse er forankret i vil være nedfelt i organisasjonene og den (nære) konteksten disse handler i. På et gitt tidspunkt vil slike egenskaper påvirke, men ikke fullt ut determinere, hva aktørene kan eller må gjøre. Handlingene og utfallet av disse kan i neste omgang ha innvirkning på hva som utgjør den historiske

arven og institusjonelle egenskaper i neste omgang. Over tid kan det være en vekselvirkning mellom aktørene sine handlinger og institusjonelle egenskaper (Roness 2000).

Analyseopplegget i denne studien har både en diakron og synkron dimensjon. Dette vil blant annet si analyser av prosesser over tid og i tid, og som innebærer at faseinndeling blir en viktig analyse- og framstillingsform. Dette er viktig for å få fram mønster i materialet, både kronologisk og sekvensielt i reell tid, at utvikling og endringer kan foregå i faser, men også som analytiske ”stoppesteder” og dybdeborringer.

Som del av en bred institusjonsanalyse gjennomføres også en diskursanalyse, eller en språkbruksanalyse som en noe mer avgrenset analytisk tilnærming og metode (jfr. kap.8). Generelt har diskurs å gjøre med tale, språk og tekst, og meningsutveksling i form av samtale, diskusjon og liknende (jfr.kap.8). I denne studien kobles dette tett til en forestilling om talehandlinger (Skinner 2002, kap.6). Diskursanalyse dreier seg mer spesifikt om analyse av språkbruk, eller ytringer, utsagn og tekster i bestemte kontekster (Fairclough 1989, 1995). Det som skiller samfunnsvitenskapelig diskursanalyse fra ren språkanalyse er vektleggingen av forholdet mellom språk og virkelighet, og hvordan språket i bruk og gjennom ”store” samtaler bidrar til å forme og konstruere (bestemte utsnitt) av virkeligheten (Christie Mathisen 1997; Johannessen, Kristoffersen & Tufte 2004, s. 217).

Innenfor et slikt opplegg er delene og kapitlene grovt sett bygd opp rundt tre hoveddimensjoner: kapittelvis og substansielle beskrivelser og tolkninger som er relativt tett på dataene, og teoretisk orienterte og empirisk baserte delanalyser og oppsummeringer. I tillegg kommer mer overordnede analyser og teoretiseringer knyttet til de sentrale dimensjonene i hver del av avhandlingen, og i en avsluttende del.

Ambisjonen har i sum vært å få fram ”tykke” beskrivelser (Geertz 1973; Thagaard 1998, s. 35). I dette ligger blant annet at vurderinger og fortolkninger fra aktørene knyttet til egne handlinger i tillegg til forskerens egne tolkninger må komme frem. Dette innebærer også at empiriske beskrivelser og bruk av sitater er forsøkt brukt og gjengitt i så stor grad som det har syntes nødvendig for å formidle en følelse av helhet, og slik at leseren har en viss oversikt over og kontroll med analysen. Leseren kan da selv i noen grad vurdere de fortolkningene som blir gjort i studien (jfr. Stenvoll 2003, s. 32).

3.3 Refleksjoner knyttet til forskningens kvalitet.

Hensikten med dette avsluttende punktet i metodekapitlet er å reflektere over noen av de utfordringer, problemer og kritiske forhold denne studien reiser. Tre begreper kan oppfattes som sentrale for å kunne vurdere forskningens kvalitet: troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet (Thagaard 1998; Bryman 2001).

Troverdighet kan blant annet oppnås ved å overbevise leseren og forskerfellesskapet om at forskningen er utført på en tillitsvekkende måte innenfor rammen av aksepterte fremgangsmåter. I denne studien ble troverdighet også sikret gjennom rammene for, kvaliteten på og tidsrommet for kontakten med de som skulle forskes på. Det ble først opprettet formell kontakt med hovedsammenslutningene og andre sentrale organisasjoner og aktører. Senere ble denne kontakten ivaretatt på prosjektnivå og ikke minst mellom enkeltpersoner. Det var ikke umiddelbar aksept i alle sammenhenger, men når beslutningene om tilgang først ble tatt så var det ingen begrensninger. Hver av hovedsammenslutningene, og andre relevante organisasjoner, tildelte forskningsprosjektet en kontaktperson. Kontakten med enkelte har pågått over mange år, og selv om enkelte kontaktpersoner har blitt skiftet ut har relasjonen resultert i gode og stabile tillitsforhold. Denne nærheten har gitt tilgang til mange kilder og vurderinger som har gitt gode data, men også potensielle problemer.

Det kan være et problem at man kan komme for tett på meningssterke aktører ved et kvalitativt opplegg. I møte med ulike organisasjoner, også fagforeninger og interesseorganisasjoner, kan det være at forskningsprosjekter og samtaler blir oppfattet som en arena for å utvikle og uttrykke meninger og interesser. Tre refleksjoner har stått sentralt for å håndtere dette. For det første at dette i denne studien ikke oppfattes som noen trussel. Intervjupersonene er til dels forventet å være meningsskapende og aktive aktører, samtidig som det forventes at de mener det de sier. At de opptrer som politiske aktører er ikke en metodisk dysfunksjon, men en del av virkeligheten som de selv bidrar til å konstruere og utfolde seg i. For det andre at nærhet til aktørene ikke uten videre betyr at deres perspektiv og ståsted aksepteres som den eneste kilden til rimelige og troverdige vurderinger og fortellinger. I denne studien har jeg forsøkt å være oppmerksom på dette ved å bruke ulike typer av kilder. For det tredje har nærhet som kilde til og forutsetning for å forstå vært et viktig

metodisk valg i kontrast til andre og mer kvantitativt orienterte analyser som også preger studier av forvaltningspolitikk.

Mens troverdighet særlig er knyttet til fremgangsmåter i undersøkelsen, er bekreftbarhet knyttet til tolkningen av resultatene (Thagaard 1998, s. 181). Som det fremgikk av diskusjonen over er det viktig å være kritisk til tolkninger. Nærhet kan på tross av opplegget som er skissert gi skylapper og liten kritisk distanse til studieobjektene, og dette kan innebære at analysen blir mindre åpen for alternative tolkninger. Kvaliteten på tolkningene vil imidlertid kunne styrkes gjennom en kritisk vurdering av kildene (Bryman 1989; Kjeldstadli 1992; Grønmo 2004).

I mange tilfeller har det vært situasjoner og hendelser som bare kunne beskrives av de som var tilstede, men som oftest har det vært mulig å få bekreftet kildenes troverdighet ved å sette kilder opp mot andre kilder. Det har også vært mulig å sjekke om kilden har vært i samsvar med ”den større sammenheng og annen kunnskap” (Kjeldstadli 1992, s. 172). Dette er gjort ut fra om jeg finner støtte i annen forskning. Tolkningen av den forvaltningspolitiske kontekst og ulike prosesser fant støtte i og baserer seg delvis på annen forskning, men litt av poenget med denne studien har vært å bruke et annet fokus, og kanskje dermed få frem noen kontraster til tidligere forvaltningspolitiske analyser.

Et viktig inntak til hva som kan styrke og bekrefte tolkningene i denne studien er at de som ble forsket på kunne vurdere disse ved å lese og kommentere tekstene som forskningen avstedkom. I denne sammenhengen har både kontaktpersoner og andre sentrale personer i organisasjonene lest, og fått muligheten til å vurdere og kommentere lengre tekster (kapitler og notater) og utdrag av tekster.

I sum er min vurdering at studien er godt underbygd, selv om det aldri kan oppstå fullstendig sikkerhet om de dataene som har vært tilgjengelige gir et dekkende bilde av handlinger, meninger og hendelser. Den samme usikkerheten gjelder også forskerens tolkninger, men både datagrunnlag og fortolkning kan kritisk vurderes ved å bygge på ulike kilder, holde disse opp mot hverandre, og bli kikket i kortene av andre. Et problem kan være variasjonene i kildeomfang over tid. Det måtte imidlertid foretas en avveining mellom å holde seg til ett og konsistent, men kapasitetsmessig krevende empirisk fokus, eller å gjøre noe som var gjennomførbart ved å skifte empirisk fokus noe innenfor samme analytiske dimensjon. Dette har særlig medført at tjenestemannsbladene fikk mindre oppmerksomhet i det empiriske arbeidet etter 1996 enn det som var tilfelle med andre typer av tekster, ytringer og uttalelser fra

hovedsammenslutningene. Det var imidlertid analysen av organisasjonenes institusjonelle prat jeg var opptatt av, ikke tjenestemannsbladene isolert sett.

I et avsluttende avsnitt skal blikket vendes mot overførbarhet og generalisering. Det er ikke uten betydning hvilket av begrepene som anvendes, men jeg er mest opptatt av hvilke refleksjoner de samlet kan gi, og ikke de posisjonene de representerer. Generalisering har imidlertid ofte blitt sett på som et problem for case-studier (Andersen 1997).

I denne studien er det helt klart en ambisjon å forklare, men dette må baseres på den forståelsen og de fortolkningene som forskeren kommer fram til. Det sentrale spørsmålet under dette punktet vil være om den tolkningen som blir utviklet innenfor rammen av denne studien kan være relevante i andre sammenhenger:

”Overførbarhet innebærer en rekontekstualisering, ved at den teoretiske forståelsen som er knyttet til et enkelt prosjekt, settes inn i en videre sammenheng. På den måten kan en enkelt undersøkelse bidra til en mer generell teoretisk forståelse (Thagaard 1998, s. 184).

Overførbarhet kan gjelde i forhold til tid, rom og utbredelse. Utgangspunktet er at utvalget av organisasjonscase dekker hele populasjonen av mulige hovedsammenslutninger på det tidspunktet valget ble foretatt, og at disse følges over tid.²⁰ Utvalgsaspektet og analyseopplegget kan altså bidra til å styrke et argument om overførbarhet i betydningen generaliseringer i tid og rom for denne type organisasjoner. Generaliseringer i samfunnsforskningen har til vanlig bare gyldighet for bestemte klasser av fenomen under gitte forutsetninger (Merton 1967; Andersen 1997, s. 10). Valget av hovedsammenslutninger og bruk av organisasjonsteori kan også gi grunnlag for overførbarhet og gjenkjennelse i sammenheng med familiære organisasjoner, eller organisasjoner på andre nivå innenfor samme klasse av fenomen. Overførbarhet kan også knyttes til den romlige utbredelsen gjennom en analyse av hovedsammenslutningenes rolle og betydning på andre politikkområder og tilstøtende empiriske kontekster. Utvalget av case og bruk av teori kan også knyttes til liknende organisasjoner i andre land, men også til andre organisasjoner mer generelt. Det er selvsagt i forhold til tjenestemannsorganisasjonene i offentlig sektor (nasjonalt og i sammenliknende studier) at overføringsverdien kan være størst, men også i forhold til fagforeningsarbeid (fagforeninger) generelt. Videre kan interesseorganisasjoner i arbeid være et mer allment tema som valg av case kan relateres til, og selvsagt kan casene oppfattes som organisasjoner i en organisasjonsteoretisk kontekst.

På den annen side er det vel ikke primært spørsmålet om funnene kan generaliseres til et videre univers som står i sentrum, men hvor godt forskeren kan utvikle teori på bakgrunn av funnene (Bryman 2001). Gjennom metodiske valg og refleksjoner skulle det være godt grunnlag for at gjennomført forskning kan bidra til kunnskap, men innenfor rammen av det Yin (1993) har fokusert på, at det ikke er statistisk, men analytisk eller teoretisk representativitet som casestudie generalisering hviler på (Andersen 1997, s. 14). Generelt argumenterer Yin for at case-studier kan brukes til å gjøre slike analytiske generaliseringer (Yin 2003). I Yin sin tapping innebærer dette at case kan anvendes til å understøtte eller avkrefte teori, men like viktig er å fokusere på utvikling gjennom bruk. Generalisering dreier seg også om begrepsgjøring og klargjøring av sammenhenger som er gyldige for bestemte klasser av fenomen og under bestemte betingelser (Andersen 1997, s.16).

DEL II

INSTITUSJONELL RESPONS: OPPMERKSOMHET, KAPABILITET OG DELTAKELSE

Innledning

Analysene i del II tar utgangspunkt i to av de formene for styring og påvirkning som tjenestemannsorganisasjonene kan ta i bruk: organisering av oppmerksomhet og faktisk deltakelse. Tre forhold skal beskrives og forklares: For det første hovedsammenslutningenes faktiske oppmerksomhet og kapabilitetsoppbygging i forhold til det forvaltningspolitiske området. Utviklingen av hovedsammenslutningenes identitets- og ressursgrunnlag over tid vil være en sentral del av denne analysen. For det andre skal hovedsammenslutningenes faktiske deltakelse i sentrale forvaltningspolitiske saker og prosesser fra midten av 1980-tallet og fram til 2004 analyseres. Her vil ulike former for deltakelse og variasjonene mellom hovedsammenslutningene stå sentralt. For det tredje vil denne delen kunne ut i to caseanalyser. Disse går i dybden på to nøkkelprosesser i forvaltningspolitisk sammenheng. Den første er forløpet og utfallet av prosessen knyttet til St.meld. nr. 35 Om statens forvaltnings- og personalpolitikk (1991-92). Den andre er etableringen og utviklingen av rammeverket for omstilling under trygghet.

Kapittel 4

Institusjonell organisering

4.1 Innledning

Kapittel 4 er utover denne innledningen organisert i fire deler. Det første er en gjennomgang og drøfting av to sider ved organisering og organisasjonsformer som dimensjon. Den ene er mot organiseringen av forvaltningspolitikken på sentralt myndighetsnivå. Hensikten er å plassere organisering av egen oppmerksomhet som en styring- og påvirkningsform inn i forvaltningspolitikken organiserte kontekst. Den andre er den empiriske analysen av hovedsammenslutningenes historiske arv, med fokus på identitets- og ressursgrunnlag som grunnlag for oppmerksomhet slik dette var nedfelt og kom til uttrykk i perioden 1975 – 1980. Dette grunnlaget for oppmerksomhet skal studeres slik det utvikler seg over tid. Den tredje delen tar for seg hvordan møtet med forvaltningspolitikken uttrykker seg og nedfeller seg i hovedsammenslutningenes oppmerksomhet, og hvordan bruken av og utformingen av kapabilitet utfolder seg over tid. Det varierer noe mellom hovedsammenslutningene når ulike saker og tema får oppmerksomhet, men samlet dekker denne analysen perioden fra 1980 og fram til 2000. Til slutt i kapittel 4 kommer en oppsummerende analyse som tar utgangspunkt i de teoretiske perspektivene brukt på organiseringen av oppmerksomhet i de tre hovedsammenslutningene.

I avhandlingens del IV vil jeg dessuten foreta en mer eksplisitt analyse av hvordan forvaltningspolitikken i seg selv virket inn på hovedsammenslutningene, med utgangspunkt i situasjonen inn i et nytt årtusen fram til 2004.

4.2 Organisasjonsformer og utforming av egen oppmerksomhet.

Med organisasjonsformer menes for det første hvordan partene på det statlige arbeidsmarkedet er organisert, for det andre den politiske og administrative organiseringen av forvaltningspolitikk, og for det tredje egenskaper ved tjenestemannsorganisasjonene selv.

Det kan være variasjon mellom aktørene, det vil si tjenestemannsorganisasjonene og staten som arbeidsgiver og politisk myndighet, når det gjelder hvilke ressurser,

kapasitet og kompetanse som finnes. Politikken kan utøves gjennom faste administrative enheter, og gjennom samhandling mellom flere aktørgrupper der forholdet mellom disse kan være regulert på ulike måter. Det forventes at tjenestemannsorganisasjonene har ulike roller og påvirkningsmuligheter innenfor forvaltningspolitikken på grunnlag av deres tradisjoner, organisering, nettverkstilknytning og kapasitet. I denne studien vil jeg imidlertid fokusere på disse organisasjonene som levende institusjoner som fungerer og endres gjennom faktiske aktiviteter og handlinger. Organisasjonenes kapabilitet kan være erfaringsbasert og rutinisert, men den kan også utvikles og endres over tid.

De faste administrative enhetene som har et særlig ansvar for de forvaltningspolitiske politikkområdene på sentralt nivå vil også være et viktig element når man fokuserer på nasjonal forvaltningspolitikk. Eksistensen av egne enheter for slike saker og oppgaver innebærer at noen problemdefinisjoner, løsningsforslag og fortolkningsrammer knyttet til mulige policydokument og reformtiltak, regelmessig blir viet oppmerksomhet, mens andre faller utenom. Enhetene vil dermed også utgjøre en del av rammene for utformingen av forvaltningspolitikken (Roness 1996).

4.2.1 Organiseringen av statlig forvaltningspolitikk på sentralt nivå.²¹

I løpet av etterkrigstiden har det gradvis blitt bygget opp administrative organer med ansvar for de ulike politikkområdene som har dannet det forvaltningspolitiske saksområdet. Fram til at Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) ble opprettet i 1972 hadde Finansdepartementet ansvaret for forvaltningspolitiske områder totalt sett, om enn med relativt beskjeden plassering og status. Etter den tid har det vært en relativt klar arbeidsdeling mellom tre departementsenheter, og forvaltningspolitiske spørsmål fikk en mer sentral stilling. Budsjett- og økonomiforvaltning har hele tiden vært knyttet til Finansdepartementet, mens lønns- og personalpolitikk og organisasjonsutforming har vært knyttet til ulike varianter av departementet med ansvar for forvaltningspolitikken.

Ansvaret lå først hos FAD, som fra 1986 ble organisert internt med en egen forvaltningspolitisk avdeling. I 1990 ble denne avdelingen en del av det nye Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Fra 1992 ble dette reorganisert til et rent administrasjonsdepartement (AD), der en hovedoppgave var å styrke moderniserings- og fornyelsesarbeidet i staten. I 1997 forsøkte Jagland (Ap) å legge til rette for et omfattende og integrerende grep for å samle de ulike forvaltningspolitikkene, også

ved å trekke inn kompetanse og kapasitet fra Finansdepartementet. Fra 1998 har imidlertid AAD igjen vært den organiserende merkelappen på det forvaltningspolitiske arbeidet, helt fram til Moderniseringsdepartementet ble opprettet 1. oktober 2004.

På departementets nettsider med informasjon om seg selv står blant annet følgende å lese²²:

Moderniseringsdepartementet er opprettet for å være spydspiss og koordinerende departement i Regjeringens moderniseringsarbeid.

Med ansvaret for den nasjonale IT-politikken skal departementet bidra til å etablere effektive og publikumsvennlige IT-løsninger i det offentlige.

Med ansvaret for den generelle konkurransepolitikken og den næringsrettede konkurransepolitikken skal departementet føre en politikk for økt verdiskaping til beste for forbrukere samt små og mellomstore bedrifter.

Med ansvaret for de ansatte i staten skal departementet sikre en inkluderende og stimulerende personalpolitikk og arbeids- og ansettelsesvilkår som sikrer mobilitet mellom staten og privat sektor.

Med ansvaret for organisering av staten skal departementet bidra til en stat med bedre effektivitet og gode tjenester for innbyggerne (Moderniseringsdepartementet oktober 2004).

Statens personaldirektorat kom til ved et navneskifte (fra Lønnsdirektoratet) i 1945. Direktoratet ble overført til det nyopprettede Lønns- og prisdepartementet i 1955. Ved etableringen av FAD fortsatte Statens personaldirektorat som egen avdeling i dette departementet (Roness 1996, s. 63). Spørsmålet om den statlige arbeidsgiverorganiseringen var imidlertid stadig på dagsorden, og i forhold til det som var vanlig for departementsavdelinger hadde Personaldirektoratet tradisjon for å ha en relativt selvstendig stilling. Fra 1991 ble Personaldirektoratet omorganisert til en ren departementsavdeling, arbeidsgiveravdelingen (AgA) i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Samtidig ble opplæringsvirksomheten overført til Statskonsult. I 1993 ble det også opprettet et nytt arbeidsgiverorgan - Norsk arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO). Det skulle være et frittstående arbeidsgiverorgan med i hovedsak statlige aksjeselskap og statsforetak som medlemmer. Ved utgangen av 1995 hadde NAVO omtrent 50 medlemsbedrifter, med til sammen vel 30.000 ansatte (Roness 1996, s. 75-76). I oktober 2004 hadde NAVO 215 medlemsbedrifter, med 165.000 ansatte.²³

Innenfor både Forvaltningspolitisk avdeling og Arbeidsgiveravdelingen har det vært flere endringer i inndelinger i underenheter, senest under statsråd Victor D. Norman (oktober 2001 - mars 2004). Hans fokus på modernisering førte blant annet

til ansettelse av en egen moderniseringsdirektør. I 1993 ble det opprettet en egen omstillingsenhet i Arbeidsgiveravdelingen som skulle være rådgiver og samordner i arbeidet med omplassering av statsansatte. Enheten skulle ha oversikt over hovedtrekkene i det totale omstillingsarbeidet, både påbegynt og planlagt, og hjelpe virksomhetene under omstilling med råd og ideer. Enheten, og saksområdet den skulle håndtere, lå midt i skjæringsflaten mellom AgA sitt fokus og ansvar på lønns- og personalpolitikk og Forvaltningspolitisk avdeling sitt ansvar for organisasjonsutforming (Roness 1996, s. 76).

Statskonsult hadde dessuten også sin historie. I 1987 skiftet Statens Rasjonaliseringsdirektorat (RD) navn til Statskonsult. RD ble opprettet i 1948 som avdeling i Finansdepartementet, og ble på starten av 1960-tallet overført til Lønns- og prisdirektoratet. Ved opprettingen av FAD i 1972 ble avdelingen skilt ut som et frittstående direktorat under dette departementet. Direktoratet var et rådgivende organ som ikke hadde myndighet til å gi direktiver til andre statlige virksomheter om å gjennomføre de organisasjonsendringer som direktoratet foreslo. Likevel var det en sentral endringsagent i det forvaltningspolitiske reformarbeidet (Roness 1996; Christensen & Læg Reid 1997). Fra 1.januar 2004 ble Statskonsult omgjort til et statlig eid aksjeselskap, med Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Moderniseringsdepartementet fra 1.oktober 2004) som eier.

Den sentrale forvaltningspolitiske kapasitetsoppbygging og struktur har blitt omtalt som flersentrert, eller fragmentert, på bekostning av evne til gjennomslag for det departementet som til enhver tid har hatt ansvar for forvaltningspolitikken (Læg Reid & Roness 1998; Christensen & Læg Reid 2002). I dette ligger blant annet at Finansdepartementet hele tiden har spilt en sentral rolle gjennom samordningsansvaret for budsjettarbeidet og budsjettreformer. Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet har også blitt viktigere i forvaltningspolitisk sammenheng. I tillegg har viktige oppgaver blitt lagt til de enkelte fagdepartement og statlige virksomheter som har fått økt kapasitet og kompetanse på dette saksområdet. Statsministerens kontor har også hatt betydning i mange sammenhenger, og Stortinget har de siste årene særlig styrket sin rolle blant annet gjennom økt vektlegging av forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen, generelt fokus på kontroll, og ikke minst gjennom behandling av reformer og endringer i statlige virksomheter (Christensen & Læg Reid 1997, s. 371; Christensen & Læg Reid 2002, s. 133)

4.2.2 Styring gjennom utforming av egen behandling og oppmerksomhet.

I gjennomgangen av denne styringsformen er det organisasjonens oppmerksomhet, ressurs- og identitetsgrunnlag, interne organisering og arbeidsmåte og nettverk og allianser som fokuseres.

Oppmerksomhet.

En grunnleggende handlingsdimensjon for organisasjoner er at det politiske området vies oppmerksomhet (Enderud 1976). Tid og oppmerksomhet er imidlertid knappe ressurser i beslutningsprosesser. Økt oppmerksomhet mot noe reduserer oppmerksomheten mot andre forhold (March & Olsen 1976). To sentrale kriterier for tjenestemannsorganisasjonenes forvaltningspolitiske oppmerksomhet er at politikkområdet blir politisk og administrativt fokusert, og prioritert i organisasjonenes interne og eksterne arbeid.

Tjenestemannsorganisasjonene kan altså selv være med på å skape og utforme egen kapabilitet i tilknytning til forvaltningspolitikk (Roness 1994). Det kan skje ved å ta i bruk organisasjonens etablerte behandlingsmåter og kapabilitet på nye områder, og det kan skje ved å utvikle og utforme nye behandlingsmåter og kapabilitet i tillegg til den etablerte. En betingelse for utformingen av forvaltningspolitikkenes rammer, prosesser og utfall kan blant annet ligge i utviklingen av kompetanse. Gjennom å utvikle og transformere kapabilitet kan politiske mål og aktuell dagsorden endres. Ikke minst vil betydningen av den kompetanse som utvikles i sammenheng med konkrete aktiviteter og oppmerksomhet være sentrale for utvidelsen av mål i retning av flere og mer sammensatte hensyn (March & Olsen 1998).

Hva er det som gjør at forvaltningspolitiske policysaker og konkret reformarbeid kan bli sett på som viktige for hovedsammenslutningene? Det vil for det første være knyttet til hva som kan skje i forhold til egne mål og interesser hos organisasjonene og medlemmene. For det andre vil vurderingene av hva som er viktig, være knyttet til utviklingen av forestillinger om og oppfatninger av hva forvaltningspolitikk er, og hva det innebærer for organisasjonene. Dette kobles på den ene side til organisasjonenes oppmerksomhet og kapabilitet, ved å fokusere på organisasjonenes historiske arv i betydningen hva organisasjonene tradisjonelt har fokusert på, og med hvilke typer av kapabilitet, ressurser og kompetanse. På den andre siden hvordan tjenestemannsorganisasjonene møter det fremvoksende

politikkområdet gjennom organisasjonens interne behandling av politikkområdet, organiseringen av oppmerksomhet, og bruk og videreutforming av egen kapabilitet.

Ressurs og- identitetsgrunnlag i organisasjonene.

Grunnleggende ressurser og aktiva blir her tolket som disponibel tid og kapasitet, evne og vilje, penger, størrelse, informasjon, fasiliteter, utstyr, lokalisering og aktiva (Enderud 1976, Lundquist 1987, 1992; March & Olsen 1995). Slike aktiva gjør det mulig for organisasjonene å gjøre og være noe, eller å få andre til å gjøre eller være noe (March & Olsen 1995). Både individer og organisasjoner er dessuten i besittelse av kompetanse og kunnskap. Individer opparbeider seg kompetanse gjennom utdanning, opplæring og erfaring. Disse kapabilitetene nedfeller seg i organisasjoner i form av tradisjoner og handlingsregler. Organisasjonene opprettholder og forvalter disse gjennom sosialisering og rutiner, og gjennom konkrete fasiliteter som biblioteker og arkiver (Ibid.).

I hvilken grad tjenestemannsorganisasjonene kan aktivisere seg, delta og få gjennomslag i de prosessene som er aktuelle for dem vil avhenge av hvilke slike ressurser de har. Det kan være variasjoner mellom organisasjonene i sekretariatets størrelse og sammensetning, kompetanse og arbeidsmåter på området, og ikke minst i debatt og argumentasjonsutvikling. I noen sammenhenger kan også hovedsammenslutningene trekke veksler på aktiviteter og kompetanse som finnes i tilsluttede organisasjoner, og motsatt. Når tjenestemannsorganisasjoner inngår i et hierarki vil de således ikke bare bli styrt av, eller selv styre, andre organisasjoner, men også styrke sitt eget kunnskapsgrunnlag. I tillegg kan tjenestemannsorganisasjonene øke sjansene for å få gjennomslag ved å utnytte kopleingene til andre typer organisasjoner og nettverk.

Tjenestemannsorganisasjonenes gjennomslagskraft vil også avhenge av organisasjonenes medlemsgrunnlag. Det vil blant annet si hvor mange medlemmer de har, hvilke typer medlemmer dette er, og hvor stor del av de statsansatte disse omfatter. Medlemstallet gir seg blant annet utslag i økonomiske ressurser gjennom kontingent. Det sier også noe om hvor mange som kan mobiliseres i sammenheng med ulike aktiviteter, og i konkrete kampsituasjoner med streik og andre former for aksjoner. Fordelingen av medlemmene på statlig, kommunal og privat sektor har innvirkning på hvor lett eller vanskelig det er for de statsansatte å nå fram i eget forbund eller hovedsammenslutning. Styrkeforholdet mellom de ulike forbund og hovedsammenslutning kommer blant annet til uttrykk gjennom hvor stor del av de ansatte innenfor de enkelte statlige etatene eller

hele statsforvaltningen de har som medlemmer. Organisasjonsgraden i statsetatene og statlig sektor kan dessuten være et mål på om tjenstemannsorganisasjonene kan oppfattes å representere alle som er ansatt der (Roness 1994, 1996, 2004).

Medlemmene i organisasjonene er en sentral side ved grunnlaget for ressurser og identiteter. Som andre organisasjoner kan tjenstemannsorganisasjonene ha personer og/eller organisasjoner som medlemmer. Når tjenstemannsorganisasjonene er sammensatt av, eller inngår i, andre organisasjoner kan de som tidligere nevnt oppfattes som metaorganisasjoner (jfr. Ahrne och Brunsson 2001). Det høyeste nivået blant tjenstemannsorganisasjonene er hovedorganisasjonene, som i de fleste tilfeller dekker både statlig, kommunal og privat sektor for hele landet. Disse organisasjonene har andre, stort sett landsomfattende organisasjoner eller forbund, som medlemmer. Enkelte av forbundene kan også gå på tvers av sektorgrensene. Hovedorganisasjonene kan dessuten ha egne hovedsammenslutninger for statsansatte. Det vil si organisasjoner med sentral forhandlingsrett i staten. Forbund som har ansatte i staten inngår som en del av disse hovedsammenslutningene. Dessuten har de enkelte forbund som oftest flere egne nasjonale eller lokale foreninger.

Mitt utgangspunkt er at det er individuelle og kollektive aktører forankret i organisasjoner som handler i politiske prosesser. Når representanter for tjenstemannsorganisasjoner medvirker i forvaltningspolitiske prosesser gjør de dette på vegne av slike organisasjoner på ett eller flere nivå. Deres handlinger på ett gitt tidspunkt vil blant annet være påvirket av egenskaper ved organisasjonene.

Ordningen med hovedorganisasjoner, hovedsammenslutninger, medlemsorganisasjoner og forbund er hierarkisk i sin form. Hierarki vil kunne implisere at organisasjonene kan ha flere identiteter på en gang, knyttet til ulike roller eller organisatoriske nivå. Samtidig inngår disse rollene og nivåene i et system som særlig kan assosieres til de aspektene ved kapabilitet som knyttes til et nivå av felles rettigheter og autoriteter. Spesialisering, derimot, impliserer at det utvikler seg særegne identiteter, ofte assosiert med den dominerende profesjonen eller stillingsnivå. Aktørene definerer ulike interesser og verdier, og deres synspunkter og atferd blir formet av de arbeidsoppgaver de er ansvarlige for og av den organisasjonen eller den del av organisasjonen de tilhører (Lægreid & Roness 1999; Roness 2000). I Norge har minst seks ulike kjennetegn blitt brukt for etableringen av egne organisasjoner for statstilsatte enten alene eller i kombinasjon med andre: Etats- og virksomhetstilknypning, utdanningstype, profesjon, stillingsnivå, forvaltningsnivå og

kjønn (Rones 1994, 2000). For hovedsammenslutningene vil dermed både hierarkiske spenninger og spenningsforholdet mellom hierarkiske og spesialiserte elementer være avgjørende for grad av handlingskapasitet og overlevelsessevne. Det vil på den ene side si egenskaper og prosedyrer som sikrer stor grad av bevissthet om organisasjonen som et interessebasert og moralsk fellesskap med samlende identitetsbærende elementer. På den andre side vil det være spesialiserte elementer og lite utviklede prosedyrer for å håndtere store variasjoner i interesser og identiteter.

Det kan imidlertid variere i hvilken grad innslaget av hierarki virker inn på identiteten i de enkelte forbund. Profesjonsorganisasjoner vil kanskje oftere markere klarere selvstendighet i forhold til hovedorganisasjonen enn rene arbeidstakerorganisasjoner. Dette kan blant annet ha sammenheng med forhistorien til organisasjonene, der profesjonsorganisasjoner i større grad har vært utviklet med sikte på å ivareta de enkelte profesjonene sine særegne interesser. Betydningen av historisk arv for identiteten til tjenestemannsorganisasjonene kommer også til uttrykk i sammenheng med graden av kobling til politiske parti. Det tradisjonell bildet i norsk politikk og arbeidsliv har vært at LO og LO- relaterte organisasjoner over lang tid har oppfattet seg selv som en del av arbeiderbevegelsen. Disse har hatt et nært faglig-politisk samarbeid med Arbeiderpartiet (Ap), mens andre tjenestemannsorganisasjoner hele tiden har vært partipolitisk uavhengige.

Mitt primære fokus i denne studien er imidlertid hovedsammenslutningene. Selv om disse organisasjonenes medlemsorganisasjoner kan ha egne identiteter, tolkes hovedsammenslutningene her som en institusjonell ramme for medlemsorganisasjonenes kognitive orden og selvoppfatning. Slike overordnede identiteter vil trolig være krevende å etablere og opprettholde. Likheter og fellesskap må prioriteres og ”dyrkes” framfor ulikheter og eventuelle spenninger mellom medlemsorganisasjonene. Hovedsammenslutninger er ikke synonymt med et vellykket identitetsbyggende prosjekt. Dette kan i seg selv være et sentralt spørsmål. Tjenestemannsorganisasjonenes ulike roller kan generelt tolkes i spenningsfeltet mellom det å være en part i partssystemet, en integrert del av staten, eller som en selvstendig politisk drivkraft. De rollene som kan knyttes til disse dimensjonene viser til ulik institusjonell kapasitet, ressurser, tradisjoner, normer og handlingsregler.

Rollebetegnelsene over innebærer også at disse organisasjonene er bærere og forsvarere av tradisjoner og normer, ikke bare instrument og strategiske ”kravmaskiner” for organisasjonenes valgte ledelse. Dette vil særlig være aktuelt i den

grad Hovedsammenslutningene kan tolkes som en integrert del av staten, og som forsvarere av helhetlig politikk og allmenninteresser. Det vil si at hovedsammenslutningene som interessebaserte og moralske fellesskap kan ha samfunnsmessig autoritet, tillit og legitimitet utover enkeltstående forbunds særinteresser.

Hvordan organisasjonenes ressurs- og identitetsgrunnlag faktisk påvirker tjenestemannsorganisasjonenes medvirkning og gjennomslag i forvaltningspolitiske prosesser vil også påvirke hvilke styrings- og påvirkningsformer som er aktuelle å bruke, og den type respons som vil kjennetegne de ulike organisasjonene.

Intern organisering og arbeidsmåte.

Den interne organiseringen vil analyseres som et uttrykk for om organisasjonene har utviklet handlingskapasitet, analysekapasitet, og kompetanse. Det kan skje gjennom spesialiserte utredere eller ulike former for utvalg og arbeidsgrupper. Stabenes omfang og organisering utgjør et maktgrunnlag i form av analysekapasitet, eller evne til å kalkulere, vurdere og planlegge. Store (personal)ressurser gir økte muligheter til politikk- og målformulering, løsnings- og virkemiddelutforming og argumentasjonsevne (Lægreid 1995). Forvaltningspolitiske saker kan være rutinisert, eller bli tatt opp mer ad-hoc preget. Det dreier seg også om handlingskapasitet, eller evne til å initiere og gjennomføre ulike former for aktiviteter. Organisasjoner med stor stabskapasitet og høy (relevant) kompetanse har muligheter til å gjøre ting som organisasjoner med mindre ressurser ikke er i stand til. Mindre staber kan imidlertid være mer målrettet og effektive (Ibid.).

Kompetanse og kunnskap kan i tillegg skapes, opprettholdes og transformeres gjennom utdannings- og læringssystemer, konferanser, aviser, og annet informasjons- og utredningsorientert arbeid og dokumenter. Tjenestemannsorganisasjonene har slik sett flere måter å gjennomføre og kanalisere interne debatter og offentlige ytringer på. Dette skjer gjennom både jevnlige og mer ad-hoc pregede konferanser, kurs og seminarer for drøfting av aktuelle tema. Organisasjonene formidler på denne måten menings- og handlingsorienteringer til og fra egne medlemmer og tillitsvalgte, og til offentlige styringsorgan og opinionen. Både hovedsammenslutningene og flere av forbundene har dessuten egne meldingsblad.

Nettverk og allianser.

Tilknytning til og tilgang på ulike former for formelle og uformelle nettverk må i seg selv også oppfattes som en sentral ressurs for en organisasjon. Dette kan også danne utgangspunktet for en mer implisitt form for påvirkning, at tjenestemannsorganisasjonenes egen oppmerksomhet kan påvirke andre sentrale aktørers oppmerksomhet, vurderinger og analyser (Roness 1994). For det første kan de nettopp kanalisere sin oppmerksomhet inn i nettverk og allianser med andre aktører. For det andre kan de påvirke gjennom forventede reaksjoner og autonom tilpasning. Andre potensielle aktører kan legge til grunn for sine handlinger analyser og vurderinger av hva tjenestemannsorganisasjonene mener og ønsker, uten at disse selv trenger å aktivisere seg. Departement og politisk ledelse kan for eksempel la være å drøfte bestemte problemstillinger, eller legge fram et løsningsforslag ut fra oppfatninger av at organisasjonene vil gå imot forslaget. Betingelsene for slike vurderinger vil ofte kunne knyttes til graden av ressursenes uunnværlighet:

“The more indispensable the resources controlled by an organization, the more likely it is to be routinely attended to. Socioeconomic leverage, the ability to halt or harm society as well as the ability to protest and criticize have important effects on public officials. But an organization may use, or threaten to use, its resources to affect governmental policies, without having any direct contact with or integrating with, policy-making bodies on a more permanent basis” (Olsen 1983, s. 156).

På den annen side kan vurderinger av organisasjonenes oppmerksomhet tilsi at politikken har aksept, eller motstand ikke fryktes. Et stort omfang av løpende formelle og uformelle kontakter vil dessuten gjøre det lettere for myndighetsorgan å vite hva tjenestemannsorganisasjonene mener om forvaltningspolitikk. De trenger således ikke ta kontakt med, eller bli kontaktet av, tjenestemannsorganisasjonene i hver enkelt sak for å få kjennskap til om organisasjonene vil støtte eller gå mot politiske forslag og beslutninger.

Organisasjonenes evne og vilje til å håndtere forvaltningspolitiske saker vil dessuten være preget av kapasitet til å tilpasse seg, konflikter i organisasjonen, oppmerksomhet utad, skepsis overfor omgivelsene, egne interesser i de krav og den politikktutforming som skjer i omgivelsene, og kontroll over (egen) organisasjonen (Oliver 1991).

4.3 Grunnlaget for oppmerksomhet og kapabilitet i praksis.

Hensikten med dette delkapitlet er å fokusere på hovedsammenslutningenes organisering langs to dimensjoner. Den første er rettet inn mot analysen av organisasjonens historiske arv som grunnlag for organisering av oppmerksomhet. For å analysere problemstillingene er et nødvendig inntak informasjon om de aktuelle institusjonenes identiteter, ressurser, interne organisering og arbeidsmåter (March & Olsen 1989) (kap. 4.3.1 og 4.3.2). Den andre rettes mot hovedsammenslutningenes faktiske organisering av egen forvaltningspolitiske oppmerksomhet innenfor konteksten av utviklingen og utformingen av forvaltningspolitikken organisering og innhold på sentralt nivå (kap. 4.4).

Ved å fokusere på hovedsammenslutningene som organiserende institusjonelle aktører er et sentralt siktemål å få fram betydningen av den organiserte og systematiske oppmerksomhet rundt forvaltningspolitiske tema og saker. Graden av organisert oppmerksomhet vil ha betydning for hvordan disse sakene prioriteres i forhold til andre aktuelle saker, og for hvordan organisasjonens rolle og selve saken blir definert fra organisasjonene sin side. Det har i tillegg betydning for hvordan og i hvilken grad eksisterende handlings- og analysekapasitet og ressurser aktiviseres, og kan bidra til at tjenestemannsorganisasjonenes kapabilitet utvikles og endres. Hvordan institusjonell kapabilitet skapes, mobiliseres og nedfelles i organisasjonene, utgjør samtidig sentrale betingelser for andre former for politiske aktiviteter. Dette innebærer en analyse av hovedsammenslutningenes institusjonelle kapasitet og kapabilitet som grunnlag for organisasjonenes makt- og ressursbase, organisasjonenes forvaltningspolitisk relaterte ressursbruk. Det betyr også en analyse av hvordan møte med forvaltningspolitikken har bidratt til å etablere, opprettholde og endre sentrale egenskaper ved organisasjonene og deres institusjonelle kjennetegn.

Her legges det vekt på aktiviteter og organisering knyttet til sakene og det forvaltningspolitiske området generelt. Sentrale spørsmål er hvilken oppmerksomhet de ulike organisasjonene har viet forvaltningspolitikk over tid, i hvilken grad organisasjonene har utviklet kapasitet og kompetanse, og hvilke andre interne og eksterne forhold som har lagt føringer på disse forhold. Spørsmålet om organisasjonenes institusjonelle identitet blir også vektlagt i denne sammenheng. Fremstillingen baseres hovedsaklig på organisasjonenes beretninger, måldokument,

og andre sentrale formelle dokument, men også vurderinger fra sentrale personer i organisasjonene hentet fra intervju.

4.3.1 Grunnlaget for oppmerksomhet: historisk arv.

Kapittelavsnittet innledes med en kort beskrivelse av hovedorganisasjonene, og etableringen og fremveksten av hovedsammenslutningene for forbund med medlemmer som var ansatte i staten. Både dette innblikket i organisasjonenes historiske arv slik dette var nedfelt og kom til uttrykk i 1975 – 1980, og den videre utviklingen av grunnlaget for oppmerksomhet tar utgangspunkt i en analyse av hovedsammenslutningenes ressurs- og identitetsgrunnlag. Særlig legges vekt på:

- Ressurser: organisasjonsmønster/medlemsutvikling, organisering med vekt på blant annet interne styringsorgan, sekretariat, arbeidsmåter og eksterne nettverk
- Prinsipper og identitetsmarkører
- Organisasjonsmessige forhold og utviklingstrekk av betydning

Hovedorganisasjonene før 1980²⁴

På 1980-tallet var det tre hovedorganisasjoner: Landsorganisasjonen, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Akademikernes Fellesorganisasjon. I et historisk tidsperspektiv var organiseringen av offentlig ansatte et viktig utgangspunkt for denne tredelingen. Organisasjoner for offentlig ansatte var blant de første arbeidstakerorganisasjonene som ble opprettet.²⁵ I 1920 var det ca. 70 organisasjoner som hadde medlemmer som var ansatte i staten. Den sterke oppsplittingen ble først endret rundt første verdenskrig, og på bakgrunn av kamp mot dyrtid og radikalisering av arbeiderbevegelsen dannet det seg tre grupperinger av organisasjoner. De sentrale forbundene og sammenslutningene i disse grupperingene var følgende:

For det første Embetsmennesenes fellesudvalg, etablert i 1918. Dette var det første vellykkede forsøket på å etablere en permanent sammenslutning. I 1939 ble den omgjort til Embetsmennesenes Landsforbund (EL). For det andre tre sentrale organisasjoner for deler av statsetater som sluttet seg til Landsorganisasjonen i 1919. De tre organisasjonene var Norsk Jernbaneforbund, Norsk Lokomotivforbund og Norsk Postforbund. De gikk imidlertid inn som selvstendige forbund, uten noen form for formalisert samarbeid seg imellom. Disse organisasjonene var imidlertid sentrale da Statstjenestemannskartellet ble dannet i 1939, utelukkende med forbund tilsluttet

LO. For det tredje ble Statstjenestemannsforbundet (STAFO) opprettet i 1923 som en fellesorganisasjon av forbund og foreninger som ikke ønsket å gå inn i LO.

Etter den andre verdenskrig var det dermed tre hovedsammenslutninger som nesten utelukkende organiserte statsansatte, og som først og fremst var rettet inn mot å ivareta den enkeltes lønnsinteresser. Medlemmene i EL var i stor grad lokalisert på høyere stillingsnivå, mens medlemmene i både Statstjenestemannsforbundet og Statstjenestemanskartellet hovedsakelig var i stillinger på mellomnivå og lavere nivå. Det var derfor innslag av konkurranse om medlemmer mellom disse to siste. En viktig forskjell på hovedsammenslutningene var dessuten de politiske, organisatoriske og identitetsmessige aspektene ved å stå utenfor eller innenfor LO. Gjennom tilknytningen til LO inngikk Statstjenestemanskartellet i det faglig-politiske samarbeidet med Arbeiderpartiet, mens både EL og STAFO var partipolitisk nøytrale.

En viktig endring for Statstjenestemanskartellet var opprettelsen av Norsk Tjenestemannslag (NTL) i 1947. Dette skulle være en samleorganisasjon for ansatte innenfor etater der det ikke var egne forbund. Medlemmene skulle derfor komme fra mange etater, organisert gjennom landsomfattende etatsforeninger og foreninger for enkeltvirksomheter. Fra siste halvdel av 1960-årene var NLT det største forbundet i Statstjenestemanskartellet.

Endringene var imidlertid større for de andre hovedsammenslutningene i form av nyetablering av tilsvarende organisasjoner. I 1950 ble det etablert nok en fellesorganisasjon for organisasjoner med medlemmer som hadde høyere utdanning. Den ble hetende Norsk Akademikersamband (NAS), og avvek fra EL ved at den var bredere anlagt både hva angikk medlemsgrunnlag og oppgaver. I 1964 ble dessuten Yrkesorganisasjonenes Hovedsammenslutning etablert. I disse nyetableringene lå imidlertid også kimen til planene om oppretting av alternative hovedorganisasjoner for arbeidstakere utenfor Landsorganisasjonen utover på 1970-tallet. Fra 1. januar 1975 ble Embetsmennes Landsforbund og Norsk Akademikersamband erstattet av Akademikernes Fellesorganisasjon (AF).²⁶ Fra starten var det 52 organisasjoner med i AF. I motsetning til EL hadde mange av organisasjonene i AF medlemmer fra både statlig, kommunal og privat sektor. Av de til sammen 46 000 medlemmene ved opprettingen var vel halvparten statsansatte, inkludert lærere i videregående skoler, men disse var ikke samlet i en egen del av hovedorganisasjonen. Videre gikk Statstjenestemannsforbundet og Yrkesorganisasjonenes Hovedsammenslutning i 1977 sammen med seks andre organisasjoner inn i det nye Yrkesorganisasjonenes

Sentralforbund (YS). I motsetning til AF og LO var medlemsorganisasjonene i YS med i hovedorganisasjonen gjennom en av tre seksjoner: stat, kommune og privat. STAFO og YH utgjorde statsseksjonen (YS-S), først som egne fellesorganisasjoner med tilsluttede forbund og foreninger. Etter hvert ble imidlertid enkeltorganisasjonene direkte tilsluttet YS-S. Ved etableringen av YS var det til sammen 66 000 medlemmer, vel halvparten av disse var statsansatte. For YS ble medlemstallet fram til midten på 1980-tallet nesten fordoblet, men bare 1/3 var statsansatte.

Selv etter etableringen av AF og YS var LO den klart største hovedorganisasjonen, med til sammen 635 000 medlemmer i 35 forbund i 1975. Statstjenestemannskartellet hadde vel 100 000 medlemmer i 22 tilsluttede forbund på det tidspunktet. De statsansatte utgjorde på midten av 1970-tallet dermed en klart mindre del av medlemmene i LO enn i YS og AF. Totalt sett var det imidlertid flere statsansatte som var med i Statstjenestemannskartellet enn i de to andre hovedsammenslutningene til sammen. Tallet på medlemmer i LO og Statstjenestemannskartellet økte med ca. 15 % fram til midten av 1980-tallet, altså en del mindre enn for de to andre hovedorganisasjonene.

Det sentrale utgangspunkt for partsorganiseringen i staten i 1980 var altså tre hovedsammenslutninger som hadde forhandlingsrett på sentralt statlig nivå: Statstjenestemannskartellet, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund – Seksjon stat (YS-S) og Akademikernes Fellesforbund (AF).

Statstjenestemannskartellet

Statstjenestemannskartellet ble opprettet 13. september 1939 med Norsk Postforbund, Norsk Lokomotivmannsforbund, Norsk Kommuneforbund, Norsk Telegraf og Telefonforbund og Norsk Jernbaneforbund som de første medlemsforbundene. Statstjenestemannskartellet omfattet de forbund i Landsorganisasjonen som hadde statsansatte som medlemmer. Forbundene var tilmeldt hovedsammenslutningen med sine yrkesaktive medlemmer i statlig sektor.

Tabell 4.1 Antall forbund og medlemmer i Statstjenestemannskartellet 1975 – 80²⁷

	1975	1980
Forbund	22	20
Medlemmer	101.100	110.103

I den perioden tallene er hentet fra hadde Kartellet en viss medlemsvekst, men den relative andelen av fagorganiserte var svakt synkende. Endringene i antall forbund skyldtes blant annet at Norsk Politiforbund gikk ut av LO/Kartellet i 1976, og Norsk Tolltjenestemanns Forbund i 1978. Begge organisasjonene ble slått sammen med andre organisasjoner, der den nye i tolletaten gikk inn i YS og den nye i politiet ble frittstående. Samtidig var det sammenslåinger av to forbund i posten til Den norske Postorganisasjon (1977), og to forbund i forsvaret til Norges Befalsforbund (1978). I 1980 kom det til to nye små forbund, gjennom Norsk Sjømannsforbund og Norsk Barnevernpedagogforbund. Det største forbundet i perioden var Norsk Tjenestemannslag, og hadde pr. 31.12 1979 og 1980 30.500 medlemmer.

Innenfor LO var det i 1980 henholdsvis 32 forbund og 721.000 medlemmer totalt.²⁸ For en del forbund hvor omfanget av medlemmer var størst i andre sektorer ble det ført opp et overslag av medlemmer i Kartellet. For Norsk Kommuneforbund og Handel og Kontor var det oppgitt beregnede avrunda tall (10.000 og 2000), som trolig var for høye. På bakgrunn av medlemstallene totalt sett var andelen for ansatte i statlig sektor av de yrkesaktive LO-medlemmene på mellom 15 % og 20 %.

Kartellet hadde tre sentrale organer i perioden: representantskapet, styret og arbeidsutvalget.²⁹ Representantskapet var Kartellets høyeste myndighet, og skulle formelt sett avholdes en gang i året. Mellom representantskapsmøtene skulle Kartellets virksomhet ledes av et styre, men den daglige ledelsen skulle forestås av et arbeidsutvalg. Arbeidsutvalget skulle representere Kartellet ved møter og forhandlinger, samt behandle alle de saker som Kartellet skulle ta seg av. I Kartellets vedtekter i perioden var prinsippene for sammensetningen og størrelsen på de ulike organene oppgitt. Sammensetningen av representantskapet var basert på at alle tilsluttede forbund ble representert ut fra tallet på tilmeldte medlemmer, og det totale antall representanter i perioden var mellom 120 og 130. Innenfor dette tallet var også styrets medlemmer, som ble valgt av forbundene. Arbeidsutvalget bestod av Kartellets formann, nestformann, 7 medlemmer fra forbundene valgt av representantskapet, og

en representant fra de ansatte. At arbeidsutvalget var Kartellet i sin praktiske hverdag kom blant annet frem ved å se på møtehyppigheten.

Tabell 4.2 Tillitsvalgte styringsorgan i Statstjenestemannskartellet.. Møter i beretningsperiodene 1975-1976 og 1980-81³⁰

	1975- 1976	1980- 1981
Representantskapet	2	2
Styret	25	15
Arbeidsutvalget	38	41

Tallet på administrative stillinger i Kartellets sekretariat var henholdsvis 6 i 1975 og 9 i 1980-81. I tillegg kom Kartellets valgte ledelse som bestod av fire tillitsvalgte; formann, nestformann og to sekretærer. Det var ingen faste underenheter, men likevel en viss arbeidsdeling mellom sekretærene når det gjaldt hvilke saker de arbeidet med. Utenfor den sentrale ledelsen var det en gruppe valgte distriktssekretærer i fastlønnede stillinger på lokalt nivå. I antall økte disse fra den etablerte ordning med 3 personer i 1975 til 5 i 1980.

Foruten interne organisasjonssaker hadde Kartellet to dominerende arbeids- og interesseområder: lønns- og arbeidsvilkår, og lover og avtaler. I følge beretningene var interne utvalg ingen vanlig arbeidsmåte i Kartellet, men i noe større grad etablert organiserings- og koordineringsform i skjæringsflaten til omgivelsene. Det som i større grad preget organisasjonens arbeidsform var opplæring, konferanser, informasjon og ”agitasjon”. Kartellet hadde omfattende kurs- og debattopplegg på alle arbeidsområdene, og Kartellkonferansen var allerede i 1975 en etablert arena for debatt og politiske signaler som ble arrangert en gang i året. I tillegg til studiemateriell og debattopplegg ga også Kartellet på dette tidspunktet ut meldingsbladet ”Kartellnytt”. Først var det bare tillitsvalgte på ulike nivå som fikk bladet, men fra 1980 ble det sendt til alle medlemmene. Dessuten var Kartellet representert i ulike nordiske og internasjonale organisasjoner, nettverk og arrangement hvor de samme arbeidsmåtene var sentrale.

Prinsipper og formelle aspekter ved blant annet styringsorgan, og Kartellets virksomhet som forhandlingsorganisasjon, var nedfelt i hovedsammenslutningens vedtekter. Dette gjaldt også forhold knyttet til opplysnings- og studievirksomhet, og bladet Kartellnytt sine føringer og funksjon. Hovedarbeidsområdene og Kartellets arbeid som forhandlings- og interesseorganisasjon virket også som en rimelig tolkning

og realisering av punkt 1. under § 1. Formål i vedtektene (1977) for hovedsammenslutningen i perioden: ”Å virke for medlemmenes faglige, sosiale og økonomiske fellesinteresser, i samsvar med Landsorganisasjonens vedtekter og retningslinjer” (s. 3).

Formuleringene var korte og lite informative om det som var avgjørende for Kartellets selvoppfattning og virkemåte, LO sitt nære bånd til Det norske Arbeiderparti. Det faglig-politiske samarbeidet, og Samarbeidskomiteen LO-Ap hadde allerede lange tradisjoner for intern koordinering av politiske standpunkter mellom fagbevegelse og parti (Skjeie 1999, s. 98, 108-109).

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Seksjon stat

YS-S ble etablert 19.januar 1977 som en hovedsammenslutning for organisasjoner av statsansatte. I tillegg bestod hovedorganisasjonen YS av en seksjon for kommune og en for privat sektor. Medlemsorganisasjonene i YS er med i hovedorganisasjonen gjennom en av disse seksjonene. YS-S og de øvrige seksjonene er besluttende organer i saker som gjelder den enkelte seksjon, og der beslutningsmyndigheten ikke er lagt ut til organer i YS eller tilsluttede organisasjoner.

Tabell 4.3 Antall forbund og medlemmer i Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Seksjon stat 1977 - 1980³¹

	1977	1980
Forbund	2	6
Medlemmer	33.600	33.900

Antallet medlemmer i de første årene var relativt stabilt, og endringen i antall forbund skyldes at de to etableringsforbundene, YH og Stafo, hadde flere medlemsforeninger som søkte om direkte medlemskap i YS-S. YH ble dessuten oppløst i 1978, og den største medlemsorganisasjonen (Befalets Fellesorganisasjon) ble også direkte tilsluttet. Innenfor YS var det henholdsvis 8 forbund i 1977 og 15 i 1980. Medlemstallet totalt økte fra 65.700 i 1977 til 87.600 i 1980.³² Medlemsveksten i perioden skjedde utenfor statlig sektor.

Fra starten i 1977 hadde YS-S tre interne styringsnivå: representantskapet, landsstyret og sentralstyret. I tillegg kom sekretariatet som det fjerde sentrale organet. Det første ordinære representantskapsmøtet i YS-S ble avviklet i februar 1979. I de vedtektene som ble vedtatt på dette møtet het det at representantskapet var seksjonens

høyeste myndighet. Foruten landsstyret skulle 80 representanter oppnevnes av de tilsluttede organisasjoner, fordelt mellom organisasjonene etter antall kontingentbetalende medlemmer. I tillegg kom eventuelle representanter fra organisasjoner som ble tilsluttet YS etter at fordelingen hadde skjedd, med utgangspunkt i samme representasjonsprinsipp. Alle valg skulle gjennomføres på representantskapsmøter, deriblant valg av formann, to viseformenn og medlemmer til sentralstyret. Ordinært representantskapsmøte skulle avholdes hvert 3.år. Landsstyret var seksjonens høyeste myndighet mellom representantskapsmøtene, og skulle lede seksjonen virksomhet i tråd med vedtatte rammer.³³ Sekretariatet skulle ledes av formannen i heldagsstilling, og skulle ivareta sine funksjoner i forhold til tilliggende og vedtatte rammer.

Som omtalt tidligere fant det sted en del organisasjonsmessige endringer i YS-S de første årene. Antallet representasjoner endret seg derfor noe i løpet av de første to årene. Den første reelle oversikten i YS-S sine beretninger var status pr. 01.01.81:

- Landsstyret hadde 27 medlemmer, og 7 observatører
- Sentralstyret hadde 9 representanter og 3 observatører
- Sekretariatet hadde 4 ansatte inkludert formann

YS-S sin håndtering av opplæring og informasjon var på dette stadiet hovedsakelig et internt tema i utvalgssammenheng. Det ble nedsatt et utvalg som fikk i oppdrag å vurdere behovet for verve-, informasjons-, og propagandamateriell til bruk i YS-S.

Gjennom de første vedtektene fra 1979 formulerte YS-S også det formelle selvbildet. YS-S skulle blant annet ha som formål

”- å ivareta og fremme medlemmenes økonomiske, faglige, sosiale og kulturelle interesser

å ivareta og styrke samarbeidet mellom organisasjonene innen seksjonen og mellom seksjonen og YS” (s. 5, § 1.).

Organisasjonens virkeområde var å være hovedsammenslutning for organisasjoner av statsansatte tilsluttet YS, og være en forhandlingsorganisasjon for sentrale forhandlinger om felles generelle tariffspørsmål (s. 5, § 2). Dette må også sees i sammenheng med de formuleringene som YS hadde brukt om seg selv helt fra starten av: Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – YS – er en partipolitisk uavhengig hovedorganisasjon for arbeidstakere.

Akademikernes Fellesorganisasjon³⁴

AF var helt fra starten av en fullt integrert hovedorganisasjon uten egen sammenslutning for statsansatte. AF var altså både hovedsammenslutning for ansatte i staten, og hovedorganisasjon for grupper med høyere utdanning. Medlemsorganisasjonene var landsomfattende, og de kunne være ansatte fra både statlig, kommunal og privat sektor, og personer i frie yrker.

Tabell 4.4 Antall tilsluttede organisasjoner og medlemmer i Akademikernes Fellesorganisasjon 1975-1980³⁵

	1975	1980
Tilsluttede organisasjoner	52	53
Medlemmer		
totalt	-	96.100
yrkesaktive	45.900	86.500
statsansatte	23.800	38.100
% statsansatte av yrkesaktive	51.9	44.0

Hovedtendensen i perioden var kraftig økning i tallet på medlemmer. Dette gjaldt også statlig sektor, men ikke i så stor grad som andre. De fleste organisasjonene i AF hadde imidlertid medlemmer fra statlig sektor, og de representerte noe under en halvpart av de yrkesaktive medlemmene totalt sett. Mange av organisasjonene var små, og i denne perioden var det noe i underkant av 10 organisasjoner med over 1000 medlemmer ansatt i staten. Den største var Norsk Lektorlag, med over 10.000 medlemmer i 1980.³⁶ Denne foreningen, sammen med Norges Ingeniørorganisasjon (fra 1976-1977) og Norske Sivilingeniørers Forening var de med størst medlemstilgang, og stod for nesten halvparten av medlemmene knyttet til AF.

Fra starten i 1975 hadde AF følgende styringsstruktur: årsmøte hvor alle organisasjonene var representert, et styre bestående av 13 medlemmer, og sektorutvalg. På årsmøtet i oktober 1976 ble det vedtatt en vedtektsendring som innebar at de 10 største foreningene fortsatt skulle ha en representant hver i styret, men at de tre resterende styremedlemmene skulle velges av og blant de øvrige foreningene. Styret rapporterte at det meste av tiden i perioden var gått med til å behandle og avklare interne organisasjonsmessige spørsmål. Forhandlingsutvalget for statssektoren var i aktivitet, men de resterende sektorutvalgene var også preget av

oppstartsproblematikk knyttet til sammensetning og funksjon. Sekretariatet bestod av 10 stillinger, med en ansatt generalsekretær som øverste administrative leder.

I perioden fram til 1980 nedfelte AF sin styringsstruktur og prinsipielle selvoppfatning seg klarere og mer eksplisitt i beretningene. AF sin oppbygging skulle baseres på årsmøte som det høyeste organ. Hver medlemsforening kunne møte med to representanter, og hadde så mange stemmer som foreningen hadde betalende medlemmer. Årsmøtet valgte formann, nestformann og styremedlemmer. Styret skulle ha 13 medlemmer, og formann kunne velges blant eller utenom styrets medlemmer. De 10 største foreningene hadde som før rett til et styremedlem hver. Styret hadde ca. 20 møter pr. år. Utvalgene framstilles som de sentrale redskapene for et AF i arbeid, og skulle blant annet forberede saker for styret og utarbeid utkast til uttalelser. Sekretariatets størrelse økte til 15 medarbeidere fram til 1980, og foruten å forberede saker for styret og årsmøtet var forhandlinger, utredninger og informasjon sentrale arbeidsområder.

På de første sidene i beretningene hadde nå AF formulert en standardisert beskrivelse av seg selv som ”en uavhengig fellesorganisasjon som organiserer de fleste yrkesgrupper her i landet med høyere utdanning eller tilsvarende kvalifikasjoner”.³⁷ Videre skulle AF som interesseorganisasjon primært arbeide med generelle spørsmål vedrørende medlemmenes lønns- og arbeidsforhold. AF skulle særlig engasjere seg i utdannings- og arbeidsmarkedspolitikk, men også andre spørsmål som berørte medlemmene generelt eller som berørte spesielle interessegrupper innenfor AF. I tillegg ble det presisert at AF fungerte som hovedsammenslutning for AF sine statsansatte medlemmer, inkludert skolesektoren. AF fremhevet dermed også sin rett til å forhandle og inngå bindende tariffavtaler med staten som en del av beskrivelsen. Gjennom dette kunne også AF etter egen oppfatning påvirke fastsettelsen av de generelle lønns- og arbeidsvilkår for AF sine kommunalt og fylkeskommunalt ansatte medlemmer (lærere og lektorer).

Informasjon og opplæring hadde noe begrenset omfang i AF, men den årlige tillitsmannskonferansen i Sandefjord hadde allerede etablert seg. AF avviklet kurs for tillitsvalgte i staten, men disse var først og fremst ment som et supplement til lokal eller foreningsbasert opplæring. AF fikk etablert et informasjonsopplegg med nyhetsmeldinger til medlemsforeningene og lokale informasjonsutvalg, og gjennomførte et prøveprosjekt med medlemsavis i perioden (AF-Nytt). Internasjonalt var det særlig det nordiske samarbeidet i Nordisk Akademikerråd som stod sentralt.

4.3.2 Grunnlaget for forvaltningspolitisk oppmerksomhet: arvens utvikling over tid.

Hensikten med dette kapittelavsnittet er å følge det avtrykket som tidsbildet av hovedsammenslutningenes historiske arv fra 1980 gir framover på 1980- og 1990-tallet. Det er de samme fire sentrale dimensjonene som følges opp i hver av de tre hovedsammenslutningene. Det vil si organisasjonsmønsteret med vekt på medlemsutvikling, interne ressurser med vekt på blant annet styringsorgan, sekretariat, arbeidsmåter og nettverk, organisasjonenes prinsipper og identitetsmarkører, samt organisasjonsmessige forhold og utviklingstrekk av betydning. I forlengelsen av det siste punktet avviker beskrivelsen av AF noe fra beskrivelsen av de andre hovedsammenslutningene. For å få fram vesentlige utviklingstrekk ved AF var det nødvendig med noe mer omfattende beskrivelse.

Kartellet³⁸

Også i tiden etter 1980 omfattet Statstjenestemannskartellet de forbund i Landsorganisasjonen som hadde statsansatte som medlemmer.³⁹ Den viktigste endringen for hovedsammenslutningens medlemsgrunnlag skjedde imidlertid ved opprettelsen av NAVO i 1993. Etter et vedtak i LO september 1993 ble Kartellet tillagt forhandlingsretten i forhold til den nye arbeidsgiverforeningen for virksomheter med offentlig tilknytning. På den måten fikk Kartellet ansvaret for de ansatte i det nye tariffområdet, i tillegg til de tradisjonelle statsansatte. Kartellet fikk dermed sikret at den medlemsmassen de hadde ville forbli i organisasjonen ved eventuelle fristillinger.

Tabell 4.5 Antall forbund og medlemmer i Statstjenestemannskartellet 1985 - 2000⁴⁰

	1985	1990	1995	2000
Forbund	23	21	19	19
Medlemmer:				
Stat	114.300	111.900	91.525	84.779
NAVO			13.728	17.335
Totalt			105.253	102.114

Tallet på tilsluttede forbund gikk noe ned i perioden, og dette skyldtes utmelding og sammenslåinger.⁴¹ I tillegg kom sammenslåingen av flere LO forbund der hovedvekten av medlemmene hørte til utenfor statlig sektor. Mange av de forbundene som var tilsluttet Kartellet hadde også medlemmer i kommunal og privat sektor. I

1995 hadde omtrent halvparten av forbundene mindre enn fjerdeparten av de yrkesaktive medlemmene sine innenfor statlig sektor. I de resterende forbundene hørte alle eller mer enn tre av fire medlemmer til statlig sektor. De fleste hadde ansatte fra en særskilt etat, men Norsk Tjenestemannslag skilte seg ut ved å ha medlemmer i relativt mange etater og virksomheter. Gjennom hele perioden var Norsk Tjenestemannslag det største forbundet, med ca. 27.000 yrkesaktive medlemmer i statlig sektor i 1995. Etter opprettelsen av NAVO økte medlemstallet utover på 1990-tallet til ca.47.000 i 2001-2002. Fra en økning til midten på 1980-tallet stagnerte medlemstallet for Kartellet. På 1990-tallet har det totale antall medlemmer vært stadig synkende, særlig i statlig sektor, der NAVO-sektoren har tatt over noe av medlemmene.

Innenfor LO var det i 1995 henholdsvis 29 forbund og 777.500 medlemmer totalt.⁴² Tallene for utviklingen på 2000-tallet viser ingen dramatisk nedgang totalt sett, men heller en stabil og moderat oppgang.⁴³ Andelen av yrkesaktive LO-medlemmer som var ansatt i statlig sektor var i hele perioden fram til 1995 på mellom 15 % og 20 %.

Som tidligere hadde Kartellet tre sentrale styringsorganer i perioden: representantskapet, styret og arbeidsutvalget. Representantskapet skulle fortsatt være Kartellets høyeste myndighet. Representantskapsperiodene ble imidlertid endret fra 1 til 4 år i 1990.⁴⁴ En annen viktig endring ble vedtatt på representantskapsmøtet i 1996. Representantskapet skulle ikke bare trekke opp retningslinjene for styrets virksomhet, men også vedta LO Stats prinsippprogram for perioden. De representantene som hadde stemmerett bestod som før av representanter valgt av forbundene, distriktsrepresentanter oppnevnt av forbundene, og styrets medlemmer. Antallet medlemmer som skulle til for hver representant ble derimot endret.⁴⁵

Tabell 4.6 Antall møter i de tre styringsorganene i utvalgte perioder årene 1985–2000⁴⁶

	1984-1985	1989-1990	1994-1995	1999-2000
Representantskap	2: ordinært og	2: ordinært og	_____	1:ordinært
ap	ekstraordinært.	ekstraordinært	(nov.1996)	nov./des. 2000
Styret	15	21	14	29
Arbeidsutvalget	38	50	21	39

Styrets medlemmer var i hovedsak valgt av forbundene, og skulle fram til 1989 lede Kartellets virksomhet mellom representantskapsmøtene. I 1989 ble dette endret. Styret var Kartellets høyeste myndighet mellom representantskapsmøtene, men skulle på samme vis tre sammen når arbeidsutvalget fant det påkrevd eller når et forbund krevde det. Arbeidsutvalget hadde samme sammensetning i hele perioden: leder, nestleder og 7 medlemmer fra forbundene valgt av representantskapet. Hovedinnholdet i arbeidsutvalgets formelle mandat ble ikke endret i perioden. Utvalget skulle forestå den daglige ledelsen av Kartellets arbeid, føre tilsyn med administrasjonen, forberede og innkalle til styremøter og representantskapsmøter, representere Kartellet ved møter og under forhandlinger, tilsette medarbeidere og behandle alle saker som Kartellet skulle ta seg av. Den store forskjellen på Kartellet i arbeid ble imidlertid at arbeidsutvalget nå ble det besluttsende organ i det daglige for fire år av gangen.

I perioden 1985 – 2000 var det mellom 12 og 16 stillinger i Kartellets sekretariat. Disse fordelte seg på 5 tillitsvalgte og ca. 10 tilsatte i store deler av perioden. Det var fortsatt ingen faste underenheter, men foruten den administrative staben var det i hele perioden egen økonomistilling og en egen utrederstilling. Fram til 1995 var også redaktøren og journalist(er) i Kartellnytt en del av Kartellets administrasjon. Fra 1.januar 1995 gikk disse over i Stiftelsen Medieforum.⁴⁷ Utenfor den sentrale ledelsen var det fortsatt en gruppe valgte distriktssekretærer i fastlønnede stillinger på lokalt nivå. I 1985 var det økt fra 5 til 6, og fra 1.juli 1988 ble det opprettet en syvende distriktssekretærstilling.

Det var ingen vesentlige endringer i denne styringsstrukturen og organiseringen over tid, men mot slutten av 1990-tallet meldte nye behov seg. I LO Stat sitt ”Prinsipp- og handlingsprogram for 1996 – 2000” vedtatt på representantskapsmøtet i november 1996 het det at:

”LO Stat skal i løpet av 1997 starte med å kartlegge mulighetene for å samordne felles ressurser i LO Stat og forbundene. Eksempel på områder som kan samordnes bedre er studievirksomheten og internasjonalt arbeid. For å styrke LO Stat sin rolle som serviceorgan for forbundene skal behov for kompetanse kartlegges. Juridisk kompetanse er et eksempel på et slikt behov. Det må defor i 1997 foretas en gjennomgang av LO Stats ressurser sett i forhold til nåværende og framtidige oppgaver” (Protokoll nr.65, s. 40).

Sentrale arbeidsmåter og identitetsmarkører i Kartellet var kunnskap, skolering og debatt, blant annet knyttet til kurs og konferanser, tjenestemannsblader, opplærings- og debattopplegg. Dette innebar at organisasjonsmessig spesialisering og

utvalgsorganisering ikke var den vanlige måten å organisere arbeidet på. Det var et uttrykk for at særlig oppmerksomhet var nødvendig i bestemte saker og tema, men dette skjedde først og fremst på ad-hoc basis. I et intervju i sammenheng med denne studien uttalte dessuten lederen i Kartellet på den tiden (Terje Moe Gustavsen, 1996-97), at organisasjonen var en kamporganisasjon. Denne arbeidsmåten og identitetserklæringen var slik sett mer eksplisitt uttalt fra Kartellet enn fra de andre hovedsammenslutningene. En annen viktig identitetsmarkør og egenskap ved Kartellet var det faglig-politiske samarbeidet med Arbeiderpartiet. Et samarbeid som framstod som et sammensatt nettverk av uformell, men også relativt formalisert interaksjon.⁴⁸

YS-S

YS-S var fra starten av en av tre seksjoner i Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund. I 1993 kom det i tillegg til kommune og privat, en seksjon for finans. På samme måte som for Kartellet kom den mest markante endringen for YS-S sitt medlemsgrunnlag når NAVO ble opprettet.

Tabell 4.7 Antall forbund og medlemmer i Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – seksjon stat 1985 - 2000⁴⁹

	1985	1990	1995	2000
Forbund	7	9	12	12
Medlemmer:				
Stat	38.134	41.392	33.900	31.506
NAVO			3.849	4.787
Totalt	38.134	41.392	37.749	36.293

Endringene i tallet på forbund og medlemmer i YS-S over tid skyldes i all hovedsak fire forhold. For det første at utviklingen fra de første årene fortsatte i samme retning ved at flere medlemsforeninger søkte om direkte medlemskap i YS-S.⁵⁰ For det andre nye medlemsorganisasjoner. I løpet av perioden fram til 1985 var Norsk Tollerforbund det eneste nye forbundet som kom til i YS-S. En av de to etatsorganisasjonene som gikk sammen i dette forbundet hadde tidligere vært med i Stafo. Fra 1988 fikk dessuten Norsk Helse- og Sosialforbund en særskilt tilknytning til YS-S, og i 1993 ble Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO) registrert som egen organisasjon i YS/YS-S.⁵¹ Det tredje forholdet var opprettelsen av NAVO. Fra august 2000 kom det i denne sammenheng fire organisasjoner til YS-S fra YS systemet.⁵² For det fjerde ble det

gjennom siste halvdel av 1990-tallet ført forhandlinger mellom tre av medlemsorganisasjonene i YS-S om en mulig fusjon. Den nye organisasjonen ble stiftet 1.7.2000, og fikk navnet Flerfaglig FellesOrganisasjon (2fo).⁵³

Stafo hadde vært det største forbundet i YS-S over lang tid, men etter fusjonen ble 2fo noe større. Imidlertid var Statstjenestemannsforbundet fremdeles en stor samleorganisasjon for større og mindre foreninger med tilknytning til en arbeidsplass eller en yrkesgruppe. De fleste andre forbundene i YS-S omfattet tilsatte i en bestemt etat. Stafo og andre forbund i YS-S hadde relativt omfattende lokal organisering og avdelinger. Derimot hadde ikke YS eller YS-S selv hatt noen underorganisasjoner på lokalt nivå.

Medlemstallet i YS var blitt mer enn tredoblet siden opprettelsen, og stabiliserte seg på ca. 200 000 medlemmer.⁵⁴ Veksten skjedde i hovedsak utenfor statlig sektor. Delen av de yrkesaktive YS-medlemmene som var tilsatt i statlig sektor gikk ned fra mer enn 50 % til under 20 %.⁵⁵

Fram til 1995 hadde YS-S de samme styringsnivåene som fra starten: representantskapet, landsstyret, og sentralstyret. Det fjerde sentrale organet var som før sekretariatet. Sammensetningen og representasjonsordningene i disse styringsorganene fulgte i all hovedsak de samme prinsippene i perioden helt fram til 1999. I perioden fram til 2000 var det to sentrale endringer som skjedde.

Arbeidet med NAVO som en organisasjonssak i YS systemet hadde pågått siden arbeidsgiverorganisasjonen ble etablert, og i 1995 kom det til ytterligere et styringsorgan gjennom opprettelsen av YS-S/NAVOs styre. Våren 1995 vedtok YS-S/NAVOs styre interimsvedtakter som fastslo at YS-S leder også var leder for YS-S/NAVOs styre. I tillegg kom vedtekstbestemmelser blant annet knyttet til representasjonsordningene for medlemmene, forhandlingsutvalgets sammensetning og kontigent.⁵⁶

I 1999 endret YS-S på antall styringsnivå i organisasjonen. Det siste landsstyremøte ble avholdt i januar 1999, og i vedtektene vedtatt i mai samme år fremkom det at sentralstyret nå var ”seksjonens høyeste myndighet mellom representantskapsmøtene og leder seksjonens virksomhet...” (s. 4).

For å få inntrykk av et YS-S i aktivitet og praksis kan møtehyppigheten i de sentrale styringsorgan være et mål.

Tabell 4.8 Møtehyppighet i sentrale styringsorgan for YS-S⁵⁷

	1981-83	1984-86	1987-89	1990-95	96	97	98	99	2000
Landsstyret	6	9	6	12	4	2	3	2	
Sentralstyret	63	64	42	74	13	17	14	14	16
YS-S NAVO styret					11	7	8	7	5

Som det fremkommer av tabellen har styrene vært de sentrale besluttende organ i den løpende virksomheten. I tillegg har det vært sekretariatet som har ledet og organisert den daglige virksomheten. Sekretariatets formelle mandat er:

- ”1. Sekretariatet har sitt kontor i Oslo-området.
2. Sekretariatet ledes av (formann) leder i heldagsstilling.
3. Sekretariatet skal ivareta sekretariatsfunksjonen i samsvar med de arbeidsoppgaver som tilligger hovedsammenslutningen og etter vedtak og retningslinjer fra sentralstyret” (Vedtektene 1999, §9).

Sekretariatets formelle oppgaver og størrelse var relativt stabilt over tid. I hele perioden 1981 – 2000 har sekretariatet hatt mellom 5 og 8 ansatte. På hele 1990-tallet var det 7 ansatte, med unntak av en periode med ekstra bemanning. Som det fremkom av vedtektene ble YS-S ledet av en valgt og heltidsansatt leder. I tillegg kom to valgte organisasjonssekretærer/rådgivere, og en liten administrasjon. Sekretariatet i YS-S hadde altså ikke den tilsvarende størrelsen som Kartellet, men benyttet seg også av en stabsmodell hvor de heltidsansatte saksbehandlerne trakk inn saksbehandlere fra medlemsorganisasjonene. Dette gjaldt særlig Stafo. I perioden 1990 – 1995 var det imidlertid en valgt og en tilsatt organisasjonssekretær. I samme periode tilsatte YS-S også utredere i delvis engasjement, særlig i arbeidet vedrørende NAVO. I store deler av perioden hadde også YS-S en egen informasjonssekretær/rådgiver.

Fokusering på interne arbeidsmåter og organisering kan være et viktig uttrykk for oppmerksomhet og et YS-S i arbeid. Det er særlig organisasjonens bruk av og sentrale (organisasjonsinterne) aktørers vurdering av beslutningsstil og utvalgsorganisering som fokuseres.

I følge intervjupersoner fra YS-S var beslutningsprosessen internt i YS-S tradisjonelt preget av mye koalisjonsbygging. I utgangspunktet var det slik at YS-S bare unntaksvis gikk inn på forbundenes egne områder. Det vil si forhold som var regulert av hovedavtale og tjenestetvistloven. YS-S gikk inn i større saker på tvers av sektorer, forbund og departement. Disse sakene ble avgjort i organisasjonens styrende

organer. YS-S bestod dermed ikke bare av en samlet aktør eller arena, men var sammensatt og kompleks. Intervjupersonene mente imidlertid at kommunikasjonen i YS-S ble bedre over tid. Vurderingen var at organisasjonen fikk rutiner for å delta i både politikktutforming og iverksetting. YS-S så imidlertid sin hovedoppgave som å støtte opp om de enkelte forbund, noe avhengig av problemenes omfang.

Det helt sentrale stikkordet for organisasjonens selvbilde og identitet har tradisjonelt vært partsrollen, og fokuseringen på nøytralitet, lov- og avtaleverk. YS-S har tradisjonelt vært rettet inn mot å vente på utspill fra politiske myndigheter, departement, og arbeidsgiverparten,⁵⁸ for så å basere seg på opparbeidede rutiner innrettet mot juridisk og teknisk problemløsning og tolkning. Grunnprinsippet om nøytralitet var også uttrykt i YS-S sine prinsipp- og handlingsprogram i samsvar med de klassiske formuleringene for hele YS:

”YS-S er en partipolitisk uavhengig hovedsammenslutning for organisasjoner av statstilslutte tilsluttet YS, og en forhandlingsorganisasjon for sentrale forhandlinger av betydning for arbeidstakerne” (YS-S Beretning 1993-1995, s. 29).

Akademikernes Fellesorganisasjon

I perioden fra 1985 var Akademikernes Fellesorganisasjon fortsatt en fullt integrert organisasjon. Organisasjonsgrunnlaget var det samme som tidligere, men medlemstall og formell struktur endret seg over tid. Organisasjonens livsløp var imidlertid preget av interne motsetninger og splittelse.

Ressurs- og identitetsgrunnlag.

Forutsetningene for en slagkraftig organisasjon var tilstede ved å ta utgangspunkt i antallet medlemmer som sentral ressurs.

Tabell 4.9 Antall organisasjoner og medlemmer i Akademikernes Fellesorganisasjon 1985 - 2000⁵⁹

	1985	1990	1995	1999	2000⁶⁰
Tilsluttede organisasjoner	49	41	37	21	18
Medlemmer:					
Totalt	123.100	202.500	239.039	160.773	119.334
Yrkesaktive	111.500	174.000	198.645	136.852	*
Statsansatte	48.600	56.500	62.781	42.211	*
% statsansatte av yrkesaktive	43.6	32.5	31.6	30.8	-

*Ikke tilgjengelige tall

Det var en kraftig økning i antallet medlemmer i AF fra 1975. Dette gjaldt også i statlig sektor, men ikke i så stor grad som for andre sektorer og områder. Andelen av de yrkesaktive medlemmene i AF som hørte til denne sektoren ble således redusert fra over halvparten i 1975 til under en tredjedel på hele 1990-tallet. Det kan legges til at medlemmene i Lærerforbundet, ansatte i fylkeskommunale og kommunale skoler, utgjorde noe over 27.000 av de i underkant av 63.000 medlemmene i AF som var omfattet av lønnsoppgjøret i staten i 1995.

Medlemsveksten fram til 1995 skyldtes blant annet at de organisasjonene som var med fra starten av fikk stor økning i medlemstallet, men kanskje særlig det faktum at Norsk Sykepleierforbund kom med fra 1989. Selv om utmeldinger som uttrykk for interne spenninger har vært et tilbakevendende fenomen i AF, hadde nedgangen i antallet medlemsorganisasjoner i liten grad noe med dette å gjøre fram til 1995. Noen av de organisasjonene som gikk ut, kom også tilbake etter kort tid. Flere av de mindre organisasjonene sluttet seg imidlertid sammen, eller gikk inn i større organisasjoner. Ved etableringen av AF var de fleste av medlemsorganisasjonene altså ganske små: 32 av 52 hadde mindre enn 300 yrkesaktive medlemmer. Tjue år senere hadde bare 7 av 38 organisasjoner en tilsvarende størrelse. I 1975 hadde den største organisasjonen knapt mer enn 10.000 yrkesaktive medlemmer, mens det i 1995 var mer enn 10.000 yrkesaktive medlemmer i 5 organisasjoner og over 40.000 i Norsk Sykepleierforbund som den største.

De aller fleste av organisasjonene i AF hadde medlemmer fra statlig sektor. Bare to organisasjoner stod i 1994 helt uten slik tilknytning. Ansatte i staten utgjorde likevel mindre enn halvparten av de yrkesaktive medlemmene i flertallet av organisasjonene. Organisasjonene der statsansatte dominerte var dessuten jamt over små. Alle de 10 organisasjonene som i 1994 bare hadde medlemmer fra statlig sektor, hadde mindre enn 1.000 yrkesaktive medlemmer. I disse organisasjonene hørte medlemmene vanligvis til en særskilt etat. De største organisasjonene hadde basis i særskilte utdanningsgrupper (leger, ingeniører, lærere, sykepleiere, sivilingeniører). Bortsett fra Lærerforbundet hadde de en relativt liten del av de yrkesaktive medlemmene sine innenfor statlig sektor.

Fra tidligere medlemsvekst gikk imidlertid utviklingen i siste halvdel av 1990-tallet mot total oppløsning av AF (jfr.kap.13.2). Den norske lægeforening vedtok å melde seg ut av AF med virkning fra 1.januar 1997. I samme periode ble det ikke tatt opp nye medlemsforeninger. Det hadde heller ikke blitt sett på som AFs oppgave

”direkte å ta initiativ til å danne nye fagorganisasjoner”.⁶¹ Etter dette meldte flere av de største organisasjonene seg ut av AF. En rekke av disse organisasjonene ble dessuten medlemmer i den nye hovedorganisasjonen Akademikerne.

De første årene var representantskapets primære oppgave å velge AFs formann, nestformann og styrets medlemmer. Hver medlemsforening kunne møte med to representanter og hadde så mange stemmer som foreningen hadde betalende medlemmer. Utover dette var representantskapet kun et rådgivende organ for styret i organisasjonsmessige saker. Dette ble forsøkt endret på begynnelsen av 1980-tallet, men det lyktes ikke før i perioden 1983-1984. Da ble representantskapet gjort til AFs høyeste organ, blant annet ved at det her skulle vedtas AFs prinsipp- og handlingsprogram. Ikke minst måtte opptak av nye foreninger heretter avgjøres med $\frac{3}{4}$ flertall i representantskapet. Fra 1985 baserte styringsstrukturen i Akademikernes Fellesorganisasjon seg derfor på tre hovednivå: representantskap, styre og seksjonsorganer. Styret skulle lede AF mellom representantskapsmøtene.

Styrets arbeid hadde et relativt stabilt omfang over tid i form av antall møter. Det var 14 møter i første beretning på 1980-tallet, og like mange helt mot slutten av 1990-tallet. På et tidlig tidspunkt på 1990-tallet forsøkte imidlertid AF å få i gang en prosess hvor styret skulle få en mer overordnet funksjon med vekt på rollen som kollegialt og representativt organ, samt å utvikle funksjonen som koordinator for alle AF-organer. Ambisjonen var å skape en organisasjon med et bredere engasjement, og økt delegering var en forutsetning. I 1991 ble det vedtatt nye retningslinjer hvor styret kunne overlate saker til leder og AU for å avgjøre. Et resultat utover på 1990-tallet var at styret tok i bruk seminaret som arbeidsform, og at det ble etablert faste halvårlige møter for å bedre kontakten og samarbeidet mellom AFs arbeidsutvalg og ledere, sekretærer i seksjonsorganene og de rådgivende fagutvalg.

Fra 1990-1991 ble styrets arbeid i hovedsak organisert i fire hovedområder: medlemmenes inntekts- og arbeidsvilkår, kunnskap og kompetanse, verdiskaping og samfunnsutvikling og AFs organisasjon. Senere på 1990-tallet skulle dette følges opp ved videre fokus mot at styrets arbeidsoppgaver og arbeidsform skulle endres. Det som imidlertid igjen fikk stor oppmerksomhet var selve AF-organisasjonen, og styret rapporterte at de spesifikt hadde arbeidet med dette. Blant annet gjaldt det forslag til nye vedtekter, som bare delvis ble vedtatt. Styret hadde hatt styreseminar hvor det ble arbeidet med ”Kultur og etikk i AF-organisasjonen”. Målet for arbeidet var å utforme et regelsett for samhandling i AF-systemet.⁶²

Fra midten av 1980-tallet ble det også etablert fire seksjoner. Disse seksjonsorganene skulle ivareta medlemsinteressene for henholdsvis statsansatte (AF-S), kommunalt og fylkeskommunalt ansatte (AF-K), privatansatte (AF-P), og frie yrkesutøvere (AF-F). Den formelle organiseringen og funksjonene var relativt ulike seksjonene i mellom. Det var AF som fungerte som hovedsammenslutning for AFs statsansatte medlemmer, og til å føre forhandlinger for statsseksjonens medlemmer ble det opprettet et lønns- og forhandlingsutvalg. AF-K var AF-foreningens forhandlingssammenslutning på kommunal sektor. De privatansatte medlemmene i AF inngikk selvstendige tariffavtaler og forhandlet om lønns- og arbeidsvilkår for egne medlemmer. For å ivareta fellessaker og arbeidet med spørsmål hvor det var behov for felles opptreden for medlemmene innenfor de frie yrkene ble det opprettet et råd for informasjon og drøfting innenfor rammen av AF-F.⁶³ Seksjonsbetegnelsene (AF-X) kom som et resultat av et ønske i organisasjonen om mer likeverdige seksjonsorganer. AF-P fikk etablert og vedtatt nye retningslinjer fra 1990. De frie yrkers råd hadde i realiteten ikke vært i funksjon, men i 1991 ble det avholdt et konstituerende møte for å realisere seksjonen for frie yrker. På dette tidspunktet formulerte likevel AF de ulike seksjonenes funksjoner og status i retning av seksjonenes historiske arv:

”Arbeidet i seksjonene er for AF-S og AF-K sin del knyttet til forhandlingsordningene. For AF-P og AF-F er arbeidet av koordinerende art. Styret har vedtatt å arbeide videre med avtaleforholdene i privat sektor”(AF styrets beretning 1991-1992, s. 33).

De som var ansatte i AF var imidlertid ikke knyttet til seksjonene, men til sekretariatet. Sekretariatet i AF vokste jevnt over tid, og fra slutten av beretningsperioden 1980-81 var det 18 stillinger. I 1995-96 nådde organisasjonen taket med 28 besatte stillinger. I de siste årene mot oppløsningen ble antall ubesatte stillinger større, og i 1998-99 kom organisasjonen ned i 20 besatte stillinger. Fra 1987-88 ble sekretariatet i AF omorganisert til å inneholde en forhandlingsavdeling, samfunnspolitisk avdeling og en informasjonsavdeling. Avdelingene fikk egne ledere, og i tillegg kom fellesadministrative og organisatoriske funksjoner i stab til generalsekretæren. En organisering som ble opprettholdt i hele AFs levetid.

Prinsippene for AF sin organisering og arbeidsmåte mer generelt var nedfelt i beretningene på slutten av 1970-tallet:

”AF’s arbeide som interesseorganisasjon skjer i første rekke gjennom egne utvalg, deltakelse i offentlige utvalg eller ved at man avgir uttalelser i saker som berører AF’s medlemmer” (AF styrets beretning 1977-1978, s. 5).

Eksterne aktiviteter, synlighet og allianser.

Ambisjonene i AF sin beskrivelse av egen organisering og arbeidsmåte inneholdt også et aspekt knyttet til eksterne aktiviteter. I tillegg til dette var også ekstern synlighet, status og allianser sentrale spørsmål som AF relativt konstant hadde på sin dagsorden. Beskrivelsene og tolkningene av disse spørsmålene i AF på to ytterpunkter i tid gav et klart inntrykk av en bekymring som gikk igjen.

I 1982 ble AF invitert til å delta i Regjeringens Kontaktutvalg. Dette hadde vært et hovedkrav fra AF i en årrekke. Gjennom medlemskapet i dette utvalget opplevde AF at de fikk anerkjennelse som en hovedpart i norsk arbeidsliv.⁶⁴ På 1990-tallet var ambisjonen der fortsatt:

”Det er arbeidet aktivt i mange fora, blant annet LO, for å oppnå økt AF-representasjon i offentlige råd og utvalg. Utviklingen i så henseende synes positiv for AF. Som eksempler kan nevnes utredning av fondskonstruksjon for folketrygden og utredning av etter- og videreutdanning” (AF styrets beretning 1995-1996, s. 26).

Beskrivelsen indikerte imidlertid at allianser var nødvendige for å få dette til.

Bredere, men også mer forpliktende eksterne relasjoner stod også i samsvar med en annen ambisjon. I beretningene på 1990-tallet ble det lagt vekt på at AF skulle utvikles fra en organisasjon med spesiell vekt på forhandlingsarbeid til en organisasjon som også utviste et bredt samfunnsmessig engasjement både nasjonalt og internasjonalt. I 1993 vedtok styret i AF mot en stemme en intensjonserklæring om samarbeid med LO. Dette var et samarbeide som skulle ta utgangspunkt i organisasjonenes selvstendige egenart, medlemsgrunnlag og prinsipielle politiske holdninger. Samarbeidet hadde blant annet som målsetting å styrke medlemmenes innflytelse på samfunnsutviklingen, og forsvare lønnstakernes interesser i arbeidslivet og samfunnet generelt. Videre skulle samarbeidet forankres i organisasjonenes respektive ledelse, og baseres på åpen og tillitsfull kommunikasjon. I forlengelsen av erklæringen ble det opprettet et samarbeidsutvalg med deltagere fra AF og LOs ledelse.⁶⁵ Utover på 1990-tallet søkte AF å styrke dette samarbeidet langs flere dimensjoner. AF søkte etter hvert også kontakt med Arbeiderpartiet. Et par år senere beskrev AF sine aktiviteter og allianser på denne måten:

”Etter møte med partileder Thorbjørn Jagland, ble AF’s leder Magne Sognvoll gitt anledning til å peke ut en AF-representant i en gruppe som skulle arbeide med etter- og videreutdanning” (AF styrets beretning (1995-1996, s. 11).

AF var også på Stortinget for å presentere synspunkter i denne saken, og tok dessuten opp saken med LO's ledelse innenfor samarbeidsavtalen.

Mange av de samme ambisjonene, men også dilemmaene kom fram i et rundskriv fra sekretariatet til medlemsforeningene midt på 1990-tallet.⁶⁶ Rundskrivet oppsummerte på mange måter mye av AF's historie og problemer i spenningsfeltet mellom en smalt definert forhandlingsorganisasjon uten store muligheter for innflytelse i verken utredninger eller politiske beslutningsprosesser, og en bredt definert og engasjert politisk aktør.

Det grunnleggende inntrykket fra innspillene til prosessen var at AF's innflytelse ikke stod i forhold til medlemmenes utdanning, kompetanse og ansvar, samt bredde og medlemstall. Slik var sekretariatets tolkninger av de rådende forestillingene i organisasjonen, med utgangspunkt i et spørsmål om AF ønsket å forholde seg aktivt eller passivt, som deltaker eller tilskuer, i den løpende debatten:

”Det pekes på at AF står ved et veiskille, og om AF kan/skal ta steget å bli en sentral maktfaktor i samfunnet på linje med LO og NHO. AF bør ha en aktiv rolle, primært som interesseorganisasjon, men det er bred forståelse for at de politisk bestemte rammevilkår og primisser må påvirkes. Medlemmenes mangfold og kompetanse bør utnyttes. Sterkere politisering og kraftigere samfunnsansvar er nevnt. AF bør i enkelte saker kjøre frem synspunkter til en eller flere medlemsforeninger, samtidig som medlemsforeningenes engasjement og ansvar på sine områder opprettholdes og utvikles” (AF rundskriv nr.104/95, s. 1).

På spørsmål om AF burde ”påvirke den viktigste samfunnspolitiske beslutningen av alle, de demokratiske valgene”, var tolkningen at det ikke var oppslutning om å påvirke valgene hvis det svekket AF's partipolitiske uavhengighet (Ibid., s. 2). AF trengte imidlertid ikke nødvendigvis å være politisk nøytral i saker som var vesentlige for AF's mål, og ved nominasjoner innenfor de enkelte partier burde personer som hadde sammenfallende synspunkter med AF foretrekkes og eventuelt kumuleres. AF skulle ikke støtte politiske partier økonomisk, men derimot burde lobbying, mediapåvirkning og markedsføring utnyttes.

De interne betingelsene for dette i egen organisasjon ble også viet stor plass. Tolkningen av innspillene var for det første at AF burde engasjere seg sterkere, og få større fullmakter på vegne av medlemsforeningene. Bredden i AF burde understrekes samtidig som evnen til å prioritere måtte styrkes. Organisasjonen måtte også bygge en AF-identitet som strakk seg ned til arbeidsplasser og medlemmer. En situasjonsbestemt og til dels generell opplisting av typiske AF-spørsmål synliggjorde imidlertid mange av de dilemmaene som organisasjonen stod overfor med henhold til

prioriteringer. Kommentarene gikk på å få på plass større handlingsberedskap og et styre som hadde mandat til å prioritere og omprioritere.

Handlingsbetingelsene knyttet til forestillingen om en ”organisasjon med identitet og felles verdier” ble understreket (Ibid., s. 4). Kommentarene basert på innspill sa at mulighetene for innflytelse forutsatte en bevisst og samlet opptreden, og en organisasjon med identitet og felles verdier. Full enighet om alle saker ville ikke være mulig, men det burde utvikles en kultur for debatt, og for å ta og gi. Organisasjonen måtte fokusere mer på det som samlet enn det som skilte. Det var behov for en bedre balanse mellom AF og medlemsforeningenes interesser, og en grundig gjennomgang av AF`s organisasjonskultur og apparat.

To scenarier lå til grunn for noen av innspillene. For det første at AF fortsatte som en etter egen vurdering uavhengig aktør utenfor de avgjørende politiske strukturer, eller at man for det andre åpnet for at AF ble en aktør på linje med de ”andre (Staten, LO og NHO)” (Ibid., s. 5), og deltok i et løpende og forpliktende samarbeid med dem. Forpliktende, saklig og likeverdig samarbeid var det som ble framhevet i svarene. AF måtte ikke bli oppfattet som vinglete. AF burde også initiere en ideologisk debatt om demokrati, samarbeid og påvirkningskanaler mellom politiske partier og arbeidslivets interesseorganisasjoner.

En annen utfordring for AF var spenningen offentlig-privat. I rundskrivet beskrives en situasjon hvor AF ønsket å oppnå mye på en gang. Det lønnspolitiske prosjektet tok sikte på å øke medlemmenes lønninger, men siden dette også gjaldt medlemmene i offentlig sektor måtte en ”større kake bakes”, eller ved en bedre fordeling til AF`s medlemmer i privat sektor. Samtidig hadde AF mål som ville øke de offentlige utgiftene på en rekke områder, og redusere inntektene, dersom disse ble oppfylt. Dette og andre problematiske dilemmaer ble mindre berørt i innspillene til prosessen, men noe av svaret kom implisitt i rundskrivets siste punkt. Der ble det formulert en utfordring som AF stod overfor:

”hvordan organisasjonen kunne identifisere, tolke og takle prioriteringer internt og eksternt. Politikk er ikke bare samarbeid og konsensus, men også vilje til å møte strid, og evne til å håndtere uenighet og konflikter. Dette forutsetter en organisasjonskultur som tåler spenninger, og vokser på dem” (Ibid., s. 6).

Svarene indikerte hva som hadde vært organisasjonens historiske arv og problem:

”Respekt for hverandres egenart og selvstendighet, større åpenhet og vilje til å møte uenighet, mindre grenser mellom sektorene og forhandlingsutvalg, mer lagånd og

lokalt samarbeid og sentral støtte for dette. (...) AF må utvikle beslutningsstrukturer som binder medlemsforeningene” (Ibid., s. 6-7).

I et siste punkt vil noe av den historiske arven som lå til grunn for disse refleksjonene og vurderingene belyses nærmere.

Uro og spenninger.

To forhold peker seg ut som sentrale for å forstå AFs atferd og oppmerksomhet. Interne spenninger og ulike kulturer innenfor en organisasjon, men samtidig noen felles utgangspunkt og kjennetegn.

AF ble etablert på et fundament av sterke medlemsorganisasjoner, og måtte leve med disse over tid. Den norske lægeforening hadde varslet at den allerede fra årsskiftet 1981-1982 ville tre ut av AF. Den Norske Advokatforening meldte uttreden året etter. Advokatforeningen uttalte en generell uenighet om den utviklingen AF hadde gjennomgått, og ønsket derfor å si opp sitt medlemskap. Noe av bakgrunnen for Lægeforeningens utmelding var trolig at foreningens forslag til arbeidsdeling mellom AF og medlemsforeningene på representantskapsmøtet 1981 falt. Dette forslaget anskueliggjorde de interne spenningene mellom synet på AF som en minimumsorganisasjon og en klassisk hovedorganisasjon med alle funksjoner. Dessuten ble Den norske lægeforening igjen medlem av AF i perioden 1983-1984. Noen av formuleringene i forslaget var som følger:

”(1) AF skal prioritere virksomheten som hovedsammenslutning på statssektoren samt generelle akademikerspørsmål, der interesser og oppfatninger er sammenfallende for alle medlemsgrupper. (2) AF skal være tilbakeholden med å uttale seg i spørsmål der det kan forventes å være delte oppfatninger blant medlemsforeningene. Er det uttalt uenighet mellom berørte medlemsforeninger, skal AF ikke uttale seg. I slike spørsmål er den enkelte medlemsforening den naturlige høringsinstans. Heller ikke skal AF engasjere seg i kontroversielle spørsmål av mer almenpolitisk art, der det kan forventes at det også innen de enkelte medlemsforbund vil være betydelig ulikhet i oppfatninger. (4) Representantskapet ber styret på ny utrede om det er behov for direkte kontakt mellom AF og medlemsforeningenes enkeltmedlemmer gjennom for eksempel publikasjoner og regionale tariffkonferanser. Herunder bes vurdert hvorvidt de ressurser som medgår til slike aktiviteter bedre kan anvendes til ytterligere styrking av AF's primæroppgaver som nevnt under pkt.1” (AF styrets beretning 1981-82, s. 26).

Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) fremsatte et mindre omfattende forslag, men med samme minimumsorientering, som ble vedtatt.

I kjølvannet av disse endringene og utmeldingene forfattet utredningssjefen i AF et notat til styret om utviklingstrekk ved AF.⁶⁷ Tre problemområder ble fremhevet: AF's medlems- og rekrutteringsgrunnlag, AF's rolle i kommunal sektor, og AF's rolle som

generell interessesammenslutning. For det første refereres det til at årsmøtet i 1979 hadde drøftet en toårsavgrensning i utdanningslengde med tanke på AF's medlems- og rekrutteringsgrunnlag. Det ble advart mot at AF søkte å favne for vidt i et ønske om å bli tallmessig sterk. AF måtte holde på en viss eksklusivitet i den forstand at det måtte legges vekt på at det var et holdbart interessefellesskap tilstede mellom medlemsforeningene. Enkelte hadde ment at å gå prinsipielt ned til en 2-års utdanningsgrense for høyere utdanning kunne gi en betenkelig uttynning av interessefellesskapet. For det andre ble AF's rolle i kommunal sektor omtalt som omstridt og uavklart. Det var utviklingen på arbeidsgiversiden som hadde skapt en situasjon som også måtte finne en avklaring internt i AF. For det tredje var også AF's rolle som generell interessesammenslutning mindre klar, og ofte gjenstand for større uenighet. Ideelt skulle AF etter utredningssjefens oppfatning være en katalysator og koordinator for samarbeid mellom medlemsforeningene. I praksis var dette avhengig av foreningenes vilje til å bruke AF. Om det var en økende tendens kunne være vanskelig å vurdere, men

”[...] det gis i hvert fall stadig eksempler på at foreninger foretrekker å fremme sine synspunkter ovenfor myndighetene selv og direkte, i stedet for å uttale seg gjennom AF. Med markeringsbehov og økte ressurser og sekretariatskapasitet i foreningene er dette for så vidt forståelig. Men det er klart at det samtidig bidrar til å tynne ut fellesprofilen” (Ibid., s. 8).

I beskrivelsen av hovedtrekkene for perioden 1983-1984 ble det vist til at foregående år hadde vært preget av interne forhold i AF, og da særlig med utgangspunkt i sterke motsetninger på kommuneområdet. Høsten 1983 hadde AF blitt splittet i to grupper som hadde hvert sitt syn på hvordan AF-foreningenes virksomhet i den kommunale sektor skulle organiseres. Denne debatten ble så opphetet at den kom til å dreie seg om AF's rolle og organisering totalt sett:

”SAK-fraksjonen (sammenslutningen av akademikerforeninger i kommunene – forfatterens tilføyelse) angrep AF's rekrutteringspolitikk, den store bredde i AF's totalengasjement og også AF's forhandlingsvirksomhet i den statlige sektor som disse foreninger mente ikke hadde gitt tilfredsstillende resultater. De øvrige AF-foreninger ga positiv støtte til den organisasjonsmessige utvikling AF hadde gjennomgått siden etableringen. Det ble fra disse foreninger klart uttrykt at man ønsket en bredt sammensatt hovedorganisasjon med engasjement i et vidt spekter av saker for på den måten å kunne ivareta de langtidsutdannedes interesser på en helhetlig måte” (AF styrets beretning 1983-1984, s. 5).

På begynnelsen av 1980-tallet var altså hele AF-organisasjonen preget av intern uro. Ressurser og tid oppfattes som et knapt gode, slik at den oppmerksomheten som vies

andre områder var avhengig av den organisasjonsmessige kapasiteten. I beretningen fra 1984-85 er dette omtalt på følgende måte:

”AF`s interne organisasjonsforhold har i denne som i forrige periode vært det mest dominerende trekk ved arbeidet i organisasjonen. Det er store organisasjonsressurser på alle nivåer som har vært bundet opp av organisasjonsstriden. Det har derfor ikke vært til å unngå at det øvrige interessearbeidet har kommet noe i bakgrunnen i lengre perioder” (s. 5).

De samme tendensene til en meget heterogen og motsetningsfylt organisasjon viste seg ut over på 1980-tallet, gjennom arbeidet med å utvikle AF som organisasjon, herunder utvikling av et målstyringsredskap for organisasjonen. Arbeidet med å bygge en AF-identitet, med fokus på å vinne forståelse for AF`s synspunkter internt viste seg vanskelig. Lederen i AF sa det slik⁶⁸:

”Hvis du spør medlemmene så har de ikke noe AF identitet. De har identitet til Lærerforbundet til MIF til NITO til sykepleierne. De har ingen AF identitet. Det sies jo helt klart fra de som er uenig med meg at de ønsker et AF som er minste felles multiplum. AF skal bare bry seg når det er helt nødvendig at AF bryr seg” (intervju, AF).

Den interne uroen kom også til uttrykk når AF tok opp spørsmålet om å utvikle et program for offentlig sektor. Dette programmet ble imidlertid lagt på is. AF hadde de samme problemene med todelingen mellom offentlig og privat sektor som LO også hadde. Med en gang noen i AF begynte å skulle lage program for offentlig sektor, så skulle privat sektor ha sitt program Innenfor AF ønsket de offentlig ansatte en effektiv, men trygg offentlig sektor, mens ideologene fra privat sektor ofte ønsket å svekke den offentlige sektoren. Den interne påstanden var at de private skapte verdiene og det offentlige brukte dem opp.⁶⁹ Denne splittelsen sa noe om mulighetene for en organisasjonsmessig og politisk oppmerksomhet rettet mot forvaltningspolitikk.

Et forsøk på skifte av prioriteringer, og en mer utadvendt profilering, gjorde AF ved en omorganisering av sekretariatet i 1990-1991. Fra et relativt ensidig fokus på forhandlinger fikk man en egen samfunnspolitisk avdeling. Tidlig på 1990-tallet oppfattet AF selv følgende om dette:

”AF er under utvikling til å bli en organisasjon med bredt samfunnsmessig engasjement nasjonalt og internasjonalt i tillegg til forhandlingsarbeidet. I denne sammenheng er det nødvendig å opprette kontakter i miljøer utenfor vår egen organisasjon og å vurdere utviklingen og forholdene på arbeidsmarkedet, spesielt for våre grupper” (AF styrets beretning 1991-1992, s. 22).

Identitet- og fellesskapsproblemene så ut til å være vedvarende:

”I arbeidet med å bygge en AF-identitet, har det vært lagt vekt på å vinne forståelse for AF`s synspunkter internt (AF styrets beretning 1991-1992, s. 40).

I beretningen for arbeidsåret etter kom det fram en økt bevissthet om betydningen av konferanser, møtearrangementer og kurs for å skape en felleskultur og AF-identitet i medlemsforeningene og hos enkeltmedlemmene. Forsøkene på å utvide AF sin horisont ble også opprettholdt over tid. Ambisjonen, og organisasjonens beskrivelse av seg selv på midten av 1990-tallet var at:

”AF som hovedorganisasjon er i utvikling fra en organisasjon med spesiell vekt på forhandlingsarbeidet til en organisasjon som også utviser et bredt samfunnsmessig engasjement både nasjonalt og internasjonalt” (AF styrets beretning 1995-1996, s. 24).

For å ivareta medlemmenes fellesinteresser på en demokratisk og helhetlig måte krevde dette dessuten en utvikling av AF's organisasjonsstruktur, økonomi, felleskultur, og organisasjonens kontaktpunkter i samfunnet. Målsettingen om en felleskultur og AF-identitet ble stående som en standard ambisjon for resten av organisasjonens levetid.

4.3.3 Oppsummering.

For hovedsammenslutningene var det variasjoner over tid og mellom organisasjonene når det gjaldt i hvilken grad og på hvilken måte de representerte interesser og verdier som kunne bli påvirket av forvaltningspolitikken. Det varierte også i hvilken grad og på hvilken måte de hadde handlings- og analysekapasitet, og andre ressurser for å kunne utforme egen behandling og oppmerksomhet i forvaltningspolitisk sammenheng.

Hovedsammenslutningene og deres tilsluttede organisasjoner var ulike når det gjaldt i hvilken grad de hadde medlemmer fra både statlig, kommunal og privat sektor, og om de dekket en eller flere statsetater. I all hovedsak hadde halvparten av forbundene i Kartellet med ansatte utover statlig sektor, men de som utelukkende dekket staten holdt seg som oftest til en etat. Organisasjonene i YS-S hadde nesten utelukkende medlemmer fra statlig sektor, og som oftest innenfor en særskilt etat. De to største organisasjonene i disse to hovedsammenslutningene (NTL i Kartellet og Stafo i YS-S) hadde likevel skilt seg ut ved å ha medlemmer fra flere statlige etater og virksomheter. I AF gikk de fleste av organisasjonene på tvers av sektorgrensene, og det var stort sett de minste organisasjonene som bare hadde medlemmer fra en etat. Hovedforskjellen mellom de tre organisasjonene var at Kartellet og YS-S representerte et særlig organisasjons- og ressursmessig fokus på statssektoren, noe AF ikke hadde.

Spørsmålet om hvor ressurssterke hovedsammenslutningene var, og hvilke typer medlemmer de hadde, kan oppsummeres ved en tallbasert sammenlikning, og noen mer substansielle vurderinger av medlemsmassen.

Tabell 4.10 Fordeling av organiserte statsansatte på hovedsammenslutninger 1980-1993. Prosentfall.⁷⁰

	1980	1985	1990	1993
Statstjenestemannskartellet	45.2	43.4	40.5	39.1
AF	18.4	19.7	22.3	24.3
YS-S	16.1	15.7	16.3	15.7
Norsk Lærerlag	16.9	17.1	17.9	17.8
Frittstående	3.2	4.1	3.0	3.1
N = 100%	224.700	247.200	255.400	253.500

Tar vi utgangspunkt i tilsatte i statlig sektor som var fagorganiserte i perioden 1980-1993, hadde Landsorganisasjonen/Statstjenestemannskartellet størst tilslutning. Selv om antallet organiserte i Kartellet gikk ned over tid, hadde organisasjonen pr. 1999 – 2000 fremdeles omtrent like mange yrkesaktive medlemmer i statlig sektor som AF og YS-S til sammen. Organisasjonenes utgangspunkt var lik ved at organisasjonsgraden var ganske høy i statlig sektor. Helt sikre tall er problematisk å dokumentere, men oversikter viser at mer enn 90 % av de tilsatte i staten har vært fagorganiserte.⁷¹ Totalt for medlemsutviklingen har medlemstallet i Kartellet og LO vært relativt stabilt (svakt synkende), mens det har blitt omtrent tredoblet i både AF og YS.

Gjennom medlemsmassen og medlemsorganisasjonene representerte Kartellet et bredt interessefelt. Tradisjonelt hadde imidlertid Kartellet vært sterkest representert i de lavere og midlere lønnsjikt, men hadde også mange medlemmer i ledende stillinger. De største organisasjonene utover Norsk Tjenestemannslag var blant annet knyttet til jernbane (Norsk Jernbaneforbund), kommune (Norsk Kommuneforbund), post (Den norske Postorganisasjon, Norsk Postforbund), tele og data (Tele- og Dataforbundet). Det spesielle med Kartellorganisasjonene var den historiske koblingen til arbeiderbevegelsen og fagforeningsvirksomhet som del av et større politisk prosjekt. En historisk arv som førte til at Kartellet hadde politikk som kamp og dialog som sentrale identitetsbærende elementer.

YS-S hadde mange strukturelle likhetstrekk med Kartellet, og representerte også et relativt bredt interessefelt. Det var imidlertid to vesentlige forskjeller: organisasjonen var ”tyngst” i det typiske funksjonær- og mellomskiktet, og hele organisasjonen var etablert på forestillingen om politisk nøytralitet i det som nettopp skulle være en kontrast og et alternativ Kartellets politiske tilknytning. Noen av de største organisasjonene var blant annet knyttet til områdene skatt, likning og trygd, men også militæret og politiet var store. Blant annet hadde Befalets Fellesorganisasjon (BFO) og Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landsforening (FSTL) en sterk stilling i forsvarsetaten, Kvinnelige Tele-Tilsattes Landsforening (KTTL) hadde det samme innen teleområdet og Norsk Tollerforbund (NT) innen tolletaten (Liabøtrø 1986). Den gamle og tradisjonelt største medlemsorganisasjonen, Statstjenestemannsforbundet (STAFO), og den nye og da største medlemsorganisasjon, Flerfaglig Fellesorganisasjon (2fo), representerte imidlertid begge to av de mest sentrale identitetsbærende elementene i YS-S – statstjenestemannen og politisk nøytralitet.

AF's ambisjon hadde hele tiden vært å representere grupper med høyere utdanning. Hva høyere utdanning skulle innebære, og hvor entydig det hadde vært som kriterium for medlemskap var et mye diskutert tema i organisasjonen. Organisasjoner med medlemmer som hadde 3-årig høyere utdanning kom imidlertid med relativt tidlig. Fra 1977 kom NITO (ingeniører) med, og etter en lang og konfliktfylt organisasjonsbehandling kom Norsk Sykepleierforbund med i 1989. Medlemsorganisasjonene med flest medlemmer i statssektoren over tid var knyttet til bestemte yrkesgrupper, blant annet leger (DNL), prester, ingeniører (NITO og Norske Sivilingeniørers Forening), jurister (NJF), forskere (NFF), sykepleiere og ikke minst lærere (Lærerforbundet). Disse organisasjonene var, i følge AF sin ledelse, medlemmenes og medlemsorganisasjonenes primære kilder til egen identitet. Dette utgangspunktet var et vedvarende spenningsmoment mellom to av de mest identitetsskapende kraftene i AF. På den ene side de som oppfattet AF som en minimumsløsning, og med fokuset på markeds- og managementstaten som garantist for desentrale løsninger. På den annen side de som betraktet AF som en klassisk hovedorganisasjon og hovedsammenslutning med et syn på staten som ivaretager av velferdsordninger. Med dette siste utgangspunktet hadde også en påstand vært at AF totalt manglet evne og vilje til å gi seg selv handlingsrom som politisk aktør, og inngå i forpliktende politisk samarbeid og samhandling.

I forhold til forskjeller og likheter i medlemsmassen over tid hadde det imidlertid utviklet seg til konkurranse om medlemmer mellom organisasjoner tilsluttet de ulike hovedsammenslutningene i flere statlige etater og virksomheter. Dette hadde særlig vært aktuelt mellom organisasjoner i Kartellet og YS-S for grupper av funksjonærer, men også til en viss grad mellom organisasjoner i Kartellet (som for eksempel NTL) og AF for grupper med høyere utdanning.

Avslutningsvis vil jeg kort sammenlikne hovedsammenslutningenes valgte styringsorgan og sekretariat. Alle hovedsammenslutningene hadde fra starten av tre styringsnivå med tillitsvalgte organ. Både Kartellet og YS-S utviklet seg imidlertid fra en representantstyrt organisasjon i bredde og møtehyppighet til en mer innsnevret og ledelsesstyrt organisasjon i det daglige arbeidet. Arbeidsutvalget i Kartellet og Sentralstyret i YS-S ble de sentrale organene. AF så ut til å ha det motsatte problemet. AF-systemet manglet evne til å delegerer makt og myndighet til organ som ikke var representativt for enhver interesse i AF-systemet. Dette ga trolig mye makt til den administrative ledelse gjennom generalsekretæren, og til et sekretariat som hadde vokst seg relativt stort fram til midten av 1990-tallet. Sekretariatets oppmerksomhet og arbeid la nok også store føringer på organisasjonens arbeid i praksis. For det første kan dette knyttes til at AF til forskjell fra de andre hovedsammenslutningene var en fullt integrert organisasjon. Sektorer og seksjoner som organiserende prinsipp ga ikke direkte administrative eller ressursmessige føringer eller implikasjoner som for eksempel gjennom egne ansatte med ansvaret for staten. For det andre fordi organisasjonen var vanskelig å styre for den valgte ledelsen på tvers av alle interesser.

Kartellet og YS-S hadde derimot egne sekretariat, ledet av egne tillitsvalgte, og ikke i tillegg til en egen administrativ leder som i AF. I Kartellet hadde de også hele tiden hatt nestleder og tre fast lønnede tillitsvalgte sekretærer. Disse organisasjonene hadde også en klar økning i antall stillinger. Kartellet mer enn doblet antallet fram til 16 på det meste, og YS-S doblet i 2000 til 8 i forhold til starten. Kartellet hadde i tillegg valgte distriktssekretærer i fastlønnede stillinger på lokalt/regionalt nivå. Verken Kartellet eller YS-S organiserte sine sekretariat i underenheter, slik AF gjorde. Det var likevel en viss arbeidsdeling innenfor sekretariatene. Som resultat av egne hovedsammenslutninger for staten i LO og YS kom i tillegg at både Kartellet og YS-S kunne støtte seg på de respektive hovedorganisasjonenes sekretariat. I 1993 var det over 150 stillinger i LO sitt sekretariat, og 10 stillinger i YS.

4.4 Hovedsammenslutningenes forvaltningspolitiske oppmerksomhet.⁷²

I denne siste empiriske delen i kapittel 4 vil fokuset for det første rettes mot hovedsammenslutningenes møte med forvaltningspolitikken. For det andre hovedsammenslutningenes bruk og uforming av kapabilitet i forvaltningspolitisk sammenheng. Det er de samme fire dimensjonene som danner utgangspunktet (organisasjonsmønster, ressurser, prinsipper og identitetsmarkører, sentrale utviklingstrekk), men det legges særlig vekt på hovedsammenslutningenes arbeids- og behandlingsmåter og interne organisering. Eksterne relasjoner og nettverk kan samtidig være viktig for organisasjonenes organisering og kapabilitet.

4.4.1 Hovedsammenslutningenes møte med forvaltningspolitikken.

Analysen av dette møtet blir uttrykt gjennom tre fortellinger om oppmerksomhet i praksis. Sentrale spørsmål er om tidspunktene og hvordan møtet artet seg, varierte mellom hovedsammenslutningene.

Kartellet

Kartellets historie i relasjon til forvaltningspolitikk må sees i sammenheng med økt oppmerksomhet og politisering av offentlig sektor generelt i samfunnsdebatten. Det inntrykket som sitter igjen etter en gjennomgang av Kartellets beretninger for 1980 og 1990 tallet, er derfor gjennomgående høy politisk oppmerksomhet rettet mot forvaltningspolitiske tema og problemstillinger.

For det første var ”kampen” mot privatisering begynt på nasjonalt plan når vi entrer arenaen på første halvdel av 1980-tallet. Privatisering av offentlig sektor var det enkeltspørsmål som ble mest fokusert på en rekke konferanser over hele landet over flere år. På Kartellkonferansene ble oppmerksomheten rettet spesielt mot privatisering, helt fra dette kom på den politiske dagsorden. Dette problemområdet ble også sentralt i Representantskapets diskusjoner og uttalelser. Representantskapet i 1982 tok da også bestemt avstand fra en politikk som innebar privatisering av offentlig virksomhet.⁷³ På LO-kongressen i 1985 ble flere av de spørsmål Kartellet har arbeidet med sterkt fokusert. En samlet fagbevegelse gikk ut mot de privatiseringsfremstøt de hadde sett fra regjeringens side. Dette ble også slått fast i LO's handlingsprogram for perioden 1985-89. Fra privatisering gikk det over i fristilling, organisering og tilknytningsformer som de sentrale tema utover på hele 1990-tallet.

Ved inngangen av 1980-tallet var utvilsomt det helt sentrale spørsmålet gjennomføringen av ny avtale om medbestemmelse for arbeidstakere i staten. Særlig på tidlig 1990-tallet ble dette også koblet til reform- og omstillingsprosesser. Det var imidlertid mot slutten av 1980-tallet at forvaltningspolitikk også fikk et mer administrativt og organisasjonsmessig uttrykk i hovedsammenslutningene.

Kartellet oppfattet forvaltningspolitikken fram til 1984 først og fremst som et politisk og ideologisk angrep på offentlig sektor. Et viktig forhold bak Kartellets oppmerksomhet knyttet til forvaltningspolitiske tema, var Willoch-regjeringens politikk. Foruten fokus på deregulering av bolig- og kredittmarkedet tok også denne regjeringen opp modernisering og rasjonalisering.⁷⁴ Det oppstod et spenningsforhold mellom Kartellet og de politiske myndigheter som nådde en topp under streiken i forbindelse med hovedtariffoppgjøret i 1984. Lederen i Kartellet (1996) sa det slik:

”Mye av bakgrunnen var ønsket om å redusere offentlig sektor og (påstanden om) at den var for ineffektiv. Under Astrid Gjertsen [statsråd i FAD, regjeringen Willoch 1981-1986] så ble det jo også klart sagt fra regjeringshold at en av årsakene til dette var at offentlig tilsatte hadde en altfor trygg tilsettingssituasjon og det var også sagt mer eller mindre direkte at man lønnsmessig hadde kommet til den situasjon i fedrelandet at de offentlige tilsatte tok inn lønna til en for stor andel av kaka fordi at man da ikke hadde en naturlig lønnsdannelse. Alt dette måtte sees som bakteppe for streiken” (Intervju, Kartellet).

For det andre ble perioden fram til 1987-1988 oppfattet som en ”erkjennelsesfase” for organisasjonen.⁷⁵ Kartellets ledelse opplevde historien som en kombinasjon av flere forhold. Det ble stilt krav til omstilling i offentlig sektor som bare delvis var ideologisk betinget. Konkurransen kom reelt inn som et element for første gang, man stod overfor omstillinger som måtte gripes fatt i, og den teknologiske utviklingen begynte virkelig å komme inn over den offentlige sektor. Problemforståelsen var altså tilstede, men frustrasjonen var stor overfor den politiske ledelsens forslag til løsninger. Men etter hvert

”så er det klart at man kom til den erkjennelse at man både av taktisk strategiske årsaker, men også fordi at det var en god begrunnelse for det lure å gå konstruktivt inn i en diskusjon om endringer, altså modernisering av offentlig sektor” (intervju, Kartellet).

Parallelt ble organisasjonen opptatt av begrepene effektivitet og produktivitet sin betydning for offentlig sektor. Foruten de forhold som er nevnt over var også statens rolle som arbeidsgiver et forvaltningspolitisk gjennomgangstema for Kartellet i hele perioden. Det samme var fristilling, med privatisering og valg av tilknytningsformer som de sentrale stridsdimensjonene. Den omfangsrike og lite entydige debatten om

fristilling, samlet på sett og vis mange av de mest sentrale utfordringene og problemstillingene som Kartellet identifiserte ved inngangen til 1980-tallet. Ikke minst gjaldt dette hele det lønns- og personalpolitiske området, samt hovedsammenslutningenes status som forhandlingsorganisasjon.

Samlet ble alle kravene til offentlig sektor oppfattet å sette en del premisser for forvaltningspolitikken utover på 1980-tallet. I denne erkjennelsesperioden var oppfatningen i Kartellet at veldig mye begynte å dreie seg om hvordan offentlig sektor skulle organiseres. Lederen i Kartellet, Terje Moe Gustavsen (1996), sa at ”man begynte sånn smått om senn da dette spørsmålet om omorganisering kom, og det som først skjedde på den fronten av noe virkelig størrelse var jo NRK”. Mye av Kartellets engasjement mot slutten av 1980-tallet kom til å konsentrere seg om organisasjonsspørsmål, og dette ”var nok en refleks av det veldige fokus det fikk i det politiske miljøet, og på sett og vis var det i politisk forstand et symbol på hele problemstillingen”.⁷⁶

For det tredje pekte imidlertid alle tilgjengelige kilder på årene 1987 og 1988 som startpunktet for Kartellets mer tunge og aktive involvering i forvaltningspolitiske spørsmål. Men først på 1990-tallet var Kartellet mer preget av ”å komme på banen”, både gjennom bevisst utforming av egen kapabilitet og proaktive initiativ og aktiviteter. Konteksten for dette var at striden om ideer, begreper, offentlig sektors grenser og verdigrunnlag og virksomheter var begynt. Hele sakskomplekset rundt tilknytningsformer og omstillinger, men spesielt enkeltvirksomheters skjebne, var permanent på Kartellets dagsorden gjennom hele 1990-tallet.

I lys av det Kartellet erfarte som privatiseringspress over mange år, knyttet til omfattende omorganiseringer og intensivert kritikk av offentlig sektor, ga Kartellet høsten 1992 FAFO i oppdrag å gjennomføre en undersøkelse. Denne undersøkelsen skulle danne grunnlaget for en analyse av folks holdninger til ulike sider ved offentlig sektor. I beretningen for perioden 1993 - 1994 skrev Kartellet følgende: ”Perioden har vært preget av stor aktivitet.. Det har vært stor aktivitet på det faglig-politiske området, spesielt på grunn av vurderingene av driftsform når det gjelder forvaltningsbedriftene Post, Tele og NSB” (s. 3).

Overlevelsesaspektet var utvilsomt tilstede i hele perioden som en helt sentral og avgjørende drivkraft, både for Kartellet som hovedsammenslutning, og for de enkelte individuelle medlemmer i en tid preget av stor usikkerhet. Dette kan forklare noe av stabiliteten i oppmerksomheten. Dette viste seg ikke minst i

hovedsammenslutningenes egne krav om trygghet på begynnelsen av 1990-tallet. En viktig intensjon var utvilsomt å få definert sentrale forvaltningspolitiske problemer og løsninger inn på en arena, i denne sammenheng tariffforhandlingene, som opererte med forutsigbare og kjente spilleregler og prosedyrer.

De tema som ble satt på Kartellets dagsorden i konferansesammenheng både nasjonalt og internasjonalt, og på representantskapsmøtene, kan også være et uttrykk for organisasjonens oppmerksomhet og kapabilitetsoppbygging over tid.

Generelt viste programmene for alle Kartellkonferansene og dagsorden for representantskapsmøtene i perioden, at forvaltningspolitiske tema måtte konkurrere om oppmerksomheten med enkelte sentrale gjengangere. I hele perioden var tema knyttet til lønns- og arbeidsvilkår sentrale på begge arenaene. Tariffpolitikken og tariffoppgjørene hadde tradisjonelt en sentral plass på representantskapsmøtene, mens mer avtaleorienterte og systemorienterte diskusjoner ble tatt på Kartellkonferansene. På samme vis var den politiske, økonomiske og faglige situasjonen, slik den ble vurdert og analysert av arbeiderbevegelsens sentrale ledere til enhver tid, sentrale innslag i sammenheng med Kartellets høyeste organ. Etter at representantskapet bare skulle holdes hvert 4.år tok Kartellkonferansen over mye av disse temaene til orientering og debatt. To andre tilbakevendende tema var interne organisasjonsspørsmål for LO og Kartellet, og samarbeidet med Arbeiderpartiet. På 1980 og 1990-tallet var det imidlertid ikke andre tema av løpende politisk karakter som dominerte så mye som de sentrale forvaltnings- og personalpolitiske saker og tema.

Mot slutten på 1990-tallet kom imidlertid også andre reformer på den politiske og faglige dagsorden. Det gjaldt for eksempel etter- og videreutdanning, og ikke minst mer internasjonalt orienterte spørsmål. Sentralt for det siste var blant annet Norge og fagbevegelsen i Europa og EU.

Figur 4.1 Sentrale forvaltningspolitiske tema på kartellkonferansene (K), og representantskapsmøtene (ordinære: R, ekstraordinære: eR) 1985 - 2000⁷⁷

	1980-84	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Byråkrati, effektivitet, produktivitet og service	K	K	K					K			K						
Modernisering, fristilling, fornyelse og organisering			R	R K	K	K	K eR										
Personalpolitiske tema			K	K			K	K	K					K	K		
Statens forvaltnings- og personalpolitikk									K	K							
NAVO											K	K					
Velferdsstaten, offentlig sektor	K	R											K/ R			K	K/ R

Tabellen viser at Kartellet har viet det forvaltningspolitiske feltet stabil og omfattende oppmerksomhet. I hovedsak viser også tabellen at det har vært stort samsvar mellom den offentlige forvaltningspolitiske dagsorden og organisasjonens egen tematisering av organisasjonens oppmerksomhet. I denne sammenheng vil jeg kort kommentere noen sentrale tema og tidspunkt.

På Kartellkonferansen i 1987 tok man opp problemstillinger rundt fristilling og fornyelse på norsk. Konferansen i 1987 var den største til da, og det som preget mye av aktiviteten var de forvaltningspolitiske programmene. Utgangspunktet var Willoch-regjeringen sitt Moderniseringsprogram fra 1986 og senere Brundtland-regjeringens program for fornyelse av statsforvaltningen "Den nye staten" fra 1987. Året etter hadde representantskapet også oppe det samme tema under tittelen: "En moderne offentlig sektor. Makter vi det?".

Den første store gjennomgangen av det forvaltningspolitiske området kom i forbindelse med debattopplegget, *Fornyelse i staten - Hva vil vi?* Kartellet utarbeidet i 1988 et debattopplegg i tilknytning til regjeringens fornyelsesprogram "Den nye Staten". Debattheftet skisserte opp de viktigste utspill som kom for å effektivisere og modernisere statlig sektor, refererte Kartellets foreløpige reaksjoner og stilte spørsmål til hvilke tiltak de burde satse på framover. Debattopplegget ble i første omgang presentert på tariffkonferansen i 1987. I tillegg ble det avholdt kortkurs, konferanser, studieopplegg m.m. i regi av studie- og samarbeidsrådene og forbundene lokalt og sentralt. Kartellkonferansen 1988 var en viktig konferanse i denne sammenheng.

Konferansen ble holdt over tre dager, og konferansens andre dag hadde hovedemne Fornyelse i offentlig sektor. Temaene for denne dagen var:

- Friere stilling for offentlige virksomheter - nødvendig for fornyelse?
- Lønssystemet i staten - et hinder for fornyelse?
- Fornyelsesprogrammet: status og videre arbeid, hvor Statsråd Einfrid Halvorsen innledet
- Forbundenes erfaringer og forventninger v/representanter fra forbundene;

Stadig tilbakevendende tema var lønssystemet og arbeidsgiverorganisering i staten. Et tungt engasjement ble da også lagt for dagen når lønssystemet i staten ble tema for et eget utvalg i 1988, og når dette senere skulle iverksettes gjennom forhandlinger. Det samme kom til uttrykk i hele LO-systemet når samordningen av den offentlige arbeidsgiverfunksjonen ble tema for en arbeidsgruppe nedsatt av Samarbeidskomiteen LO/Ap i 1992-93. Dette skjedde parallelt med at Kartellet også viet NAVO-prosessen omfattende oppmerksomheten, noe de fortsatte med utover på hele 1990-tallet.

En vesentlig endring inntraff ved Representantskapsmøte i 1996. For første gang skulle Kartellets (LO Stat) faglige og politiske plattform eksplisitt formuleres. Resultatet ble et prinsipp- og handlingsprogram. Dette formatet ble videreført ved representantskapsmøtet i 2000.

Prinsipp- og handlingsprogrammene ble viktige i denne studien for et generelt inntrykk av oppmerksomhet av to grunner. For det første selve dokumentet og ytringen i seg selv, for det andre at beretningene endret karakter mot slutten av 1990-tallet fra å være relativt substansielle til å bli korte og ”innholdsløse”, med færre beskrivelser, vurderinger, ”fortellinger” og referater. Disse rammedokumentene erstattet i stor grad beretningene som Kartellet sitt offentlige ansikt når det gjaldt å formidle mer substansiell oppmerksomhet. Kartellet gikk over fra tilbakeskuende oppmerksomhets- og aktivitetsbeskrivelser til framtidig oppmerksomhet (prinsipp og handling). Den politiske uttalelsen fikk færre arenaer å spille seg ut på, og de ble mer generelle. Utviklingen så ut til å bevege seg fra dialogbaserte kompromisser til mer besluttede holdninger og meninger, eller fra demokrati til administrasjon.

Også i det internasjonale samarbeidet Kartellet hadde var de tema som ble tatt opp på Kartellkonferansene sentralt. Med utgangspunkt i de tema som ble satt på dagsorden på de nordiske kartellkonferansene og de nordiske kartellkursene i perioden følger disse relativt tett på Kartellkonferansene, også i tid. Innholdsmessig

var blant annet privatisering, offentlig sektor (den nordiske modellen), effektivitet, modernisering og fornyelse sentrale tema. Et tilbakevendende tema var i tillegg fagforeningenes rolle og oppgaver. Mot slutten av 1990-tallet var også konsekvensene av de siste årenes utvikling viktige tema. Det gjaldt blant annet EU's innflytelse på forvaltningen, og globaliseringen sett i sammenheng med velferdsordninger og arbeidstakeres rettigheter. De faglige organisasjonene selv, og avtalesystemene mer generelt, ble også satt fokus på. Det sentrale spørsmålet var hvordan disse ble påvirket av strukturomveltningene i den statlige sektoren, samt politiske og økonomiske tendenser og visjoner i de fire nordiske land.

Konsekvenser av fortid og visjoner for framtid var også sentrale innslag på Kartellkonferansene mot slutten av 1990-tallet. For eksempel holdt nær sagt alle sentrale aktører i det norske partssystemet innlegg ved Kartellkonferansen i 1998 (utenom YS, YS-S), og drøftet hovedsammenslutningenes og forhandlingsordningenes sentrale utfordringer. Dette gjaldt som vanlig sentrale representanter fra forvaltningen og lederen i Det norske Arbeiderpartiet, men også lederne for Norsk Lærerlag og Akademikernes Fellesorganisasjon.

YS-S

Som et overordnet og kortfattet uttrykk for YS-S sin oppmerksomhet kan det vises til organisasjonens sentrale tema på kurs og konferanser. I tillegg kommer YS-S sine hovedsatsningsområder, vedtatt av representantskapet og nedfelt i prinsippprogrammene.

Figur 4.2 Forvaltningspolitisk oppmerksomhet i YS-S 1980 - 2000

	1980-85	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tema på konferanser ⁷⁸																
Privatisering	X															
Modernisering	X	X	X	X											X	
Offentlig sektor, fornyelse og effektivisering					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
NAVO, organisasjonsformer og selskapsutvikling													X	X		
Tema på kurs ⁷⁹																
Forvaltningens rolle	X															
Offentlig forvaltning og administrasjon			X	X	X											
Omstilling og fornyelse						X	X	X	X	X						

Som tabellen viser har YS-S på samme vis som Kartellet viet det forvaltningspolitiske feltet relativt omfattende oppmerksomhet over tid. YS-S sin egen tematisering på de ulike arenaene, som tabellen er et uttrykk for, var relativt lik Kartellets, og også her følger disse relativt tett på den offentlige politisk-administrative dagsorden. En endring over tid var imidlertid overgangen fra styringsbegrepene (etikettene) til organisasjonens eget fokus på omstilling som det sentrale.

Utformingen av YS-S sin oppmerksomhet og behandling av forvaltningspolitiske spørsmål gjennomgikk imidlertid også ulike faser. Noen hovedskiller er det mulig å identifisere umiddelbart.

Tidlig på 1980-tallet var for eksempel konferansene uttrykk for en avventende holdning, og et rent internt anliggende med bruk av interne innledere. Mot slutten av 1980-tallet begynte YS-S i større utstrekning å benytte seg av eksterne innledere, og ikke minst i forvaltnings- og personalpolitisk sammenheng. Utover på hele 1990-tallet var den politiske og administrative ledelsen i AAD tilstede og tilkjennegav synspunkter på forvaltnings- og personalpolitikens status og utfordringer.⁸⁰ I 1990 vedtok dessuten YS-S sentralstyre og landsstyre at hovedsammenslutningen skulle velge hovedsatsningsområder for virksomheten i de enkelte år av Representantskapsperioden.⁸¹ I alle disse periodene har det vært tre sentrale områder: inntektspolitikk/lønns- og arbeidsvilkår, medbestemmelse, og de ulike variantene av forvaltningspolitiske tema. I 1992 var oppmerksomheten særlig omfattende. YS-S arrangerte en egen konferanse om omstilling og fornyelse i staten i august, et kurs med bredt fokus på forvaltnings- og personalpolitikk i stort (St.meld. nr.35 1991-92), og topptillitsmannskonferansen på Geilo med flere forvaltnings- og personalpolitiske tema på dagsorden. Fra konferansen i 1993 har flere forvaltnings- og personalpolitiske tema hatt fast og omfattende plass på programmet.

Da sentrale aktører i YS-S selv skulle vurdere organisasjonens oppmerksomhet over tid, fokuserte de på at møtet med forvaltningspolitikken var preget av rutineaktiviteter fram til langt ut på 1980-tallet. På dette tidspunktet mente YS-S at innholdet i forvaltningspolitikken endret seg dramatisk, og førte både til endringer i YS-S sine former for interessehevding i forhold til myndighetene, og aktiviteter i forbindelse med utformingen av den samme politikken.

Tidlig på 1980-tallet ble omorganisering som en rutineaktivitet forstått som en del av dagliglivet i de ulike virksomhetene, uten påtrykk fra det øvrige samfunn. Medbestemmelse i slike sammenhenger var sikret rent avtalemessig i Hovedavtalen. I

praksis hadde den reelle medbestemmelsen vært noe varierende. Forvaltningspolitikk ble i lengre tid forstått synonymt med omorganisering, slik dette er omtalt over. Dette var betraktet som noe politikere og forvaltningen drev med, og hadde først relevans når det penset inn på tariffavtalen. YS-S vurderte seg selv som litt passive i forhold til kjernen i forvaltningspolitikken til forskjell fra organisasjonens fokus på de tradisjonelle arbeids- og lønnsvilkår. YS-S forsøkte imidlertid tidlig å organisere aktivitet rundt forvaltningspolitiske prosesser. Til støtte for YS-S' representant i den sentrale referansegruppen for produktivitetskampanjen i 1982 oppnevnte YS-S en intern referansegruppe. Av forskjellige grunner ble det imidlertid liten mulighet for møter i denne gruppen.

En av de sentrale intervjupersonene i YS-S uttalte at de vante forestillingene om den rutinemessige omorganiseringen ble utfordret på midten av 1980-tallet. Privatiseringsargumentet kom for fullt inn i den politiske diskusjonen, og det som ble omtalt som "bedriftifisering" av den statlige forvaltningen ble oppfattet å være sterkt fokusert gjennom bruk av konsulenter fra det private næringsliv. Senere kom en rekke sentrale dokumenter og utredninger, som behandlet omstillingsproblematikken på litt ulike måter.⁸² Kjernen i forvaltningspolitikken ble først og fremst oppfattet å ha et ideologisk uttrykk. Fra en situasjon hvor det var vekst i budsjettene hvert år kom det et veiskille på midten av 1980-tallet hvor stadig flere stilte spørsmålsteget ved statens rolle og størrelse. En av intervjupersonene kalte dette "påstandenes tid". YS-S ble imidlertid presset til å tenke mer ideologisk rundt disse spørsmål. Forsvaret og Televerket var mest sentrale for YS-S. Utfordringene i denne perioden var ikke mindre for motparten, fordi statens identitet etter intervjupersonens mening også lå i tjenestemannsretten.

Den interne fokuseringen i YS-S, eller oppmerksomheten rettet mot forvaltningspolitikk, ble av YS-S oppfattet å være preget av dette forløpet. Lederen for YS-S i den aktuelle perioden, Erling Petter Roalsvig, mente at YS-S fikk et mer bevisst forhold til saksområdet omkring 1986-87. Det skjedde en viss nyorientering av eget arbeid, mye basert på at YS-S kom inn i sentrale utvalg i forvaltningspolitisk sammenheng; Hermansenutvalget og Statens lønnskomite. YS-S var preget av et tradisjonelt partsforhold, mens organisasjonen på dette tidspunktet også ble trukket inn som rådgiver med faglig kompetanse. Videre utover på 1990-tallet var det flere saker som fikk stor oppmerksomhet fra YS-S. Dette gjaldt blant annet prosessen knyttet til utformingen av St.meld. nr. 35 (1991-92). I 1992 arrangerte YS-S en

temadag hvor ”Den nye staten” ble diskutert. YS-S arbeidet også aktivt med problemområdet omstilling under trygghet. Arbeidsformen var intern kravformulering i forkant av forhandlingene i 1992, slik dette tradisjonelt ble gjort. Etter at tariffrevisjonen var avsluttet, vedtok YS-S å avholde en konferanse om omstilling og fornyelse i staten. Konferansen ble gjennomført i regi av YS-S’ strategiutvalg og fant sted i august 1992. Utover hele 1990-tallet arrangerte dessuten YS-S flere temadager hvor statlig fornyelse, omstilling, og omstilling under trygghet stod på dagsorden. Arbeidet med spørsmålet om arbeidsgiverorganisering, og opprettelsen av NAVO, var også sentralt for YS-S i sammen periode.

Oppmerksomhet og grad av aktivitet toppet seg imidlertid i hele YS/YS-S systemet i forbindelse med to tema og interesseområder. For det første omstilling under trygghet, og for det andre forslaget om reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen (NOU 1993:1, ROSA prosjektet), og Stortingets behandling av dette. Det første temaet skal jeg komme tilbake til senere (kap.7), men det andre skal jeg bare kort omtale her.

De enkelte forbund trer klarere fram i arbeidet med Rosa-prosjektet, og spesielt gjaldt dette Norsk Tollerforbund (NT). Flere sektorer kunne bli berørt av reformen, derfor var det nødvendig med en bredt sammensatt referansegruppe med representanter fra de berørte forbund. Denne referansegruppen ble ledet av forbundslederen i NT, og møtevirksomheten var ad-hoc preget. Til å bistå det daglige arbeidet i forbindelse med Rosa-prosjektet ble først og fremst sentralstyret i NT trukket inn (Fløtre 1997). For å sikre seg riktig type kompetanse engasjerte NT en konsulent som skulle utarbeide forslag til høringsuttalelse. Dette var første gangen en slik strategi ble benyttet, og grunnen var utredningens (NOU 1993:1) omfang, nedslagsfelt og språkdrakt. I stedet for å bruke egne krefter til å innhente kunnskap som var nødvendig, engasjerte de noen med kunnskaper til å vurdere utredningens innhold. Det var også et poeng å få til et språklig uttrykk som var tilpasset utredningen. Sekretariatet i YS-S ble trukket inn i mer utadrettede aktiviteter som uformelle møter og høringsmøter (Fløtre 1997).

AF

Det er problematisk å identifisere et møte mellom AF og det forvaltningspolitiske feltet. AF inntok en pragmatisk og tarifforientert innfallsvinkel til politikkområdet, og feltet var nedprioritert. På politisk nivå i organisasjonen var oppfatningen at AF hadde

vært mye mindre engasjert i forvaltningspolitikk enn de andre hovedsammenslutningene. I den grad de hadde vært inne på det så kom det på 1990-tallet. Forvaltningspolitikk ble ikke oppfattet som en styresak utenom når det var tunge høringssaker.⁸³ Lederen i AF (pr.1995/1996) oppfattet forvaltningspolitikk som å ligge i grenseland inn mot tariffpolitikk og lønn. Interessen for forvaltningspolitikk var ikke helt fraværende, men den ble drevet administrativt. Etter denne lederens oppfatning begrenset AF sin aktivitet til områdene lønn og kompetanseheving.

I noen grad nedfelte også forvaltningspolitisk relaterte saker og mål seg i konferanser og generelle måldokument.

Figur 4.3 Forvaltningspolitisk oppmerksomhet i AF 1980 – 2000⁸⁴

	1980-85	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tema på AF-konferansen																
Ledelse		X														
Privatisering-arbeidsmarked-lønnsdannelse			X													
Topplederseminar																
Offentlig sektor									X							

Privatisering ble grundig debattert under konferansen i 1987. Paneldebatten hadde temaene: ”Hvem ser seg mest tjent med økt privatisering?” ”Hva oppnår vi og hva taper vi ved nye organisasjons- og finansieringsformer for samfunnets tjenesteyting?” I tillegg var det gruppe- og plenumsdebatt med tema: ”Hvilke konsekvenser kan ulike former for privatisering få for våre medlemsgrupper?” I 1993 var det den offentlige sektor, og ”perspektiver på en langsiktig utvikling” som var tema for topplerne i AF. Styret i AF hadde tidligere drøftet spørsmålet om å utvikle et program for offentlig sektor, og avviklingen av seminaret var det eneste synlige resultat saken fikk.

Alle de policydokumentene som AF formulerte fra 1989 – 1990 og framover var organisert i hovedområdene; medlemmenes inntekts- og arbeidsvilkår, kunnskap og kompetanse, og verdiskaping og samfunnsutvikling. Et fjerde område, om AFs organisasjon, kom til beretningsperioden etter. I tilknytning til hovedområdet verdiskaping og samfunnsutvikling ble forvaltningspolitikk som interesseområde for første gang i et sentralt policydokument eksplisitt knyttet til konkrete mål for AF som organisasjon:

- ”- en fornyelse og effektivisering av offentlig sektor gjennom samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene
- å påvirke den offentlige og private produksjon av varer og tjenester med en aktiv forbruker-, pris- og konkurransepolitikk” (AF styrets beretning 1991-92, s. 19)

Målene ble en standardformulering for hele 1990-tallet. Senere kom det også til en lignende standardformulering under hovedområdet medlemmenes inntekts- og arbeidsvilkår: ”sentralt og lokalt delta i prosjekter vedrørende omstilling og effektivisering i staten” (AF styrets beretning 1992-93, s. 5). Et noe annet poeng med disse måldokumentene var at de meget tydelig viste hvordan AF som organisasjon tok inn over seg det sentrale konseptet for målstyring, virksomhetsplanlegging og resultatorientering, slik dette kom til uttrykk i sentrale forvaltningspolitiske utspill på denne tiden.

Selv om AF i sine beretninger på 1990-tallet gjentatte ganger viste til at organisasjonen støttet enkeltforbund i konkrete omstillings- og omorganiseringsprosesser, var ikke temaene modernisering, fornyelse og omstilling særlig synlige på AF`s agenda over tid. Internt i organisasjonen ble dette også forklart med at de stilte seg overveiende positive til den ”nye” forvaltningspolitikken innhold. Likevel er det riktig å si at AF var innom de sentrale policydokumentene etter hvert som de kom. I liten grad politisk, men mer administrativt. De medarbeiderne i AF som var orientert mot forvaltningspolitikk rettet mye av sin oppmerksomhet mot medbestemmelse, omstilling, og trykksproblematikk. Innenfor disse rammene var stortingsmeldingen om statens forvaltnings- og personalpolitikk også et prioritert dokument. Noen enkeltindivider dekket til sammen alle de sakene organisasjonen var opptatt av i administrativ sammenheng, men de færreste av disse sakene avsatte noen spor i organisasjonens politiske prioriteringer eller fokuseringer.

Oppmerksomheten hadde også noe å gjøre med offentlig sektors plass i AF. Styrets drøftinger av spørsmålet om å utvikle et program for offentlig sektor resulterte i et vedtak om at dette først skulle gjøres til hovedtema for topplederseminaret i 1993. I beretningens rapportering av dette står det lakonisk om utfallet: ”Saken om program for offentlig sektor er foreløpig ikke reist igjen for styret” (AF styrets beretning 1992-1993, s. 28).

Forklaringen fra AF`s ledelse som ble gitt på den manglende interessen for forvaltningspolitikk var at mye av medlemsmasse satt på et funksjonærnivå, hvor

mange hadde relativt individuelle stillinger. Det var svært ofte stillinger som innebar at de fikk et veldig personlig ansvar. Den type ansatte var ikke så utsatt for omorganisering, i alle fall ikke i den forstand at de kunne miste jobben. Dette var problemer som var mer aktuelle for LO- og YS- gruppene. Oppfatningen var at det derfor kunne virke naturlig at LO og YS hadde vært veldig mye mer opptatt av å presse på forvaltningen på en slik måte at de sikret sine medlemmers jobb. Lederen i AF understreket at dette ikke betydde at de ikke hadde vært med i disse prosessene. AF hadde på sin side vært relativt fornøyd med hva staten foretok seg, slik at aktivitetsnivået stod i forhold til dette:

”Det er ikke våre medlemmer som først og fremst blir rammet der. De er stort sett sikre de, men det er LO medlemmene som blir det. Problemene var ikke i våre bøtter først og fremst” (intervju, AF).

AF var en sammensatt organisasjon, og i tråd med eget grunnlag for oppmerksomhet bar den særlig preg av to relativt motstridende sett med preferanser og identiteter representert i egen organisasjon. Flertallet, og sentral maktfaktor, var kanskje mer knyttet til ”de frie yrker”, ledende stillinger, og mer markedsorienterte ideer. Disse medlemmene oppfattet forvaltningspolitikk som noe som i størst grad angikk ”fotfolket” i offentlige virksomheter. Den andre typen medlemmer var grupper av offentlig ansatte, som i tiltagende grad markerte seg med meget høy profil både internt og eksternt.

Spørsmålet om hvem som så seg mest tjent med økt privatisering ble reist til paneldebatt på en AF konferanse. Svaret lederen i AF forventet kan eksemplifisere spenningen som rådet i organisasjonen. Svaret ville sannsynligvis bli at en større grad av privatisering ville være til fordel for store deler av AF's medlemsmasse når det gjaldt lønnsutviklingen. Legene ville trolig være for, men så var det noen grupperinger, som for eksempel lærerne og sykepleierne, som ville gå imot. Spesielt lærerne ønsker å styrke offentlige systemer og ta vare på likhetsprinsippet. Alle skulle ha de samme mulighetene, og man skulle så vidt mulig også få den samme utdanningen fra grunnskolen og videregående skole. I den delen av AF lå det en ideologi, en slags likhetstenkning til grunn for at man forsvarte velferdsstaten og den offentlige siden av den. I den andre delen var det imidlertid mer maktpolitikk, hvor for eksempel sivilingeniører og økonomer ville ha lokale lønnsforhandlinger i det offentlige, og øke den private andelen av samme firmaet fordi man der så at man kunne få bedre lønnsøkning. Disse preferansene var etter lederen i AF sin mening ikke grunnlagt i en overordnet ideologi som likhetstankegangen representerte.

De spenningene og konfliktene som preget AF i hele dens levetid er altså viktige for å forstå organisasjonens politiske selvoppfatning og arbeidskapasitet generelt og forvaltningspolitiske oppmerksomhet spesielt.

4.4.2 Bruk og utforming av forvaltningspolitisk kapabilitet.

Den primære hensikten med dette kapittelavsnittet er å fortolke og beskrive egenskaper ved hovedsammenslutningenes kapabilitet i forvaltningspolitisk sammenheng, og sentrale aktørers vurderinger av dette. Som det allerede er konstatert var det store variasjoner mellom hovedsammenslutningenes forvaltningspolitiske oppmerksomhet. Beskrivelsen av AF vil derfor være en kort gjennomgang av organisasjonens sentrale og mer generelle arbeidsmåter og tematiske orientering. Gjennomgangen av alle hovedsammenslutningene vil ta utgangspunkt i den interne organiseringen og arbeidsmåter, organisasjonenes nettverk og omgivelser, og relaterte uttrykk for ressurs- og identitetsgrunnlag.

Kartellet.

Det var først på 1990-tallet at forvaltningspolitikk fikk et eksplisitt administrativt og organisasjonsmessig uttrykk i Kartell-sammenheng. Det kom flere temahefter og utredninger, og dermed "egne" utredere for det forvaltningspolitiske feltet. Disse utrederne og den forvaltningspolitiske kompetansen ble i denne sammenheng spesielt bygd opp i ett av Kartellforbundene, nærmere bestemt Norsk Tjenestemannslag (NTL). Dette nedfelte seg senere i et eget "Forvaltningsutviklingsutvalg", som ble nedsatt i NTL for å følge opp den offentlige utredningen om en bedre organisert stat. Dette utvalget var senere aktivt inne i arbeidet med St.meld. nr. 35 (1991-92). Kartellet var også representert i dette utvalget. Det var også fra NTL at Kartellet hentet inn en ekstra person som skulle arbeide med NAVO-relaterte spørsmål. Den ekstra bemanningen kom utenom sekretariatet, og pågikk fra november 1993 til april 1994. Arbeidsoppgavene vedkommende skulle gjøre for Kartellet var å utrede partsforholdet med NAVO, og i samsvar med de berørte forbundene, å forberede krav til avtaler mellom partene.⁸⁵

Ettersom 1980-tallet gikk over i 1990-tallet, og Hovedsammenslutningene ble utfordret på sentrale områder, kom behovet for garantier på bordet. Ikke minst med utgangspunkt i et vedtak på Høyres landsmøte 1990 om relativt omfattende fristillinger, var Kartellet etter eget utsagn med på å sette trygghet for fortsatt arbeid på dagsorden. Kartellet betraktet forsøkene på, og debatten om omstilling, som en omvei til

privatisering. Trusselen om nedbemanning, og den utryggheten som fulgte førte til et krav om en trygghetsavtale. I tillegg kom oppfatningen av at lov- og avtaleverket, både i seg selv og bruken av det, ikke var godt nok i forbindelse med omorganiseringsprosessene.

Høsten 1992 vedtok arbeidsutvalget i Kartellet å oppnevne en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på spørsmålene vedrørende effektivisering og omorganisering i staten. I november 1992 vedtok arbeidsutvalget at denne arbeidsgruppen skulle brukes i forbindelse med omstilling i statlig virksomhet, og dermed også ta for seg trygghetsavtalen. Etter at regjeringen avga en intensjonserklæring for trygghet under omstilling under lønnsoppjøret 1992, og de sentrale personalpolitiske retningslinjene for omstilling i staten ble utformet i kjølvannet av dette, lagde Kartellet et eget temahefte med dette som tema. Hensikten var å gi informasjon, skolere medlemmene, og gi innspill til en videre debatt om trygghetsaspektet.

Et annet godt eksempel på Kartellets oppmerksomhet, arbeidsform og organisering kom fram i organisasjonens oppfølging og aktiviteter rundt hele sakskomplekset vedrørende tilknytningsformer for statlige virksomheter. Et tema som Kartellet viet stor oppmerksomhet i hele perioden.

I løpet av våren og sommeren 1990 ble Kartellet og kartellforbundene stilt overfor utspill fra Regjeringen Syse og enkelte virksomheters styre. Televerket, NSB, Postsparebanken, Postgiro og Statskraft var alle virksomheter som skulle få endret sine tilknytningsformer. I det etterfølgende arbeid sto de berørte forbundene, Kartellet og de øvrige kartellforbundene, sammen. Det ble særlig lagt vekt på å utarbeide informasjonsmaterieell som beskrev den faktiske situasjon og organisasjonens argumenter. Et fakta og argumenthefte ble produsert i 1990 under tittelen "Organisering av statlige virksomheter. Tilknytningsformer, privatisering m.v.". Det ble nedsatt en sentral arbeidsgruppe for koordinering og informasjonsutveksling mellom Kartellet og forbundene i de berørte sektorer. Lokalt ble det arrangert informasjonskonferanser over hele landet i regi av distriktssekretærene og samarbeids- og studierådene med innledere fra Kartellet sentralt. LO laget også en rapport i denne forbindelse, med tittelen "Fornyelse, men ikke til salgs". Kartellets arbeidsutvalg arbeidet aktivt overfor de politiske partiene sentralt og deres stortingsgrupper. I denne forbindelse ble det opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra Kartellet, de berørte forbundene og Arbeiderpartiets stortingsgruppe.

Da spørsmålet om tilknytningsformer igjen ble aktualisert i 1994 gjennom evalueringer av Postverket, Televerket og NSB, laget Kartellet en motmelding til disse rapportene. Kartellet fikk i denne sammenheng også utarbeidet en juridisk betenkning, hvor aktuelle juridiske spørsmål vedrørende tilknytningsformenes muligheter og begrensninger ble drøftet. Gjennomgående for hele perioden var også at temaer knyttet til statlig organisering ble gjenstand for svært mange regionale konferanser i Samarbeids- og studierådenes regi. I beretningen for den følgende perioden (1994-1995) ble hele tilknytningsproblematikken viet et eget punkt under tittelen; ”Tilknytningsformer i staten – status”. Et sentralt poeng i statusrapporten var at tilknytningsspørsmålet hadde vært en vanskelig sak i det faglig-politiske samarbeidet.

Som et resultat av en faglig-politisk konferanse sommeren 1995, hvor tilknytningsformer var et sentralt tema, ble det i den forbindelse satt ned et utvalg av Samarbeidskomiteen LO-Ap. Utvalget skulle ledes av Esther Kostøl (LO), og det som ble hetende Kostølutvalgets innstilling ble lagt fram i mai 1996. I tillegg til at LO trykte opp og distribuerte utvalgsrapporten i sin helhet, oppfattet Kartellet rapporten som så viktig at det ble utarbeidet og trykket en kortversjon.

Utvalgsorganisering var en arbeidsform som også var i bruk i forbindelse med et annet tema. Et tungt engasjement kom til uttrykk i hele LO-systemet da samordningen av den offentlige arbeidsgiverfunksjonen ble tema for en arbeidsgruppe som også ble nedsatt av samarbeidskomiteen LO/Ap. Noen år senere (2001), ble det også satt ned et eget faglig-politisk utvalg i forbindelse med Arbeiderpartiregjerings fornyelsesprogram.⁸⁶

I kjølvannet av hele tilknytningsformkomplekset og arbeidsgiverorganiseringen for de fristilte virksomhetene (NAVO), var det de kompetansemessige og opplæringsmessige sidene ved dette som mest markant nedfelte seg i LO Stat sin interne struktur mot slutten av 1990-tallet.

Det var da antallet virksomheter som ble medlemmer av NAVO økte, og da den tilsvarende medlemsmassen innenfor dette området i LO Stat økte, at dette ga seg utslag i større behov for kompetanse. Fra 1997-1998 fikk en av de tillitsvalgte sekretærene i LO Stat et særlig ansvar for å utvikle overenskomster i NAVO-området, også med støtte fra LO sitt juridiske kontor. Der hadde én jurist spesialisert seg på NAVO. Fra 01.12.01 ansatte LO Stat i tillegg en utreder som også fikk et særlig ansvar for NAVO-området.

Etableringen av NAVO, og den økte rettsliggjøringen av forhandlingene fikk også følger for den interne skoleringen i LO Stat. I 1998 startet LO Stat et eget kurs om

”Lover og avtaler i NAVO”. I tillegg ble kurs i forhandlingskunnskap fra 2002 delt mellom Stat og NAVO. Fram til dette tidspunktet hadde kurset blitt avviklet i fellesskap. Etter LO Stat sin mening stod imidlertid NAVO for et brudd med tradisjonene for, og synet på, de tillitsvalgtes behov for skolering og kompetanse. Tradisjonelt hadde det ikke vært de rettslige sidene ved forhandlingene med staten som stod sentralt, og staten som arbeidsgiver hadde etter LO Stat sin mening sett nytten av hovedsammenslutningenes interne skolering av sine tillitsvalgte.⁸⁷ I tillegg ble det etter initiativ fra NTL og LO Stat satt i gang et utviklingsarbeid med tanke på å få etablert et studie med fokus på forvaltningspolitikk og reformer i statlig sektor. Fra 2000-2001 ble et slikt studie gjennomført i samarbeid med eksterne aktører.

YS-S⁸⁸

De tidlige moderniseringsprogrammene kom i en tid hvor staten etter YS-S sin mening i økende grad ble ”politisert”, noe YS-S ikke var forberedt på eller hadde arbeidsmåter for å takle. ”Det er ikke lov å drive politikk gjennom Hovedavtalen”, var ett av flere utsagn som sa noe om organisasjonens opplevde handlingsrom og handlingskapasitet innenfor partsrollen. YS-S oppfattet utviklingen slik at de måtte fristille seg selv fra Hovedavtalen for å kunne drive politikk. YS-S sin policy var å beholde Hovedavtalen for å ivareta de dagligdagse forhold, men bruke helt andre arbeidsmåter og former for påvirkning når det gjaldt reformarbeid. Etter sentrale personer i YS-S sin oppfatning var forskjellene i interne arbeidsmåter mellom tiden før og tiden etter moderniseringsprogrammene på 1980-tallet ”himmelvid”. Dette var en utvikling som bare hadde forsterket seg mer og mer over tid.⁸⁹

Et sentralt kjennetegn ved YS-S` organisering og aktiviteter generelt var utvalgsorganisering. Dette gjaldt også forvaltningspolitiske tema. Med unntak av et eget utvalg for utflytting av statsinstitusjoner i perioden 1981 – 1983, ble det første utvalget direkte rettet mot dette politikkområdet opprettet i 1984. Utgangspunktet for ”Utvalg for administrativt reformarbeid” var blant annet signaler om privatisering av offentlige virksomheter. YS-S så det som meget vesentlig at dette arbeidet ble fulgt opp av seksjonen, og da spesielt spørsmålet om privatisering. Utvalgets primære målsetting var å ivareta de ansattes interesser som arbeidstakere, og se offentlig virksomhet i et sysselsettingsperspektiv. Utvalget skulle blant annet gi tilrådinger til sentralstyret etter anmodning, utarbeid forslag til program for en temakonferanse med

vesentlig vekt på privatiseringsspørsmål etter eget initiativ, og fremme forslag til behandling av privatiseringsspørsmål spesielt og reformarbeid for øvrig generelt.

Utvalget skiftet navn i 1987, og ble hetende ”Utvalg for offentlig forvaltning og administrasjon”. Mandatet var blant annet å holde seg oppdatert med den pågående prosess om fornyelse av den offentlige sektor og utredninger av tilknytningsformer, fremme tilrådninger og forslag til uttalelser til avgitte offentlige utredninger og lignende. Eventuelle høringsuttalelser fra de tilsluttede organisasjonene skulle koordineres av utvalget. Selv om utvalget hadde vært preget av regjeringens ulike framlegg om fornyelse og modernisering av statsforvaltningen, ble utvalgets hovedoppgave også knyttet til å overvåke arbeidstakerinteressene, og se offentlig virksomhet i et sysselsettingsperspektiv.

Før et omstillingsutvalg så dagens lys i 1993 hadde utvalget for offentlig forvaltning og administrasjon fortsatt sin virksomhet. Som før var mandatet å ivareta de ansattes interesser som arbeidstakere, og se offentlig virksomhet i et sysselsettingsperspektiv. I tillegg til å holde seg oppdatert på området skulle dette også være et strategiutvalg. Det innebar å gi tilrådninger til Sentralstyret av prinsipielle karakter så vel som i mer substansielle sammenhenger, blant annet ved å fremme forslag om og koordinere høringsuttalelser i forvaltningspolitiske saker. I 1992 kunne det imidlertid se ut til at YS-S skjerpet noen av sine sentrale preferanser. Satsningsområder for YS-S i 1992 var medbestemmelse, inntektspolitikk og fornyelse av offentlig sektor. Hovedmålet var en offentlig forvaltning som ivaretok og realiserte velferdspolitiske mål, og første delmål var en effektiv organisasjonsform som samtidig ivaretok hensynet til politisk styring og rettssikkerhet. Mer prinsipielle og verdimeslige hensyn kom altså til uttrykk. Andre delmål for samme periode viste imidlertid et fortsatt fokus på de arbeidsrettslige rammene og organisasjonens partsidentitet. Dette ble blant annet formulert som et videreutviklet og styrket lov- og avtaleverk som rettighetsprinsipp for de tilsatte. Videre skulle omstilling og fornyelsesarbeid være basert på samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. De tilsattes kompetanse måtte til enhver tid stå i forhold til de oppgaver som skulle løses. I 1993 publisert dessuten YS-S for første gang et eget veiledningshefte med omstilling som hovedtematikk. I forordet fra lederen i YS-S på dette tidspunktet, Erling Petter Roalsvig, het det at: ”YS-S utgir dette heftet til hjelp for tillitsvalgte ved omstilling, omorganiseringer og det daglige tillitsvalgtarbeid innen området medbestemmelse” (s. 6).

I perioden fra 1993-1998 organiserte YS-S fortsatt sitt arbeid gjennom en omfattende utvalgsstruktur. En vesentlig forskjell fra tidligere var imidlertid at organisasjonen prioriterte innenfor denne strukturen. Lønnsutvalget og omstillingsutvalget fikk status som hovedutvalg. Den politiske fokuseringen på omstilling førte altså til at YS-S spisset sin oppmerksomhet og arbeidsmåte.

Disse politisk ledete utvalgene var viktige arbeidsorganer samtidig som de skulle vise YS-S sine interesser, og politiske prioriteringer. Den interne organiseringen kom som et svar på departementets (AD) oppdeling i Forvaltningspolitisk avdeling og Arbeidsgiveravdelingen. Samtidig var det et svar på St.meld. nr. 35 (1991-92), som integrerte de tidligere atskilte komponentene forvaltningspolitikk og personalpolitikk. Denne trenden fortsatte, også i tariffsammenheng. I praksis var utvalgsorganiseringen, og i dette tilfelle omstillingsutvalget, et forum for å drøfte problemer i forbindelse med omstilling. For det første etterstrebet man en samordning på tvers av forbund og virksomheter. For det andre var poenget å ha et beredskapsopplegg, eller et læringssystem der noen sin suksess kunne virke som mal og inspirasjon for andre. Forbundene skulle lære av hverandre, slik at feil ikke ble gjentatt.⁹⁰

I et internt notat til omstillingsutvalget fra YS-S' sekretariat sommeren 1994 kom det frem at organisasjonens samfunnspolitiske kunnskapsgrunnlag og (normative) profil skulle skjerpes. I notatets innledende avsnitt stod det følgende:

”YS-S' omstillingsutvalg har på tidligere møter diskutert behovet for å ‘markedsføre’ offentlig sektor - i første rekke for å fremheve fordelene ved et statlig samfunnsengasjement.

Tariffrevisjonen pr. 1.5.92 har skapt en helt ny situasjon for YS-S og de tilsluttede forbund. Gjennom Regjeringens intensjonserklæring og de Personalpolitiske retningslinjene for omstillingsarbeidet i statlig sektor, er forholdet mellom staten og fagorganisasjonene tilført en helt ny dimensjon. YS-S har ved flere anledninger omtalt dette som en overgang fra ‘tariffpolitikk’ til ‘samfunnspolitikk’ ” (Internt notat 1994).

Videre skulle diskusjonene i utvalget struktureres etter en gruppering av ulike former for kritikk som hadde vært rettet mot offentlig sektor. Disse hovedelementene hadde etter YS-S sin oppfatning vært en økonomisk kritikk, en byråratikkritikk, en demokratikritikk, og en ideologikritikk.

Det oppstod imidlertid en rekke spenninger og utfordringer, både interne og eksterne, i kjølvannet av denne samfunnspolitiske dreiningen. Internt ble ikke prosessen vedrørende forvaltningspolitikk vurdert som problemfri. Mer aktiv deltakelse og

velfunderte synspunkter på vanskelige og komplekse områder krevde tålmodighet og engasjement.⁹¹ I følge lederen i YS-S på dette tidspunktet (Erling Petter Roaldsvig), hadde utvalgene også den viktige funksjon at de utgjorde en mekanisme for å leve med potensielle interne spenninger. Medlemmene internt kunne få et eierforhold til saken, føle at de var med i prosessen. Utvalgene var dessuten viktige for å knytte til seg fagekspertise. Omstillingsutvalget ble altså en sentral innfallsvinkel til problemstillinger knyttet til staten for YS-S.⁹²

Eksternt ble det som antydning over en uttalt ambisjon for YS-S å mer aktivt påvirke sentrale aktører (Stortinget, politiske partier, departementer, andre organisasjoner m.v.) gjennom kontakt og lobbyvirksomhet. Dette kom helt eksplisitt til uttrykk i siste halvdel av perioden, blant annet i beretningene, etter at hovedsatsningsområdene var et virksomt grep fra 1992. I forvaltningspolitisk sammenheng skulle dessuten YS-S etablere et nærmere og kontinuerlig samarbeide og kontaktapparat med AD/AAD's Forvaltningspolitiske avdeling og Statskonsult. Den plikt som organisasjonens sentrale organer påla seg selv som hovedsammenslutning i forbindelse med omstilling i offentlig sektor som hovedsatsningsområde var imidlertid særlig knyttet til revisjoner av lovverket, samt arbeide med å inngå og revidere Hovedtariffavtalen i Staten, og senere å inngå og revidere Hovedavtale med NAVO.

Siste halvdel av 1990-tallet var også preget av at YS-S opprettholdt og forsterket sitt arbeid med forvaltningspolitiske tema og saker. I tillegg til omstillingsutvalget som ett av to hovedutvalg ble det fra 1996 også opprettet et forum for omstilling. YS-S forum for omstilling skulle være et organ hvor de tilsluttede forbund kunne drøfte aktuelle problemstillinger vedrørende omstillinger i offentlig sektor. Det skulle også være et organ hvor nye virksomheter og tilsluttede forbund, som stod foran omstillingsprosesser, kunne få råd fra virksomheter og tilsluttede forbund som hadde vært igjennom tilsvarende prosesser. Det innebar at rådgiving og erfaringsutveksling, samt kontaktvirksomhet med blant annet arbeidsgiversiden, ville være viktige arbeidsfelt. Både omstillingsutvalget og sekretariatet skulle være sentrale i etableringen av forumet.⁹³

AF

Et viktig uttrykk for hva AF viet oppmerksomhet var utvalgsorganiseringen, som var en av organisasjonens mest sentrale arbeidsmåter. Før 1985 var det primært ulike interesse- og saksområder som organiserte arbeidet, men de fleste var imidlertid

formelt organisert i bestemte utvalg. Fra representantskapsmøtet i november 1985 kom dessuten sektorutvalgene innenfor rammen av de ulike seksjonene. Figuren under tyder på at AF bestrebet seg på å få en viss bredde i det saksfeltet det ble lagt opp til at organisasjonen skulle dekke.

Figur 4.4 Utvalgsorganisering i AF⁹⁴:

1980-81	1985-86	1990-91	1995-96
-Utvalg for utdannings-spørsmål	-Skatteutvalg	-Utvalg for utdanning og studentsaker	-Utvalg for samfunnsøkonomi, sysselsetting og verdiskaping
-Utvalg for arbeidsmarked	-Utdanningsutvalg	-Næringspolitisk utvalg	-Utdannings-utvalget
-Skatteutvalget	-Arbeidsmarkedsutvalg	-Utvalg for likestilling og familiepolitikk	-Likestillings-utvalget
	-Utvalg for likestilling og familiepolitikk	-Utvalg for arbeidsmiljø-spørsmål	-Arbeids-miljøutvalget
	-Utvalg for arbeidsmiljø-spørsmål	-Skatteutvalg	-Utvalg for pensjons- og velferds-spørsmål
		-Internasjonalt utvalg	

I siste halvdel av 1990-tallet var det i hovedsak styrets vedtak fra 1996 om at AF skulle ha fem faste utvalg som var gjeldende. Etableringen av NAVO medførte heller ikke noen store endringer eller dramatikkk internt i AF-systemet. Medlemsforeningene innenfor NAVO-området bestemte seg for å opptre i fellesskap overfor NAVO, og at dette skulle skje gjennom AFs sekretariat. Medlemsforeningene utpekte en felles representant i et partssammensatt utvalg i NAVO som skulle utrede innholdet i en hovedavtale mellom partene. Det var imidlertid AF-P som hadde konsentrert seg om disse avtalespørsmålene, og som skulle fungere som en referansegruppe for dette arbeidet. Dette i motsetning til de andre hovedsammenslutningene som knyttet spørsmålene om NAVO til statlig sektor.

4.4.3 Oppsummering

Delkapitlet vil avsluttes med en kort oppsummering av hovedsammenslutningenes utforming av oppmerksomhet. Oppsummeringen vil både presiseres og få en tettere teoretisk oppfølging i siste delkapittel.

Både Kartellet og YS-S oppviste kontinuerlig og stabil oppmerksomhet rettet mot det forvaltningspolitiske området over tid. I Kartellets og YS-S' egne vurderinger av den oppmerksomhet de rettet mot forvaltningspolitikk delte de imidlertid hele tidsrommet fra 1980 og framover inn i perioder. I det innledende møtet med forvaltningspolitikken i perioden fram til slutten av 1980-tallet var tre forhold av

betydning for disse hovedsammenslutningene. For det første at de borgelige regjeringene på 1980-tallet førte til et sterkere politisk og ideologisk press mot offentlig forvaltning. Det oppstod sterke spenninger mellom arbeidsgiversiden og arbeidstagersiden i denne perioden, som toppet seg blant annet under steiken i statlig sektor i 1984. For det andre den byråkratikkritikken som kom til uttrykk i de borgelige regjeringenes kampanjer og program knyttet til rasjonalisering, brukerorientering og modernisering. For det tredje egjeringsskiftet til Arbeiderpartiet i 1986. Denne regjeringen videreførte etter hovedsammenslutningenes oppfatning store deler av den forutgående regjeringens forvaltningspolitikk. Disse hendelsene i omgivelsene fikk noe forskjellig uttrykk i de to organisasjonene.

YS-S fremstilte organisasjonens generelle respons på forvaltningspolitikk tidlig på 1980-tallet som relativt passiv og rutinepreget. Kartellet var oppmerksom, men både stridbar og avventende erkjennende av moderniseringens nødvendighet. AF derimot gjorde seg selv relativt usynlig og perifer for det bredt anlagte politikkområdet, men fremstod kanskje desto mer som en ren lønns- og tarifforientert forhandlingspart. Det sentrale spørsmålet var om organisasjonene aktivt bidro til å etablere oppmerksomhet og endre egne forutsetninger, eller om de snudde ryggen til hele politikkområdet.

Både Kartellet og YS-S utviklet gjennom perioden mer institusjonaliserte uttrykk for organisasjonenes håndtering av forvaltningspolitikken. Kartellets handlingsrutiner og fokus for skoloring, debatt og saksorientert organisering har vært preget av forvaltningspolitiske problemstillinger og tema på hele 1990-tallet. Ikke minst gjaldt dette hele tilknytningsformkomplekset. I YS-S kom dette først og fremst til uttrykk gjennom organisasjonens utvalgsorganisering. Begrunnelsen for utvalg med arbeidsfeltene administrativ reform eller omstilling var interne interesser og områdets viktighet, men også myndighetenes organisering av feltet.

Forvaltningspolitikkenes endelige gjennomslag i og gjennom hovedsammenslutningene kom best til uttrykk når disse organisasjonene selv tok initiativ til, og delvis var pådrivere for, prosesser hvor forvaltningspolitikken eksplisitt ble knyttet til sentrale interesse- og politikkområder for organisasjonene.

En forklaring på forskjellene mellom hovedsammenslutningene må kobles til organisasjonenes historiske arv: graden av særfokus på og særorganisering av statlig ansatte medlemmer og medlemsorganisasjoner. Denne forskjellen kom helt fra starten av. Kartellet og YS-S utgjorde selvstendige hovedsammenslutninger for staten med egne

sekretariat og styrende organer. AF på sin side hadde ikke noen særskilt enhet for statlige ansatte. Dette innebar at identiteter og kapabilitet ble bygget inn i egne hovedsammenslutninger med utgangspunkt i både LO og YS-systemene, i tillegg til at disse hadde store nasjonale medlemsorganisasjoner. For AF derimot var verken sammenslutningen av organisasjoner eller de fleste av de tilsluttede nasjonale medlemsorganisasjonene begrenset til statssektoren.

4.5 Institusjonelle perspektiver på respons gjennom utforming av oppmerksomhet: en analyserende oppsummering

Denne oppsummerende analysen organiseres rundt en teoretisk orientert drøfting av oppmerksomhet som respons. Deretter vil jeg gå litt tettere på den enkelte organisasjon, og anvende de teoretiske perspektivene dels som forklaringer på organisasjonenes respons, dels som bilder på tolkning av utviklingen i organisasjonene, og dels for å forklare grad av oppmerksomhet ”i tid” og utvikling over tid.

I dette kapitlet er det forskjellene mellom hovedsammenslutningene i deres møte med forvaltningspolitikken som vektlegges. Jeg vil til dels sammenlikne hovedsammenslutningene mer aktivt og eksplisitt i neste kapittel om deltakelse (kap.5), men særlig gjør jeg dette i del IV og del V på bakgrunn av et bredere empirisk materiale.

4.5.1 Kartellet: fra rutinisert og motstandsorientert til aktivt utformende oppmerksomhet.

Dette avsnittet er organisert rundt tre hovedfaser som historien fra Kartellets ståsted kan analyseres ut fra.

I en tidlig fase var Kartellets oppmerksomhet del av en større samfunnspolitisk debatt. Kartellet identifiserte det ideologiske presset tidlig på 1980-tallet, og privatisering ble den store kampsaken. Det forvaltningspolitiske området var preget av politiske og ideologiske motsetninger, og Kartellets respons preget av politisk forsvar langs tradisjonelle konfliktlinjer. Organisasjonen brukte to etablerte arenaer og arbeidsmåter. Den forvaltningspolitiske oppmerksomheten ble drevet av styrings- og debattorgan. Også tariffoppgjør var en viktig oppmerksomhets- og arbeidsarena. Konfliktene ble hovedsakelig kanalisert inn i arbeidet med og prosessene rundt tariffoppgjør, og kom ikke til uttrykk verken administrativt eller organisatorisk utover dette. Administrative ressurser som kunne være av betydning kom senere. Det var

først i 1982-83 at Kartellet fikk opprettet en egen og generelt orientert utrederstilling og en ekstra valgt sekretær i sekretariatet.

Kartellet fremstod på dette tidspunktet som en rutineorganisasjon som gjorde det den var vant til og kunne godt fra før (jfr.kap.2.2.1). Samtidig innebar dette strategiske innslag og vurderinger (jfr. kap.2.2.4; Olsen 1989b; Oliver 1991; March & Olsen 1994). Innenfor en politisk kontekst gjorde dette at organisasjonen ”i alle ledd og gjerninger” var en stridbar forhandler og kamporientert aktør. Kartellets historiske arv dekket ikke handlingsrutiner og arbeidsmåter fra det forvaltningspolitiske området, men gjorde møtet håndterbart gjennom rutinemessige tilpasninger (jfr. Olsen 1989b; March 1981).

Kartellets oppmerksomhet og ressursbruk i neste fase var preget av flere forhold. Kartellet identifiserte blant annet ulike drivkrefter som presset offentlig sektor. Kartellet refererte imidlertid til denne perioden som en ”erkjennelsesfase” hvor økt problemforståelse, strategiske overveielser og konstruktiv dialog var sentrale elementer. Det viktigste var imidlertid at man erkjente og aksepterte nødvendigheten av modernisering, og gikk inn i dialog med politiske myndigheter. Brede forvaltningspolitiske tema dukket opp på alle Kartellets sentrale styrings- og kapabilitetsbyggende arenaer, men særlig organisasjonsformspørsmålet. Dette store problemfeltet dukket opp for alvor i 1987-1988 i forbindelse med reformen av tilknytningsformen for NRK. Dette spørsmålet var ikke bare et kapasitets- eller politisk prioriteringsspørsmål, men en reaktiv respons på prioriteringer i det politiske miljøet.

Erkjennelsen av moderniseringens nødvendighet, og betydningen av hovedsammenslutningenes ansvarlige delaktighet og overenstemmelseorientering, innebar også en erkjennelse av hvem som definerte hva og satte fokus for oppmerksomhet. Denne ”vil du være med så heng på” logikken hadde klare innslag av ansvarlig plikt over seg (jfr. Kap.2.2.2; Olsen 2000). Det kan ses som en erkjennelse i retning av overenstemmelse om plikt til, og nødvendigheten av, modernisering. Erkjennelsen var også en gjensidig påvirkende relasjon. Erkjennelsen konstruerte en ansvarliggjort plikt. Realismen og pragmatismen i dette førte til at de søkte kunnskap og argumenter.

Siste fase var mer preget av ”å komme på banen”. Både generelt i organisasjonen ordinære arbeid, men også i saks- og prosessspesifikke sammenhenger. Egen aktivitet og ”kampen om ideer, begreper, offentlig sektors grenser og

verdigrunnlag og virksomheter” var begynt. Kartellet definerte i større grad egne krav og politikk. Organisasjonen fulgte i all hovedsak to utformingsdimensjoner: en debatt- og argumentasjonslinje (jfr.Kap.2.2.3), og en linje for organisering ”i strid” (jfr. kap.2.2.4; Olsen 1988; March & Olsen 1995).

Kartellet startet med sine forvaltningspolitiske debattopplegg i siste halvdel av 1980-tallet, og fortsatte med dette utover på 1990-tallet. Dette var nytt for dette politikkområdet, men representerte en intern handlingsrutine for å håndtere og påvirke intern og ekstern meningsskaping og beslutningsfatting. Kartellet fikk også støtte i sin argumentasjonsutvikling av LO gjennom en egen rapport om fornyelse.⁹⁵ Debattoppleggene som fenomen og handlingsrutine i bestemte sammenhenger var i seg selv en respons. Kartellets kapasitet og ressurser til omfattende argumentativ respons kom også til uttrykk da organisasjonen fikk laget en motmelding og en juridisk betenkning i forbindelse med evalueringen av samferdselsvirksomhetene i 1994.

Det som kjennetegnet den siste perioden for Kartellets del var da også nettopp omfattende argumentasjonsutvikling, skolering og debatt i forvaltningspolitisk sammenheng, og et fortolkende perspektiv blir sentralt i analysen (jfr.kap.2.2.3). Kartellet startet en aktiv og autonom kapabilitetsoppbygging ved bruk av debattopplegg, konferanser, kurs og opplæring. Gjennom denne skoleringen og oppmerksomheten knyttet til det de kalte sine politiske verksteder, ble fokuset rettet mot oppbyggingen av kunnskap og kompetanse. Dette ga større og bedre argumentativ, fortolkningsmessig og strategisk beredskap og evne, samtidig som det var uttrykk for aksepterende adopsjon av bestemte forvaltningspolitiske problemer og løsninger (jfr. Olsen 1995, 2000; March & Olsen 1995).

Et annet kjennetegn var situasjonsbestemt og kamporientert saksorganisering av organisasjonens aktiviteter. De interne aktivitetene knyttet til tilknytningsform, effektivisering og omorganisering ble organisert gjennom bruk av arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene framstår som en viktig strategisk faktor for organisasjonens strategiske respons (jfr.kap.2.2.4; Oliver 1991). Arbeidsgruppene skulle analysere, koordinere handling og stå for informasjonsutvekslingen mellom Kartellet og de berørte forbund. Kartellet inngikk også i et faglig-politisk samarbeid, med arbeidsgruppe og utvalg som de sentrale arbeidformene. Dette institusjonelle arrangementet ga Kartellet unike muligheter for innflytelse, men samtidig begrenset det mulige løsninger og resultater. Arbeidsgruppen koordinerte arbeidet inn mot Stortingsbehandlingen av spørsmål vedrørende tilknytningsform.

Bruk av utvalg var uvanlig i Kartellet, slik at disse arbeidsgruppene kan si litt om organisasjonens evne til selvstendig å utforme behandlings- og arbeidsmåte. Kapabilitetsoppbyggingen gjennom blant annet debattopplegg og eget utvalg i Kartellet, og NTL som det største enkeltforbund, var både knyttet til den argumenterende organisasjon med fokus på evne og kompetanse til argumentasjon, men også interesse- og politikkutvikling og påvirkning gjennom debatt og opposisjon (jfr.kap.2.2.4). Mer situasjonsbetingede arbeidsgrupper og ad-hoc organisering var i tillegg en ressurs for koordinering og prosessorientert handling i konkrete beslutningssituasjoner (jfr. Wuthnow 1989; Windhoff-Héritier 1991).

En sentral forklaring på at disse egenskapene var så framtrødende ligger i Kartellets historiske arv og institusjonelle identitet (jfr. March & Olsen 1989, 1995). Kamp, skoloring og debatt var viktige organiserende og identitetsbærende elementer i Kartellets virksomhet og selvforståelse.

4.5.2 YS-S: fra organisasjonsmessige pliktuttrykk til politisk oppmerksomhet

Det er tre sentrale inntak for å forstå og forklare YS-S sin respons. For det første at feltet ble viet stor oppmerksomhet, men at YS-S på et tidlig stadium først og fremst søkte å få rutinemessig samsvar både organisatorisk og tematisk med forvaltningspolitikken (jfr. 2.2.1). På 1980-tallet var dette mest en rutinemessig avspeiling, men senere en mer bevisst holdning til politikkområdets betydning. For det andre at ytre press, i kombinasjon med ansvarliggjort plikt som statstjenestemenn, var sentralt for å forstå denne kapabilitetsoppbyggingen (jfr. 2.2.2). For det tredje at YS-S over tid, og særlig utover på 1990-tallet, fremstod som en mer aktivt definerende, fortolkende og til dels strategisk orientert aktør på det forvaltningspolitiske området (jfr. 2.2.3 og 2.2.4).

I en tidlig fase var YS-S, etter sentrale personer i YS-S sin oppfatning, passiv og rutinepreget i sin respons på forvaltningspolitikken. De tidlige framstøtene fra de borgelige regjeringene ble først relevant når det kom inn på arbeids- og lønnsvilkår. Denne vinklingen, samt at organisasjonen eksplisitt valgte arbeidstakerinteresser og sysselsettingsperspektiv som sine primære arbeidsområder, gjorde imidlertid at organisasjonen hadde klargjort sine preferanser og organisatorisk kapasitet til å fremme enkelte krav og forhandlingsutspill gjennom blant annet YS-S bladet. I sum var imidlertid organisasjonen sterkt preget av, og avhengig av eksisterende rutiner og

arbeids- og interesseområder som ramme for sitt utsyn mot forvaltningspolitikken (jfr. kap.2.2.1; March & Olsen 1976; Cyert & March 1963, 1992).

I forlengelsen av dette første møtet kom det så en ny fase hvor YS-S reaktivt måtte forholde seg og gjøre noe fordi YS-S ble utfordret og presset langs mange dimensjoner. Dette åpnet også opp for kapabilitetsoppbygging. Tidsmessig oppstod det nemlig et skille hva angikk organisasjonenes oppmerksomhet og egenaktivitet fra (ca.)1988. Alle organisasjonene fikk delta i to sentrale utvalg i forvaltningspolitisk sammenheng, Hermansen-utvalget (NOU 1989:5 En bedre organisert stat) og Lønnskomiteen av 1988. YS-S og Kartellet formulerte dessuten krav om bedre arbeidsgiverorganisering i staten. For YS-S ble utvalgsdeltakelsen tolket som spesielt viktig. Organisasjonens arbeids- og tenkemåter, eller det vi kan kalle handlingsregler, hadde vært preget av arbeidsgiver- arbeidstagerrelasjonen i en lov- og avtalemessig kontekst. I organisasjonene var oppfatningen at de gjennom utvalgsdeltakelsen i tillegg fikk rollen som ekspert. YS-S' interne oppmerksomhet og respons fikk i forlengelsen av dette et mer politisert uttrykk, men en organisasjonen ble først og fremst kjennetegnet av at utvalgsarbeid og konferanser/temadager ble sentrale innslag i det interne arbeidet. YS-S styrket sin preferanseskapende og argumentative kompetanse gjennom disse aktivitetene. De fleste av forvaltningspolitikkenes sentrale tema var på en eller flere interne arenaers dagsorden, men temaene var fortsatt en refleks av myndighetenes politikk og sentrale policydokumenter. Utvalgsorganiseringen hadde også hele tiden eksplisitte henvisninger til myndighetenes forvaltningspolitiske dagsorden, men også til organisasjonsinterne prioriteringer og interesser. Dette blandingsforholdet mellom strategisk og "myndighetsstyrt" tilpasning kom ikke minst til syne i det YS-S etter AD's deling i en forvaltningspolitisk avdeling og en arbeidsgiveravdeling, organiserte en "tvillingsstruktur" i egen organisasjon. Organisasjonens følelse av plikt og ansvar som var tilstede i partsrollen ble videreført i ekspertrollen, og pliktperspektivet blir sentralt for å forklare denne andre fasen (jfr. 2.2.2).

En siste fase ble innledet i første halvdel på 1990-tallet, og utformingen av organisasjonens oppmerksomhet var i større grad preget av at YS-S hadde ambisjoner som en aktivt definerende og strategisk orientert aktør (jfr. kap.2.2.3; kap.2.2.4; March & Olsen 1995; Roness 1995; Olsen 2000; Wuthnow 1989).

Tre observasjoner styrker påstanden om at organisasjonen utviklet en mer politisk arbeidsform og kultur i den siste perioden. For det første er det riktig å

oppfatte YS-S' oppmerksomhet rundt trygghetsideen som viktig for at den kom på myndighetenes dagsorden. Gjennom sine utvalg satset dessuten YS-S ressurser og administrativ kapasitet på å utvikle verdi- og politikkorienterte synspunkter, argumenter og ideer i forhold til forvaltningspolitiske spørsmål på bredere front. Utviklingen gikk fra å fremme rene arbeidstakerinteresser, til rettssikkerhet, og til fordeler ved statlig samfunnsengasjement i forhold til rene markedsløsninger. I forbindelse med trygghetsprosessen omtaler YS-S dette selv som noe helt nytt og genuint, en overgang fra tariffpolitikk til samfunnspolitikk. For det andre hadde YS-S også utviklet kapasitet og kompetanse gjennom interne seminarer og kursvirksomhet til å drive påvirkningsarbeid, eller lobbyvirksomhet som "varen" heter. For det tredje organiserte YS-S forbund som agerte med politisk kraft, og stor evne til påvirkning blant annet gjennom NT's aktiviteter i forbindelse med ROSA-prosjektet.

Ambisjonen var økt kapasitet til å utvikle standpunkter gjennom bevisst utforming av ressurser og kompetanse. Dette skulle muliggjøre både argumentativ og strategisk respons, styrke oppmerksomhet, og ikke minst aktiviteter knyttet til konkrete beslutningsprosesser. I YS-S sekretariatets policy lå også en ambisjon om økt vilje og evne til å delta, påvirke og skape allianser i politiske prosesser. Et viktig poeng var at YS-S framstilte seg mer aktivt politikkorientert. Ikke først og fremst for å vinne kamper, men for å kunne forplikte seg til handlinger og prosesser, alt fra å kunne utforme politikk til å påvirke myndighetene og andres politikk. Økt substansiell kompetanse og politisering gikk hånd i hånd. Organisasjonen ville også styrke evne til politisk strid, men først og fremst til å framstå som en seriøs politiske aktør med mandat til å mene, og dermed bli oppfattet som en politisk aktør med "lov" til å mene å inngå i prosesser. En underliggende drivkraft bak politiseringen var altså ønsket om større handlingsrom, handlingskraft og evne til dialog og gjennomslag ved å styrke mulighetene for politiske prioriteringer og samarbeid (jfr. Berrefjord, Nielsen & Pedersen 1989).

Forklaringen på YS-S' forvaltningspolitiske oppmerksomhet over tid må i stor grad knyttes til organisasjonens ressurs- og identitetsgrunnlag. På den ene side var parts(arbeidstaker)identiteten med utgangspunkt i tjenstemannsrett, lov- og avtaleverk sentral i organisasjonskulturen. Organisasjonens historiske arv var knyttet til tarifforientert, juridisk og teknisk problemløsninger og tolkninger (jfr.2.2.1). Dette forklarer også noe av den pliktorienterte overensstemmelsen som lå i tematisk og organisatorisk samsvar og avspeiling (jfr.kap.2.2.2; Olsen 2000). Til tross for YS-S

sin sterke identitet som politisk nøytral statstjenestemann utviklet det seg et klarere handlingsrom og selvtillit som politisk aktør. Gjennom møtet med forvaltningspolitikken og gjennom YS-S sin utvikling av forvaltningspolitisk relevante argumenter, kompetanse og kapasitet i utvalgssammenheng fikk imidlertid YS-S økt sin evne og vilje til en bredere samfunns- og forvaltningspolitisk orientering, og mer aktivt fortolkende og strategisk betont oppmerksomhet og kapabilitetsoppbygging. En måte å utforme sitt arbeid på som også var et uttrykk for historisk nedfelte handlingsregler for intern behandlingsmåte og organisering. Etablerte institusjonelle egenskaper kan begrense, men også muliggjøre og videreutforme institusjonell oppmerksomhet og rolleutøvelse (jfr. Thelen & Steinmo 1992; Olsen 1997; March & Olsen 1998; Roness 2000).

4.5.3 AF: passiv pragmatisme og liten oppmerksomhet

Det er problematisk å identifisere et visst omfang av aktiv respons fra AF i forhold til det forvaltningspolitiske feltet. AF inntok en pragmatisk og tarifforientert innfallsvinkel til politikkområdet, og feltet var nedprioritert. På politisk nivå i organisasjonen var oppfatningen at AF hadde vært mye mindre engasjert i forvaltningspolitikk enn de andre hovedsammenslutningene. I den grad de hadde vært inne på det, så kom det på 1990-tallet. Forvaltningspolitikk ble ikke oppfattet som en styresak utenom når det var tunge høringssaker. Lederen i AF på midten av 1990-tallet (Magne Sognvoll) oppfattet forvaltningspolitikk som å ligge i grenseland, inn mot tariffpolitikk og lønn. Interessen for forvaltningspolitikk var ikke fraværende, men den ble drevet administrativt. AF begrenset sine aktiviteter til hovedområdene lønn og kompetanseheving.

Flere forhold peker seg ut som sentrale for å forklare AFs atferd og oppmerksomhet. AF framstod som en særlig rutinisert og standardisert organisasjon (jfr.kap.2.2.1; Olsen 1989b). Organisasjonens etablerte interesse- og arbeidsområder gjorde forvaltningspolitikken helt generelt problematisk "å se" som et relevant interesseområde (jfr. March & Olsen 1976). AF sin historiske arv som hovedorganisasjon var uten et eget organisatorisk fokus eller særegent identitets-og ressursgrunnlag for statlige ansatte og dermed forvaltningspolitiske spørsmål. I tillegg hadde organisasjonen et sterkt innsnevret identitetsgrunnlag som organisasjonen samlet kunne handle med utgangspunkt i. Denne identiteten var knyttet til den lønnsorienterte forhandlingsparten, og dette gjorde at AF ikke hadde mulighet for

eller interesse av å vie det forvaltningspolitiske feltet oppmerksomhet. Organisasjonen hadde ikke ressurser, roller eller handlingsrom for andre tolkninger ut over standardene. Dette baserte seg også til dels på en strategisk vurdering av interesser og muligheter (jfr. Kap.2.2.4; Olsen 1983; Oliver 1991). Den valgte ledelsen i AF forholdt seg derfor relativt likegyldig til feltet, men administrasjonen forholdt seg rutinemessig til spenningsfeltet mellom ytre krav og nødvendiggjorte plikter og oppgaver (jfr. DiMaggio & Powell 1991; Olsen 2000). AF var også den av hovedsammenslutningene som mest eksplisitt selv tok i bruk mål- og resultatstyring som en av de mest moderne styringsmodellene (jfr. Zucker 1987).

I tillegg var de delene av forvaltningspolitikken som ikke dreide seg om lønn utenfor kjernen av interesseområder som noen av de sentrale medlemsorganisasjonene oppfattet at AF skulle fokusere på. I ledelsen i AF var den rådende oppfatningen at det å utforme et syn på området bare ville bidra til å forsterke interne spenninger og stridigheter. AF som et organisasjonsprosjekt var generelt sett preget av intern uro. Ressurser og tid ble derfor oppfattet som et knapt gode, slik at den oppmerksomheten som ble viet andre områder var avhengig av den organisasjonsmessige kapasiteten til å håndtere andre forhold utover uro (jfr. March & Olsen 1976). Analysen har gitt mange inntak til dette, men i beretningen fra 1984-1985 er denne egenskapen ved AF meget presist omtalt på følgende måte:

”AF’s interne organisasjonsforhold har i denne som i forrige periode vært det mest dominerende trekk ved arbeidet i organisasjonen. Det er store organisasjonsressurser på alle nivåer som har vært bundet opp av organisasjonsstriden. Det har derfor ikke vært til å unngå at det øvrige interessearbeidet har kommet noe i bakgrunnen i lengre perioder” (s. 5).

Den interne uroen kom også til uttrykk når AF tok opp spørsmålet om å utvikle et program for offentlig sektor. Men her slo AF sine handlingsregler og tradisjoner inn med full kraft. Noe av problemet var at med en gang noen begynte å skulle lage program for offentlig sektor så skulle privat sektor ha sitt program. Mangelen på handlingsdyktige identiteter, både for helheten og de enkelte sektorer var meget sentrale forklaringer (jfr. March & Olsen 1989; Lægreid & Roness 1999). Noe av forklaringen på den manglende interessen for forvaltningspolitikk lå i at mye av medlemsmassen var på et funksjonærnivå. De var ikke så utsatt for omorganisering, i alle fall ikke i den fortstand at de kunne miste jobben. AF oppfattet altså problemene som mer aktuelle for LO og YS gruppene enn for sine egne medlemmer.

AF hadde ikke en felles identitet, men to relativt heterogene sett med preferanser og identiteter representert i egen organisasjon. Flertallet kunne knyttes til ”de frie yrker”, ledende stillinger, og mer markedsorienterte ideer. Disse medlemmene oppfattet forvaltningspolitikk som noe som i størst grad angikk ”fotfolket” i offentlige virksomheter. Den andre gruppen med medlemmer var offentlig ansatte med meget høy profil. AF hadde ikke det verdiorienterte og politisk-ideologiske identitetsgrunnlaget som LO-systemet hadde. AF hadde heller ikke det motsatte som sentral identitetsformende kraft slik YS-systemet ble etablert på grunnlag av, men var i større grad preget av ”mangfold og identitetskonflikter” (Berg & Nilsen 2004, s. 19). AF kan oppfattes som en rutineorganisasjon, fordi det forklarer hvordan organisasjonen kunne leve med interne spenninger samtidig som det ga standardisert handlingsrom på det lønnspolitiske området som det eneste fellesanliggende organisasjonen kunne definere.

Kapittel 5

Deltakelse i beslutningsprosesser

5.1 Innledning

Kapittel 5 er organisert i to delkapitler. Det første er en gjennomgang og drøfting av rammene for, og hvilke ulike former for deltakelse som kan brukes for å styre og påvirke. Det andre, og mest omfattende, er den empiriske analysen av hovedsammenslutningenes faktiske deltakelse og bruk av deltakelsesformene. Fremstillingen i den empiriske kapittdelen tar utgangspunkt i fire hovedtyper av forvaltningspolitiske tema og saker, og som hver for seg i all hovedsak er kronologisk ordnet. Grunnen er at de ulike temaene har varierende hovedfokus og betydning over tid. Til slutt i kapitlet kommer en samlet oppsummering og analyse.

5.2 Institusjonell påvirkning: reguleringsmåter og deltakelse

I denne kapittdelen vil fokuset for det første rettes mot ulike ordninger som kan regulere deltakelse i statsstyre. Gjennom å fokusere på slike reguleringsmåter kan forvaltningspolitikk oppfattes som et uttrykk for en lang rekke beslutningsprosesser. For det andre rettes oppmerksomheten mot hvordan tjenestemannsorganisasjonene kan påvirke forløp og utfall av slike beslutningsprosesser gjennom de muligheter deltakelsens konstruktive grunnlag gir. I kapittel 5.3 kommer jeg tilbake til den faktiske bruken av disse deltakelsesformene.

5.2.1 Reguleringsmåter.

Reguleringsmåter oppfattes her som ulike institusjonaliserte regler, rammer og prosedyrer. Slike prosedyreregler regulerer måtene som deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger flyter sammen i et politisk system (March & Olsen 1976). De spesifiserer beslutningsstrukturer, som definerer deltakernes rettigheter og plikter. De spesifiserer også tilgangsstrukturer, som definerer hvilke problemer og løsninger som kan aksepteres som relevante i ulike beslutningssituasjoner. Slike regler spesifiserer også rammene for ulike beslutningsformer. Det vil si definisjonen av hvordan ulike saker skal håndteres, og

hvordan problemer løses og konflikter skal avgjøres (Olsen 1983, s. 155). Etablerte regler og prosedyrer påvirker når beslutningsmulighetene dukker opp. Det vil si hvordan og på hvilken måte potensielle deltakere, problemdefinisjoner og løsningsalternativ kan bli knyttet til situasjoner som må kunne forventes å produsere beslutninger. Reguleringsmåtene influerer altså på hvilke rammer utformingen og utøvelsen av forvaltningspolitikk foregår innenfor, og hvordan disse er regulert. Tre hovedformer for regulering fokuseres her (jfr. Olsen 1983; Nordby 1994; Læg Reid & Pedersen 1996):

- Politisk og administrativ styringsrett i saker av politisk karakter, hvor tjenestemannsorganisasjonene bare har begrenset rett til deltakelse.
- Forhandlingskorporatisme: For det første et forhandlingssystem hvor staten og organiserte interesser samhandler om lønn og arbeidsbetingelser gjennom forhandlinger innenfor rammen av lover og avtaler. For det andre forhandlingsordninger internt i forvaltningen knyttet til medbestemmelse.
- Den organisasjonsintegrerende og samhandlende staten: hvor organisasjonene gjennom representasjon i komiteer, utvalg og råd tar del i initiering, utarbeidelse, høring og iverksetting av nasjonale politiske og administrative beslutninger. Organisasjonene integreres som en faktor i statsstyret. En viktig handlingsregel i denne sammenhengen er også politisk samhandling som et bredt fenomen. Dette er en politisk orientert, uformell, men også til dels formalisert behandling, samhandling og (direkte) kontakt i politiske og institusjonaliserte nettverk og kontekster.

Det varierer hvorvidt disse reguleringsmåtene er sterkt regulerte eller mer åpne, formelle eller uformelle. Et aspekt ved formelle reguleringsmåter er at disse kan oppfattes som formelle regler som har vært vedtatt i en politisk prosess av en eller flere aktører med akseptert mandat til å gjøre dette, og hvor reglene senere kan influere på politiske prosesser og resultater (Rothstein 1996). Når oppmerksomhet rettes mot denne formen for regulative dimensjoner ved institusjoner blir den funksjonen som ulike autoritative sentrum har som regelutformere og håndhever viktig (Skocpol 1985; Scott 1995, s. 37).

Det varierer også om reguleringsmåtene forekommer regelbundet eller på ad-hoc basis, og om de er mest relevante for mere generelle og makroorienterte policydokumenter av prinsipiell art eller de mikroorienterte sektor- og

institusjonsutredningene av mer pragmatisk karakter (Lægneid & Pedersen 1994). Det formelle utgangspunktet for de offentlige utvalgene var nedfelt i en regelverkinstruks, som sikret formelle prosedyre og bestemmelser. Regelverkinstruksen ga bestemmelser om arbeidet med offentlige utredninger, lover, forskrifter, stortingsmeldinger og -proposisjoner (Ibid.). Utvalgenes sammensetning, mandat og føringer på behandlingsmåte innebar sterk regulering av hvem som kunne aktivisere seg, på hvilken måte, og hvordan sakene ble definert (Lægneid & Pedersen 1994). Her skilles det mellom tre typer: ekspertutvalg, partssammensatte utvalg, og arbeidsgrupper/styringsgrupper.

Denne regelverkinstruksen inneholdt også bestemmelser om at utredninger skulle sendes på høring til berørte parter. Det vil blant annet si departementer, offentlige og private institusjoner og organisasjoner (ibid.). Det var likevel ikke slik at det fantes helt faste og entydige regler for når organisasjonene skulle medvirke gjennom utvalg og høringer. Gjennom høringsordningen fikk ulike organisasjoner mulighet til å uttale seg om endringsplaner, men de var altså ikke sikret representasjon i alle aktuelle saker (Egeberg 1981).

Det kollektive forhandlingssystemet med forhandlingsrett og avtalerett for organisasjonene nådde et toppunkt i 1970-årene. Da hadde utviklingen gått fra ren styringsrett og statlig overhøyhet, i retning av forhandlinger mellom likeverdige parter. De ansattes organisasjoner hadde fått streikerett, og lønnspolitikken dominerte den forvaltningspolitiske arenaen. I sum vokste en korporativ kanal fram i tillegg til den numeriske valgkanal, og Norge tok et langt steg mot den forhandlende stat. Grensene mellom det offentlige styringsverket og interesseorganisasjoner, og mellom politikk og administrasjon, ble mer uklare (Olsen 1983).

Det vokste imidlertid fram to hovedformer for relasjoner mellom staten og tjenestemannsorganisasjonene. Den første formen tok utgangspunkt i det beskrevne forhandlingssystemet hvor staten og organiserte interesser samhandlet om lønn og arbeidsbetingelser gjennom forhandlinger innenfor rammen av lover og avtaler. I tillegg ble de statlige ansattes medinnflytelse utvidet fra lønnspolitikk til et bredere saksområde ved innføringen av utvidede medbestemmelsesordninger i 1980. Fram til 1980 hadde det nedfelt seg en ramme for medvirkning i staten fastlagt gjennom lover og avtaler, knyttet til formelle rettigheter. Dette gjaldt for rekruttering og oppsigelse med tjenestemannsloven som det sentrale elementet, lønn med tjenestetvistloven og hovedtariffavtale som de sentrale elementene, og medbestemmelse med Hovedavtalen

som det sentrale elementet. Særlig de to siste var viktige i det som kan omtales som forhandlingskorporatisme.

Rekruttering og oppsigelse har vært regulert i form av delegert styringsrett og prosedyreregler gjennom tjenestemannslov og reglement for personalforvaltningen i de ulike etatene. Først i 1977 fikk tjenestemannsorganisasjonene lovfestet rett til medvirkning i tilsettingsråd. Etter revisjonen av loven i 1977 inneholdt den blant annet regler for framgangsmåter ved tilsetting og oppsigelse, og ga i hovedsak rettigheter og plikter for den enkelte ansatte (Roness 1996, s. 69). I forlengelsen av dette var det personalpolitiske området preget av at mange hadde en livslang karriere i staten på grunnlag av ansiennitet innenfor et fastlagt karrieresystem. Offentlige ansatte hadde en spesiell status, fast tilsetting og stor jobbsikkerhet. Det var liten mobilitet mellom offentlig og privat sektor (Lægneid & Pedersen 1996).

Tjenestetvistloven på sin side, la grunnlaget for hovedsammenslutningssystemet. Loven stilte vilkår for at organisasjonene skulle få rett til å forhandle og inngå tariffavtale. Viktige krav var knyttet til størrelse og dekningsgrad. Retten til å inngå hovedtariffavtaler ble avgrenset til hovedsammenslutningene. Den opprinnelige loven fra 1958 ble revidert i 1969, og organisasjonene måtte da ha minst 10.000 medlemmer i minst fem forskjellige etater. Gjennom et eget tillegg fikk Norsk Lærerlag på dette tidspunktet forhandlingsrett på linje med de andre hovedsammenslutningene. Hovedsammenslutningenes tilsluttede organisasjoner fikk samtidig avledet forhandlingsrett, mens bestemte vilkår gjaldt for andre organisasjoner.⁹⁶ I loven ble det slått fast at staten og organisasjonene hadde gjensidig plikt til, etter krav fra den andre parten, å ta opp forhandlinger om inngåelse av tariffavtale. Det ble fastlagt regler for fremgangsmåter ved forhandlinger, knyttet til varslingsplikt, mekling, lønnsnemnd og streik. Det skulle dessuten være fredsplikt i avtaletiden. Hovedtariffavtalene ble vanligvis fastsatt for to år av gangen, og de omfattet generelle lønns- og arbeidsvilkår, og fastsatte rammene for lønnsoppgjørene i samme periode. Loven omfattet alle arbeidstakere som var fast eller midlertidig ansatt i statens tjeneste, og virksomheter som var egne rettssubjekter falt utenom. Dette var blant annet tilfelle for statsaksjeselskap. Når det gjaldt forhandlinger og resultatene av disse mellom de frittstående organisasjonene og fagdepartementene lå dette i hovedsak innenfor rammene som var fastlagt gjennom hovedtariffavtalene (Roness 1996).

Etter revisjonen og utvidelsen av Hovedavtalen i 1980, fikk den en egen del om medbestemmelse der medvirkning skulle skje gjennom tillitsvalgte fra tjenestemannsorganisasjonene. De skulle ha rett til forhandlinger og drøftinger, og skulle dessuten ha tilgang til informasjon om planer og vedtak av betydning for de ansatte. Blant annet skulle saker som gjaldt interne organisasjonsendringer av varig karakter som medførte omdisponeringer av arbeidsstyrke og utstyr, være gjenstand for forhandlinger. Reformen som ble definert som politiske saker var underlagt styringsrett, og ble ikke omfattet av avtalen. Hva som var politiske saker var imidlertid tvetydig. Selv om sakene ble oppfattet som politiske ville tjenestemannsorganisasjonene likevel kunne gjøre seg gjeldende gjennom sin rett til å uttale seg og ledelsens plikt til å informere de ansatte (Lægneid 1983; Roness 1992). Denne omleggingen ble begrunnet ut fra flere hensyn. For det første fikk argumenter om at de ansatte og deres organisasjoner representerte legitime interesser økt oppslutning. På samme måte fikk argumentet om at de ansattes organisasjoner representerte direkte berørte parter med demokratiske deltakelsesrettigheter større gjennomslag. For det tredje ble også omleggingen sett på som et hjelpemiddel for å øke styringseffektiviteten (Lundquist 1991; Roness 1993; Lægneid & Pedersen 1996).

De samme begrunnelsene lå bak ulike former for korporativ og integrert deltakelse (Olsen 1983, kap. 5). Dette nedfelte seg da ordninger for representasjon og integrasjon av organiserte samfunnsinteresser i offentlige beslutningsprosesser ble etablert og utvidet til bruk av utvalg og høringsordningen. Disse ordningene var ikke knyttet til formelle lovfestede eller avtalefestede rettigheter, men i større grad til kompetanse, representativitet, styringseffektivitet og tradisjoner for samhandling utviklet over tid.

Politiske beslutninger fikk preg av å være politiske samhandlingsprosesser, og innslaget av omfattende konfrontasjon var lite. De politiske samhandlingsprosessene var karakterisert av at politikken ble akseptert fordi den var utformet og iverksatt i samsvar med aksepterte prosedyrer og fremgangsmåter. Innholdet i beslutningene var mer preget av hva som var politisk mulig enn hva som var den faglige beste løsning. Beslutningspremissene var først og fremst knyttet til hva sentrale aktører fant å kunne akseptere som rimelige løsninger, og beslutningsstilen var preget av sonderinger, overtaling, forhandlinger, og kompromisser (Lægneid & Pedersen 1996, s. 16).

En mer spesifikk form for politisk samhandling og rutinisert tilknytning var forekomsten og utviklingen av det faglig-politiske samarbeidet mellom LO, Kartellet

og Arbeiderpartiet. Dette var et omfattende samarbeid med en formalisert struktur bestående av faste samarbeidsorganer med faste ukentlige og månedlige møter mellom personer i partiets og LOs sentrale posisjoner, herunder også regjeringens medlemmer når Arbeiderpartiet var i regjeringsposisjon. Kontakten var knyttet til flere sektorer og formalisert gjennom faste utvalg, eller den kunne være mer ad-hoc preget i forbindelse med spesielle saker (Skjeie 1999).⁹⁷

5.2.2 Styring og påvirkning gjennom deltakelse i konkrete saker.

Denne gjennomgangen skal senere gjøre meg i stand til å identifisere organisasjonenes faktiske deltakelse, hvordan deltakelsen foregår, og med hvilke konsekvenser. Det er to sentrale dimensjoner som tas opp: Deltakelse basert på invitasjoner innenfor etablerte reguleringsmåter og deltakelse som i seg selv bidrar til å definere deltakelsens rammer og innretning.

Deltakelse innenfor allerede definerte reguleringsmåter.

Tjenestemannsorganisasjonene kan påvirke forløp og utfall av beslutningsprosesser ved å aktivisere seg innenfor reguleringsmåter definert av politiske og administrative myndigheter. Mange forvaltningspolitiske utredninger fokuserer på saker på mikronivå, det vil si å forberede konkrete og avgrensede organisasjonsendringer i staten. Det er først og fremst i slike saker på sektor og virksomhetsnivå at avtaleverket sikrer rettigheter til deltakelse. Mulig deltakelse i saker som er på makronivå og som ofte er av en mer politisk og prinsipiell karakter er formelt bare mulig gjennom utvalgsordningen og høringsordningen. Når utredninger og endringsforslag blir sendt på høring kan prosessen oppfattes som relativt åpen. Mange kan uttale seg, og ulike fortolknings- og referanserammer som fokuserer forskjellige problemer og løsninger kan lanseres. Det finnes også andre former for høringer. For det første de som foregår på Stortinget i hovedsak etter initiativ fra organiserte interesser, men også fra Storkomiteéene selv. For det andre høringsmøter arrangert av utvalg i arbeid, hvor berørte eller spesielt kompetente grupper får uttale seg.

Medvirkning fra de ansatte skal ut fra lov- og avtaleverket skje gjennom tillitsvalgte fra tjenestemannsorganisasjonene. Som tidligere omtalt skal de ha utvidet rett til forhandlinger og drøftinger.

Egendefinert deltakelse med og uten invitasjon.

Organisasjonene kan påvirke valget og utformingen av prosedyreregler, beslutningsarenaer og behandlingsmåte i seg selv. I situasjonsbetinget interaksjon kan organisasjonene initiere særlige kontakter med politisk ledelse eller offentlige tjenestemenn. Organisasjonen kan handle alene eller innenfor nettverk og uformelle allianser, men kan bestemme eller sterkt påvirke innholdet, målene, timingen, og formene for interaksjon (Olsen 1983). Organisasjonene kan fokusere på ulike faser i beslutningsprosessen. I slike sammenhenger kan enkelte faser være lukket, mens andre åpner seg, eller organisasjonene kan selv definere og invitere seg inn.

I tillegg til deltakelse i formelle sammenhenger kan tjenestemannsorganisasjonene forsøke å påvirke på flere uformelle måter. Dette kan være gjennom mer direkte kontakt. Det vil si gjennom personlig kontakt, sosiale og faglige nettverk, ordinær telefon og brevkontakt, gjennom kurser og konferanser, og gjennom ulike former for mer aktiv og direkte politisk påvirkning.

Gjennom faktisk deltakelse kan organisasjonenes definering av situasjonen og eventuelle bidrag til valg av reguleringsmåte dermed forventes å spille en selvstendig rolle i beslutningsprosessen. I sammenhenger der det inngår bruk av utvalg kan tjenestemannsorganisasjonene blant annet sikre seg deltakelsesrett i utvalget, og få med hensyn som er sentrale for dem i mandatet. Like viktig er at dette rammeverket ikke består av ett entydig sett av mulige regler, men av flere ulike sett av handlingsregler, og tildels motstridende krav og hensyn som er bakt inn i disse reglene.

Innslagene av regulering av beslutningsprosessene vil avgrense mulighetene som potensielle deltakere har for å vie ulike saker oppmerksomhet. Som for andre potensielle deltakere vil tjenestemannsorganisasjonenes fordeling av oppmerksomhet også være påvirket av at tid og krefter er knappe ressurser. De kan derfor ikke være med alle steder der de har lov til å være med (March & Olsen 1976; Roness 1994). Det vil derfor være relevant å se om disse organisasjonene faktisk utnytter de rettighetene og alternativene som er mulige i behandlingen av forvaltningspolitiske saker. I forlengelsen av dette er det to sentrale spørsmål som kan stilles. I hvilken grad og på hvilken måte har aktivisering og definering blitt avgrenset av rammene for arbeidet med forvaltningspolitiske saker? Er det forskjeller mellom ulike typer forvaltningspolitiske saker, mellom ulike beslutningsarenaer og over tid når det

gjelder om den faktiske atferden har utfordret eller bidratt til å definere de brukte reguleringsmåtene?

5.3 Deltakelse i konkrete saker⁹⁸

5.3.1 Innledning

I dette delkapitlet vil fokuset rettes mot i hvilke saker, og på hvilken måte hovedsammenslutningene har deltatt i forvaltningspolitiske sammenhenger. Sentrale spørsmål i analysen er om hovedsammenslutningene tok i bruk de arenaer, påvirknings- og beslutningsmuligheter som de forvaltningspolitiske beslutningsprosessene innebar, hvilke former for deltakelse og påvirkning som var sentrale, og variasjoner i faktisk deltakelse mellom hovedsammenslutningene over tid. Spørsmålet om i hvilken grad deltakelsen førte til gjennomslag og innflytelse berøres bare indirekte, men disse tas opp igjen i de to påfølgende kapitlene med fokus på to konkrete prosesser.

Med utgangspunkt i ulike former for deltakelse og interessehevding vil hovedsammenslutningenes konkrete deltakelse i forvaltningspolitiske saker her fremstilles kort og skjematisk (Figur 5.1). Gjennomslag og påvirkning på et område kan like mye ha noe med deltakelse og påvirkning på andre områder, men dette er ingen gjennomgang av organisasjonenes totale deltakelse i offentlige styrer, råd, utvalg, og som høringsinstans. Deltakelsen refereres bare der den er relevant i en forvaltningspolitisk sammenheng.




Hovedstudien av deltakelse dekket opprinnelig perioden fra 1985 til 1996. Den empiriske oppdateringen av sakene som har kommet fram til våren 2004 baserer seg på generelle observasjoner, andre forskningsarbeid, offentlige dokumenter, dokumenter fra hovedsammenslutningene og hovedorganisasjonene, oppslag i media, og fortløpende samtaler med mange av de sentrale intervjupersonene. Dette er gjort uten at sakene har vært gjenstand for en systematisk og uttømmende analyse. Analysen ordnes etter type sak, tema og arena. I dette ligger det også en avgrensning, og fokuset rettes inn mot fire hovedtyper av forvaltningspolitiske prosesser og tema. For det første de ulike regjeringenes overordnede forvaltningspolitiske program i hele perioden, for det andre de sentrale utredningsarenaene for tilknytningsformkomplekset over tid, for det tredje sentrale prosesser og beslutninger vedrørende reform- og personalpolitiske rammer, og for det fjerde andre sentrale

forvaltningspolitiske policydokument i perioden. I den nye forvaltningspolitikens innledende fase på 1980-tallet var særlig de forvaltningspolitiske programmene de sentrale sakene. Ut over på 1990-tallet har jeg valgt å framheve noen saker som også var spesielt viktige for hovedsammenslutningene. Blant disse var lønn som tradisjonell sak, og ikke minst arbeidsgiverorganiseringen gjennom NAVO som viktig grep for framtidens partsorganisering i statens gråsoner. Andre saker var viktige ut fra et forvaltningspolitisk perspektiv i betydningen at de kunne representere sentrale ”momentum”, eller dreiepunkt ut fra forventning om betydning. Deriblant gjaldt dette for Hermansenutvalgets utredning om en bedre organisert stat (NOU 1989: 5) som et sentralt grunnlagsdokument for valg av tilknytningsformer. Det gjaldt også St.meld. nr. 35 (1991-92) som det første forsøket på å redegjøre for og drøfte en omfattende og integrert forvaltningspolitikk innenfor en eksplisitt og klassisk orientert forestilling om demokrati. Omstilling under trygghet var også en slik sak, og som kan betraktes som en av flere sentrale prosesser i striden om noen av forvaltningsreformenes sentrale prosedyrer for reformenes utforming og gjennomføring.

Figuren under er en skjematisk fremstilling av hovedsammenslutningenes deltakelse. Den tar utgangspunkt i de formene for deltakelse og påvirkning som har vært drøftet i kapittel 5.2.2, og disse knyttes i tabellen til tre ulike hovedfaser og arenaer i en beslutningsprosess.⁹⁹

Figur 5.1 Sentrale muligheter og former for deltakelse:

		Utrednings- og utformingsfase									Hørings- og vedtaksfase									Gjennomførings- og videreføringsfase											
		Ekspert-utvalg (m/ Høring)			Parts-utvalg			Direkte kontakt og nettverk			Ordinær høring			Høring i Stortings-komite			Uformell kontakt og nettverk			Arbeids- eller styringsgr.			Formelle forhand-linger			Direkte kontakt og nettverk					
Forvaltnings-politiske saker	Hovedsammen-slutningene ¹⁰⁰	K	Y	AF	K	Y	AF	K	Y	AF	K	Y	AF	K	Y	AF	K	Y	AF	K	Y	AF	K	Y	AF	K	Y	AF	K	Y	AF
		Forvaltningspolitiske program																													
Moderniseringsprogrammet (1986)											X	X	X				X	X													
Fornyelsesprogrammet 1987											X	X	X				X	X									X				
Program Bondevik I (1997-2000)																															
Program Stoltenberg (2000 – 2001)					X*	X*	X*	X									X														
Program Bondevik II (2001 -)																															
Tilknytningsformer																															
NOU 1989:5 En bedre org. stat					X	X	X	X			X	X	X				X			X	X	X				X					
NOU 1991: 8 Lov om statsforetak		X	X								X	X		X	X		X														
NOU 1991:26 Bruk av styre i statlige virksomheter		(x)	Xo								X	X	X				X														
Sykehusreformen 2000 - 2001											X	X	X				X														
NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler		X*	X*					X	X		X	X					X	X								X	X				
NOU 2003: 34 Mellom stat og marked																															
NOU 2004: 7 Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet [St.melding nr.22 (2001 – 2002) Et mindre og bedre statlig eierskap]																															
Reform - og personalpolitiske rammer																															
NOU 1990:32 Statens lønnsk.					X	X	X	X	X	X	X	X	X												X	X	X	X	X		
NOU1992:11 Arb.g.org.		X*	X*	X*							X	X	X				X	X	X					X	X	X	X	X			
Sentrale pers.pol. retningslinjer Personalpol. ved omstilling (1992 – 2002)					X	X	X	X	X																X	X	X	X	X		
Policydokument																															
St.meld. nr.35 1991-92 Om statens forvaltnings og personalpolitikk								X						X	X	X	X	X	X								X				
Stortingsmelding nr.17 (2002-2003) Om statlige tilsyn		X*	X*	X*													X	X													

K = Kartellet, Y = YS-S, AF
 X = D (deltakelse), Xo = O (observasjon), X* = I (informasjon), (x) = ID (indirekte deltakelse),
 = lukkede arenaer og ikke aktuelle muligheter og beslutningsmuligheter
 = ubenyttede muligheter
 = utenfor empirisk nedslagsfelt

5.3.2 Forvaltningspolitiske programmer.

En av de første store mulighetene for å delta i forvaltningspolitisk sammenheng var prosessen rundt moderniserings- og fornyelsesprogrammene. Høringsuttalelser ble gitt fra *Kartellet*, *YS-S* og *AF* i begge tilfelle. Til Moderniseringsprogrammet fra Willochregjeringen i 1986 og til Program for fornyelse av statlig forvaltning - Den nye

staten, fra Arbeiderpartiregjeringen, i 1987. Det var også ulike former for kontakt mellom de to hovedsammenslutningene Kartellet og YS-S, og det politiske og administrative nivået. Særlig omfattende var det for Kartellet i forbindelse med regjeringsskifte i 1986. Da var Kartellet både i møte med, og i skriftelig kontakt med den nye Arbeiderparti-statsråden i AAD angående disse programmene.¹⁰¹

For YS-S sin del viste en av informantene spesielt til avtaleverkets stilling i arbeidet med moderniserings- og fornyelsesprogrammene. For det første ble avtaleverket utfordret gjennom deler av moderniseringsprogrammet særlig, og for det andre ble organisasjonen bevisstgjort avtaleverkets begrensninger. Organisasjonssekretæren beskrev det slik:

”Hovedavtalen er bygd på en styrt dagsorden. Den skal ivareta dagliglivets problemer i virksomhetene, men i det øyeblikk vi får hele statsadministrasjonen så å si på dagsorden i politisk sammenheng kommer Hovedavtalen i utakt med hvilke realiteter som da begynner å komme på bordet. Hovedavtalen skiller mellom politikk og administrasjon. Hovedavtalen er derfor ikke egnet verktøy, eller som utgangspunkt for å diskutere hvilke forvaltningsmodeller vi skal ha i staten” (intervju, YS-S).

I kjølvannet av moderniseringsprogrammene kom det fort fram at den ideologiske dimensjonen ved forvaltningspolitikken ble den viktigste. På den måten ble YS-S ”tvunget til å drive politikk med helt andre virkemidler enn avtaleverket”. Tradisjonen fram til slutten av 80-tallet ble imidlertid relativt likt beskrevet av de ulike YS-S informantene:

”Modellen var slik at vi fikk høre om at det var en reform på gang. Så satt vi og ventet på et høringsutkast. Det var frist for uttalelse og vanlige rutiner for hvordan våre forslag skulle oversendes til de ulike departementene” (intervju, YS-S).

Selv om det ble litt venting mente YS-S at de tradisjonelt hadde hatt god kontakt med departementene, også når det gjaldt høringer. I tillegg til begrensningene i avtaleverket begynte det derfor i det politiske miljøet å bre seg en viss irritasjon over at organisasjonene hadde fått relativt stor innflytelse i enkelte sammenhenger. YS-S fikk beskjed om at saksbehandlingstiden var for lang, og at høringsfristene måtte kuttes ned. Etter hvert følte de at brikkene var lagt når høringene var et faktum. Ut over på 1990-tallet var det å stille spørsmål, og det å fokusere på hva som skjedde blitt viktigere. Når YS-S fikk brev eller andre type informasjoners forsøkte organisasjonen å gripe fatt i viktige saker på et tidlig stadium, for eksempel ved å komme med innspill på et møte i departementssammenheng.

Arbeidet med de forvaltningspolitiske programmene fra de tre siste regjeringene ble tilsynelatende mer lukket enn noensinne. Dette var politiske prosesser som i all hovedsak ble sterkt politisk styrt innenfor rammen av regjeringen og AAD. En forskjell var imidlertid fortsatt tilstede mellom ulike regjeringer. Dette var om tjenestemannsorganisasjonene og hovedsammenslutningene var å regne som en aktør innenfor en slik avgrenset og politisk ramme.

Regjeringen Stoltenberg (Ap), med statsråd i AAD Jørgen Kosmo, startet opp sitt arbeid med et nytt fornyelsesprogram i 2000 med en to dagers workshop. Blant deltakerne var representanter fra departementene, hovedsammenslutningene og lærerorganisasjonene. Organisasjonene var inviterte for orientering og dialog om prosjektene, og for departementene var det oppstarten for videre arbeid etter samlingen (Hobber 2003). I forbindelse med programarbeidet ble det også opprettet et eget faglig-politisk utvalg med tung representasjon fra LO, Kartellet og regjeringspartiet.¹⁰² Utvalget skulle være en kopi av Kosmo-utvalget fra kommunal sektor.¹⁰³ Ambisjonen var å avholde møter annenhver uke i hele regjeringperioden. Hensikten var at utvalgets medlemmer skulle oppdatere hverandre gjensidig, og at aktuelle statsråder skulle varsles på forhånd for å kunne legge frem saker i utvalget før det gikk videre i eget departement og i regjering. Arbeidet ble imidlertid ingen suksess, og utvalget ”døde hen”, mest på grunn av personlige motsetninger.¹⁰⁴

5.3.3 Offentlige utredninger og reformprosesser med særlig vekt på organisasjons- og tilknytningsformer.

Det har vært syv store utvalgs- og lovarbeider innenfor tilknytningsformkomplekset. Det er NOU 1989:5 En bedre organisert stat, NOU 1991:8 Lov om statsforetak, NOU 1991:26 Bruk av styrever i statlige virksomheter, Sykehusreformen (Ot.prp.nr.66 [2000-2001] Om lov om helseforetak m.m), NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler, NOU 2003:34 Mellom stat og marked, og NOU 2004: 7 Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet.

1990-tallet: En bedre organisert stat, statsforetak og styrever.

Den første store muligheten til i utvalgssammenheng å diskutere privatiseringsproblematikken var i forbindelse med at ”Utvalget til utredning av tilknytningsformer for statlige virksomheter” ble oppnevnt i 1987 (NOU 1989:5 En bedre organisert stat). Utvalget hadde 16 møter fram til mars 1989, da utvalgets innstilling ble lagt fram. I løpet av siste halvår 1989 ble det foretatt høringsrunde for

innstillingen. Av de 260 instanser som fikk tilsendt innstillingen til høring var hovedsammenslutningene av de 145 som svarte. Når utredningen skulle følges opp videre i forvaltningen tok alle hovedsammenslutningene det til etterretning at det ble nedsatt et programutvalg som skulle delta i det videre omstillings- og reformarbeidet der representanter fra hovedsammenslutningene skulle være med. Alle hovedsammenslutningene stilte også med egne representanter i dette arbeidet.

Relatert til tilknytningsformkomplekset ble det i august 1990 oppnevnt et utvalg til å utarbeide utkast til ny statsselskapslov (NOU 1991:8 Lov om statsforetak). Utvalget hadde ikke parts- og organisasjonsrepresentanter, men arrangerte et høringsmøte med flere organisasjoner og virksomheter. Deriblant YS-S og Kartellet. I tillegg deltok hovedsammenslutningene gjennom den ordinære høringsrunden.

I samme komplekset inngår også et utvalg som skulle utrede hvilken rolle, hvilken oppgave og hvilken sammensetning styrer for forskjellige statlige virksomheter burde ha (NOU 1991:26). Utvalget ble også oppnevnt i august 1990. Kartellet var ikke direkte representert, men Landsorganisasjonen brukte muligheten til å oppnevne ett medlem i utvalget. YS-S på sin side var representert med en observatør i utvalget.

AF kom ikke på noe tidspunkt med noen eksplisitt vurdering av betydningen av disse utvalgene, eller deltakelsen i utvalgene, utover de kommentarene organisasjonen ga uttrykk for i høringsuttalelsene. Kjentetegnet ved AF sin deltakelse var primært at den var av administrativ karakter. Så også for Hermansenutvalget hvor Generalsekretær Knut Bartnes deltok på AFs vegne.

Kartellet derimot, hadde innsigelser mot den måten omorganiseringer skjedde på og hvilke effektiviseringsgrenser som burde settes med hensyn til kvalitetssikring og sysselsetting. Kartellet hadde på dette området utstrakt formelle og uformelle kontakter med berørte departementers politiske ledelse. Kartellets representant i Hermansenutvalget var hele tiden fra Norsk Tjenestemannslag. Da lederen i NTL på dette tidspunktet, Dagfinn Habberstad, gikk av i 1988 ble nestlederen i NTL, Aud Watnebryn, umiddelbart oppnevnt til å sitte i utvalget.

I forbindelse med tilknytningsformkomplekset generelt, og særlig i forlengelsen av innstillingen fra Hermansenutvalget, arbeidet også Kartellets arbeidsutvalg aktivt overfor de politiske partiene sentralt og deres stortingsgrupper. I denne forbindelse ble det opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra Kartellet, de berørte forbundene og Arbeiderpartiets stortingsgruppe. I tillegg til møter i denne arbeidsgruppen ble det avviklet møter med ledelsen i flere av de politiske partienes

stortingsgrupper (unntatt Høyre og Fremskrittspartiet). Uttalelse i saken fra Kartellets representantskapsmøte i 1990 ble også sendt alle stortingsgrupper. Ut over dette ble det arbeidet på det uformelle plan overfor de politiske partienes ledelse. Resultatet av dette arbeidet var etter Kartellet oppfatning større forståelse for deres holdninger.¹⁰⁵ I forbindelse med spørsmålet om tilknytningsformer etablerte Kartellet også et samarbeid med en egen ad-hoc gruppe innenfor Arbeiderpartiets stortingsgruppe i 1989-1990. I en generell kommentar uttalte Kartellet at omorganiserings- og tilknytningsspørsmål fortsatt stod sentralt, og at Kartellet hadde vært høringsinstans i flere saker vedrørende offentlig sektor. Regjeringen hadde dessuten vist fasthet når det gjaldt tilknytningsformer for statlige virksomheter, og hadde i tillegg vist forståelse for Kartellets framlegg.¹⁰⁶

Av disse mulighetene for å påvirke sentrale forvaltningspolitiske utredninger ble Hermansenutvalget fremhevet som den sentrale av YS-S. Organisasjonens representant var forbundsleder Anni Milward. Utvalget ble i utgangspunktet definert og presentert som viktig. Sentrale personer og organisasjoner skulle delta, og bare det at YS-S fikk delta i en slik sammenheng var av avgjørende betydning. YS-S representanten oppfattet utvalgsarbeidet som en prosess, hvor "slåsshanene" var lett å plassere. I forhold til de andre hovedsammenslutningene oppfattet representanten sin rolle som mer å spille på lag med andre. Representanten oppfattet seg selv som "modernist" og endringsorientert både i forhold til utvalget og i forhold til YS-S offisielle standpunkter. Representanten oppfattet derfor ikke arbeidet og gjennomslaget i selve utvalget som det største problemet.

Representanten snudde problemstillingen på hodet, og oppfattet at hun "satt i forhandlinger med sine egne mer enn i utvalget". Kunnskapsgrunnlaget internt i YS-S var etter representantens mening dårlig opparbeidet. Organisasjonen hadde ikke noen klar strategi, eller noen klare ideer for fremtidens forvaltningspolitikk. Det helt sentrale for YS-S, uttrykt både innenfor og utenfor den interne referansegruppen knyttet til utvalgsarbeidet, var å beskytte og bevare aspekter ved lov- og avtaleverket, spesielt tjenestemannsloven og stillingsvernet. Referansegruppa så det som viktig å være skeptisk med fokus på de arbeidsrettslige forholdene.

Det interne arbeidet har av flere intervjupersoner i YS-S blitt karakterisert som en læringsprosess, hvor dette utvalgsarbeidet var et "startpunkt". Det var ingen problemfri prosess å få innspill fra referansegruppa med representanter fra alle

forbundene, men representanten fikk etter eget utsagn både støtte og konkrete innspill gjennom utvalgsarbeidet.¹⁰⁷

I utvalget som så på bruken av styrever var YS-S bare representert med en observatør. YS-S sin representant oppfattet utvalgsarbeidet som avgrenset og lite kontroversielt. Det hadde i tillegg vært nokså enkelt å oppnå enighet, og få gjennomslag for egne forslag. Dette arbeidet hadde også vært lettere å ta med seg tilbake til YS-S, og det var ingen interne problemer i denne sammenheng.¹⁰⁸

2000-tallet: sykehus, universitet, selskaper og statlig eierskap.

De fire siste utredningene som i særlig grad dreide seg om fristilling og ulike tilknytningsformer ut over på 2000 tallet var sykehusreformen med regjeringen Stoltenberg (Ap) i spissen, innstillingen fra Ryssdalutvalget om ny lov for universiteter og høyskoler (NOU 2003: 25), Sandutvalgets innstilling som fikk tittelen ”Mellom stat og marked” (NOU 2003: 34), og spørsmålet om statlig eierskap (St.meld. nr. 22 [2001 – 2002]; NOU 2004: 7).

Sykehusreformen.

I Stoltenberg-regjeringens tiltredelseserklæring varslet statsministeren at fornyelse av offentlig sektor sto høyt på regjeringens dagsorden. I juni 2000 lovet statsministeren i en tale å etablere en modell for mer robust og mer effektiv sykehusdrift. Det skulle bli en reform av sykehusenes drift, finansiering og organisering. De milepælene som den politiske ledelse selv opererte med i den videre prosessen var:

”12 november 2000: Vedtak på Aps landsmøte om at sykehusene overføres til staten og organiseres i statlige foretak.

18 januar 2001: Høringsnotat om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten med forslag til lov om helseforetak.

6.april 2001: Forslag til lov om helseforetak.

6.juni 2001: Odelstingets behandling av lov om helseforetak.

6.juli 2001: Regjeringen fastsatte administrasjonssteder, utpekte styrever og fastsatte arbeidsgivertilknytning for de regionale helseforetakene.”

(Odinarkiv – Sosial- og helsedepartementet, Standardforedrag om sykehusreformen) (<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/shd/2001/annet/030071-990064/dok-bn.html>, siste utskrift 11.06.04)

På litt over ett år var reformen på plass. Da fikk regjeringen med helseminister Tore Tønne i front vedtatt en ny lov om helseforetak i Stortinget. Hoveddimensjonene i loven var skifte fra fylkeskommunalt til statlig eierskap av fylkessykehusene, at sykehusene skulle skilles ut fra forvaltningen og organiseres som egne helseforetak,

og at det skulle opprettes fem regionale helseforetak under Sosial- og helsedepartementet for å ivareta statens rolle som eier overfor sykehusene. Reformen hadde i seg både sentralisering (eierskapsskifte) og desentralisering (fristilling fra politisk sentrum) av makt og ansvar.

Reformprosessen kunne tolkes som uttrykk for ulike faser i en beslutningsprosess, og var kjennetegnet av stort tempo, sterk politisk styring, omfattende debatt, og stor aktivitet og motstand fra mange organisasjoner og aktører (Herfindal 2004)¹⁰⁹. Initiativet fra Stoltenberg var ikke bredt forankret i egen partiorganisasjon. Denne første initiativfasen sommeren 2000 var derfor først og fremst preget av en intern og ledelsesdrevet prosess i Arbeiderpartiet, og hvordan partiledelsen fikk vedtatt reformen i både sentralstyremøtet og landsmøtet. Prosessen var ikke knyttet til omfattende samtidige utredninger eller analyser i verken departement eller partiorganisasjon, men baserte seg til dels på tidligere utredninger, stortingsmeldinger og lover.¹¹⁰ Allerede i denne fasen kom det til syne konfliktlinjer som ville prege prosessen, og det var særlig aktører med sentrale posisjoner i både fagbevegelse og parti som uttrykte kritikk og motstand. Samtidig var LO lederen (Yngve Hågensen) blant de som støttet reformen fra starten. I Arbeiderpartiet ble dette også en strid om fylkeskommunenes framtid, i tillegg til at prosessens lukkede form ble oppfattet å være i strid med etablerte tradisjoner og arbeidsmåter. Noe på tvers av prinsipielle standpunkter for og i mot kom det raskt til uttrykk en mer pragmatisk holdning som innebar at viss det først skulle skje så måtte det skje raskt av hensyn til stabilitet og mulig usikkerhet.

Vinteren 2000-2001 ble det utarbeidet et høringsnotat av Sosial- og helsedepartementet som hadde til hensikt å reise reformforslagets viktigste spørsmål. Høringsnotatet fikk seks ukers høringsfrist. Det var ”Departementets vurdering [...] at det er viktig med en rask gjennomføring av reformen fordi en lang periode med usikkerhet omkring spørsmål som er knyttet til eierskap, ville være uheldig både for brukerne, eierne og de ansatte i spesialisthelsetjenesten” (Ot.prp.nr.66 2000-2001, s. 1). En rimelig tolkning vil derfor være at det var primært gjennom høringsuttalelser i denne sammenheng, og gjennom sine hovedorganisasjoner, at hovedsammenslutningene fikk tilgang til muligheten for respons i den formelle beslutningsprosessen.

Motstanden til reformen var markert, og kunne først og fremst lokaliseres til noen av de mest berørte forbundene, og til politiske og andre miljøer i Tromsø

spesielt¹¹¹. Skillelinjene mellom fagorganisasjonene fulgte gamle tradisjoner, hvor AF og Den norske legeförening som tidligere sentralt AF-medlem var for en statlig overtakelse og foretaksorganisering som organisasjonsmodell. Tjenestemannsorganisasjonene ellers (forbund, LO/Kartellet, YS/YS-S) var alle relativt positive til statlig overtakelse, men sterkt kritiske til foretaksorganisering som modell, og ikke minst til reformprosessens organisering.

LO's delaktighet og kritikk satt imidlertid langt inne etter de mest bastante motstandernes mening, og det var først under utformingen av LO sin høringsuttalelse på et møte i LO-sekretariatet 12. mars 2001 at en uttalelse i sammenheng med reformen ble mer spisset og aktivt handlingsorientert. Det innebar aktiv stillingtagen mot foretaksorganisering og meget sterke anmodninger om å fjerne alle mulige åpninger for privatisering (Herfindal 2004, s. 101).

De uformelle prosessene, og for eksempel bruken av det faglig-politiske nettverket mellom Ap og LO/LO Stat har ikke vært undersøkt, men et utdrag fra LO sin høringsuttalelse indikerte uansett ikke stort gjennomslag i organiseringen av reformprosessen. LO mente at det "høye tempoet i gjennomføringen av reformen øker risikoen for feilvurderinger.[...] Den korte fristen har gitt små muligheter for reell medvirkning i høringsrunden fra de ansatte [...] og begrenset anledningen for forbundene og LO å gå i dybden i de spørsmål som reises i høringsnotatet" (s. 4). Oppfatningen i LO var imidlertid at reformen allerede var godt forankret i Arbeiderpartiet, ikke minst gjennom sterke føringer fra partiledelsen. YS/YS-S delte de samme kritiske oppfatningene til reformprosessens organisering, og mulighetene for påvirkning og gjennomslag.

I perioden hvor Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) om helseforetaksloven skulle behandles og vedtas våren 2001 ble ikke motstanden mindre. Særlig stor spenning ble knyttet til LO kongressen i mai samme året. Kongressen gjentok synspunktene som LO hadde uttrykt tidligere, mens statsministeren i sin tale til kongressen forsvarte regjeringens opplegg. Stoltenberg ble sterkt kritisert for å se bort fra LO sine synspunkter, og mange forbundsledere mente at han satte det faglig-politiske samarbeidet på spill. Et synspunkt som også ble støttet av Norsk Tjenestemannslag (NTL), det største forbundet i LO Stat. Statsministeren forsvarte det hele:

"Det er klart at det spiller en rolle hva LO sier. Men AP har gjort et veldig klart vedtak om sykehusene. Det er en ærlig sak at LO er uenig med foretaksmodellen vi går inn for. Men vi vil forsøke å få flertall på Stortinget for vår eiendomsmodell" (Dagsavisen 07.05.2001).

LO kongressen fattet et vedtak mot reformen, og som byggde på LO-sekretariatets uttalelse tidligere i prosessen. Det ble foreslått fra Norsk kommuneforbund at alle innvendingene skulle uttrykkes som absolutte forutsetninger for gjennomføring av reformen, og som ville ført til at LO forpliktet seg til aktivt å motarbeide reformen også etter vedtak i Stortinget. Den mest markante endringen fra tidligere uttalelse var at LO kongressen stilte som absolutt krav at de ansattes vilkår skulle sikres (Herfindal 2004, s.122). På dette punktet nådde de også i noe større grad fram. I Ot.prp. nr.66 (2000-2001) om helseforetaksloven ble organisasjonene eksplisitt hørt i den forstand at noen av de problemer og den generelle kritikk som enkelte av organisasjonene kom med ble forsøkt ivaretatt gjennom et eget punkt om forhold vedrørende de ansatte. Arbeidsrettslige forhold, arbeidsgivertilknytning, forholdet mellom partene og pensjoner ble knyttet til presiseringer og til dels konkrete løsninger.

Både LO og Norsk kommuneforbund arbeidet direkte overfor Stortinget og komiteen som behandlet reformen. Lederne i begge organisasjonene, henholdsvis Gerd-Liv Valla fra LO og Jan Davidsen fra Norsk Kommuneforbund, oppsøkte også de ulike partiene på Stortinget. De ønsket å få fram LO sitt vedtak på kongressen, men også at Arbeiderpartiet skulle forhandle med sentrumpartiene istedenfor med Framskrittspartiet og Høyre (Ibid., s. 128). Senere på 2000-tallet har en fra ulike organisasjoner og nivå i både LO og YS systemene uttalt seg kritisk og bekymret om iverksettingen av sykehusreformen og tilstanden i sykehusvesenet.

NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler.

I september 2003 avga Ryssdalutvalget sin innstilling, NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler. Denne utredningen var ikke generelt orientert mot tilknytningsformproblematikken, men baserte seg på Utdannings- og forskningsdepartementets ønske om at lovarbeidet på sektoren tok utgangspunkt i en mer grunnleggende vurdering av statlige universiteter og høyskolars organisering, og av departementets styring av institusjonene. Utredningen inngikk dessuten i en omfattende reformprosess for sektoren som ble påbegynt mot slutten av 1990-tallet.¹¹²

Hovedsammenslutningene var ikke representert i utvalget, men den ble sendt ut på vanlig høring. Tidlig i prosessen avholdt også Ryssdalutvalget en heldagshøring med organisasjonene.¹¹³ Alle hovedsammenslutningene og berørte tjenestemannsorganisasjoner var svært synlige i disse sammenhengene.

Organisasjonene deltok aktivt som høringsinstanser, og mobiliserte til dels ganske kraftig på ulike måter på forskjellige arenaer. Det var mye direkte kontakt og arbeid gjennom nettverk, både i forhold til forvaltningen og det politiske miljøet. En av flere meget synlige aktører var LO Stats største forbund i statssektoren, Norsk Tjenestemannslag. Et utdrag fra et ”temaflak” om ”Høgre utdanning og forskning” produsert i 2003 får stå som denne organisasjonens, også som representant for LO Stat, konkrete respons og handlingsorientering i denne prosessen:

”Kampen mot markedskreftene – Vi står midt oppe i en politisk kamp om viktige veivalg for utdannings- og forskningssektoren. Kampen står mellom to helt ulike syn på hvilken rolle høyere utdanningsinstitusjoner, og spesielt universitetene skal ha.”

NOU 2003: 34 Mellom stat og marked.

I forbindelse med den neste sentrale utredningen er det bare den formelle organiseringen som kort omtales.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte i august 2002 et utvalg for å utrede behovet for, og hensiktsmessigheten av, statsforetakformen og alternative selskapsformer for statlige virksomheter. Utvalget ble satt sammen som et rent ekspertutvalg uten at hovedsammenslutningene eller andre aktører var inne i bildet. Det ble imidlertid opprettet en referansegruppe, men bare med representanter fra departementene. Utvalgets arbeid var preget av omfattende møtevirksomhet. I tillegg til egne møter, også med inviterte fagpersoner utenfor utvalget, ble det også arrangert egne møter med representanter for ledelsen i et utvalg av statsforetak og statlig eide selskaper.

Mandatet for utredningen var organisasjonsrettslig, men beskrivelsen av det forvaltningspolitiske feltet var sterkt preget av utvalgets tolkning av at den økonomiske diskursen dominerte politikkområdet. At dette var et rent ekspertutvalg kom også til uttrykk ved at arbeidet i utvalget hadde vært preget av at det bestod av to økonomer, en statsviter og to jurister. Disse fagdisiplinene ga grunnlag for ulike faglige perspektiver med tilsvarende ulike faglige begreper og vurderinger. Utvalget var av den oppfatning at disse perspektivene var viktige for feltet, og var forsøkt inkludert i utredningen og dens anbefalinger (NOU 2003: 34).

Statlig eierskap.

Spørsmålet om statlig eierskap var også en side ved tilknytningsformkomplekset som ble satt på dagsorden på 2000-tallet. Dette skjedde først gjennom Stortingets behandling av St.melding nr.22 (2001 – 2002), og senere gjennom Statseierskapsutvalgets innstilling (NOU 2004: 7). Hovedsammenslutningene så ikke ut til å ha noen delaktighet i disse prosessene ut over høringsuttalelser. LO viste imidlertid særlig omfattende interesse for eierskapsområdet på vegne av kartellene og sine forbund. Både gjennom sin høringsuttalelse og meget omfattende vedlegg til denne sendt til Stortingets Næringskomité i mai 2002. LO sitt innspill mot stortingsmeldingen var i samsvar med Stortingets vedtak om å be ”Regjeringa setja ned eit hurtigarbeidande utval for å få ein brei gjennomgang med sikte på ei betre organisering og forvaltning av det statlege eigarskapet” (NOU 2004: 7, s. 1).

5.3.4 Reform- og personalpolitiske rammer.

Med reform- og personalpolitiske rammer menes reformer som var sentrale for å etablere rammer for utformingen og gjennomføringen av reformer i framtiden, og reformer som mer spesifikt hadde til hensikt å endre eller etablere nye personalpolitiske ordninger og rammer. De sentrale etikettene for tre slike reformer var lønssystem, arbeidsgiverorganisering og trygghet under omstilling.

Statens lønnskomite av 1988.

I 1988 ble det nedsatt et partssammensatt utvalg som ble hetende ”Statens lønnskomite av 1988”. Utvalget kom som et resultat av et gjensidig krav om revisjon av lønssystemet fra både arbeidstager- og arbeidsgiversiden. Konkret var det imidlertid Kartellet som stilte krav om en ny lønnskomité ved lønnsoppgjøret 1988. Et krav de andre hovedsammenslutningene stilte seg bak. Dette resulterte i en avtale om å gjennomgå lønssystemet i staten (Savland 1995).

Utvalget som ble satt ned var sammensatt av fem representanter fra arbeidsgiverne og fem fra arbeidstakerorganisasjonene. Komiteens mandat ble sendt ut på høring, og etter at tilbakemeldinger var gitt fra blant annet Kartellet, ble det vurdert som greit nok (Savland 1994, s. 63).

Kartellet var representert med kartelleleder Nils Totland, som ble etterfulgt av den nye kartellederen Terje Moe Gustavsen sommeren 1990, og nestleder Berit Tolg.

Kartellet oppfattet seg selv som en pådriver i denne saken, og det ble oppfattet som normalt at Kartellet hadde to representanter i slike utvalg (Ibid., s. 68).

YS-S lederen, Erling Petter Roaldsvik, tolket det som skjedde i komiteen som et uttrykk for at det var total uenighet om hva en ville frem til, og dette var etter hans mening et problem. Det ble etter YS-S lederens mening dannet en del "merkelige" koalisjoner, men også at YS-S fikk stort gjennomslag for organisasjonens forslag. Han mente at dette kanskje var noe overraskende ut fra forventninger om motstand mot større alternativer og lokale forhandlinger. Dette gjorde at de kunne legge innstillingen inn som tariffkrav. YS-S brukte etter lederens oppfatning utvalget til å lage systemet, og leverte allerede på første møte en ideskisse for hvordan de kunne tenke seg at det skulle se ut. YS-S fikk etter hans mening 70 % medhold når komiteen leverte innstillingen, og når systemet ble revidert i 1994 var lederens påstand at de nå var oppe i 85 % medhold. En observasjon han mente underbygget dette var at Berit Tolg fra Kartellet, på oppsummeringsmøte i komiteen, var skuffet over at de hadde måttet diskutere YS-S` premisser og forslag. Strategien var å få med seg andre i en koalisjon. Han oppfattet at Kartellet og AF stod på ulike ytterpunkter, men at alle fant noe de fikk et eierforhold til.¹¹⁴

AF var representert med lederen i AF, Harry Martin Svabø. For første gang var AF tungt politisk representert i forvaltningspolitisk sammenheng. Når han var hindret fra å delta i arbeidet møtte i hans sted forhandlingssjef Per Engebretsen. Internt i AF berømmes spesielt Engebretsens innsats i utvalgsarbeidet, men i den studien som er foretatt av hele prosessen i forbindelse med komitearbeidet blir andre aktører mer fremhevet. Mest eksplisitt blir AF omtalt i forbindelse med at de også la fram et eget forslag til nytt lønnsystem (Savland 1994, 1995).

Den tradisjonelle, eller det som kan omtales som den dominerende *interessekoalisjonen* i lønnspolitiske saker bestod av det gamle Personaldirektoratet, senere Arbeidsgiveravdelingen (AgA), Kartellet og delvis YS-S (Lægneid 1995). I denne konkrete sammenhengen så dette ut til å delvis følge det samme mønsteret, men at AF på den andre siden inntok en innholdsmessig allianse med representanter for arbeidsgiversiden og Finansdepartementet (Savland 1995).

Lønnskomiteens arbeid gikk fra en optimistisk start, og forsøk på analytisk problemløsning via en stillstandsperiode, og over i en forhandlingsperiode. I den siste av disse tre fasene var prosessen preget av forhandlinger og kompromisser. Det var kryssende konfliktlinjer i komiteen, som både gikk mellom arbeidstaker- og

arbeidsgiversiden, og mellom de ulike hovedsammenslutningene og mellom ulike representanter fra arbeidsgiversiden (Savland 1995, s. 226). Komiteens leder karakteriserte prosessen i samme retning:

”Statens Lønnskomites største utfordring lå i å avveie slike kryssende hensyn mot hverandre samtidig som man skulle komme fram til et system som harmoniserte med et moderniseringsarbeid som finner sted i staten. Forslaget er derfor et kompromiss mellom ulike interesser og ønskemål. Alle medlemmene har måttet gi avkall på en del prinsipper og hjertesaker for å komme fram til et enstemmig forslag (Fosheim 1991, s. 283 i Savland 1995, s. 229).

Kartellet ble imidlertid oppfattet som en sentral aktør. Kartellets leder (Nils Totland) ble av noen av deltakerne i komiteen ansett som en meget viktig person for arbeidet. Han hadde gjennomslagskraft som leder for den største av hovedsammenslutningene, men også i egenskap av en person med lang erfaring i lønnsaker. Kartellet ble oppfattet å ha en markert rolle i prosessen (Savland 1994, s. 74). Blant annet ble Kartellets skisse til en forenklet lønnsplan, som allerede ble lagt fram høsten 1989, sentral for den endelige løsningen. I den siste og avgjørende forhandlingsfasen viste også Kartellet seg som en aktør med stor innflytelse da representanten fra Televerket trakk seg fra lønnskomiteen noen uker før innstillingen ble levert. Komiteen tillot ikke en særuttalelse fra representanten som gikk på tvers av komiteens uttalte kompromisser. Frykten for at Kartellet ville protokollere de ønsker og krav som ikke var ivaretatt i innstillingen var en sentral begrunnelse. Kartellet måtte imidlertid åpne for enkelte sider ved lederlønsproblematikken, og var den av hovedsammenslutningene som fikk visse vanskeligheter med å få gjennomslag for innstillingen i egne rekker (Savland 1995).

Arbeidsgiverorganisering i staten.¹¹⁵

I september 1987 rettet Kartellet en henvendelse til FAD hvor en ba om at det nå kom forrang i arbeidet med å etablere en offentlig arbeidsgiverforening. Kartellet pekte på flere forhold som kunne begrunne en endring i statens arbeidsgiverorganisering. Generelt økte interessen for arbeidsgiverspørsmålet rundt de fristilte statlige virksomhetene i hovedsammenslutningene ettersom lønnsoppgjørene både i 1987 og 1989 ble oppfattet som lite strukturerte. Den opprinnelige ideen fra Kartellet og YS-S om en felles arbeidsgiverorganisasjon i staten ble forlatt til fordel for økt press for å få til en egen arbeidsgiverorganisasjon for ”den fristilte staten”. Det ble blant annet vist til anbefalingen om å få utredet dette i Hermansenutvalgets innstilling. Arbeidet for en slik arbeidsgiverforening fortsatte samtidig som etablerte tilknytningsformer ble utredet, utfordret og endret. Det ble en dobbelt kamp for mange av tjenestemannsorganisasjone,

både mot en større grad av fristilling og en kamp for at de som allerede var fristilt skulle samles i en egen arbeidsgiverforening (Halvorsen 1996).

I 1991 nedsatte regjeringen Brundtland (III) Hollerutvalget, med mandat til å utrede en egen arbeidsgiverforening for de fristilte statlige virksomhetene. Utvalgets arbeid skulle imidlertid foregå uten representanter fra arbeidslivets organisasjoner eller relevante nærings- eller industridepartement. Grupper som hadde vært representert ved tidligere utredninger i tilsvarende sakskompleks. Forut for nedsettelsen av Hollerutvalget ble det imidlertid avholdt et møte med hovedsammenslutningene. Hensikten med møtet var å informere organisasjonene om planene for en arbeidsgiverorganisasjon, slik at misnøyen ved omorganiseringen av Personaldirektoratet noen år tidligere kunne unngås. I mandatet het det at utvalget skulle ta hensyn til brukernes behov, og derfor ble det gjennomført både spørreundersøkelser og egne høringsmøter med potensielle medlemsorganisasjoner og hovedsammenslutningene.

Etter at Hollerutvalget hadde levert sin innstilling ble den ikke umiddelbart fulgt opp av den politiske ledelsen. Holdningen var at dette måtte de fristilte virksomhetene selv ta stilling til, og at deres initiativ var viktig for videre framdrift. Blant enkelte av hovedsammenslutningene var det imidlertid stor aktivitet. Posisjonene lå til dels i ytterpunktene: AF var blant de som ikke så behov for en ny arbeidsgiverforening, YS (YS-S) og LO var blant de som var positive til frivillig medlemskap i en fullt utbygget organisasjon, og Kartellet var den eneste organisasjonen som ville ha en fullt utbygget organisasjon med tvungent medlemskap.

Kartellet oppfattet seg selv som pådrivere i denne saken, og var fornøyd med at en arbeidsgiversammenslutning skulle utredes og til slutt ble opprettet. Kartellet hadde deltatt på høringsmøtene arrangert av utvalget (NOU 1992:11), og høringsuttalelse i saken ble sendt AAD sommeren 1992. Kartellet ville satse på det politiske arbeidet i etterkant av utredningen, og deltok derfor bare på høringsmøtene i den innledende runden. Dette politiske arbeidet skjedde i det faglig-politiske nettverket mellom Arbeiderpartiet og LO/Kartellet. Arbeidsgiverorganisering var et aktuelt spørsmål i flere sammenhenger. Parallelt med det offentlig oppnevnte utvalget satte Samarbeidskomiteen LO/Ap ned en arbeidsgruppe som skulle utrede samordningen av den offentlige (stat og kommune) arbeidsgiverfunksjon. Kartellet var representert med lederen, Terje Moe Gustavsen.¹¹⁶ I sum resulterte disse prosessene i at den samme samarbeidskomite på høsten 1992 utarbeidet en fagpolitisk handlingsplan.¹¹⁷ Et av hovedpunktene i denne planen var at det så snart som mulig skulle opprettes en offentlig arbeidsgiverforening

for de fristilte virksomhetene. Dette ble et avgjørende politisk dokument som avklarte forholdet mellom Arbeiderpartiet og LO/Kartellet om hva de skulle gjøre. Blant de sentrale aktørene den gangen, som Terje Moe Gustavsen (som Kartelleder) og Gerd Liv Valla (som statssekretær ved Statsministerens kontor), ble handlingsplanen oppfattet som det viktigste dokumentet i hele prosessen i forhold til etableringen av en arbeidsgiverforening.¹¹⁸ Betydningen ble også bekreftet av den nye statsråden i Administrasjonsdepartementet, og som betegnet planen som en politisk forpliktelse fra regjeringens side.¹¹⁹

Planen var, ifølge de vurderinger som Kartellet foretok, nødvendig for å holde spørsmålet om en arbeidsgiverforening på dagsorden. Prosessen måtte drives i spenningsfeltet som var oppstått mellom uvillige fristilte virksomheter, et Administrasjonsdepartement som var klar over at det var stor motstand mot en arbeidsgiverforening blant de fristilte virksomhetene og derfor ikke ville prioritere dette, en presset regjering, og utålmodige tjenestemannsorganisasjoner. Målet fra den politiske ledelse om en avklaring før jul 1992 holdt ikke, og problemene viste seg å være større enn først antatt. Etter at samarbeidskomiteen LO/Kartellet og Ap nok en gang behandlet temaet på et møte i januar 1993 ble det opprettet en arbeidsgruppe bestående av flere statssekretærer.¹²⁰ Hensikten med statssekretærutvalget var å aktivisere og definere en politisk prosess som ga rom for anbefalinger, koordinering og beslutninger.¹²¹

Den kritiske holdningen blant virksomhetene ble tonet ned når det ble klargjort at det var de selv som skulle bygge opp foreningen og føre dens politikk. Når premissene var klarlagt ble det arbeidsgruppens oppgave å selge ideen til virksomhetene, og kartlegge motstanden nærmere. Gjennom urvalgets arbeid og møtevirksomhet kom det fram at det ikke ville være nødvendig med noe direkte tvang. Det var mange personer i både forvaltningen, blant politikere og i virksomhetene som nå mente at det var fornuftig å opprette en arbeidsgiverforening. Regjeringen fattet beslutningen om etablering av en arbeidsgiverforening i august 1993. Det ble lagt opp til at det skulle være obligatorisk medlemskap i foreningen for de virksomhetene som departementet bestemte, men virksomhetene kunne gå frivillig inn fremfor å vente på at fagdepartementet skulle benytte retten som eier av virksomheten til å tvinge virksomhetene inn. Det var imidlertid opp til departementene å iverksette medlemskap for de underliggende virksomhetene. Alle virksomheter som i fremtiden ble etablert eller fristilt skulle automatisk bli medlem av arbeidsgiverforeningen. Etableringen bar dermed preg av litt mer tvang enn salgsargumentene hadde lagt opp til, og var ikke et resultat av

virksomhetenes behov alene. Mange av hoveddimensjonene ble definert politisk og gjennom arbeidet i AD. Enkelte virksomheter reagerte også på at LO (Kartellet) i så stor grad hadde vært med på å legge premissene for en ny arbeidsgiverorganisasjon i forhold til det ledelsen og styrene i de ulike virksomhetene dette var aktuelt for hadde fått uttale seg om (Halvorsen 1996, s. 106).

YS-S hadde orientert seg mot dette spørsmålet over mange år. Spørsmålet om en styrking av statens arbeidsgiverfunksjon ble blant annet brakt på bane i forbindelse med Syse-regjeringens arbeid med en personalmelding for statlige virksomheter. YS-S hadde tidligere beklaget at den forrige regjering ikke fulgte opp dette arbeidet, og hovedsammenslutningen tok opp igjen saken da YS-S i 1989 ga uttalelse vedrørende NOU 1989:5. Arbeidet med arbeidsgiverorganisering i staten ble intensivert fra YS-S sin side fra 1988 og fram til at NOU 1992:11 forelå, og NAVO prosessen var i gang. YS-S kom med flere innspill i hele denne tiden. Både som høringsinstans, gjennom høringsmøter, og på andre måter.¹²² I YS-S var oppfatningen at det uten NAVO ville vært politisk problematisk å opprettholde fristillingsprosessen i staten.

AF hadde etter egen vurdering vært aktive i dette spørsmålet i hele perioden. Henvendelsene fra AF til departementet var både knyttet til høringsuttalelser i sammenheng med arbeidsgiverrelaterte saker på den offentlige dagsorden,¹²³ og til egne initiativ. Organisasjonen henvendte seg blant annet til statsminister Syse (H) i en tidlig fase, og senere til politisk ledelse i AD i prosessen som endte opp med etableringen av NAVO.¹²⁴

Alle hovedsammenslutningene var til slutt med å forhandle fram, og få etablert, et avtale- og forhandlingssystem i NAVO området. Resultatet ble et nytt forhandlingssystem. Første del av en hovedavtale ble fremforhandlet i løpet av 1994, og skulle legges til grunn for lønnsforhandlingene i 1995. Avtalene skulle så revideres etter oppgjøret, slik at den endelige Hovedavtalen ikke forelå før i desember 1995. En hovedavtale som ble likelydende for Kartellet, YS-S og SAN (Sammenslutningen av akademikere i NAVO), som hadde forhandlingsrett på vegne av AF.

Forhandlingssystemet og tariffstrukturen for NAVO ble forskjellig fra andre, og ble en hybrid mellom det private og statlige tariffområdet. Forhandlingssystemet ble bygget opp som en trestegs prosess for inngåelse av overenskomst. I det første skulle NAVO og hovedorganisasjonene definere premisser og rammevilkår. Det andre skulle være forhandlinger mellom partene i den enkelte virksomhet, og i det tredje skulle NAVO og hovedorganisasjonene sy sammen resultatet fra de to første stegene

til et samlet resultat for NAVO sektoren. Konfliktgrunnlaget var utfallet av de tre stegene samlet, og det var dette som var grunnlaget for mekling og arbeidskamp. Resultatet bidro til å definere viktige dimensjoner i rammene for den fristilte stat, og sikret hovedsammenslutningenes posisjon, rolle og funksjon som sentral forhandlingsaktør.

Omstilling under trygghet.

Denne prosessen tas opp i sin fulle bredde i en egen casestudie i et senere kapittel (jfr.kap.7). I dette avsnittet er hensikten bare å identifisere de tre hovedformene for deltakelse som var aktuelle i etableringen av retningslinjene for omstilling under trygghet: tarifforhandlingene, partssammensatte utvalg, og uformell kontakt og bruk av nettverk.

Utgangspunktet var at hovedsammenslutningene i overgangen fra 1980 til 1990-årene så ut til å legge relativt større vekt på forhandlinger om andre personalpolitiske tiltak enn på lønn i hovedtarifforhandlingene. De store stridsspørsmålene dreide seg altså ikke bare lenger om lønn. Spesielt Kartellet og YS-S la i denne perioden stor vekt på trygghetstiltak for statlige ansatte (Savland 1994).

Dette hadde sammenheng med stramme økonomiske tider, men mest av alt ut fra et ønske fra disse hovedsammenslutningene om en utvidet dagsorden for reelle forhandlinger. Bak prosessen lå det også en klar oppfatning blant hovedsammenslutningene at Hovedavtalen ikke hadde vært et godt verktøy i omstillingssammenheng. Omstilling under trygghet var kravet, og det kunne ikke Hovedavtalen gi svar på. Derfor måtte dette kravet opp i tariffrevisjonen fordi problemstillinger på makronivå ikke kommer inn under Hovedavtalen.¹²⁵

Alle hovedsammenslutningene var så med på å fremme dette kravet om en trygghetsavtale under tariffoppgjøret i 1992. I den forbindelse avga regjeringen Brundtland III (Ap) en intensjonserklæring til hovedsammenslutningene. Bak denne erklæringen lå det relativt omfattende faglig-politisk arbeid fra Kartellets side inn mot regjeringen. I tillegg var det særlig YS-S som var aktiv i denne sammenheng. Resultatet ble nedfelt i Hovedtariffavtalen i staten for perioden 1992 - 1994. Partene ble enige om å utforme sentrale retningslinjer for hvordan de tilsatte skulle ivaretas under omstillinger. Arbeidet med den konkrete utformingen av retningslinjene skjedde delvis i AAD og delvis gjennom et partssammensatt utvalg der hovedsammenslutningene var representert. Retningslinjene ble godkjent i statsråd den 25.januar 1993. Oppfølging av

retningslinjene ble knyttet til hovedtarifforhandlingene. Utvalget avholdt tre møter, hvor utformingen av retningslinjene ble drøftet.

Selve forhandlingene forløp imidlertid ikke smertefritt. Det ble brudd og partene ble innkalt til tvungen mekling hos Riksmeklingsmannen, som tilslutt la fram en skisse til ny hovedtariffavtale. Hovedsammenslutningenes krav om en trygghetsavtale ble langt på vei innfridd gjennom at regjeringen avga en intensjonserklæring vedrørende omstilling under trygghet. Videre ble det i meklingsforslaget inntatt et eget punkt vedrørende omstillingsarbeidet i den statlige sektor.

5.3.5 Policydokumenter

Jeg velger å fremheve to stortingsmeldinger som noen av de mest sentrale policydokumentene på 1990- og 2000-tallet. Den første var St.meld. nr. 35 (1991-92) om statens forvaltnings- og personalpolitikk, og den andre var St.meld. nr. 17 (2002-2003) om statlige tilsyn. Begge stortingsmeldingene kan oppfattes som viktige i betydningen at de kunne representere sentrale ”momentum”, eller dreiepunkt, ut fra forventning om betydning for utviklingen av forvaltningen og forvaltningens institusjonelle rammer. I tillegg til denne gjennomgangen har jeg derfor valgt å gjøre stortingsmeldingen om forvaltningspolitikk til utgangspunkt for en mer dyptpløyende casestudie (jfr. kap.6).

St.meld. nr. 35 (1991-1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.

Denne stortingsmeldingen var et av de mest sentrale dokumentene vedrørende en mer samlet forståelse av de ulike forvaltningspolitiske delområdene på 1990-tallet. Alle hovedsammenslutningene ble i juli 1990 innkalt til møte i AAD for å drøfte hvilke personalpolitiske utfordringer statlige virksomheter ville stå overfor i årene fremover. Organisasjonene ble her oppfordret til å komme med innspill og synspunkter i anledning departementets arbeid med en stortingsmelding.

Kartellet var blant de organisasjonene som tok initiativ til en ny melding om statens personalpolitikk i et brev til statsråd i AAD, Kristin Clemet (H). Kartellet`s rolle i den videre meldingsprosessen så ut til å være todelt. For det første var Kartellet representert i NTL`s forvaltningsutviklingsutvalg, og for det andre kom organisasjonen med innspill overfor den politiske ledelsen i AAD og mot Arbeiderpartiets stortingsgruppe i sluttbehandlingen av meldingen. I NTL hadde de over lengre tid arbeidet med forvaltningspolitiske spørsmål, og hadde på dette tidspunktet et eget utvalg

med forvaltningsutvikling som sentralt arbeidsområde. Det ville føre for langt å komme nærmere inn på NTL's rolle her, men det var hevet over tvil at det faglig-politiske samarbeidet med NTL i spissen spilte en viktig rolle i prosessen knyttet til meldingen.¹²⁶ Når det gjaldt mulig gjennomslag og påvirkning ble det faglig-politiske samarbeidet oppfattet som sentralt og helt avgjørende for de aktørene som hadde dette som arbeidsverktøy. Dette gjaldt forvaltningspolitikk som det gjaldt andre politikkområder.¹²⁷

I et brev av 17. september 1990 redegjorde YS-S for sitt syn på noen sentrale problemstillinger i tilknytning til en fremtidig statlig personalpolitikk. YS-S tok utgangspunkt i et notat datert 9. juni 1990 fra Statens personaldirektorat i anledning et temamøte om personalpolitikk i staten. I forbindelse med å gjøre lover og regler mer brukervennlige var et overordnet mål for YS-S å styrke rettssikkerheten i den lokale personalforvaltningen, et aspekt som etter YS-S oppfatning hadde blitt viet for liten oppmerksomhet i fornyelsesdebatten.

Da Brundtlandregjeringen overtok høsten 1990 orienterte YS-S Tove S. Gerhardsen som den nye statsråden for Arbeids- og administrasjonsdepartementet om sine synspunkter, og samtidig ba YS-S om regjeringens synspunkter. Statsråden i AAD redegjorde for regjeringens syn på Geilokonferansen samme år. Hun fremholdt at arbeidet med meldingen ville fortsette. YS-S mottok et utkast til meldingen i mars 1992. I utkastet var det listet opp en rekke tiltak, blant annet på det personalpolitiske området som regjeringen ville arbeide videre med i samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene. YS-S deltok også i et høringsmøte med forbruker- og administrasjonskomiteen senhøstes 1992, men graden av påvirkning ble i større grad knyttet til at man forsøkte å komme i forkant gjennom brev til departementet. Høringsmøtet ble oppfattet som viktig, både ut fra muligheten det ga, men også ut fra vurderingen av Stortinget som et mer og mer sentralt "stoppested" for egne standpunkter.¹²⁸

I forbindelse med stortingsmeldingen om statens forvaltnings- og personalpolitikk ba AF om et møte med forbruker- og administrasjonskomiteen i Stortinget. Slike møter ble oppfattet som vanlig i forbindelse med stortingsmeldinger, og det ble avholdt et slikt møte sommeren 1992. I tillegg var sentrale personer i AF av den oppfatning at organisasjonen hadde vært i kontakt med departementet om meldingens innhold før den var ferdig fra departementets side. Selve møtet varte i tre kvarter, og AFs representanter oppfattet møtet positivt fordi komiteformannen, saksordføreren og de fleste av komiteens medlemmer var tilstede. AF sine

representanter var leder i AF-S, Svein Vikhals, forhandlingssjef Hans-Petter Sveia og spesialrådgiver Lars Wormdahl. Det ble overrakt et kort notat (en A4-side) til komiteen. AF representantene oppfattet å bli tatt alvorlig, og på grunnlag av samtalen og spørsmålene som ble stilt fra stortingsrepresentantene under møtet ble dette tolket som et godt møte. Dette var viktig for AF, fordi administrasjonen i organisasjonen oppfattet denne stortingsmeldingen slik at forvaltningspolitikk for første gang ble satt på den politiske dagsorden.¹²⁹

St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn.¹³⁰

En av de siste årenes viktigste forvaltningspolitiske saker, og en av de mest omtalte politiske sakene våren 2003 var reformer og utflytting av statlige tilsyn fra Oslo. Dette omfattende reform- og utflyttingsprosjektet ble presentert av regjeringen Bondevik II i St.meld. nr. 17 (2002-2003). Tilsynsmeldingen inneholdt hovedsakelig tre dimensjoner; selve tilsynsrollen, tilsynenes autonomi og tilsynenes geografiske relokalisering. Utflyttingsdimensjonen var den som tiltrakk seg mest oppmerksomhet, og som skapte de største politiske bølgene.

Både initiativ og utredningsfasen i meldingsprosessen bar sterkt preg av å være en styrt og lukket politisk prosess. Selve utredningsfasen ble organisert som et prosjekt utenfor linjen i departementet (AAD), som bestod av to heltidsansatte, og som rapporterte direkte til politisk ledelse.¹³¹ Det var få utenfor politisk ledelse og prosjektgruppen som hadde inngående kjennskap til innholdet, eller som ble invitert til å komme med forslag underveis i arbeidet. Berørte tilsyn og deres ansatte ble holdt utenfor i prosessen, ikke bare i første fase, men gjennom hele meldingsprosessen. Gjennom prosjektets top-down tilnærming bar da også meldingen strekt preg av den politiske konteksten den ble utformet i (Hommen 2003, s. 22 og 44).

Statsråden i AAD, Victor D. Norman, ble oppfattet som å ha en konfronterende linje utad, der prosessen måtte forholde seg til berørte parter og politiske omgivelser. Norman var ikke interessert i å la meldingens politiske prinsipper bli forstyrret eller ødelagt av motstand fra særinteresser, forvaltningen eller andre. Det at mulige politiske spenninger og konflikter som var til stede i utformingen av meldingen ikke fikk bryne seg mot alternative argumenter og interesser var nok en viktig forklaring på at det hele eksploderte i beslutningsfasen, og at enkelte forslag møtte stor politisk motstand (Ibid., s. 44).

Våren 2002 holdt regjeringen sitt første informasjonsmøte med hovedsammenslutningene. Organisasjonene ble der informert om regjeringens syn på tilsynsorganiserings grunnleggende problemer og utfordringer. Etter sommeren ble hovedsammenslutningene igjen invitert til et informasjonsmøte. Denne gangen var møtet mer konkret om hvilke områder tilsynsmeldingen ville fokusere på, og spørsmålet om utflytting kom fram i denne sammenhengen. I januar 2003 offentliggjorde regjeringen hele tilsynsmeldingen, men hovedinnholdet var allerede gjort kjent gjennom pressemeldinger i desember året før. Hovedsammenslutningene ble informert ”en halv times tid før statsministeren og statsråden for AAD holdt sin pressekonferanse”.¹³²

Da tilsynsmeldingen ble lagt fram møtte den raskt massiv motstand fra både berørte parter, tilsyn, opposisjonen på Stortinget og mange andre. I enkelte av tjenestemannsorganisasjonene var vreden stor. Lederen i Sentraladministrasjonens Tjenestemannslag sa det på følgende måte:

”Jeg har vært tillitsvalgt i sentraladministrasjonen i 25 år og aldri opplevd en statsråd som Norman. Uten å blunke vil jeg si at han er den klart verste statsråden vi har opplevd i alle disse 25 årene. Det gjelder uavhengig av regjering, parti og departement.”¹³³

Det ble organisert en rekke aktiviteter for å påvirke Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen og partigruppene, både fra de som motarbeidet og fra de som var positive. Protestene fra tilsynene og andre aktører var imidlertid massive. Både LO/Kartellet og YS/YS-S var synlige og aktive aktører i den påfølgende politiske prosessen. Både gjennom politiske uttalelser og pressemeldinger, men også gjennom direkte kontakt med det politiske miljøet. Det største forbundet i LO Stat, Norsk Tjenestemannslag, var den av tjenestemannsorganisasjonene som kom tettest på den politisk prosessen gjennom sin bistand til enkelte partier i komiteehandlingen.¹³⁴

Det generelle bildet var at tjenestemannsorganisasjonene med LO i spissen, støttet opp om sine medlemmer og var sterkt i mot flyttingen. De sentrale argumentene var menneskelige hensyn, kompetansebortfall, og at meldingens sentrale forslag ikke var godt nok utredet. Det at LO var så synlige i debatten la trolig et ekstra press på Arbeiderpartiet.

Komiteehandlingen bar preg av to sentrale arenaer. Den første var en åpen høring som komiteen besluttet å holde i februar 2003. Der fikk en rekke berørte parter

legge fram sine synspunkter i tillegg til at komiteens medlemmer stilte spørsmål. Siste del av komitebehandlingen bar imidlertid preg av å være en forhandlingsfase. Den andre arenaen var derfor de forhandlingene som oppstod mellom Ap og SV på den ene siden, og regjeringspartiene på den andre. Ap og SV valgte etter hvert å samordne sine standpunkter i saken, og gikk sammen som forhandlingspartnere. Hovedkravene var at de politiske styringsmulighetene ovenfor tilsynene skulle ivaretas, at de ansattes rettigheter skulle styrkes, og at flyttekostnadene skulle finansieres som egne poster over statsbudsjettet. I den løsningen som tilslutt kom på bordet var organiseringen av klagebehandlingen, og opprettelsen av uavhengig klagenemnd et viktig punkt. Avtalen mellom Ap/SV og regjeringspartiene var blant annet at instruksjonsretten og den etablerte klageordningen ikke skulle endres denne stortingsperioden, men eventuelt vurderes på ny etter det kommende valget.

Med den inngåtte avtalen mellom Ap/SV og regjeringspartiene, blant annet med det til følge at departementet fremdeles skulle stå for klagebehandlingen i saker som var besluttet i tilsynene, forsvant mye av innholdet i forslagene om tilsynenes autonomi. Balansen mellom politisk styring og politisk uavhengighet ble i større grad definert av forhandlingspartene utenfor regjeringen enn i regjeringen. I løpet av komitebehandlingen hadde særlig Ap og SV uttrykt frykt for at tilsynsmeldingen var bærer av en skjult agenda der privatisering og nedbemanning var egentlige målsettinger. Flertallet i komiteen fant det derfor nødvendig å presisere i meldingen at tilsyns- og forvaltningsoppgaver ikke kunne konkurranseutsettes eller privatiseres, og at dette fortsatt skulle være et offentlig ansvar.¹³⁵ Gjennom komitébehandlingen ble utflyttingsdelen stående igjen som den sentrale. Forslagene om endringer i klagebehandlingen ble utsatt til neste stortingsperiode. Endringer i instruksjonsretten ble også utsatt i påvente av lovforslag som skulle behandles individuelt for hvert tilsyn. Meldingens drøftinger rundt en klarere tilsynsrolle og ”single purpose organizations” skulle også utredes videre, og større endringer skulle igjen vurderes for hvert enkelt tilsyn av Stortinget. Forslaget om utflytting av 8 tilsyn, som berørte 900 ansatte, ble så vedtatt i Stortinget 6.juni 2003.

5.4 Institusjonelle perspektiver på respons gjennom deltakelse: faser og variasjoner

I denne avsluttende kapitteldelen om deltakelse som respons er hensikten for det første å foreta en oppsummerende analyse av hovedsammenslutningenes deltakelse i ulike faser. For det andre er det viktig å få fram variasjonene i hovedsammenslutningenes betingelser og muligheter, og egne vurderinger av dette fra sentrale aktører i hovedsammenslutningene. Selv om analysen bærer preg av å være teoretisk reflektert, og at fasene og variasjonene vil være forankret i de ulike teoretiske perspektivene på institusjonell respons, vil oppsummeringen også være relativt empirisk orientert. Noe av årsaken er at de to casekapitlene som følger er sentrale for bruken og drøftingen av de teoretiske perspektivene i sammenheng med analysen av sentrale beslutningsprosesser og deltakelse som styrings- og påvirkningsform.

5.4.1 Deltakelse i faser

Gjennom å organisere den første delen av analysen i faser har jeg forsøkt å ivareta to dimensjoner. For det første har faseinndelingen til dels en kronologisk og sekvensiell dimensjon, at fasene kan oppfattes som ulike sekvenser i utvikling over tid. For det andre bygger fasene på klare teoretiske og perspektivorienterte forankringer og forklaringer.

Den generelle observasjonen har imidlertid vært at hovedsammenslutningenes deltakelse på formelle-korporative arenaer var relativt lik organisasjonene i mellom. Utvalgsdeltakelsen har i utgangspunktet vært beskjeden fra alle organisasjonene, men alle brukte tilgangen til to tunge utvalg (NOU 1989:5 og NOU 1990:32). Både Kartellet og YS-S hadde også indirekte tilgang til styreutvalget (NOU 1991:26), noe AF ikke hadde. Alle hovedsammenslutningene har avgitt høringsuttalelse der de har fått muligheten i forvaltningspolitisk sammenheng, utenom ett tilfelle. AF ga skriftelig beskjed om at de ikke ville avgi noen uttalelse til lov om statsforetak. Direkte kontakt mellom hovedsammenslutningene og det politiske og administrative nivå var tilstede fra Kartellet og YS-S i den første fasen med moderniserings- og fornyelsesprogrammene. Som en del av det situasjonsavhengige påvirkningsarbeidet

beskrev hovedsammenslutningene at denne kontaktformen igjen kom til uttrykk på 1990-tallet. Bakgrunnen for dette var de temaene som kom opp på denne tiden.

Fase I: "Spent stemning på venteværelse" 1980 – 1987.

Generelt var deltakelsen fra hovedsammenslutningene på tidlig 1980-tall basert på signaler og utspill fra politisk ledelse og offentlige myndigheter. YS-S var den av organisasjonene som mest eksplisitt oppfattet deler av de politiske prosessene som "venteværelser", men det virker rimelig å tolke reglene for det mest passende å delta i etterkant, og ikke skyve på for mye i forkant. Dette var særlig aktuelt når moderniseringsprogrammet kom. Både fordi regjeringen Willoch sin reformpolitikk kom uanmeldt i form av et program, fordi det ble oppfattet som bevisst politikk at organisasjonene skulle holdes på avstand etter påstander om urettmessig stor innflytelse, og fordi organisasjonenes avtaleorienterte arbeidsrutiner for deltakelse begrenset mulighetene for å definere roller og måter å delta på. Egenskaper ved politikken, måten denne ble gjennomført på, og organisasjonenes egne rutiner og historiske arv ga begrensninger i situasjonen som oppstod (jfr. kap.2.2.1; Olsen 1989b).

Det var særlig YS-S og AF som så ut til å oppfatte partsrollen innenfor et bestemt avtale- og rettighetssystem som den passende deltakerrollen. Dette kan oppfattes som en sterkt standardisert identitet med tilhørende situasjoner og handlingsalternativer (jfr. Ibid.). Dette var en deltakerrolle som i visse situasjoner i spenningen mellom avtaleverkets sonndring mellom politikk og administrasjon ble underlagt og påtvunget den politiske ledelses styringsrett i politiske spørsmål (jfr. DiMaggio & Powell 1983).

YS-S var imidlertid bevisst denne avtale- og rollemessige begrensningen. Den politiske konteksten var også spent, og offentlig forvaltning ble kritisert og utfordret på sentrale områder. Dette gjaldt ikke minst spørsmålene om privatisering og forhandlings- og medbestemmelsesordningen i offentlig sektor. Både Kartellet og YS-S forsøkte til dels å utfordre både de formelle og politiske begrensningene på deltakelse, men det var først etter regjeringsskiftet i 1986 at Kartellet hadde omfattende kontakt med politisk ledelse om fornyelsesprogrammet. Disse organisasjonene forsøkte dermed å definere og aktivisere alternative former for deltakelse, men det var særlig gjennom Kartellets nettverksbaserte og strategisk

orienterte tilgang til Arbeiderpartiet at det lyktes (jfr. kap.2.2.4; March & Olsen 1989; Immergut 1998).

Fase II: Invitasjonenes betydning: fra plikt til ekspertise 1988 - 1990

To responsdimensjoner stod sentralt: For det første og felles for alle hovedsammenslutningene var at de ble invitert til å delta som part på sentrale arenaer knyttet til tilknytningsformkomplekset og nytt lønssystem. Begge invitasjonene ble definert og utsendt under en Arbeiderpartiregjering. Plikt og aksept blir viktige forklaringer (jfr. kap.2.2.2; Olsen 2000). For det andre viste organisasjonene større evne til initiativ, utforming og makt til å definere (jfr. kap.2.2.3; March 1991; Hall & Taylor 1996; March & Olsen 1998).

Deltakelsen ble sterkere knyttet til korporative arrangement og integrert deltakelse, hvor tjenestemannsorganisasjonenes ekspertstatus også kom sterkere til uttrykk. Det nye var at også YS-S og AF ble trukket inn i utvalgssammenheng når dette ble aktuelt i forvaltningspolitisk sammenheng. De politiske forholdene ble mer stabile, og ”angrepet” på offentlig sektor ble tonet noe ned. Mulighetene for å delta ble altså styrket, men arenaen og den formelle rollen og begrunnelsen for deltakelse var definert av myndighetene. I slike situasjoner lå det forventninger til og følelse av plikt til faktisk å delta, at organisasjonene var forpliktet til å fremstå som en ansvarlig part, og til å fokusere på egen kompetanse (jfr. Olsen 2000). Noe av konsekvensene var at Kartellet og YS-S aksepterte noen av problemstillingene i fristillingsproblematikken.

Hovedsammenslutningene fikk altså en mulighet til å delta, men innenfor klart regulerte og myndighetsdefinerte rammer. Det medførte at alle deltok, men i stor grad som en reaksjon på utspill fra offentlige myndigheter. Sentrale tema og spørsmål ble også påstått å være en refleks av det politiske miljøet. Hovedsammenslutningenes deltakelse fremstod som reaktiv, og kan oppfattes som uttrykk for hovedsammenslutningenes egen følelse av plikt og ansvarlighet (jfr. Ibid.).

Et annet sentralt moment var at organisasjonene ble gitt muligheten til å opparbeide seg kompetanse og ressurser på feltet, og samtidig bidra til å utforme og fortolke prinsippene for organiseringen av staten i stort. Det at deltakelse og representasjon fra ”de berørte parter” ble et viktig organiserende prinsipp for utredningen av tilknytningsformer åpnet også opp for dialog og kunnskapsbasert argumentasjon. Invitasjonen ble tolket som en anerkjennelse av organisasjonenes

betydning, og en bekreftelse på betydningen av og verdien i samarbeid og samhandling. Prosessene i og rundt Hermansenutvalget gjorde at organisasjonenes interne arbeid i større grad enn tidligere ble eksplisitt forankret i refleksjoner og tilbakemeldinger, utredninger og analyser. Overgangen fra å anvende identiteten som en ren pliktorientert part til også å være en ekspert innenfor rammene av interaksjonen og mer likeverdig dialog ga hovedsammenslutningene større argumentasjons- og fortolkningsrom (Hall & Taylor 1996; March 1991). I sum er hovedsammenslutningene, og særlig Kartellet og YS-S, bevisst og aktivt tilpassende og konstruerende (jfr. Olsen 1995)

De utredningene som konkret fulgte opp og videreførte Hermansenutvalgets innstilling ble oppfattet som noe mer tekniske, og manglende mulighet for deltakelse var ikke avgjørende. Særlig Kartellet definerte selv ulike arenaer og former for påvirkning og deltakelse i denne fasen, både i fortolkende og mer strategisk retning

Betydningen av organisasjonenes egne krav og initiativ kom også godt fram i utformingen av et nytt lønnsystem. Dette tradisjonelt sentrale politikkområdet var blitt sterkt politisert innenfor rammen av den nye moderniseringspolitikken, noe som avstedkom tungt politisk engasjement og deltakelse fra alle hovedsammenslutningene. For første gang var også AF tungt politisk representert i forvaltningspolitisk sammenheng. Prosessen var preget av samme egenskaper som var synlige i Hermansenutvalgets arbeid, og var sterkt preget av aktørenes evne og vilje til dialog. I tillegg kom betydningen av institusjonelt definerte interesser, og viljen til forhandlinger og kompromiss på tross av noe endrede allianser i forhold til tidligere (jfr. March & Olsen 1994; Deetz 1996). Noe av det mest avgjørende for prosessens utfall var imidlertid betydningen av Kartellets institusjonelle kraft og posisjon, og særlig ble en av Kartellrepresentantenes rolle som autoritativ entreprenør tillagt stor strategisk betydning (jfr. DiMaggio 1988; Immergut 1998).

Fase III: Aktive fortolkere og strateger 1990 - 1996.

I denne tredje fasen var det særlig de av hovedsammenslutningene som i bestemte situasjoner hadde tradisjoner, kompetanse og kapasitet til å definere seg selv som en aktiv og til dels politisk aktør som gjorde seg gjeldende, også i mer forhandlingslignende situasjoner. Datagrunnlaget gjør at det ikke uten videre er enkelt å skille mellom de to teoretiske perspektivene som særlig kommer til anvendelse, et fortolkningsperspektiv (jfr.kap.2.2.3) og et strategisk perspektiv (jfr.kap.2.2.4).

I denne fasen, inn mot midten av 1990-tallet, ble organisasjonenes deltakelse i enda sterkere grad knyttet til organisasjonenes egne krav, initiativ og evne til å komme i posisjon for aktiv deltakelse og påvirkning, også i betydningen flere prosesser over lengre tid. Dette innebar at evnen til å fungere som en aktivt fortolkende og politisk aktør uten spesielle rettigheter ble ansett som viktigere. Organisasjonene kom i mye større grad "på banen", og kunne i økende grad oppfattes som proaktive. Det vil si at de i større grad definerte egne krav og politikk, og bidro som sentrale premissleverandører til forvaltningspolitikken (jfr. March & Olsen 1989, 1998; Hall & Taylor 1996).

I første omgang gjaldt dette utformingen av stortingsmeldingen om forvaltningspolitikk (St.meld. nr. 35 [1991-92]). Kartellet sin rolle i forbindelse med denne så ut til å være todelt. For det første kom organisasjonen med innspill overfor den politiske ledelsen i AAD og mot Arbeiderpartiets stortingsgruppe. For det andre var Kartellet representert i et forvaltningsutviklingsutvalg etablert i Norsk Tjenestemannslag. INTL hadde de over lengre tid arbeidet med forvaltningspolitiske spørsmål, og hadde på dette tidspunktet et eget utvalg med forvaltningsutvikling som sentralt arbeidsområde. For Kartellets del var det særlig arbeidet i NTL, og det faglig-politiske samarbeidet ved utformingen av meldingen som ble oppfattet som viktig.

I løpet av 1990 var YS-S i skriftlig kontakt med AAD for å regjøre for sitt syn på en framtidig statlig personalpolitikk. AF hadde også etter eget utsagn kontakt med departementet om meldingens innhold før den var ferdig. Både AF og YS-S var i høringsmøte med den aktuelle stortingskomiteen etter at den endelige meldingen forelå.

Videre gjaldt det hovedsammenslutningenes rolle i å utvide de store stridsspørsmålene til å dreie seg om mer enn det tradisjonelle fokuset på lønn, og de arenaene og rollene det var mulig å aktivisere. Utgangspunktet var at konsekvensene av sentrale prinsipper i forvaltningspolitikken frem til da, og reformer (gjennomførte og forventede) i enkeltsektorer og- virksomheter ble definert inn i tariffsammenheng av hovedsammenslutningene gjennom et fokus på trygghet under omstilling i staten. Det var særlig Kartellet og YS-S som la stor vekt på trygghetstiltak for statlige ansatte. Stramme økonomiske tider var en viktig faktor, men felles for alle hovedsammenslutningene var også ønsket om en utvidet dagsorden for reelle forhandlinger. Hvilke aktive roller og handlinger prosessen ble konstruert gjennom, og hvilke roller og handlinger prosessen skapte muligheter for er noe som vil analyseres nærmere i casestudien.

Evnen til å frembringe, definere og aktivisere alternative roller og handlingsregler var også av betydning i spørsmålet om arbeidsgiverorganisering (jfr. March & Olsen 1998). Fra Kartellets side ble dette definert og kanalisert inn i det faglig-politiske samarbeidet (Halvorsen 1996). Et tungt engasjement kom til uttrykk i hele LO-systemet når samordningen av den offentlige arbeidsgiverfunksjonen ble tema for en arbeidsgruppe som nedsattes av samarbeidskomiteen LO/Ap. YS-S engasjerte seg også på bred front, spesielt administrativt men også politisk, i de samme spørsmålene. AF var administrativt tilstedeværende i de fleste sammenhenger, og her fikk arbeidsgiverorganisering spesiell oppmerksomhet. I sammenheng med spørsmålet om arbeidsgiverorganisering tok både AF og YS-S direkte kontakt med regjering og departement.

Det som særlig kjennetegnet og forklarer hovedsammenslutningenes respons i denne fasen var at hovedsammenslutningene, og da særlig Kartellet, framstod som sentrale institusjonelle entreprenører og konstruktører i arbeid (jfr. DiMaggio 1988; Hall & Taylor 1996). Deltakelsen i og utfallet av sentrale prosesser kom først og fremst fram gjennom situasjonsfortolket overensstemmelse gjennom strategisk arbeid og dialog, men ikke som åpen strid og kamp. Prosessene bar større preg av politisk samhandling i "alle" kanaler, men med innslag av både strategisk arbeid, forhandlinger og dialogorienterte interaksjoner (jfr. Olsen 1988; Læg Reid & Pedersen 1996). På samme måte som i fase II var det under en Arbeiderpartiregjering at samarbeidet og samhandlingen fant sted. Grunnpremisset for denne interaksjonen var likevel aktive organisasjoner som var villige til å bruke mye ressurser, som var løsningsorientert, og at løsningene ivaretok overordnede problemstillinger, dilemma og konflikter (jfr. Wuthnow 1987).

Fase IV: "Dørene lukkes – Stortinget neste": aktivisering gjennom strid 1997 – 2004.

Den fjerde fasen fra slutten av 1990-taller og framover bar preg av økt aktivitet fra hovedsammenslutningene og lukkede prosesser.

Den reformpolitiske dagsorden på 2000-tallet bar preg av flere store og politisk viktige saker som måtte behandles i Stortinget. Hovedsammenslutningenes hovedformer for påvirkning og deltakelse i disse prosessene kom i stadig større grad til uttrykk gjennom ulike former for kontakt rettet mot de partipolitiske gruppene og

de ulike komiteene på Stortinget, og det politiske miljøet i stort. To prosesser så ut til å ha innslag av dialog og fokus på betydningen av fortolkning og argumentasjon (jfr.kap.2.2.3; Olsen 2000). Utformingen av det forvaltningspolitiske programmet under regjeringen Stoltenberg var en lukket prosess, bare tilgjengelig for Kartellet, mens NTL sin deltakelse i behandlingen av tilsynsmeldingen (St.meld. 17 [2002 - 2003]) var preget av evne og vilje til å utforme og fremme argumenter i sak.

Da Bondevikregjeringen tok over i 2001 ble beslutningsstilen og styringsretten brukt mer maktbasert og aggressiv (Christensen & Læg Reid 2002; Hommen 2003). Det at den politiske ledelse til dels forsøkte å overstyre institusjonelle overensstemmelser fikk konsekvenser for hovedsammenslutningenes handlingsbetingelser og mulige deltakelsesformer. De politiske omstendighetene nærmest tvang organisasjonene til mer politisk-strategisk og interessebetont respons, men dette ble forsterket av at organisasjonene i tillegg selv definerte dette som ønskelig og mulig (jfr.kap.2.2.4). Evne til og tradisjoner for å aktivisere seg som en politisk kamporganisasjon var imidlertid ulik blant de gjenværende og nydannede hovedsammenslutningene. Internt i LO-systemet var det også store variasjoner i om rollen som politisk aktør var en kamporientert forlengelse av partsrollen eller en rolle med andre identitetsbærende elementer. De kreftene og forbundene i LO-systemet som førte an i kampen om sykehusreformen oppfattet den politiske aktørrollen først og fremst som en utvidet partsrolle med ”licence to fight”.

En tolkning av den økende tendensen til aktiv deltakelse og mer sammensatt interessehevding kan være at det fra starten på 1980-tallet var mer rutinisert hva som skjedde, også de aktuelle konflikt dimensjonene, mens det over tid ble kapasitet og kompetanse nok til mer politisk orienterte og interessebetingede vurderinger. De første sakene på 1980-tallet gjenspeilte i stor grad sentrale men rutiniserte konflikt dimensjoner. 1990-årene ga større kompetanse og større mulighet til å forstå hva som foregikk, inkludert evne til å identifisere mål og interesser. Første halvdel av 2000-tallet var kjennetegnet av mange aktive tjenestemannsorganisasjoner som involverte seg i kompliserte saker og prosesser de i prinsippet var blitt lukket ute fra. En type deltakelse som var meget krevende, både hva angikk roller, kompetanse og kapasitet. Over tid ble det mer krevende å ha og oppdage hva som var organisasjonens interesser, og samtidig kunne balansere mange hensyn innenfor så kompliserte organisasjoner som hovedsammenslutningene var (jfr. March & Olsen 1989; Oliver 1991; Roness 1992).

5.4.2 Variasjoner mellom hovedsammenslutningene.

I dette kapittelavsnittet vil jeg særlig fokusere på hovedsammenslutningenes ulike tradisjoner og identiteter for politisk samhandling og politisk-administrative nettverk, og hvordan dette har dannet en avgjørende handlingskontekst for organisasjonene. Handlingskontekster og institusjonelle rammer som er viktige for å forstå og forklare deltakelse som institusjonell respons. Kapittelavsnittet har et empirisk inntak hvor blant annet det faglig-politiske samarbeidet som Kartellet er en del av følges opp noe nærmere, og med teoretisk fokus på de betingelser og mekanismer for aktiv respons dette innebærer. Det vil si at det særlig er et fortolkningsperspektiv (jfr. kap.2.2.3) og et strategisk perspektiv (jfr.kap.2.2.4)som vil anvendes i betydningen at det er i lys av disse perspektivene at variasjoner og interaksjon lar seg identifisere, forstå og forklare.

I alle dokumenter og intervjuer er *det faglig-politiske samarbeidet*, eller nettverket som utgjøres av Arbeiderpartiet, stortingsgruppe og eventuelt regjering, LO-systemet, Kartellet og andre sentrale aktører, vektlagt som helt avgjørende for gjennomslagskraften også i forvaltningspolitisk sammenheng. Fire sentrale spørsmål skal belyses her. Det første er hva dette samarbeidet (u)formelt sett var. For det andre i hvilken grad dette samarbeidet har fokusert forvaltningspolitiske tema og saker. Det tredje er betydningen av regjeringsparti. Det fjerde er selvsagt hvilket gjennomslag Kartellet faktisk fikk innenfor nettverket, og på den politikken som ble vedtatt.

Hva har så dette faglig-politiske samarbeidet egentlig bestått i? Et av de mest formaliserte uttrykkene for dette på 1990-tallet kom i tiden før stortingsvalget i 1993. Det norske Arbeiderparti publiserte et notat de kalte ”Faglig/politisk arbeid med regnskap pr. september 1992”. I følge dette notatet var det ulike samarbeidsformer mellom LO og Ap:

”Samarbeidet mellom parti og fagbevegelse i det løpende politiske arbeidet skjer både gjennom faste samarbeidsorganer og gjennom mer uformell kontakt” (s. 1).

Enkelte samarbeidsorganer var relativt formaliserte, og hadde en fast sammensetning.¹³⁶ Dette gjaldt blant annet samarbeidskomiteen, med representanter fra Ap og LO, og faste møter hver mandag. I tillegg kom faglig-politisk utvalg, oppnevnt av sentralstyret i Arbeiderpartiet med representanter fra LO, Ap, AUF (Arbeidernes ungdomsfylking) og stortingsgruppa og med observatør fra Statsministerens kontor. Utvalget hadde møter ca. annenhver måned. Videre ble det arrangert faglig-politiske frokostmøter første torsdag hver måned av Faglig-politisk utvalg. På møtene tok en opp aktuelle politiske tema til

diskusjon. Invitasjon til møtene gikk blant annet til LO og samtlige forbund, regjeringens medlemmer, Ap sin stortingsgruppe, fagbladredaktørene, statssekretærene og politiske rådgivere. I Stortinget hadde enkeltpresentanter og fraksjoner i de enkelte komiteer møter/kontakt med forbundene/LO om saker av spesiell interesse for fagbevegelsen. Stortingsgruppa hadde også et eget faglig-politisk utvalg. Partikontoret hadde en egen faglig-politisk sekretær som i tillegg til sekretærfunksjonen for det sentrale faglig-politiske utvalget hadde et spesielt ansvar for kontakten med fagbevegelsen sentralt og lokalt. Det faglig-politiske samarbeidet mellom regjeringen og LO foregikk i jevnlig møter/kontakter mellom politisk ledelse i departementene og forbundene/LO. Denne kontakten kunne være formalisert gjennom faste utvalg eller den kunne være mer ad-hoc preget i forbindelse med spesielle saker. I visse sammenhenger kunne også samarbeidskomiteen sette ned egne utvalg mellom parti og fagbevegelse på avgrensede områder. Spesielle konferanser i faglig-politisk regi har dessuten vært arrangert med jevne mellomrom over tid, hvor alle relevante faglig-politiske aktører har vært invitert. Det ble understreket at disse samarbeidsorganene var de viktigste på sentralt nivå, men at dette ikke ville kunne fungere uten i et samspill med det lokale faglig-politiske samarbeidet.

I tillegg til det faglig-politiske regnskapet ble det også utformet en "Fagligpolitisk handlingsplan før valget i 1993", som ble publisert som et felles produkt fra Arbeiderpartiet og LO, og nye retningslinjer for det faglig-politiske samarbeidet mellom Ap og LO. Disse retningslinjene ble vedtatt i Ap sitt sentralstyremøte 24.januar 1994. I innledningen til retningslinjene ble det pekt på store og felles utfordringer, og ønsker om en revitalisering av samarbeidet. Det konkrete utfallet bestod i at ordningen med faglig-politiske utvalg skulle erstattes med samarbeidskomiteer på alle nivå, og at mønsterreglene for disse utvalgene skulle erstattes med de nye retningslinjene.

I hvilken grad har så dette faglig-politiske samarbeidet fokusert på forvaltningspolitiske saker og tema? Fra 1982 og fram til ut på 2000-tallet (2004) har forvaltningspolitiske tema og enkeltsaker relativt konstant vært på den faglig-politiske dagsorden. Perioden 1982-1988 var dominert av noen sentrale tema. Først og fremst privatisering og modernisering, men også produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem. De samme problemstillingene var aktuelle inn mot midten av 1990-tallet, men nye begreper ble brukt. De helt sentrale forvaltningspolitiske tema og enkeltsaker var fornyelse i offentlig sektor, tilknytningsformer m.v. for statlige virksomheter, omorganisering av virksomheter, videreutvikling av statens

organisasjons- og budsjettssystem, medbestemmelse og tilsettings-/avskjedsvilkår, og omstilling -/trygghetsarbeid. I årene inn på 2000-tallet stod også enkeltsektorer og enkeltvirksomheter sentralt, men i tillegg kom det igjen opp flere større saker av betydning.

Det faglig-politiske samarbeidet har til stadighet også vært kritisert og problematisert internt i LO-systemet, også i Kartellsammenheng, og i tillegg fra aktører og organisasjoner utenfor LO. En måte dette har vært taklet på har vært å få selve ordningen opp til debatt i konferansesammenheng, men også gjennom større åpenhet om nytten av dette samarbeidet. I det tidligere omtalte dokumentet "Faglig/politisk arbeid med regnskap pr. september 1992" fra Det Norske Arbeiderparti uttrykte både partiorganisasjonen og Arbeiderpartiregjeringen selv hva de hadde lagt vekt på innenfor selve politikkområdet, men også relevansen for det faglig/politiske samarbeidet. I regnskapet ble det spesielt pekt på privatisering og arbeidet med St.meld. nr. 35 (1991-92), og Arbeiderpartiet bekreftet et tett samarbeid med LO og Kartellet i disse sammenhengene. I saker blant annet knyttet til Televerket, Luftfartsverket, og i forbindelse med trygghet under omstilling ble også det faglig-politiske samarbeidet vektlagt. Analysen av deltakelse har dessuten vist at det faglig-politiske samarbeidet ikke har blitt mindre viktig de siste årene.

Samarbeidet og graden av gjennomslag var naturligvis preget av hvilken posisjon Arbeiderpartiet hadde. Regjeringsskiftet høsten 1981 resulterte for eksempel i at det faglig-politiske samarbeidet ble utøvd på en annen måte enn den kontaktordningen som var etablert mellom Ap/Kartellet og aktuelle stastråder i de saker som skulle drøftes. Kontakten ble nå rettet mot stortingsgruppas faglig-politiske utvalg og Arbeiderpartiet sin fraksjon i de enkelte komiteer. Kartellet ga følgende vurderinger av de første årene med borgelig regjering:

"Kartellets oppfatning i de forskjellige saker har vunnet fram i Arbeiderpartiets gruppe, men det har vist seg at med det politiske flertall som nå er på Stortinget, er det vanskelig å vinne fram i sak når vedtak fattes" (Kartellets beretning 1982-83 s. 47).

"Samarbeidet med vår arbeidsgiver er preget av en politisk styring der hovedelementene er forsøk på innskrenkninger i medbestemmelsen, budsjettmessige innstramminger og privatisering" (Kartellets beretning 1983-1984, s. 5).

Kontakt- og forhandlingsklimaet med regjeringen var etter Kartellets oppfatning dårlig. Dette fremgikk blant annet av en tariffpolitisk uttalelse i 1984:

"Kartellet tar sterk avstand fra at regjeringen i nasjonalbudsjettet for 1985 legger opp til fastlåste rammer for tariffoppgjøret neste år. Representantskapet ser dette som en

direkte innblanding i den lovfestede frie forhandlingsretten i staten” (Kartellets beretning 1984-85, s. 16-17).

Tariffoppgjøret dette året havnet da også i åpen konflikt. Etter at Arbeiderpartiet overtok regjeringsmakten i mai 1986 ble imidlertid tonen igjen mer optimistisk:

”Kartellets oppfatning i de forskjellige saker har vunnet fram i Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Dette har hatt særlig betydning i privatiseringssaken. Det er nå lagt fram et nytt og annerledes moderniseringsprogram” (Kartellets beretning 1986-1987, s. 27).

Regjeringsskiftet i 1986 førte til ”at vår argumentasjon i de forskjellige saker har fått bedre gjennomslagskraft. [...] Dette har vært særlig merkbart i privatiseringsspørsmålet”.¹³⁷ I beretningen fra 1986-87 uttrykte Kartellet dette:

”Den politiske situasjonen har stabilisert seg, og selv om dagens regjering representerer et mindretall i Stortinget, har vi fått gjennomslag i flere saker. Disse er særlig knyttet til modernisering av offentlig sektor.” (s. 5).

Etter regjeringsskifte høsten 1989 ble den (faglig)politiske situasjonen igjen spent. ”Det har vært klart vanskeligere å vinne forståelse for våre meninger under den borgelige flerpartiregjeringen”.¹³⁸ Så skulle den politiske situasjonen igjen bli turbulent i perioden med regjeringsskifte høsten 1990. Kartellet meldte at ”Den nye arbeiderpartiregjeringen har tross mindretall i Stortinget, vist stor forståelse for våre meninger. Særlig gjelder dette saker om tilknytningsformer”.¹³⁹

Kartellets vurderinger av gjennomslag for store deler av perioden var at de møtte forståelse i Arbeiderpartiets stortingsgruppe, men at regjeringens mindretallsposisjon i noen grad preget mulighetene for gjennomslag i enkelte saker. I forbindelse med spørsmålet om tilknytningsformer etablerte Kartellet også et samarbeid med en egen ad-hoc gruppe innenfor Arbeiderpartiets stortingsgruppe i 1989-1990. Det faglig-politiske samarbeidet rettet seg i hele perioden inn mot både APs stortingsgruppe, regjeringen og Ap sin ledelse. Arbeidet ble også organisert gjennom LO`s faglig-politiske aktiviteter. Et tungt engasjement kom imidlertid til uttrykk i hele LO-systemet når samordningen av den offentlige arbeidsgiverfunksjonen ble tema for en arbeidsgruppe som ble nedsatt av samarbeidskomiteen LO/Ap. Denne arbeidsformen ble senere fulgt opp i kjølvannet av hele tilknytningsformkomplekset, og alle de problemer av faglig-politisk art som kom i forbindelse med opprettelsen av Telenor som aksjeselskap. Dette gjaldt særlig et av de kanskje viktigste faglig-politiske samarbeidstiltakene under hele 1990-tallet, etableringen av det såkalte Kostølutvalget. Samarbeidskomiteen LO/Ap etablerte sommeren 1995 en arbeidsgruppe som skulle drøfte omstillingsutfordringene for statlige virksomheter. Utvalget ble sammensatt av statsrådene fra AD og Samferdselsdepartementet,

representanter fra partiets ledelse og stortingsgruppa, lederen i Statstjenestemannskartellet og nestleder fra Norsk Tjenestemannslag, og representanter fra alle de store samferdselsforbundene (Post, Jernbane og Tele).

Et faglig politisk samarbeid var imidlertid ikke bare et politisk prosjekt med tung historisk arv, men også uttrykk for en arbeidsform som pragmatisk søkte påvirkning og evne til styring. For å illustrere dette poenget kan det være nyttig å vise til to situasjoner som danner ytterpunkter i tid. Da Kartellet erfarte regjeringsskiftet i 1981, endret dette grunnlaget for det faglig-politiske samarbeidet organisasjonen hadde hatt. Kartellet forsøkte imidlertid å videreføre sin arbeidsmåte og rutine med direkte kontakt med regjeringen i et brev til finansminister Rolf Presthus i regjeringen Willoch (I). Kartellet tok opp fire til dels brede spørsmål som de ønsket ”å få en diskusjon omkring disse med Finansministeren og eventuelt sammen med Forbruker- og administrasjonsministeren for å forsøke å avklare hvilke muligheter man har for å få dem løst”.¹⁴⁰ Kartellet fikk ikke noe svar innen utløpet av beretningsperioden. I den andre enden rent tidsmessig, høsten 2004, har det faglig-politiske samarbeidet igjen vært gjenstand for debatt og kritikk. Kritikken ble særlig uttrykt av representanter fra regjeringspartiene (H, KrF, V). Samtidig bekreftet både statsminister Bondevik og LO leder Gerd Liv Valla i media at det foregikk utstrakt bruk av et faglig-politisk samarbeid. Dette understreket det pragmatiske elementet i et faglig-politisk samarbeid, men statsminister Bondevik understreket samtidig at samarbeidet fra denne regjeringens side hadde gått i mange retninger, slik at dette ikke bare gjaldt LO men alle hovedsammenslutningene. Ulike former for faglig-politisk samarbeid fremstod slik som en form for politisk samhandling som var ønsket uavhengig av regjering og hovedsammenslutning.

På den annen side var det faglig-politisk samarbeidet mellom Arbeiderpartiet og LO, og som Kartellet var en del av, en historisk-politisk arv som aktivt ble opprettholdt og rekonstruert over tid (jfr. March & Olsen 1989; Thelen 1998). Selv om denne gjennomgangen av Kartellets vurderinger knyttet til de skiftende politiske regimer uten tvil var preget av intervjuobjektens subjektive synspunkter og organisasjonenes politikk, som at den er preget av ”faktiske” beskrivelser, viser den med all tydelighet hvor viktig det var for Kartellet hvilken posisjon Arbeiderpartiet hadde for hvilket gjennomslag egne argumenter og standpunkter kunne få. Det faglig-politiske samarbeidet mellom LO-systemet og Arbeiderpartiet i forvaltningspolitisk sammenheng har imidlertid ikke vært en historie om automatikk, med systematisk og suverent gjennomslag som konsekvens. På 2000-tallet var det særlig sykehusreformen som viste

at dette faglig-politiske samarbeidet ikke medførte noen automatikk. Striden og kampen viste at det faglig-politiske samarbeidet i seg selv ikke var noen garantist for konfliktfrie soner, men at det kunne oppstå politiske og interessenmotiverte prosesser som også kunne virke truende på samarbeidet. Det som imidlertid kunne se ut til å føre til ulike former for overensstemmelser var dialogen som den sentrale samhandlingsmekanisme (jfr. Hall & Taylor 1996). Grensene for det akseptable, og det mulighetsrommet som det faglig-politiske samarbeidet mellom Arbeiderpartiet og LO skapte, kunne se ut til å være knyttet til at det bare i begrenset grad var egnet for, eller var en arena for sterke motsetninger og åpen kamp. Trusler og byttemetaforer var ikke passende eller akseptabel handlingslogikk (jfr. March & Olsen 1989).

Som en kontrast til Kartellets muligheter for gjennomslag og påvirkning gjennom det faglig-politiske samarbeidet, uttrykte YS-S at "brevet" stod som det viktigste virkemiddelet fram til at "politikken" ble like viktig som handlingsgrunnlag for YS-S.

I YS-S ble omstilling betraktet som to ting. Det ene var en ideologisk diskusjon om velferdsstatens framtid, og den andre nedbygging av enkelte virksomheter. Den første av disse hadde overhodet ingen ting å gjøre med hovedavtale og medbestemmelse å gjøre, men mer med YS-S sin kapasitet som politisk aktør. Det andre var vedtaksorientert, men Stortinget og regjeringen stod sentralt, og hovedsammenslutningene hadde ingen formelle rettigheter som sikret deltakelse. Omstilling førte YS-S opp i en mye mer drastisk situasjon, og gjorde at organisasjonen måtte utvide settet av virkemidler for å påvirke. Om initiativet lå på et høyere (politisk) nivå måtte de forlate avtaleverket, og jobbe mot det politiske miljøet. Med de begrensningene som fantes i avtaleverket hadde "aktiviteten rettet mot Storting og regjering økt formidabelt i de senere år".¹⁴¹ Ikke minst gjaldt dette innenfor deler av forvaltningspolitikken, for som en fra YS-S sa;

"Når Storting og regjering jobber med omstilling så må også vi tilpasse oss deres måte å jobbe på. Vi må jobbe mot miljøet. Vi kan gi Stortinget fagkunnskap de ikke får fra departementene. Være et korrektiv til premissstrømmen fra departementene, og på den måten gi Stortinget flere valgmuligheter enn de ellers ville hatt" (Intervju, YS-S).

Før de store reformene begynte å komme var det bare unntaksvis at YS-S var i Stortinget. De opplevde stort sett så lite turbulens rundt reformene at de kunne jobbe tradisjonelt. Det vil si at behandlingen var preget av rutiner internt. På tross av

deltakelse i viktige forvaltningspolitiske sammenhenger mente sentrale intervjupersoner i YS-S at det som preget tiden før 1990-1992 i stor grad var rutinearbeid. Poenget var å delta etter Hovedavtalens intensjoner i et forvaltningspolitisk planarbeid som departementene stod for. Arbeidet for YS-S bestod da særlig i å trekke konsekvensene i tariffsammenheng. ”Hva betyr dette for oss i kroner og øre”. Det helt sentrale var å finne ut av om man hadde noe forhandlingsgrunnlag. Erling Petter Roalsvig uttalte at YS-S de første årene hadde problemer ved at de skulle være partipolitisk nøytrale.¹⁴² Organisasjonen så ikke på dette tidspunktet, at skulle de ha innflytelse måtte de jobbe mot alle de politiske miljøene.

”Så får du heller si at du ikke hekter deg til en eller annen politisk fraksjon, men at du jobber mot alle. Deltar du ikke i dette systemet, er du dessverre litt på sidelinjen” (intervju, YS-S).

Lederen i YS-S mente at bare man fikk kommunikasjonen i gang, og var ærlig, var det mange som ville høre. Organisasjonen var også blitt mer bevisst på å gå inn i en tidligere fase, og i det lå at muntlig kontakt og kommunikasjon var like viktig å etablere som å følge formalprosedyrene. YS-S så ut til å ”oppdage” politikken og dens mer uformelle og muntlige irrganger. Den tradisjonelle koblingen til Administrasjonsdepartementet og Arbeidsgiveravdelingen som motpart skapte både begrensninger og muligheter. På den ene side skapte dette ifølge YS-S lederen et veldig brukbart nett til denne mer politisk orienterte virksomhet, men problemet var at mye i praksis skjedde gjennom fagdepartementene, på tvers av departementene, gjennom statssekretærutvalg eller gjennom utredninger fra Forvaltningspolitisk avdeling.

AF på sin side var mindre opptatt av den generelle politiske konteksten og de skiftende politiske regimer, og var heller ikke særlig bekymret over utfordringene av medbestemmelsen og bruken av privatisering som virkemiddel. En periode stod imidlertid også sentralt for AF, som for de andre hovedsammenslutningene. Dette gjaldt i hovedsak tariffoppgjørene 1984 og 1986, som begge førte til steik for AF sin del. Hovedtariffrevisjonen og streiken i 1984 ble ikke omtalt med de store ord i beretningen fra den tiden. Størst plass og oppmerksomhet fikk den interne uroen. På midten av 1980-tallet hadde AF noen synspunkter på situasjonen:

”AF hadde flere utspill under og etter streiken i forsøk på å komme fram til en frivillig løsning. Men staten var ikke villig til å finne en slik løsning. AF har kritisert Regjeringens handlemåte, og mener at den behandlet organisasjoner i og utenfor LO

forskjellig. Regjeringens ukloke behandling av oppgjøret med frittstående organisasjoner i justissektoren førte til den paradoksale situasjon at de hovedsammenslutninger som hadde anbefalt det opprinnelige meglingsresultat, fikk nye forhandlinger. De som ikke hadde akseptert resultatet av meglingen og som hadde gått til streik, fikk derimot ikke nye forhandlinger” (AF styrets beretning 1985-1986, s. 5).

Helt fram til midten av 1990-tallet var en standardformulering i beretningene at ”Det har på ordinær måte vært gjennomført møter med Stortingskomiteer og enkeltrepresentanter”. Det var flere konkrete eksempler på dette, men betydningen av dette for det forvaltningspolitiske området ble noe redusert når lederen i AF, Magne Sognvoll, ble bedt om å kommentere dette: ”På politisk nivå, det er i grunn meg, så er det i liten grad gjort” (Intervju, AF).

Generelt om påvirkningsarbeid sa han:

”Vi er ikke de som driver den ivrigste lobbyvirksomheten. Vi ønsker selvfølgelig at vi kan komme i kontakt med viktige departementer i forkant av viktige ting som f.eks i forkant av viktige budsjetter” (Ibid.).

Om deltakelse i forhold til andre sentrale aktører, og synet på integrert deltakelse sa han videre:

”På områder som er helt livsviktige for oss sitter LO og NHO og dirigerer. Det er klart at når vi ser på LO og LO’s påvirkningsmuligheter så kan en jo på den ene siden si at vi kunne godt ha tenkt oss å ha noe tilsvarende, men innerst inne så vet jeg ikke om jeg ville ha det sånn. Det forplikter med en sånn kontakt, så du kan jo komme til å svelge vell dypt i enkelte saker. Så jeg foretrekker den fristilte i forhold til partipolitisk system. Den ene dagen kan jeg klappe til Høyre, den andre dagen så kan jeg være enig med Høyre og dra til Arbeiderpartiet, ikke sant, men jeg står helt fritt. Jeg kan gjøre akkurat det jeg vil og det er veldig greit” (Ibid.)

Fra AFs ledelse ble forsøkene på å etablere allianser og nettverk sett på som viktigere. Samarbeidsavtalen, eller mer presist intensjonserklæringen om samarbeid som ble inngått med LO 1993-1994 var blant de mest markante forsøkene fra AF på dette.¹⁴³

I sum var det noen få relativt klare og entydige forskjeller og likheter mellom hovedsammenslutningene. Den mest entydige forskjellen mellom hovedsammenslutningene var Kartellets tilgang til, bruk av, og betydningen av det faglig-politiske nettverket, eller samarbeidet. I forvaltningspolitisk sammenheng både sentralt og innenfor enkeltsektorer- og virksomheter var det faglig-politiske samarbeidet en viktig faktor for å forstå politikken intensjoner og retning, innhold og sentrale begreper. Hvem som hadde regjeringsmakt hadde dessuten helt tydelig betydning for det generelle samarbeids- og forhandlingsklima som forvaltningspolitikken var underlagt.

Kapittel 6

Meldingsprosessens forløp og utfall:

en studie av St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

6.1 Innledning

Etter et tiår med forsøk på å modernisere offentlig sektor og institusjonalisere forvaltningspolitikk som et eget politikkområde under ulike regjeringer, la regjeringen Brundtland *St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk: fundament for fellesskap* fram for Stortinget i april 1992. Denne stortingsmeldingen var det eneste omfattende forsøket på en oppsummering og forslag til videreføring av forvaltningspolitikken på 1980- og 1990-tallet, og som Stortinget ble invitert til å debattere. Det er viktig å presisere omfattende, fordi Stortinget fra 1994 har fått anledning til å ta opp forvaltningspolitiske spørsmål i forbindelse med fremleggningen av forvaltningspolitisk redegjørelse, delvis som et resultat av politiske krav stilt i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen.

Begrunnelsen for fokuset på stortingsmeldingen om statens forvaltnings- og personalpolitikk (St.meld. nr. 35 [1991-92]) var at teksten kunne oppfattes som et diskursivt moment, eller ”milepæl” i utviklingen av forvaltningspolitikken. For det første var den det første forsøket på å formulere en syntese av ulike politikkområder til å bli en helhetlig forvaltningspolitikk. For det andre skulle meldingen oppsummere det siste 10-års forvaltningspolitiske arbeid, og den politiske prosessen knyttet til meldingen skulle autorisere videreføringen av forvaltningspolitikken innhold og rammer. I forlengelsen av dette vil dette kapitlet blant annet handle om hvem som skulle ha legitim makt til å definere forvaltningspolitikken regulative og diskursive rammer. Det vil si hvem som skulle ha legitim rett til å delta, og hva politikken skulle inneholde.

Stortingsmeldingen fulgte opp de endringene i bruk av fortolkningsrammer som ble formulert i NOU 1989:5. I forhold til blant annet moderniserings- og fornyelsesprogrammene tidligere på 1980-tallet, med fokus på en markeds- og managementorientert fortolkningsramme og tenkemåte, ble disse dokumentene i større grad preget av en politisk-demokratisk orientert fortolkningsramme.¹⁴⁴ Et sentralt

argument var at offentlig sektor fortsatt skulle spille en hovedrolle i utviklingen av demokratisk styre, rettsstaten og velferdsstaten. Denne dreiningen i overordnede fortolkningsrammer og perspektiv representerte på mange måter en antitese til den internasjonalt dominerende oppfatningen, blant annet slik dette kom til uttrykk i OECD på 1980-tallet.

Gjennom analysen i dette kapitlet er ambisjonen å supplere de analyser og forklaringer som har vært gitt på den dreiningen i forvaltningspolitiske fortolkningsrammer som St.meld. nr. 35 (1991-92) innebar, gjennom et spesielt fokus på tjenestemannsorganisasjonenes rolle og betydning for meldingsprosessens forløp og utfall.¹⁴⁵ Innenfor rammen av avhandlingens overordnede problemstilling er den operasjonelle problemstillingen for denne casestudien altså å beskrive og forklare meldingsprosessens forløp og utfall med særlig vekt på hvem som bidro til utformingen, hvordan meldingen ble utformet, og hva som ble meldingens substansielle utfall. I hvilken grad prosessen bidro til å opprettholde, eller refortolke og endre sentrale institusjonelle overensstemmelser vil berøres, men dette er et spørsmål jeg vil vende tilbake til i senere kapittel (jfr.kap.12 og 14).

Det som er spesielt med dette caset er at fokuset vris fra hovedsammenslutningene over til et enkelt forbund i Kartellet – Norsk Tjenestemannslag (NTL). Begrunnelsen er empirisk, fordi det var NTL som ble den sentrale departementseksterne aktøren i meldingsprosessen. På samme vis som for hovedsammenslutningene vil NTL sin historiske arv i betydningen ressurs- og identitetsgrunnlag være viktig for analysen. Av hensyn til leseren, og sammenhengen med caset, har jeg valgt å presentere denne beskrivelsen i dette kapitlet (jfr. kap.4 for hovedsammenslutningene).

Den videre fremstillingen er organisert i syv deler. Først handler det om NTL sin historiske arv, og mer konkret om organisasjonens forvaltningspolitiske oppmerksomhet og kapabilitet (kap.6.2). Beskrivelsene gir en betydningsfull empirisk-analytisk kontekst for organisasjonenes handlinger i selve meldingsprosessen. Så kommer den empiriske og primært kronologisk baserte beskrivelsen og analysen av selve meldingsprosessen organisert i fem faser (kap.6.3 – 6.7). Hensikten er å dra leseren gjennom hele meldingsprosessen for å gi en oversikt som vektlegger prosessens utvikling som sekvenser i reell tid. Faseinndelingen knyttes til initiativ, videreføring, utforming, behandlingen og debatten i Stortinget, og til slutt oppfølging og videreføring. I fremstillingen av den tredje fasen om utformingen av meldingen rettes også fokuset

mot enkelte analytiske tema knyttet til aktørers vurderinger av utformingsprosessen. Casestudien avsluttes med en oppsummerende del hvor hensikten er å analysere hele meldingsprosessen sett under ett. Istedenfor systematisk å bruke de fire teoretiske perspektivene for å organisere den oppsummerende analysen, velger jeg å vise til perspektivene der de anvendes. I sum gjør dette meg i stand til å forklare så mye som mulig av prosessens forløp og utfall.

De sentrale kildene for analysen er i all hovedsak prosessrelaterte primærkilder i departement og tjenestemannsorganisasjoner. Det vil si intervju med sentrale aktører i prosessen, interne dokument, møtereferat og meldingsutkast fra Arbeids- og Administrasjonsdepartementet. Dessuten brukes parallelle kilder fra NTL spesielt, men også hovedsammenslutningene i noen grad. Det vil si intervju, interne dokument, møtereferat og skriftlige kommentarer og innspill til meldingsutkast. Tilgang og bruk av dataene ble godkjent av de aktuelle organisasjoner.

6.2 Norsk Tjenestemannslag: ressurs- og identitetsgrunnlag for forvaltningspolitisk oppmerksomhet

Hensikten med dette delkapitlet er å skissere NTLs kapasitet og kompetanse slik dette kommer til uttrykk gjennom NTLs interne oppmerksomhet og organisering knyttet til forvaltningspolitikk.

Basert på en gjennomgang av NTLs beretninger, landsmøteprotokoller, handlingsprogram og Tjenestemannsbladet (TB)¹⁴⁶ er det mulig å identifisere tre sentrale kapabilitetsdimensjoner i tilknytning til forvaltningspolitikk. For det første NTLs konkrete arbeid, politiske oppmerksomhet og uttalelser. Forvaltningspolitiske saker og tema var på dagsorden i NTLs sentrale organer (landsmøte/LM og landsstyremøte/LS), organisasjonen avga offisielle uttalelser, og ble over tid sterkere profilert i og gjennom interne dokument og Tjenestemannsbladet. For det andre kompetanseoppbygging, skolering, informasjon og debatt gjennom seminarer, konferanser og distribusjon av mer omfattende informasjons- og debattopplegg. For det tredje oppbygging av spesialisert kompetanse og analysekapasitet gjennom egne utredere, utredningsarbeid og utvalg.

NTL har viet forvaltningspolitiske tema, problemstillinger og saker omfattende oppmerksomhet i hele den perioden den moderne forvaltningspolitikken har vært på dagsorden, det vil si fra 1980 og framover. Her avgrenses perioden fra 1982 til meldingsarbeidet ble påbegynt i 1991.¹⁴⁷ Allerede på landsmøtet i 1982 var privatisering

et sentralt tema. I en uttalelse om den politiske og økonomiske situasjonen het det at: "Landsmøtet tar bestemt avstand fra en politikk som innebærer en privatisering av statlig virksomhet" (Protokoll LM 1982, s. 17). Modernisering og privatisering var også sentrale tema under de påfølgende landsmøtene i 1986 og 1990. Både i åpningstalene til NTLs leder og uttalelser fra landsmøtene under etiketten "En moderne offentlig forvaltning" kom det sterke signaler og handlingsorientert respons med fokus på kampen mot privatisering, problematisering av fristilling, og kampen mot "angrepet" på medbestemmelsesretten som noen sentrale og gjennomgående enkelttema. I uttalelsen fra 1986 formulerte NTL fire utsagn som har vært sentrale for NTLs fortolkning og argumenter i forvaltningspolitiske spørsmål over tid:

- "Fagbevegelsen erkjenner behovet for fornying, effektivisering og utvikling av den offentlige sektor, men vi er uenige i at dette gjøres ved privatisering eller fristilling.
- NTL vil arbeide for å styrke den offentlige sektors evne til å løse fellesoppgavene og motarbeide privatisering av offentlige tjenester.
- NTL vil arbeide for at behov for endring og utvikling blir tillagt større vekt ved reformer og omorganiseringstiltak i forvaltningen.
- NTL vil arbeide for at medbestemmelsen styrkes, slik at de ressurser og den kompetanse de tilsatte representerer, brukes aktivt i alle faser av moderniseringen av offentlig forvaltning" (Protokoll LM 1986, s. 122).

I uttalelsen fra landsmøtet i 1990 sa NTL at organisasjonen ønsket en åpen debatt om effektivisering og nye driftsformer, men kom samtidig med skarpere formuleringer enn tidligere:

- "En felles opposisjon der fagbevegelsen engasjerer en samlet befolkning skal hindre at høyrekreftene får gjennomslag for sine privatiseringsframstøt" (TB nr. 10 1990, s. 6).

På ulike landsstyremøter ble det vedtatt forvaltningspolitisk relaterte uttalelser med jevne mellomrom. I 1985 og 1990 ble de direkte knyttet til etiketten "modernisering av offentlig sektor/forvaltning". I TB`s rapport fra landsstyremøtet i 1985 het det at det var "Stormløp mot regjeringen" i effektiviserings- og privatiseringsspørsmålene (TB 1985 nr.5, s. 6). Ellers i perioden hadde reformer i konkrete virksomheter (f.eks. NRK) og andre viktige saker som for eksempel offentlig arbeidsgiverorganisering for fristilte virksomheter, stått på landsstyrets dagsorden. NTL utarbeidet også egne høringsuttalelser til moderniserings- og fornyelsesprogrammene på 1980-tallet, samt at de var egen høringsinstans i forbindelse med NOU 1989:5. Beretningene for årene 1987 og 1988 viste at NTL forut for dette brukte mye oppmerksomhet, tid og ressurser på å

bistå tillitsvalgte i forbindelse med konkret reformarbeid i offentlig forvaltning. Det fremgikk i mange interne dokument og TB at NTLs valgte ledelse i høy grad vektla forvaltningspolitiske spørsmål. Det gjaldt både internt i eget forbund, innenfor Kartellet som hovedsammenslutning, og ikke minst ved deltakelse i Hermansenutvalget. Et viktig profileringsgrep ble også tatt i bruk i 1986, eller som det sto i forordet til handlingsprogrammet for 1987-1990: "Saker som er spesielt lagt vekt på i det nye handlingsprogrammet i forhold til det forrige, vil f.eks. være utvikling av forvaltningen" (s. 2). Dette ble repetert i 1990, og noe av den samme profileringsendringen skjedde fra og med 1991 i selve beretningsdokumentet. Beretningen ble etter en innledning organisert i flere underpunkter, men de tre første formulert som sentrale etiketter og separate områder knyttet til staten: Staten - organisasjon og administrasjon (med fokus på omorganiseringer i staten), Staten - økonomi, Staten - personalet (lønns- og arbeidsvilkår).

Tjenestemannsbladet var en sentral formidler av informasjon, argumenter, og handlingsorientert respons. TB trykte i hele perioden uttalelser og andre offisielle meninger og synspunkter. Fra og med årgangen 1984 hadde TB i relativt stort omfang hatt forvaltningspolitisk relaterte oppslag, artikler og ledere. TB gjenspeilte privatisering og fristilling som de sentrale etikettene for NTLs oppmerksomhet og aktivitet. Dette kom blant annet fram ved at privatisering ble omtalt og diskutert under egen temavignett i 1984. På samme måte ble moderniseringsprogrammet i 1985 omfattende presentert og vurdert som et eget tema. I 1987 ble ytringer og handlinger formulert på lederplass: "Fristilling - et gode eller onde?" (TB nr.2); "Nei takk til mer fristilling!" (TB nr.9). I 1990 var det en serie med artikler under temaetiketten "90-åras utfordringer", som igjen satte fokuset på det som nå var blitt problemkomplekset tilknytningsformer, fristilling og privatisering. To sentrale utgangspunkt var om staten kunne organiseres bedre, og NTLs positive respons på Hermansenutvalgets innstilling.

Den andre dimensjonen var relativt omfattende intern skoloring og debatt knyttet til forvaltningspolitiske spørsmål. Dette ble et sentralt trekk ved hele perioden. I NTL-sammenheng har det mer eller mindre vært avholdt årlige debatter i den aktuelle periode fra 1985 til 1990 - 1991. Debattene har ofte vært organisert i tilknytning til landsmøter og landsstyremøter, men også som separate debatt-, informasjons- og skoleringsopplegg. Sentralt også her var privatisering, fristilling og tilknytningsformer. Det ble arrangert dagskonferanse i 1985 om privatisering i forbindelse med moderniseringsprogrammet. I 1987 publiserte NTL et eget debattheft om modernisering og fornyelse i staten. I 1989

arrangerte NTL en dagskonferanse som oppstart til høringsrunden på Hermansenutvalgets innstilling. I 1990 var NTL en sentral bidragsyter i en felles konferanse om tilknytningsformer i staten i regi av Kartellet. I den forbindelse publisert Kartellet et eget temahefte. Året etter ble også innstillingen fra Lønnskomiteen av 1988 viet stor oppmerksomhet gjennom egne publikasjoner og debatt.

Denne kapabilitetsdimensjonen var dessuten viktig for andre institusjonelle kjennetegn ved NTL. Et moment som har vært trukket fram av flere fra NTL i intervjusammenheng, var betydningen av dialog og argumentasjon som framtrepende arbeidsmåte og identitetsbærende element for organisasjonen. Det var viktigere med dialog rundt premisser og konstruktive prosesser enn kritikk og kamp. Helt sentrale normer i politisk samhandling var i følge en av intervjupersonene at det skulle foregå i ”[...] god tone i omgang med andre, man slår ikke til folk man skal snakke til videre”.¹⁴⁸ Relasjonene måtte basere seg på det som var høflig og passende. En viktig referanse for dialogen som arbeidsmåte lå i NTL sitt medlemsgrunnlag. Dette medlemsgrunnlaget var spredt innenfor store deler av statlig virksomhet, slik at de måtte møtes på felter og på måter som var gagnlig for alle. Det gjorde at de måtte diskutere minste felles multiplum, og diskusjonen ble gjerne løftet opp på et mer generelt politisk nivå. NTL hadde heller aldri hatt tradisjon eller forståelse for utøvelse av makt gjennom streik og veldig profilerte markeringer. Der privat sektor var preget av slike ting, var NTL tuftet på idealet om å kunne overbevise andre gjennom argumentasjon:

”Vi synes vi var kraftige når vi gikk ut på gaten og hadde en politisk streik i 1 time i forhold til den borgerlige regjeringen, og tilsvarende når vi hadde lønnsstreiken vår i ’85. Det var jo en historisk begivenhet” (Intervju, NTL).

Den tredje dimensjonen var oppbygging av spesialisert kompetanse og analysekapasitet gjennom egne utredere, utredningsarbeid og utvalg. I 1985 ansatte NTL en egen forbundssekretær med organisasjons- og forvaltningsutvikling som eget arbeidsområde. Senere ble det utført utredningsarbeid spesielt rettet mot tilknytningsformer i staten. Både som oppfølging av handlingsprogram for 1987-1990, og spesielt knyttet til NOU 1989:5 En bedre organisert stat. I 1990 foreslo Forbundsstyret i NTL at Kartellet ansatte en medarbeider som skulle ha privatisering og fristillingsspørsmål som hovedområde, og saker av felles interesse for forbundene i tilknytning til endringer i staten. Begrunnelsen fra NTL var at arbeidet med disse spørsmålene burde sees i en større sammenheng, og ved å identifisere et av regjeringspartiene som sin hovedmotstander. Eller som forbundsstyret formulerte det: ”motparten vår er i hovedsak Høyre” (TB nr.4 1990, s.

11). Dette ble også sett i sammenheng med at både Kartellet og Arbeiderpartiets gruppe på Stortinget hadde satt ned egne grupper for å følge med i hva som skjedde når det gjaldt tilknytningsformer, fristillingsproblematikk og privatisering av offentlig virksomhet. Kartellets gruppe besto av representanter fra NTL, Tele- og dataforbundet, Postforbundet, Jernbaneforbundet, Elektriker- og Kraftstasjonsforbund som fra Kartellet selv (Ibid.).

I en aktivitetsplan for 1991 vedtok landsstyret i NTL at det skulle nedsettes et utvalg for forvaltningsutvikling. Hensikten med utvalget var å følge opp handlingsprogrammet og de landsmøtevedtak som ble gjort i samband med dette. Etter innstilling fra administrasjonen i NTL vedtok forbundsstyret senere samme år sammensetting og mandat for utvalget. Forvaltningsutviklingsutvalget skulle ha spesielt ansvar for å følge den politiske utviklingen på feltet, og ha et ansvar for at NTL kunne delta på en aktiv og offensiv måte i den pågående samfunnsdebatt om offentlig sektors framtid.¹⁴⁹

Det fremgikk av innkallinger og referat fra møtene i utvalget at aktiviteten var stor gjennom hyppige møter, diskusjoner og presentasjoner av bredt anlagte problemstillinger og utredninger knyttet til forvaltningspolitikk. Problemstillinger og diskusjon var basert både på myndighetsbaserte initiativ og politikk, og organisasjonsinternt definerte tema og utredninger. På et møte i utvalget i november 1991 holdt en FAFO-forsker innledning om "Hvilken rolle spiller fagbevegelsen i fornyelsesarbeidet og hvilken rolle bør vi spille?". I den påfølgende diskusjon ble et sentralt poeng at man nettopp burde prøve å få i gang en politisk diskusjon om hva som burde være NTL sin rolle og hva som var forventet av fagbevegelsen i fornyelsesarbeidet. På møtet ble man enige om å kanalisere dette til arbeidet med en forvaltningspolitisk og personalpolitisk melding. I første omgang skulle dette tas opp med den politiske ledelsen i AAD, blant annet ved å prøve å få til et møte mellom utvalget og en representant for den politiske ledelsen.¹⁵⁰

Jeg vil avslutte denne gjennomgangen av NTLs oppmeksomhet og kapabilitet ved inngangen til fase 1 i selve meldingsprosessen med en oppsummering og vurdering organisasjonen selv kom med i forbindelse med landsmøtet i 1990:

"NTL, Kartellet og LO har alle engasjert seg aktivt mot så vel fristillingen som privatiseringen som de borgerlige har lagt opp til. [...] Uttalelser og dokumentasjon, rettet mot egen organisasjon, politikere og opinion, er fulgt opp med direkte kontakt mot ulike politiske grupperinger og organer.

Etter regjeringsskiftet i 1989, da vi på ny fikk en borgerlig regjering, opplever vi på ny at medbestemmelsen reduseres og at klimaet for deltakelse og demokrati er klart dårligere.

For å styrke medbestemmelsen i mer prosjekt- og prosessrettet utvikling og fornyelse, har vi sammen med Kartellet fremmet krav om en egen forvaltningsutviklingsavtale. 'Den nye staten' forutsatte også en slik avtale for å styrke de ansattes medbestemmelse.

Vi har gjennom ulike utspill forsøkt å få vektlagt personalpolitikken sterkere. Et initiativ har gått på å få utarbeidet en egen Stortingsmelding om personalpolitikken i staten. Dette har Kartellet fulgt opp overfor den nåværende regjeringen som har varslet at det vil bli lagt fram en slik melding. Vi håper dette vil bli et bredt grunnlag for å diskutere og utforme en samlet, offensiv og god personalpolitikk i staten" (Faglig regnskap for handlingsprogrammet 1987 - 1990, s. 7 - 9).

6.3 Fase 1: En stortingsmelding - organisasjonsformer og modernisering settes på dagsorden

6.3.1 Initiativ og begrunnelse.

Fra hvem eller hvor kom så initiativet til en stortingsmelding om forvaltnings- og personalpolitikk fra? Første identifiserbare initiativ kunne tidfestes til oktober 1989. Arenaen var Statstjenestemannskartellets representantskapsmøte og Kartellkonferanse dette året. I en uttalelse om "NOU 1989:5 En bedre organisert stat" fra Kartellets representantskapsmøte het det at:

"Representantskapet vil understreke betydningen av sterkere vektlegging på personalpolitisk arbeid i det videre omstillings- og fornyelsesarbeidet. Representantskapet krever derfor at det snarest settes i gang arbeid med sikte på en stortingsmelding om personalpolitikk i staten" (Statstjenestemannskartellet, Protokoll nr. 26, s. 19).

I november resulterte dette i en henvendelse til statsråd Kristin Clemet i AAD, hvor Kartellet ba om at det måtte lages en stortingsmelding om personalpolitikk i staten. Da regjeringen senere opplyste om at den ville ta initiativ til at det skulle utarbeides en stortingsmelding om statens personalpolitikk, takket Kartellet for "kjapt og positivt svar".¹⁵¹

Arbeidet med en stortingsmelding ble deretter påbegynt i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) under Regjeringen Syse (H, Sp, KrF) sommeren 1990. I AAD nedfelte arbeidet seg i en første skisse til premisser, innhold og opplegg for en stortingsmelding om forvaltningspolitikk fra Forvaltningspolitisk avdeling til egen statsråd.¹⁵² Det antydes at det skulle være en (1) melding med fokus på tre hovedelementer: retningslinjer for valg og utforming av styrings- og organisasjonsformer i staten, modernisering av offentlig sektor, og effektivitets- og

produktivitetsstudier i offentlig sektor. Både i skissen og senere i notat ble de sentrale føringene knyttet til at det var 15 år siden det sist ble fremmet en stortingsmelding om disse temaene, og at Stortinget ba om en bred vurdering av NOU 1989:5 En bedre organisert stat. I tillegg til en slik vurdering ville også den nye meldingen gi en bred omtale av personalpolitiske spørsmål.¹⁵³ Innholdet i meldingen skulle formuleres i tretten sentrale punkter, men som det også ble vist til i den tidligere skissen kunne disse hovedsaklig oppsummeres i fire elementer hentet fra Høyres program fra modernisering av offentlig sektor. De fire punktene var økt brukerstyring og brukermakt, modernisering og effektivisering, økt konkurranse og ny arbeidsdeling, og til slutt deregulering og forenkling.¹⁵⁴

6.3.2 Ekstern deltakelse.

I juli 1990 ble alle hovedsammenslutningene innkalt til møte i AAD for å drøfte hvilke personalpolitiske utfordringer statlige virksomheter ville stå overfor i årene fremover. Organisasjonene ble her oppfordret til å komme med innspill og synspunkter i forbindelse med departementets arbeid med en stortingsmelding. Den eneste av hovedsammenslutningene som fulgte opp dette med konkrete og relativt omfattende innspill gjennom formelle kanaler var YS-S. AAD fikk oversendt to brev fra YS-S.¹⁵⁵ De sentrale temaene i disse brevene var å styrke rettssikkerheten i den lokale personalforvaltningen, og spørsmål om konsekvenser av endring av tilknytningsformer. Det siste ble gjort ved en gjennomgang av historiske, konstitusjonelle og politiske aspekter, samt av personalpolitiske implikasjoner. Påtegningene på notatet som fulgte brevene internt i AAD viste departementets rutinemessige håndtering av henvendelsen, men også at ”brevet” som arbeids- og påvirkningsform kunne være av betydning.¹⁵⁶ Ytringen fra YS-S ble betegnet som ”særdeles veldokumentert”, og hvor konkrete momenter skulle tas opp til drøfting i en referansegruppe for oppfølgingen av Hermansen-utvalget (NOU 1989: 5). Dessuten skulle brevet oversendes arbeidsgruppen for utredning av arbeidsgiverorganisasjon for fristilt statlig virksomhet.

6.3.3 Syse-regjeringens utkast til stortingsmelding.

Høsten 1990 ble det regjeringsskifte, og Arbeiderpartiet overtok for Syse-regjeringen. Den 31.oktober oversendte Forvaltningspolitisk avdeling siste utkast av stortingsmeldingen til statsråd Kristin Clemet, slik det forelå på det tidspunktet.

Avdelingens avskjedshilsen til statsråden før regjeringsskiftet var å takke for samarbeidet ”så langt vi kom i meldingsutarbeidelsen”.¹⁵⁷

I en rapport avgitt etter regjeringsskiftet ble status for arbeidet og innholdet omtalt som følger:

”Hovedformålet med meldingen var å presentere en samlet strategi for hvordan vi kan møte de utfordringene som ligger i å tilpasse forvaltningens størrelse og struktur til samfunnet, og å gjøre forvaltningen mer effektiv i vid forstand. Siktemålet var at perspektivet i meldingen skulle være sterkt helhetlig, ved at innholdet spente over samfunnsøkonomiske perspektiver på forvaltningens effektivitet, dens forhold til privat sektor, organisering av offentlig sektor over alle dens nivåer, og de mer tradisjonelle virkemidlene innen forvaltningsutvikling” (Forvaltningspolitisk avdeling, Notat av 15.11.90).

De sentrale verdiene som ble fremhevet i meldingsutkastet var spesielt knyttet til spenningsfeltet mellom individet og fellesskapet:

”Regjeringen vil understreke at demokrati ikke er det samme som flertallsstyre og kollektive beslutningsprosesser, og at demokratiet forutsetter en balanse mellom de rettigheter og plikter som den enkelte har i forholdet til kollektivet eller samfunnet, og de rettigheter og plikter samfunnet og kollektivet har i forhold til den enkelte. [...] I de tradisjoner som er utviklet i det norske samfunnet etter krigen, har tyngdepunktet vært lagt i retning av det kollektivistiske demokratisynet. Regjeringen mener at de individualistiske verdiene knyttet til demokratibegrepet bør vektlegges sterkere. [...] Med andre ord bør fortolkningen av demokratibegrepet og vektlegging av de forskjellige verdiene legges til grunn også i arbeidet med å reformere offentlig sektor. Regjeringen vil legge til grunn:

- makten i samfunnet skal være spredt
- en tillit til enkeltmennesket
- et samfunn med stor grad av valgfrihet
- trygghet for at samfunnet tar vare på enkeltmenneskene når de ikke greier det selv
- et helhetssyn på samfunnet som gjør at fellesinteressene og bruker- interessene kan vinne fram” (Utkast oktober 1990, kap.1, s. 4).

Verdispørsmålet ble også knyttet til enkeltkapitler, blant annet personalpolitikk og tilknytningsformer. Det sentrale argument gjaldt fokusering på interessemotsetninger og konflikt på den ene side og nødvendigheten av å foreta valg mellom ulike verdier på den andre:

”Personalpolitikken blir til i spenningsfeltet mellom ulike verdier og styringssystemer. Det vil finnes verdikonflikter som vi må være innstilt på å leve med. Dette er en del av dynamikken på personalfeltet” (Ibid.,kap.1, s. 11). [...] Den mest effektive organisasjonsformen bør altså framkomme av en konkret avveining mellom de oppgaver, formål og hensyn som skal ivaretas i det enkelte tilfelle. .. dette (vil) være et komplisert valg” (Ibid., kap.7, s. 4).

I et punkt om forvaltningspolitiske hensyn stod det at man i vurderingen av organiseringen av forvaltningen må veie flere hensyn opp mot hverandre.

Kostnadseffektivitet ble så fremhevet som et sentralt og avgjørende hensyn. Når interessegruppers representasjon i forvaltningen ble sett i dette lyset, så var opprettholdelse av organer for dette lite hensiktsmessige både ut fra vurderinger av formåls effektivitet og kostnadseffektivitet.¹⁵⁸

I meldingsutkastets første del ble det fremhevet at ”Demokratiske prinsipper kan forbedre byråkratiets legitimitet, virkemåte og resultater”.¹⁵⁹ Blant annet ble det vist til demokratiseringen av forvaltningen, både gjennom avtaler om medbestemmelse for de ansatte og deres organisasjoner, gjennom utbyggingen av interesseorganisasjoners deltakelse i offentlige kollegiale organer og gjennom forskjellige ombuds- og klageordninger. Derneft ble det påpekt at demokratiske prinsipper også kunne bidra til å ødelegge byråkratiet. Blant annet ble det vist til upartiskhet og usikkerhet om nøytralitet. Demokratisering ble i forlengelsen av dette særlig knyttet til enkeltmenneskers mulighet til å påvirke de av byråkratiets avgjørelser og tjenester som direkte berørte dem. Videre het det at

”Ut fra hensynet til at forvaltningen skal virke som demokratiets redskap til å fremme allmenninteresser og konkrete individers interesser, mener Regjeringen at interesseorganisasjonenes innflytelse i forvaltningen bør reduseres” (Ibid. kap.1, s. 6).

Bruk av markedet kunne derimot effektivisere byråkratiet. Sentrale virkemidler skulle være konkurranse, kjøp av private tjenester, og prising av tjenester. Grunnlaget var at:

”De siste årene er det vokst fram en erkjennelse av at styringssvikten i mange tilfeller er større enn markedssvikten. Regjeringen mener det er viktig å legge dette til grunn, og man bør ha en åpen holdning til valget og forholdet mellom marked og offentlig styring i det enkelte tilfelle” (Ibid., kap. 1, s. 5).

Utkastet fremmet et kritisk syn på tjenestemannsorganisasjoner, og ga et begrep om ”motkrefter” et visst innhold:

”Den mest grunnleggende analyse og forklaring på hvorfor reorganiseringer ikke har lyktes noe særlig godt i form av mangel på oppnådde effektivitetsforbedringer er gitt av [...] Herbert Simon. [...] En reorganisering medfører endring av maktforholdene (i en organisasjon). En organisatorisk reform vil bli motarbeidet av dem som står i fare for å miste sin makt dersom reformen gjennomføres. Ifølge March og Olsen har opposisjonen fra interessegrupper veltet svært mange forsøk på reorganiseringer” (Ibid., kap.4, s. 25).

Under et punkt om effektivisering og politisk strategi kommer det også fram noen resonnementer om motkrefter i form av et begrep om ”opinionsstormer”. De sentrale poengene var at

”[...] en politikk innrettet mot å unngå opinionsstormer vil imidlertid lett kunne få innebygde skjevheter i form av at grupper som lager tilstrekkelig motstand og bråk kan skjerme sine områder bedre enn andre. Grupper som har lett tilgang til massemedia, vil derfor bedre kunne beskytte seg og sine områder enn andre. [...] Ved å begrense tiltakene til områder der det er liten fare for opinionsstormer faller de fleste av de tunge utgiftsområdene utenfor reformenes rekkevidde og reformtiltakene blir lett begrenset til små utgiftsteder. [...] Dersom det skulle være slik at opinionsstormer må unngås, vil det være svært begrensede muligheter for noen effektiviseringspolitikk. Erfaringene fra Storbritannia tyder imidlertid på det motsatte. Statsminister Thatcher synes å kunne leve med storm og faktisk vinne betydelig støtte i den allmenne opinionen ved å bevisst å bruke opinionsstormer til å vinne forståelse for at effektiviseringstiltak er av betydning for nasjonen” (Ibid., s. 38).

Konklusjonen var at:

”Det mest sårbare punkt i reformmotstandernes argumentasjon sett fra et taktisk synspunkt, er at de lett kan beskyldes for å handle i ren egeninteresse. [...] Dersom det skal kunne trekkes noen konklusjon, så er det at motstanden mot omfattende effektiviseringsreformer kan bli sterk. Skal man ha noen mulighet for å overvinne motstanden, må man ha gode argumenter basert på gode analyser” (Ibid., s. 40).

Under overskriften ”Styring og ledelse” ble blant annet fire former for styring diskutert: politisk styring, forhandlingsstyre, brukerstyring og profesjonsstyre. Under punktet om forhandlingsstyre ble også synspunkter på og analyser av tjenestemannsorganisasjonenes rolle formulert:

”Betegnelsen 'den korporative kanal', 'blandingsadministrasjon' og 'kollegiale organer' blir brukt om denne formen for styring (forhandlingsstyre - min anm.), hvor organisasjoner og private foretak deltar i utformingen og utøvelsen av offentlig politikk. Beslutningsformen kan være velegnet for å komme fram til konkrete løsninger på nye problemer. Som ordinær styringsform er den mer problematisk. Den kan føre til at både offentlig og privat ansvar blir redusert og dessuten blandet på en slik måte at ansvarsforholdene blir uklare.

Ulik tilgang på kompetanse og ressurser vil gi partene ulik innflytelse på beslutningene. Det kan bl.a. gi et ulikevektig forhold mellom den innflytelse sterke, private forhandlingsparter har og den innflytelse embetsverket/politikerne har. Ut fra demokratihensyn er forhandlingsstyre og profesjonsstyre uheldig fordi det gir enkelte befolkningsgrupper en politisk innflytelse som det ikke er grunnlag for blant velgerne.

Det er grunn til å anta at denne styringsformen i mange tilfelle har vært valgt for å unngå valget mellom en offentlig eller privat løsning. Det er derfor også grunn til å anta at styringsformen er langt mer utbredt enn det er samfunnsmessig gunstig. Det er imidlertid vanskelig å få avgjørelsesformen avviklet når den først er etablert.

Alternativet er en klarere avgrensning av det offentlige ansvar, noe som også vil gi en klarere situasjon med hensyn til privat ansvar og risiko. Fordelene ved forhandlingsløsninger kan ivaretas på en ryddigere måte gjennom f.eks. høringer, bedre brukerkontakt osv. Regjeringen vil derfor gå inn for at man gjennomgår de eksisterende forhandlingsområder og avtaler med sikte på å vurdere om de er rasjonelle og nyttige. Alternative løsninger til avtale/forhandlinger vil bli vurdert” (Ibid., kap. 8, s. 5).

Delen om personalpolitikk gikk nærmere inn på hovedsammenslutningenes rolle og medbestemmelse som prinsipp. I en diskusjon av forholdet mellom tjenestetvistloven og arbeidstvistloven, hvor forholdet mellom styringsrett/forhandlingsrett og sentralisering/desentralisering var viktige dimensjoner, ble systemet med hovedsammenslutninger eksplisitt vurdert:

”Hovedsammenslutningssystemet har virket konfliktdepende. Staten har hatt å gjøre med store og ansvarlige organisasjoner, som har sett på helheten og har hindret at særinteressene til små organisasjoner og lokale grupperinger har fått dominere. Styring og delegering er to sider av samme sak. Derfor må sentrale rammeavtaler fortsatt ha denne helheten som en viktig del, samtidig som det åpnes for større lokal frihet” (Ibid., kap. 2.3, s. 27).

Neste delkapittel tok for seg medbestemmelse og bedriftsdemokrati:

”Et godt fungerende bedriftsdemokrati er en viktig forutsetning for et godt arbeidsliv. Videreutviklingen av bedriftsdemokratiet behøver imidlertid ikke bety utvidede rettigheter for en av partene. Departementet vil heller gå inn for å omorganisere informasjons- og for å endre beslutningssystemene.

Vi vil legge mindre vekt på forhandlinger og større vekt på at den enkelte tilsatte skal ta mer direkte del i de beslutninger som fattes. [...] Også under en fremtidig personalpolitikk i staten vil arbeidsgivere ha behov for å forholde seg til tjenestemannsorganisasjoners medvirkning i form av forhandlinger, men (for)handlingene bør antakelig være av mer rammepreget karakter, og i mindre grad enn i dag være knyttet til konkrete medvirkningsspørsmål” (Ibid., kap. 2.4, s. 28).

I en egen diskusjon av Hovedavtalen for ansatte i staten var det et viktig poeng at man ønsket både representativt og deltakende demokrati:

”Hovedavtalen bygger på medbestemmelse gjennom organisasjoner. Men i tillegg til det 'representative' demokrati (medbestemmelse gjennom tillitsvalgte), må det 'deltakende' demokrati utvikles, dvs. medvirkning for den enkelte tilsatte i egen arbeidssituasjon” (Ibid., kap. 2.4.1, s. 31).

Foruten disse argumentene knyttet til tjenestemannsorganisasjoner og interesseorganisasjoners rolle i offentlig politikk, fokuserte meldingen på betydningen av effektivitet, privatisering, mål- og resultatstyring. Meldingsutkastet inneholdt en omfattende gjennomgang av effektivitet i offentlig forvaltning. Det ble pekt på store mangler ved det tilgjengelige kunnskapsgrunnlag, og analysen bar preg av teoretiske drøftinger. To hypoteser ble antatt å være sentrale:

”Selv om markedsmessig konkurranse bare under visse vilkår fungerer som en automatisk virkende effektiviseringsmekanisme, viser all erfaring at mangel på konkurransepress er en sikker indikasjon på manglende effektivitet” (Ibid., kap.4, s. 1).

Dessuten en teoretisk basert studie av mulige systemfeil i ikke-markedsbasert offentlig tjenesteproduksjon innenfor public choice skolen:

”To typer systemfeil påpekes. Den ene er knyttet til sterke interesseorganisasjoners påvirkning på politiske beslutninger i en retning som medfører at for store ressurser kanaliseres til områder organisasjonene har interesse av. Denne teoridannelsen har også hypoteser om byråkrater som i egen interesse arbeider for å gjøre sitt myndighetsområde størst mulig” (Ibid., kap.4, s. 3).

Meldingsutkastet hadde også et eget kapittel om arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor, med et særlig fokus på ulike sider ved privatisering. Meldingsutkastets sentrale argument og grunnholdning var:

”For at det offentlige skal kunne løse sine oppgaver skikkelig, og på en del områder kanskje bedre enn i dag, er det nødvendig med både avgrensning og effektivisering av offentlig sektor. En overføring av oppgaver til private vil kunne frigjøre ressurser som det offentlige igjen kan sette inn for å løse velferdssamfunnets kjerneoppgaver. [...] En grunnholdning må være at oppgaver overlates til private når dette tjener forbrukerne, skaper bedre eller billigere varer og tjenester og bidrar til forenklinger. Regjeringen vil derfor være åpen for en ny og mer fleksibel arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor. (s. 2). Privatisering kan således skje ved salg, prising pr. tilbud eller ved å tillate konkurranse fra private. Hensikten er i alle tilfeller tredelt: Å skaffe rom på offentlige budsjetter for det som virkelig er viktig; å utløse krefter som i dag er ubrukte; og å sørge for at alle - også offentlige etater - ved hjelp av konkurranse utfører sine oppgaver bedre” (Ibid., s. 1).

Målstyring og resultatorientering var også et meget sentralt inntak til hele meldingsutkastet. Det skulle prege behandlingen og arbeidet i Stortinget og alle forvaltningsnivå. Det var å oppfatte som et generelt og overgripende styringssystem, men ble i tillegg spesielt knyttet til budsjett- og økonomistyring og strategisk styring og ledelse. Målstyring ble fremstilt som et alternativ som skulle vektlegges sterkere enn styring gjennom regelverk, felles verdier og sterk sosialisering, og ulike former for forhandlingsordninger. Målstyring innebar at lederen skulle være tilbakeholden med å spesifisere hvilke aktiviteter som skulle utføres for å nå målene. Det utøvende nivået skulle få stor frihet i selve jobbutførelsen. Målstyring skulle kombinert med økt selvstendighet for den enkelte statsinstitusjon gjøre det mulig for statsforvaltningen raskt å tilpasse seg nye og endrede brukerbehov og endringer i samfunnsforholdene. Formålet med målstyring i staten var blant annet å:

- ”- bedre den politiske styringen med offentlige ressurser
- bedre den strategiske og helhetlige ledelsen fra overordnet myndighet
- redusere detaljstyringen av underordnede nivåer
- sikre at statlig virksomhet dekker de behov i samfunnet som Stortinget og regjeringen bevilger midler til

- sikre at statlig virksomhet yter de tjenester som dekker brukernes behov på en mest mulig kostnadseffektiv måte” (Ibid., kap. 8, s. 8)

Målstyring som styringsform måtte imidlertid gis større legitimitet. Problemet var å få offentlige virksomheter til å praktisere målstyring. I meldingsutkastet ble det foreslått to tiltak for å sikre dette:

”Ytre press kan skapes på flere måter. En kombinasjon av knappere økonomiske rammer og strengere krav til resultater kan tvinge offentlige virksomheter til å utvikle bedre styringssystemer. Press kan også skapes ved at målstyringsprinsippet understøttes med større administrativ og politisk kraft. For å tilrettelegge for denne type ytre press ønsker Regjeringen å gi prinsippet om målstyring en sikrere formell forankring” (Utkast oktober 1990, kap.8, s. 13).

6.3.4 Fase 1 - en oppsummering.

Kartellets initiativ til en stortingsmelding om personalpolitikk kan tolkes som et forsøk på å sette den forvaltningspolitiske dagsorden, og på hvilken arena dette skulle skje. Organisasjonen lyktes med sitt utspill, men begrunnelsen for å sette i gang meldingsprosessen fra den politiske ledelse i AAD var først og fremst knyttet til Stortingets ønske om en bred vurdering.

Prosessen framstod som departementsstyrt og lukket. Hovedsammenslutningene ble på et tidlig tidspunkt invitert til å komme med innspill, men innenfor denne organiseringen var det bare YS-S som utmerket seg i ettertid med konkret og substansiell oppfølging. Organisasjonens innspill ble positivt bemerket i departementet, men ble ikke direkte knyttet til meldingens tematikk og diskursive referanseramme.

Et sentralt aspekt ved fase 1 var introduksjonen og etableringen av meldingsprosessens diskursive referanseramme slik den politiske ledelse i AAD under Regjeringen Syse ville at den skulle være. Fortolkningsrammen var en relativt rendyrket markeds- og managementorientering. Utkastets sentrale etiketter var formulert som individ, demokrati, makt, marked, allmenninteresser og særinteresser, verdier og målkonflikter, og motkrefter mot endringer og reformer. En sentral problemforståelse i utkastet var at visse demokratiske prinsipper kunne virke ødeleggende på byråkratiet, og dermed på forvaltningens evne til å virke som et demokratisk redskap for å fremme allmenninteresser. Argumentet var at interesseorganisasjonenes innflytelse i forvaltningen var for stor, ikke minst ut i fra at disse ble oppfattet som motkrefter i moderniseringen av forvaltningen. Argumentet mot forhandlingsstyre i bred forstand var

at ansvar ble uklart, og at enkelte grupper i befolkningen fikk uforholdsmessig stor innflytelse som ikke var representativ.

I meldingsutkastet pekte man blant annet på et hovedgrep for løsninger og en sentral strategi. Det var for det første viktig med en revurdering av selve ordningen med forhandlingsstyre med sikte på å finne alternative løsninger, og for det andre en dreining fra representasjon gjennom organisasjoner innenfor omfattende lov- og avtaleverk til enkeltindividenes deltakelse som bruker av offentlig forvaltning eller ansatt innenfor. Innenfor dette så man seg imidlertid tjent med å ivareta den konfliktdempende egenskapen og det helhetssyn som systemet med hovedsammenslutningene representerte. Strategien for reformer og modernisering var da heller ikke knyttet til forhandlingsstyre, men til en ide om ”opinionsstormer”. Skulle man unngå opinionsstormer ville motkreftene kunne skjerme seg mot endringer. Ved bevisst bruk kunne man på den annen side vinne ”kampen”, og få forståelse for reformenes betydning.

6.4 Fase 2: Regjeringsskifte - videreføring eller ikke

Da regjeringen Brundtland (III, Ap) overtok for Regjeringen Syse (H, KrF, Sp) i november 1990 ble det innledet en ny fase i meldingsarbeidet. I et notat fra Forvaltningspolitisk avdeling til departementets ledelse i november 1990 orienterte avdelingen om status i arbeidet med en stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk. I dette notatet ble det opplyst om at det pr. 31.10 forelå et grunnlagsmateriale til de forskjellige kapitlene i meldingen. Det var imidlertid mye som gjensto med hensyn til både faglig og politisk innretning og utskrivning av reelle utkast til de enkelte kapitler. I omtalen av aktuelle føringer for enkelte av emneområdene i meldingen viste Forvaltningspolitisk avdeling også denne gangen til Stortingets (Finanskomiteen) ønske om en vurdering av NOU 1989:5 En bedre organisert stat, men i tillegg ble det i denne sammenhengen også vist til at det fra flere hold var gitt uttrykk for ønske om en melding med bred omtale av de personalpolitiske spørsmål. Det var spesielt hovedsammenslutningene som hadde ytret slike ønsker. På dette tidspunktet var det særlig fire hovedspørsmål avdelingen ville drøfte med politisk ledelse:

- ”hvorvidt meldingsarbeidet skulle videreføres
- hva innholdet i en eventuell melding skulle være
- hva slags tidshorisont det skulle arbeides innenfor
- hvordan arbeidet i så fall skulle organiseres”

(Internt notat 15.11.90).

Et av flere viktige moment var stortingsmelding som virkemiddel:

”En melding kan påvirke opinionen, og det er viktig for å berede grunnen for reformer. Men spørsmålet er om det ikke er viktigst å motivere for reformer og påvirke opinionen blant de statsansatte. Det finnes sannsynligvis bedre måter å gjøre det på enn gjennom en melding til Stortinget. En melding til Stortinget blir derimot viktigere om man mener at hindringene for slike reformer først og fremst ligger der” (Ibid.).

Personalpolitikken var også viktig

”Når det gjelder personalpolitikken, er det et klart behov for å gi Stortinget en orientering om utvikling, behov og tiltak for å samordne personalpolitisk styring med øvrige forvaltningspolitiske reformer” (Internt notat av 15.11.90).

I notatet oppsummerte avdelingen med at de så argumenter både for og mot en stortingsmelding om forvaltningspolitikk. Dette måtte overveies nøye og ses i forhold til andre virkemidler for endring av forvaltningen. Hvis det skulle skrives *en* melding, talte tids- og ressurs hensyn for en ”minimumsløsning” med fokus på personalpolitikk, eventuelt en noe utvidet variant der tilknytnings-, organisasjons- og styringsformer og personalpolitikk ble behandlet. Reformen på de andre områdene kunne vurderes fremmet på andre måter. Tidspunktet for framlegging var etter avdelingens mening viktig for en tilfredsstillende behandling i Stortinget.

Ved regjeringsskifte høsten 1990 orienterte YS-S den nye statsråden, Tove Strand Gerhardsen, om sine synspunkter. YS-S ba samtidig om den nye regjeringens synspunkter. Den nye AAD-ministeren redegjorde for regjeringens syn på YS-S sin årlige konferanse på Geilo samme år. Statsråden fremholdt at arbeidet med meldingen ville fortsette.

Fra vinteren 1990 til høsten 1991 var det relativt stille i arbeidet med stortingsmeldingen. En forklaring kunne være at AAD i perioden konsentrerte seg om en parallell og høyst relatert prosess, utarbeidningen av AADs omstillingsplan for statlig virksomhet i 1990-årene.

I en relativt lang periode etter at regjeringen Brundtland (III) tok over var altså arbeidet med meldingen preget av en avventende og vurderende holdning i AAD. Melding som forvaltningspolitisk virkemiddel ble problematisert. Det ble argumentert for at det var viktigere å motivere og påvirke de ansatte for å gjennomføre reformer, enn å betrakte Stortinget som ”problemet”. På dette tidspunktet gikk ikke departementet ut med en klar anbefaling, men i den grad meldingsarbeidet skulle videreføres argumenterte AAD for en ”minimumsløsning” der hovedfokuset ble rettet mot personalpolitikk. I departementets omtale av meldingsarbeidets føringer viste de i likhet med Regjeringen

Syse til Stortingets ønske om dette. I tillegg viste Arbeiderpartiregjeringen til Kartellets og andre hovedsammenslutningers krav og initiativ. Arbeiderpartiregjeringen ga på denne måten tilbakemelding på initiativet, og bekreftet Kartellets krav om stortingsmelding som beslutningsarena. Kartellets initiativ kunne dermed tolkes som mer sentralt for videreføringen av meldingsarbeidet med fokus på personalpolitikk, enn for organiseringen og bruk av diskursiv referanseramme i fase 1.

6.5 Fase 3: Utformings- og slutføringsfasen.

Dette var den sentrale skrive- og formingsfasen i meldingsprosessen sett under ett. Fremstillingen av denne fasen avviker noe fra de to første. Den kronologiske utviklingen over tid er fortsatt et sentralt prinsipp for analysen. For fase 3 gjelder dette spesielt for gjennomgangen av den departementsinterne organiseringen av meldingsarbeidet i AAD, den eksterne deltakelsen i denne fasen, og innholdet i meldingsutkast og endelig melding. I siste halvdel av dette delkapitlet rettes imidlertid fokuset i større grad på noen analytiske tema. Det er for det første vurderinger av sentrale aspekter ved prosessens forløp og utfall med utgangspunkt i intervju med sentrale aktører i prosessen, og for det andre en mer spesifikk, og tekstbasert analyse av NTLs betydning og gjennomslag for den faktiske vektlegging og bruk av diskursive referanserammer, perspektiver og etiketter.

6.5.1 Organiseringen av meldingsarbeidet i AAD.

Etter noe som kan tolkes som en lang pause i selve meldingsarbeidet kom den igjen på dagsorden i september 1991. Noen av de sentrale interne bidragsyterne begynte sitt arbeid i AAD på dette tidspunktet, og disse hadde etter eget utsagn distanse til det arbeidet og utkast til melding som allerede var produsert under den forrige regjeringen. Oppfatningen var at de startet med relativt ”blanke ark”.¹⁶⁰ Konkret fremgikk det av et notat fra 17. september 1991 at Forvaltningspolitisk avdeling hadde fått i oppdrag, i samarbeid med Arbeidsgiveravdelingen, å utarbeide en stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk. Framdriftsplanen for meldingen var et førsteutkast og regjeringsnotat om meldingen i oktober, og et 2.utkast i november. I desember skulle meldingen sendes på høring med høringsfrist samme måned. I januar skulle så meldingen fremmes for Stortinget. Meldingen var på dette tidspunktet tenkt i tre hovedbolker: En prinsipiell del som skulle trekke opp de langsiktige perspektivene for forvaltningspolitikken, sammen med en gjennomgang av omfang og utvikling av statsforvaltningen spesielt. En del skulle mer konkret behandle forvaltningen i omstilling

med vekt på virkemiddelbruk, og den siste delen skulle omhandle personalpolitikken. Selv om personalpolitikken fikk en egen del, skulle meldingen fremtre som et helhetlig dokument.

Det departementsinterne utgangspunkt for meldingsarbeidet var at AAD hadde et ønske om å få oppmerksomhet rundt forvaltningspolitikken. Forvaltningspolitisk avdeling skiftet høsten 1991 ekspedisjonssjef, og avdelingen var opptatt av å markere seg. En måte å få dette til på var nettopp gjennom å få opp en stortingsmelding.

Tidsbruken var ikke overraskende ut fra at meldingsprosesser generelt sett var et krevende og ofte langsiktige arbeide. Dette var særlig aktuelt når arbeidet tok sikte på en allmenn politikkmelding. Et viktig element i det innledende arbeidet høsten 1991 var informasjonsinnhenting. Det ville for det første si hvilket annet relevant arbeid på området som var gjort, for det andre å få synspunkter på hvordan meldingen burde legges opp, og for det tredje sende rundt brev og notater i departementene. Den politiske ledelse, særlig politiske rådgivere og sekretærer, forholdt seg i større grad til sonderinger i Stortinget og i partigruppene. Det var viktig å få fram hvilke tanker ulike fraksjoner gjorde seg om hvilken melding man kunne tenke seg. I AAD ble det oppnevnt noen "hovedforfattere", ansvarlige avdelinger og ekspedisjonssjefer. Som for andre meldingsprosesser i AAD, men også mer generelt, var dette meldingsarbeidet en omfattende prosess hvor lesing, skriving av notater, møter, uvalg eller arbeidsgrupper, og oppfølging og aksept fra politisk ledelse var viktige bestanddeler.¹⁶¹

Fra september 1991 var det et kontinuerlig arbeid med meldingen. Det ble skrevet mange utkast, det totale antallet ble anslått til et sted mellom 15 og 20. Dette var svært mange utkast til å være en meldingsprosess. Den mest intense skriveperioden kom imidlertid først på foråret 1992. En av intervjupersonene viste her til egen møtebok for perioden, og det kunne være møter opp til to - tre ganger i uken om meldingen. Arbeidet med meldingen ble oppfattet som meget omfangsrikt og krevende, og rent praktisk så ble delene om forvaltningspolitikk og personalpolitikk skrevet i henholdsvis Forvaltningspolitisk avdeling og i Arbeidsgiveravdelingen. De ansvarlige for meldingen "stikka ut biter" til en rekke delforfattere i de to sentrale avdelingene i AAD. De ulike bidragene ble så etter hvert sydd sammen i felles møter med den politiske ledelse.¹⁶²

6.5.2 Ekstern deltakelse.

Utover møtene med politisk ledelse i AAD ble Finansdepartementets rolle spesielt nevnt som viktig av de sentrale byråkratene i meldingsarbeidet. Konkret hadde de mange

runder med Finansdepartementet i slutfasen av arbeidet. Oppfatningen var at det ikke var interessant å utforme en forvaltningspolitikk uten å være innom det departementet. Finansdepartementet ble sett som en tung forvaltningspolitisk aktør, hvis oppgave var å sikre at man holdt seg innenfor de økonomiske og finanspolitiske rammene som var gjeldende. Finansdepartementet var en aktør som ”[...] påvirker handlingsrollen og de handlingsvalg som blir gjort”.¹⁶³

En annen, og departementsekstern aktør begynte også å forholde seg meget aktivt til meldingsprosessen høsten 1991. Norsk Tjenestemannslag tok da kontakt med statssekretær Harald Rensvik i AAD. På grunnlag av dette initiativet ble statssekretæren invitert til et møte med NTLs utvalg for forvaltningsutvikling i desember 1991. Hensikten med møtet var at statssekretæren skulle si litt om opplegget for behandlingen av, og sentrale spørsmål i Stortingsmeldingen om forvaltningspolitikk og personalpolitikk. NTL ønsket i forlengelsen av dette å komme med en del innspill til saker og tiltak de mente burde tas opp i meldingene.¹⁶⁴ I et oppfølgingsbrev til Statssekretær Rensvik understreket utvalget viktigheten av å ha en løpende dialog og et tett samarbeid i innspurten av arbeidet slik at det endelige produktet ikke skapte unødige misforståelser og konflikter. Videre het det i brevet:

”Vi tenker oss derfor en oppfølging av møtet den 19. desember 1991 der vi på uformell basis får innsyn i det skriftelige materialet som etter hvert tar form, og at vi på den bakgrunn kan komme med synspunkter og innspill. Samtidig vil vi gjennom en slik ordning kunne fungere som en 'test' på hvordan ting vil bli lest og oppfattet. For øvrig tar vi gjerne mot spesielle oppdrag og oppgaver dere måtte ønske vi skal ta i det videre arbeidet.

Vi kjenner beslutningssystemene i forvaltningen og ser de betenkeligheter som kan knyttes til en slik arbeidsform. Det vil derfor være en selvfølge for oss å behandle det skriftlige materialet på en slik måte at vi til enhver tid har klart for oss hvilken status dokumentene har. [...] Når vi i dette brevet sier at 'vi' ønsker et videre samarbeid er det NTL's utvalg for forvaltningsutvikling vi tenker på. Vi vil likevel legge opp til en 'smalere' behandling av dette dersom både sensitivitet og praktiske forhold tilsier det” (Brev fra NTL av 19.12.91, Arbeidet med utformingen av forvaltnings- og personalpolitikk - dialog og samarbeid).

I januar 1992 fikk NTL oversendt et meldingsutkast som de hadde fått til uttalelse ”under hånden”. Det var spesielt merknader til den personalpolitiske delen som var ønsket fra departementets politiske ledelse. Utvalget fikk i underkant av to uker til å uttale seg, og utvalgsmedlemmene fikk i interne notat beskjed om å ”behandle utkastet som fortrolig”.¹⁶⁵ Første runde med kommentarer fra NTL ble sendt til statssekretæren i AAD i slutten av januar. Utvalget meddelte at det var mye bra i meldingsutkastet, og at de i denne fasen av arbeidet hadde valgt å fokusere på det utvalget oppfattet som

svakhetene ved meldingen. Når meldingen ble lagt fram ville de på den annen side konsentrere seg om det som var positivt. De generelle kommentarene fra NTL var at meldingen måtte politiseres mer og gis en klarere holdningsmessig forankring, samt at intensjonene i meldingen i større grad burde følges opp med tiltak for at den skulle få nødvendig tyngde og troverdighet. Utvalget var også kritisk til at meldingen etter deres syn var svært teoretisk i sin tilnærming til de ulike spørsmålene som tas opp. De resterende kommentarene var relativt omfangsrike, og de dekket hele meldingen. Kommentarenes innhold var preget av problemstillinger, NTLs fortolkninger av sentrale aspekt knyttet til formuleringer der NTL pekte på behov for presiseringer i teksten, og konkrete forslag til slike presiseringer.¹⁶⁶

I februar sendte NTL-utvalget neste runde med kommentarer til samme adressat. Disse kommentarene var også avgitt som et skriftlig grunnlag for et møte som skulle avholdes mellom NTL og statssekretæren. Kommentarene ble sendt til Forvaltningspolitisk avdeling, påtegnet to konkrete pålegg: at noen fra avdelingen skulle bli med på møtet, og at notatet fra NTL skulle gås gjennom og kommenteres fra avdelingens side. I innledningen til kommentarene fra NTL heter det at

”[...] vi har lagt vekt på såvel samfunnspolitiske betraktninger som mer direkte arbeidstakerrettede interesser. I behandlingen av den forvaltningspolitiske delen har de politiske vurderingene stått sentralt, mens de rene arbeidstakerinteressene har fått større gjennomslag i merknadene til den personalpolitiske delen” (Notat til Harald Rensvik fra NTLs utvalg for forvaltningsutvikling av 24.02.92).

Selve møtet ble avholdt i NTL sine lokaler den 5.mars 1992. Tilstede på dette møtet var sentrale tjenestemenn og bidragsyttere til meldingen fra AAD, representanter for departementets politiske ledelse og sentrale medlemmer av NTLs forvaltningsutviklingsutvalg.¹⁶⁷

Kartellet var ikke direkte involvert i meldingsprosessen, men det kom som et resultat av arbeidsdelingen mellom Kartellet som hovedsammenslutning og Norsk Tjenestemannslag. Kartellet deltok imidlertid aktivt gjennom utvalgsarbeidet i NTL, og sendte senere sine kommentarer til AAD både til utkastet i mars 1992, og senere høringsuttalelse til selve meldingen. Forut for Stortingsbehandlingen kom Kartellet med innspill overfor den politiske ledelsen i AAD og mot Arbeiderpartiets stortingsgruppe.

6.5.3 Fra utkast til melding

Konkret var utkastet fra desember 1991, i form og delvis innhold, et helt annet enn det første. Omfanget var skåret drastisk ned, tidligere oppslag var borte, og fokuset i

innledningskapitlene var dreid mot ulike aspekter ved forvaltningens rolle. Det rettsstatlige perspektivet var framtreddende, hvor begreper som upartiskhet og nøytralitet var sentrale. Forvaltningens egenforståelse måtte imidlertid også ta utgangspunkt i dens rolle som iverksetter av offentlig politikk. Dette innebar at det måtte være aktiv medvirkning fra forvaltningen for å finne praktiske løsninger innenfor gitte politiske rammer.¹⁶⁸

Et nytt aspekt ved dette utkastet var koblingen mellom utkastets fokus på målstyring og resultatkrav og forvaltningspolitikkenes verdiforankring. Et hovedmål for utviklingen av forvaltningens praktiske virkemidler i årene som kom ble formulert. En effektiv forvaltning skulle vurderes etter kriterier basert på målstyring og resultatmåling. Begrunnelsen lå i det store omfanget av ressurser som forvaltningen la beslag på, og at det ofte var et misforhold mellom behovet for effektivitet og resultatorientering og de virkemidlene som ble tatt i bruk for å nå disse målene. Diskusjonen av målstyringskonseptet i denne delen av meldingsutkastet introduserte imidlertid flere hensyn og verdier, deriblant medinnflytelse:

”På den annen side vil denne tilnæringsmåten (mål- og resultatstyring - min anm.) alene være for begrenset. Utviklingen av offentlig forvaltning, og dermed av forvaltningspolitikken, er også et spørsmål om hvilke verdier som skal virkeliggjøres gjennom forvaltningens innsats og hvilket politisk grunnlag Staten skal bygge på.

Forvaltningspolitikken skal inneholde et verdi- og rettssikkerhetselement som setter rammen om det som kan kalles målstyrings- og effektivitetselementer. Dette er spørsmål om forutsigbarhet, rettferdighet, medinnflytelse og fellesskap for å nevne noen. [...] Oppgaveløsning innenfor denne rammen, vil kunne stå i motstrid til en effektiv ressursbruk på mere snevert definerte målområder. Utfordringen er å ikke ofre det ene prinsipp til fordel for det andre, men å utvikle begge. Men det må heller ikke bli slik at de verdibærende, institusjonelle prinsippene i forvaltningen blir et argument for å unngå målstyring og resultatkrav på de områder hvor dette er gyldig og relevant” (utkast desember 1991, kap. 2.5, s. 9).

En forlengelse av denne diskusjonen kom i meldingsutkastet under et punkt om ”En mer resultatrettet forvaltning”. Her kom man inn på at suksesskriteriene i forvaltningen i større grad måtte bli knyttet til målbare størrelser for produktivitet og måloppnåelse.

Medinnflytelse ble i den forvaltningspolitiske delen ene og alene knyttet til den verdimeslige rammen målstyring skulle foregå innenfor. Heller ikke i den personalpolitiske delen var tjenestemannsorganisasjonenes rolle fokusert eller eksplisert i noen særlig grad.

Under et punkt om personalpolitikkenes ”Status og utfordringer” fremgikk det en mer implisitt vurdering av tjenestemannsorganisasjonenes rolle:

”Gjennom ulike beslutningssystemer er det lagt vekt på å sikre formell medvirkning fra de tilsatte - og rettssikkerhet for den enkelte. Systemene anviser også gitte personalpolitiske virkemidler som forutsettes anvendt. Utviklingen av disse systemene har skjedd gjennom en gradvis prosess. Gjennom de tillitsvalgte har tjenestemennenes organisasjoner deltatt aktivt både i utviklingen av systemene og i valg og gjennomføring av de personalpolitiske virkemidlene.

Det karakteristiske trekket ved systemene er at viktige beslutninger på personalområdet ofte tas i egne beslutningsfora, på siden av virksomhetenes normale linjeledelse. Et vidtrekkende forhandlings- og drøftingssystem, med en råds- og utvalgsstruktur, har bidratt til å skape en egen personalprofesjon. Denne er organisert i atskilte personalstaber som ivaretar personalarbeidet. I mange virksomheter skjer dette med stor avstand til ledelsen. [...] Dette må endres” (Ibid., kap. 8.1.2, s. 87).

Meldingsutkastet fokuserte i stor grad på ledelse gjennom målstyring og resultatansvar som sentrale betingelser for personalpolitikken. I forlengelsen av dette, under et punkt om "Styrking av personalpolitikken - en strategisk satsing", ble det i et avsnitt pekt på at

”Regjeringen ønsker å trekke tillitsvalgte og medarbeiderne mer aktivt med i arbeidet for å utvikle virksomhetene. Dette ble lagt vekt på i forhandlingene om ny hovedavtale i staten, som ble sluttført ved årsskiftet 1991/92” (Ibid., kap. 8.4.1, s. 101).

Med henvisning til at noen etater hadde lagt grunnlaget for en lokal personal- og lønnspolitikk ved å gjennomføre omfattende utviklingsprogrammer, ble det sagt i meldingsutkastet at:

”Et viktig resultat av en slik bred prosess er at etatene har mulighet til å skape en felles forståelse mellom ledelse og tilsatte for hvilke endringsbehov virksomheten har og hvordan lønns- og personalpolitikken skal bidra til å oppnå de ønskede endringer. Dermed er det også lagt et grunnlag for utforming av en lønns- og personalpolitikk som vil bli forstått og akseptert av de tilsatte” (Ibid., kap. 8.4.3, s. 104).

Medvirkningsdimensjonen ble også knyttet til et delkapittel i delen om personalpolitikk som omhandler mål og strategier for regelverksarbeidet. Et vesentlig poeng var en ide om medvirkning for bedre styring:

”Den nye styringsfilosofien, slik den er fremstilt i denne meldingen, forutsetter at det regelverk som ligger til grunn for personaladministrative rutiner, medvirkning og kontroll, må gjennomgås og utvikles. Det må bli en naturlig del av virksomhetenes samlede, nye styringssystem. [...] Regjeringen vil gjøre avtaleverket til et bedre redskap for styring av statlige virksomheter. Både det representative systemet og 'deltakerdemokratiet' må videreutvikles i forhold til virksomhetenes mål og strategivalg. Medvirkning må bidra til måloppnåelsen. Dette gjelder Hovedavtalen, hovedtariffavtalen og de øvrige sentrale og lokale avtaler. [...] Regjeringen vil bidra til at Hovedavtalen for arbeidstakere i staten blir et godt redskap for ledelse og medvirkning, og reflekterer statens rolle som arbeidsgiver” (utkast desember 1991, kap.8.5.1, s. 107-108).

I februar 1992 sendte Arbeids- og administrasjonsdepartementet ut et høringsutkast av meldingen med tittelen "Rolle og resultat".¹⁶⁹ Utkastet ble sendt ut på en sterkt avgrenset høringsrunde med departementene og hovedsammenslutningene som de primære mottakerne. I denne gjennomgangen vil det særlig legges vekt på høringsutkastets innhold, men også høringsuttalelsene vil kort kommenteres. Høringsuttalelsene fikk etter innholdet i uttalelsene å bedømme noe begrenset verdi fordi høringsfristen bare var på tre uker, men kunne likevel bidra til å styrke eller svekke meldingens hoveddimensjoner og fremtidige iverksettingskontekst.

I et av de innledende avsnittene var regjeringens visjon for meldingen formulert:

"Regjeringen mener at samfunnet er tjent med en stor og aktiv forvaltning som bl.a. skal stå for tjenesteyting på nøkkelområder som helse, omsorg og undervisning. Innenfor disse rammene bør arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor avgjøres av hva som er mest hensiktsmessig.

I bedriftsøkonomisk teori er det vanlig å anbefale at bedrifter skal identifisere sine konkurransefortrinn. Den viktigste utfordringen består da i å utvikle praktiske ordninger slik at fortrinnene utnyttes fullt ut.

Offentlig forvaltning kan også ha nytte av en slik tenkemåte. Forvaltningens største konkurransefortrinn er de kvaliteter dens egne medarbeidere innehar" (Utkast 1992, kap.1.3, s. 2).

Videre ble det i dette siste meldingsutkastet lagt til grunn seks forhold for de tiltakene som ble beskrevet:

1. "Forvaltningens resultatorientering må forsterkes.
2. Forvaltningen må bli enda mer omstillingsdyktig.
3. Personalpolitikken må videreutvikles slik at forvaltningen sikres medarbeidere som har kompetanse og innstilling som står i forhold til de oppgavene som skal løses. [...] Denne utviklingen bør skje i et aktivt samarbeid med tilsattes organisasjoner.
4. Målstyringen skal videreutvikles og nyanseres. [...] Vi vil understreke at målstyringen må tilpasses den enkelte virksomhets egenart, og at målstyringen ikke må føre til tungroddede og lite fleksible totalstyringskonsepter.
5. Skillet mellom overordnet styring og detaljstyring må bli klarere.
6. Det skal legges til rette for bedre samspill på tvers av sektorgrenser og overfor privat næringsliv" (Ibid., s. 3-4).

Meldingsutkastet la opp til å gjøre forvaltningen mer mål- og resultatorientert. Samtidig måtte man imidlertid ta hensyn til egenarter, forskjeller og ulikheter i forvaltningens mål, funksjon, og rolle. Det ble imidlertid ikke oppfattet som noen grunnleggende motsetning mellom utviklingen mot mer mål- og resultatorientering og en ramme som tok vare på den verdiforankrede rollen som over tid hadde nedfelt seg i forvaltningen:

"Ved valg og utforming av tiltak legger departementet vekt på en nødvendig tilpasning mellom disse hensynene" (Ibid., kap. 2.1, s. 7).

Et bærende poeng i hele utkastets innledende kapitler var at forvaltningen hadde sammensatte formål, oppgaver og verdigrunnlag. Forvaltningen skulle for det første være politisk nøytral:

”Ethvert politisk styre skal oppleve at de får stilt til disposisjon et forvaltningsapparat som er i stand til å gjennomføre vedtatt politikk” (Ibid., kap. 2.2.2, s. 8).

Forvaltningen skulle på den annen side heller ikke bare passivt motta ordre:

”Forvaltningen har rett og plikt til å bruke erfaringer og faglig kompetanse til å gi råd og beslutningsgrunnlag til skiftende politiske styrever” (Ibid.).

Forvaltningen skulle også stå som garantist for etablerte rettsstatsverdier som likebehandling og mulighet for innsyn

Under overskriften ”Personal- og ledelsespolitikk” ble det i meldingsutkastet introdusert til flere formuleringer som eksplisitt ble relatert til de ansatte, eller de ansattes organisasjoner. I innledningen til kapitlet het det at bedre bruk av medarbeiderne ville være en forutsetning for at staten skulle lykkes med det fornyelses- og omstillingsarbeidet som var omtalt i meldingen.¹⁷⁰ Staten skulle også sikre de ansatte trygghet under omstilling. Hovedmålet for personalpolitikken skulle være å sørge for at statlig ansatte hadde riktig kompetanse og gjorde en god jobb. I denne sammenheng ble det vist til at staten som arbeidsgiver ville legge vekt på å ha et godt samarbeid med de ansattes organisasjoner. I kapitlet hvor de sentrale personalpolitiske hovedinnsatsområdene ble listet opp ble det presisert at regjeringen for å realisere politikken best mulig ville legge vekt på å ha et nært og godt samarbeid med de ansattes organisasjoner.¹⁷¹

Trygghetsaspektet knyttet også nærmere til et begrep om omstillingsberedskap. Et sentralt personalpolitisk tiltak, kompetanseutvikling, skulle gjennom å ivareta breddedimensjonen bidra til at det ble bygd opp en omstillingsberedskap. Dette skulle gjøre det mulig å overføre medarbeidere fra virksomheter og sektorer som måtte bygge ned, til områder hvor det var behov for flere ansatte eller tilleggskompetanse. En slik omstilling var imidlertid avhengig av at medarbeidere og tjenestemannsorganisasjoner var innstilt på å delta positivt. Det måtte derfor skapes trygghet rundt omstillingsarbeidet. De ansatte skulle ha trygghet for en langsiktig planlegging, hvor mål og konsekvenser er kjent, samt forutsigbarhet i tilsetningsforholdet.¹⁷²

Medvirkning var også et aspekt ved kapitlet om ”mål og strategier i regelverksarbeidet”. For det første måtte økende krav om deltakelse, læring og utvikling fra enkeltindividet i arbeidsprosessen imøtekommes. For det andre måtte representasjon og medvirkning fra de ansattes organisasjoner og den enkelte ansatte videreutvikles i

forhold til virksomhetenes mål og strategivalg. Det ble presisert at medvirkning måtte bidra til måloppnåelsen. Dette gjaldt Hovedavtalen, hovedtariffavtalen og de øvrige sentrale og lokale avtaler. Regjeringen ville også bidra til at Hovedavtalen for arbeidstakere i staten ble et bedre redskap for ledelse og medvirkning.¹⁷³

Høringsuttalelser.

Av de høringsuttalelsene som ble avgitt er det de fra departementene og tjenestemannsorganisasjonene som gis oppmerksomhet her.

To kommentarer gikk igjen i flere av høringsuttalelsene som ble avgitt fra departementene. For det første at høringsfristen var meget kort, og for det andre at departementene nylig hadde uttalt seg om ”AAD sin omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene”.¹⁷⁴ Dette var forhold som i følge uttalelsene bevirket at disse fikk et mer neddempet og redusert innhold og omfang enn hva som ellers ville vært mulig og til dels ønskelig.

Totalt var det imidlertid tre hovedtyper av høringsuttalelser som departementene avga.¹⁷⁵ Noen var positive, andre var sterkt negative, mens en tredje gruppe bare var kortfattede og snevert sektororienterte. Det var særlig Landbruksdepartementet og Olje- og energidepartementet som falt innenfor den siste gruppen. Blant de positive var Forsvarsdepartementet, som helt enkelt sluttet seg til de

”[...] grunnleggende tanker som stortingsmeldingen gir uttrykk for, og spesielt betone kravet til forandringsevne og omstillingsevne som må knyttes til personell og ledelse i offentlig sektor” (Forsvarsdepartementet uttalelse 09.03.92).

I sin uttalelse til omstillingsplanen kom dessuten Forsvarsdepartementet med rosende omtale og positive vurderinger av det helhetlige og verdiorienterte perspektivet på forvaltningen som var felles for både plan og stortingsmelding. Næringsdepartementet på sin side var også svært positive, og oppfattet stortingsmeldingen som et nyttig og viktig bidrag som grunnlag for videreføringen av fornyelsesarbeidet. Dette departementet fokuserte imidlertid særlig på NPM inspirerte ideer og virkemidler. Departementet savnet imidlertid en prinsipiell drøfting av hvilke oppgaver staten skulle løse. Næringsdepartementets syn var ikke til å misforstå:

”Igjen er det sentrale poenget at forvaltningen skal bidra til samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene” (Næringsdepartementet, uttalelse 6.3.1992, s. 2).

Kritikken ble fremført langs tre hoveddimensjoner. Det var enkelte departement som var svært kritiske mot hele NPM orienteringen, og dette gjaldt særlig Kirke-, utdannings-og

forskningsdepartementet, Kulturdepartementet og Justis- og politidepartementet. Justis- og politidepartementet var ikke bare kritisk mot elementer i NPM orienteringen, men også av den oppfatning at framstillingen var for lite problemorientert. Departementet understreket at utgangspunktet i meldingsutkastet var at offentlig sektor måtte se flere hensyn i sammenheng. Et sentralt spørsmål i uttalelsen var i forlengelsen av dette:

”Hva med kravene til likebehandling og rettsikkerhet i en stat som er organisert etter effektivitetshensyn, og desentralisert for å ivareta brukerne av offentlige tjenester sine hensyn og interesser?” (Justis- og politidepartementet, uttalelse 09.03.92, s. 2).

Videre var det departementets syn at:

”Omstillingsevne og effektivitet er for tankegangen i denne meldingen honnørord, men organisering etter disse prinsipper vil kunne komme i konflikt med den politiske kontrollen overordnet nivå skal ha ut i fra parlamentarisk ansvar” (Ibid.).

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet var sterkt kritisk til hele utkastet til stortingsmelding:

”Det er et gjennomgående trekk at meldingsteksten kan virke noe ensidig, med stor vekt på dagens honnørord som krav til effektivitet, styring, resultatorientering, mål, strategi osv. Meldingsutkastet kan skape unødige reaksjoner overfor gode og riktige intensjoner når det i for liten grad legges vekt på de godt fungerende sidene ved forvaltningen, og hvordan de skal ivaretas og videreutvikles (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, uttalelse 11.03.92, s. 1). [...] Vi tror ikke statsforvaltningen er tjent med at denne meldingen fremmes uten et mer grundig og forsvarlig høringsgrunnlag og uten en vesentlig omarbeidelse av framstillingen” (Ibid., s. 2).

Den andre dimensjonen kritikken særlig rettet seg mot var AAD sin framtidige rolle. Det var også her særlig Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og i noen grad Justis- og politidepartementet som uttrykte kritikken:

”Det er på flere områder uklart hvilken rolle og myndighet AAD har tiltenkt seg selv og det foreslåtte omstillingssekretariatet. Forfatningsrettslig tilligger det den enkelte statsråd å gjennomføre vedtak i sitt eget departement. En utvikling der et annet departement, for eksempel AAD, griper inn i andre departementers handlefrihet, må vurderes meget nøye. [...] Vi vil kun påpeke at i forvaltningspolitikken og personalpolitikken oppfatter vi AAD først og fremst som en viktig premissleverandør, støttespiller og pådriver, ikke som overordnet myndighet” (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, uttalelse 11.03.92, s. 11-12).

Bak den tredje dimensjonen sto særlig Samferdselsdepartementet, som på sin side mente at utkastet til stortingsmeldingen var alt for fokusert på den klassiske forvaltningen. På den ene side bekreftet og styrket uttalelsen betydningen av meldingsutkastets NPM-orientering, men på den annen side var departementet kritiske til fokuset og ikke minst betingelsene for samferdselssektorens autonomi. Departementet var svært opptatt av mulighetene til selv å definere forvaltningspolitiske behov og policy, både på egne og

underlagte virksomheter og etaters vegne. Departementet savnet også en grundigere drøfting av prinsipper og retningslinjer for bruk av ulike tilknytningsformer, og rammebetingelsene for sektorovergrepene omstillingsprosesser som blant annet innebar overtallighetsproblematikk. To av de mest fundamentale kommentarene i uttalelsen var at meldingsutkastet ikke reflekterte de omfattende endringene som etter departementets vurdering hadde funnet sted de seneste årene, og i forlengelsen av dette det syn at meldingsutkastet i for stor grad rettet seg mot statlig forvaltningsvirksomhet og i liten grad tok hensyn til statlig forretningsdrift. AAD la likevel opp til:

”[...] å utarbeide en strategi som omfatter all statlig virksomhet. Samferdselsbedriftene møter stadig strengere krav og er i vid forstand utsatt for en skjerpet konkurranse innen kommunikasjons- og transportmarkedet. Etter vår mening må bedriftene selv ha ansvaret for å utarbeide sin strategi, og som det tidligere er påpekt ovenfor AAD er det de enkelte fagdepartementer som må spille en avgjørende rolle i arbeidet med å utvide eller tilpasse fullmakter for sine underliggende virksomheter” (Samferdselsdepartementet, uttalelse 06.03.92, s. 3).

Ut over NTL var det særlig YS-S som brukte anledningen til å komme med innspill til AAD i forlengelsen av høringsutkastet til melding. Konkret var YS-S den av hovedsammenslutningene som forut for selve meldingen spesielt ”tok opp hansken” i etterkant av et møte med AAD i juli 1990. Et møte som ble avviklet under Regjeringen Syse, og med en stortingsmelding om statens forvaltningspolitikk og personalpolitikk på dagsorden. I etterkant av dette møtet utarbeidet YS-S tre notater som ble oversendt som brev til AAD.¹⁷⁶ Etter regjeringsskiftet høsten 1990 ble nok et brev oversendt AAD til den nye statsråden Tove Strand Gerhardsen. Brevet bar etiketten ”Den fremtidige statlige personalpolitikk”, og kopier av tidligere oversendte notater var vedlagt.¹⁷⁷ Alle henvendelsene var ment som en presentasjon og gjennomgang av noen hovedlinjer i YS-S sitt syn på personal- og forvaltningspolitikk i staten i årene som kom. I mars 1992 formulerte så YS-S en uttalelse til et høringsutkast vedrørende stortingsmeldingen om forvaltnings- og personalpolitikk.¹⁷⁸ YS-S var under visse betingelser i all hovedsak positivt innstilt til forvaltningspolitikkenes innhold slik den kom til uttrykk i meldingsdokumentene

AF hadde hatt det de kalte ”underhåndskontakt” med AAD om meldingens innhold før den var ferdig fra departementets side, men de avga ingen formell uttalelse til høringsutkastet i skriftlig form.¹⁷⁹ Kartellet på sin side avga uttalelser både til høringsutkastet og til den endelige meldingen. Det som kort oppsummerer noe av Kartellets respons var at de var positive, men hovedsammenslutningen kritiserte blant

annet mangelen på et klarere politisk ideologisk tankegods og bruken av effektivitetsbegrepet. I likhet med flere av departementene var Kartellet sterkt kritisk til NPM orienteringen, og i tillegg var Kartellet også opptatt av deltakelse som betingelse for en vellykket forvaltningspolitikk.¹⁸⁰

St.meld. nr. 35 (1991-92).¹⁸¹

Den 3.april 1992 ble St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk: Fundament for fellesskap, tilrådd fra AAD og godkjent i statsråd samme dag.

Den endelige meldingens innledning og sammendrag, på meldingens første tekstsider, avsluttes med avsnittet:

”I denne melding beskrives en del endringer som kan bidra til en mer målrettet og effektiv tjenesteyting. Gjennom medvirkning, samspill og samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner vil det bli lagt vekt på å mobilisere oppfinnsomhet, energi og kraft for å gjøre forvaltningen bedre” (St.meld. nr. 35[1991-92], kap.1.1, s. 5).

I meldingen var regjeringen av den oppfatning at Norge hadde en god forvaltning. Dette tilsa etter regjeringens mening at det ikke var grunnlag for noen drastiske endringer i forvaltningens størrelse, rolle og virkemidler (Ibid.). Det var imidlertid forvaltningens hovedfunksjoner og verdigrunnlag som stod i fokus for ett av meldingens innledende kapitler, og et sentralt nøkkelbegrep var rolle. Statsforvaltningen skulle være sekretariat for politisk ledelse, forvalter av spesialisert kunnskap og tjenester og myndighetsutøver, men også produsent og utøver av tjenester. I forlengelsen av dette ble det i meldingen pekt på nødvendigheten av en rolleavklaring i forvaltningen. Regjeringen pekte også på at flere verdier måtte avspeiles gjennom de oppgaver forvaltningen skulle utføre og måten de ble utført på. Fire verdier stod sentralt:

- prinsipper som gjaldt i en rettsstat
- forvaltningen skulle være et åpent demokratisk system
- forvaltningen skulle ivareta viktige fellesverdier knyttet til landets historie og tradisjoner
- forvaltningen skulle bidra til at alle fikk samme mulighet til å påvirke sin livssituasjon og bidra til å virkeliggjøre fellesskapets interesser (St.meld. nr. 35[1991-92], kap.1.3, s. 7)

Virkemidler var også et sentralt begrep i meldingen, og forvaltningspolitikk ble definert som strategiske valg av virkemidler for å påvirke arbeidsmåter og organisering i den statlige delen av offentlig forvaltning. De tre hovedområdene var ressursutnyttelse og omstilling, styring og resultatorientering, og samspill. Samspill ble foruten

organisasjonssamfunnet særlig knyttet til det mellom etater, nivåer og sektorer. Det personalpolitiske fokuset ble også viet et eget kapittel. Under redegjøres det kort for noen viktige aspekter ved disse hovedområdene.

Ressursutnyttelse og omstilling.

Noen av de sentrale punktene var knyttet til at man måtte intensivere omstilling i staten for å oppnå bedre ressursutnyttelse. Hovedutfordringen var å frigjøre ressurser fordi det ikke var rom for vekst. I den forbindelse ble det pekt på konflikten mellom tiltak som på lengre sikt ville gjøre forvaltningen mer effektiv, men som på kort sikt ville kunne øke arbeidsledigheten. Hovedgrepet var at staten skulle operere som en arbeidsgiver for å unngå oppsigelser. I forlengelsen av dette kom regjeringen med følgende trygghetsorienterte signal, uten at begrepet ble direkte brukt:

”Det er derfor Regjeringens oppfatning at staten skal benytte sin stilling som stor arbeidsgiver til å organisere omstillingsarbeidet på en slik måte at unødige oppsigelser kan unngås. Det betyr at omstillingsspørsmålene må knyttes til konkrete programmer for opplæring og videreutdanning av medarbeiderne for å dyktiggjøre dem til nye jobber” (Ibid., s. 8).

Målstyring og fokus på resultater.

Det samme budskapet ble formidlet her som i utkast 3, at målstyringen skulle prioriteres men videreutvikles i retning av å balansere mot andre hensyn knyttet til den enkelte organisasjons oppgaver, egenart og verdigrunnlag. I kortform innebar dette en moderert utgave av målstyring tilpasset virksomhetenes egenart. Forvaltningens styringsprinsipper ble også sett i sammenheng med valg av organisasjon og tilknytningsform:

”Regjeringen har en klar og prinsipiell holdning til hvilken tilknytningsform som i hovedsak bør velges til de enkelte oppgaver. Disse retningslinjene tilsier bl.a. at forvaltningsorgan blir den dominerende form for organisering av statlig virksomhet” (Ibid.).

Personal- og ledelsespolitikk.

For å realisere sin personalpolitikk ble det framhevet at

”[...] staten som arbeidsgiver vil legge vekt på å ha et godt samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner, sentralt og lokalt” (Ibid., kap. 1.3, s. 7 - 10).

Dessuten skulle de ansattes medvirkning fortsatt stå sterkt i forvaltningen. Et sentralt arbeidsgiverorgan og en personalpolitikk nedfelt i skrevne regler skulle også være viktige redskaper for å sikre deltakelse og likebehandling av medarbeiderne. Medbestemmelse måtte imidlertid tilpasses nye styringssystemer som målstyring og

resultatansvar, men på en slik måte at de ansattes demokratiske rettigheter skulle kunne videreføres.

I delkapitlet om omstillingskrav og tiltak kom meldingen inn på de hovedområdene i utviklingsarbeidet regjeringen ville konsentrere seg om. Noen av disse hovedområdene var rolleforståelse, bedre ressursutnyttelse og fokus på resultater. I sammenheng med disse kom man igjen inn på at omstillingene i offentlig sektor skulle foregå i samarbeid med medarbeiderne og deres organisasjoner ”for å sikre den nødvendige mobilitet”. Det ble også gjentatt at målstyringsprinsippet måtte ”utvides og nyanseres”:

”Målstyringssystemene må tilpasses de ulike virksomheters egenart. Tendenser til at målstyring blir mer preget av ritualer enn av handling må motvirkes” (Ibid., kap. 4.3, s. 24 - 25).

I et senere kapittel ble det også pekt på at

” [...] verdigrunnlag og rettssikkerhet må sette en ramme rundt styringsteknikkene. Forhold som forutsigbarhet, medinnflytelse og omfanget av fellesskapsløsninger vil i høy grad påvirke hvilken tillit og oppslutning forvaltningen vil ha” (Ibid., kap.6.2, s. 31).

Trygghetsaspektet ble også presisert noe nærmere i meldingen.¹⁸² Departementet la til grunn at staten som arbeidsgiver hadde, eller kunne utvikle, virkemidler til å løse omstillingsproblemene på en slik måte at oppsigelser i størst mulig grad kunne unngås. Medarbeiderne skulle i praksis ha trygghet for en langsiktig planlegging hvor mål og konsekvenser var kjent. Medarbeidere som kunne bli overtallige hadde tilhørighet til egen virksomhet og burde tilbys aktiv opplæring og etterutdanning med sikte på formidling til nytt, passende arbeid. Trygghet for medarbeiderne måtte imidlertid ikke forhindre kostnads- og formålseffektiv omstilling i statlig virksomhet. I delen om personalpolitikk ble det pekt på at omstilling var avhengig av at medarbeidere og de ansattes organisasjoner var innstilt på å delta positivt. Det måtte derfor skapes trygghet rundt omstillingsarbeidet.¹⁸³

Flere av disse aspektene ble også fremhevet i innledningen til kapitlet om personal- og ledelsespolitikk.¹⁸⁴ Staten ville stille krav, men samtidig ta sitt ansvar gjennom en arbeidsgiverpolitikk som la til rette for utvikling av og for den enkelte, og som søkte å gi de ansatte trygghet under omstilling. For å realisere sin personal- og ledelsespolitikk ville staten som arbeidsgiver legge vekt på et godt samarbeid med de ansattes organisasjoner. Dette samarbeidet skulle også gjelde toppledelsen i de enkelte

virksomheter. Man viste også til at Hovedavtalen og tjenestemannsloven var revidert. Hovedavtalen hadde ikke fått endret sitt innhold, mens tjenestemennene hadde fått større grad av medbestemmelse og overtallige var gitt utvidede rettigheter gjennom revideringen av loven.

I den delen av meldingen ble det også pekt på at bedriftsdemokratiet skulle ha en viktig plass:

”Medbestemmelse må baseres på at de ansatte har innflytelse på grunnlag av at de skaper verdier. Demokratisering av virksomhetene både i privat og offentlig sektor har vært naturlig og riktig på bakgrunn av det arbeidstakerne yter. Det må legges til rette for gode arbeidsforhold for de ansattes representanter” (Ibid., kap.8.3.2, s. 47).

Videre heter det at:

”Den enkelte ansattes medvirkning og muligheter til å påvirke i forhold til arbeidets organisering og utførelse må også tillegges vekt” (Ibid.).

For å realisere politikken best mulig ville regjeringen også legge vekt på å ha et nært og godt samarbeid med de ansattes organisasjoner.¹⁸⁵

Innenfor delkapitlet om et enklere og bedre regelverk ble det presisert at regjeringen ville utvikle et regel- og avtaleverk som støttet opp om en målrettet ledelse og personalforvaltning. For avtaleverkets vedkommende skulle dette skje i samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene. Det ble imidlertid presisert at representasjon og medvirkning fra de ansattes organisasjoner og den enkelte ansatte måtte tilpasses nye styringssystemer hvor målstyring, resultatansvar og desentralisering stod sentralt. Medvirkning måtte ifølge meldingen bidra til måloppnåelse. Det gjaldt Hovedavtalen, hovedtariffavtalen og de øvrige sentrale og lokale avtaler.¹⁸⁶ Under et punkt om organiseringen av personalarbeidet kom det fram at AADs tradisjonelle rolle hadde vært forankret i lov og avtaleverket. Som forvaltningsorgan og myndighetsutøver innenfor feltene tjenestemannsrett og lønns- og arbeidsvilkår, hadde departementet forholdt seg til både andre statlige arbeidsgivere og til tjenestemannsorganisasjonene i statlig sektor. Denne oppgaven skulle videreføres.¹⁸⁷

Et eget delkapittel i stortingsmeldingen var viet en bedre organisert stat, om den betydning tilknytningsformene hadde, og retningslinjene for valg av tilknytningsformer. I meldingen ble det presentert et syn på tilknytningsformenes betydning for politiske og administrative ledes handlingsrom:

”Heller ikke de nærmere definerte styringsformene legger entydige føringer på atferden og handlingene til overordnede myndigheter/eiere, styrer og virksomhetens ledere” (Ibid., kap.6.4.2, s. 33).

Dette innebar at ulike tilknytningsformer bare satte formelle grenser for styringsrelasjoner. Det ville ofte være slik at en tilknytningsform fremmet eller hemmet realiseringen av bestemte hensyn som det ofte ville være knyttet interesser til. Det var derfor ikke å forvente at alle styrings- og atferdsmessige problemer eller interessekonflikter knyttet til ulike virksomheter kunne løses ved hjelp av organisatoriske tiltak. Ut over dette utgangspunktet var hovedprinsippet i retningslinjene at

”Staten bør i hovedsak organisere virksomheten som statlig forvaltningsorgan. Den andre hovedformen som bør benyttes er statlig eid selskap, med underformene forvaltningsbedrift, statsforetak eller aksjeselskap” (Ibid.).

Den retningen som den politiske ledelsen ga den forvaltningspolitiske utviklingen ble av departementet selv oppsummert til blant annet følgende punkter: ”back to basics”, tilpasning til ulikhet snarere enn uniformering, omstilling – ikke nedbygging, fortsatt desentralisering, fortsatt men mer nyansert mål- og resultatstyring, evaluering på strategiske områder, større enheter og flatere organisasjoner, og fokus på departementsrollen.¹⁸⁸

6.5.4 Å skrive en stortingsmelding: forfattergjerning eller redigeringsjobb?

Beskrivelsen knyttes her i særdeleshet til hvordan den aktuelle meldingen ble skrevet, endret og tilpasset.

Meldingen tok form utover høsten 1991, og ble av noen sentrale hovedforfattere oppfattet som faglig tung og ordrik. Et viktig moment for hovedforfatterne tidlig i prosessen var at meldingen skulle baseres på ideer og visjoner knyttet til et rettssikkerhetsperspektiv og statsforvaltningens rolle. Dette skulle kunne ut i et prinsipielt dokument for diskusjon om forvaltning og forvaltningspolitikk i Stortinget og samfunnet ellers. Samtidig skulle meldingen være en avrapportering av aktiviteter og tiltak. Generelt sett var oppfatningen blant hovedforfatterne at meldingen under arbeidets gang gikk fra å være en omfattende, men prinsipiell melding, til å bli en kort og mer administrativ melding.¹⁸⁹

Forfatternes forklaringer på hvorfor meldingen ble mer tiltaksorientert enn prinsipiell var den politiske ledelsens prioriteringer, arbeidsstil og fortolkninger av normer i det politiske miljø for hva stortingsmeldinger skulle bidra med. Oppfatningen var at meldingsprosesser i det store og det hele var en ”evig” runddans hvor notater skulle

skrives for deretter å gå oppover i systemet, og komme tilbake med påtegninger fra mange autoritative ”stemmer”. Det ville gjerne være fra både politisk og administrativ ledelse, men også eksterne aktører kunne gjøre sin ”stemme” gjeldende gjennom politisk ledelse. Spesielt i slutfasen av meldingsprosessen var oppfatningene ganske samstemt på at departementets statsråd Tove Strand Gerhardsen og statssekretær Harald Rensvik var veldig aktivt med. De ”kjørte et meget hardt politisk løp for å få denne meldingen i former og med et innhold som de ønsket, politisk sett”.¹⁹⁰ Det pågikk omfattende skrivearbeid, endringer, politiske tilbakemeldinger, omskrivninger og bortredigeringer helt til siste slutt i meldingsarbeidet. Det var spesielt statssekretær Rensvik som var sentral gjennom møtevirksomhet, konkrete bidrag og oppfølging på omskrivning, utdyping og nedtoning av sentrale aspekter i meldingen. Hovedelementene i endringen av meldingen over tid dreide seg mye om form, meldingen skulle etter den politiske ledelsens mening være kort, enkel, forståelig og folkelig. Noen av hovedforfatterne mer visjonære og prinsipielle holdninger kom også etter eget utsagn først til uttrykk ved at utkastene var

”[...] en elegant utformet, meget pratsom stor ting, som sa veldig mye om det meste” (intervju, AAD).

Noe av hovedinnsatsen fra politisk ledelse gikk derfor ut på å rydde og barbere, og få meldingen ned i en veldig konsis og kortfattet form. Dette var ingen lett prosess, selv om rollen som politisk sekretariat var selvsagt og respektert. En av hovedforfatterne erindret at ”vi kranglet noe forferdelig”. Det meste gikk på meldingens form, men noe kunne også skyldes forskjeller i ideologisk syn på hvordan dette skulle være. Enkelte av hovedforfatterne virket i intervjuene mest sårbare for sine ord og formuleringer. Uenigheten gikk på form

”[...] ved at du endelig hadde klekket ut den mest fantastiske setning som virkelig sa hva du mente, og så ble den strøket fordi noen syntes det var for mye ord” (Ibid.).

En annen henvisning, eller forklaring, på endringen av meldingen over tid var det noen av hovedforfatterne oppfattet som

”[...] kulturen omkring dette i regjering og Storting” (Ibid.).

Tolkningen av denne kulturen var at politikk i Norge skulle være relativt praktisk for å være meningsfull. Problemet var ofte å finne balansen mellom prinsipporientering og tiltaksorientering. En diskusjon av bare prinsipper var ikke aktuell:

”[...] det må være litt tiltak, ellers har du ikke gjort jobben din” (Ibid.).

Meldingen ble dessuten behandlet i regjeringen flere ganger underveis. Regjeringen drøftet hvor langt den ønsket å gå på dette feltet, og den berørte også hele regjeringens ansvarsområde.¹⁹¹

Når det gjaldt endringer og fokuseringer i innhold var det internt i AAD mye diskusjon om den oppmykningen av målstyringsideologien som kom til uttrykk i meldingen. Da meldingen ble skrevet var målstyring og virksomhetsplanlegging det store idealet, men enkelte ”krefter” og aktører både i og utenfor departementet var kritiske til denne. Internt i AAD ble hele konseptet etter hvert oppfattet som litt vel firkantet og ganske naivt. Dette var en oppfatning som hadde bredt seg i forvaltningen, ikke minst gjennom de som hadde utviklet og forsøkt systemene og brent seg. Flere hadde ved selvsyn sett at det ikke fungerte slik som man hadde håpet at det skulle gjøre, og erfart hvilket ressursomfang som gikk inn i virksomhetsplanlegging uten at man fikk nok tilbake. Det var en utbredt erkjennelse at dette måtte man gjøre noe med. Hovedforfatterne oppfatning var at meldingen var forankret i en tenkning hvor et sentralt poeng var at mye av målstyringskonseptet ikke kunne overføres direkte til forvaltningen. Det var viktig å markere at denne ”management-tenkningen” ikke skulle ta fullstendig overhånd. I denne bevisstgjøringen identifiserte imidlertid enkelte av hovedforfatterne noen sentrale miljøer, men med samme type kritikk. I intervju sammenheng omtales dette som ”fagpolitisk miljø” og ”forskningsmiljø”. Disse miljøene

”[...] fant hverandre på at det er noe galt med forvaltningen og teknifiseringen og management-gjøringen, og at det burde komme en kritikk som påvirket språkb Bruken noe” (Ibid.).

Et annet aspekt som fremheves fra hovedforfatterne var ulike innspill på ”faneformuleringer” i meldingen. I den grad dette kunne knyttes til konkrete aktører og innspill ble det også her vist til sentrale forskningsmiljøer og enkeltforskere, og kontakten med tjenestemannsorganisasjonene. Dette måtte imidlertid holdes atskilt fra det hovedforfatteren oppfattet som den endelige meldingens fanekapittel, ”Forvaltningens formål, oppgaver og verdigrunnlag”. Dette ble etter deres mening en tekst som i stor grad var preget av AAD og Forvaltningspolitisk avdeling sitt ”grunnsyn og grunntanker”.¹⁹²

6.5.5 Deltakelse og gjennomslag: vurderinger fra politisk ledelse og NTL

Vurderingene er først og fremst basert på intervju med Harald Rensvik, Statssekretær i AAD i den aktuelle periode, og sentrale deltakere i NTLs utvalg for forvaltningsutvikling. Vurderingene og analysen er knyttet til fire sentrale dimensjoner:

- vurderinger av (forvaltnings)politisk kontekst: hvorfor dette skjer og hva det ”bunner” i
- vurderinger av betydning og gjennomslag
- vurderinger av legitimiteten i en slik samarbeidsprosess, også forholdet mellom den formelle og uformelle prosessen
- vurderinger av prosedyrer, regler og betingelser for akseptabel politisk samhandling, og ”påvirkningsstrategier”

I samtaler med utvalgslederen i NTL og den sentrale statssekretæren i denne prosessen, Harald Rensvik, har det vært viktig å få fram vurderinger av ulike sider ved prosessen. Dette gikk blant annet på samhandlingens kontekst, betydning og legitimitet.

Arbeidet som fant sted i NTL-utvalget, og den kontakten som var med den politiske ledelse i AAD var i stor grad utvalgets eget verk. Forbundsstyret i NTL var ikke involvert på noen annen måte enn at alle uttalelser skulle formelt vedtas. I praksis var imidlertid forbundsstyret godt informert ved at flertallet i dette organet satt i utvalget, ved siden av lederne i noen av de største landsforeningene i NTL. Dette sikret at kontakten med politikere og byråkrater hadde ryggdekning i egen organisasjon. Kontakten med politisk ledelse i forbindelse med meldingsprosessen var etter utvalgslederens mening veldig personavhengig. Hun oppfattet Statssekretæren som fokusert på det hensiktsmessige, hvor det å la seg ”presse” ikke var et aktuelt spørsmål. Statssekretærens rolle og vurdering var imidlertid avgjørende for at NTL-utvalget fikk ”lov til å prøve seg”.¹⁹³ Betydningen av NTLs rolle i meldingsprosessen var på ingen måte beskjedent i utvalgslederens øyne. Et sitat fra boken om Norsk Tjenestemannslags historie ”Samling og strid” gjenspeiler i stor grad den ”offisielle” tolkningen:

”NTL brukte også mer uformelle kontakter for å få innflytelse. Da Brundtland-regjeringen utformet sin stortingsmelding om statens personalpolitikk i 1991-92, var det nær kontakt mellom statssekretær Harald Rensvik i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og NTLs forvaltningsutviklingsutvalg. Store deler av meldingen ble skrevet av folk på forbundskontoret, og NTLs utvalg fikk også komme med sine kommentarer før den endelige meldingen ble lagt fram for Stortinget” (Messel 1997, s. 335).

En noe mer neddempet versjon ble uttrykt av et sentralt utvalgsmedlem:

”Vi spilte veldig liten rolle i de store linjene i meldingen, i den forstand at det var på et sent tidspunkt vi kom inn. Så kapitlene lå der, punktene lå der. Vi la ikke premisser for hva som skulle diskuteres, men vi la premisser for hva som skulle bli konklusjoner på enkelte punkter” (intervju, NTL).

I den forvaltningspolitiske delen av meldingen var de mest opptatt av å erstatte noen av moteordene med et sosialdemokratisk perspektiv, og når det gjaldt den personalpolitiske delen gikk det mer på konkrete realiteter som trygghet og lønn. Spesielt vedrørende trygghetsaspektet varierte statusen dette hadde med utkastene de fikk tilgang til. På ett tidspunkt i fase 3 var oppfatningen i NTL at myndighetene ikke ønsket å ta på seg noen forpliktelse i forhold til de ansatte når det gjaldt trygghetsproblematikken. Dette var uakseptabelt for NTL og Kartellet, og de gikk inn i noe de oppfattet som en avgjørende realitetsdiskusjon på dette punktet.¹⁹⁴

En annen viktig konsekvens av NTLs arbeid med meldingen var at organisasjonen fikk gode eksempler å møte kritikken mot det faglig-politiske samarbeidet med. Samarbeidet med Arbeiderpartiet var en gjenganger på alle konferanser, og ble heftig debattert og kritisert i NTL (Messel 1997). Den økende åpenheten rundt samarbeidet, og ikke minst betydningen i meldingsprosessen, førte til at landsmøtet i 1994 etter utvalgslederens mening var preget av rene ”vekkelsesmøte” på dette punktet. Utvalgslederen i NTL mente at det var hevet over tvil at det faglig-politiske samarbeidet med NTL i spissen spilte en viktig rolle i prosessen.¹⁹⁵ Vurderingen fra flere sentrale personer i LO og Kartellsystemet var helt i tråd med dette. For mulig påvirkning og gjennomslag ble det faglig-politiske samarbeidet oppfattet som sentralt for de aktørene som hadde dette som arbeidsverktøy på det forvaltningspolitiske området.¹⁹⁶

I sin vurdering av NTLs rolle i prosessen ut fra et demokratisk perspektiv sa utvalgslederen at demokratiske prosesser ikke ble svekket så lenge organisasjonene opptrådte ansvarlig

”[...] og ikke sier at det er de ansatte som skal styre virksomheten” (intervju, utvalgsleder NTL).

De måtte skille mellom tariffpolitikk og krav mot arbeidsgiver, og samfunnspolitikk og krav overfor myndighetene. Skulle NTL oppnå en viss posisjon i samfunnet som noe annet enn noen som bare ivaretok arbeidstakerinteressene, så kunne ikke de ansattes interesser være underliggende i forhold til sentrale politiske spørsmål. Ønsket legitimitet

fordret altså etter utvalgslederens mening at NTL skilte mellom sitt syn på de ansatte og deres rettigheter, og samfunnspolitikk i stort.

Generelt var Harald Rensvik, statssekretæren som var spesielt involvert i kontakten med NTL, opptatt av viktigheten av både den generelle kontaktflaten gjennom det faglig-politiske samarbeidet mellom Arbeiderpartiet og fagbevegelsen og den politiske ledelses sterke behov for god kontakt med alle organisasjonene. Det sentrale utgangspunktet for all kontakt med alle organisasjonene var å skaffe forståelse for hvordan økonomien hang sammen. Behovet for kontakt var stort, og den politiske ledelse i AAD på det tidspunkt (1991-1992) brukte mye krefter og ressurser på tariffpolitiske forhold. Et vesentlig poeng var at dette måtte rettes inn mot alle sentrale tariffpolitiske aktører, ikke bare LO og Kartellet. Det var like viktig med de som kunne tenkes "å løpe vekk". I sum oppfattet Rensvik det slik at kontakten med hovedsammenslutningene, men spesielt Kartellet, var etablert ved at det inntektspolitiske samarbeidet og organiseringen av statsetatene "løp foran forvaltningsmeldingen".¹⁹⁷ Det å "stoppe" fristillingen var en sentral utfordring for regjeringen, og et veldig sterkt krav fra LO/Kartellet. Det ville i realiteten si å ikke gå for langt. I statssekretærutvalget som skulle utrede dette spørsmålet, under ledelse av Rensvik, var strategien at man måtte bli enige om "det som måtte gå sin gang".¹⁹⁸

Problemstillingene vedrørende tilknytningsformer og de store statsetatene var imidlertid også tema i samarbeidskomiteen mellom LO og Arbeiderpartiet, men kontakten i disse spørsmålene var spesielt rettet inn mot lederen for Kartellet, Terje Moe Gustavsen.

Statssekretæren oppfattet Kartellet, NTL og organisasjonenes ledere som

"[...] pragmatiske, rasjonelle og med gode analyser" (Intervju, Harald Rensvik, statssekretær AAD).

Det var ikke avgjørende eller viktig at Kartellet ble dyrket fremfor noen andre, men organisasjonens fortrinn var dens gode kontakter inn i regjeringen. Et viktig poeng med samarbeidet mellom hovedsammenslutningene og politiske myndigheter spesielt var etter Rensvik sin mening at det favnet bredt og dermed ble en skoloring av fagbevegelsen i politikk og økonomi som var veldig omfattende. Hele dette bildet utgjorde viktige forhold i samarbeidskonteksten mellom politisk ledelse i AAD og hovedsammenslutningene.

Konkret i forbindelse med selve meldingsprosessen var Rensvik sin oppfatning at det var mye kontakt med organisasjonene. Kontakten var etter hans mening rettet inn mot alle hovedsammenslutningene, men han tolket også kontakten med Kartellet og NTL som den mest nærgående og forpliktende. Utgangspunktet for denne prioriteringen var at AADs politiske ledelse oppfattet de andre hovedsammenslutningene (AF og YS-S) som mer forutsigbare og vennligsinnede i forhold til noen sentrale elementer i forvaltnings- og personalpolitikken. Rensvik sa det på denne måten:

”Vi visste at de (AF og YS-S) ville gå for mere vekt på ledelse, mere vekt på personalpolitikk. Men vi måtte ha en slags oppslutning fra Kartellet for at den meldingen skulle ha noen bærekraft. Vi kunne ikke legge oss ut med organisasjonene, og i hvert fall ikke med Kartellet, de måtte selges inn” (Ibid.).

Han presiserte sin analyse av hovedsammenslutningene i forhold til hovedgrepene i meldingen:

”AF var vi ganske sikker på at det stemte med, YS(-S) var vi litt mer usikker på, mens Kartellet var vi alltid litt usikker på om ville slåss for 'tidligere måter'” (ibid.).

Kontakten med Kartellet (NTL) var imidlertid ikke preget av konflikter. I stor grad bar det hele preg av utveksling av synspunkter. Generelt oppfattet Rensvik det slik at hovedsammenslutningene på det tidspunktet hadde flyttet seg ganske mye, og at det mer var snakk om å endre grensene for det akseptable enn at det var åpne konflikter. Et viktig poeng var at kontakten var forpliktende, at AAD tok ting på alvor. Det måtte ikke bli slik at man bare satt og hørte på. Konkret resulterte kontakten med at en del av NTLs kommentarer og forslag til formuleringer og endringer kom inn i meldingen. Rensvik sin vurdering var at

”[...] vi tok inn det vi syns var fornuftig og av bedre formuleringer, men jeg mener at vi fortsatt holdt styringen på det. Men der hvor de hadde bedre formuleringer og hvor vi var enige så kom det med” (Ibid.).

Fordi kontaktflaten generelt var bred så ble heller ikke denne spesifikke kontakten spesielt problematisert. Kontakten var først og fremst basert på hensiktsmessighetsbetraktninger, og var i mindre grad basert på eksplisitte prinsipper og analyser av hva ulike aktørers rolle burde være.

6.5.6 NTLs rolle

I dette avsnittet vil for det første NTLs rolle og betydning analyseres mer utførlig, og for det andre vil fokuset rettes mot å forklare dette med utgangspunkt i NTLs selvforståelse og tradisjoner, eller identitet og handlingskapasitet.

Hvordan kom så den uformelle prosessen til uttrykk i meldingens konkrete innhold over tid, og i hvilken grad kan NTL sine kommentarer og formuleringer etterspores i den endelige meldingen?

Med utgangspunkt i NTL sine kommentarer til meldingen med påtegninger fra en av de ansvarlige forfattere i Forvaltningspolitisk avdeling og Statssekretær Rensvik, et internt AAD-notat i forbindelse med møtet med NTL 5.mars 1992 med referanser til Statssekretærens uttalte prioriteringer i forhold til NTL sine kommentarer, og forholdet mellom den endelige meldingen og tidligere utkast i meldingsprosessen, er det mulig å si noe om forholdet mellom NTL sine aktiviteter og synspunkter og den endelige meldingen.

NTL kan ikke alene tilskrives endringer eller presiseringer av oppslag, formuleringer og perspektiv, men gjennom utveksling av synspunkter og i dialog med AAD og politisk ledelse har de vært medvirkende i en samhandlingsprosess. Tre forhold er viktige i tolkningen av NTLs gjennomslag for noe av sitt syn: for det første konkrete formuleringer i notat fra NTL som ut fra påtegning fra AAD/politisk ledelse aksepteres og konkret plasseres ut i meldingen, for det andre entydige og klart observerbare fokuseringer og presiseringer i den endelige meldingen i forhold til tidligere utkast og NTL sine kommentarer, og for det tredje et håndskrevet notat/referat fra møtet mellom NTL og AAD/politisk ledelse den 5.mars 1992.

NTLs bidrag kom særlig til uttrykk i den endelige meldingen langs fire dimensjoner:

- politisk-demokratiske fanebegrep
- fellesskapsorientering i den grunnleggende verdi- og demokratioppfatning/perspektiv
- definisjonen og presiseringen av tjenestemannsorganisasjonenes rolle og medvirkning
- forslag til endringer og presiseringer av konkrete formuleringer i meldingen

Begrunnelsen for eget bidrag kom fram i NTL sine kommentarer som skulle ligge til grunn for møtet 5.mars 1992:

”Noen vil nok hevde at vi som arbeidstakerorganisasjon i første rekke bør konsentrere oss om det som er rene arbeidstakerinteresser. Som organisasjon innenfor arbeiderbevegelsen, er vi sterkt opptatt av ideologiske og politiske spørsmål.

Og som fagforbund for arbeidstakere i staten er vi opptatt av grunnlaget for fellesskapsløsningene, deres rammebetingelser og utforming. Våre kommentarer er preget av dette” (Notat til Harald Rensvik fra NTLs utvalg for forvaltningsutvikling av 24.02.92, s. 1).

Videre ble det sagt at

”Utkast til meldingen er preget av at 80-årenes tenkning er på veg ut, ved at det legges opp til en 'utvanning' av verdier, begreper og strategier som tidligere har preget utviklingen. Vi synes imidlertid at man i liten grad griper muligheten til å komme med klare alternativer til, og erstatning for, det som svært mange etter hvert erkjenner er utilstrekkelig, og i mange tilfeller å gå i feil retning.

For at meldingen skal bli den kursendringen den bør være, må visjoner og mål for samfunnsutviklingen og forvaltningens rolle i denne sammenheng komme klarere frem, og legge sterkere føringer på de strategiene som velges. Vi verken ønsker eller tror det er mulig å komme tilbake til de 'gode 70-årene', men vi mener at viktige sider ved arbeiderbevegelsens ideologi og verdier må heises igjen og være retningsgivende for en endret politikk” (Ibid., s. 2)

Under tre hovedpunkter utdypet NTL det de mente burde ”politiseres mer og gis en klarere holdningsmessig forankring” (Ibid., s. 2). Under punktet om ”Hva er målet for utvikling av velferdssamfunnet, og hvordan bør dette prege forvaltningen” ga NTL en faneformulering som ble akseptert gjennom påtegning, og som endte opp som del av første avsnitt i stortingsmeldingen:

”Regjeringen ønsker et samfunn forankret i frihet, likhet, trygghet og fellesskap” (Ibid., s. 2 og St.meld. nr.35 1991-92, s. 5).

I et håndskrevet notat som tildels gikk inn på noen av kommentarene fra NTL og tildels refererte Statssekretær Harald Rensvik sine tilbakemeldinger i forbindelse med møtet 5.mars stod det skrevet at disse politiske signalene skulle overlates Statssekretæren i forhold til hva som skulle gjøres. Den generelle tilbakemeldingen var at det skulle være et politisk budskap, men at det også måtte være robust. Det måtte ikke ligge ”kupp”-taktiske vurderinger til grunn.

NTL mente også at meldingen i større grad burde preges av visjoner for velferdssamfunnet og hvilken betydning det hadde for at viktige oppgaver skulle løses i fellesskapets regi. Konkret viste de til meldingsutkastets punkt 1.3, en oppsummering av meldingens innhold, hvor opplistingen av nøkkelområder lett kunne oppfattes som en svært snever tilnærming til hva som burde løses i fellesskapsregi. I den endelige meldingen framheves fellesskapstanken mer eksplisitt enn i tidligere utkast, blant annet under punktet om meldingens innhold. To av fire strekpunkter som fokuserte på at flere verdier måtte avspeiles gjennom de oppgaver forvaltningen skulle utføre og måten de skulle utføres på, ble formulert som følgende:

”- Forvaltningen skal ivareta viktige fellesskapsverdier knyttet til landets historie og tradisjoner

- Forvaltningen skal bidra til at alle får samme mulighet til å påvirke sin livssituasjon og bidra til å virkeliggjøre fellesskapets interesser” (St. meld. nr.35 1991-92, s. 7).

Lignende formuleringer kunne etterspores i tidligere utkast, men ekspliseringen og plasseringen gjorde fellesskapsaspektet mer fremtredende.

Den endelige meldingen samsvarte også med NTLs fokus på deltakelse og demokrati i sine kommentarer. Spesielt det som gikk på bedriftsdemokrati ble fanget opp av AAD og den politiske ledelsen. I notatet fra selve møtet var medbestemmelse et sentralt tema. NTLs generelle kommentar var at det var for lav vektlegging av medbestemmelse.¹⁹⁹

Statssekretærens tilbakemelding var at omtalen av medvirkning og medbestemmelse burde legges inn i personalkapitlet, men det måtte markeres at det var visse vanskeligheter i sentraladministrasjonen hvor statsråden definerer hvilke saker som var politiske. Man måtte sondre klarere mellom sentraladministrasjonen og andre deler av forvaltningen. Man måtte skille mellom medbestemmelse og medvirkning. Medbestemmelse innebar at man bare måtte ta til etterretning hva som er besluttet, mens medvirkning var delaktighet i prosessen. Medvirkningsaspektet måtte etter Rensvik sin oppfatning da også knyttes opp mot forvaltningspolitikk, blant annet fordi tempo og antall saker var høyt. Et punkt som måtte med i meldingen ifølge påtegning på notatet var at

”[...] samarbeid ikke er begrenset til personalpolitikken” (Internt notat 5.03.92, s. 3).

Noen ord ble i denne sammenheng referert som de sentrale. Disse var ”samarbeid, aktivt samarbeid, medbestemmelse”, mens man under punktet om bedriftsdemokrati skulle presisere at det var snakk om ”medvirkning” (Ibid., s. 3).

I et tidligere notat fra NTL til Statssekretær Rensvik var det også en omfattende del med forslag til presiseringer og endringer innenfor de ulike kapitlene, men som var konkrete helt ned på setningsnivå. Av 49 enkeltkommentarer var det 13 som gjennom påtegning fra politisk ledelse eksplisitt skulle tas hensyn til i det avsluttende arbeidet med meldingen.²⁰⁰

6.5.7 Fase 3 - en oppsummering.

Et sentralt inntak til beskrivelsene av fase 3 var å få fram dynamikken mellom AAD og eksterne kilder og bidragsyttere i arbeidet med meldingen over tid. Dermed gir analysen fokus på de kilder og aktører som fikk betydning for meldingens og diskursens sentrale perspektiver, etiketter og visjoner.

En avgjørende egenskap ved meldingsprosessen var mange utkast til melding, og mange endringer i form og innhold over tid. Endringsdimensjonene var knyttet til at meldingen endret karakter, fra å være omfattende og faglig prinsipiell til å bli kortere og mer administrativ. Den endret seg også fra å ha dominerende fokus på NPM relaterte dimensjoner til kritisk modifisering og andre oppslag av prinsipiell og mer politisert art. Gjennom mine beskrivelser og tolkninger av prosessen, ulike meldingsutkast og den endelige meldingen, og gjennom aktørenes vurderinger er det mulig å identifisere fem sentrale forklaringer på forløp og utfall av fase 3: arbeidsrutiner, faglige og politiske normer; politisk styring; enkeltforfattere; eksterne aktører og ulike former for samhandling mellom politiske myndigheter og tjenestemannsorganisasjonene.

Før jeg utdyper analysen av prosessens forløp og utfall vil jeg ta for meg fase 3 som uttrykk for videreføringen av en forvaltningspolitisk diskurs gjennom å drøfte utkast og endelig melding som bruk av ulike diskursive fortolkningsrammer. Et sentralt aspekt ved fase 3 var den gradvise dreiningen fra den ensidige fokuseringen på et markeds- og managementorientert perspektiv i utkastet i fase 1 til et mer sammensatt og todelt perspektiv. Utkastene under Arbeiderparti-regjeringen hadde da heller ikke en klar og entydig ideologisk forankring, men var mer preget av effektivitet som styringsmål og ikke et ideologisk prinsipp.

I det første meldingsutkastet i fase 3 (desember 1991) ble effektivitet beholdt som sentralt mål og problemområde, og man la fortsatt avgjørende vekt på mål- og resultatstyring som virkemiddel. Dette skulle imidlertid foregå innenfor rammen av flere hensyn og verdier, med fokus på et rettsstatlig perspektiv. Utkastets sentrale perspektiv var sentrale former, betingelser og rammer for offentlig styring. Effektivitetsargumentet og målstyringsetiketten var fortsatt sentralt, men dette ble satt inn i en større og verdiorientert sammenheng. Markeds- og managementorienteringen mistet status som ideologisk bærebjelke og prinsipielt mål i seg selv, men ble presentert og videreført som et apolitisk styringsverktøy.

Spenningsforholdet mellom ulike hensyn ble tatt opp, men i utkastet ble det argumentert for betydningen av at flere hensyn ble utviklet samtidig. Sentrale verdier i

forvaltningen måtte ikke føre til at målstyring ikke ble brukt på relevante områder. Meldingsutkastet viste at markeds- og managementideene som den prinsipielle fortolkningsramme ble noe modifisert. Markedsetikettene var ikke fremtredende, effektivitet var fortsatt avgjørende sentralt, men NPM-orienteringen ble forsøkt integrert med et mer retts- og demokratipolitisk perspektiv. Den verdimesige rammen ble ikke uttømmende formulert eller sterkt profilert innenfor meldingsutkastet. De som ble eksplisitt nevnt i ”forbifarten” var etikettene forutsigbarhet, rettferdighet, medinnflytelse og fellesskap,

Selv om medvirkning ble brukt som et eksempel på en verdi, ble tjenestemannsorganisasjonenes rolle i liten grad fremhevet. Deres rolle ble knyttet til den personalpolitiske delen, men da først og fremst som et virkemiddel for å bidra til effektiv styring og måloppnåelse. Fokuset på den enkelte ansattes medvirkning og rettssikkerhet ble opprettholdt fra det første utkastet. Kritikken og argumentene mot et omfattende forhandlings- og drøftingssystem ble også opprettholdt, men nå mer avgrenset og knyttet til profesjonaliseringen av området.

I høringsutkastet ble dette blandingsperspektivet, mellom marked- og management på den ene side og noen mer eller mindre udefinerte verdier på den annen side, opprettholdt. Perspektivet ble presisert og operasjonalisert, fra fokus på en generell verdiramme i tidligere utkast, til enkeltvirksomheters verdiforankrede rolle i det aktuelle. Dette hadde sammenheng med at mål- og resultatorienteringens begrensninger først og fremst ble knyttet til enkeltvirksomheters egenart og rolle. Den pragmatiske og apolitiske orienteringen, eller vektleggingen ved den managementorienterte fortolkningsrammen ble videreført ved å nedtone spenningsforholdet mellom ulike hensyn. Man skulle legge vekt på nødvendig tilpasning mellom de. I forlengelsen av dette var det også en sterkere vektlegging av forvaltningens klassiske ”dyder”; være politisk nøytral, rett og plikt til å bruke faglig kompetanse og skjønn, og stå som garantist for sentrale rettsstatsverdier.

Høringsutkastets sentrale etikett var ikke målstyring, men en tydeliggjøring av resultatorientering. Målstyringsetiketten så ut til å være noe belastet, og begrepene videreutvikling og nyansering var sentrale i formuleringene av konseptet. Videre var omstillingsdyktig og kompetanse sentrale etiketter.

Medvirkning og samarbeid med de ansatte, og de ansattes organisasjoner, framstod ikke som noe sentralt aspekt eller mål i seg selv i utkastet totalt sett. Det ble også i dette utkastet først og fremst betraktet som et virkemiddel for måloppnåelse. Kritikken som hang igjen fra det første utkastet under Regjeringen Syse var ikke lenger

synlig. Det nye var en sterkere profilering av to forhold i den personalpolitiske delen: at bruk av medarbeiderne og et sterkere fokus på trygghetsaspektet dannet viktige betingelse for suksess i omstillingsarbeidet. Trygghet for de ansatte var også et formulert aspekt i det forutgående meldingsutkastet, men ble mer tydeliggjort i det neste. Trygghet for de ansatte skulle sikres i omstillingssammenheng gjennom forutsigbare rammevilkår, og ved å betrakte staten som et internt arbeidsmarked.

I den endelige stortingsmeldingen var det tre markante endringer fra tidligere utkast. For det første ble medvirkning og samarbeid to bærende etiketter for hele meldingen. Plassering og eksplisering gikk fra å ha en underordnet og virkemiddel- og styringsorientert status til å få en avgjørende verdi, også som betingelse for reformer totalt sett. For det andre ble verdier som en overordnet ramme hentet inn igjen og mer tydeliggjort. Ikke minst kom dette frem i selve tittelen på meldingen: ”Fundament for fellesskap”. Det fokusertes sterkt på et demokratisk perspektiv, med vektlegging av åpenhet, ivaretagelse av fellesskapsverdier og individenes mulighet til å påvirke sin livssituasjon. For det tredje ble ressursutnyttelsesaspektet ved omstillinger knyttet til oppsigelsesproblematikken ved at trygghetsetiketten ble videreført og eksplisert som positiv betingelse for å gjennomføre reformer.

Formuleringene knyttet til målstyring og resultater hadde funnet sin form i tidligere utkast, og det sentrale budskapet var at ulike hensyn skulle balanseres mot hverandre. Ytterligere en presisering kom til ved at dette ikke bare skulle skje innenfor rammen av noen sentrale verdier, men også innenfor forvaltningsorgan som dominerende organisasjonsform. Meldingen vektla mer betingelser for forvaltningens tillit og legitimitet, enn ensidig på kostnads- og formålseffektivitet. Til forskjell fra tidligere utkast fokuserte i tillegg meldingen på medbestemmelse som demokratisk rettighet. Personalpolitisk organisering og regler skulle være redskaper for å sikre deltakelse og likebehandling, ikke bare mer effektiv styring.

Så tilbake til de sentrale forklaringene: betydningen av rutiner og normer, politisk styring, interne og eksterne enkeltindivid og kollektive aktører, og politisk samhandling. For det første viste hovedforfatterne til aktiv politisk styring og definering fra politisk ledelse og regjering. Konkret fokuserte den politisk ledelsen sterkt på meldingens form og tildels innhold i fase 3. Det ble gjort mange endringer av form og innhold underveis, fra en prinsipielt orientert og stor melding til en kort og mer tiltaksorientert. Disse endringene ble oppfattet som villet og politisk styrt. For det andre viste prosessen betydningen av bestemte normer, regler og rutiner. Deler av meldingen

var i høy grad et uttrykk for departementets og avdelingens normer, sentrale tankegods, og faglige tradisjoner. Hovedforfatterne uttrykte imidlertid at prosessen også var preget av konfrontasjoner som handlingsregel. Meldingsprosessen var til tider preget av motsetninger mellom ulike faglige og ideologiske syn, men innenfor rammen av hard politisk styring. Det er imidlertid viktig å påpeke at styringen mer rettet seg mot meldingens form enn bestemte argumenter knyttet til meldingens substansielle innhold.

En avgjørende forklaring på meldingens utforming var politiske normer og regler for ”meldingssjangeren” og politikktutforming som skulle til Stortinget generelt. Hovedaspektene ved reglene var språklig forenkling og ”folkelighet”, og tiltaksorientering. Det sentrale poenget var tilstedeværelsen av institusjonaliserte regler for meldingsarbeid, og for tekstlig, innholdsmessig og formmessig uttrykk.

Utformingen av selve arbeidsmåten med meldingen i AAD var preget av et komplekst sett av standardrutiner. Fremdriftsplanen tidlig i fase 3 tydet på et ønske om stram organisering og forventninger om effektiv tidsbruk. Det som preget det faktiske meldingsarbeidet var imidlertid omfattende informasjonsinnhenting og sonderinger, og til slutt at prosessen endte opp med å bli meget omfattende og ressurskrevende. Det konkrete meldingsarbeidet i AAD ble delt mellom Forvaltningspolitisk avdeling og Arbeidsgiveravdelingen, som på sin side organiserte selve skrivearbeidet gjennom å oppnevne enkelte hovedforfattere. Det totale meldingsarbeidet ble så koordinert både politisk og administrativt.

Det var imidlertid flere sett med regler som virket i en meldingsprosess, blant annet betydningen av påtegninger av administrative og politiske ”stemmer”. Utenfor AAD, men innenfor forvaltningen var det spesielt Finansdepartementet som innvirket på AAD sin handlingskontekst. Reglene for dette inkluderte også ”eksterne stemmer” via politisk ledelse. Regler for slike politisk drevne skriveprosesser var i AAD oppfattet som høyst legitime og akseptable. Hovedforfatterne identifiserte to eksterne og sentrale aktørgrupper som hadde betydning for meldingens retning og innhold: forskningsmiljø med professor Johan P. Olsen i spissen, og faglig-politiske miljø i form av tjenestemannsorganisasjoner.

Høringsuttalelsene fra andre departement så ikke ut til å ha like stor betydning, kanskje først og fremst fordi det var relativt problematisk å forholde seg til ytterpunktene i uttalelsene. Høringsuttalelsene var nemlig ikke på noen måte et samstemt uttrykk for en understrekning av forvaltningspolitikkenes betydning og organisering. Det var få positive stemmer, både i forhold til demokratorienteringen og NPM orienteringen i

stortingsmeldingen. Mest synlig var derimot kritikken, som på sin side var sammensatt og motsetningsfylt. Av de departementene som hadde avgitt høringsuttalelse var enkelte sterkt kritiske til selve NPM orienteringen, og viste implisitt til betydningen av statens multifunksjonelle karakter. Kritikken rammet også forsøket på å formulere en samlet og overordnet forvaltningspolitikk i AAD sin regi, med den overdepartementrollen som kunne ligge i dette. Samferdselsdepartementet med sine ”tre store” kritiserte meldingen for å fokusere mer på forvaltning enn på forretning. I sum var dette høringsuttalelser som måtte kunne oppfattes å være uttrykk for sammensatte og motsetningsfylte mål og hensyn.

Hovedsammenslutningenes høringsuttalelser ble tolket inn i en allerede eksisterende tolkningskontekst, og som omtales senere i analysen. Politisk ble Kartellet og NTL oppfattet som mest sentrale. Administrativt ble YS-S sine innspill oppfattet som fruktbare, men da i andre parallelle prosesser til meldingsprosessen.

Den tredje forklaringen knyttes til betydningen av en ekstern aktør mer spesielt. Gjennom kontakt med AADs politiske ledelse tok NTL initiativet til en uformell prosess på siden av det departementsinterne arbeidet med meldingen i den mest intense skriveperioden på foråret 1992. AADs politiske ledelse ”åpnet” opp prosessen, men først og fremst for Kartellet via NTL. Kartellet deltok i NTLs utvalg for forvaltningsutvikling, men var også aktiv overfor AADs politiske ledelse. NTL tok regien og organiserte prosessen med utgangspunkt i at den skulle være uformell, basert på dialog og regler for samarbeid innenfor rammen av departementets beslutningssystemer. NTL presiserte at samhandlingen skulle baseres på organisasjonens kompetanse og ekspertise, men hensikten var først og fremst å gjennomføre en politisk ”kvalitets- og mostandssikring”. NTL tilkjennega kjennskap til standard prosedyreregler for departementets interne arbeidsmåte i slike saker, og forsøkte aktivt å definere seg innenfor disse akseptable rutineene for eget arbeid. Den eksplisitte begrunnelsen var ikke av kognitiv art, men var knyttet til et ønske om å legitimere sin egen deltakelse. Samhandlingsprosessene ga rom for gjensidig påvirkning og handlingsrom, men uten at politisk ledelse etter egen oppfatning mistet styringen. Partene la vekt på hensiktsmessighet, pragmatiske vurderinger og betydningen av dialog som samarbeidslogikk og kommunikasjonsform. Det var klare antydninger til en overensstemmelse i prosessen – at NTL ville akseptere utfallet av prosessen, og som de selv forpliktet seg til gjennom sine aktive bidrag og dialog, men uten at politisk ledelse skulle presses i noen retning.

Konkret forløp den uformelle samhandlingsprosessen gjennom utveksling av utkast til meldingen og skriftlige kommentarer mellom AAD og NTL, og til slutt en omfattende gjennomgang i et møte. Ut fra departementets forberedelser og brede deltakelse på møtet kan dette tolkes som en tung og forpliktende involvering i den uformelle prosessen. Den politiske ledelse var spesielt opptatt av å få respons på det personalpolitiske området fra NTL. Den skriftlige og muntlige responsen fra NTL var imidlertid preget av etterlysning av flere og bredere diskursive referanserammer. De skilte mellom rollen som (samfunns)politisk aktør i sine politiske vurderinger av den forvaltningspolitiske delen, og sin arbeidstakerrolle i vurderingen av arbeidstakerinteressene i den personalpolitiske delen.

Det var ulike vurderinger av den uformelle prosessen når det gjaldt deltakelsens konsekvenser, men enighet om at prosessen var dialogorientert. Den var mer preget av rasjonell argumentasjon enn av strategisk motiverte handlinger. Prinsippet var at de beste og mest rasjonelle argumentene og formuleringene kom med i meldingen uavhengig om de var produsert av NTL eller i departementet. NTLs vurderinger av egen betydning bærer i noen grad preg av et sterkt "eierforhold" til deler av meldingens innhold. Dette skyldes i like stor grad gjensidig overbevisning, aksept og samsvar i synspunkter, som det skyldes ensidig gjennomslag for konkrete interesser. Kartellets og NTLs grenser for det akseptable ble vurdert som å være under utvikling og endring.

For det fjerde hadde den politiske ledelse et sterkt behov for kontakt med hovedsammenslutningene på generell basis. Kontakten var nødvendig, og ble oppfattet som reell av den politiske ledelse i forbindelse med tariffpolitikk og tilknytningsformspørsmål. Nødvendigheten av kontakt gjaldt alle relevante aktører, også de som ikke ville. Dette utgjorde en viktig samarbeidskontekst, både prosedyremessig og innholdsmessig for forvaltningspolitiske spørsmål, i forkant av meldingsprosessen. Strategisk viktig for den politiske ledelse, og helt avgjørende for NTLs strategiske posisjon og tilgang i meldingsprosessen var det faglig-politiske samarbeidet mellom LO og Arbeiderpartiet. NTL hadde i realiteten flere kontakter helt inn i regjeringen, noe den politiske ledelse i AAD også måtte ta hensyn til. Det forhold at kontakten med NTL i meldingsprosessen var det mest nærgående og forpliktende, i forhold til kontakten med de resterende hovedsammenslutningene ble forklart med de ulike aktørenes synspunkter på forvaltningspolitikk og forventningene til politisk respons. AF og YS-S ble oppfattet som vennligsinnede og forutsigbare, Kartellet som uforutsigbar med vilje og evne til å "slåss" politisk. Dette samsvarte med de tjenestemannsorganisasjonenes ulike identiteter.

For det første AF sin samfunnspolitisk passive rolle, oppmerksomhet og identitet. For det andre YS-S sin kritiske men strengt prosedyre -og partsorienterte rolle og identitet. For det tredje Kartellet og NTL sine tradisjoner for å utvikle politikk og drive politikk. Med den forskjellen at Kartellet hadde ”kampen” som et av flere viktige identitetsmerker, og NTL med dialogen som et viktig identitetsmerke.

For det femte hadde enkeltbyråkrater en viss betydning. I den avgjørende skrivefasen for stortingsmeldingen var den formelle prosessen internt i AAD preget av et klart motiv. Begrunnelsen for meldingsarbeidet lå i det uttalte behovet for å markere forvaltningspolitikk som politikkområde når forvaltningspolitisk avdeling fikk ny ledelse og nye tjenestemenn i starten (høsten 1991) av fase 3. Betydningen av ulike hovedforfattere over tid spilte også inn. Enkeltforfattere representerte kontinuitet ved regjeringsskifte. I analysen av meldingsutkastene kom dette til uttrykk ved at det tok tid før innholdet i utkastene ble endret. I intervjusammenheng kom det klart frem at innholdet også fulgte med forfattere, og endringer i meldingsutkast kom samtidig med personskifte og forfatterskifte i AAD og Forvaltningspolitisk avdeling.

6.6 Fase 4: Stortingsbehandling og debatt

Den fjerde fasen ble organisert langs to hoveddimensjoner. Stortinget skulle for det første behandle stortingsmeldingen i forbruker- og administrasjonskomiteen, og senere skulle den opp til debatt i plenum.

6.6.1 Komitébehandling: partiene uttaler seg og hovedsammenslutningene høres.

Allerede i mai 1992 fikk AAD ved to anledninger oversendt relativt omfattende spørsmål vedrørende St.meld. nr. 35 (1991-1992) fra Høyres Stortingsgruppe. De var omfattende i den forstand at det var 30 spørsmål som stilte store krav til detaljorientering og forvaltningspolitikkenes faktiske kunnskapsgrunnlag.²⁰¹ Merknadene fra de ulike partigruppene ble oversendt Statsråden/AAD hovedsaklig i perioden mai til september. I løpet av de første dagene i juni satte AAD i gang arbeidet med å besvare spørsmålene.²⁰² Departementet fikk oversendt et foreløpig svar til Stortinget 19.juni, og et meget omfattende tillegg til dette svaret i september 1992.

De synspunktene som både YS-S og AF hadde på stortingsmeldingen ble formidlet og overlevert i egne høringsmøter med Forbruker- og administrasjonskomiteen (jfr.kap.5). Kartellets aktiviteter i denne fasen av prosessen

var først og fremst knyttet til oppfølging av og kommentarer vedrørende meldingen til medlemmene i Forbruker- og administrasjonskomiteen fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Dette gikk på spørsmål angående pensjon, kommentarer til utkast til merknader fra Høyre og kommentarer til selve meldingen.²⁰³

Administrasjonskomiteen brukte relativt lang tid, fra april til desember, på å behandle meldingen. Selv om hele komiteen sluttet seg til stortingsmeldingen på flere punkt, var innstillingen (Innst.S. nr. 63 - 1992-93) i stor grad preget av merknader fra de ulike partiene. Det ble avgitt særmerknader til fire av seks kapitler i meldingen, og alle partiene som var representert i komiteen, hadde egne fraksjonsmerknader. Mange av merknadene var velkjente. Høyre og Fremskrittspartiet ville ha en mindre og mer avregulert stat, mens Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ville at offentlig sektor skulle medvirke til å sikre folks velferd. Felles for disse merknadene var at de tildels tok utgangspunkt i partienes prinsipielle syn på offentlig virksomhet (Roness 1995). I dette avsnittet er det imidlertid enkelte av komiteens felles merknader, samt enkelte sider ved fraksjonsmerknadene fra Arbeiderpartiet og Høyre, som fokuseres. I stor grad er det de samme partier og de samme dimensjoner som følges opp i analysen av stortingsdebatten.

Høyre og Fremskrittspartiet var de partiene som formulerte den klareste kritikk og opposisjon til regjeringens melding både i komitéinnstillingen og i stortingsdebatten. Høyre brukte mye ressurser og var relativt omfangsrik i sin opposisjon, blant annet gjennom henvendelser til AAD og produksjon av en ”motmelding”. I denne delen av studien vil jeg derfor rette hovedfokuset på noen sentrale oppslag om blant annet tjenestemannsorganisasjonenes rolle i Høyres fraksjonsmerknader i komité-sammenheng.

”Redusere det korporative element”:

Med utgangspunkt i en diskusjon av forholdet mellom offentlig og privat oppgaveløsning, og en problematisering av en eventuell utvikling fra blandingsøkonomi til ”innblandingsøkonomi” fremhevet Høyre i sine fraksjonsmerknader behovet for å redusere det korporative elementet i forvaltningen. Høyre nevnte spesielt det de oppfattet som regjeringens lave ambisjonsnivå i forhold til nødvendige endringer i meldingen, og knyttet dette til et (av to) hovedproblem i norsk forvaltningspolitikk:

”[...] at motkreftene mot forvaltningsmessige endringer er sterkt integrert og representert i det politiske miljø” (Innst.S.nr.63 1992-93, s. 32).

Mer generelt ble dette sett i sammenheng med at en rekke organisasjoner, blant annet gjennom offentlige råd, utvalg og direkte forhandlinger, hadde betydelig innflytelse på

utformingen av politikken. Høyres medlemmer av komiteen mente at dette kunne være riktig og viktig, men at det også kunne svekke de politiske organers beslutningsgrunnlag og -ansvar. En av tre viktig strategier for forvaltningsreformer var da å

”[...] identifisere motkreftene mot forandringer, og skape politiske pådrivere som allierte for nye løsninger” (Ibid, s. 33).

Medlemmene fra Høyre ville imidlertid understreke at

”[...] en slik strategi gjør det klart at det ikke er de offentlige ansatte som utgjør noe problem i arbeidet for en bedre forvaltning, selv om enkelte organisasjoner innen offentlig sektor ofte kan være det. [...] Det er systemene som skaper problemer... Motkreftene mot endringer finnes ofte i form av naturlig motstand mot endringer fra dem som har tilpasset seg systemet, enten de arbeider i det, eller er klienter av det. På mange områder er det i privat sektor bygget opp sterke organisasjoner som har stor interesse av å beholde offentlige reguleringer og ordninger som tilgodeser dem selv. I noen tilfeller er slike organisasjoner sterkt knyttet også til politiske partier” (Ibid, s. 33).

Denne kritikken hindret ikke Høyre fra å istemme de generelle faneformuleringene i komiteens merknader. Komiteen sa seg for det første enige i at

”[...] vårt samfunn må være preget av de grunnleggende prinsippene frihet, likeverd, trygghet og fellesskap. Samfunnsutviklingen må styres etter disse prinsipper [...] et godt utviklet demokrati med deltakelse fra alle samfunnsgrupper har verdi i seg selv. [...] Organisasjoner som ivaretar ulike interesser er en viktig del av det norske demokratiet. Organisasjonene bidrar også til å øke deltakelsen i beslutningsprosessene” (Ibid., s. 14).

En avgjørende forskjell på partienes merknader lå i synet på den rolle offentlig virksomhet skulle ha. Høyres medlemmer understreket at hovedhensikten med offentlig virksomhet var å supplere privat virksomhet

”[...] ved å løse tjenester som vanskelig kan tenkes løst i privat regi, ved å rette opp skjeve utslag av markedsmekanismene og ivareta hensyn som ikke kan løses innenfor en markedsmodell, og ved å yte et tjenestetilbud som kan bidra til velferd og utvikling av privat sektor” (Ibid., s. 35).

Arbeiderpartiets og Sosialistisk Venstreparti sine medlemmer la på sin side vekt på at ”offentlig sektor skal bidra til å ivareta og utvikle folkestyret”, og et ”demokratisyn hvor hovedvekt er lagt på at alle skal ha samme muligheter til å påvirke sin livssituasjon” (Ibid., s. 30). De samme medlemmene la også vekt på at ”offentlig sektor skal være et redskap for å realisere fellesskapets interesser” (Ibid, s. 30).

”Trygghet under omstilling - misforstått sysselsettingspolitikk”:

Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti rettet i en fellesmerknad kritikk mot trygghetsaspektet i meldingen:

”[...] det er misforstått sysselsettingspolitikk når man søker å verne arbeidsplasser i offentlig sektor mot omstilling, og derigjennom øker belastningene på privat sektor” (Ibid., s. 29).

I komiteens felles merknader gikk det frem at

”[...] en i dagens situasjon med høy ledighet må legge vekt på å demme opp for negative virkninger av enkeltstående omstillingsprosesser. [...] Samtidig må staten som arbeidsgiver ha virkemidler for å løse omstillingsproblemene slik at oppsigelser i størst mulig grad kan unngås” (Ibid., s. 15).

I forlengelsen av dette understreket komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet at hensynet til negative virkninger av omstillingsprosesser ikke måtte føre til at nødvendige omstillinger ikke skjedde (Ibid., s. 16).

6.6.2 Stortingsdebatten.

Når Stortingsdebatten endelig kom ble den oppfattet som svært skuffende av mange, både i omfang, innhold og konsekvenser. Dette gjaldt ikke minst for AAD selv. En av hovedforfatterne sa:

”Debatten var frustrerende for de av oss som hørte på den – fryktelig” (intervju, AAD).

I forhold til spesielt Høyres klare kritikk av meldingens innhold på flere punkter, fikk debatten neppe karakteren av å være den grunnleggende diskusjonen av statsforvaltningens rolle og utvikling som mange hadde ønsket seg. Det var i hovedsak medlemmene i administrasjonskomiteen som tok ordet i debatten, og det kom ikke fram noen nye synspunkter i forhold til innstillingen (Roness 1995).

I kontrast til Høyres kritikk og problematisering av blant annet tjenestemannsorganisasjonenes rolle som medvirkende og aktive viste Arbeiderpartiet i sitt forsvar til meldingens fokus på samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner.

I forbindelse med stortingsdebatten ble det utarbeidet en argumentsamling for statsråden og politisk ledelse relatert til kritikken av sentrale enkelttema i meldingen. Der het det seg at:

”Det er et overordnet mål og en del av arbeiderbevegelsens grunnleggende tankegods at de ansatte skal ha medinnflytelse, ut fra at de bidrar til å skape verdier for samfunnet” (udatert notat).

I flertallet av innleggene fra Arbeiderpartiets representanter ble det vist til meldingens fokus på samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner. Statsråden for AAD, Oddny Aleksandersen, formulerte seg slik:

”Et viktig ledd i Høyres strategi for endring i offentlig sektor er å identifisere motkreftene mot forandring. [...] Regjeringen legger opp til en motsatt strategi. Gjennom medvirkning, samspill og samarbeid vil vi mobilisere oppfinnsomhet, energi og kraft for å gjøre forvaltningen bedre” (Stortingstidende 1991 - 1992, s. 2216).

Høyre fulgte i liten grad opp sin egen kritikk av det korporative element. I et innlegg ble dette mer knyttet til den offentlige sektors kostnader og effektiv bruk av tid enn det ble knyttet til medbestemmelse og medvirkning som demokratiske prinsipper. Kritikken mot trygghetsaspektet ble også nedtonet noe i selve Stortingsdebatten. En av Høyres representanter sa det slik:

”[...] enigheten er egentlig ganske stor om de personalpolitiske virkemidler: økt satsing på kompetanseutvikling og ikke minst en systematisk lederutvikling. Vi har nyanseforskjeller når det gjelder oppsigelsesspørsmålet, hvor Høyre føler et behov for å understreke at ønsket om å unngå oppsigelser i staten ikke må hindre nødvendige omstillinger” (Erna Solberg, Ibid., s. 2202).

Fremskrittspartiets representant brukte litt andre ord:

”[...] også i det offentlige må (det) erkjennes at oppsigelser i gitte situasjoner kan være nødvendig” (Steinar Maribo, Ibid., s. 2202).

Saksordføreren, Arbeiderpartirepresentant Marit Rotnes, viste i tråd med meldingen til at det i omstillingsprosesser var viktig at staten benyttet sin stilling som stor arbeidsgiver til å organisere omstillingsarbeidet på en slik måte at unødige oppsigelser kunne unngås. Statsråden uttalte at regjeringen ønsket, så langt det var mulig, å bidra til at omstillingene i den statlige forvaltningen ble gjennomført på en måte som ga trygghet for dem som ble berørt. I tillegg viste hun til at det ble arbeidet med oppfølgingen av regjeringens intensjonserklæring ”Omstilling under trygghet” som ble utstedt i forbindelse med tariffoppgjøret våren 1992.

6.6.3 Fase 4 – en oppsummering

Alle hovedsammenslutningene forholdt seg aktivt til behandlingen av stortingsmeldingen i forbruker- og administrasjonskomiteen. Alle partiene var også synlige gjennom egne fraksjonsmerknader, men det var særlig Høyre som hadde forholdt seg aktivt og kritisk til utformingen av meldingen.

Kritikken fra Høyre tok særlig utgangspunkt i partiets mål om å redusere tjenestemannsorganisasjonenes rolle i forvaltningen, og mot regjeringens kobling mellom omstillinger og fare for økt arbeidsledighet.

Komitebehandlingen var i sum preget av flere politiske menings- og handlingsytringer enn selve stortingsdebatten. Debatten var en stor skuffelse for mange, og det kom i liten grad fram nye synspunkter i forhold til innstillingen. De politiske konfliktlinjene og prinsipielle drøftingene ble borte når debatten skulle foretas i plenum.

6.7 Fase 5: Oppfølging og videreføring

Hensikten med denne siste fasen har vært å beskrive AAD/AD sin administrative og politiske oppfølging og videreføring av stortingsmeldingen på kort sikt, og NTLs oppfølging på noe lengre sikt. Oppfølgingen kan bidra til en analyse av stortingsmeldingens konstruerende kraft, men dette er et spørsmål jeg vil komme tilbake til senere.

6.7.1 Administrasjonsdepartementets (AD) oppfølging og sentrale hovedforfatteres vurderinger.²⁰⁴

I interne notat fra Forvaltningspolitisk avdeling i Administrasjonsdepartementet (AD) kom det fram at den administrative oppfølgingen i stor grad var preget av å være teknisk-pragmatisk.²⁰⁵ Det sentrale kriteriet for oppfølging var om utsagn eller forpliktelser i stortingsmeldingen, komitéinnstillingen, og plenumsdebatten var utformet slik at det kunne reises spørsmål om ansvar for oppfølging. Når det gjaldt utsagn av en policy-/programerklæringskarakter i stortingsmeldingen var fremgangsmåten følgende:

”I vurderingen av utvalget av relevante utsagn har vi søkt å ta med de utsagn som er så vidt presise at det på et tidspunkt kan bli reist spørsmål om hva konkret som har skjedd på dette området. I en del tilfeller gis det i meldingen policyutsagn av en generell karakter som i neste omgang presiseres nærmere eller brytes i flere elementer. I disse tilfeller har vi normalt bare tatt med utsagnene på det laveste og mest presise nivået” (notat av 20.1.93, s. 1)

Fra innstillingen var det bare tatt med ”referanser til merknader hvor merknaden er av en slik karakter at den har klar karakter av et signal til regjeringen/departementet (altså ikke alle merknader av typen `komiteen har merket seg`)” (Ibid., s. 2). For oppfølgingen av stortingsdebatten fulgte avdelingen samme opplegg som for innstillingen.

De sentrale temaene var i tråd med utgangspunktet en oppfølging av meldingens systematikk og oppbygging, der dette kunne presiseres, praktisk operasjonaliseres og

knyttet til ansvar for oppfølging. Dette innebar at oppfølgingen virket mer pragmatisk NPM-orientert enn den var inspirert av meldingens demokratorientering. Departementet var dermed ikke opptatt av offentlig normativ debatt og initiativer til politiske prosesser som kunne skape oppslutning som sentrale forvaltningspolitiske strategier. Temaene som eksplisitt ble fulgt opp gjennom beskrivelser av status og ansvar var først og fremst økonomisering, effektivisering, forenkling, og ikke minst en videreføring og videreutvikling av mål- og resultatstyring. I tillegg kom blant annet en henvisning til de konkrete retningslinjene for tilknytningsformer som et sentralt tema. Enkelte utsagn ivaretok imidlertid det mer demokratorienterte og multifunksjonelle perspektivet som selve meldingens fortolkningsrammer bar preg av i den forstand at de viste til andre hensyn og prinsipper utover de rent NPM-orienterte. Listen startet med en av stortingsmeldingens klareste forpliktelser:

”Gjennom medvirkning, samspill og samarbeid med de ansatte/organisasjonene vil det bli lagt vekt på oppfinnsomhet, energi og kraft for å gjøre forvaltningen bedre”
(fra vedlegg til notat av 20.1.93, s. 2).

Denne pragmatiske, og kanskje noe defensive holdningen til oppfølging, kom også til uttrykk i enkelte av hovedforfatterenes vurderinger av meldingens betydning i ettertid. De mente at den ga et sentralt bidrag til å gjøre opp ryddig status, og tegne et bilde av hvor dette bar hen. Meldingen ble etter disse bidragsyteres mening i mindre grad initierende, proaktiv, og retningsgivende i forhold til mulige veiskiller i forvaltningspolitikken. Meldingen kom imidlertid med noen prinsipielle oppslag og markering av grunnholdninger. Det oppstod etter noen av forfatterenes mening et gap mellom disse delene og den operative og tiltaksorienterte delen av meldingen. En oppfatning i ettertid var at dette var en ”muligheten var der men toget gikk-situasjon”. Enkelte bidragsytere tolket ikke meldingen som en avgjørende dynamisk faktor blant annet på bakgrunn av den konkrete utviklingen av sentrale virksomheters tilknytningsform senere på 1990-tallet. Noen av de mest sentrale reformene som fant sted kunne ikke isolert sett knyttes tilbake til meldingen, men de var ”heller ikke i strid med den”.²⁰⁶

Det å analysere sammenhenger og effekter i politikk generelt, også forvaltningspolitikk, oppfattes som problematisk (Christensen et al. 2004), og dette bekreftet også AD/Forvaltningspolitisk avdeling selv i sin oppfølging av stortingsmeldingen over tid. På et sjefsmøte i AD i mars 1993 la Forvaltningspolitisk avdeling fram en samlet vurdering av status for oppfølgingen av St.meld. nr. 35 (1991-92).²⁰⁷

Hovedkonklusjonen var at departementet generelt sett hadde oppfylt, eller var i ferd med å gjøre noe i forhold til, de aller fleste mer eller mindre konkrete forpliktelsene og utsagnene i meldingen som var av rimelig etterprøvbar karakter. Statusrapporteringen viste at det

”[...] neppe er grunnlag for evt. bekymring for at departementet/statsråden skal bli stilt til ansvar for at en ikke gjør det en har sagt en skal gjøre. Det som det selvsagt kan stilles spørsmål om, og som det vil være bl.a. politisk uenighet om, er jo om tempoet og styrken i reformarbeidet på ulike områder er sterkt nok” (AAD, notat av 3.2.1993, s. 1-2).

Selv om det departementet omtalte som ”dekningsgraden” i forhold til meldingen var rimelig god, anførte departementet behovet for enkelte forbedringstiltak. Dette gjaldt særlig:

”1. Å omdanne stortingsmeldingens synspunkter/signaler på ulike områder og resultatene av ADs utredningsvirksomhet til mer konkrete forvaltningspolitiske retningslinjer/normer/standarder på angjeldende områder.

2. Å mer systematisk få oversikt over og formidlet overfor omverdenen resultatene av omstillingsarbeidet, herunder at de generelle signalene i meldingen kan finnes igjen i form av konkrete tiltak i forvaltningen når det gjelder effektiviseringstiltak, tilknytningsformer, resultatstyring m.v..

3. Å få synliggjort overfor omverdenen hva AD bidrar med/kan bidra med når det gjelder omstilling avstatlig virksomhet og få markert AD som en tung aktør i omstillingsprosessene.

Det vises i denne forbindelse til eget notat til sjefsmøtet om profilering av departementets virksomhet og bruk av ekstern kommunikasjon som et mer aktivt virkemiddel i departementets omstillingsarbeid” (Ibid., s. 3-4).

Den politiske oppfølgingen fra departementets politiske ledelse var i større grad preget av den markante dreiningen som stortingsmeldingen ga uttrykk for. Et viktig uttrykk for det var den forvaltningspolitiske redegjørelsen som Administrasjonsminister Nils Totland holdt i januar 1994. Verdiforankringen og de normative rammene for forvaltningen dannet også her det prinsipielle utgangspunktet for redegjørelsen av den nasjonale forvaltningspolitikken ellers.

Det var to bærende spørsmål i denne rammen: hvilke verdier statsforvaltningen skulle ivareta, og hvilke roller statsforvaltningen hadde i samfunnet. Regjeringen så på statsforvaltningen som et av fellesskapets viktigste verktøy, og ønsket en robust stat som fungerte godt. Videre oppfattet regjeringen at statsforvaltningens fremste oppgave var å gjennomføre og utføre den til enhver tid ønskede politikk fra den sittende regjering. Ut over dette var det særlig fire hensyn og roller som regjeringen mente at statsforvaltningen skulle ivareta:

”Forvaltningen er myndighetsutøver. I denne rollen skal staten være en håndhever av etablerte rettsstatsverdier.

Forvaltningen skal være åpen for innsyn, og berørte parter skal kunne bli hørt før avgjørelser tas.

Forvaltningen skal yte tjenester. Den enkelte skal ha mest mulig lik tilgang til tjenestene og ha rett til å forvente god service.

Forvaltningen skal være tilrettelegger og medspiller for verdiskapingen i privat og offentlig sektor.

Forvaltningen har med andre ord flere roller og stilles derfor overfor motstridende krav. Myndighetsutøvelse krever likebehandling og forutsigbarhet. I en tjenesteytende virksomhet kan ivaretagelse av de samme verdier føre til stivbenthet. Her vil det oftest være serviceholdning og tilpasning til ulike bruker- og kundegruppers behov som vil avgjøre om de tjenestene som tilbys blir kjøpt.

Klarhet i verdigrunnlag for forvaltningen og de roller de ulike forvaltningsorganer har, er en viktig forutsetning for å videreutvikle statsforvaltningen og for å sikre at den har den nødvendige tillit” (Forvaltningspolitisk redegjørelse 1994, s. 2-3).

Den neste forvaltningspolitiske redegjørelsen fra samme regjering i 1996 var fortsatt eksplisitt verdiforankret,²⁰⁸ både med hensyn til en ideologisk dimensjon og en dimensjon knyttet til forvaltningens multifunksjonelle verdigrunnlag:

”Regjeringens overordnede mål er å skape 'et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid for alle og økt livskvalitet for det enkelte menneske' (Langtidsprogrammet 1993-97).

Dette målet for politikken bygger på de sosialdemokratiske grunnverdier - frihet, likhet og solidaritet. Det er med dette utgangspunkt at politiske prioriteringer gjøres.

Det er et krav at forvaltningen opptrer forutsigbart, sikrer likebehandling, åpenhet og innsyn, gir berørte parter anledning til å bli hørt i beslutningsprosessene, legger til rette for kvinners og menns deltakelse i samfunnet, og legger til rette for de ansattes medvirkning. Kort sagt: **Forvaltningen skal forankres i demokrati- og rettsikkerhetsverdier**, og dette kommer til uttrykk i organiseringen, i regelverket og i den løpende virksomheten” (Forvaltningspolitisk redegjørelse 1996, s. 1).

Denne oppfølgingen og videreføringen vil jeg gripe fatt i og diskutere videre i senere kapitler, og ikke minst betydningen av regjeringens vurdering av at ”Forutsetningene for samfunnsstyring endres” (s. 1). Det sentrale poenget her var imidlertid at forvaltningspolitikkenes verdimeslige forankring og demokratidreining ble bekreftet og befestet av den politiske ledelse.

6.7.2 NTL

Mye av oppfølgingen i NTL skjedde også i regi av utvalget for forvaltningsutvikling. I august 1992 var det et nytt møte i dette utvalget, og i orienteringen som ble gitt ble den aktive deltakelsen under regjeringens arbeid med St.meld. nr. 35 (1991-92) direkte knyttet til utvalgets mandat.²⁰⁹ Mandatet som presiserte at utvalget hadde

ansvaret for å følge med på det som skjedde på området utvikling av forvaltningen, og for at NTL kunne delta på en aktiv og offensiv måte i den pågående samfunnsdebatten om offentlig sektors fremtid.

Strategien for utvalgets videre arbeid fremover burde etter utvalgets mening hovedsakelig dreie seg om å følge utviklingen i forhold til St.meld. nr. 35 (1991-92). Utvalgets mente at NTL burde synes, både for medlemmene og generelt i den offentlige debatt. I forhold til utvalgets mandat ble det imidlertid påpekt at dette begrenset seg til området forvaltningsutvikling. Etter utvalgets mening ble dette for snevert, og man uttrykte behov for å se dette i en større sammenheng. I handlingsprogrammet for NTL i perioden 1990 - 1994 var denne sammenhengen splittet opp i to programkontekster:

”Som fagforbund for statstilsatte og som en del av norsk fagbevegelse er det tilstanden på offentlige arbeidsplasser som ligger vårt hjerte nærmest. Derfor handler de tre første kapitlene om utviklingen av forvaltningen, personalpolitikk og tariffspørsmål. Men vi har også et ansvar for det som skjer i samfunnet utenfor kontorvinduene, og du vil finne denne politiske delen av handlingsprogrammet i kapitlene fra 4 til 12” (Handlingsprogram NTL 1990-1994, s. 4).

Den konkrete oppfølgingen nedfelte seg da også i to hovedspor det nærmeste året etter at stortingsmeldingen kom. For det første publiserte NTL i 1993 et eget temahefte om forvaltningsutvikling som fikk tittelen ”Utvikling eller forvikling?”. I heftet tok NTL opp sammenhengen mellom forvaltningen og debatten som ”handler om hva slags samfunnssystem vi vil ha” (s. 3), og viste særlig til stortingsmeldingen og den såkalte Normann-rapporten.²¹⁰ NTL's argumentasjon var rettet inn mot forsvaret av velferdssamfunnet hvor det offentlige tok seg av viktige fellesoppgaver:

”Hensikten er å sikre rettferdighet i forhold til brukerne, at alle på samme måte skal kunne nyte godt av et tilfredsstillende helsevesen, ha samme muligheter til utdanning etc., uavhengig av inntekt og sosial status” (Utvikling eller forvikling?, 1993, s.3).

Videre tok NTL opp sin egen rolle i forvaltningsutviklingen, beskrev flere eksempler på reformer og noen av de sentrale dimensjonene i organiseringen av statens virksomhet gjennom ulike tilknytningsformer. Gjennom å vise til NTL's handlingsprogram 1990-1994 bidro organisasjonen også til å definere sitt eget menings- og handlingsrom:

”Et av de viktigste poengene i handlingsprogrammet er understrekningen av fagbevegelsens generelt positive holdning til endringer i forvaltningen. Det er likevel viktig å ha klart for seg at vårt mål med omstillinger ikke er å redusere det offentliges arbeidsområder og innflytelse. Snarere tvert i mot, det er viktig å utvikle

forvaltningen slik at den forsvarer sin posisjon som forvalter av fellesoppgaver og -verdier.

Derfor må vi ta ansvar og være aktive pådrivere i disse prosessene. Verken forvaltningen eller fagbevegelsen er tjent med at vi spiller en passiv rolle i dette arbeidet. Det er også kun ved aktiv deltakelse vi kan være med å lede forvaltningen, og dermed også samfunnsutviklingen, i riktig retning.

Det er derfor vesentlig at vi ikke, slik vi blir fremstilt i enkelte politiske kretser, `virker som motkrefter mot forandringer`, men tvert imot som pådrivere. På den måten vil vi bli oppfattet som attraktive partnere i prosessene, med reell innflytelse på de beslutninger som tas” (Ibid., s. 13).

NTL formulerte sitt syn på innholdet i stortingsmeldingen i dette heftet. Stortingsmeldingen ble oppfattet som et oppgjør med deler av forvaltningspolitikken på 1980-tallet:

”Forvaltningens egenart og positive kvaliteter kom i annen rekke. Klassiske dyder som rettssikkerhet, forutsigbarhet og demokrati ble foretrekk til fordel for mer moteriktige begreper som kostnadseffektivitet, hierarkisk styrbarhet og supermarkeds-ideologi, der produsent/konsument-forholdet sto i fokus. [...] Det er derfor gledelig å registrere at regjeringen tar et oppgjør med 80-årenes motebølger og legger opp til en framtidig utvikling og omstilling av forvaltningen ut fra klart verdiforankrede mål om høy velferd for hele befolkningen. Begreper som frihet, likhet, trygghet og fellesskap står sentralt i regjeringens politikk for forvaltningen, og vi opplever at meldingen tar utgangspunkt i sentrale sosialdemokratiske idealer og verdier”(Ibid., s. 18)

Oppfølgingen av stortingsmeldingen måtte særlig ta utgangspunkt i dette verdigrunnlaget som meldingen signaliserte så sterkt, men i tillegg var det viktig å følge opp ”Personal- og ledelsespolitikken”:

”Noe av det utvilsomt mest positive i Stortingsmelding 35, er den delen som omhandler personal- og ledelsespolitikken i staten. Den må sies å være i god balanse med intensjonserklæringen arbeids- og administrasjonsministeren sendte arbeidstakerorganisasjonene i staten 26.mai 1992. I erklæringen, som har tittelen 'Omstilling under trygghet', står det bl.a.: 'Omstillinger bør etter regjeringens oppfatning gjennomføres slik at de tilgodeser både statens krav til effektivitet og arbeidstakernes behov for trygghet' ” (Ibid., s. 21).

Det var NTLs vurdering at stortingsmeldingen kunne få betydning og videreføres i arbeidet med utformingen av de konkrete retningslinjene som følge av en intensjonserklæring for omstilling under trygghet.²¹¹

NTLs sentrale strategier i forlengelsen av at regjeringen publiserte St.meld. nr. 35 (1991-92), var i all hovedsak knyttet til uttrykt vilje til omfattende oppmerksomhet og bruk av ressurser:

”Derfor satser vi på et solid oppfølgingsarbeid i forhold til hva som virkelig settes i verk av de foreslåtte tiltakene. Stortingsmelding 35 må ikke reduseres til et skrift for festtaler, dertil er det som står der altfor viktig for utviklingen av statsforvaltningen” (Ibid., s. 22).

Det andre hovedsporet ble i større grad knyttet til det interne arbeidet, og ble organisert rundt en ideologidebatt i forvaltningsutviklingsutvalget. Denne arbeidsmåten uttrykte kanskje først og fremst behov for politikkutforming på bred front med forankring i en klarere ideologiorientering. Med det betydde også å utvikle evnen til å se den store politiske betydningen som forvaltningspolitikken hadde for samfunnsutviklingen. En begrunnelse var kompleksiteten:

”Utviklingen av forvaltningen henger sammen med elementer som ikke alltid direkte kan beskrives som en del av denne. Ved å betrakte de ulike elementene isolert risikerer vi å miste sammenhengen” (Referat fra møte i utvalg for forvaltningsutvikling, 16.august 1992).

Litt over 10 år senere var NTL fortsatt en meget aktiv forvaltningspolitisk aktør. Dette kom til uttrykk gjennom deltakelse i mange sentrale forvaltningspolitiske saker og prosesser, blant annet slik dette ble beskrevet i kapittelet om faktisk deltakelse, og ikke minst gjennom organisasjonens omfattende evne og vilje til å uttrykke sine menings- og handlingsorienteringer gjennom prat. Organisasjonens institusjonelle prat ble som tidligere uttrykk for både interne kapabilitetsutviklende og politikkutformende prosesser, og eksterne offentlig-politiske ytringer. Noe av dette kom igjen til uttrykk i ulike former for publikasjoner og ytringer. Bare i 2004 ble det blant annet produsert og publisert fire såkalte temaflak som alle omhandlet forvaltningspolitiske tema og problemstillinger.²¹²

I temaflaket som fikk tittelen ”Forvaltningspolitikk” var referansene blant annet til St.meld. nr. 35 (1991-92), og den politiske oppfølgingen dette fikk gjennom den forvaltningspolitiske redegjørelsen fra Statsråd Nils Totland i 1994 helt eksplisitte. Fokuset på, og betydningen av den multifunksjonelle staten var et fremtredende element i temaflaket.

NTL uttrykte selv hva organisasjonen oppfattet som sentrale kilder for å kunne formulere en egen forvaltningspolitikk på 2000-tallet:

”Ikke mange politiske dokumenter fra henholdsvis 1989 og 1992 er like aktuelle i dag som Hermansenutvalgets innstilling, NOU 1989:5 En bedre organisert stat og St.meld.nr.35(1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk” (Temaflak 2004, Forvaltningspolitikk, s. 2)

Politisk ble dette oppfattet som en klar kontrast til og i opposisjon til Bondevikregjeringens (II) forvaltningspolitikk ”som overlater stadig mer av samfunnsutviklingen til markedskreftene”, og at ”økt bruk av markedsstyring fører til

at politikerne på viktige områder reduserer sin egen mulighet for politisk styring og påvirkning” (Ibid., s. 3).

NTLs egen rolle og selvoppfatning var igjen et sentral tema, som det var det i tidligere trykksaker på 1990-tallet, men denne gangen med eksplisitte ytringer og forestillinger om seg selv som både tariffmessig og samfunnspolitisk orientert aktør:

”Norsk Tjenestemannslag har alltid villet være en viktig premissleverandør for norsk forvaltningspolitikk. Historisk sett er dette den største forskjellen mellom NTL og forbund i andre hovedsammenslutninger innenfor det statlige tariffområdet. For å påvirke utviklingen og beslutningstakerne, er det viktig å ha kunnskap om når, hvor, hvordan og hvorfor beslutningene tas (Ibid., s. 2).

NTL jobber derfor aktivt overfor virksomhetene, politikere, storting og regjering for å få gjennomslag for våre synspunkter og interesser (Ibid., s. 4).

Hovedavtalen gir organisasjonene og de tillitsvalgte rettigheter og påvirkningsmuligheter, men statsansatte skal ikke ha større politisk påvirkning enn borgere for øvrig. I avtalen uttrykkes dette slik: 'Partene er enige om at rettighetene etter avtalen må utøves slik at det politiske demokrati ikke endres.'

Hvor skillelinjene går mellom 'politiske vedtak' og det som er gjenstand for medbestemmelse er til stadighet gjenstand for kamp mellom staten og organisasjonene” (Temaflak 2004, Forvaltningspolitikk, s. 5)

6.7.3 Fase 5 - en oppsummering

I AD var det to hovedformer for oppfølging, en administrativ og en politisk. Den administrative bare preg av å være teknisk oppfølging basert på en pragmatisk vurdering av hva AD kunne stilles til ansvar for. NPM-orienteringen var klar selv om samarbeidsdimensjonen ble fremhevet. Sentrale aktører i utformingen av meldingen oppfattet i ettertid ikke meldingen som avgjørende for sentrale forvaltningsreformer.

Den politiske oppfølgingen, derimot, var sterkt preget av meldingens demokratorientering og forvaltningens multifunksjonelle karakter. Fokuset var mer på den politiske styrkingen og opprettholdelsen av forvaltningens verdimeslige forankring, fortolkningsramme og samarbeidstradisjoner enn på å utforme konkrete reformer.

I NTL synes også den politiske oppfølgingen å være den sentrale. På den ene side utviklingen og opparbeidningen av NTLs politiske kapabilitet og forvaltningspolitiske oppmerksomhet, og på den andre side hvordan dette bidro til at arbeidet videre bar preg av vilje til politikktutforming på bred front. Senest i 2004 var stortingsmeldingen en sentral referanse i organisasjonens forvaltningspolitiske arbeid.

6.8 Institusjonelle perspektiver på forløp og utfall: en oppsummerende analyse.

Denne casestudiens hovedambisjon og problemstilling har vært å beskrive og forklare tjenestemannsorganisasjonenes rolle i utformingen av St.meld. nr. 35 (1991-92), og spesielt bevegelsen fra en fortolkningsramme dominert av et managementperspektiv til en fortolkningsramme som i større grad vektla et politisk-demokratisk perspektiv. Studien har dessuten hatt som utgangspunkt at institusjonelle teorier for handling og styring skulle utfylle hverandre.

Denne avsluttende kapiteldelen er organisert i tre hovedavsnitt. Det første er en oppsummering som tar utgangspunkt i tjenestemannsorganisasjonenes respons som uttrykk for styring og påvirkning gjennom faktisk deltakelse. Det andre hovedavsnittet fokuserer på selve utfallet, og introduserer til de diskursive og rammemessige implikasjonene (jfr. kap.12). Det tredje retter oppmerksomheten mot betydningen av dialog og samhandling innenfor det faglig-politiske samarbeidet.

Hensikten med denne avsluttende analysen er blant annet å konfrontere forløpet på tvers av alle fasene i meldingsprosessen med meldingens endelige innhold. Jeg vil søke å tydeliggjøre og forklare betydningen av de ulike aktørenes aktiviteter, påvirkning og bruk av fortolkningsrammer for den utformingen meldingen fikk. Studien argumenterer for, og viser da også særlig relevansen av de institusjonelle perspektivene som fremhever betydningen av aktivt handlende aktører i institusjonelle analyser. Sentrale forklaringer på meldingsprosessens forløp og utfall knyttes til aktørenes oppmerksomhet og fortolkningsmessige kapabilitet knyttet til ulike strategier for deltakelse og organisatorisk prat. Forklaringer som bygger på handlingsteoretiske logikker og analysedimensjoner som vil være sentrale i prosessrelaterte studier.

I studien argumenteres det også for den strategiske betydningen av nettverk (strukturermakt) i større grad enn for handlingsmakt gjennom bytterelasjoner basert på kalkulerende atferd (jfr. Immergut 1998). Aktørenes aktive institusjonelle arbeid og politiske aktiviteter foregår imidlertid innenfor institusjonelle og diskursive rammer. Samtidig viser analysen av meldingsprosessen at det ikke er noen "tatt for gitthet" i hvordan aktørene håndterer ulike regler, roller og fortolkningsrammer.

6.8.1 Forløpet: fra formell og invitert til uformell og egendefinert deltakelse i prosessen.

Som utgangspunkt for analysen av meldingsprosessen som helhet gir jeg en oversikt over alle tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse i tabellen under. Jeg finner det

fruktbart å koble analysen av deltakelse med organisasjonenes interne kapabilitet. Et sentralt utgangspunkt er variasjonen mellom tjenestemannsorganisasjonenes interne kapabilitet, betingelser for deltakelse, omfanget av og formen for deltakelse og påvirkning.

Tid	Aktører	Formell (invitert) deltakelse	Uformell (egendefinert) deltakelse
Fase 1	Kartellet	X	X
	NTL	-	-
	YS-S	X	-
	AF	X	-
Fase 2	Kartellet	-	-
	NTL	-	-
	YS-S	-	-
	AF	-	-
Fase 3	Kartellet	-	(X)
	NTL	-	X
	YS-S	-	-
	AF	-	-
Fase 4	Kartellet	X	X
	NTL	(X)	X
	YS-S	X	-
	AF	X	-

Hovedsammenslutningenes tilgang til og rolle i den formelle meldingsprosessen må betraktes som begrenset og relativt rutinepreget. Alle hovedsammenslutningene fikk lik tilgang gjennom høringsordningen. Både gjennom høringsmøte i fase 1, og senere gjennom komitehøring og tilgang til et meldingsutkast helt mot slutten av prosessen. Kartellet holdt seg imidlertid først og fremst til Arbeiderpartiets medlemmer av komiteen. Foruten hovedsammenslutningene og NTL ble høringsutkast bare sendt internt til departementene. Sett under ett må prosessen oppfattes som relativt regulert og lukket.

Regjeringen Syse startet arbeidet med meldingen, og dette ble videreført av Arbeiderpartiregjeringen etter regjeringsskiftet høsten 1990. De to regjeringene valgte ulike reguleringsmåter knyttet til meldingsarbeidet. Regjeringen Syse inviterte hovedsammenslutningene til høringsmøte, men senere bar prosessen i fase 1 preg av å være lukket og departementsstyrt. Det kan også argumenteres for at tjenestemannsorganisasjonene var "tilbakeholdne" i vilje til samhandling med

Regjeringen Syse ut fra spesielt Høyre sin uttalte politikk for å redusere tjenestemannsorganisasjonenes rolle. Arbeiderpartiregjeringen på sin side beholdt den departementale styringen, og ingen formell deltakelse av noe omfang var aktuelt før departementene og hovedsammenslutningene fikk tilgang gjennom en høringsrunde mot slutten av meldingsprosessen. Det første initiativet til meldingen som lar seg dokumentere kom imidlertid fra Kartellet i 1989. Regjeringen Syse forholdt seg taus om dette initiativet, men den påfølgende Arbeiderpartiregjeringen knyttet videreføringen av meldingsarbeidet eksplisitt til Kartellets krav og initiativ. Arbeiderpartiregjeringen ga på denne måten tilbakemelding på initiativet, og bekreftet Kartellets krav om utarbeiding av stortingsmelding som beslutningsarena. Regjeringsskiftet gjorde det også mindre presserende for Kartellet å delta i selve meldingsprosessen utover at de var representert i NTLs forvaltningsutviklingsutvalg. Kartellet definerte ikke seg selv inn i en pådriverrolle, men mer i en observatørrolle i det konkrete meldingsarbeidet. NTL ble dessuten oppfattet som Kartellets representant i meldingsprosessen. Organisasjonen kunne også ivareta sine interesser og påvirke gjennom det faglig-politiske samarbeidet. Arbeidet med meldingen ble spesielt nevnt som en av de sentrale sakene for det faglig-politiske samarbeidet mellom LO (Statstjenestemannskartellet) og Arbeiderpartiet i perioden 1991-92.²¹³ Selv om det var til dels ulike samhandlingsformer mellom AAD og de ulike hovedsammenslutningene, var dette viktig for den politiske ledelse. Denne samhandlingen preget da også departementets vurderinger av hovedsammenslutningenes oppmerksomhet og synspunkter.

Hovedsammenslutningene ble i stor grad værende i kulissene når initiativet var tatt, selv om YS-S og AF uttrykte at komitehøringen mot slutten av prosessen var av betydning. Hensikten var å gi komiteen bakgrunnsinformasjon og synspunkter som kunne få betydning for behandlingen i Stortinget. Jeg tolker imidlertid de ulike høringsformene som ble brukt i meldingsprosessen som et uttrykk for en vesentlig handlingsregel innenfor rammen av og normen om politisk samhandling uansett regjering. Hovedsammenslutningenes respons på disse invitasjonene var først og fremst preget av rutinemessig aksept på definert tilgang. Høringsuttalelser så sent i en tilnærmet avsluttet prosess ble vurdert som mindre viktig for meldingens innhold, men viktig for debatten i etterkant.

Variasjoner i identitets- og kapabilitetsgrunnlag.

Hovedsammenslutningenes bruk av styrings- og påvirkningsformer i hele meldingsprosessen sett under ett kan først og fremst forklares ut fra organisasjonenes egen identitet og varierende tradisjoner for bruk av de ulike reguleringsmåtene, varierende kapabilitet og oppmerksomhet knyttet til det forvaltningspolitiske området, og varierende strategisk betydning av samhandlingen med myndighetene (jfr. March & Olsen 1989, 1998; Christensen & Røvik 1999).

AF var preget av interne spenninger uten entydige identitetsbærende elementer som kunne skape forvaltningspolitisk handlingskapasitet. Forvaltningspolitikken hadde i utgangspunktet relativt liten oppmerksomhet internt i organisasjonen. Deltakelsen var rutinemessig håndtert, uten stor politisk oppmerksomhet internt. Fokuset var rettet mot det organisasjonen hadde opparbeidet kapasitet og kompetanse på, lønns- og personalpolitikk.

YS-S var bedre rustet med forvaltningspolitisk kompetanse og oppmerksomhet gjennom forvaltningspolitisk relaterte utvalgsarbeid over flere år. Videre oppmerksomhet og analysekapasitet kom til uttrykk i oppfølgingsbrev. En samhandlings- og ytringsform som var godt innarbeidet i organisasjonens standard arbeidsmåte, men også en oppfatning av "brevet" som en vesentlig påvirkningsform. YS-S fikk gehør for sine synspunkter i forbindelse med meldingen, men substansen ble knyttet til andre og parallelle forvaltningspolitiske beslutningsarenaer. YS-S hadde imidlertid problemer med å tre inn i rollen som klart definert politisk aktør fordi identitet og handlingskapasitet først og fremst var knyttet til rollen som nøytral part innenfor lov- og avtaleregulerte samhandlings- og reguleringsformer. Basert på kontakten mellom disse organisasjonene og myndigheten var dessuten vurderingen i departementet at både AF og YS-S var relativt positive til myndighetenes forvaltningspolitikk. Organisasjonenes oppmerksomhet og synspunkter var mer egnet til å bekrefte enn å endre.

Kartellet hadde et annet utgangspunkt enn de andre hovedsammenslutningene. Organisasjonen kunne holde seg i bakgrunnen i selve meldingsprosessen fordi organisasjonen både hadde strategisk viktig tilgang til regjeringen gjennom det faglig-politiske samarbeidet, og fordi myndighetene var mer usikre på organisasjonens synspunkter og strategier. Usikkerheten var knyttet til Kartellets politisk orienterte identitet og kapabilitet, samt forvaltningspolitiske meninger og oppmerksomhet slik dette ble vurdert av departementet, og styrket organisasjonens strategiske betydning i

utformingen av meldingen mer indirekte gjennom å påvirke myndighetenes vurderinger av grensene for det akseptable.

NTL som fortolkende organisasjon.

NTL sin rolle i meldingsprosessen forklares primært med utgangspunkt i et fortolkningsperspektiv med vekt på organisasjonens historiske arv og prosessens sentrale situasjoner. Det strategiske perspektivet bidrar dessuten til å fremheve enkelte sider ved situasjonenes kontekst.

Bakgrunnen for NTLs oppmerksomhet og politiske aktiviteter i forbindelse med meldingsprosessen må knyttes til organisasjonens ”forvaltningspolitiske” historie. I NTL hadde de over lengre tid arbeidet med forvaltningspolitiske spørsmål, og opparbeidet seg kompetanse på området gjennom eget utredningsarbeid knyttet til flere sentrale forvaltningspolitiske problemområder. Organisasjonen var aktiv både internt i Kartellet og i LO, og i utadrettet politisk sammenheng i forvaltningspolitiske spørsmål før arbeidet med stortingsmeldingen var aktuelt

NTLs omfattende forvaltningspolitiske kapabilitet nedfelte seg i det såkalte forvaltningsutviklingsutvalget, og tre typer av aktiviteter som organisasjonen ville prioritere:

- NTL skulle på en aktiv og offensiv måte bidra i den forvaltningspolitiske diskurs
- NTL skulle påvirke i sak, i første omgang ble arbeidet med stortingsmeldingen fokusert
- NTL skulle bruke denne anledningen for deltakelse og organisatorisk prat som en mulighet til å definere sin rolle som aktiv pådriver i utviklingen av forvaltningspolitikk

Analysen av meldingsprosessen viste at NTL tok initiativet og ”regien” over utformingen av den uformelle prosessen. Det var imidlertid tre sentrale forhold som forklarte NTLs tilgang til meldingsprosessen. For det første at NTL hadde en maktposisjon gjennom det faglig-politiske samarbeidet med Arbeiderpartiet, og kontakter helt inn i regjeringen. For det andre at den ble oppfattet som personavhengig, basert på hensiktsmessighet, gjensidig forpliktelser og tillit. For det tredje at interaksjonen var basert på at NTL og Kartellet representerte kompetanse, gode analyser, og framsto som rasjonelle samtalepartnere. Nettverkstilknytning kunne derfor tolkes som en viktig betingelse for makt og tilgang til beslutningssituasjoner, men at personlig og

institusjonell evne og vilje var nødvendige betingelser for å realisere denne tilgangen i praksis.

Betydningen av NTLs deltakelse og organisatoriske prat kan først og fremst knyttes til tre sentrale situasjoner (jfr. kap. 2.2.3). Den første situasjonen var knyttet til et møte mellom NTL og Statssekretær Rensvik i desember 1991, den andre situasjonen til skriftlig kommunikasjon i januar og februar 1992, og den siste situasjonen til nok et møte i mars 1992.

Den første situasjonen dannet utgangspunktet for den uformelle prosessen. Gjennom sitt initiativ var NTL med på å definere de sentrale elementene i prosessen. De satte fokus på betydningen av en politisk orientert og uformell reguleringsmåte, med dialog og samarbeid som den sentrale samhandlings- og samtaleform. Det ble presisert fra de to sentrale deltakerne at dette ikke var en strategisk forhandlings situasjon, men en dialog for å finne de beste argumenter og formuleringer. En viktig forklaring på dette ligger i NTLs sterke tradisjoner for dialog som handlingsregel og norm for interaksjon. Identiteten til NTL var viktig for forståelsen av hva situasjonen innebar, og hvilke regler for samhandling som var aktuelle. Dessuten var både NTL og departementets politiske ledelse sine begrunnelser like, og fortolket situasjonen gjensidig som en ramme for dialog, argumentasjon, kritikk, akseptable og rasjonelle formuleringer. Dette var ingen standardsituasjon, men det er lite som skulle tyde på at situasjonen ble tolket som illegitim eller upassende. Ulike former for politisk samhandling var et viktig aspekt ved alle aktørenes handlingsmiljø og forvaltningspolitikkenes institusjonelle orden, og ingen stilte spørsmålsteget ved reguleringsmåtenes bruk eller legitimitet. NTL forsøkte imidlertid aktivt å definere seg innenfor passende og legitime prosedyrer for arbeidsform og behandling av skriftlig materiale innenfor rammen av meldingsprosessen.

NTL fortolket seg selv som en politisk aktør, men organisasjonen presiserte og ”tilbød” andre roller. Organisasjonens omfattende forvaltningspolitiske kapabilitet gjorde ekspert- og utrederrollen relevant, men de fokuserte først og fremst den politiske ”motstands- og kvalitetssikringsrollen” i tilknytning til den forvaltningspolitiske delen.

Den andre situasjonen opprettholdt det fortolkende og politisk orienterte fokuset. Politisk ledelse ønsket en tilbakemelding på et relativt avgrenset område knyttet til den personalpolitiske delen. NTL utvidet og definerte imidlertid sitt rolle- og meningsgrunnlag. NTL vektla meldingens manglende politiske forankring, og skilte mellom den samfunnspolitiske fortolkingsramme og rolle, og den arbeidstakerorienterte fortolkningsramme og rolle.

Den tredje situasjonen grep i større grad fatt i NTLs bruk og fortolkning av disse fortolkningsrammene, og knyttes til en mer substansiell analyse av ”hvem” og ”problemer/løsninger” i meldingsprosessen som forvaltningspolitisk diskurs.

I sum representerte situasjonene muligheter for aktiv fortolkning av interaksjons- og reguleringsform, identiteter og roller, og fortolkningsrammer (jfr. kap.2.2.3). NTLs fortolkninger og initiativ rettet mot utforming av prosessens organisering og utforming var i samsvar med departementets politiske ledelses fokus på dialog og utveksling av synspunkter. Prosessen var ikke konfliktorientert, og det dreide seg i større grad om å endre grensene for det akseptable gjennom vilje til samsnaking og enighet. NTL fokuserte på sin politiske identitet som samfunnspolitisk aktør i tillegg til, og med større tyngde enn, rollen som medlems- og arbeidstagerorganisasjon. Mye av NTLs handlingsrom lå i NTL ledernes aktive fortolkning av disse dimensjonene ved NTLs institusjonelle identitet. En avgjørende betingelse for NTLs mulighet for påvirkning var den strategiske tilgangen til det faglig-politiske samarbeidet med Arbeiderpartiet (jfr. Thelen & Steinmo 1992; Immergut 1998).

En vesentlig observasjon var dessuten nytten av å være sent ute i prosessen. I forhold til tradisjonell beslutningsteori sitt fokus på betydningen av å være med fra starten kom NTL med relativt sent i prosessen, og fikk likevel gjennomslag langs enkelte dimensjoner.

6.8.2 Utfallet: dreiningen fra marked til demokrati.

Analysen tar utgangspunkt i en sammenlikning mellom utkastet fra Regjeringen Syse og St.meld. nr. 35 (1991-92) slik den ble avgitt fra Arbeiderpartiregjeringen nesten to år senere. Hensikten videre er å drøfte nærmere betydningen av de ulike mellomliggende bidragene for utformingen av meldingens form og innhold. Jeg vil også fokusere på hvordan egenskaper ved aktørene og situasjonene virket inn på bruken av fortolkningsrammene i utformingen av meldingen.

Meldingsutkastet fra Regjeringen Syse representerte en relativt rendyrket versjon av den markeds- og managementorienterte fortolkningsrammen. Utkastet viste tydelig arven fra Willoch-regjeringene og Moderniseringsprogrammet tidligere på 1980-tallet. Fortolkningsrammens vektlegging av blant annet marked, effektivitet, svekking av interesseorganisasjonenes rolle, mål- og resultatstyring og privatisering var også bærebjelkene i det første meldingsutkastet. Utkastet bar dessuten preg av sterkt

ideologiserende argumenter og innfallsvinkler gjennom relativt omfattende kritikk av det etablerte system og systemendrende løsningsforslag og ambisjoner.

Arbeiderpartiregjerings St.meld. nr. 35 (1991-92) representerte fire endringer sammenliknet med utkastet fra den borgelige flerpartiregjeringen. For det første var det et brudd med vektleggingen av den markeds- og managementorienterte fortolkningsrammen i meldingens overordnede perspektiv og verdimeslige orientering. Den rendyrkede managementtenkningen ble erstattet med en politisk-demokratisk orientert fortolkningsramme som den mest sentrale i så måte.

For det andre inneholdt den en supplerings og uttalt ønske om balanse mellom ulike hensyn og verdier innenfor denne fortolkningsrammen. Dette gjaldt blant annet tre sentrale forhold. Det ble først formulert en moderert utgave av mål- og resultatstyring, men som ble opprettholdt som overordnet styringssystem og preget meldingens tiltaksorienterte aspekter. Som erstatning for en ensidig vektlegging av mål- og resultatstyring ble det imidlertid satt større fokus på at dette skulle foregå med utgangspunkt i bestemte prosedyrer og offentlige virksomheters verdier og egenart. I meldingen ble det også opprettholdt et effektivitetsaspekt, men dette ble satt opp mot arbeidsløshets- og trygghetsproblematikk.

For det tredje ga stortingsmeldingen en autorisering og legitimering av tjenestemannsorganisasjonenes plass og rolle i et demokratisk system og i utvikling og gjennomføring av forvaltningspolitikken. Dette til forskjell fra Syse-regjeringens bruk av den markeds- og managementdominerte fortolkningsrammens fokus på svekking av forhandlingsstyre og integrert deltakelse, og gjennom konfliktorienterte mekanismer med fokus på å identifisere motkrefter og styre gjennom opposisjonsstormer.

For det fjerde representerte den en relativt klar avvisning av privatisering. Diskursen kan tolkes som en definisjonskamp mellom to regjeringers virkelighetsoppfatninger og fortolkningsrammer. Innholdsmessig representerte disse ulike versjonene av meldingen ytterpunktene langs klassiske forskjeller og konfliktdimensjoner partiene imellom.

Innenfor den politisk-demokratiske fortolkningsrammen som overordnet perspektiv kunne følgende etiketter og hoveddimensjoner identifiseres: sosialdemokratiske "fanebegrep" og formuleringer knyttet til fellesskap, rettsstatsverdier og prinsipielle oppslag og argumenter knyttet til forvaltningens roller. Det var imidlertid også klare innslag, og i enkelte deler av meldingen en klar dominans av et pragmatisk orientert inntak til sentrale markeds- og managementorienterte aspekter. Dette gjaldt

spesielt mål- og resultatstyring. Dessuten var operasjonaliseringen av det overordnede prinsippet om samarbeid preget av verdier, argumenter og etiketter hentet fra de to resterende fortolkningsrammene gjennom fokus på tjenestemannsorganisasjonenes rolle og medbestemmelse.

6.8.3 Dialog og samhandling: en fagligpolitisk triumf?

Hvem stod bak dreiningen og hvordan kan jeg forklare at nettopp disse fortolkningsrammene ble brukt? Denne analysen ble påbegynt i drøftingen av fase 3, og i dette avsnittet vil hoveddimensjonene oppsummeres og teoretisk forankres.

Sett under ett var meldingsprosessen ett stykke på vei preget av et aktivt definert, ideologisk fundert og markeds- og managementorientert bidrag fra Regjeringen Syse. Dette var en fortolkningsramme som fulgte noen av forfatterne i det videre arbeidet med meldingen under den nye Arbeiderpartiregjeringen. Skifte av hovedforfattere førte imidlertid til et mer markert skifte i dreiningen mot forvaltningspolitikkenes prinsipielle sider med større fokus på klassiske rettsstatsverdier og forvaltningens roller. I tillegg til denne faglige orienterte innfallsvinkelen basert på den forvaltningspolitiske avdelingens sentrale institusjonelle verdier og normer, bidro også byråkratene internt i departementet med kritikk av mål- og resultatstyringskonseptet. Dette var en kritikk som samsvarte med andre bidrag i den forvaltningspolitiske diskurs. Senere ble imidlertid de sentrale byråkratene helt avgjørende mottakere, oversettere og produsenter av den endelige meldingens overordnede fortolkningsramme. Bak denne endringen sto dessuten to andre aktørgrupper og utviklingstendenser. Andre har vist til betydningen av at forskningen på forvaltningspolitikk i Norge ble institusjonalisert (Olsen 1996). Samtidig fungerte kritikken og perspektivene fra forskerhold tildels som et utgangspunkt for, og tildels i samsvar med og som en forsterkning av, andre aktørers produksjon og bruk av fortolkningsrammer. Dette gjaldt ikke minst hovedsammenslutningene og NTL.

Et skifte av regjering innebar også et skifte i arbeidsstil, vurderinger og preferanser for meldingsarbeidet. Det var først og fremst en pragmatisk innfallsvinkel til meldingens innhold og form som preget departementets nye politiske ledelse sin relativt harde styring av prosessen. Dette kom til uttrykk ved at det ble mindre plass for faglig-prinsipielle synspunkter, samtidig som meldingens tiltaksorienterte deler ble mer framtrædende, men også kortere og mer administrativt orientert. Denne endringen ble ikke bare drevet fram av departementets politiske ledelse, men var også i tråd med sterke normer og regler for meldingssjangeren i Stortinget og det politiske miljø. Med dette

utgangspunktet ble fokuset på visse sider av managementperspektivet opprettholdt, spesielt mål- og resultatstyring, og i en relativt apolitisk variant. I tidlige meldingsutkast fra Arbeiderpartiregjeringen ble kritikken mot mål- og resultatstyring forsøkt imøtegått gjennom å introdusere noen løst funderte tanker om de verdimeslige rammene dette skulle foregå innenfor. Denne verdimeslige rammen ble imidlertid ikke uttømmende formulert eller sterkt profilert på dette tidspunktet i prosessen. Tjenestemannsorganisasjonenes rolle, og betydningen av etablerte samarbeidsmodeller var også i liten grad gjort synlig. Uklare og lite fremtredende formuleringer preget også disse dimensjonene i senere utkast. Prinsippet for nedtoningen og modereringen av mål- og resultatstyring var imidlertid på plass.

Denne pragmatiske innfallsvinkelen fra politisk ledelse preget også i noen grad den fasen av prosessen hvor NTL gjorde seg gjeldende. Pragmatisk i to helt forskjellige betydninger: for det første i betydningen hensiktsmessighet gjennom vilje og evne til å vektlegge betydningen av dialog for å komme fram til gode argumenter og formuleringer, og for det andre som en effektiv måte å redusere den usikkerheten Statstjenestemanskartellet representerte. Det faglig-politiske samarbeidet representerte i så måte både institusjonelle begrensninger og muligheter. Kartellet og NTL kunne ut fra egen styrke, kapasitet, identitet og tilgang til dette samarbeidet aktivisere denne usikkerheten helt inn i regjeringen. Institusjonalisert makt virker også inn på aktørenes vurderinger og strategier internt i nettverket. I denne konkrete sammenheng bidro imidlertid også dette nettverkssamarbeidet til at betingelsene for dialog var tilstede gjennom kunnskaper om de aktuelle samtalepartnernes evne og vilje til denne formen for organisatorisk prat. Et viktig argument bak denne tolkningen er i tillegg at departementets politiske ledelse var særlig opptatt av aksept og det politisk mulige. En grunnleggende forutsetning, og nok en bekreftelse på Kartellet og NTLs posisjon, var at departementets policy måtte være i samsvar med Kartellet på det politiske innholdet, man kunne ikke leve med konflikt.

De mest markante endringene som meldingen så gjennomgikk skjedde i den mest intense skriveperioden i AAD, hvor også NTL ble en viktig bidragsyter. NTL bidro sterkt med å supplere med andre fortolkningsrammer, og var markant utformingsaktør gjennom sitt politiske bidrag med fokus på demokrati og fellesskap. Endringene var i samsvar med det som NTL selv formulerte, eller som ble formulert i dialog med sentrale byråkrater og politisk ledelse. Det innebar tyngre innslag av sosialdemokratiske fanebegrep og oppslag, grunnleggende fellesskapsorientering i overordnet perspektiv og

fortolkningsramme, og gjennomgående henvisning til tjenestemannsorganisasjonenes betydning for sentrale demokratiske aspekter og gjennomføringen av forvaltningspolitiske reformer. NTLs bruk av fortolkningsrammer reflekterte organisasjonens aktive situasjonsdefinisjoner og rolledefinisjoner på bakgrunn av institusjonell kapabilitet og identitet, men samtidig innenfor rammer og prosedyreregler de eksplisitt forsøkte å holde seg innenfor. Ut fra en grunnleggende vurdering av at forvaltningspolitikk i sammenheng med meldingen dreide seg om overordnede samfunns- og demokratispørsmål, fokuserte NTL først og fremst på sin politiske identitet som samfunnspolitisk aktør. Trygghetsproblematikken ble tildels også oppfattet som et overordnet og prinsipielt spørsmål, men dette aspektet ble i tillegg til personalpolitikken mer allment også knyttet til rollen som medlems- og arbeidstagerorganisasjon.

Den primære teoretiske forankringen til denne analysen knyttet til bruken av et fortolkningsperspektiv (jfr.kap.2.2.3). Mer konkret knyttet forklaringen til NTLs institusjonelle kompetanse, kapasitet, identitet og situasjonsbestemte definisjoner av institusjonelt passende handlingsregler knyttet til politisk samhandling og dialog. I forlengelsen av dette var NTL også i stand til å aktivisere en politisk-demokratisk fortolkningsramme. Organisasjonen kunne modifisere eksisterende diskursive fortolkningsrammer, og supplere med alternative referanserammer. Tolkningen blir bekreftet av hovedforfatterens egne vurderinger, konkrete signaler avgitt fra statssekretæren på det avholdte møtet, og den endelige meldingens sentrale perspektiver og etiketter. Nettopp dette siste må også presiseres. NTL ser ut til å ha hatt begrenset betydning for meldingens form og detaljinnhold, der var premissene lagt før de kom inn. Men for meldingens hovedperspektiv og bærende etiketter fikk de gjennomslag for noen av sine innvendinger og forslag til formuleringer. Gjennomslag oppfattes i denne sammenheng først og fremst som et uttrykk for en meningsskapende dimensjon hvor sentrale preferanser formuleres og presiseres gjennom gjensidig påvirkning og samtale.

NTLs kapabilitet var knyttet til evne og vilje til å produsere og utvikle argumenter i bred forstand, ikke bare som krav- og interesseutvikling knyttet til lønns-personalpolitiske- og arbeidstakerrelaterte forhold. NTL kunne dermed framstå som en samfunnspolitisk aktør i politisk-demokratisk forstand. NTLs initiativ, engasjement og aktiviteter var langs visse personalpolitiske dimensjoner strategisk og interessemotivert. Men må først og fremst sees som et uttrykk for evne og vilje til aktiv politisk handling med utgangspunkt i dialog og politisk samhandling som sentrale identitetsbærende

elementer og handlingsregler. NTLs dominerende handlingslogikk var dermed i samsvar med de etablerte tradisjoner og modeller for samarbeid på det partsorganiserte feltet.

Gjennom sin deltakelse og institusjonelle ressurser for organisatorisk prat var NTL i stand til å påvirke rammene for selve meldingsprosessen, og konsekvensene av dette var at organisasjonen aktivt reproduserte viktige aspekter og handlingsregler ved forvaltningspolitikken institusjonelle orden. Utformingen av meldingsdiskursen representerte et paradoks: erstatning, supplerings og moderering av fortolkningsrammer uttrykte aktivt institusjonelt arbeid for å reproducere vesentlige aspekter ved den allerede etablerte partsorganiseringen, sentrale reguleringsmåter og prinsipper for integrert deltakelse Dette ble uttrykt gjennom bruk og realisering av regler og nettverk for politisk samhandling i selve prosessen, og gjennom bidraget til at meldingen blant annet fokuserte på fellesskap og samarbeid som sentrale verdier og etiketter. Samtidig viste meldingsprosessen at det ikke var noen automatikk eller ”tatt for gitt” i hvordan sentrale politiske aktører håndterte spenningsforholdet og blandingsforholdet mellom ulike hensyn og verdier. Meldingsprosessen representerte ingen høydramatisk situasjon, men viste betydningen av politisk kompetente aktører med vilje og evne til å drive aktivt institusjonelt arbeid, politiske aktører som hadde til hensikt å endre for å reproducere.

Gjennom opposisjonen på Stortinget, med Høyre og Fremskrittspartiet i front, ble tiden etter avlevering av stortingsmeldingen arbeids- og ressurskrevende. Omfanget av merknader var stort, men dette resulterte i at debatten på en måte var unnagjort før den kom til Stortinget. AAD lyktes altså i liten grad med sin strategi med henhold til styringen inn mot Stortinget. Stortingsdebatten som uttrykk for politisk institusjonelt og diskursivt arbeid var uten ”kraft”. I debatten ga Stortinget sin tilslutning til stortingsmeldingens sentrale aspekter. I den forstand ble stortingsmeldingen også et uttrykk for ikke bare regjeringens, men også Stortingets autoritative syn på forvaltningspolitikken status og hovedlinjer.

Kapittel 7

En studie av omstilling under trygghet:

Utformingen av et nytt rammeverk for reformer i staten²¹⁴

7.1 Innledning.

Temaet for denne analysen er utformingen og etableringen av et nytt rammeverk for reformer i statsforvaltningen. Dette rammeverket knyttes til etikettene ”sentrale personal politiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i statlig sektor”, og ”omstilling under trygghet”.

Det konkrete utgangspunktet for analysen er at alle de tre hovedsammenslutningene for ansatte i staten fremmet et krav om en trygghetsavtale under tariffoppgjøret i 1992. I forbindelse med forhandlingene avga Arbeiderpartiregjeringen en intensjonserklæring til hovedsammenslutningene. Trygghetselementet var helt nytt i tariffsammenheng, og ble nedfelt i Hovedtariffavtalen i staten for perioden 1.mai 1992 - 30.april 1994. Partene ble enige om å utforme sentrale retningslinjer for hvordan de tilsatte skulle ivaretas under omstillinger. Arbeidet med den konkrete utformingen av retningslinjene skjedde delvis i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og delvis gjennom et partssammensatt utvalg der hovedsammenslutningene var representert. Retningslinjene ble godkjent i statsråd den 25.januar 1993.

Hva ble så det viktigste substansielle innholdet i retningslinjene? Retningslinjene for omstillingsarbeidet i staten ble bestående av en ”pakke” med to deler. For det første en gjengivelse av regjeringens intensjonserklæring for omstilling under trygghet, og deretter en del med to sett prosedyrer og fire grupper av virkemidler. Jeg vil senere komme nærmere inn på innholdet i intensjonserklæringen, men de tre sentrale punktene var knyttet til at:

- reell medvirkning og medinnflytelse fra arbeidstakernes organisasjoner vil være svært viktig for det videre omstillingsarbeidet
- regjeringen vil søke å unngå at effektiviseringsarbeidet fører til en forverring av situasjonen på dagens arbeidsmarked
- omstillinger etter regjeringens oppfatninger bør gjennomføres slik at de tilgodeser både statens krav til effektivitet og arbeidstakernes behov for trygghet

De spesifiserte prosedyrene var knyttet til medbestemmelse og informasjon. Medbestemmelse og informasjon i planlegging og gjennomføring av omstillingsprosesser skulle skje i samsvar med Hovedavtalen i staten, og virksomhetens eller etatens tilpasningsavtale. I virksomheter som etablerte prosjekter, og det ble satt ned styrings/arbeidsgrupper i saker som kunne få vesentlig betydning for de tilsattes arbeidssituasjon, skulle de tilsatte gis reell medbestemmelse. Tidspunktet for medbestemmelse og informasjon skulle være så tidlig så mulig i prosessen. Der man ikke allerede hadde fastlagt hvordan medbestemmelse og informasjon skulle utøves i omstillingsprosesser, burde dette avklares mellom partene gjennom tilpasningsavtaler på det aktuelle nivå. Egne avtaler for konkrete omstillingsprosjekt måtte fastsettes mellom partene ved omstillinger som berørte flere virksomheter under samme fagdepartement, eller under flere fagdepartement. I omstillingssaker hvor det lå politiske beslutninger eller prioriteringer som premisser for det videre arbeidet ville det bli stilt spesielt store krav til at de berørte parter på virksomhetsnivå fikk nødvendig informasjon så tidlig som mulig. I de virksomheter som var under omstilling, måtte medbestemmelsen internt i virksomhetene skje i tråd med de vanlige reglene i Hovedavtalen. Ad hoc-avtaler knyttet til medbestemmelsesordningen på nivået over fagdepartementene ville likevel kunne etablere andre regler for utøvelse av den lokale medbestemmelsen. Prinsippene i Hovedavtalen skulle uansett være de sentrale i alle former for avtaler, medbestemmelse og informasjon på alle nivå.

De konkrete virkemidlene var kompetanseutvikling og videreutdanning/omskolering, omplassering innenfor og mellom statlige virksomheter, stimulerings tiltak for frivillig fratreden, og innretning av førtidspensjon. Ved omplassering måtte virksomheter med arbeidstakere som kunne bli overtallige henvende seg til Arbeidsgiveravdelingen (AgA) i AAD før den kunne foreta ekstern kunngjøring av stillinger. Førtidspensjonering ble presisert slik at det ikke måtte oppfattes som en generell nedsetting av aldersgrensen i staten. Før arbeidsgivere kunne tilby førtidspensjon som virkemiddel i omstillingsprosesser måtte Stortingets samtykke innhentes.

Kapitlet er organisert i seks ulike deler. Etter denne innledningen presenteres den empiriske gjennomgangen av hele prosessen. Fremstillingen av prosessen er med utgangspunkt i en prosessanalytisk tilnærming organisert i faser (Scott 1995). Den omfatter tidsperioden 1990 til 2004, og den deles igjen inn i tre faser direkte knyttet til

utformingen av retningslinjene og en avsluttende empirisk del som fokuserer på videreføringen og utviklingen (institusjonaliseringen) over tid. I første fase rettes hovedfokuset på hvordan ulike ”strømmer” faller sammen, og gjør det mulig å sette kravet om trygghet på dagsorden i perioden 1990 til 1992. I fase to rettes oppmerksomheten mot selve tarifforhandlingene i 1992. Avgjørende i denne fasen er hvordan trygghetsaspektet formes og nedfeller seg i forhandlingsresultatet. Dette kommer blant annet til uttrykk i sentrale aktørers vurderinger og fortolkninger. Fase tre dreier seg om tiden etter forhandlingene, og oppmerksomheten rettes mot utformingen av selve retningslinjene. Den siste empiriske delen tar for seg første del av iverksettingsfasen fram til 1995, og senere revideringer og politiske autoriseringer fram til 2004. Hensikten med denne siste delen er primært å etablere et empirisk grunnlag for å kunne diskutere retningslinjenes betydning og institusjonalisering over tid. De sentrale aktørene i prosessen var YS-S, Kartellet, Administrasjonsdepartementet, og regjeringen. AF hadde ikke trygghetsaspektet på sin prioriterte dagsorden for tarifforhandlingene. De deltok imidlertid i utvalget som skulle utforme retningslinjene. Foruten dokumentanalyse baserer den empiriske gjennomgangen seg i stor grad på intervjuer. Aktørenes vurderinger av prosessen og resultatet utgjør et viktig aspekt ved analysen.

Den teoretiske ambisjonen er tildels å kunne beskrive og forklare prosessens forløp og utfall, og tildels å kunne illustrere institusjonalisering som et teoretisk grep. Studiens sentrale spørsmål er knyttet til hvordan strukturen oppstår, hvilke aktører som er involvert, og hva som institusjonaliseres. Det undersøkes hvordan institusjonaliseringsprosessen kommer til uttrykk i de konkrete, formelle og uformelle forhandlings- og utformingsprosesser som fant sted.

7.2 Fase 1: Trygghet settes på dagsorden

I denne delen av kapitlet vil fokuset rettes mot hvordan kravet om trygghet ble satt på dagsorden, både politisk og i tariffsammenheng. Det vil si hvordan problemstruktur en vokste fram, førte til produksjon av krav og løsninger, og hvordan sammenfallet av disse ”strømmene” førte til at ”vinduer ble åpnet” (jfr. Thelen & Steinmo 1992; Kingdon 1993; Tolbert & Zucker 1996).

7.2.1 Problemerkjenner og kontekstuelle forhold

I forbindelse med flere hovedtarifforhandlinger på begynnelsen av 1990-tallet la hovedsammenslutningene relativt stor vekt på forhandlinger om andre personalpolitiske tiltak enn lønn. De store stridsspørsmålene dreide seg ikke bare lenger om uttellingen i antall kroner. Spesielt Kartellet og YS-S la i denne perioden stor vekt på "trygghetsavtale" for statlige ansatte. En viktig forklaring på dette var at regjeringen Brundtland i 1988 vedtok en inntektsreguleringslov. Det var et kraftig politisk inngrep som satte bom for lønnsglidning, det vil si lokale lønnsforhandlinger, i to år. Moderasjonsoppgjør ble også etter perioden med inntektsreguleringslov et viktig begrep, og mange aktører innenfor statlig sektor opplevde at tarifforhandlingene ble "tømt" for reelle lønnsforhandlinger. Over tid økte frustrasjonene, og situasjonen ble til slutt oppfattet som uholdbar. På den ene side var sentrale personer i fagbevegelsen "lei av å prioritere oldinger" som de som skulle trygges. På den andre siden var det grenser for hvor mange tarifforhandlinger hovedsammenslutningene kunne gjennomføre uten å komme tilbake med resultater av betydning uten å miste autoritet og legitimitet. Energien og fokuset ble rettet mot å utvikle ideen om trygghetsavtale til et nytt interessefelt.²¹⁵

Begrunnelsen for at ideen og kravet om omstilling under trygghet ble fremmet var derfor delvis stramme økonomiske tider, at det var igangsatt eller var på trappene store og omfattende omstillinger i statlig sektor, og at man ikke hadde noe godt egnet "verktøy" for å sikre deltakelse. Større omstillinger kunne dermed ikke gjennomføres uten fare for mobilisering og massiv motstand fra tjenestemannsorganisasjonene spesielt. Dette forholdet gjorde at problemerkjennerne, og konsekvensene av disse, var sammenfallende mellom myndighetene og hovedsammenslutningene langs noen sentrale dimensjoner.

En av disse dimensjonene var det omstillings- og endringstrykket som ble formulert og kom til uttrykk fra mange kanter og på mange måter i statlig sektor. Fra hovedsammenslutningenes side, spesielt Kartellet og YS-S, var det en reell fare for at medlemmene skulle miste jobben, eller få merkbare endringer i stillingene. Den mest utsatte sektoren var utvilsomt samferdsel, og spesielt de tre "store": Televerket, Postverket og NSB. Men også i forsvaret var det begynt å bli stor usikkerhet blant de ansatte. Flere innenfor hovedsammenslutningene formulerte lignende uttalelser som "du kan ikke forhandle om lønn for et menneske uten jobb". Antall ansatte i disse virksomhetene hadde dessuten stor betydning for organisasjonenes medlemsgrunnlag,

og til syvende og sist virket det også inn på hele partsorganiseringens legitimitet. Både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden hadde derfor et sterkt ønske om å finne et passende verktøy som kunne produsere løsninger for begge parter.

Et av utgangspunktene for hele prosessen var en oppfatning av at Hovedavtalen ikke hadde vært et godt verktøy i omstillingssammenheng. Omstilling under trygghet var kravet, og det kunne ikke Hovedavtalen gi svar på. Fordi problemstillinger på makronivå ikke kom inn under Hovedavtalen måtte dette kravet opp i tariffrevisjonen.²¹⁶ Hovedsammenslutningene ønsket større sikkerhet for medbestemmelse og jobb i omstillingsprosesser, og myndighetene ønsket å bedre betingelsene for å kunne drive og gjennomføre endringer og omstillinger.²¹⁷

7.2.2 "Kontekstuell" løsning.

Mange av de løsningene som ble forsøkt utviklet, introdusert og iverksatt gjennom forvaltningspolitikken på 1980 - og 1990 tallet hentet mye av sin inspirasjon fra managementorientert tankegods. En viktig kilde til dette var debatten og standarder utviklet innenfor OECD. De nye doktrinene innebar større tro på marked og management, og den nye medisinen var preget av differensiering, fleksibilitet, autonomi, kontrakttankegang og økonomisering. Den internasjonale forvaltningspolitiske trenden på 1980-tallet var farget av nyliberalisme og en kritisk holdning til mange trekk ved de vesteuropeiske velferdsstatene slik disse hadde utviklet seg etter andre verdenskrig. Ikke minst gjaldt dette tradisjoner, rettigheter og avtaler for medbestemmelse og deltakelse fra berørte parter. Regelstyring og forhandlinger skulle erstattes med målstyring og "New Public Management". Offentlig forvaltning ble sett på som tjenesteyting og service, og borgerne ble oppfattet som klienter og kunder. Mikroøkonomiske insentivmodeller, kostnads-nytte-vurderinger og produktivitetstankegang slo inn i offentlig forvaltning (Lægneid & Roness 1998).

Etikettene "omstilling under trygghet" og "sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten" kom på den nasjonale forvaltningspolitiske dagsorden innenfor samme tidsrom som den internasjonale debatt og utviklingen av "organisasjonsmoter" skjøt fart. På 1980- og 1990 tallet vokste forvaltningspolitikken fram som et selvstendig politikkområde, med eget språk og egne institusjoner. Siden tidlig på 1980-tallet skjedde det endringer i den måten forvaltningspolitikken ble lansert og fulgt opp på. Først kom kampanjene, så vidtfnannende program, så policyorienterte utredninger og en stortingsmelding. På

1990-tallet ble det mer vanlig med utforming av retningslinjer for hvilke løsninger de enkelte fagdepartement og deres underliggende etater og virksomheter skulle bruke på mer avgrensede områder. Dette gjaldt både for saker der disse enhetene fikk større valgfrihet, som lønsspørsmål og budsjettspørsmål, og for saker der det også tidligere i stor grad hadde vært opp til dem selv å ta opp forslag om endringer, som for eksempel omorganiseringer av den formelle strukturen (Læg Reid & Roness 1998). Over tid utviklet retningslinjer seg på denne måten til en standard operasjonsprosedyre.

7.2.3 Krav- og interesseutvikling.

Forberedelser til tarifforhandlinger var et kontinuerlig arbeid. For Kartellets del var det spor av kravene i 1992 helt tilbake til slutten av 1980-tallet. I et notat ble det vist til at Kartellet ved tariffoppgjøret i mai 1990 reiste krav om en avtale om trygghet i tilsetningsforhold.²¹⁸ Statens svar var imidlertid av en slik karakter at Kartellet fant å måtte droppe kravet. I utgangspunktet var kravet inspirert av den utviklingen Kartellet så i statssektoren, men i tillegg hadde de også informasjon om en slik avtale i svensk statssektor. På det tidspunktet notatet ble skrevet var det også kommet i stand en avtale i Danmark som det refereres til. Notatet endte opp med en anbefaling hvor

”Kartellet bør vurdere spørsmålet om en ‘trygghetsavtale’ på nytt, enten i forbindelse med Hovedtariffavtalen-92 eller i tilknytning til den pågående revisjonen av Hovedavtalen. Det bør da vurderes å lage en særavtale som formelt kan ‘henges opp i’ en av de to ‘overordnede’ avtaler” (Internt notat august 1991).

På nyåret 1992 var det interne arbeidet med trygghetsideen kommet lengre, og i en intern ”strategigruppe” ble temaet satt på dagsorden. Bakgrunnen for denne strategigruppen var at Kartellet tidlig på 1990-tallet opprettet en intern arbeidsgruppe kalt ”Strategi ved statlig omorganiseringer”, hvor sentrale tillitsvalgte i hovedsammenslutningen og noen av de mest berørte medlemsforbund var representert. Da denne strategigruppen også fikk trygghetsproblematikken som sitt arbeidsfelt, hadde Kartellet en intensjonsavtale under utarbeidelse. Følgende krav til hovedpunkter i en intensjonserklæring ble formulert:

- ”politisk utvikling av offentlig sektor - statlig spesielt.
- forholdet til personalet, personalets medvirkning, kompetanseutviklingskrav m.v.
- finne fram til hovedgrunnlaget for en konkret modell for medvirkning fra organisasjonenes side” (internt notat januar 1992).²¹⁹

Da Kartellet utviklet sine krav og interesser i form av en intensjonserklæring hadde trygghetsproblematikken i lengre tid vært på dagsorden i det faglig-politiske samarbeidet mellom LO og Arbeiderpartiet (Faglig-politisk arbeid med regnskap pr.september 1992; Jacobsen 1996). Arbeiderpartiet var dessuten kommet i regjeringsposisjon høsten 1990, slik at det var foretatt et regimeskifte siden kravet om trygghet under omstilling ble fremmet og avvist tidligere samme år.

7.2.4 Fase 1 – en oppsummering.

En tolkning er at det ble et sammenfall mellom flere strømmer som førte til at hovedsammenslutningene fikk en forhandlings (beslutnings)mulighet, og at betingelser for politisk samhandling var etablert. Problemerkjennelsene var først og fremst knyttet til styrings(- og medvirknings)interesser i forvaltningspolitisk sammenheng, og felles ønske om stabilitet for det partsorganisatoriske arrangementet. I tillegg var det forhold i de økonomiske rammebetingelsene som skapte grunnlag for trygghetsproblematikken. Retningslinjer som løsning var ”inn” i tiden, og var å betrakte som en standard operasjonsprosedyre. Kartellet hadde på hele 1990-tallet utviklet trygghetsproblematikken som et eget interessefelt, også i samarbeid med Arbeiderpartiet innenfor det faglig-politiske samarbeidet. Med felles problemerkjenning, en ”løsningspakke” bestående av et sett standard operasjonsprosedyrer og noen mer spesifikke intensjoner, og med Arbeiderpartiet i regjeringsposisjon var åpningen for trygghetsproblematikken tilstede.

7.3 Fase 2: Tarifforhandlingene.

Sentralt for forhandlingsresultatet var henvisningen til regjeringens intensjonserklæring. Av den grunn vil spørsmål knyttet til intensjonserklæringens form, innhold og tilblivelse, og hovedsammenslutningenes krav og aktiviteter i forbindelse med dette være et viktig inntak for denne kapittdelen. Fremstillingen organiseres rundt noen av de ulike aktørenes tolkninger og vurderinger av prosessen, og hva som lå til grunn for resultatet og intensjonserklæringen spesielt. Et sentralt spørsmål er betydningen av politisk samhandling mellom ulike aktører, og variasjonene i dette.

Forhandlingene om lønnsregulering pr. 1.mai 1992 mellom staten, hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag ble innledet den 13. mars 1992. Forhandlingene fortsatte med møter ut gjennom hele april måned.²²⁰ Forhandlingene

førte ikke til enighet mellom partene, og i forhandlingsmøte den 30.april ble det konstatert brudd i forhandlingene. Hovedsammenslutningene meldte samtidig om plassoppgivelse. Bruddet var forårsaket av manglende økonomisk tilbud, samtidig som staten holdt på sitt krav om å utvide normalarbeidsdagen. For Kartellet og YS-S var det også avgjørende at staten ikke ville inngå avtale om trygghet ved omstilling. Meklingen mellom partene pågikk fra 5. - 27. mai 1992. Da meklingen gikk inn i sluttfasen var mange viktige krav fra hovedsammenslutningene uløste. Det ble ikke lagt fram reelle forslag til løsning fra riksmeklingsmannens side innen meklingsslutt 26. mai. Det ble imidlertid varslet et forslag til delvis løsning. Hovedsammenslutningene bestemte seg derfor for å fortsette meklingen utover fristen. Intensjonserklæringen kom som et brev til hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag, datert 26. mai, og undertegnet ”Med vennlig hilsen - Tove Strand Gerhardsen”. Det første tilbudet fra staten under riksmeklingsmannens ansvar ble lagt fram 27. mai kl.02.00. Dette forslaget ble komplettert av et endelig tilbud 27. mai kl.08.00. Disse to tilbudene ga til sammen et akseptabelt svar på hovedsammenslutningenes krav. Hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag meddelte at de ville sende ut forslaget til ny hovedtariffavtale for tidsrommet 1.mai 1992 - 30. april 1994 med anbefaling.²²¹

I forlengelsen av dette forløpet var det et punkt i forhandlingsresultatet som ble sentralt:

”Med bakgrunn i de intensjoner og holdninger som fremgår av Regjeringens intensjonserklæring om ‘Omstilling under trygghet’ skal staten i samråd med hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag utforme sentrale retningslinjer for omstillingsarbeidet i statlig sektor.

De sentrale retningslinjer skal bl.a. inneholde følgende hovedpunkter:

- omplussing innenfor og mellom statlige virksomheter
- stimuleringstiltak for frivillig fratreden
- innretning av førtidspensjon
- kompetanseutvikling/videreutdanning/omskolering
- medbestemmelse i planlegging/gjennomføring av omstillinger
- likestillingsspørsmål i tilknytning til omstillinger
- informasjonsplikt ovenfor berørte medarbeidere

Arbeidet med de sentrale retningslinjer påbegynnes snarest mulig - og avsluttes innen 1.desember 1992” (Forhandlingsprotokoll, punkt nr. 1.7.5 a) Omstilling og effektivisering i staten)

7.3.1 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Seksjon Stat.

Lederen i YS-S, Erling Petter Roalsvig, mente at YS-S var først på banen med kravet om trygghet, flere måneder før de andre. Tidspunktet var bevisst ut fra mindre muligheter for motstand. I og med at YS-S alltid gikk ut med alle lønnsmessige krav i januar, to måneder før de andre, var det bevisst at de da presenterte noe av det de ønsket å ha som tema. Kostnadene og belastningen med å gå ut tidlig var merkbare. Opplegget videre hadde i følge lederen vært å forsøke å låse politikerne ut fra den vurderingen at skulle man få til en omstilling uten for mye oppsigelser var de nødt til å alliere seg med politikerne. Så lenge man hadde Arbeiderpartiet i regjeringssposisjon oppfattet han dette som en naturlig allianse. Det var YS-S sin forutsetning for å gå inn i et moderat inntektsoppgjør i 1992, at en slik trygghetsavtale måtte ligge i bunnen som et grunnlag for selve tariffoppgjøret.²²²

I YS-S sine krav og forutsetninger ved tariffrevisjonen i mars 1992 stod det skrevet om trygghetsaspektet:

”Samtidig som inntektsoppgjøret i staten starter opp, legger Regjeringen siste hånd på sin ‘Stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk’ og på en ‘Omstillingsplan for statlige virksomheter i 90-årene’.

Dette vil kunne innebære at mange tusen arbeidsplasser blir direkte berørt.

YS-S vil i denne sammenheng fremme krav om inngåelse av en Trygghetsavtale, en avtale hvor arbeidsgiver og arbeidstaker sier seg forpliktende enige om at omorganisering og effektivisering i den statlige sektor ikke skal føre til oppsigelser.

Det er YS-S’ syn at innføring av en fleksibel pensjonsalder og økende kompetanseutvikling skal bli viktige elementer i en slik trygghetsavtale.

Et samarbeid mellom partene i statsoppgjøret, hvor det gjennomføres tiltak for eldre arbeidstakere og for småbarnsforeldre, vil, etter YS-S’ vurdering, kunne bidra til at flere personer blir sysselsatt. Det er YS-S’ forutsetning for å gå inn i et moderat inntektsoppgjør i 1992, at en slik trygghetsavtale må ligge i bunnen som et grunnlag for selve tariffoppgjøret” (YS-S kravnotat av 13.mars 1992).

YS-S fremmet også krav om at partene inngikk en trygghetsavtale som forhindret oppsigelse av arbeidstakerne på grunn av omorganiserings- og effektiviseringsarbeid. Trygghetsavtalen måtte inneholde virkemidler som fleksibel pensjonsalder, sikring mot lønnsnedgang ved omplassering, og kompetanseutviklingstiltak.²²³

Før bruddet i forhandlingene var et faktum 30.april 1992, sendte lederen i YS-S, Erling Petter Roalsvig, en telefax til lederne/forhandlingslederne i de andre hovedsammenslutningene og Norsk Lærerglag:

”Til orientering følger vedlagt et forslag til protokolltekst vedrørende ‘Trygghetsavtale’ som vi har produsert. Er det interesse for å ‘bygge videre’ i fellesskap?” (telefax YS-S april 1992).

Protokollteksten det ble henvist til var et forslag til en felleserklæring, og en punktvis gjennomgang av hva YS-S oppfattet som sentrale virkemidler.

”Partene er enige om at en av de største sosiale utfordringer en står ovenfor i dagens samfunn, er arbeidsledighet. Derfor må en utvikling med full sysselsetting som overordnet mål, være et hovedsatsningsområde i tiden fremover. Bedre ressursutnyttelse og økt verdiskapning vil være de viktigste virkemidlene for å nå dette målet. I denne prosessen må det legges avgjørende vekt på å skape trygghet for den enkelte arbeidstaker. Partene er derfor enige om at omstillings- og effektiviseringsarbeidet i staten ikke må bidra til å skape økt arbeidsledighet” (Ibid., protokolltekst / notat: Omstilling under trygghet).

Videre ble forutsetningen for en vellykket videreføring av omstillingsprosessen knyttet til reell medvirkning og innflytelse fra arbeidstakernes organisasjoner, og at det ble skapt reell trygghet omkring omstillingsarbeidet i staten. Omstilling måtte ikke oppfattes som en trussel av de ansatte: ”Usikkerhet og utrygghetsfølelse er de største hindre for vellykkede omstillinger” (Ibid.). YS-S fremmet også sitt syn på statlig virksomhet og innsats mer generelt:

”Statlige virksomheter utfører oppgaver som bare staten og det offentlige er i stand til å ivareta, og som i seg selv er av grunnleggende betydning for samfunnet og den enkelte. Ikke minst hensynet til likhet og rettssikkerhet ved fordeling av velferdsgoder gjør det nødvendig å supplere ‘markedet’ med stor offentlig innsats” (Ibid.).

I et eget avsnitt om endringskrav og endringsbehov i staten argumenterte YS-S med at

”Omstillinger derfor bør gjennomføres slik at de ivaretar både statens krav til effektivitet så vel arbeidstakernes behov for trygghet” (Ibid.).

I et siste avsnitt ble dette knyttet til ideen om staten som et internt arbeidsmarked hvor arbeidstakerne kunne omplasseres. Reduksjoner måtte bare skje gjennom fleksible fratredelsesordninger når dette var nødvendig.

I YS-S sine kommentarer til oppgjøret het det at organisasjonens krav om en trygghetsavtale langt på vei ble innfridd, i og med at regjeringen avga en intensjonserklæring vedrørende omstilling under trygghet. Videre var det YS-S sin vurdering at kravet om garanti for å beholde lønn ved bytte av arbeidsplass i en omstillings- og effektiviseringssituasjon også ble innfridd.²²⁴ Regjeringen hadde etter YS-S sin mening ikke noe valg. Regjeringen måtte komme med en motytelse i forhold til moderasjonslinjen. Av YS-S ble intensjonserklæringen derfor oppfattet som å komme fra regjeringen, og hvor statsråden hadde fått regjeringens

”[...] velsignelse til å blande tariffpolitikk og samfunnspolitikk” (intervju, YS-S).

7.3.2 Statstjenestemannskartellet.

Kravdokumentet fra Kartellet i forbindelse med tarifforhandlingene ble overlevert staten 13.mars 1992. De konkrete kravene om regulering av særlige lønnstillegg, endringer i fellesbestemmelsene, pensjonsforhold og trygghetsavtale ble vedtatt av styret 6.april og overlevert staten 21.april 1992. Viktige elementer var blant annet kompetanseutvikling på alle nivåer, en mer effektiv fortrinnsrettsordning, og førtidspensjonering. I tillegg formulerte Kartellet et forslag til trygghetsavtale. Forslaget til avtale inneholdt en intensjonserklæring og en rammeavtale i syv punkter.

Intensjonserklæringen var en presisering av hovedmålene i omstillingsarbeidet:

”Hovedmålsettingen i arbeidet med omstilling av offentlig sektor er samfunn som preges av solidaritet, likeverd og trygghet for alle. Den største trusselen mot dette er arbeidsledigheten. Derfor er en utvikling for fullsysselsetting et hovedmål. Bedre ressursutnyttelse og økt verdiskaping er de viktigste virkemidlene for å nå dette målet. I denne prosessen er det avgjørende at det skapes trygghet for den enkelte arbeidstaker.

For å kombinere omstillings- og effektivitetsarbeidet med innsatser for å redusere arbeidsledigheten er det nødvendig med en klar og helhetlig politikk. Bedre effektivitet og bedret brukerorientering betinger en sterk, moderne, effektiv og fleksibel statlig sektor.

Den statlige sektor er inne i en omfattende omstillingsprosess, en omstillingsprosess der organisasjonenes positive medvirkning og innsats er avgjørende for de resultater som oppnås. Reell medvirkning og medinnflytelse for arbeidstakernes organisasjoner er helt avgjørende for det videre omstillingsarbeidet” (Kartellets beretning 1991-1992, s. 38-39).

Videre var intensjonserklæringen en gjennomgang av andre betingelser for omstillingsarbeidet, og en påpekning av sentrale virkemidler. Omstillingsarbeidet burde ikke tolkes som en trussel, og Kartellet oppfattet usikkerhet og utrygghetsfølelse som de største hinder for vellykkede omstillinger. Kartellet ga uttrykk for at det var bred enighet om at statlige virksomheter skulle drives enda mer effektivt og rasjonelt. Disse kravene innebar

”[...] behov for endret eller ny kompetanse, endret prioritering av arbeidsoppgaver, og fleksibilitet m.v. Omstillinger bør derfor gjennomføres slik at de tilgodeser både arbeidstakernes krav på trygghet og statens plikt til effektivitet” (Ibid.).

Effektiviseringsarbeidet måtte imidlertid ikke føre til en forverring av situasjonen på arbeidsmarkedet. Forslaget til intensjonserklæring ble så avsluttet med et punkt om omplassering, og et punkt om førtidspensjonering. De sentrale punktene i rammeavtalen var knyttet til samarbeid og medbestemmelse, informasjon, likestilling,

kompetanseutvikling - etterutdanning - omskolering, omplassering, og førtidspensjonering.

Selv om kravet i tarifforhandlingene var likelydende fra hovedsammenslutningene, presiserte Kartellet at forhandlingsresultatet først og fremst var et resultat av koordinering mellom det faglig-politiske og det forhandlingsmessige:

”[...] sett i faglig-politisk sammenheng så er det klart at her ser vi et konkret resultat av det faglig-politiske samarbeidet. Vi hadde aldri fått en intensjonserklæring om trygghet under omstilling under en borgelig regjering” (intervju, Kartellet).

7.3.3 Akademikernes Fellesorganisasjon.

AF delte oppfatningen av at hele medbestemmelsesordningen ble kraftig angrepet fra statens side mot slutten av 1980-tallet, og begynnelsen av 1990-tallet. Dette kom samtidig med at AF i følge intervjupersonene så konturene av flere tunge omstillinger. Oppfatningen var at dette til sammen førte til at medbestemmelse, omstilling og trygghet ble knyttet til hovedtariffavtalen. Dette var en sammenkobling som også AF oppfattet som helt ny.²²⁵ AF fremstod imidlertid først og fremst som relativt passiv, både i sammenheng med initiativene rundt trygghetsideen og i forhandlingene omkring denne reformen.

7.3.4 Arbeids- og administrasjonsdepartementet - AgA.²²⁶

Statens forhandlere opplevde også ansettelsestrygghet som meget sentralt i tariffoppgjøret. Når dette ble trukket inn i oppgjøret kom det i form av et krav. Det var krav om noe formulert ut fra regjeringen som kunne være med på å skape trygghet og legge et grunnlag for retningslinjer. Gjennom formelle og uformelle kontakter forhandlingslederne imellom før forhandlingene startet visste imidlertid statens representanter at trygghetsaspektet kom til å bli sentralt.²²⁷

En viktig del av forhandlingene ble jobben med formuleringene i intensjonserklæringen. Forut for erklæringen lå det en utstrakt kontakt med regjeringen:

”Når du krever en intensjonserklæring fra regjeringen må en jo fra arbeidsgiversiden finne ut om dette er noe regjeringen kan tenke seg å komme med, selv om det ikke skulle være en formell del av forhandlingene” (intervju, AgA).

Disse utkastene til intensjonserklæring ble etter AgA sitt syn skrevet på embetsmannssiden, men utover det

”[...] gikk vi sikkert mange runder med statsråden, og kommuniserte alle veier formelt og uformelt” (Ibid.).

Arbeidsgiversidens arbeid med intensjonserklæringen foregikk i samme periode som forhandlingene. Det var ikke gjort noe forarbeid, eller skrevet noen utkast på forhånd. Under selve forhandlingene ble flere utkast til intensjonserklæring presentert, og innholdet ble gjenstand for sonderinger. Det var også kontakt mellom partene før tarifforhandlingene startet, hvor noen punkter i forbindelse med omstilling under trygghet ble fremmet av to hovedsammenslutninger (Kartellet og YS-S). Disse punktene kom igjen til uttrykk i intensjonserklæringen.²²⁸

Flere av hovedpunktene i intensjonserklæringen måtte altså sees i nær sammenheng med formuleringene i kravene fra hovedsammenslutningene, spesielt Kartellet og delvis YS-S:

”Regjeringen arbeider for et samfunn som preges av solidaritet, likeverd og trygghet for alle. Den største trusselen mot det samfunn som regjeringen ønsker å skape er arbeidsledigheten. Derfor er en utvikling mot full sysselsetting ett av regjeringens hovedmål” (Intensjonserklæringen 1992).

Regjeringen betraktet organisasjonenes positive medvirkning og innsats som avgjørende for de resultater som var oppnådd i sammenheng med den omfattende omstillingsprosess statlig sektor var inne i. Reell medvirkning og medinnflytelse fra arbeidstakernes organisasjoner var derfor svært viktig for det videre omstillingsarbeidet. Det var viktig at omstillingsarbeidet ikke først og fremst ble oppfattet som en belastning, og det var derfor av betydning å fjerne usikkerhet som kunne hindre en vellykket omstilling. Regjeringen ville særlig unngå at effektiviseringsarbeidet førte til en forverring av situasjonen på arbeidsmarkedet. Omstillinger burde etter regjeringens oppfatning gjennomføres slik at de tilgodeså både statens krav til effektivitet og arbeidstakernes behov for trygghet:

”Slik trygghet skapes best gjennom samarbeid i den enkelte virksomhet mellom arbeidsgiver og arbeidstakernes organisasjoner og ved at informasjon gis på et tidligst mulig tidspunkt i planleggingen og senere gjennom hele prosessen” (Ibid.).

Regjeringen mente det var viktig at de tilsatte og deres organisasjoner i den enkelte virksomhet deltok aktivt i omstillingsprosessen. Dette innebar blant annet:

”[...] et klart ansvar for en virksomhetsledelse til, i samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene, å utforme omstillingsplaner som stimulerer til fornyelse i virksomheten og begrenser problemene for den enkelte” (Ibid.).

Konkrete virkemidler måtte knyttes til kompetanseutvikling, førtidspensjonering, og bruk av stimuleringsiltak for frivillig fratreden.

Det var uaktuelt for arbeidsgiversiden å gå inn på en avtale. De kunne ikke få en situasjon der arbeidstakerorganisasjonene skulle bestemme hva slags virkemidler regjeringen kunne sette inn i omstillingssammenheng. Det ville jo

”[...] gi arbeidstakerorganisasjonene en innflytelse som vel ikke er tillagt arbeidstakerorganisasjoner å ha” (Intervju, AgA).

Hovedsammenslutningenes bruk av avtalebegrepet var stadig vekk gjenstand for korrigeringer fra arbeidsgiversiden. Arbeidsgiveravdelingen oppfattet imidlertid organisasjonenes bruk av avtaleetiketten som veldig bevisst, spesielt fra YS-S. Forhandlingslederen for staten oppfattet også forhandlingene som gjensidig kommunikasjon på mange nivå, samtidig med at det faglig-politiske samarbeidet var tungt inne i bildet:

”Det ville være galt å frata Kartellet den tyngden de har i såne sammenhenger. Hva slags politiske kontakter som har vært gjort forut og underveis i forhandlingene er noe som bare de involverte vet, men at Kartellet er sentrale i å få til noe sånt er helt klart. Det er jo politikk” (Intervju, AgA).

Kartellet ble oppfattet som sentral både for å få satt trygghetsaspektet på dagsorden, at det fikk en bestemt form, og hvilket innhold intensjonserklæringen fikk. I denne sammenheng, men også generelt, ble Kartellet oppfattet som meget tunge i forhold til de andre hovedsammenslutningene. Vurderingen ble satt i sammenheng med styrken deres som hovedsammenslutning, og ut fra det faglig-politiske samarbeidet. Kartellet ble på den måten oppfattet å ha stor påvirkningskraft, men forhandlingslederen opplevde ikke dette som negativt. Kartellet ble derimot vurdert som en seriøs og skikkelig motpart:

”Du føler aldri at de misbruker den makten de har sånn sett. De bruker den. Det er jo jobben deres” (Ibid.).

En av statssekretærene i AAD på denne tiden hadde inntrykk av en arbeidsdeling mellom regjeringen og hovedsammenslutningene. Regjeringen stod for prinsippene, og organisasjonene konkretiserte problemstillingene. Vurderingen var at regjeringen mer eller mindre inviterte til at kravene skulle komme. Regjeringsmiljøet fant ut at omstillingsproblematikken ville bli vanskelig hvis de ikke var offensive. Statssekretæren oppfattet regjeringen dit hen at det rett og slett var et behov for å ha et redskap man kunne bruke for å legitimere, synliggjøre og ufarliggjøre omstillinger. Det måtte omstilling til, og det klarte de ikke hvis organisasjonene gikk i

skyttergravene. Organisasjonene hadde behov for å ha noen knagger for å vite hvor langt det var igjen, og hvor langt de var beredt til å gå.²²⁹

7.3.5 Fase 2 – en oppsummering.

Kravspesifisering som en bestemt form for interesseutvikling, må betraktes som en sentral handlingsrutine for hovedsammenslutningene. Krav som sjanger er blant annet knyttet til interesseartikulering i høringssammenheng, og til de årlige lønnsforhandlinger eller tariffrevisjoner.

YS-S viste til en handlingsrutine for utforming og presentasjon av krav som ble strategisk begrunnet. Generelt var tidspunktet for å fremme organisasjonens krav satt tidligere enn de andre hovedsammenslutningene for på den måten å sette dagsorden. I 1992-oppgjøret dannet dette utgangspunktet for ideen om å alliere seg med politikerne i spørsmålet om å avtafeste at omstilling skulle foregå uten oppsigelser, og samtidig la det være betingelsen fra YS-S for å akseptere et moderat oppgjør. Kravets innhold var også knyttet til sterke normer internt i YS-S. Jobbsikkerhet må tolkes som et grunnleggende element i organisasjonenes arbeid og identitet. Den sentrale etiketten i kravet, ”trygghetsavtale”, hadde i tillegg en historie i organisasjonene på 1990-tallet. I forbindelse med St.meld. nr. 35 (1991-92) uttalte YS-S at effektiviserings- og moderniseringsarbeidet ikke skulle ha som mål å redusere antallet tilsatte i den statlige sektor totalt (jfr.kap.6).

I Kartellet var også kravet i første rekke knyttet til etiketten ”trygghetsavtale”. Kravet hadde en intern historie tilbake til oppgjøret i 1990, og noen av argumentene som lå bak kravet var også uttrykt i sammenheng med St.meld. nr. 35 (1991-92). Kartellet var opptatt av spenningen mellom grensene for effektivitet opp mot arbeidsledighet, og hvor organisasjonen var av den oppfatning at meldingen i for liten grad tok opp problemstillinger vedrørende konflikten mellom effektivitet og trygghet (jfr.kap.6). Kartellets problemdefinisjon var blant annet basert på den utviklingen organisasjonen så i statssektoren, og løsningsdefinisjonen hentet inspirasjon fra lignende ordninger i Sverige og Danmark. Til forskjell fra YS-S hadde man i Kartellet over lengre tid arbeidet med kravet. Dette gjaldt både kravets form, det vil si ved å bruke intensjonserklæring og rammeavtale i syv punkter, og innholdet i dette. Gjennom faste prosedyrer for kravformulering, og handlingsregler for saksorientert utvalgsarbeid hadde Kartellet formulert et ferdig utkast til intensjonserklæring i forkant av selve forhandlingsprosessen.

Faste prosedyrer for alle parter i tariffoppgjørene var formelle og uformelle samtaler seg imellom både før og under forhandlingene. Konklusjonen fra arbeidsgiverens representanter etter slike samtaler, var at hovedsammenslutningene krevde en intensjonserklæring avgitt av regjeringen for å skape grunnlag for trygghet. Det bildet som ble tegnet av hele forhandlingsprosessen pekte mot sterke normer, tradisjoner og handlingsregler for aktuelle roller og forventninger til de ulike partene. Krav og interesseartikulering, dialog og uformelle samtaler fremstod som noen av de sentrale normene i tariffforhandlinger. Disse handlingsreglene var med på å stille krav til partene som handlende aktører. Partenes kapasitet og nettverkstilknytning så ut til å være sentrale betingelser for hvor effektivt, og med hvilken innflytelse aktørene kunne handle.

Behovet og nødvendigheten av dialog er allerede understreket. Ikke minst gjelder dette når hovedsammenslutningene går til brudd i forhandlingene. I 1992 ble det brudd, blant annet forårsaket av at staten ikke ville inngå en trygghetsavtale. I tillegg til selve bruddet var det i forbindelse med intensjonserklæringens formuleringer initiativene fra hovedsammenslutningene var klare. Kartellet formulerte sitt innspill i forkant, og YS-S formulerte sitt under selve forhandlingsprosessen. Initiativene baserte seg imidlertid på to helt forskjellige allianser og nettverk. YS-S formidlet sitt forslag med spørsmål om hovedsammenslutningene ville bygge videre i fellesskap. Altså en allianse mellom arbeidstakerorganisasjonene. Kartellets på sin side refererte i klare ordelag til det faglig-politiske samarbeidet når de skulle forklare hvorfor forhandlingsresultatet knyttet til trygghetsaspektet ble som det ble. Andre sentrale personer i både hovedsammenslutningene og departementet bekreftet inntrykket av at den form og tildels det innhold intensjonserklæringen fikk, og ikke minst tidspunktet for når den kom, i stor grad var et resultat av det faglig-politiske samarbeidet mellom Arbeiderpartiet, regjeringen, LO og Kartellet. Kravet fra hovedsammenslutningene kunne også oppfattes som en respons på invitasjon fra regjeringen.

Ved å sammenlikne forslagene til formuleringer fra Kartellet og YS-S med den som kom fra regjeringen, ble det uten tvil hentet mange sentrale formuleringer fra Kartellets forslag. Punkt for punkt tok forslaget opp de punktene som skulle danne utgangspunktet for arbeidet med selve retningslinjene. Uttalelsene fra Kartell-lederen, samt Kartellets tidshorison for utvikling av trygghetskravet, kan også tolkes som at ideen om trygghetsavtale og senere formuleringene i intensjonserklæringen hadde

vært tema på faste møter mellom LO, Kartellet, Arbeiderpartiet og regjeringen som et ledd i det faglig-politiske samarbeidet. Felleserklæringen fra YS-S hadde noen av de samme formuleringene som Kartellet formulerte på et tidligere tidspunkt, og ivaretok i stor grad de samme sentrale poengene. Kartellets ”verdireferanser” var imidlertid fraværende i forslaget fra YS-S, men tilstede i intensjonserklæringen fra regjeringen. Det er imidlertid viktig å presisere at forhandlingslederen i staten både viste til det interne arbeidet med intensjonserklæringen i arbeidsgiveravdelingen under forhandlingene, og til sondering omkring innholdet i intensjonserklæringen mellom partene som viktige faktorer i prosessen.

7.4 Fase 3: Utvalgsarbeidet og utformingen av retningslinjene.

De sentrale spørsmålene som danner utgangspunktet for denne delen av casestudien er i hvilken grad hovedsammenslutningene hadde evne, vilje og mulighet til å delta og påvirke. I hvilken grad reguleringsmåter og partenes institusjonelle identitet la føringer på utformingen, og hvordan spenningsforholdet mellom reguleringsmåtene og de definerte kategoriene ”avtale” og ”retningslinjer” kom til uttrykk i denne delen av prosessen? Dette innebærer også et fokus på organiseringen og styringen av prosessen.

7.4.1 Prosessen.

Arbeidet med utformingen av de sentrale retningslinjene for omstillingsarbeidet i statlig sektor ble ikke igangsatt umiddelbart etter tariffoppgjøret. I slutten av september 1992 sendte Arbeids- og administrasjonsdepartementet et brev til hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag, med innkalling til det første møte i utvalget. Utvalget var et resultat av at staten ”i samråd med hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag” skulle utforme retningslinjene.

Forberedelsene var påbegynt i første halvdel av september, hvor noen sentrale personer i AgA laget en tidsplan og et arbeidsopplegg. Det ble foreslått at arbeidet ble organisert med et utvalg, sammensatt av tre representanter fra Arbeidsgiveravdelingen, og en fra hver av hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag. Dessuten ble det foreslått å sette sammen en arbeidsgruppe på arbeidsgiversiden til å arbeide med retningslinjene. Konkret personsammensetning fra alle involverte parter i både utvalg og arbeidsgruppe ble også foreslått i denne sammenheng. Styringen av prosessen var et eget punkt i notatet hvor arbeidsopplegget ble foreslått:

”Retningslinjene skal utarbeides i samråd [understreking i originalen] med hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag. Gruppen oppfatter dette slik at utformingen av retningslinjene ikke er et forhandlingstema, men et samarbeid [s.o.] mellom AAD og organisasjonene. Det vil til syvende og sist være departementet som tar avgjørelsene her. Rammen for det arbeidet som utvalget og arbeidsgruppen skal gjøre finnes i hovedtariffavtalen pkt.1.7.5. Statsråden holdes orientert om fremdriften i arbeidet” (internt notat, 01.10.92).

Videre om selve arbeidsopplegget stod det:

”Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i intensjonserklæringen og hovedsammenslutningenes (særlig Kartellets og YS-S’) krav ved hovedtariffoppgjøret. Vårt (arbeidsgivers) utgangspunkt må være å gjøre retningslinjene virkemiddelorientert [understreking i originalen], med utgangspunkt i omplassering og/eller omskolering av personell, evt. tiltak for å stimulere til fratreden før oppnådd pensjonsalder. ‘Overtallighet, omskolering og pensjon’ vil kunne tjene som stikkord her” (Ibid.).

Prosessen var nå politisk klarert, og i oktober satte AgA opp et notat hvor sammensetning av arbeidsgruppen og utvalget ble endelig avklart. Arbeidsgruppen bestod av fire representanter fra AAD, to fra Finansdepartementet, to fra Samferdselsdepartementet og en fra Forsvarsdepartementet. Arbeidsgruppen ble sammensatt ut fra hensynet til at Finansdepartementets godkjenning av virkemidlene ville være helt avgjørende, og at de antatt største brukerne skulle være representert.²³⁰ Det ble presisert at utformingen av retningslinjene ikke var noen forhandlingssak. Fordi det var de lokale arbeidsgivere og de lokale organisasjoner som skulle bruke retningslinjene i det praktiske omstillingsarbeidet var det viktig at man søkte å få organisasjonenes aksept for de virkemidler departementet ville foreslå for omstillingsarbeidet.²³¹

YS-S ble under tiden utålmodige, og sendte mot slutten av september 1992 et brev til statsministeren og statsråden i AAD, med gjenpart til samtlige øvrige ministre i fagdepartementene. Brevet fra YS-S viste til regjeringens intensjonserklæring, og fremmet samtidig sin tolkning hvor oppsigelser ikke skulle være en del av omstillings- og fornyelsesarbeidet i staten. En betingelse for tilslutning fra YS-S sin side var at regjeringen aktivt fulgte opp intensjonserklæringen om omstilling under trygghet i statlige virksomheter under fagdepartementene. YS-S ba om at intensjonserklæringen ble gjort kjent i samtlige statlige virksomheter. Dette måtte sees i sammenheng med Kleppe-utvalgets innstilling om sysselsetting som ble avgitt i etterkant av at tariffrevisjonen ble avsluttet.²³²

De første møtene i arbeidsgruppen og samrådningsutvalget ble holdt i første halvdel av oktober. Etter en runde internt i statlig sektor, hvor AAD fikk oversikt over ulike tiltak ved omstilling, ble det laget en grunnleggende disposisjon til retningslinjene. I slutten av oktober holdt hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag et eget møte og samordnet sine synspunkter. Disse ble presentert for AgA og ble vurdert sammen med høringsuttalelsene fra fagdepartementer og etater. Mot slutten av november ble siste møte i utvalget avviklet. Den interne arbeidsgruppen avholdt også møter i perioden oktober og november 1992. Disse møtene ble avviklet i forkant av utvalgsmøtene, og alle møtedeltakerne fikk fortløpende til vurdering de forskjellige utkast til retningslinjer ettersom de ble utarbeidet eller endret. Den 30. november var utkastet til retningslinjer klart fra arbeidsgruppens side, og ble lagt fram for Statens Personaldirektør.²³³

I arbeidsgruppen arbeidet de i forhold til den disposisjonen over virkemidler og forslag til tiltak som var formulert. Punkt for punkt ble forslagene gjennomgått, og de fleste av punktene ble diskutert på bakgrunn av relativt omfattende forarbeider. Forarbeider av relativt teknisk, og i stor grad juridisk karakter. Noe av forarbeidene bestod også av turer til Sverige med delegasjoner og statsråder, for å bli orientert om den trygghetsavtalen som var kommet i stand der.

Medbestemmelse var et av de virkemidlene som skapte størst ”utrygghet” i arbeidsgruppen. Diskusjonen gikk blant annet på hvor forpliktende formuleringene vedrørende punktet om medbestemmelse i planlegging og gjennomføring av omstillinger skulle være. Det ble uttalt at man klart burde si at medbestemmelse ikke skulle gjelde ved politiske beslutninger. Det ble også antydnet at det var bedre med deltakelse fra organisasjonene i referansegrupper enn i styringsgrupper. Fra AgA sin side ble det understreket at man måtte ha noe mer enn en ”slapp henvisning til Hovedavtalens § 2 nr.5”. Det ble også sagt at man burde understreke viktigheten av ”det som skulle stå i Trygghetsavtalen”. Avtalebegrepet ble brukt ved flere anledninger. Et viktig prinsipp, og noe nytt i forhold til Hovedavtalen, var at alle måtte komme med i omstillingsprosesser på et tidlig tidspunkt.²³⁴

I et notat ble det foreslått et opplegg for siste møte i arbeidsgruppen. Det ble lagt opp til at det enkelte medlem i gruppen, ut fra sine respektive ansvarsområder, foretok den endelige utformingen av virkemidler og tiltak. På den måten skulle retningslinjene få den form og det innhold de skulle ha i arbeidsgruppens forslag til

statsråden. Organisasjonenes deltakelse og innvirkning ble gitt følgende rammebetingelser:

”Organisasjonene har presentert sine synspunkter i et felles notat til møtet i utvalget 06.november-92. Eventuelle endringer på bakgrunn av dette notatet må vurderes og innarbeides i det endelige utkastet” (Internt notat, AAD/AgA, 20.11.92)

Et krav fra organisasjonene som tidlig ble akseptert var at intensjonserklæringen ble tatt inn i sin helhet som første del av retningslinjene.

I et møtoreferat fra arbeidsgruppen ble det understreket at organisasjonene på sin side var mest interessert i omplassering, stimuleringsiltak for frivillig fratreden og kompetanseutvikling / videreutdanning/omskoling.²³⁵ I det siste utvalgsmøte ble det vist til at 5 av punktene var klare. Det kom ikke til uttrykk noen uenighet på vesentlige punkter slik møtet ble referert, men mer fokus på enkeltformuleringer og behov for enkelte presiseringer. En av møtedeltakerne understreket at utkastet var retningslinjer og ikke avtale. En av AgA's representanter repliserte at

”[...] hvis organisasjonene er enige i retningslinjene så skrives det og hvis ikke, skrives ingenting om det” (referat utvalgsmøte 20.11.92).

7.4.2 Aktørenes organisering, kapabilitet, vurdering og argumenter.

YS-S vurderte situasjonen etter forhandlingene som at AAD hadde det egentlige initiativet. Det viktigste for YS-S var at de oppfattet intensjonserklæringen som en garanti for at det skulle være færrest mulig oppsigelser. Resten av retningslinjene ble oppfattet som greit, fordi

”[...] vi må jo innrømme at det er ikke lett for Regjeringen å gå på Stortinget å si at nå har vi inngått en avtale som hindrer at Stortinget kan opprette og inndra stillinger. Det går jo bare ikke an” (intervju, YS-S).

I realiteten måtte derfor YS-S akseptere at retningslinjene i stor grad ble utformet av AAD. YS-S var mest opptatt av at de måtte skaffe til veie et verktøy utover Hovedavtalen. Utviklingen av Hovedavtalen hadde etter YS-S sin mening gått på nedbygging av avtaleverket og problemer med å praktisere det. Det hadde ikke vært noe egnet verktøy i omstillingssammenheng. Verken de tillitsvalgte eller Hovedavtalen hadde noe status på departementsnivå, fordi det var definert som et politisk område. YS-S mente at de måtte få et verktøy som kunne få et grep om det som skjedde på det politiske nivået, i departementene. Retningslinjene og intensjonserklæringen gjorde det mulig å være pådriver og delta mer aktivt uansett

utformingen av de. Forutsetningene lå i intensjonserklæringen. Problemet var ikke innholdet i selve retningslinjene, men å få departementene og virksomhetene til å følge opp.²³⁶

Når det gjaldt medbestemmelse i planlegging og gjennomføring av omstillinger var YS-S av den oppfatning at dersom Hovedavtalen ble praktisert etter intensjonene, ville den gi tilstrekkelig medbestemmelse ved omorganisering og omstilling. Det ville derfor ikke være nødvendig å gi utfyllende eller supplerende regler. Når det gjaldt YS-S sin holdning til retningslinjene ga organisasjonen uttrykk for at de gjerne hadde sett at retningslinjene hadde gått lenger i å skape stillingstrygghet ved omstillinger. YS-S sine argumenter knyttet seg her mer spesifikt til trygghetsaspektet og arbeidet med de sentrale personalpolitiske retningslinjene. Det var nå etablert et arrangement som koblet omstilling, muligheter for å delta i alle fora hvor omstilling ville bli behandlet, og stillingstrygghet. YS-S mente at dette ville føre til at de kunne bli en aktiv pådriver til omstilling. YS-S var imidlertid meget klare på at omstillinger i staten totalt sett ikke måtte føre til færre arbeidsplasser, og at oppsigelser var et uegnet virkemiddel som ledd i omstillinger og fornyelse. På bakgrunn av dette ga YS-S uttrykk for at retningslinjene burde ha gått lenger i å skape stillingstrygghet ved omstillinger.²³⁷

Internt i Kartellet ble dette først behandlet i forbindelse med administrasjonsmøter. I sin første tilbakemelding skrev Kartellets representant i samrådningsutvalget at AAD i første møte hadde presisert at retningslinjene skulle drøftes med partene. Departementet hadde likevel lagt stor vekt på å komme frem til retningslinjer som partene var enige om. De hadde oppfordret organisasjonene til å samordne seg, noe representanten antok det ikke var prinsipielle motforestillinger til. Ut fra mandatet ønsket representanten tilbakemelding fra de som deltok i lønnsforhandlingene. Utover i oktober 1992 ble problemstillingen avtale kontra retningslinjer diskutert. I de tidlige forberedelsene til arbeidet i utvalget ble det utarbeidet en omfattende kravrekke, delvis med utgangspunkt i kravene på dette området til tariffoppgjøret. Kartellet måtte ta stilling til om de skulle kreve en sentral avtale, andre reguleringsformer, eller

²³⁶”Den siste og verste muligheten - og som AAD ønsker - er sentrale retningslinjer. Disse må nødvendigvis bli basert på virksomhetenes godvilje og muligheter økonomisk” (internt notat, 14.10.92).

Oppfatningen var at arbeidstakerorganisasjonene ville stå langt svakere så lenge det var snakk om retningslinjer. Representanten ba om å få tilbakemeldinger på hvilken holdning som skulle framføres i forhold til retningslinje/avtale. Tilsvaret fra lederen i Kartellet var:

”Det er retningslinjer det er snakk om. Under vårens tariffoppgjør stod vi på ‘avtale’, men måtte akseptere retningslinjer. Poenget er imidlertid hva som blir stående i disse retningslinjene, og her er det muligheter. Kan ikke se noen god grunn til at AAD skal pukke på sin styringsrett i utformingen. Gjør de det får vi ta en brei vurdering av videre utvikling” (internt notat, udatert).

Arbeidet med retningslinjene ble i fortsettelsen oppfattet som så viktig at Kartellets arbeidsutvalg vedtok å reopnevne Strategigruppen.²³⁸ Det ble avholdt to møter i november som hadde retningslinjene på dagsorden. Referatet fra det første møtet bekrefter inntrykket fra andre arenaer dette var oppe til debatt. Diskusjonene, og de punktene man ba om synspunkter på, var av relativt teknisk karakter.

Selve utvalgsarbeidet ble tolket som et omfattende arbeid, med drøftinger under tidspress. Kartellets utgangspunkt, at retningslinjene skulle få et så avtaleliggende preg som mulig, ble ganske snart forlatt:

”Realiteten var at de måtte utforme tiltak som arbeidsgiver skulle bruke.. I og med at det ikke ble en avtale i juridisk forstand, men en slags intensjonsformulering, var det jo lett å gi seg. Det måtte vi bare gjøre, der rår makten” (intervju, utvalgsrepr/Kartellet).

Stemningen på utvalgsmøtene ble tolket som positiv. Det var en god tone, og alle møtorepresentantene hadde felles mål. Resultatet ble en tiltakspakke ”som Regjeringen har sagt at det skal de prøve å få til” (Ibid.). YS-S bekreftet denne tolkningen av utvalgsarbeidet:

”Organisasjonene har koordinert sine innspill og synspunkter. Det er i det alt vesentlige enighet om utformingen av retningslinjene” (YS-S’ veiledningshefte om omstilling m.m.).

I Kartellet reagerte man på at prosessen ble forsinket når det begynte å nærme seg årsskiftet 1992-1993. Da Kartellet purret på utvalgslederen fra AAD, var svaret at Statsministerens kontor hadde bedt om at Finansdepartementet v/finansministeren skulle se på retningslinjene før videre behandling. Noe av problemet var at dersom Stortinget skulle behandle spørsmålet om førtidspensjon i forbindelse med retningslinjene, kunne det bli ytterligere forsinkelser. I et internt notat reagerte også Kartellets representant i utvalget på at AAD hadde endret innholdet i retningslinjene

på to sentrale punkter uten å kontakte organisasjonen. Kartellet visste dermed ikke hvordan retningslinjene som var sendt Finansdepartementet så ut, og de oppfattet også dette departementet som siste instans før retningslinjene gikk til Statsministerens kontor.²³⁹

Generelt betraktet Kartellet forsøkene på, og debatten om omstilling som en omvei til privatisering. Trusselen om nedbemanning, og den utryggheten som fulgte, førte til et krav om en trygghetsavtale. Det som i tillegg forsterket kravet var en oppfatning av at lov- og avtaleverket i seg selv, men også bruken av det, ikke var godt nok i forbindelse med omorganiseringsprosessene. Kartellet ga ut et eget temahefte om omstilling i trygghet, og fra dette hentes organisasjonens mer spesifikke vurderinger.

Retningslinjene inneholdt etter Kartellets mening en del viktige kjøreregler for hvordan virksomheter skulle håndtere de personalmessige sidene ved omorganiseringer. Mange fallgruver ble etter Kartellets mening også tettet. Budsjettmessige hensyn var fortsatt begrensende, det vil si at virksomhetene hadde varierende økonomisk handlingsrom for hvordan de kunne håndtere nevnte situasjoner. Medbestemmelsen ved omorganiseringer ble konsentrert og klargjort. Kartellets oppfatning var at det ble lagt vekt på helhetsbetraktninger og samordning. Videre het det i Kartellets vurdering:

”Retningslinjene fokuserer på det psykososiale arbeidsmiljøet ved å peke på at tidlig og riktig informasjon til alle tilsatte er viktig for å lykkes. Erfaring er fra store omstillinger viser at usikkerhet rundt egen framtid påvirker resultatet negativt” (Temahefte, Omstilling i trygghet s. 17).

For Kartellet var det også viktig at overtallighetsproblemet i større grad ble betraktet som statens problem, og ikke bare virksomhetenes problem. Dette helhetssynet skulle;

”[...] ivaretas gjennom omstillingsenhetens kobling av virksomheter og ved en kraftig begrensning i mulighetene for å kunngjøre og tilsette utenfor det statlige arbeidsmarkedet. De tilsatte får tilgang til et stort statlig arbeidsmarked uten å være overtallige” (Ibid., s. 17).

Medbestemmelse, helhet og samordning var igjen sentrale begreper og prinsipper for Kartellets ideer og argumenter knyttet til organiseringen av omstillingen i offentlig sektor. Kartellet var meget klar på nødvendigheten av å få integrert arbeidsmarkedspolitik, forvaltningspolitikk og medbestemmelsesordningen. Etter Kartellets mening hadde partene lyktes med dette ved at disse områdene var knyttet

til felles ”kjøreregler”, hvor fokuset ble satt på statens forpliktelser som arbeidsgiver og det enkelte arbeidsmiljø i utsatte virksomheter.

AF hadde ikke noen fremtredende offisielle oppfatninger av prosessen rundt omstilling under trygghet.²⁴⁰ AF sine representanter i arbeidet med de sentrale retningslinjene vektla imidlertid to forhold i etterkant. At det ikke var vanskelig for partene å komme fram til enighet i det alt vesentlige i utformingen av retningslinjene, og at AFs tolkning i ettertid var at det ble mer ”omstilling” enn ”trygghet”. Kort og presist en kommentar som gikk i retning av noen av de samme vurderingene de andre hovedsammenslutningene trakk frem.

Som representantene fra AAD tolket utgangspunktet for drøftingene i samrådningsutvalget var det viktig å ha styringsrett på trygghetsspørsmålet. Det var ikke ønskelig med en avtale som kunne legge bindinger på omstillinger. Utformingen av retningslinjene skulle ikke være en forhandlingssituasjon, men retningslinjene skulle utvikles i samråd med og i samforstand med organisasjonene. Organisasjonene skulle ikke ha noen vetorett, eller ha muligheten til å sette ned foten. Det disse representantene tolket som sentralt for organisasjonene var blant annet den symbolske, eller den språklige, siden ved prosessen. Språklige trygghetserklæringer ble oppfattet som viktige for organisasjonene i seg selv. Ikke minst ut fra forventningen om at organisasjonene ville være spesielt aktive hvis dette delvis skulle erstatte tradisjonelle krav om lønns- og arbeidsvilkår. Organisasjonene la seg etter departementet sine representanter sin mening isteden ”merkelig flate”. Uttalelsen følges opp videre:

”Jeg vil jo ikke si at de er uinteressert, men dersom utgangspunktet var at nå setter vi oss ned å diskuterer disse spørsmålene, så er de ikke på hugget” (Intervju, AAD/AD, AgA).

I begynnelsen av desember ble retningslinjene lagt frem for statsråden i AAD via departementsråden. I notatet til statsråden pekte personaldirektøren på at utkastet burde sendes Finansdepartementet (FIN) til høring, men ikke til de øvrige fagdepartementene. Dette ble begrunnet med at dersom alle fagdepartement skulle høres, ville hovedsammenslutningene også måtte foreta høring, noe som ville forsinke ferdigstillingen av retningslinjene. Dette fikk sin tilslutning av både departementsråd og statsråd.²⁴¹ Den byråkratiske og politiske klareringen av retningslinjene virket relativt uproblematisk, men det skulle ta enda noen uker og måneder før retningslinjene fikk sin endelige avklaring. I perioden desember 1992 til januar 1993

var det hovedsaklig ulike reaksjoner fra Finansdepartementet som gjorde at prosessen strakk ut i tid. Det var særlig ulike forhold vedrørende punktet om førtidspensjonering i retningslinjene som skapte problemer. Flere telefakser ble oversendt mellom AAD og FIN om problematikken. Hovedsammenslutningene fikk oversendt de nye utkastene underhånden. Finansdepartementet ga i sine tilbakemeldinger klart uttrykk for at nye utkast til retningslinjer skulle forelegges departementet før det gikk videre til regjeringen. Den 18. januar gikk det endelige utkastet til statsråden, som var rettet opp i samsvar med FIN's merknader.²⁴²

I denne siste delen av prosessen var hovedsammenslutningene inne i bildet ved to anledninger. I midten av desember sendte YS-S, på vegne av alle organisasjonene, en telefaks til AgA med forslag til mindre endringer i innledningen til retningslinjene. Dette fant AgA uproblematisk og det ble innarbeidet. Den 13. januar sendte Kartellet en telefaks med etterfølgende brev til AAD, og ga uttrykk for misnøye med at retningslinjene ennå ikke var satt i verk.

Utfallet av prosessen var ikke noen stor overraskelse. En sentral person i AgA under prosessen sa følgende om sammenhengen mellom intensjonserklæringen og retningslinjene:

”Retningslinjene var ut fra min helt bestemte mening en direkte konsekvens av intensjonserklæringen, og bygger helt konkret på Regjeringens intensjonserklæring” (intervju, Aga).

Retningslinjene formidlet også noe mer enn at man var villig til å gå gjennom en forpliktende ramme og regelverk, og etablere spilleregler som ble kjent. Statssekretæren uttrykte også at ingen av retningslinjene ble skrevet ut og konkretisert før man var sikker på at det politiske liv kunne leve med det, og at det var det man ville ha.²⁴³

7.4.3 Fase 3 – en oppsummering.

I oppsummeringen vil de tre dimensjonene knyttet til styring av prosessen, meningsskaping i prosessen, og identifisering av handlende aktører i prosessen være det organiserende prinsipp for framstillingen.

Det var arbeidsgiveravdelingen i AAD som skulle stå for den praktiske gjennomføringen av prosessen for utformingen av retningslinjene for omstillingsarbeidet i staten. I forarbeidet til, og i gjennomføringen av prosessen, uttrykte AgA klare styringsambisjoner. Styring var da også et eget tema i avdelingens

forberedelser. Det sentrale poenget var at utformingen av retningslinjene skulle være et resultat av samråd og samarbeid, ikke forhandlinger. Det var departementet som skulle ta avgjørelsene, men det var imidlertid viktig å få hovedsammenslutningenes aksept. AgA begrunnet dette med at aksept ville være en sentral betingelse for iverksetting.

Hovedsammenslutningene uttrykte forventninger til at styringsretten ikke måtte dominere, og mente i ettertid at prosessen var preget av enighet. Dialog og samarbeid kommer også fram som sentrale normer og handlingsregler i referatene fra utvalgsmøtene. Selv om forholdet mellom styringsrett og medbestemmelse ble problematisert i den interne arbeidsgruppen, satte AgA's representanter "ned foten" og understreket viktigheten av at normen om medbestemmelse måtte fremheves og videreutvikles i forhold til Hovedavtalen.

Organiseringen av prosessen, og sammensetningen av den interne arbeidsgruppen og partssammensatte utvalget ble bestemt i AAD. Styringsretten på det partssammensatte utvalget var i følge de uformelle reglene bare en formalitet, fordi partene hadde tradisjon for å peke ut sine egne representanter. I sammensetningen av den interne arbeidsgruppen var imidlertid AAD underlagt mange føringer. Denne gruppen førte til at det kom "eksterne" aktører inn på arenaen, og det ble eksplisitt uttalt at Finansdepartementets representasjon var avgjørende for godkjenning av virkemidlene. Dette med virkemidler var en presisering som AAD foretok, men uttalte samtidig at både intensjonserklæring og hovedsammenslutningenes krav skulle danne utgangspunktet for arbeidet med utformingen av retningslinjene. Rekkefølgen og arbeidsdelingen mellom arbeidsgruppe og utvalg ble imidlertid bestemt i departementet. I prinsippet ble retningslinjene formulert i arbeidsgruppen, som utvalget senere tok stilling til. Arbeidsdelingen var også et resultat av at store deler av forarbeidene til retningslinjene i departementet ble av relativt teknisk og juridisk karakter.

Styring er handling, men i tilknytning til spørsmålet om handlende aktører vil hovedsammenslutningenes vilje, evne og muligheter til påvirkning og innflytelse være et særlig utgangspunkt. I tillegg kommer spesielt Finansdepartementets rolle i prosessen. I all hovedsak bekrefter gjennomgangen av denne prosessen tidligere observasjoner av de ulike hovedsammenslutningene. Det var store variasjoner mellom de, og betydningen av intern kapasitet og ressurser var viktig. Viktig både for den

interne håndteringen av trygghetssaken spesielt, og oppmerksomhet knyttet til forvaltningspolitiske spørsmål generelt (jfr.kap.5 og 6; Jacobsen 1996).

YS-S brukte "brevet" som formidlingsform og handlingsrutine når organisasjonen tidlig i prosessen ville presisere sin tolkning av intensjonserklæringens "intensjon", at oppsigelser ikke måtte være en del av omstillingsarbeidet. Brevet inneholdt også en "trussel", at YS-S tilslutning var betinget av regjeringens aktive oppfølging av intensjonserklæringen. Intensjonserklæringens sentrale betydning kom igjen til uttrykk idet hovedsammenslutningenes mest markante krav i utformingsprosessen var at den ble tatt inn som helhet som første del av retningslinjene. Dette kravet fikk hovedsammenslutningene gjennomslag for, og dette får senere avgjørende betydning for hovedsammenslutningenes tolkninger av retningslinjene. AgA's representanter i utformingsprosessen bekreftet også at intensjonserklæringen var det helt sentrale for organisasjonene å få på plass. Hovedsammenslutningene oppfattet ikke selve innholdet i retningslinjene som det viktigste, og var derfor mer reaktive enn det departementet forventet.

Internt holdt Kartellet oppmerksomheten oppe også i denne prosessen ved saksorientert utvalgsorganisering. Ressurser og kompetanse ble samlet i strategigruppa vedrørende effektivisering og omorganisering i Staten.

Både Kartellet og YS-S reagerte sterkt når prosessen trakk ut i tid. Ikke minst fordi Finansdepartementet mot slutten av prosessen så ut til å "overstyre" den endelige utformingen av noen sentrale punkter. Parallelt endret AgA prosedyrene, eller reguleringsmåten, fra "gråsonen" mellom styring og samråd til ensidig administrativ styringsrett. Spesielt i forbindelse med punktet om førtidspensjonering var Finansdepartementets vurderinger helt avgjørende. Punktet hadde med Finansdepartementet sitt kompetanseområde og gjøre, men like viktig var å holde seg innenfor rammer som gjorde stortingsbehandling unødvendig. Finansdepartementet ble derfor den instans som skulle forestå den siste godkjenning av retningslinjene før de ble politisk behandlet i regjeringen.

AF var den av hovedsammenslutningene som var minst opptatt av trygghetsspørsmålet, både i form av ressurser og oppmerksomhet. Observasjonen bekrefter det generelle bildet av AF sin passive og reaktive oppmerksomhet og respons på den policyorienterte forvaltningspolitikken (Jacobsen 1996; jfr. kap. 4 og 5).

AAD oppfattet det som viktig at de hadde styringsrett på trygghetsspørsmålet. Selv om det var mange begrensninger på hvordan dette kom til uttrykk i praksis, var hovedsammenslutningene i ettertid relativt enige om at departementet satt med mye av initiativet i selve utformingen av retningslinjene. Retningslinjer kontra avtale som reguleringsmåte ble den suverene vinner i definisjonskampen over hva utformingsprosessen skulle ta sikte på. Det var imidlertid tre aspekter ved prosessen som ble viktige ut fra et definisjons- og meningsskapingsperspektiv. For det første definisjonen av hva saken dreide seg om, forpliktende avtale eller uforpliktende retningslinjer. For det andre hvilke prosedyrer, eller reguleringsmåte, som var aktuell for utformingsprosessen. For det tredje tolkningen av resultatet, hvor skillet igjen gikk mellom avtaleaspektet og virkemiddelaspektet ved retningslinjenes totale innhold.

For YS-S var det helt klart at prosessen skulle dreie seg om å utforme retningslinjer. Organisasjonen viste til prinsipielle handlingsregler knyttet til kompetansefordelingen mellom regjering, Storting og hovedsammenslutningene. I forlengelsen av dette viste YS-S til styringsretten for AAD som den sentrale reguleringsmåte og prosedyre for utformingsprosessen. Internt i Kartellet var forløpet av forberedelsene til utformingsprosessen preget av regler knyttet til kravformulering og forhandlinger. Kartellet satte inn ressurser på å stille med ferdig definerte krav og interesseformuleringer forut for selve utformingen. Et av Kartellets utgangspunkt var at selve konseptet for, eller definisjonen av hva dette skulle dreie seg om, var et forhandlingstema. Internt i organisasjonen, og i møte med utvalgsarbeidet, ble imidlertid retningslinjer gitt som den sentrale etikett. Kartellets sentrale preferanse, at retningslinjene skulle få et så avtaleliggende preg som mulig, måtte imidlertid forlates og endres. Dermed var det en rent rutinemessig tilpassning til den korrekte reguleringsmåte og handlingsregel, samråd innenfor rammen av styringsrett. De aktive hovedsammenslutningene viste altså eksplisitt til bestemte typer handlingsregler og roller i en bestemt situasjon.

Både YS-S og Kartellet skilte mellom intensjonserklæringen og retningslinjene når etiketter, definisjoner og tolkninger av sakens kjerne og resultat skulle formuleres. For YS-S var intensjonserklæringen en politisk garanti, eller en avtale, for færrest mulig oppsigelser og mulighet for medbestemmelse i omstillingsprosesser. Retningslinjene ble først og fremst definert som et verktøy for økt mulighet til påvirkning og medbestemmelse i omstillingssammenheng. Det nye

var et arrangement som koblet omstillingsprosesser og stillingstrygghet. Det detaljerte innholdet i retningslinjene ble dermed ikke så viktig.

Kartellet uttalte i forbindelse med forhandlingene at det først og fremst var de politiske intensjonene og etikettene i intensjonserklæringen som ble knyttet til en avtaletolkning. Organisasjonen oppfattet selve retningslinjene som et felles regelverk for staten og hovedsammenslutningene i omstillingssammenheng. Den nye ordningen ble forankret i en blanding av sosialdemokratiske verdireferanser og henvisning til sentrale verdier i det partsorganiserte feltet. Det sentrale var at flere hensyn ble ivaretatt, blant annet medbestemmelse, helhet og samordning. Det nye var at partene hadde fått koblet ideen om staten som et internt arbeidsmarked med forvaltningspolitikk og medbestemmelse.

Hovedsammenslutningenes prioritering av intensjonserklæringen bekreftes også ut fra at kravet om at den skulle inn i sin helhet i retningslinjene, og ut fra den tolkning AAD sine representanter hadde av organisasjonenes rolle i utformingsprosessen. De språklige erklæringene, eller symbolske etikettene ble oppfattet som det helt avgjørende.

Hovedsammenslutningenes definisjon av intensjonserklæringen som en ”politisk kontrakt” i gråsonen mellom forpliktende avtale og uforpliktende retningslinjer var altså basert på de politiske forpliktelsene i erklæringen, og mindre i enkeltvirksomheters evne og vilje til å iverksette det nye rammeverket.

7.5 Videreføring og utvikling over tid

Det første kapittelavsnittet i denne siste empiriske delen vektlegger de sentrale aktørenes vurderinger av retningslinjenes videreføring, status og betydning fram mot slutten av 1990-tallet. Det andre kapittelavsnittet er en empirisk epilog om utviklingen ut over på 2000-tallet.

7.5.1 Mot 2000-tallet.

I en gjennomgang av tariffpolitikken for første halvdel av 1990-årene mente lederen av Kartellet at den stort sett var preget av tre forhold: Nytt lønnsystem i 1991, intensjonserklæringen om trygghet under omstilling i 1992, og at det mot midten av 1990-tallet var noen av de beste oppgjørene etter krigen rent økonomisk sett. Kartellederen mente det mest oppsiktsvekkende med oppgjøret i 1992 var at de sendte ut et forslag til tariffavtale til uravstemning som ikke inneholdt lønnstillegg i det hele

tatt. Medlemmene prioriterte jobbtrygghet, og tariffavtalen fikk betydelig flertall.

Kartellederen hevdet også at ”avtalen” fikk stor betydning:

”Kun et fåtall har mistet jobben. Det betyr ikke at veldig mange folk har fått mange sterke belastninger. Avtalen har også hatt betydning på det punktet fordi i tillegg til intensjonen at ingen skal sies opp, så ligger det også mange intensjoner om hvordan man skal ha hjelp under omstilling gjennom opplæring og nye jobber osv.. Så den har vært verdifull. Den vil også være verdifull framover, men jeg vil tro den særdeles har vært verdifull i de åra vi har hatt den” (intervju, Kartellet).

Etter YS-S sin mening tok det et par år før de ulike statlige virksomhetene fikk noe særlig grep om retningslinjene, men at YS-S etter den tid i stor grad var fornøyd med praksis. I forhold til trygghetsaspektet fortsatte YS-S å arbeide på litt ulike måter. For det første valgte de muligheten for å jobbe politisk med flere former for tiltak etter utformingen av retningslinjene, med utgangspunkt i intensjonserklæringen. Denne strategien ble oppfattet som viktigere enn selve utformingen av retningslinjene. YS-S opprettholdt også en konstant ”ordkrig” i forhold til myndighetene. De brukte konsekvent begrepet trygghetsavtale, og viste til romslige formuleringer i retningslinjene som stresset og ”styrte” byråkratenes personalpolitiske dagsorden.²⁴⁴

I sine tolkninger av betydningen av intensjonserklæringen og retningslinjene i ettertid, sa sentrale personer i AgA følgende:

”[...] organisasjonene har aldri opplevd denne erklæringen som en erklæring, men som en avtale. Alle organisasjonene omtaler dette som en trygghetsavtale i alle sammenhenger. Jeg kan forstå at de oppfatter det slik, at det på en måte er blitt tariffbestemt fordi det kom i forbindelse med tariffoppgjøret. I og med at denne erklæringen er gjentatt, eller at de to etterfølgende oppgjør viser at erklæringen står ved lag, så kan en rett og slett begynne å lure på om det er en klar forutsetning og premiss for forhandlingene” (Intervju, AAD/ AgA).

Hele trygghetsaspektet kunne på denne måten altså tolkes som en tarifforutsetning. Ikke minst ut fra AgA’s erfaringer med at tariffavtalen ikke bare bestod av den skrevne teksten, men også de klare forutsetningene rundt. Dette betydde imidlertid ikke at regjeringen ikke kunne trekke intensjonserklæringen eller endre den. Innholdet i erklæringen eller retningslinjene skulle ikke forhandles om, og ble dermed ikke partsavhengig.²⁴⁵

I forkant av tariffoppgjøret i 1992, og i etterkant av utformingen av retningslinjene solgte hovedsammenslutningene det hele som en avtale.²⁴⁶ En stor utfordring var å mobilisere til kamp om trygghet kontra lønn på den ene side, og få aksept for opplegget slik det til slutt ble på den andre siden.

YS-S sine representanter presiserte i intervju at ”omskolering” av egne medlemmer fra bare lønnsfokus til også trygghet var en omfattende jobb. Spesielt YS-S og Kartellet hadde under hele prosessen store konferanse-, skolerings-, og debattopplegg knyttet til trygghetsavtalen. I tiden etterpå, ikke minst før tariffoppgjøret i 1994 hadde de blant annet konferanser med trygghet på dagsorden. I 1993 utgav YS-S flere versjoner av et veiledningshefte om omstilling og større endringer i statlige virksomheter. Innholdet fokuserte bredt på omstilling, omorganisering og fornyelse. Alt fra sentrale begrep, statens styringsdokumenter, konkret veiledning i omstillingssammenheng på ulike nivå og i ulike faser, om personalplaner, og til en bred gjennomgang av intensjonserklæring og retningslinjene slik de så ut på det tidspunktet.

På samme måte utformet Kartellet våren 1993 et temahefte om ”Omstilling i trygghet”. Kartellet formulerte her sine sentrale forvaltningspolitiske argument og vurderinger, plasserte arbeidet med trygghetsideen inn i en forvaltningspolitisk historie og kontekst. De redegjorde for organisasjonens tolkninger av retningslinjene, og partenes ansvar og rettigheter i den forbindelse. I et eget vedlegg til temaheftet ble det redegjort mer utførlig for intensjonserklæringen og retningslinjene. Det at hovedsammenslutningene utviklet kompetanse på området kom også til uttrykk gjennom at de ble ”leverandører” av ressurspersoner og kompetanse til AD-initierte konferanser og seminar.

Den ”umiddelbare” videreføringen av de sentrale personalpolitiske retningslinjene for omstilling i staten skulle få sin skjebne avgjort ved tariffoppgjøret 1994. Med bakgrunn i YS-S sitt syn på arbeidsløsheten som den største utfordringen var organisasjonen villig til å videreføre moderasjonslinjen også i 1994. Forutsetningen var at regjeringens intensjonserklæring om ”Omstilling under trygghet” i staten ble videreført, og at de sentrale personalpolitiske retningslinjene for omstillingsarbeidet i staten ble videreført. Kartellet kom med lignende krav i denne sammenheng. Resultatet av forhandlingene ble at retningslinjene skulle videreføres og videreutvikles. Det ble også satt av en pott på 30 millioner kroner til kompetanseutvikling i forbindelse med omstillinger. Et krav fra YS-S om å gjøre retningslinjene mer forpliktende for virksomhetene, ble imidlertid ikke innfridd.

I kjølvannet av alt arbeidet med trygghetsaspektet, ble det i 1993 opprettet et prosjekt i AD/AgA knyttet til omstillings- og overtallighetsproblematikken. Prosjektet ble senere omgjort til en omstillingsenhet innenfor AgA. Enheten skulle blant annet

bistå statlige virksomheter som hadde overtallighet og koble disse sammen med virksomheter som planla rekruttering. Det første lederen av denne enheten var med på i departementet var å utarbeide et rundskriv for bruk av retningslinjene. Arbeidet med iverksettingen ble betraktet som et juridisk anliggende. Retningslinjene skulle være anvendelige, og gi oversikt over virkemidler. I denne enheten oppfattet man det imidlertid som avgjørende at de tillitsvalgte ble trukket med. Det problemet som oppstod var at mange virksomheter ikke definerte seg som å være i omstilling, og derfor havnet utenfor retningslinjenes nedslagsfelt. Det ble stilt store krav til ”brukerne”, og iverksettingen bar preg av at det lå plikter i retningslinjene. Praktiseringen av retningslinjene ble formulert i skjæringspunktet mellom er og bør, og ble tolket som et samarbeidsprodukt, som erfaringsutveksling og tett informasjonsutveksling. Enhetens primære mål var å unngå at folk ble sagt opp. Tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse ble betraktet som en betingelse for arbeidet, og som en del av kulturen i Arbeidsgiveravdelingen. På siste halvdel av 1990-tallet ble imidlertid organisasjonene oppfattet som å være mindre dramatiske og mer aksepterende i forhold til omstillinger enn tidligere. I omstillingsenheten oppfattet man arbeidet med retningslinjene som et høyt prioritert satsningsområde i departementet. Dette ble blant annet uttrykt gjennom mye kontakt med politisk ledelse, og god tilgang på ressurser.²⁴⁷

Fram mot årtusenskiftet ble retningslinjene, og ikke minst intensjonserklæringen, godt innarbeidet og institusjonalisert i tariffsammenheng. Senere ble denne rammen for forvaltningspolitikk bekreftet og autorisert av Bondevikregjeringen(I) ved statsministeren i konferansesammenheng (YS-S). Den samme autoriseringen og videreføringen skjedde også gjennom revideringen av retningslinjene i 1997, og i forbindelse med uformelt utvalgsarbeid og formelle forhandlinger ved tariffforhandlingene i 1998.²⁴⁸

7.5.2 Etter 2000: en epilog.

I 2001 ble det igjen fremsatt nye krav fra hovedsammenslutningene i tilknytning til det forvaltningspolitiske reformarbeidet. Organisasjonene fortsatte å fokusere på rammebetingelsene for å realisere større grad av medvirkning og samarbeid i omstillings- og fornyelsesarbeidet. Dette kom formelt til uttrykk ved at det i juni 2001 ble holdt et forhandlingsmøte mellom AAD og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag vedrørende ulike problemstillinger i forbindelse med omstillinger i staten.²⁴⁹

I tillegg ble det avholdt flere møter mellom partene, og av ulik status ut over høsten 2001.

Når AAD skulle omtale de nye rammebetingelsene for omstilling i staten senere på høsten ble prosessens forankring i forhandlinger fremhevet:

”For å tilrettelegge for bedre og mer effektive omstillingsprosesser i staten har AAD den senere tid arbeidet med personalmessige rammebetingelser knyttet til gjennomføring av omstillinger. Siden juni i år har det pågått en prosess mellom AAD og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag nettopp om dette” (notat av 28.11.2001).²⁵⁰

Innholdet i de nye rammebetingelsene var en mal for omstillingsavtale ved større omstillinger, nye retningslinjer og virkemidler, særavtaler med særlig betydning for omstilling, og en skjerping av ventelønnsinstituttet. Sentrale prinsipper og elementer i dette ble fremforhandlet på det omtalte møtet i juni. Det var særlig tre forhold partene ble enige om:

”At virksomhetene i samarbeid med de lokale organisasjonene, i forståelse med sitt fagdepartement og innenfor budsjettammene, kan bruke virkemidler ut over det som er nedfelt i eksisterende sentrale avtaler. Omfanget av slike virkemidler går frem av `retningslinjer for omstilling`, som drøftes med hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag er enige om at det er viktig å se hver enkelt omstilling for seg og at det er viktig å finne virkemidler som er tilpasset den konkrete situasjonen. Skal dette kunne gjøres, må det sett med virkemidler som blir brukt i én virksomhet ses isolert og ikke påberopes ved andre omstillinger. Hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag er inneforstått med dette og vil bidra til at de enkelte omstillingene ikke får presedensvirkninger” (Protokoll av 14.06.01).

Partene ble også enige om å anbefale at "Mal til omstillingsavtale" ble lagt til grunn ved større omstillinger i statlige virksomheter. Senere på høsten 2001 ble det holdt et nytt møte mellom AAD og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag. Partene kom der frem til at de ønsket å opprette et hovedtillitsvalgtapparat på sentralt nivå i forbindelse med fornyelsesarbeidet. Konkret ble partene enige om at hovedsammenslutningene skulle utpeke hver sin hovedtillitsvalgt for dette området i en nærmere tidsavgrenset periode.²⁵¹

Rammebetingelsene for omstilling i staten ble fulgt opp med et brev fra AAD til departementene og underliggende etater sommeren 2001. Brevet, med tittelen ”De ansattes medvirkning i fornyelsesarbeidet”, ga ikke mye rom for tvil i vurderingen av hvor viktig medvirkning var:

”Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil understreke viktigheten av at den enkelte omstillingsprosess legges opp slik at de ansattes medvirkning er i tråd med

Hovedavtalens `ånd og prinsipper` for medvirkning. Dette innebærer bl.a. at de ansatte og deres organisasjoner trekkes inn i omstillingsprosessen så tidlig som mulig” (Brev av 24.07.2001).

Det var særlig to forhold som departementet mente var kritiske for gjennomføringen.

For det første at:

”Politiske beslutninger er i følge Hovedavtalen ikke gjenstand for medbestemmelse. Departementene må unngå å definere området for politiske beslutninger videre enn strengt tatt nødvendig, og derigjennom sikre de ansatte størst mulig grad av medvirkning. Vi minner om Hovedavtalens § 2 nr.4: `Dersom en politisk beslutning vil kunne berøre de tilsattes arbeidssituasjon i vesentlig grad - og virksomheten forbereder uttalelse i saken - skal arbeidsgiver sørge for at tillitsvalgte får anledning til å uttale seg. De tillitsvalgte kan ikke kreve at uttalelsen skal følge saken lenger enn til fagdepartementet` Hvis gjennomføringsmåten ikke betraktes som politisk, skal den også gjøres til gjenstand for medbestemmelse” (Ibid.).

For det andre at:

”I reglene for medbestemmelse i staten er det arbeidsgivere og tillitsvalgte i den enkelte virksomhet som har partsrettighetene. Skal flere virksomheter under samme fagdepartement splittes opp eller slås sammen, skal det på forhånd være inngått en (midlertidig) avtale mellom fagdepartementet og de berørte tjenestemannsorganisasjonene i alle de opprinnelige virksomhetene om hvordan medbestemmelsen skal utøves, jf HA § 2 nr.2” (Ibid.).

Tjenestemannsorganisasjonene i stort tolket brevet som klare og tunge politiske føringer fra departementets politiske ledelse. I media fikk brevet stor oppmerksomhet, og Aftenposten ga det oppslaget ”Kosmo gir fagforeninger vetorett”. Statsråden i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Jørgen Kosmo (AP), uttalte blant annet at

”Det er umulig å gjennomføre endringer i det offentlige uten å gjøre det i samarbeid med de ansatte” (Aftenposten, 10.08.01).

Kosmo fikk mye kritikk, og i samme artikkel uttalte NHO-direktør Kristin Clemet at

”Dette forsterker et stort demokratisk problem i vårt samfunn, nemlig at fagforeningsinteresser og profesjonsinteresser har for stor makt. Dermed kan de forkludre og forhindre omstillinger som et politisk flertall ønsker å gjennomføre. Regjeringen gir med dette en utvidende tolkning av de statsansattes avtalefestede medbestemmelsesrett. Staten har allerede gitt fra seg mye styringsrett, og det rammer igjen politikere og demokratiet” (Ibid.).

Noe av bakgrunnen for disse politiske føringene lå i to bakenforliggende forhold. For det første at hovedsammenslutningene generelt, men kanskje uttrykt fra LO Stat spesielt, at de ”ville ha en avtale” for medvirkning i omstillinger. Det å få etablert en slik avtale ble vurdert som en ren politisk affære. I prosessen rundt avtalen oppfattet LO Stat tre arenaer som de sentrale i den forbindelse. Politisk evne og vilje ble identifisert i det faglig-politiske utvalget som ble nedsatt i forbindelse med

Arbeiderpartiregjerings fornyelsesprogram i 2000, under LO Kongressen 2001 møttes sentrale aktører for å legge grunnlaget for en avtale, og gjennom en politisk initiert men uformel prosess fikk sentrale aktører i AAD og LO Stat i oppdrag å utforme avtale og andre rammebetingelser for omstillingsarbeidet. Slike prosesser var ikke uvanlige, og ble oppfattet som en viktig betingelse for å komme fram til et resultat.²⁵²

Det var et komplisert rammeverk å definere, og utfordringen hadde vært å finne en åpning i Hovedavtalen som hjemlet medvirkning i større reformer. Organisasjonene kunne heller ikke leve med ordinære særavtaler som det var mulig å tvistes på lokalt. Løsningen på dette ble å sentralisere konflikten, slik at AAD og hovedsammenslutningene måtte møtes ved uenighet. Virkemidlene skulle imidlertid velges lokalt, både fra rammeavtalen og de ulike særavtalene. Partene ble også enige om de videre rammene, både om avtalens ulike elementer og hvordan prosessen skulle organiseres. For at noe skulle skje før sommeren ble det derfor direkte overlevert et brev fra LO Stat til den politiske ledelse i AAD, og hvor det ble krevd et omgående møte. De andre hovedsammenslutningene godkjente det fremforhandlede resultatet i juni 2001, og det innebar at alt var på plass før regjeringen måtte gå av senere på høsten.²⁵³

Etter at regjeringen Bondevik (II) overtok i oktober 2001 nedfelte dette politikk- og interesseområdet seg for andre gang som et omfattende dokument fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet under tittelen ”Personalpolitikk ved omstillingsprosesser”.²⁵⁴ Dokumentet inneholdt som tidligere regjeringens intensjonserklæring slik som denne ble avgitt av regjeringen Brundtland (III) i 1992. Videre tok den blant annet opp

”[...] temaer som er like aktuelle i ordinær utvikling av en omstillingsdyktig organisasjon som i mer dramatiske situasjoner hvor det er større endringsprosesser på gang” (Personalpolitikk ved omstillingsprosesser 2002, s. 6).

Det nye var flere dokumenter som ”beskriver de rammebetingelser virksomhetene i staten vil være bundet av ved omstilling”.²⁵⁵ Dette gjaldt særlig malen for omstillingsavtaler, virkemiddelpakken og enkelte særavtaler. I forordet ble det understreket, i tråd med tidligere brev fra politisk ledelse til departementene under andre regjeringer:

”Det er en grunnleggende forutsetning at moderniseringsarbeidet skjer i nært samarbeid med de tilsatte og deres organisasjoner slik dette også er uttrykt mellom partene i Hovedavtalen i staten - § 1: Formål og intensjoner. Samarbeidet er en del av

de formelle spillereglene og bare gjennom et slikt samarbeid kan man få til en inkluderende og stimulerende personalpolitikk og gjennom dette igjen, kunne nå målene i moderniseringsarbeidet” (Ibid., s. 5).

Dette omfattende rammeverket for ”Personalpolitikk ved omstillingsprosesser” ble fulgt opp med forhandlingsmøter mellom partene som resulterte i noen endringer og presiseringer både i 2003 og i 2004. Den virkemiddelpakken som opprinnelig ble akseptert i 2001 ble spisset i sitt bruksområde til geografisk flytting av virksomhet, og/eller nedbemanning. Samtidig ble partene enige om at det

”Før drøftinger om bruk av individuelle virkemidler tar til i den enkelte virksomhet, skal behovet for omstillingsavtale avklares. De sentrale partene er enige om å anbefale at mal for omstillingsavtale blir lagt til grunn ved omstillinger i statlige virksomheter” (Protokoll av 13.11.2003).

Denne malen for omstillingsavtale ble på nytt revidert av partene i 2004, men avtalens formål og status ble ikke endret. Den politiske tolkningen ble imidlertid presisert i en annen retning enn brevet fra statsråd Kosmo under regjeringen Stoltenberg ga. Dette fremgikk av de merknadene som AAD under regjeringen Bondevik (II), og senere det nye Moderniseringsdepartementet ga til malen slik denne ble publisert på departementet sine nettsider²⁵⁶:

”Dersom en politisk beslutning vil kunne berøre de ansattes arbeidssituasjon i vesentlig grad, skal arbeidsgiver sørge for at de tillitsvalgte får anledning til å uttale seg, jfr. Hovedavtalens § 2 nr.4. Denne avtalens regler om medbestemmelse gjelder for de deler av omorganiseringsprosessen som ikke er underlagt politiske beslutninger” (Mal for omstillingsavtale av 17.juni 2004).

7.5.3 En oppsummering

I AD nedfelte den nye institusjonelle strukturen seg i departementets organisasjonsstruktur gjennom en egen omstillingsenhet. AgA tolket retningslinjene som en tarifforutsetning, og dermed en sentral norm og binding på feltet, men de ble ikke umiddelbart en suksess ute i virksomhetene.

Utviklingen mot bare delvis suksess var noe av bakgrunnen for at retningslinjene igjen ble tema for forhandlinger på begynnelsen av 2000-tallet. Det var igjen rammebetingelsene for å realisere større grad av medvirkning og samarbeid i omstillings- og fornyelsesarbeidet som skulle styrkes. Deltakelse gjennom forhandlinger og forhandlingsmøter var sentralt, men også mer uformell interaksjon var vesentlig for reforhandlingene.

Forhandlingene resulterte i endringer av retningslinjenes innretning og status på 2000-tallet, og de endret karakter mot større formell og regulerende status. Blant annet gjennom klarere regelorientering, gjennom å danne hovedelementet i et eget personalpolitisk område for omstilling i staten, og gjennom gjensidig forpliktende avtaler og andre strukturelle forhold. En sentral faktor i dette var ansettelsen av en egen tillitsvalgt med dette som ansvar i hovedsammenslutningene. En annen faktor som ble fremtredende var imidlertid at dette rammeverket, uansett status, ble tolket og brukt noe ulikt av ulike regjeringer. Ikke minst viste Regjeringen Stoltenberg (I) sin vide, og Regjeringen Bondevik (I og II) sin noe trangere fortolkning av dette.

7.6 Institusjonelle perspektiver på utforming, etablering og utfall: en oppsummerende analyse.

Denne prosessanalysen kretser rundt to hoveddimensjoner og styringsmåter: styring som deltakelse og respons innenfor rammene og styring gjennom utforming av rammer (jfr.kap.1). Hovedfokuset i denne oppsummerende analysen rettes mot den ”minste” historien om den prosessen som ledet fram til et nytt arrangement og politikkområde for trygghet, og senere personalpolitikk for omstilling. Det som grovt sett organiserer framstillingen er prosessens forløp og utfall, og hensikten er å fremheve de teoretiske forklaringene med utgangspunkt i prosessens sentrale situasjoner og konsekvenser. Den store historien om hvordan hovedsammenslutningene bidro til å ”styre” (konstruere) den forvaltningspolitiske utviklingen gjennom å få definert og etablert et viktig arrangement i forvaltningspolitikken sentrale rammeverk kommer jeg i større grad tilbake til i kapittel 12 (Del IV).

Caseanalysen viser at to av hovedsammenslutningene fremstår som handlende aktører, og til dels som institusjonelle entreprenører. Aktørenes handlinger var både preget av identitetsoppfatninger og regler i enkeltorganisasjonene, men også felles handlingsregler på det partsorganiserte området etablert over tid (jfr. March & Olsen 1989, 2004; Thelen & Steinmo 1992). Politisk samhandling mellom aktørene var avgjørende for prosessens utfall og umiddelbare gyldighet. Dette skjedde imidlertid ikke uten konkret institusjonelt arbeid med stor politisk tyngde og kraft, hvor krav og trusler ble nødvendige og akseptable handlingmuligheter innenfor en slik ramme (jfr. March & Olsen 1989; Windhoff-Héritier 1991; Christensen & Røvik 1999). Det var

altså sterke regler og normer for evne og vilje til krav- og interesseartikulering, men også dialog og samhandling i prosessens ulike faser. Politisk samhandling som sentral overensstemmelse for passende former for interaksjon gjaldt imidlertid både mellom hovedsammenslutningene og mellom hovedsammenslutningene og politisk ledelse. I denne oppsummerende analysen vil jeg derfor være opptatt av situasjonene som de handlende aktørene agerer i, og hva som kan forklare. Jeg legger derfor størst vekt på de teoretiske perspektivene om institusjonalisering som en levende, fortolkningsorientert og interaksjonsbetinget prosess på den ene side (jfr. kap.2.2.3), og som en politisk prosess preget av blant annet makt og interesser på den annen side (jfr.kap.2.2.4). Men også plikten til å forholde seg til styringsretten i en situasjon som hovedsammenslutningene ble invitert til av styringsverket og politisk ledelse er et viktig inntak til forklaring (jfr.kap.2.2.2).

7.6.1 Forhandlingsprosessen: krav og initiativ

Alle hovedsammenslutningene refererte noe av den samme problembakgrunnen for at kravet om trygghetsavtale ble reist, og arbeidsgiver oppfattet også ideen om trygghet som en tjenlig ramme for å løse avgjørende problemstillinger knyttet til omstillinger. Dette gjaldt både mulighetene for iverksetting av reformer uten stor motstand fra hovedsammenslutningene eller andre tjenestemannsorganisasjoner, samtidig som større omstillinger kunne ufarliggjøres og legitimeres gjennom et felles rammeverk. Sammenfallet av felles problemerkjennele mellom aktørene, tilgang til og produksjon av løsninger, og muligheten som dukket opp ved tariffoppgjøret 1992 etter at Arbeiderpartiet kom i regjeringsposisjon utgjorde åpningen for en politisk samhandlingsprosess (jfr. March & Olsen 1976; Kingdon 1984, 1993).

Forhandlingssituasjonen ble oppfattet som en beslutnings- og handlingsarena med anledning til å stille relativt sterke og nær absolutte krav, og hvor løsningen sprengte rammene for tradisjonell tariffpolitikk. Styrken i dette kravet var særlig knyttet til Kartellets politikktviklende tradisjoner identitetsoppfatning som blant annet kom til syne i det konkrete faglig-politiske arbeidet forut for, under og ikke minst etter selve tarifforhandlingene.

Dette kjennetegnet også de formelle arenaene som trygghetsideen ble behandlet innenfor. Relasjonen mellom hovedsammenslutningene varierte i prosessen, men i hovedsak tok den utgangspunkt i koordinering, samarbeid og enighet (jfr. Hall & Taylor 1996). YS-S forsøkte å lansere en samarbeidslinje hovedsammenslutningene

imellom i forhold til staten som arbeidsgiver under forhandlingene. I den sammenheng var Kartellets samarbeidslinje mer eksplisitt uttrykk i en annen retning. Ikke minst med den avgjørende vekt aktørene la på intensjonserklæringen ble Kartellets tilgang til det faglig-politiske samarbeidet viktig. Det faglig-politiske nettverk og samarbeid som denne organisasjonen var en del av, ble etter mange aktørers oppfatning avgjørende for at intensjonserklæringen kom til, dens form og innhold. Resultatet av forhandlingene ble at en plattform for en ny institusjonell struktur var etablert.

I sum blir et vesentlig moment at hovedsammenslutningene i stor grad oppfattet intensjonserklæringen som en ”politisk formulert og autorisert avtale”. Det genuint nye ved forhandlingsresultatet var koblingen mellom reformer i staten, trygghet for de ansatte, eksplisitte formuleringer om og henvisningen til Hovedavtalens paragrafer om medbestemmelse og medinnflytelse, og at dette skjedde i tariffsammenheng. Denne koblingen utgjorde så det prinsipielle og faktiske utgangspunktet for utformingen av selve retningslinjene.

7.6.2 Retningslinjene som utfall: styring og plikt vs. fortolkende interaksjon

Utformingen av innholdet i retningslinjene bar i stor grad preg av enighet om hvilken situasjon partene var i og hvilke handlingsregler som var passende for prosessen. I lys av den hierarkiske organiserte prosessen innebar dette at rettigheter og plikter var sentralt i utvalgssituasjonen (jfr.kap.2.2.2). Samtidig var det i større grad strategisk motivert uenighet om definisjonen av det fortolknings- og mulighetsrommet som intensjonserklæringen ga (jfr.kap.2.2.4), men hvor samhandling og dialog både var innslag av betydning i selve prosessen og de sentrale premissene og overensstemmelsene som skulle nedfelles i retningslinjene (jfr.kap.2.2.3). I tillegg var et viktig uttrykk for styringsretten at prosessen resulterte i retningslinjer og ikke en avtale. Denne styringsretten hvilte imidlertid på intensjonserklæringens politiske forankring, samt bruk og videreføring av samhandling som sentral overensstemmelse.

Under utformingen av retningslinjene kom imidlertid Finansdepartementet inn med en hierarkisk styringslinje, som brøt med reglene for samhandling mellom aktørene på ”partsfeltet”, det vil si arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiveravdelingen. Reaksjonene på denne overstyringen av prosessen var klart negative fra hovedsammenslutningene.

Kartellet hadde også tilgang til regjeringen og den politiske ledelse gjennom sitt faglig-politiske samarbeid, men utover det bar relasjonen mellom regjering og hovedsammenslutningene preg av gjensidige grenser og forventninger til hva som kunne gjøres. Dette uttrykte hovedsammenslutningene tydelig gjennom sin aksept av at regjeringen ikke kunne gå til stortinget med en bindende avtale.

For hovedsammenslutningene bar også prosessen preg av spenningene mellom pliktorientert samhandling på den ene side, og makt i rollen som institusjonell entreprenør på den andre (jfr. kap.2.2.2 og 2.2.4). Hovedsammenslutningene hadde ulike tradisjoner for og kapabilitet til å innta rollen som aktivt handlende aktør, og ikke minst som institusjonell entreprenør. Det identitetsmessige utgangspunktet for prosessen var hovedsammenslutningenes partsrolle, slik den kunne aktiviseres ut fra den aktuelle forhandlingssituasjonen. YS-S og Kartellet hadde imidlertid to litt ulike måter å fortolke sitt handlingsrom som entreprenør på. YS-S satset ”alt de hadde” inn mot denne prosessen ut fra en oppfatning og vurdering av hva og hvem de var, og tok utgangspunkt i en meget klar forestilling om at staten som arbeidsplass og arbeidsmarked lå i kjernen av organisasjonens interesse- og arbeidsområde. Kartellet fokuserte på å inngå en politisk overensstemmelse som de hadde tradisjon for å både inngå og håndtere. Både som ivaretager av de ansattes interesser men også som en politisk entreprenør og strateg for de mer overordnede rammer. En selvoppfatning og ambisjon som fortsatt var identitetsbærende for Kartellet.

Prosesen førte imidlertid ikke fram til en entydig definisjon av hva retningslinjene var et uttrykk for. Hovedsammenslutningenes krav var en ”trygghetsavtale” inkludert en intensjonserklæring. Departementets svar var å bruke intensjonserklæringen som utgangspunkt for utformingen av retningslinjenes sentrale prinsipper, men ikke i form av en avtale. For arbeidsgiversiden var det aldri aktuelt å gå inn på en avtale, og hovedsammenslutningenes bruk av avtaleetiketten ble opplevd som bevisst men feilaktig. I gråsonen mellom enkeltvirksomheters styringsrett og et sentralt formulert og politisk akseptert rammeverk ble det likevel rom for ulike etiketter som skulle fremheve forskjellige tolkninger av rammeverkets intensjon.

Uansett Arbeidsgiveravdelingens presisering av at arbeidstakerorganisasjonene ikke på noen måte skulle bestemme hvilke virkemidler regjeringen kunne sette inn i omstillingssammenheng, så var Kartellets definisjon klar på det punktet: “[..] avtalen, eller intensjonserklæringen som regjeringen påstår at den heter..”²⁵⁷

7.6.3 Videreføring og reforhandling: regellignende og premissgivende karakter

Retningslinjene nedfelte seg over tid som sentrale prosedyrer og policy. Hovedsammenslutningene bidro sterkt til dette gjennom skolering i retningslinjene og spredning av kompetanse internt og eksternt. Noe av det første som ble gjort i departementet var å utarbeide et rundskriv for bruk av retningslinjene. Enheten holdt seg også innenfor det juridisk-legale som den sentrale språklige og faglige ramme på det partsorganiserte feltet.

Selv om arrangementet ble etablert og tatt i bruk innenfor selve feltet, kunne det se ut til at det på kort sikt hadde større problemer utenfor feltet. Vurderingen fra hovedsammenslutningene var positiv etter ca. 2 år (1994), men i 1996 uttalte lederen for omstillingsenheten i AD at situasjonen var noe annerledes. Problemet var at mange virksomheter definerte seg ut av omstillingskategorien som den situasjonen retningslinjene var ment å skulle regulere. En forklaring på dette kan være at den forvaltningspolitiske rammen det ”partsorganiserte” feltet var i stand til å skape var basert på institusjonelle handlingsrutiner, normer og identiteter som ikke samsvarte med andre felt og virksomheters institusjonelle identitet og handlingsrutiner. Enheten i AD som skulle forvalte og ”markedsføre” retningslinjene ble i tillegg bemannet og organisatorisk plassert slik at det ”partsorganiserte” feltets tradisjonelle handlingsrutiner og verdier ble forsterket og videreført. Sentrale stikkord var samarbeid, deltakelse og fokuseringen av plikter i retningslinjene. Hovedsammenslutningene og de lokale tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse ble betraktet som en betingelse for det ”institusjonelle” arbeidet med strukturen, og ikke minst som en del av kulturen i Arbeidsgiveravdelingen.

Retningslinjene kunne imidlertid tolkes som suksessrike over tid gjennom at de ble politisk prioritert gjennom ressurstildeling i AD, og politisk oppfølging. Senere overlevde også retningslinjene den politiske vurderingen som lå i tariffoppgjørene utover 1990-årene, og ulike regjeringer på 2000-tallet.

Totalt sett innebar også den politiske autoriseringen av retningslinjene at hovedsammenslutningenes status som deltaker og ansvarlig part ble opprettholdt, og at partsorganiseringen som reguleringsmåte og institusjonelt arrangement ble styrket og opprettholdt. En faktor som har blitt mer fremtredende er imidlertid at slike retningslinjer, uansett status, blir og trolig må tolkes og brukes politisk i tillegg til den daglige og administrative. Ikke minst har erfaringene gjennom

Stoltenbergregjeringens vide og Bondeviksregjeringenes trangere fortolkning vist dette. Både regjeringen Stoltenberg og regjeringene Bondevik (I og II) forholdt seg til rammeverket, men ordningens orientering mot en snever og rent personaldemokratisk fortolkning og bruk, eller en mer samfunnsdemokratisk fortolkning og bruk varierte.

7.6.4 Definisjonskamp og fortolkning.

Definisjonskampen og meningsskaping i gråsonen mellom avtaleetiketten og retningslinjer var et vesentlig trekk ved hele prosessen (jfr. March & Olsen 1989; Haldèn & Kjær 1994). Dette gjaldt både for definisjonen av hva saken dreide seg om, hvilke prosedyrer som var aktuelle for utformingen av retningslinjene, og tolkningen av resultatet. Arbeidsgiver fokuserte på styringsrett og retningslinjer som et ”pakketilbud” av virkemidler, mens hovedsammenslutningene fokuserte avtaleetiketten og mer forpliktende aspekter. Resultatet ble en tvetydig struktur som lå i gråsonen mellom disse hensynene. I den forstand at intensjonserklæringen av hovedsammenslutningene ble definert som en politisk avtale, og retningslinjene av arbeidsgiver ble definert som virkemidler uten eksplisitte forpliktelser. De ulike definisjonene ser likevel ikke ut til å representere noen trussel for aktørene. Den totale løsningen var uklar og tvetydig, og var ment å være det. Forklaringen kan i stor grad knyttes til at definisjonene anskueliggjør ytterpunktene i feltets tradisjoner og handlingsregler, men samtidig innenfor feltets diskursive og normative rammer.

Hovedsammenslutningenes definisjon av situasjonen når retningslinjene ble utformet førte til at preferanser ble endret fra krav om avtale til aksept for retningslinjer slik dette ble definert av arbeidsgiver. Dette skjedde både gjennom arbeidsgivers definisjonsmakt og styringsrett, men også fordi hovedsammenslutningene oppfattet disse vurderingene som de mest passende i den gitte situasjonen (jfr. March & Olsen 1989, 2004). Fra hovedsammenslutningenes ståsted var imidlertid mye vunnet forut for utformingen ved at intensjonserklæringen var kommet på plass, og senere at den ble en selvstendig del av retningslinjene.

I sum var ikke prosessen kjennetegnet av at den foregikk automatisk, eller i et institusjonsfritt rom, men at den først og fremst var kjennetegnet av å være en politisk samhandlingsprosess. Det ble viktig å definere hva dette skulle dreie seg om, det vil si at meningsskaping og preferansedannelse ble et viktig aspekt ved selve prosessen. Dette var ingen interessefri kamp, men den foregikk i spenningsfeltet mellom de ulike reguleringsmåtene og prosedyrene for styringsrett, forhandlingsrett og politisk

samhandling. Studien illustrerer hvordan disse institusjonelle handlingsreglene og verdiene brynes mot hverandre, og hvordan man innenfor dette institusjonelle området laget tvetydige ordninger som gjorde at aktørene kunne leve med spenninger.

DEL III

ORGANISASJONENES INSTITUSJONELLE PRAT: utformingen av den forvaltningspolitiske diskurs

Innledning

Hensikten med de følgende kapitlene er å analysere tjenestemannsorganisasjonenes institusjonelle prat som uttrykk for hovedsammenslutningenes respons innenfor den forvaltningspolitiske diskurs som arena og ramme for den pågående politiske samtale. Det vil også si utformingen av konkrete politiske prosesser og mer overordnede overensstemmelser for hva som er passende for politikkenes innhold og organisering.

Utgangspunktet er at det i løpet av 1980-tallet på en mer systematisk måte enn tidligere ble tematisert og formulert en egen forvaltningspolitikk og utviklet en særlig forvaltningspolitisk diskurs. Dette skjedde i spenningsfeltet mellom sentrale aktører i politikk, byråkrati og interesseorganisasjonene for statlig ansatte i Norge så vel som i andre nordiske og europeiske stater (Sand 1996, s. 4). Med utviklingen av en forvaltningspolitisk diskurs mener jeg at det har utviklet seg en institusjonell sfære og en løpende politisk samtale når det gjelder den offentlige forvaltningens interne og eksterne organiseringen, prosedyrer og retningslinjer, styringssystem og personalpolitikk. Dette har også implisert en diskurs om staten og forvaltningspolitikkenes kunnskapsgrunnlag, makt- og ressursgrunnlag og etisk-normative grunnlag (Olsen 1993).

Her vil det særlig fokuseres på hovedsammenslutningenes diskursive respons i forhold til enkelte sentrale forvaltningspolitiske tema og dokumenter på 1980 og -1990 tallet. Analysens empiriske nedslagsfelt avgrenses i forhold til alle mulige tekster og uttalelser, og avgrensningen rent tidsmessig varierer noe mellom de ulike typene av tekster og arenaer ut fra hva som var gjennomførbart, aktuelt og relevant. Analyseopplegget og det empiriske nedslagsfeltet vil gjennomgå nærmere i kapittel 8, men som en innledende beskrivelse vil fokuset rettes mot tre arenaer; høringsuttalelser, tjenestemannsblader og andre uttalelser og ytringer særlig knyttet til konferanser og representantskapsmøter. Analysen av høringsuttalelsene er knyttet til de mest sentrale forvaltningspolitiske makrosakene fram til midten av 1990-tallet. Blant annet fordi siste halvdel av 1990 årene var relativt mye preget av sektororienterte og virksomhetsspesifikke saker så er ikke høringsuttalelser fra denne perioden analysert i denne studien.²⁵⁸ Analysen av tjenestemannsbladene dekker primært perioden fram til 1996, og oppdatering ut over dette er ikke gjort av hensyn til både mulighet og relevans. Andre aktuelle uttalelser og ytringer i sammenheng med konferanser og representantskapsmøter er hentet fra empiriske kilder som dekker

beretningsperiodene fra 1980 til 2000, men uttalelsene som analyseres fokuserer tidsmessig innenfor denne rammen ut fra tematisk relevans og omfang av faktisk prat fra hovedsammenslutningene.

På samme måte som i del II er det noen av de mest sentrale makrosakene på 1980-tallet og 1990-tallet som fokuseres i denne delen. Den forvaltningspolitiske konteksten er den samme som tidligere, men oppmerksomheten rettes isteden mot diskursen som arena og organisasjonenes institusjonelle prat som styrings- og påvirkningsform. Dette innebærer at den tidligere analysen av tjenestemannsorganisasjonenes respons i del II kan bekreftes, suppleres og utdypes.

De sentrale offentlige dokumentene er:

- Program for modernisering av staten (1985/86 - Borgerlig regjering)
- Program for fornyelse av staten (1987 Arbeiderpartiregjering)
- NOU 1989: 5 En bedre organisert stat
- NOU 1992: 26 Arbeidsgiverorganisering for frittstående statlige virksomheter
- St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

I tillegg kommer et viktig tema under store deler av 1990-tallet. Her omtalt under etiketten "Omstilling under trygghet". Samtidig vil disse sakene bare danne et bakteppe for hovedsammenslutningenes institusjonelle prat og respons slik denne ble uttrykt fra produktivitet kom på dagsorden i 1982, og helt fram mot slutten på 1990-tallet hvor kampen om statsbedriftene var et sentralt innslag. I kapittel 10 vil denne analysen følges opp med en empirisk epilog som fokuserer på utviklingen av den forvaltningspolitiske diskurs langs enkelte dimensjoner som har vært sentrale i hovedsammenslutningenes respons, men da med utgangspunkt i hvordan disse dimensjonene har blitt ivarettatt i den offentlige diskursen fra det politiske sentrum ut over på 2000-tallet.

En viktig begrunnelse for valg av type saker er at politiske program og offentlige forvaltningsutredninger utgjør den autoriserte debatten omkring forvaltningsreformer og forvaltningspolitikk. Hovedsammenslutningene, og andre sentrale forvaltningspolitiske aktører, kan mobilisere store ressurser for å fremme sitt syn på saker de er opptatt av. De kan organisere konferanser knyttet til sentrale forvaltningspolitiske tema, både sørge for og gi støtte til rådgivning og kurs, generere utredninger og publikasjoner, finansiere og organisere utdanningsaktiviteter. Alt dette

utgjør en normativ kontekst som gjensidig sosialiserer feltets politiske, administrative og faglige eliter og de faglige organisasjonenes medlemmer (både organisasjoner og enkeltindivid). Disse forholdene er av avgjørende betydning for spredningen og eventuelt institusjonaliseringen av nye diskurser (jfr. Wuthnow 1989, Cambell & Pedersen 1996, s. 8). For overføring og spredning av organisasjonenes preferanser og handlingsorientering til et større publikum, og spesielt til medlemmene og andre relevante politiske aktører, vil imidlertid hovedsammenslutningenes egne blader, konferanseuttalelser og høringsuttalelser være viktige medium. Disse arenaene kan betraktes som noen av organisasjonenes viktigste aktiva i en kontinuerlig menings- og viljesdannelsesprosess.

Framstillingen av del III er organisert i fire kapitler. Kapittel 8 omhandler en mer spesifikk gjennomgang av opplegget og nedslagsfeltet for analysen av organisasjonenes institusjonelle prat enn det som ble gitt i innledende rammekapitler for avhandlingen. I teorikapitlet (Kap.2) var det særlig kapittelavsnittet 2.1.3 ”Konstruksjonen av den politiske virkeligheten”, som blir det logiske springbrettet for dette innledende kapitlet (8) i del III. To sentrale dimensjoner i kapitlet er en gjennomgang av fortolknings- og referanserammene for organisasjonenes prat, og typer av respons som organisasjonene kan foreta gjennom prat. Den empiriske hovedanalysen er organisert i to kapitler med utgangspunkt i periodens to hovedfaser. Kapittel 9 tar for seg 1980-årenes fokus på modernisering og fornyelse, mens kapittel 10 fortsetter over i 1990-årenes fokus på kampen om, og aksepten av den fristilte stat. I kapittel 11 foretas en samlet analyse, der de fire teoretiske perspektivene danner utgangspunktet for organiseringen av kapitlet.

Kapittel 8

Referanserammer og prat:

et analyseopplegg og empirisk nedslagsfelt

På samme vis som i del II vil jeg i denne delens første kapittel redegjøre nærmere for styringsformen og de institusjonelle rammene denne må forstås i forhold til. Det er organisasjonenes institusjonelle prat og de ulike fortolknings- og referanserammene dette foregår innenfor som fokuseres.

I dette kapitlet er det dermed de teoretiske forestillingene fra de innledende rammekapitlene om hvordan konstruksjonen av den politiske virkeligheten kan foregå gjennom meningsskaping og institusjonelt prat som videreføres. I dette ligger det at diskursanalyse defineres som analyse av språkbruk i en politisk og samfunnsmessig kontekst, med fokus på hvordan de ideer, etiketter og ytringer som produseres i denne konteksten bidrar til å etablere, opprettholde eller forme et visst utsnitt av den politiske og samfunnsmessige virkeligheten. En definisjon som er sterkt inspirert av Werner Christie Mathisen (1997).

I tillegg til å redegjøre for de to sentrale dimensjonene vil jeg presentere et mer bearbeidet og operasjonelt analyseopplegg som er nødvendig for denne delen spesielt. Jeg vil også definere det empiriske nedslagsfeltet mer konkret. Kapitlet innledes imidlertid med en liten gjensnitt til enkelte sentrale poeng i den teoretiske forankringen.

8.1 Teoretisk forankring: en påminnelse

I kapittel 2 om avhandlingens teoretiske rammeverk presenteres fire teoretiske perspektiv som inntak til forklaringer på tjenstemannsorganisasjonenes bruk av institusjonell prat som respons på utviklingen av forvaltningspolitikkenes innhold og organisering. I en litt spisset og forenklet tolkning fokuserer perspektivene på fire hovedtyper av forklaringer og responstyper i denne sammenheng. For det første ”meningsmottak” gjennom passiv adopsjon eller likegyldighet. For det andre ”meningsaksept” gjennom pliktmotivert reaktiv adopsjon og opprettholdelse. For det

tredje ”meningsutforming og argumentasjon” gjennom å (pro)aktivt opprettholde, utforme og endre. For det fjerde ”meningskamp og politisk strid” gjennom forsvar, kritikk, motstand og samhandling.

Diskurser oppfattes som løpende politiske samtaler i spenningsfeltet mellom allerede eksisterende regelstrukturer og meningssystemer på den ene side og diskursiv praksis og språkbruk på den andre. En diskursanalyse vil fokusere på språkbruk og fortellinger i en politisk-institusjonell kontekst, med fokus på hvordan de handlinger og meninger som produseres i denne konteksten, er med på å etablere, opprettholde og endre bestemte deler av den politiske virkeligheten i betydningen diskursen om og realiseringen av politikkens institusjonelle rammer, innhold og resultater. Språkbruk som en handling i seg selv vil også kunne påvirke forløpet og utfallet av konkrete politiske (beslutnings) prosesser.

Like viktig som å formidle menings- og handlingsorienteringer og etablerte roller, vil produksjonen av tekster også bidra til å forme aktørenes identiteter, rolleoppfatninger, meninger og handlinger. Dette innebærer at betydningen av politiske aktører avhenger av deres evne og vilje til påvirke hvordan politiske prosesser og utfall fortolkes, og hvordan den politiske virkeligheten konstrueres.

Språket kan som andre symbolsystem være preget av ulike handlingslogikker. Dette innebærer også at det kan være intensjonelt og eksplisitt motivert, og dermed også potensielt strategisk og instrumentelt (Czarniawska-Joerges 1988, 1993; Putnam et al. 1996; Kvåle 2000). Et syn på språkbruk og tekstproduksjon som en sentral politisk aktivitet må imidlertid forstås med utgangspunkt i at dette representerer organisasjonenes offentlige ansikt og ytringer i politiske diskurser, og dermed at de mener det de sier. Det vil si at oppriktighet og sannferdighet er viktigere kjennetegn ved språkbruk enn løgn og kynisk hykleri.

8.2 Diskurs- og språkbruksanalyse

Et utgangspunkt er at det foretas en institusjonell avgrensning av mulige diskurser. Det vil være forvaltningspolitikken institusjonelle orden, og utsagn fra noen sentrale aktørene innenfor denne rammen som vil stå i fokus. Det er derfor særlig avgrensninger langs organisatoriske, institusjonelle og tematiske dimensjoner som blir viktige. Diskursen foreligger imidlertid ikke nødvendigvis som et klart avgrenset empirisk område, men er noe som må rekonstrueres som idealtyper.

Det vil også være fruktbart å avgrense og analysere diskurser på flere nivåer (Christie Mathisen 1997; Hajer 1995). For det første kan den forvaltningspolitiske diskurs analyseres innenfor nærmere organisatoriske, institusjonelle og tematiske avgrensninger. For det andre er et sentralt spørsmål om det er mulig å identifisere flere forskjellige diskurser innenfor denne, særlig med utgangspunkt i forvaltningspolitikken sentrale fortolknings- og referanserammer. Det blir da mulig å studere hvordan disse diskursene, og de aktørene som er bærere av de, gjør seg gjeldende innenfor og ovenfor rammene av en mer omfattende og generell diskurs.

Det å studere språkbruk er etter min oppfatning nødvendig for å forstå politiske aktører, og deres meninger og handlinger. Ikke bare fordi tekstene de selv har produsert kan gi innblikk i sentrale institusjonelle egenskaper, motiver og strategier, men fordi disse tekstene bidrar til å konstruere aktørene. Tekstene analyseres fordi disse bidrar til å opprettholde og transformere aktørens identiteter og preferanser, og regulerer deres handlinger. Det er viktig å studere de aspektene ved den forvaltningspolitiske diskurs som potensielt bidrar til å forme og formidle aktørens identiteter og ulike roller.

Språkbruksanalyse forutsetter kunnskaper og analyse av tekstene og ytringenes kontekst (Fairclough 1989, 1995). Språkbruksteoriens begrep om kontekstens betydning for produksjon og tolkning av tekster og ytringer tilsvarer for en stor del den institusjonelle teoriens begreper om institusjoner og institusjonelle rammers betydning for politiske aktiviteter, handling og atferd. I dette arbeidet har det særlig vært lagt vekt på diskursive referanserammer som et viktig aspekt ved institusjonelle rammer, og betydningen dette får for organisasjonenes institusjonelle prat. Foruten kontekstforståelse kan språkbruksanalysen oppdeles i tre analysedimensjoner, eller stadier: for det første tekstbeskrivelse, for det andre teksttolkning, og for det tredje tekstforklaring (Vagle 1995, s. 131). I enkeltkapitlene vil skillet mellom disse være knyttet til at de to første dimensjonene er mest fremtredende i redegjørelsen for tekster og ytringer, eller det som kan kalles beskrivende analyse, og den tredje dimensjonen dominerer deloppsummeringer og kapittelavsluttende analyser. I praksis er det imidlertid ikke mulig å holde disse analysedimensjonene helt fra hverandre.

Talehandlinger vil ofte knyttes til enkeltutrytninger i tekster, eller samtaler. Tekster og ytringer kan imidlertid oppfattes som å ha et makronivå, eller en makrohandling (Vagle et al. 1993; Vagle 1995). De ulike språkhandlingstypene kan anvendes på hele

tekster, for sender har ofte en hovedhensikt eller intensjon med teksten som er produsert. Makrohandlinger analyseres på bakgrunn av større tekstsekvenser eller hele teksten. Teksters makrohandling kan identifiseres ved å ta utgangspunkt i fire stiliserte basistyper av tekster: deskriptiver, instruksjoner, fortellinger og argumentasjoner. Disse basistypene kan inndeles videre på grunnlag av hvilken type makrohandling teksten utfører. Det sentrale er hva det er senderen først og fremst vil og gjør med teksten sin. Et sentralt kriterium for å skille mellom teksttypene er at de representerer bruken av, eller realiseringen av de makrohandlinger teksttypene indikerer. Dominerende teksttype gir dessuten en god indikasjon på tekstens sjangertilhørighet. Disse ulike basistypene må spesifiseres videre i makrohandlingstyper, som tilsvarer de fem talehandlingsklassene (jfr.kap.8.3.2). Makrohandlinger og makrohandlingstyper fremkommer gjennom teksters eksplisitte eller mer implisitte makrostruktur, det vil si det overordnede innholdet. Generelt anbefales det i språkbruksanalyse å fokusere på teksters makrostrukturer slik disse framkommer gjennom overskrifter, og innledende eller avsluttende oppsummeringer. Slike hovedetiketter og oppsummeringer antyder ofte en passende lesning av teksten, slik sender har intendert den (Vagle et al. 1993; Vagle 1995). For å få fram tekstenes multifunksjonelle karakter vil dessuten andre nøkkelord og begreper, samt sentrale og avgjørende avsnitt være av betydning. Disse er gjerne makrostrukturerte begreper og grep. Hovedhensikten med språkbruksanalysen er å identifisere og analysere tekstenes sentrale handlings- og meningsorienteringer, og med dette også tekstprodusentenes bruk av diskursens sentrale referanserammer.

Teksters makrostruktur vil ofte være preget av et sjangerskjema. Et sjangerskjema består av et antall komponenter som organiserer og gir form til innholdet, eller makrostrukturene i en tekst. En sjanger er da å oppfatte som normative regler for hvordan tekster skal utformes i ulike situasjoner, der ulike tekster innen en genre har samme skjema (Hillesund 1996). Et sjangerskjema har klare institusjonelle, eller institusjonaliserte egenskaper. Sjangerenes karakteristiske oppbygging er historiske produkter og arv etter rutiniserte og gjentatt realisering av (bestemte) meddelelseshensikter. Sjangerskjemaene har i bestemte (språk)felleskap konsolidert seg gjennom bruk og de er blitt opprettholdt ved konvensjon (Hillesund 1996, s. 96). Avisenes ledere er et typisk eksempel på en sjanger, og hvor makrohandlingstypen svært ofte er et direktiv. Høringsuttalelser kan også være et eksempel på en sjanger, uten at koblingen til enkelttyper av talehandlinger nødvendigvis er så entydig.

Et sentralt spørsmål blir hvilke etiketter og handlingsorientering som kan identifiseres, og hvilke referanserammer og aspekter ved referanserammene hovedsammenslutningene har trukket veksler på. Det vil si hvilke oppfatninger, verdier, preferanser og rolleforståelse som har kommet fram gjennom sentrale perspektiv og etiketter, problemdefinisjoner og løsningsforslag, argumenter og begrunnelser.

I analysen av tekster fokuserer jeg på hvorvidt tekstene, både enkelttekster og grupper av tekster, er passive eller aktive etter tema. Aktiv og passiv må her betraktes som ytterpunkter på et kontinuum enn en entydig dikotomi. Mange tekster vil være multifunksjonelle, slik at ulike formål ligger til grunn (Hillesund 1996, s. 87). Sentralt for passiv språkbruk er det aktørløse referat, og for aktiv språkbruk er det handlende aktører som formulerer krav, forsøker å overtale (argumentere), eller mobiliserer til handling.

Vektleggingen av disse dimensjonene, og operasjonaliseringen vil variere noe mellom de ulike tekstene og arenaene. Et sentralt siktemål er å kunne sammenlikne respons over tid og variasjon mellom organisasjonene over tid. Analysen vil særlig fokusere på om hvorvidt organisasjonene har vært preget av passiv og svak eller aktiv og sterk respons, og hva som kan forklare dette.

Tekstene analyseres også som uttrykk for institusjonalisering og gjennomslag. Det vil si grad av autorisering, videreføring av argumenter og fortolkningsramme, men også konkrete resultater som beslutninger og etablering/institusjonalisering av arrangement og strukturer.

8.3 Diskursens to sentrale dimensjoner

Med diskursive rammer menes de meningsstrukturer og handlingsorienteringer som er nedfelt i forvaltningspolitikken sentrale fortolknings- og referanserammer. Denne innfallsvinkelen bygger på en forestilling om at det bak politiske (og vitenskapelige) diskurser og resonnement om offentlig forvaltning (og forvaltningspolitikk) finnes verdier, verdisystem, ideer og idestrukturer som aktørene med ulike motiv, og mer eller mindre bevisst tar utgangspunkt i når de foretar overveielser og som preger deres forståelse av virkeligheten (Lundquist 1991). Diskursiv praksis, eller språkbruk, kan oppfattes som ulike former for institusjonelt prat. For det første det å sette og definere etiketter, for det andre som ulike typer talehandlinger (aktive og passive, sterke og svake,

ulike motiver og grad av bevissthet), for det tredje "frame-talk" (bruk av fortolknings- og referanserammer), og for det fjerde fortellinger og beretninger.

8.3.1 Diskursens institusjonelle orden.

Den forvaltningspolitiske diskurs og meningsdanning konstrueres rundt noen sentrale, men ikke enerådende fortolknings- og referanserammer, eller ideologiske stereotyper. Referanserammene utgjør bestemte og idealtypiske konfigurasjoner (stereotyper) av perspektiver, problem- og løsningsdefinisjoner, argumenter, normer, verdier og rolleoppfatninger. De kan oppfattes som lagringsplasser for ulike språklige meningsstrukturer, handlingsprinsipper, forestillinger om og (normative) modeller for forvaltningspolitikkenes innhold og organisering (Olsen 1985; Czarniawska-Joerges 1988). De kan også oppfattes som normative modeller for deltakelse fra statsansatte og tjenestemannsorganisasjonene. Deltakelse fra disse aktørene kan rettferdiggjøres og legitimeres, eller avvises på grunnlag av om dette øker eller minsker sjansene for å ivareta modellenes ulike verdier knyttet til organisering av statsforvaltningen og deltakelse. De kan mer generelt brukes for å beskrive statens styringssystem, til å etablere normer for forvaltningspolitikk og forvaltningspolitiske reformer, og danne utgangspunkt for kollektiv handling gjennom handlingsorienterte sett av tro og meninger som inspirerer og legitimerer politiske aktiviteter (Olsen 1985; Gamson 1992).

Fire fortolknings- og referanserammer.

Jeg vil ikke analysere og forklare etableringen og institusjonaliseringen av forvaltningspolitikkenes sentrale diskursive referanserammer grunnleggende sett, men som idealtypiske fortolkningsrammer har de sitt utgangspunkt i analyser av staten, modernisering av staten, og statens relasjoner til interesseorganisasjoner generelt og tjenestemannsorganisasjoner spesielt. Disse fortolkningsrammene oppfattes som det prinsipielle og faktiske utgangspunktet for utviklingen og institusjonaliseringen av en forvaltningspolitisk diskurs i Norge.

Sentrale aspekter ved forvaltningspolitikkenes etisk-normative grunnlag, kunnskapsgrunnlag, og maktgrunnlag har altså kommet til uttrykk, og vært lagret i ulike diskursive referanserammer eller passendehetsstrukturer for den politiske samtale. Det vil si handlingsregler (og normer) for hvem som har tilgang, hvordan tilgangen kan realiseres, og hva som kan ytres og menes. Referanserammene har

dessuten vært sentrale fortolkningsrammer for tjenestemannsorganisasjonenes selvforståelse og identiteter, rolleoppfatninger, handlings- og meningsorienteringer.

Det er mulig å identifisere fire sentrale referanserammer innenfor en forvaltningspolitisk diskurs. Disse fire er knyttet til etikettene ”Styringsstaten”, ”Forhandlingsstaten”, ”Markeds- og managementstaten”, og ”Den politisk-demokratiske staten” (Olsen 1983, 1988, 1989, 1990; Hood & Jackson 1991; Lundquist 1991; Læg Reid & Pedersen 1994, 1996). Disse referanserammene må i større grad oppfattes som overlappende og supplerende enn fullt ut gjensidig utelukkende.

Styringsstaten

Statens rolle er å styre samfunnet i tråd med den politiske ledelsens preferanser, planer, og visjoner om det gode samfunn. Organiseringen av staten skal sikre styring og kontroll, og er tradisjonelt knyttet til bestemte organisasjonsformer, regler og styringssystemer. Referanserammens tidlige arv er klassisk og rettsstatlig fokus på styringsrett og nøytral iverksetting, senere arv kan knyttes til et styringsorientert ”redskapsbyråkrati” innenfor rammen av velferdsstaten (Grønlie 1999, s. 26).

Med styringsstaten, eller den suverene stat, menes en sentralisert stat med en stor offentlig sektor hvor standardisering og likhet er fremtredende kjennetegn. Innenfor referanserammen fokuseres det på de kollektive og integrerende egenskapene ved det politisk-administrative system, den universelle velferdsstatsmodellen og den intervenserende staten (March & Olsen 1989). Forvaltningspolitikk og reformer oppfattes som et spørsmål om rasjonelle valg, riktige beslutninger og design. Nøkkelord blir klare mål, gjennomføring, effektivitet og optimalisering.

Deltakelse vil oppfattes som et instrument for den valgte politiske ledelse. De ansatte og deres organisasjoner kan representere kunnskaper, kompetanse og kapasitet, og det sentrale argumentet for deltakelse er at det sikrer effektiv gjennomføring av politiske vedtak. Organisasjonenes autoritet og legitimitet er knyttet til rollen som ekspert. Dersom de ansatte og deres organisasjoner kan tenkes å legge hindringer i veien for gjennomføringen av tiltak må de holdes på en armlengdes avstand (Lunquist 1991; Roness 1993). Primært tas den politiske ledelses makt og styringsrett for gitt. Tjenestemannsorganisasjonenes rolle kan for det første tolkes strengt i forlengelsen av de plikter og rettigheter som fremkommer av gitte lover og

avtaler, men innenfor det hierarkiske systemet de er en del av. For det andre kan disse organisasjonenes rolle også tolkes i forlengelsen av det nøytrale, lojale og fagkyndige byråkrati. De sentrale meningsbærende kategoriene vil da være statstjenestemannen, og staten som et monolittisk organisatorisk, rettslig og politisk system.

Den forhandlende stat:

Denne referanserammen baserer seg på en forestilling om at Norge er et typisk eksempel på et politisk system med sterke korporative trekk. Forestillingen om statens maktmonopol og antagelsen om at staten er sentralisert, samordnet og klart differensiert fra andre samfunnsorganisasjoner problematiseres. Referanserammen rommer to sentrale forestillinger og dimensjoner: rutinemessig rett til lønnsforhandlinger og samhandling i bredere politiske sammenhenger (Olsen 1983; Lægreid & Pedersen 1996).

Den første dimensjonen ved forhandlingsstaten som referanseramme baseres primært på ideen om flere konkurrerende, legitime autoritets- og maktsentre som forhandler ut fra gruppestyrke og egeninteresse innenfor et system av lover og avtaler der de ansatte og deres organisasjoner har fått rutinemessig rett til medvirkning i spørsmål som angår lønns- og arbeidsvilkår. I Norge utviklet det seg også over tid en økende intern korporatisme i forvaltningen ved at arbeidstagerorganisasjonene i staten fikk utvidet medvirkning og innflytelse til et bredere saksområde ut over lønnspolitikk. Formelt nedfelte dette seg i fire hovedsystemer: korporativ lønnsfastsettelse knyttet til tjenestetvistloven og hovedtariffavtalen, medbestemmelse til Hovedavtalen, rekruttering og oppsigelse til tjenestemannsloven, og arbeidsmiljø til arbeidsmiljøloven (St.meld. nr. 35 [1991-92]).

Styringsrelasjoner og rolleoppfatning er knyttet til part, arbeidstaker og arbeidsgiver. Organisasjonenes autoritet og legitimitet er knyttet til rettigheter, plikter og ressurser innenfor gjeldende lov- og avtaleverk. Organisasjonenes aktiviteter, eksistens og medlemsgrunnlag er nært knyttet til at staten har et felles organisatorisk og rettslig rammeverk. Verdireferansen er opparbeidede rettigheter gjennom lov- og avtaleverket, og den diskursive formen er fagligpolitisk

Det er staten som juridisk person og arbeidsgiver, arbeidstageren som (stats)tjenestemann, og tjenestemannsorganisasjonene innenfor det lov- og avtalebestemte partssystemet som har gjort forhandlingsstaten til en meningsfull

kategori. Forvaltningspolitikk, organisasjonsformer, og synspunkter på organisering som sikrer disse hensynene står i fokus.

Det er først og fremst de lønnsinstrumentelle forholdene som fremheves. Det vil si at forhandlingene mest dreier seg om en ”teknisk” fordeling av lønn. Lønnspolitiske tradisjoner som også innebærer at forhandlinger er del av et større politisk prosjekt, og arena for fortolkning av verdier og en viktig meningsskapende faktor, ligger utenfor denne referanserammen.

Den andre dimensjonen ved forhandlingsstaten som referanseramme fokuserer på samhandling, og tar utgangspunkt i fremveksten av integrert deltakelse mer generelt i statsstyre på bred front. Spesielt fram mot slutten av 1970-årene ble det etablert og institusjonalisert et tett og integrert samarbeid mellom staten og sterke interesseorganisasjoner i samfunnet. Det er diskursen om tjenestemannsorganisasjoner (og interesseorganisasjoner generelt) som integrerte deltakere i utforming og iverksetting av offentlig politikk som aktualiseres. Det vil si debatten om institusjonaliserte former for deltakelse og påvirkning ut over den lov- og avtalebestemte medvirkning. Forestillingen er at forhandlinger og relasjoner mellom myndigheter og organisasjoner kan romme flere koordineringsmekanismer og beslutningsstiler, som også fremhever gjensidig avhengighet og organisasjonenes vilje og evne til forpliktende samfunnsansvar (Olsen 1983). Den grunnleggende ideen er at berørte parter må få spesielle deltakelsesrettigheter, og at dette representerer en utvidelse av demokratiet.

Den diskursive formen har tradisjonelt vært ekspert- og fagorientert, men har i større og større grad blitt politisert og argumenterende (Sand 1996). Deltakelse, styringsrelasjoner og rolleoppfatninger innenfor denne fortolkningsrammen er knyttet til ansvarlige, integrerte og likeverdige parter. Verdireferansen er opparbeidede rettigheter, tradisjoner og korporative arrangement innenfor spenningsfeltet mellom demokrati og effektivitet.

De sentrale konfliktdimensjonene er om forhandlinger, konferering og medvirkning er sentrale verdier, og avgjørende betingelser for partenes aksept for og gjennomføring av forvaltningspolitikk? Eller om de representerer beskrankninger på forvaltningspolitikkenes innhold, gjennomføringsgrad og sentrale demokratiaspekter? Det kan argumenteres for at de ansatte og deres organisasjoner representerer legitime interesser, og at de representerer direkte berørte parter med demokratiske deltakelsesrettigheter. På samme vis som under styringsstaten kan det også her

argumenteres for at de ansatte og deres organisasjoner må trekkes med i forvaltningspolitikk og reformarbeid fordi de representerer viktige kunnskaper, kompetanse og kapasitet. Deres medvirkning kunne gjøre det lettere å få aksept for sentrale policyaspekter, og senere gjennomføringen av de tiltakene som vedtas (Lunquist 1991; Roness 1993). Gjennom partnerskap og integrert deltakelse kan tjenestemannsorganisasjonene bidra positivt til omstillingsarbeidet i staten (Ban 1995). Dette representerer et mulig dilemma for organisasjonene, hvor deltakelse gir innflytelse samtidig med at de også gjøres ansvarlig for politikken (Olsen 1983).

Andre sentrale argumenter, konfliktdimensjoner og etiketter i forvaltningspolitisk sammenheng kan særlig knyttes til tre forhold:

1. Hovedsammenslutningenes rolle, status og forhandlingsrett.

Skal systemet med korporativ organisering, medvirkning og medbestemmelse fastholdes eller endres? Hvordan utforme politisk innhold og organisering som forsvarer organisasjonenes og de ansattes rettigheter, plikter, trygghet og forutsigbarhet når staten omorganiseres og fristilles?

2. Hovedsammenslutningssystemet, offentlig sektor og fellesskapsløsninger (velferdsstaten).

I hvilken grad hovedsammenslutningssystemet er å betrakte som en sentral betingelse for økonomisk og politisk stabilitet og ansvarlighet. Hvordan eventuelt opprettholde hovedsammenslutningenes rolle som ansvarlige "samfunnsinstitusjoner", som kan sikre stabilitet og helhetspolitiske løsninger? Det vil si sammenhengen mellom en sterk offentlig sektor og et sterkt hovedsammenslutningssystem.

3. Ressurser og lønn:

En påstand om at politisk ledelse ikke kan modernisere og reformere uten å bruke mer ressurser. Gjennom bruk av lønn som virkemiddel kan man lettere rekruttere viktig arbeidskraft og holde på de gode arbeidstakere og ledere man har. Forvaltningspolitikk kan betraktes som en utvidelse av kamparenaen og mulige virkemidler for høyere lønn.

Markeds- og managementstaten.

Innenfor denne fortolkningsrammen settes det fokus på "New Public Management" (NPM), hvor slagordet "tilbake til markedet" står sentralt. Staten tolkes først og fremst som en serviceprodusent og tjenesteyter, og befolkningen betraktes som konsumenter, klienter og brukere. Viktige argumenter er at offentlig sektor må bli

mindre, mer fleksibel og kostnadseffektiv, med private markedsorienterte bedrifter som ideal (Christensen & Læg Reid 1998). En sentral tese er at offentlig sektor ikke er utsatt for det omstillingspress markeds konkurranse gir (Olsen 1990). Andre sentrale ideer for moderniseringen av forvaltningen går ut på å redusere statens ansvar, gjøre den mer effektiv og å svekke interesseorganisasjonenes posisjon i det forvaltningspolitiske arbeidet. Fortolkningsrammen innebærer et instrumentelt syn på verden, og vil gi inntrykk av å være teknisk nøytral og apolitisk (Læg Reid & Pedersen 1996).

NPM blir imidlertid ofte framstilt som en handlekurv av ulike reformelementer. Noen av de sentrale elementene og etikettene er særlig knyttet til managementorientering, fristilling, privatisering, markedsretting, kontraktstansgang, kostnadskutt og budsjett disiplin, mål- og resultatstyring, og kontroll (Olsen 1988; Christensen et al. 2002, s.99). Oppstillingen viser at NPM ikke er en enhetlig fortolkningsramme, men synliggjør ulike teoretiske utgangspunkt og interne spenninger. Bak et overordnet fokus på økonomiske hensyn skjuler det seg en hybrid som prøver å oppnå både mer kontroll og mer autonomi. Denne reformideologien er for en stor del sammensatt av ideer om akseptable og passende organisasjonsformer hentet fra mikroøkonomiske teorier og modeller på den ene side og managementteori samt privat management praksis- og konsulentvirksomhet på den andre. Ideenes empiriske fundament har imidlertid ikke alltid vært klargjort, og ideene i seg selv har ikke vært lette å teste empirisk (Olsen og Peters 1996; Christensen et al. 2002, s. 99).

Om NPM går i retning av politisk styring eller administrativ kontroll er et empirisk spørsmål, men mange av referanserammens innebygde argumenter og etiketter trekker i retning av at administrativ og forretningsmessig frihet bør få større gjennomslag enn politisk kontroll. Bak forestillingen om staten som supermarked ligger også ideer om rollespesifisering og spesialisering, til forskjell fra ideer om integrering.

Det paradoksale oppstår imidlertid ved at referanserammen rommer argumenter som både går i retning av forsvar av og motstand mot en sterk stat, men med det til felles at staten skal være mer økonomiorientert, endimensjonal, og fristilt. Denne todelingen finnes også igjen ved at den diskursive formen har to ansikter, en juridisk-teknisk og en politisk-ideologisk.

Et felles trekk er imidlertid vektleggingen av økonomiske indikatorer for hvor godt offentlig sektor fungerer kontra indikatorer knyttet til demokratisk politikk.

Denne vektleggingen av økonomiske normer og verdier kan virke endimensjonal. De økonomiske modellene som referanserammen bygger på ser ut til å peke på tolkninger i retning av at uklare og tvetydige mål, kompliserte formelle strukturer og sammensatte kulturelle normer i en kompleks offentlig forvaltning er uttrykk for ”sykdom” og ikke fundamentale og distinkte egenskaper ved offentlig sektor (Christensen & Læg Reid 2001).

Referanserammen peker på at en sentral utfordring er å nedkjempe særinteresser som gjør motstand mot nødvendig og ønskelig utvikling. Organiserte interesser tolkes som statssubsidierte kravmaskiner, og berørte parter er særinteresser som forstyrrer politiske prosesser og hindrer omstilling. Sentrale argumenter er at de ikke representerer relevant kunnskap og ekspertise, de tar ikke samfunnsansvar og skaper ikke legitimitet som gjør det lettere å finne løsninger til beste for fellesskapet. Det hevdes at vellykket forvaltningspolitisk arbeid og reformarbeid bare kan skjedd dersom tjenestemannsorganisasjonene blir omgått eller svekket. Organiserte interesser rolle i statsstyre foreslås redusert, uten at effektene på maktforholdet mellom samfunnsgrupper problematiseres (Olsen 1993; Læg Reid & Pedersen 1996).

Deltakelse i forvaltningen, styringsrelasjoner og rolleoppfatninger knyttes til ledelses- og styringsrett, og i noen grad ekspertstyre. De ansattes organisasjoner skal få sin deltakelse begrenset og redusert, og medbestemmelsesordninger skal orienteres mot enkeltindivid, effektivitet, kunnskap og ekspertise. Innenfor denne fortolkningsrammen fremheves det at måloppnåelsen er viktigere enn hvordan målene nås, og ansvarsbegrepet knyttes til gjennomføringen av tiltak. Deltakelse mer generelt foregår gjennom forbrukernes valg i et konkurransemarked for tjenester, ikke meninger, og hvor organiserte særinteresser forpurrrer statens styringsevne og statens autonomi som ivaretaget av allmenninteressene. Tjenestemannsorganisasjonenes rolle og medvirkning defineres som særinteresser, og dermed som et styringsproblem.

Den politisk-demokratiske staten.

En fortolknings- og referanseramme som ligger relativt tett på det som kan oppfattes som politikken primat. Det vil si at de sentrale verdier og forestilling er at det er demokratisk-politiske organer (institusjoner) som i siste instans treffer de avgjørende og autoritative beslutningene. De fastlegger hvilke hensyn som skal prioriteres, hva som er legitime rettigheter, hvilke spilleregler som skal gjelde innenfor ulike beslutningssfærer eller ordener (subsystemer), og hvordan konflikter mellom dem skal

løses. Politikk (politics) refererer til en prosess hvor aktører som i utgangspunktet har ulike interesser, verdier og oppfatninger, gjennom interaksjon, forhandlinger og dialog innenfor relativt stabile regler, kommer frem til felles overensstemmelse og vedtak som aksepteres som autoritative og bindende for deltakerne (Olsen 1990, s. 136). Meningsdannelse og politiske diskurser oppfattes som sentrale for å etablere, opprettholde og endre dette utgangspunktet. Politisk debatt om det institusjonelle grunnlaget for et levende folkestyre vil fremstå som den offentlige rettferdiggjøringen og autoriseringen av det bakenforliggende spørsmålet om hvilket samfunn og hvilken stat som ønskes, hvilke institusjoner, normer og regler som skal brukes for å avgjøre hva som er rett, ønskelig, rettferdig, akseptabel og anstandig atferd (Ibid., s. 144).

Denne fortolkningsrammen har enkelte innslag av både styringsstaten og forhandlingsstaten, men dette kommer inn gjennom forankringen i en ide om at staten er multifunksjonell (Christensen et al. 2004). I tillegg er denne fortolkningsrammen bygget opp omkring styringsmodellen ”Staten som moralsk fellesskap” (Olsen 1988, s. 107), og et politisk-demokratisk perspektiv (Olsen 1989b, 1990a).

Innenfor denne mer samfunnspolitisk orienterte fortolkningsrammen oppfattes forvaltningspolitikken primært som en strid om verdier knyttet til offentlig sektors etisk-normative grunnlag, fornufts- og kunnskapsgrunnlag, og makt- og ressursgrunnlag (Olsen 1993). Moderniserings- og effektivitetsproblematikken aksepteres i sin fulle bredde, men det er viktig å understreke at omstillingen av offentlig sektor oppfattes som et verdispørsmål. Fokuset rettes mot andre sider ved offentlig sektor enn bare den økonomiske. Dette gjelder ikke minst verdier knyttet til demokrati, rettsstaten og velferdsstaten (Lundquist 1991; Olsen 1993; Læg Reid & Pedersen 1994, 1996).

Det legges vekt på at målene i den offentlige sektor ofte er motstridende. Sentrale verdier og hensyn knyttes til krav til politisk styrbarhet, ivaretagelse av rettsikkerhets- og rettsstatshensyn, krav om kostnadmessig og formålmessig effektivitet, krav til faglig kvalitet og profesjonalitet, krav om deltakelse og interesserepresentasjon, og vern av grunnleggende fellesverdier. Atferd og beslutninger legitimeres dermed ut fra de prosedyrer og fremgangsmåter som benyttes, og ikke ut fra felles mål (Olsen 1990; Læg Reid & Pedersen 1994, 1996).

Det forutsettes at de fleste mål utformes som en del av beslutnings- og iverksettelsesprosesser. Ansvar knyttes dermed både til de mål og hensyn som prioriteres og den måten politikk utformes og tiltak gjennomføres på. Innenfor denne

fortolkningsrammen rettes oppmerksomheten primært mot staten som konfliktløser og myndighetsutøver. Samfunnet oppfattes som et politisk fellesskap preget av både samarbeid og motsetninger. Forholdet mellom stat og statsborgere, og mellom stat og interesseorganisasjoner er differensiert. Relasjonene er preget av varierende, og ulike former for identifikasjoner og roller. Det legges særlig vekt på den offentlige opinion og den politiske diskurs og meningsdannelse som omstillings- og endringsfaktorer (Olsen 1990; March & Olsen 1995; Lægred & Pedersen 1994, 1996).

Interesseorganisasjoner, deriblant også tjenestemannsorganisasjonene, oppfattes som politiske aktører. Den ene siden av dette er knyttet til forhandlingsstatens verdi om berørthet. Demokratiargument er knyttet til at de ansatte har særegne interesser og krav. Tjenestemannsorganisasjonene og de ulike foreningene i forvaltningen kan være særlige berørte parter i prosesser og reformer som har stor betydning for ansatte og organisasjoner. I egenskap av å være medlemmer av forvaltningsorganisasjonen kan de dessuten ha interesser som ikke nødvendigvis er sammenfallende med interessene til andre grupper. Medvirkning fra de ansatte og de ansattes organisasjoner kan oppfattes som en grunnleggende rett for disse, eller det kan tillegges en egenverdi og sees på som et mål i seg selv (Bergstrøm 1988, s. 27-28). Den andre siden av dette er hvor legitimiteten springer ut fra slike organisasjoners eventuelle representative, kompetansemessige, og samfunnsansvarlige kvaliteter utover personaldemokratiske vurderinger og argumenter.

Tjenestemannsorganisasjoner oppfattes dermed som legitime politiske aktører. Særlig innenfor deltakerdemokratisk litteratur blir det lagt vekt på at medvirkning for den enkelte vil innebære personlig utvikling og selvrealisering (Lundquist 1991, s. 189). Ut fra demokratiargument vil formen for og omfanget av personaldemokrati og deltakelse fra tjenestemannsorganisasjoner avhenge av om det motvirker eller støtter andre sider ved demokratiet. Som Bergstrøm (1988) er inne på må en drøfte om disse deltakelsesformene vil konkurrere med, utfylle eller være nøytral overfor andre demokratiformer. For medvirkning fra statstilsatte er det særlig forholdet til politisk demokrati i form av folkevalgt representasjon som har vært framme, men også forholdet til brukerdemokrati har blitt trukket inn. Dersom det er konflikt mellom de ulike demokratiformene må de prioriteres i forhold til hverandre. Her vil for eksempel forholdet mellom personaldemokrati og politisk demokrati antagelig være mest aktuelt for de delene av statsforvaltningen som er nært knyttet til politiske myndighetsorgan som regjeringen og Stortinget, mens personaldemokrati og

brukerdemokrati særlig må avveies mot hverandre i de tjenesteytende delene av statsforvaltningen. I forbindelse med demokratiargument vil medvirkning fra tjenestemannsorganisasjonene ved forvaltningspolitikk- og reformer istedenfor direkte fra de tilsatte dessuten innebære at også ulike typer av medvirkning er former for representativt demokrati. Representasjonsordninger for tilsatte vil imidlertid være utsatt for de samme vanskelighetene som representasjon gjennom folkevalgte organ (Roness 2003).

Ut fra et demokratiperspektiv med vekt på ulike typer demokratiargument vil oppfatningene av tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse avhenge av om deres interesser og krav blir sett på som legitime eller ikke, og av om ivaretakingen av disse interessene gjennom ulike ordninger for deltakelse kan tenkes å gå utover andre demokratihensyn (Ibid.). Tjenestemannsorganisasjonenes rolle innenfor denne fortolkningsrammen blir mer sammensatt, med både et representativt og allmenninteresse aspekt, og et arbeidstagerrelatert særinteresseaspekt. I sum kan tjenestemannsorganisasjonene innenfor denne rammen tolkes som samfunnspolitiske aktører som på linje med andre samfunnspolitiske aktører kan bidra til å uttrykke egen og fellesskapets vilje. Enkelte demokratiteoretiske retninger legger også vekt på at berørte parter i sin alminnelighet skal ha tilgang til politiske prosesser.

Den diskursive formen er politisk-ideologisk, og verdireferansen er knyttet til (parti) politisk identitet, rettstats-velferdsstats- og demokratioppfatninger. Styringsrelasjoner og rolleoppfatning er knyttet til politiske aktører i et moralsk og/eller interessefellesskap. Sentralt for organisering av deltakelse er det representative prinsipp.

Avslutningsvis oppsummeres disse fire fortolknings- og referanserammene.

Figur 8.1 Oppsummering av de fire fortolknings- og referanserammene.

	Styringsstaten	Forhandlingsstaten		Markeds- og managementstaten	Den politisk-demokratiske staten
Grunnsyn på staten	Den parlamentariske styringskjede	Pluralistisk heterogen stat		Markedsmodell	Staten som moralsk fellesskap
Demokratisyn og verdireferanse	Representativt demokrati Inngår i et styringshierarki	I) Personaldemokrati og brukerdemokrati i forkant Opparbeidede rettigheter	II) Vektlegger betydningen av integrert deltakelse Opparbeidede rettigheter og tradisjoner i vid forstand Deltakelse som egenverdi	Brukerdemokrati New Public Management	Spenningen mellom individ og fellesskap innenfor rammen av et samfunnscentrert syn (Parti)politisk identitet(er)
Statens rolle	Planleggingsstaten Samfunnsarkitekt Sentralisert, hierarki	Korporativ i snever betydning: Avtale Forhandling Mekler	Korporativ i vid betydning: Samhandling	"Supermarked" Tjenesteyter Kontrakter Brukerstyring	Ivaretaget av multifunksjonelle hensyn og krav. Et institusjonelt system for å leve med konflikter og innebygde motsetninger
Styringsrelasjoner og organisasjonenes rolle	Styrings- og organisasjonsrett Plikter (undersåtter) og rettigheter (berørt part)	Parter i forhandlinger	Ansvarlige, likeverdige og integrerte parter	Større vektlegging av ekskludering enn inkludering. Individene større betydning enn organisasjoner. Fokus på autonome aktører (management) og ekspertstyre (kontroll).	Politiske aktører i et (moralisk/interesse) fellesskap innenfor institusjonelt definerte rammer. Multifunksjonelt, men også her klare referanser til styring og den integrerte deltakelsen.
Organisering av deltakelse	Regulert i forhold til statens behov for effektiv styring	Regulert gjennom lover og avtaler	Formelle og uformelle regler, normer og tradisjoner for integrert deltakelse	Begrenset deltakelse fra organisasjoner. Større vektlegging av kontrakter (mistillit) for individer/ansatte(kunnskap) og brukere/forbrukere(effektivitet)	Fokus på prosedyrer for deltakelse innenfor en ramme av kryssende/motsetningsfylte mål og interesser. Oppslutning sentralt
Diskursiv form	Juridisk-byråkratisk	Fagpolitisk		Juridisk-teknisk og ideologisk	Politisk-ideologisk (moralisk-etiske)
Sentrale problemer, løsninger og etiketter	Statens rolle er å bruke sin styringsrett til å skape det gode samfunn basert på den politiske ledelses visjoner. Det administrative apparatet er et nøytralt instrument, og dets rolle er å iverksette politiske mål /programmer. Politiske ledere former og omformer det administrative apparatet for å gjøre det til et mer effektivt instrument.	Ressurs- og lønnsargument. Politisk ledelse kan ikke modernisere og reformere uten å bruke mer ressurser. Gjennom bruk av lønn som virkemiddel kan man lettere rekruttere viktig arbeidskraft og holde på de gode arbeidstakere og ledere man har. Forvaltningspolitikk som en utvidelse av kamparenaen og mulige virkemidler for høyere lønn. Fokus på tariff, forhandlinger, og ressurser.	En betingelse for at offentlig sektor kan omstilles og reformeres er at medbestemmelsesordningen videreutvikles og forsterkes. Ikke minst i omstillingsprosesser. En annen er at hovedsammenlutningenes rolle, status og forhandlingsrett må sikres. Ansvarlige samfunns-institusjoner, stabilitet, helhets-politikk, omstilling, trygghet, forutsigbarhet	NPM er den sentrale verdireferanse med fokus på effektivitet og suverene konsumenter. Staten må bli mer effektiv, spesielt kostnadseffektiv, bedre service, mer marked og mindre byråkrati. Bedriften fokuseres som rollemodell. Stort fokus på ulike former for privatisering. Tjenestemannsorganisasjonene er ikke integrert i statsstyre, fordi de kan være til hinder for nødvendige reformer.	Aksepterer effektivitetsproblematikken, men oppfatter omstillingen av offentlig sektor som et verdispørsmål. Fokuserer på andre sider ved offentlig sektor enn den økonomiske. Dette gjelder ikke minst demokrati, rettsstaten og velferdsstaten.

8.3.2 Organisasjonenes institusjonelle prat.

Organisasjonenes prat kan forekomme som en del av samtaler i det offentlige rom. Det vil si at de aktuelle diskursene som analysen rekonstruerer har sitt utgangspunkt i det offentlig uttalte, eller det jeg også omtaler som organisasjonenes offentlige ansikt. Samtidig vil prat også forekomme innenfor rammen av mer uformelle prosesser. I begge sammenhenger vil analysen holde seg til det synlige og til det sagte i teksten. Et sentralt poeng i denne sammenhengen er imidlertid at aktørene må ha kompetanse om, akseptere og respektere visse overordnede regler. Dette gjelder både for å bli sluppet inn i det kommunikasjonsfellesskapet som danner grunnlaget for diskursen, men også for å opprettholde sin deltakelse i samtalen over tid (Midgaard 1993; Christie Mathisen 1997; Olsen 1995, 2000).

Institusjonell prat kan bidra til å fortolke og transformere meningsstrukturer og regelsystemer, konstruere menings- og handlingsorienteringer, samt definere og aktivisere (konkrete) menings- og handlingsorienteringer. Gjennom å produsere tekster og ytringer kan språkbrukernes handlinger og meninger avspeiles fra virkelighet til ord, det kan være rene oversettelsesprosesser fra ord til ord som innebærer en fortolkning og artikulering av forestillinger om hva som er gyldig og passende, eller det kan være bidrag som konstruerer og rekonstruerer fra ord til (materiell) virkelighet. Intensjonell bruk av språket kan bidra til konstruksjonen av bakenforliggende betingelser og referanserammer for mening og handling. I neste omgang kan slike meningsstrukturer bidra til å forme og konstruere tenkningen og forestillingene om politikk, men de kan også være sentrale handlingsbetingelser for politiske prosesser og meningsskaping. Institusjonelt prat kan også være aktiv og situasjonsbetinget fortolkning som innebærer bestemte handlingsorienteringer, også brukt strategisk og instrumentelt.

Jeg har valgt å konsentrere meg om fire inntak til hvordan disse handlingsdimensjonene mer konkret kommer til uttrykk gjennom aktørens institusjonelle prat: sette og definere etiketter, talehandlinger, rammeprat, og fortellinger. Jeg vil ikke drøfte og bruke disse inntakene som separate og gjensidig utelukkende, men i stor grad som overlappende og gjensidig supplerende.

Etiketter.

Et viktig aspekt ved organisasjonenes institusjonelle prat er å sette og definere etiketter. Det å sette merkelapper, eller etiketter, innebærer at man språklig strukturerer (sosiale og politiske) problem. Det vil si noe som inndeler saker og hendelser i enheter og typer. Etiketter er et kraftfullt middel for å påvirke gjennom språk (Czarniawska-Joerges 1988, s. 15). Et samfunnsproblem blir ikke et offentlig problem før det har fått et navn, eller en tittel. Etiketten blir et i gjenkjennessignal som definerer, avgrensner og vekker assosiasjoner (Petersson & Carlberg 1990).

Edelmann uttrykker det slik:

”Politisk og ideologisk debatt består for en stor del av kraftanstrengninger for å vinne bifall for en bestemt kategorisering av et spørsmål i forhold til lignende konkurrerende anstrengninger fra et annet hold” (Edelmann 1977; Czarniawska-Joerges 1988, s. 15).²⁵⁹

Talehandlinger.

Et sentralt poeng er at prat i tillegg til et meningsinnhold også har et handlingsaspekt (Austin 1962; Searle 1969, 1979; Czarniawska-Joerges 1988, 1993; Vagle et al. 1993; Hillesund 1994, 1996; Putnam, Phillips & Chapman 1996). Diskursiv praksis kan ha ulike funksjoner og handlingsorienteringer. Som å referere og opprettholde, fortolke og argumentere, framstille krav og forhandle, samt utøve kontroll og innflytelse (Hillesund 1994, 1996; Putnam et al. 1996, Jacobsen 1997). Ytringer og tekster kan alltid sies å være multifunksjonelle, selv om en eller et fåtall funksjoner kan dominere en ytring. Det sentrale og avgjørende poenget er imidlertid at organisasjonenes institusjonelle prat dermed kan oppfattes som en sentral aktivitet og handling i seg selv (Czarniawska-Joerges 1988; Hillesund 1996).

I litteraturen er det identifisert fem ulike klasser av talehandlinger (Searle 1979; Hillesund 1996, s. 86): ved *direktiver* (ordre, anmodninger, ønsker osv.) søker avsenderen å få mottakeren(e) til å gjøre noe i fremtiden, ved *kommisiver* (løfter, eder, avtaler, trussler osv.) legger avsender seg under en forpliktelse om å gjøre noe i fremtiden, ved å bruke *kvalifiseringer* (uttrykker standpunkter og begrunnelser, definerer problemer og løsninger, definerer og bruker etiketter, avgir erklæringer) endrer språkbrukeren verden (bl.a. gjennom krigserklæring), ved *ekspressiver* (gratulasjoner, mishagsytringer osv.) gir avsender uttrykk for følelser, ved *konstativer* (gjengivelser, opplysninger, påstander osv.) søker språkbrukeren å si noe sant om verden.

På den ene side kan en person, eller en organisasjon, uttrykke hva et løfte eller et krav dreier seg om. På den annen side utfører personene eller organisasjonene med ytringene også handlinger ved å forplikte seg til å gjøre noe eller ønske at andre skal gjøre noe. To aspekter står sentralt: for det første utfører språkbrukeren en illokusjonær handling gjennom å gjøre noe i og med at ytringen artikuleres. Det kan være en påstand eller et løfte, direkte ved et performativt verb (jeg/vi lover/erklærer osv.) (Austin 1962), eller ved en konvensjonell illokusjonær kraft knyttet til handlingen (Searle 1969). I det siste ligger at alle ytringer har innebygd og er bærere av et handlingspotensiale, og det kalles ytringens illokusjonære kraft (Vagle et al. 1993). For det andre kan språkbrukeren utføre en perlokusjonær handling, det vil si søke (ha til hensikt) å skape en effekt hos mottakeren, som å overtale, overbevise, skremme eller tvinge (Austin 1962). I en konkret analyse vil det neppe være særlig fruktbart å ha som ambisjon å identifisere en direkte sammenheng, men det kan la seg gjøre å analysere samsvar eller avvik mellom hensikt og ulike uttrykk for effekt eller resultat. Ikke først og fremst som mottakernes direkte tolkninger av senderens hensikt, men mer indirekte som mottakernes videreføring og eventuelle ivaretagelse av senderens sentrale handlings- og meningsdimensjoner i egen produksjon av tekster og konkrete resultater. Når det gjelder forholdet mellom prat og materiell virkelighet kan det best forstås som dialektisk og gjensidig påvirkende (Fairclough 1992; Vagle 1995).

Avhengig av type talehandling, vektlegging av talehandlingens motiv og hensikt, og koblingen mellom dem blir det mulig å skille mellom passiv og aktiv språkbruk. Hensikten kan være å formidle interessebetonte argumenter, men med ulik grad av åpenhet, interaksjonsorientering, nødvendighet, sanksjonsorientering (trussel) og forpliktelse.

Grad av nødvendighet i direktiver og tilbøyelighet i kommisiver kan fremstilles på følgende måte²⁶⁰:

Figur 8.2 Nødvendighet i direktiver og tilbøyelighet i kommisiver

Grad av nødvendighet i direktiver:	Betingelses-konstruksjoner:	Tilbøyelighet i kommisiver (forpliktelse/trussel):	Intensitet i talehandling:
høy			
tvang, plikt	forutsette, skal	absolutt	sterk
påbud, råd	må	bestemt	sterk
krav	vil, forvente	ivrig, betinget	sterk
anmodning	kan	villig	svak
ønske	bør	vag og implisitt	svak
lav			

Kvalifiseringer er ytringer der hensikten ikke bare er å gjengi et forhold i virkeligheten, men også å skape et nytt virkelighetsbilde gjennom å uttrykke oppfatninger, fortolkninger og vurderinger av den. Kvalifiseringer kan dermed være reproduserende og transformerende, positive og aksepterende, åpne og fortolkende, eller negative og orientert mot kritikk og motstand. Stort innslag av konstantiver kan ofte være uttrykk for det objektive referatet som sentral norm, enighet og aksept, eller også stor grad av likegyldighet. Ved bruk av direktiver fremkommer det hvordan senderen tenker seg framtidige situasjoner gjennom å forutsi noe om framtiden, og bruk av kommisiver bidrar til en tolkning av om situasjonen oppfattes truende eller noe senderen kan forplikte seg positivt til. Direktiver og kommisiver kan imidlertid være knyttet til ulike grader av nødvendighet og tilbøyelighet.

Gjennom bruk av svake direktiver søker senderen å fremkalle handlinger hos mottakeren ved bruk av anmodninger og ønsker. Det kan komme til uttrykk som åpne og (drøftende) argumenter, spørsmål, appeller og vurderinger. Det kan også være innslag av sterke kommisiver hvor senderen forplikter seg til framtidig og konstruktiv handling, eller et direktivorientert kommisiv gjennom invitasjon til gjensidig forpliktelser og samhandling. Ved bruk av sterke direktiver søker senderen å fremkalle handling hos mottakeren gjennom krav, påbud, ordre og trusler. Det vil ofte komme til uttrykk gjennom betingelseskonstruksjoner og overtalende verb som kreve og bestemme, og mer absolutte betingelser som forutsette. Sterke direktiver vil ofte opptre i kombinasjon med retoriske og rene interessemotiverte kvalifiseringer, argumenter og vurderinger. Når denne strategisk orienterte bruken av direktiver også

kobles til høy grad av tilbøyelighet til (eksplisitte eller mer implisitte) å formulere trusler, er forsøket på å overbevise fortrent til fordel for ren opposisjon og manipulasjon.

Bruk av direktiver må imidlertid ikke nødvendigvis bare være åpent og fortolkende, eller interessenmotivert motstand og forsvar, men også mer forhandlingsorienterte betingelser for aksept og overensstemmelse. Vilje og evne til dette kan komme fram gjennom grad av tilbøyelighet til positiv forpliktelse.

Rammeprat.

Når diskursive referanserammer oppfattes som en "oppbevaringsplass" for prat og meninger, vil dette forrådet kunne brukes i talehandlinger. Det vil si virkelige forekomster av språkbruk. Dette kan skje direkte som en handling i seg selv, men også som en metahandling som gir en betydningsfull struktur for andre handlinger (Czarniawska-Joerges 1988, s. 13). Definerings- og aktiviseringen av bestemte fortolknings- og referanserammer er en viktig handlingsmulighet.

Ulike fortolkningsrammer kan representere alternative regler for hvem som kan delta, hva innholdet skal være, og hvordan gjennom ulike former for samtale og samhandling. Valg av reguleringsmåte legger føringer på diskursen, men de fortolkningsrammer som bringes inn eller kommer fram i prosessen kan bekrefte, utfordre eller endre prosessens form og innhold.

Fortellinger og beretninger.

Institusjonell prat ytret i ulike tekster og uttalelser inngår også i aktørskapte fortellinger og beretninger (March & Olsen 1995). Samtidig peker de ut over fortellingen; de refererer til saksforhold og framtidige handlinger i den politiske og sosiale virkeligheten (Hillesund 1997). Historiene kan også sies å bidra til å artikulere, men også konstruere organisasjonenes institusjonelle identitet (Putnam et.al 1996, s. 387; Czarniawska-Joerges 1994). Et viktig aspekt ved disse fortellinger og beretninger er at de gir mening til hendelsesforløp, dets årsaker, og betydning for organisasjonen. Organisasjonen "snakker" til seg selv for å klargjøre sine omgivelser, men også for å oppdage hva de gjør gjennom å handle (Ibid.). Gjennom språkbruk, og ofte dramatiserte beretninger, formidles, konstrueres og rekonstrueres altså meninger, handlinger, regler og identiteter (March & Olsen 1995).

I sum vil Hovedsammenslutningenes institusjonelle prat og språkbruk analyseres som mediet for å (I) uttrykke, skape, formidle, stadfeste og endre (selv)oppfatninger, argumenter og ideologier; (II) drive (handlingsorienteringer) og beskrive (politiske samhandlings)prosesser, og fortolke utfall; og (III) bidra til å etablere, opprettholde og endre institusjonelle rammer og forestillinger. Dette innebærer også forsøk på å analysere prosessenes eventuelle materialisering og mer resultatorienterte videreføring.

8.4 Det empiriske nedslagsfeltet.

I analysen av tjenestemannsorganisasjonenes institusjonelle prat er det empiriske nedslagsfeltet høringsuttalelser, tjenestemannsblader, og ulike former for ytringer og uttalelser knyttet til konferanser og representantskapsmøter. Studieobjektet i denne sammenheng er tekster som opprinnelig ble formidlet gjennom både skrift og tale.

8.4.1 Høringsuttalelser.

Høringsordningen er en betegnelse som brukes på den praksis det er at offentlige organ sender en sak til uttalelse til såkalte ”berørte parter” før den endelige beslutning fattes. Ordningens formelle regelverk er beskjedent, men enkelt bestemmelser skal sikre at visse departement skal bli forelagt bestemte type saker. Tjenestemannsorganisasjonenes rett til å motta saker til uttalelse er derimot først og fremst knyttet til sedvane. Høringsordningen kan også ta form av invitasjoner fra politisk ledelse og departement om innspill fra tjenestemannsorganisasjonene i politiske prosesser, eller som invitasjon til å uttale seg på et høringsmøte. Oftest i regi av et utvalg i arbeid, eller en komité i arbeid som ledd i Stortingsbehandlingen. Bruk av høringsordningen inngår på denne måten vanligvis som en del av en mer omfattende behandling av en sak (NOU 1982:3; Christensen & Egeberg 1994; Christensen et al. 2002).

Høringsinstitusjonen som ordning og reguleringsmåte er et uttrykk for en organisert og institusjonalisert diskurs og institusjonalisert tilgang for påvirkning. Sammenliknet med andre former for organisert og regulert deltakelse blir imidlertid høringsordningen først og fremst tolket som del av en åpen og offentlig politisk samtale gjennom det potensielt store omfang av ”berørte parter” som får tilgang til å ytre seg (Ibid.; Eriksen & Weigård 1999, s. 291).

Med dette som utgangspunkt vil høringsordningen, og andre tilsvarende former for skriftlige uttalelser rettet mot forvaltningen og politiske myndigheter, fremstå som arena for diskurs. Høringsuttalelser og andre formelle uttalelser som formidles til departement, politisk ledelse og det politiske miljø vil i dette arbeidet defineres og tolkes som argumentative tekster. Det vil si at tekstene har en argumentativ funksjon, hvor det primære siktemål og hensikt vil være å gi uttrykk for høringsinstansens offentlige synspunkter og vurderinger.

8.4.2 Tjenestemannsblader: en reise i respons.

Det sentrale siktemålet med analysene er for det første å identifisere hvilke forvaltningspolitiske tema tjenestemannsbladene fokuserer på. Videre er det tekstenes tittel som særlig fokuseres, noe som også er anbefalt i generell språkbruksanalyse (Hillesund 1994). Tittelen vil forventes å gjengi tekstenes hovedpoeng og vinkling. Tittelens funksjoner blir dermed tekstens funksjoner i et nøtteskall. Muligheten for at titler kan brukes og tolkes som en måte å sette merkelapper, eller etiketter på, er sentral i denne sammenheng. Der det er nødvendig vil jeg i analysen søke etter flere spor og nøkkelbegrep utover tittelen, som antyder hva som er hensikten med teksten. Noen etiketter og tekster er mer rettet mot handling enn andre. Spørsmålet blir om etikettene bare bekrefter og reproduserer den offentlige forvaltningspolitiske dagsorden, og de sentrale ideer og standarder, eller om hovedsammenslutningene formulerer nye etiketter og en alternativ dagsorden. Tekster som handling blir også et viktig inntak for analysen. Organisasjonenes handlingsorientering uttrykt gjennom ulike typer talehandlinger blir derfor et viktig analytisk grep. Hvem som kommer til orde, og på hvilken måte, vil også være et sentralt spørsmål.

Jeg er også opptatt av hvordan det forvaltningspolitiske stoffet behandles i bladene. Det vil si hvordan det plasseres, i hvilken grad det utgjør førstesideoppslag, og hvilken sjanger som tas i bruk. Hvem som kommer til orde er også viktig i denne sammenheng. Er det sentrale tillitsvalgte, byråkrater eller politikere? Er det i rollen som handlingsorientert aktør, eller som passiv og rutineorientert (Eide og Hernes 1987)?

Det er hovedsammenslutningenes respons på noen av de mest sentrale forvaltningspolitiske tema fra 1980 til 1996 som fokuseres. Framstillingen tar for hvert av temaene utgangspunkt i en tabell som viser hvilke titler som ble ytret som de

sentrale etikettene, og om tekstene er aktivt eller passivt orientert. Dette er ett inntak til å kunne indikere tekstenes makrohandlinger.

Tekstprodusentene kan over tid vie ulike tema og problemområder oppmerksomhet uavhengig av den offentlige politikken dagsorden og sentrale etiketter. Dette innebærer at tekstenes plassering i tid og fase tar utgangspunkt i første gangs opptreden, ikke utstrekning i tid. Faseinndelingen vil dermed ikke være absolutt i forhold til hvordan oppmerksomhet og respons fra tjenestemannsorganisasjonene knyttet til enkelte tema spres over tid.

Hovedsammenslutningene har alle sammen hatt informasjonsaviser, -brev eller noe mer omfattende blader.²⁶¹ Kartellet har siden 1964 hatt et eget medlemsblad under navnet Kartell-nytt. I perioden 1981 - 1996 kom Kartell-nytt ut med 10 nummer i året.²⁶² Det gjennomsnittlige sideantallet har steget fra 13.2 i 1982 til 24.4 i 1995. Opplaget har steget fra 84 000 eksemplarer pr. utgivelse i 1982 til 140.920 i 1995.²⁶³ De høyeste sideantall og opplagstall var fra 1992. De ble oppgitt å være 28 sider i gjennomsnitt, og 143 500 eksemplarer pr. utgivelse.

YS-S fikk sitt eget blad i 1984 som ble hetende YS-S bladet. Bladet skulle distribueres til medlemmene, sekretariatene i forbundene, arbeidsgivere og utvalgte medier. Opplaget har i gjennomsnitt vært ca. 42 000.²⁶⁴ YS-S bladet har kommet i 6 nummer i året, foruten 2 nummer i 1984. YS-S bladet ble vedtatt nedlagt fra 1996 til fordel for andre informasjonskanaler YS-S ville ta i bruk.

AF hadde på sin side hatt et noe mer varierende opplegg på informasjonssiden. Fra 1980 til 1985 hadde organisasjonen et medlemsblad under navnet AFnytt. Det kom ut i 4 nummer i året (5 i 1983- 1984), 12 sider i hvert nummer, og i et opplag på ca. 120 000 i 1985. Det ble sendt alle medlemmer av foreninger tilknyttet AF samt en del viktige eksterne målgrupper. I årene 1986 - 1987 kom det noe mindre ambisiøse AF-rapport. Dette var et informasjonsskrift som bare skulle sendes til medlemsforeningenes tillitsvalgte og til eksterne målgrupper. AF-rapport kom ut i 5 utgaver første året og 6 utgaver andre året. Opplaget var på 14 000 begge årene. Under hele perioden fram til 1988 utga AF nyhetsmeldinger parallelt med andre blader. De første fire årene kom det ut opp mot 10 meldinger pr. år, og i et opplag på ca. 3000 hver. Fra 1988 har informasjonen fra AF bare tatt form av et nyhetsbrev. De første årene nærmest som et kopiert referat med varierende lengde under navnet Nytt fra AF. Opplaget var i 1988 oppgitt å være 800, og med 18 utgivelser samme år. Fra 1993 gikk AF igjen over til en formell trykksak på fire sider hvor også

organisasjonens ledende tillitsvalgte uttalte seg. Nyhetsbrevet under navnet AF-rapport var ment som en politisk meldingstjeneste fra AF til foreningene, og dels journalistiske bidrag til medlemsforeningenes tidsskrifter. Målgruppen var tillitsvalgte i AF systemet, journalister, spesielle ressurspersoner og beslutningstagere. Denne utgaven av AF-rapport kom i 6 utgaver i året, og opplagstall var ikke oppgitt.

Tjenestemannsbladene hadde både politiske og organisatoriske funksjoner. Det har i denne sammenheng vært mulig å skille mellom tre sentrale funksjoner. De har kunnet formidle intraorganisatorisk kommunikasjon, gjøre hovedsammenslutningenes synspunkter offentlig kjent, og utgjøre en motmakt til spesielt den borgelige pressen (jfr. Jahn 1993, s. 86). Ut fra de store ressursene hovedsammenslutningene brukte på bladene måtte det kunne forventes at de har vært viktige for organisasjonene. Medlemmene var i stor grad de sentrale mottakerne av tjenestemannsbladene som studeres her, men de ble også distribuert til andre individer og organisasjoner. Studier av leseratferden knyttet til denne delen av pressen i andre europeiske land, blant annet Sverige, viser at mer enn $\frac{3}{4}$ av medlemmene leser avisene regelmessig (Ibid.). Et eksempel på betydningen av disse bladene utenfor organisasjonene, var blant annet at flere statssekretærer knyttet til regjeringen Brundtland 1990-1996 hadde som en av sine oppgaver å lese og tolke disse bladene.²⁶⁵

Et viktig spørsmål som må avklares er forholdet mellom organisasjonene og redaksjonene. I hvilken grad må bladene oppfattes som organisasjonenes talerør innad og utad, og i hvilken grad har de redaksjonell frihet? Generelt er det å si at bladene først og fremst må oppfattes som en del av organisasjonenes informasjonsvirksomhet som sådan.

Fram til 1996 var redaksjonsmedarbeiderne i Kartell-nytt ansatte i Kartellet. Det hadde alltid vært en egen redaktør for bladet, og praksis hadde vært redaksjonell frihet. Samsvar og likhet i standpunkter, prioriteringer og profil mellom organisasjon og blad ble imidlertid sikret gjennom to mekanismer. Mulige redaktørers synspunkter og profil var kjent før ansettelse, og ble silt gjennom en "samsvarstrakt".²⁶⁶ Kartell-nyttets innhold og profil ble diskutert i Kartellet som en del av organisasjonens totale profil. På representantskapsmøtet for LO Stat i november 1996 nedfelte prinsippet om Kartellnytt både som instrument for LO Stat og som eget autonomt organ seg på nytt i endringene i vedtektene som ble vedtatt:

”LO Stat utgir bladet Kartell-nytt. Bladets innhold skal gjenspeile de målsettinger som er fastlagt i LO Stats vedtekter og vedtak.

Bladet ledes av en ansvarlig redaktør som tilsettes av styret i Stiftelsen Medieforum – etter innstilling fra LO Stats arbeidsutvalg. De økonomiske rammebetingelsene for utgivelsen av Kartell-nytt fastlegges av styret i LO Stat” (Vedtekter m/endringer vedtatt på representantskapsmøtet 1996, §7 s. 7-8).

I YS-S bladet hadde det alltid vært tradisjon for at lederen av YS-S skulle være ansvarlig redaktør, og informasjonssekretæren redaktøren. Sekretariatet i YS-S hadde i lange perioder fungert som bladets redaksjon. I alle beretningene for perioden ble YS-S bladet fremhevet som YS-S sin viktigste informasjonskanal. Dette førte ikke bare til en innholdsmessig sammenheng mellom blad og organisasjon, men også organisatorisk og redaksjonelt.

Hoveddelen av publikasjonene fra AF hadde aldri framstått som noe annet enn rene talerør og spredere av organisasjonens synspunkter, prioriteringer og profil. I årene med et eget blad/magasin var imidlertid policyen at skribenten alene stod for sine synspunkter, og ikke var noe uttrykk for organisasjonens offisielle standpunkt. En generell formulering i beretningene var at informasjonsvirksomheten skulle utøves av informasjonssjefen i nær kontakt med AFs ledelse.

Det sentrale kriteriet for utvalget av tekster i denne studien har vært at de fokuserte (tittel eller ingress) på temaer innenfor rammen av de sentrale forvaltningspolitiske sakene på 1980 og 1990 tallet. Dette innebærer at den generelle og policyorienterte forvaltningspolitikken står i sentrum. Populasjonen av tekster er dekkende for tjenstemannsbladenes oppmerksomhet rettet mot den delen av forvaltningspolitikken. Populasjonen av tekster er imidlertid ikke uttømmende for hele det forvaltningspolitiske området, fordi flere tekster var sektor- og virksomhetsorientert. Dette gjaldt spesielt Kartell-nytt. Leserinnlegg og kommentarer på forbundsnivå er heller ikke en del av populasjonen. Kontroverser og debatt internt i organisasjonene er dermed ikke et tema som skal belyses i sammenheng med analysen av tjenstemannsbladene.

8.4.3 Konferanse- og representantskapsuttalelser:

Hovedsammenslutningene hadde ulike tradisjoner for hyppighet, omfang og arbeidsform på konferanser og representantskapsmøter. Ikke minst hadde de ulike tradisjoner for å utforme og formidle politiske uttalelser i forlengelsen av de temaene og debattene som var sentrale på avholdte konferanser og representantskapsmøter.

Om representantskapsmøtene var arena for politisk debatt eller virksomhetsintern gjennomgang og rapportering i forlengelsen av beretningene varierte altså sterkt mellom hovedsammenslutningene.

To spørsmål blir viktige: For det første - hvilke motiver og forestillinger om konferansenes betydning var sentrale, og hvem nådde de? For det andre - hvilke menings- og handlingsorienteringer var viktige og i bruk?

Hovedsammenslutningenes ulike tradisjoner for konferanser fikk imidlertid betydning for tilgang på den empiriske dokumentasjonen. Der er spesielt Kartellet og Kartellkonferansen som vies oppmerksomhet empirisk. Særlig av den enkle grunn at Kartellet hadde rutiner for relativt omfattende referat fra konferansene, samt at de sentrale foredragene/innleggene og uttalelsene ble vedlagt i fulltekst. En gjennomgående ambisjon for Kartellet var at konferansene skulle ha stor betydning som en sentral premissleverandør for den offentlige debatt i året som kom, også i form av omfattende debattopplegg knyttet til konferanser, og som oppfølging av sentrale tema. Slike debattopplegg vil være sentrale ytringer i seg selv.

Både YS-S og AF hadde også årlige konferanser. For disse hovedsammenslutningene har det imidlertid vist seg vanskelig å rekonstruere konferansenes innhold utover selve innkallelsen og programmet, eller kortere referater i ulike publikasjoner fra organisasjonene. Et annet viktig forhold er at denne analysen primært vil konsentrere seg om substansielle ytringer om forvaltningspolitiske, og andre relaterte, saker og tema. Den politiske uttalelsen er det bare Kartellet som har hatt tradisjon for, og det politisk argumenterende utover lederens/formannens tolkninger av organisasjonens tariffkrav og tariffinteresser har over tid ikke vært sentralt i autoritative ytringer fra AF og YS-S i konferansesammenheng.

Derfor har det også vært vanskelig å få dokumentert AF og YS-S sin institusjonelle prat i sin fulle bredde. Det som har vært mulig å dokumentere er innledningsforedragene i regi av YS-S på de årlige konferansene for topptillitsvalgte, og i senere tid noen pressemeldinger i den forbindelse. Disse konferansene var en anledning for de topptillitsvalgte å drøfte aktuelle problemstillinger, både med representanter fra andre organisasjoner, med representanter fra arbeidsgiversiden, og med representanter fra det politiske miljø. Innledningsforedraget var for det første rammen for den offentlige formidlingen av YS-S sin sentrale policy på de prioriterte satsningsområdene vedtatt med utgangspunkt i organisasjonens prinsipp- og handlingsprogram. For det andre trakk den opp rammen for den interne debatten om

organisasjonen policy. For det tredje skulle den avspeile YS-S sin interaksjon med AAD, og synspunktene på de sentrale politiske sakene i fortid og nær framtid.²⁶⁷

Det var et felles kjennetegn ved alle konferansene i hovedsammenslutningene at i tillegg til media var det Norges politiske og administrative ”elite”, særlig innenfor AAD sitt virkefelt, men også andre statsråder, sentrale byråkrater og virksomheter som var representert.

8.5 En kort oppsummering.

I analysen fokuseres det mot tre empirisk-analytiske inntak: for det første tekstenes nære kontekst, det vil si en analyse av de offentlige dokumentenes innhold og diskursive referanserammer. For det andre en språkbruksanalyse av hovedsammenslutningenes tekster og diskursive respons. For det tredje en analyse av utvikling over tid, også som ulike uttrykk for resultater (vedtak, lovforslag, konkrete retningslinjer, eller politiske føringer).

De to empiriske hovedkapitlene vil begge ta utgangspunkt i forfatterens fortolkning av hovedsammenslutningenes tekster langs tre sentrale og nært sammenkoblede dimensjoner:

- Identifisere hvilke *referanserammer* og rolledefinisjoner/oppfatninger som brukes: eksplisitt gjennom direkte redegjøring for perspektiv, problemer og løsninger - eller indirekte gjennom bærende etiketter og hovedtema
- Identifisere tekstenes makrohandlinger og sentrale enkelthandlinger
- Identifisere sentrale meningsdimensjoner, det vil si synspunkter og argumenter

Kapittel 9

1980 årene – mottak og kritikk

Denne perioden tar utgangspunkt i de første forvaltningspolitiske sakene av betydning. Produktivitet var et sentralt tema, men fokuset rettes først og fremst mot Moderniseringsprogramet fra 1986, og Fornyelsesprogramet fra 1987. De to første kapittdelene tar for seg disse temaene, med størst fokus på programmene og organisasjonenes respons. I den siste delen fokuseres i større grad på de menings- og handlingsorienteringer som hovedsammenslutningene ytret på sine egne arenaer.

9.1 Produktivitet

Regjeringen Willoch proklamerte at 1982 skulle være et kampanjeår for produktivitet. Produktivitetskampanjen var et sentralt element i regjeringens arbeid med å modernisere staten, og det kom politiske signaler om å prioritere produktivitetsarbeidet gjennom utformingen av lønssystemet. Personaldirektøren i staten tok på denne bakgrunnen til orde for at det innenfor enkeltvirksomheter kunne drives lokale forhandlinger med utgangspunkt i produktivitetsforbedringer (Lægneid 1995, s. 45).

Det ble satt ned en intern arbeidsgruppe i staten som skulle komme med innspill. De foreslo at produktivitetselementet kunne knyttes til paragraf Vb i hovedtariffavtalen. Denne paragrafen åpnet utgangspunktet for justerings- og normeringsforhandlinger i tariffperioden. Forslaget gikk mer presist på en utvidelse av forhandlingsgrunnlaget til også å gjelde lønnsmessig kompetanse for produktivitetstiltak. I forhandlingene om ny tariffavtale våren 1982 ytret organisasjonene sterke krav om lokale forhandlinger etter paragrafen, og fikk gjennomslag for det. Staten var imidlertid skeptisk til å åpne for lokale forhandlinger om produktivitet. Noe som førte til at innholdet i produktivitetselementet ble redusert.

Ved tariffrevisjonen i 1984 ble det opprettet en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle utrede produktivitetselementet i tariffavtalen. Bakgrunnen var at det etter to år ikke var innledet forhandlingsaktivitet med utgangspunkt i produktivitetsgrunnlaget. Denne gruppen kom i arbeid våren 1985. Et siktemål med

utredningen var å få til en rammeavtale om produktivitetsavtaler, men gruppen kom ikke fram til en avklaring om innholdet i denne. Gruppen var imidlertid negativ til å utvikle et lønssystem basert på produktivitet. Derimot signaliserte gruppen at det kunne være aktuelt å lage ordninger som motiverte til at det ble iverksatt flere produktivitetstiltak. Samtidig ble det understreket at det ikke var aktuelt med produktivitetsavtaler av mer omfattende karakter, og at en burde prøve seg fram med spesielle og avgrensede tiltak. Gruppen mente også at gevinstdeling ville være en nødvendig betingelse for å komme igang med tiltakene. Arbeidet ble avsluttet uten at det ble lagt frem ferdige utkast til utformingen av rammeavtale eller framlegg til forhandlingsgrunnlag om produktivitetselementet i tariffavtalen.

Ved tariffrevisjonen våren 1986 mente partene at tiden ikke var moden for å innføre faste ordninger med produktivitetsavtaler. Partene var dessuten enige om at de ville arbeide videre med arbeidsgruppens rapport som utgangspunkt. Det ble tatt sikte på å få satt i gang forsøksordninger med produktivitetsavtaler, men interessen var svært moderat. I tariffavtalen for 1988 ble det sagt at det skulle utarbeides og forhandles om en felles rammeavtale om produktivitet for statlige virksomheter med virkning fra 1.7.1988. Rammeavtalene ble ikke inngått innen fristens utløp, og da de ble innført senere samme år var ordningene preget av lite konkret innhold.

Fordi denne prosessen ikke produserte noe konkret dokument eller avtale var det først og fremst gjennom tjenestemannsbladene at hovedsammenslutningene ytret seg.

Tabell 9.1 Tjenestemannsblader om produktivitet

Tittel, etikett og sjanger:	År-nr:	Passiv:	Aktiv:
Kartell-nytt:			
”Produktivitet” (ref.pers.intervju m/byråkrat)	1983	X	
”Statlig produktivitet” (ref. off. dok.)	1983	X	
”Effektivisering, forvaltningens mørkeloft skal tømmes” (ref.pressekonf m/pol.ledelse.)	1983	X	
”Produktivitetsavtaler” (kommentarart.)	1986:6		X
”Produktivitetsavtaler, liten interesse” (artikkel)	1987:4	X	
”Produktivitetsavtale” (artikkel)	1989:1)		X
AF publikasjoner:			
”Produktivitetskampanje i staten” (ref. off. dok.)	1981:3		X
”Produktivitetsåret 1982 - Produktivitet og AF's engasjement” (notis/lederuttalelse)	1982:1		X
”Produktivitetskampanjen - Arbeidsmoral og bedre ledelse er avgjørende” (ref.presseseminar m/pol.ledelse)	1982:3	X	
”Produktivitetsavtaler i staten” (org.uttalelse)	1988:14		X

I både Kartell-nytt og AF-publikasjonene strakk oppmerksomheten seg over et lengre tidsrom. I Kartell-nytt kunne tekstene deles i to. De tre første uttrykte og tok

utgangspunkt i regjeringens uttalte målsettinger og politikk. Temaet ble helt klart viet oppmerksomhet, men regjeringens politikk, sentrale begreper og argumenter ble formidlet uten noen klar problematisering eller kommentarer. Produktivitet ble introdusert for leserne som en av regjeringens (Høyre og senere flerpartiregjeringen) sentrale etiketter, ikke minst som et ledd i å ”tømme forvaltningens mørkeloft”. De tre siste viste til Kartellets bidrag til å introdusere en ny etikett; produktivitetsavtaler. Titlene viste imidlertid hvor vanskelig det var for en avtalebasert etikett å få gjennomslag. Avtalebegrepet ble først aktualisert i en kommentarartikkel fra Kartellets utreder, som viste til en partssammensatt gruppe som arbeidet med spørsmålet. Senere fulgte også Kartell-nytt opp, men bare gjennom en refererende statusrapport fra en førstesekretær i FAD. Først tre år senere fulgte Kartellet aktivt opp, noe som også kom fram i Kartell-nytt. Artikkelen i 1989 viste til at man på Kartellets representantskapsmøte etterlyste framdrift for en rammeavtale for produktivitetsavtaler. Handlingen i teksten var eksplisitt formulert i et direktiv ved at ”Kartellet sendte i november et forslag til rammeavtale til FAD, hvor man samtidig ba om et møte. Så langt har ingen ting skjedd”.

Tekstene i AF publikasjonene vekslet mellom å være et uttrykk for passiv og aktiv respons. Som i Kartell-nytt ble politikken innhold og organisering referert uten andre kommentarer. AF uttrykte seg positivt til produktivitetsetiketten i begge sine uttalelser. Her ble avtaleetiketten benyttet i tillegg, men tolkningen gikk mer i retning av et avtalebasert belønnings- og motivasjonssystem der de andre organisasjonene fremhevet medbestemmelse.

Disse tekstene kunne tolkes som en serie tekster som måtte sees i sammenheng, men de hadde ikke karakter av et drama som utspilte seg over tid. Først og fremst må imidlertid tekstene sees som et uttrykk for de ulike aktørenes fortolkninger av produktivitet. Totalt sett grep de passive tekstene fatt i hvordan den politiske ledelse tidlig på 1980-tallet oppfattet produktivitet som et bedriftsorientert styringssystem. Tekstene var preget av konstaterende talehandlinger, og ulike varianter av nyhetsartikkelsjangeren. Regjeringens ideer om produktivitet ble introdusert relativt reaktivt gjennom tjenestemannbladene, men gjennom krav om medbestemmelse og avtalebegrepet forsøkte organisasjonene å komme på offensiven i de aktive tekstene. Dette skjedde blant annet gjennom kravorienterte uttalelser. YS-S hadde bare ett oppslag om produktivitet, men den var orientert mot en annen

innfallsvinkel til problemområdet gjennom en uttalelse knyttet til NOU 1984:23 Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem.

9.2 Moderniserings- og fornyelsesprogrammene.

Regjeringene Willoch 1981-1986 la grunnlaget for en til tider krass debatt med klare ideologiske spenninger også innenfor det forvaltningspolitiske området. Det spesielle med denne perioden var at forvaltningspolitikken fikk et politisk og ideologisk "stempel" som kunne se ut til å prege denne politikken slik den også har blitt utformet på slutten av 1980-tallet og videre inn på 1990-tallet. Forvaltningspolitikk i Norge har for en stor del vært et økonomisk og liberalistisk prosjekt (Olsen 1988, 1989), noe denne første ideologifasen bar sterkt preg av. Utviklingen av forvaltningspolitikken, og den forvaltningspolitiske dagsorden tok i stor grad utgangspunkt i disse programmene.

Programmene beskrives i korte trekk ved bruk av sekundærkilder. Fordi programmene hadde utgangspunkt i to ulike regjeringer er det særlig forskjellene og likhetene som fokuseres.

9.2.1 Programmene.

Programmene framstod først og fremst som relativt like (Helgesen 1991). De uttrykte et instrumentelt syn på verden, og ville gi inntrykk av å være teknisk nøytrale og apolitiske (Olsen 1990). De sentrale målene var, som i andre tilsvarende europeiske land på samme tid, knyttet til forvaltningen som tjenesteyter og folket som kunder eller klienter. Mange av ideene i programmene var inspirert av privat sektor, og de var i stor grad bygd på en management- og effektivitetstankegang. Målstyring og virksomhetsplanlegging var et sentralt konsept bak hele moderniserings- og fornyelsesarbeidet (Olsen 1988). Det lå et økonomiseringskriterium bak reformideene, og det ble poengtert at staten måtte utnytte ressursene bedre og mer effektivt (Læg Reid og Rolland 1994). Det ble tatt for gitt at politiske ledere kunne velge og iverksette reformer. Det var fokusert på ledelses- og styringsrett, og i mindre grad konflikter, forhandlinger, medbestemmelse og eksisterende rutiner (Helgesen 1991).

Programmene inneholdt flere tildels motstridende og lite presise mål for organiseringen av forvaltningen. Grunnlaget for avveiningen mellom disse målene kom da heller ikke klart fram. Det ble i liten utstrekning drøftet problemer med å anvende økonomiske effektivitetsmål i offentlige virksomheter, motsetningene

mellom økt service og effektivisering, eller mellom økt politisk styring og effektivisering. Programmenes rettlede karakter var medvirkende til at ansvar for gjennomføring og iverksetting av reformene i stor grad ble overlatt til de enkelte virksomhetene selv (Ibid.).

Selv om likhetene mellom programmene var mange var det synet på privatisering og tjenestemannsorganisasjonenes rolle som utgjorde den store forskjellen. I Moderniseringsprogrammet ble behovet for å justere arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor vektlagt. Der det ga samfunnsøkonomisk gevinst skulle overføring av oppgaver til private vurderes.²⁶⁸Formuleringene i Fornyelsesprogrammet var klart restriktive i forhold:

”At tilbud produseres i offentlig regi, er ikke noe mål i seg selv, men et middel for å gi oss best mulig fellesgoder. Det beste svaret mot uønsket privatisering er at offentlig tilbud fungerer godt” (Den nye staten 1987, s. 6).

Debatten ble særlig konsentrert om strukturell fristilling, noe som i større grad ble oppfattet som apolitisk og ikke-kontroversielt (March & Olsen 1989).

Et hovedargument i Moderniseringsprogrammet var at staten måtte ha en viss distanse og uavhengighet fra ulike organiserte interesser for å kunne styre (Helgesen 1991). Programmet foreslo å redusere det korporative innslaget, det ville si omfanget av integrerte organiserte interesser i forvaltningen. Alternativet til korporativ makt var ikke all makt til regjeringen, men den suverene konsument, den private bedriften og konkurransemarkedet skulle få en mer sentral plass (Olsen 1988; March & Olsen 1989). Fornyelsesprogrammet tok ikke i samme grad opp organisasjonenes innflytelse, men la mer vekt på at tjenestemannsorganisasjonene måtte trekkes aktivt med i reformarbeidet (Læg Reid 1993). Dette programmet la også vekt på økt brukerstyring og større bruk av markedet.

9.2.2 Høringsuttalelser.

Alle hovedsammenslutningene avga høringsuttalelser til begge programmene. Mer presist ble uttalelsene til moderniseringsprogrammet avgitt til et høringsutkast, mens det for det siste var uttalelser til selve programmet. Disse uttalelsene var sentrale bidrag til etableringen av 1980-årenes forvaltningspolitiske diskurs, og analysen tar hensyn til dette ved sitt omfang og nærgående fokus.

Kartellet

I Kartellets uttalelse til et høringsutkast til *moderniseringsprogrammet* kom organisasjonens respons til uttrykk langs to sentrale handlingsdimensjoner.²⁶⁹ For det første en overordnet og strategisk, basert på sentrale makrohandlinger. Ytringene var preget av å være absolutte, sterke og tildels trussel- og kamporientert. De sentrale problemområdene i ytringene var medbestemmelse og privatisering. Kartellets språkbruk og argumentasjon tok utgangspunkt i et interessemotivert forsvar av forhandlingsstaten som overordnet referanseramme, med fokus på lov- og avtalebaserte rettigheter, og etablerte og dominerende organisasjonsformer.

I følgebrevet til høringsuttalelsen ble blant annet følgende sterke makrodirektiv og betingelse formulert:

”Kartellet og Lærerlaget forutsetter at det ikke skjer endringer i disse forhold (spørsmål som er avtalt mellom partene og hjemlet i lov og avtaler) uten etter nærmere forhandlinger/drøftinger mellom organisasjonene og Personaldirektoratet som utøvende arbeidsgiver”.

I innledningen til selve høringsuttalelsen formulerte Kartellet et lignende direktiv:

”Vi forutsetter at de tilsatte og deres organisasjoner på alle nivåer fortløpende kan delta i utviklingsarbeidene” (s. 1).

Innholdet i disse direktivene artikulerte også høringsuttalelsens sentrale referanseramme. Det var forhandlingsstaten med vekt på de ansattes, og de ansattes organisasjoners rettigheter til forhandling og medvirkning i beslutningsprosesser som gjaldt lønns- og arbeidsvilkår. Referanserammen bekreftes og videreføres i en kjerneformulering i det avsluttende avsnittet i den generelle kommentaren selve høringsuttalelsen ble innledet med:

”Vi må også innledningsvis slå fast at delegering og desentralisering av myndighet må gå sammen med utvidelse av bedriftsdemokratiet. I arbeidet for en bedre forvaltning er medbestemmelsesretten vårt viktigste verktøy” (s. 2).

Privatiseringsdebatten, og regjeringens policyformuleringer i moderniseringsprogrammet var et avgjørende og kritisk punkt for Kartellet. Etter organisasjonens mening var moderniseringsprogrammet ensidig opptatt av å legge forholdene bedre til rette for at private skulle konkurrere med offentlig virksomhet. Kartellet henviste også til den grunnleggende forestillingen om styringsstaten, og mente det var like aktuelt å diskutere nye oppgaver som burde innordnes samfunnsmessig kontroll. Det helt sentrale var å slå vakt om oppgaver som måtte løses av samfunnet, selv om de ikke kunne tilbys et kjøpekraftig publikum i et

markert. Kartellet ga uttrykk for manglende tillitt til at regjeringen ønsket en effektiv offentlig sektor. Organisasjonens motstand og sterke makrodirektiv ble relativt klart formulert i uttalelsens oppsummering:

”Privatisering kan ikke være utgangspunktet for en diskusjon om oppgavefordelingen mellom offentlig og privat virksomhet. Vi mener debatten kunne blitt mer konstruktiv dersom privatiseringsdelen hadde vært utelatt fra Moderniseringsprogrammet” (s. 12-13).

Intensiteten, viljen og evnen til den artikulerte opposisjonen kom videre fram i noe som tilnærmelesvis måtte kunne oppfattes som er kamperklæring:

”Manglende tillit til at Regjeringen virkelig ønsker en effektiv offentlig sektor, og ikke bare en minst mulig offentlig sektor, har fått fagbevegelsen til å innta en kategorisk negativ holdning til spørsmålet om privatisering. Vi må i den forbindelse vise til et enstemmig vedtak i LO-kongressen våren 1985, der LO klart går imot privatisering av offentlige tjenester. Vi anser det som ufruktbart å diskutere en slik problemstilling før Regjeringen markerer en mer fleksibel og positiv holdning til offentlige tjenester” (s. 6).

For det andre en underordnet og interessedrevet, men mer fortolkende og dialogorientert handlingsdimensjon. Privatiseringsetiketten var blant utgangspunktene for Kartellets aktivisering og supplering av alternative etiketter og en mer samfunnspolitisk orientert referanseramme. Dette var både som en kontrast til programmets managementorientering ved å utstyre de ulike referanserammene med noe mer eksplisitte verdier, men også som formidling av interessebaserte vurderinger og synspunkter:

”Det er (heller) ikke tilstrekkelig å framheve at privatisering først og fremst dreier seg om prissetting av offentlige tjenester for å kunne sammenlikne med privat framstilling av liknende ytelser. Privatisering dreier seg om noe langt mer. Privatiseringsdebatten berører helt avgjørende spørsmål i forhold til hvordan vårt samfunn skal se ut i framtiden. Det er fra fagbevegelsens side en fundamental forskjell på den velferdsstat vi kjenner og vil videreutvikle, og et samfunn basert på markedskrefter, priser og økonomisk oppgjør mellom bruker og produsent på alle områder fra helsetjenester til kontrollopgaver. [...] Det representerer ikke frihet etter vår oppfatning av ordet, når etater eller virksomheter fjernes fra politisk styringskontroll og offentlig finansiering og overføres til et marked med kontinuerlig og ubønnhørlig press for å tjene penger. Vi må altså være like opptatt av hva vi overføres fra, enten det er i form av privatisering eller det noe snillere uttrykket fristilling, og hva vi overfører til. [...] Privatisering innebærer at en setter bedriftsøkonomiske hensyn som lønnsomhet, betaling og konkurranse høyere enn fordelingsmessige virkninger i forhold til både geografiske og sosiale 'utkanter' ” (s. 4-6).

Kartellet fulgte opp med en forpliktelse i retning av dialog og samhandling, men relativt svakt formulert innenfor rammen av klart definerte begrensninger og betingelser:

”Innenfor den eksisterende ramme av arbeidsdeling mellom offentlig og privat virksomhet er det selvsagt mulig å diskutere en mest mulig effektiv form og organisering for den offentlige virksomheten. Denne diskusjonen er vi beredt til å ta, men ut fra det foregående ville det etter vår oppfatning vært mulig å få en langt mer konstruktiv debatt om en slik form for modernisering om privatiseringsdelen hadde vært utelatt fra Moderniseringsprogrammet” (s. 6-7).

Totalt dannet dette bakgrunnen for uttalelsens sentrale forpliktelse, betinget av at myndighetene delte oppfatningene av hva som kunne gjøre offentlig sektor bedre:

”Statstjenestemannskartellet vil delta aktivt i tiltak som kan gjøre den offentlige sektor bedre” (s. 12).

Kartellets respons på selve *Fornyelsesprogrammet* fulgte også to sentrale handlings- og meningsdimensjoner.²⁷⁰ For det første en kritisk respons med forhandlingsstaten som overordnet referanseramme. Bruk av etablerte prosedyrer, behandlingsformer og medbestemmelse før reformer ble gjennomført ble ytret som absolutte betingelser og direktiv. Det lå ikke en bredt anlagt motstand i høringsuttalelsen, men mer en systematisk og interessemotivert presentasjon av alternative etiketter, hensyn og verdier i forhold til managementorienteringen i programmet.

Kartellet innledet også denne høringsuttalelsen med et sterkt makrodirektiv, og en første henvisning til overordnet referanseramme:

”Kartellet forutsetter å bli trukket inn i den videre viktige konkretiseringen og oppfølging” (s. 1).

Effektivisering av Hovedavtalens regler for medbestemmelse og regelforenkling var sider ved programmet Kartellet var kritisk til. Kartellet konstaterte at medbestemmelse var en helt sentral forutsetning og ressurs for en vellykket forvaltningspolitikk:

”Kartellet mener generelt at det eksisterende lov- og avtaleverket ikke er en hindring for fornyelse i statlig forvaltning. Tvert om vil lov- og avtaleverket, praktisert på en riktig måte, være en viktig ressurs for en mer effektiv forvaltning” (s. 5).

På den annen side var denne høringsuttalelsen mer positiv og aksepterende enn uttalelsen knyttet til moderniseringsprogrammet. Koblingen av privatisering og fristilling ble knyttet til absolutt motstand, men samtidig formuleres invitasjoner og forhandlingsvilje gjennom positive viljeserklæringer.

Bruken av den forhandlingsrelaterte referanserammen, med den ansvarlige part som sentral og passende rolle, innebar imidlertid at Kartellet måtte formulere og argumentere for alternative problem- og løsningsforslag i forhold til det mer fastlåste

utgangspunktet. Hvilke muligheter og forhandlingsutspill kom Kartellet med, hva inviterte de til, og under hvilke betingelser?

For det første var Kartellet også positivt innstilt. De eksplisitt konstaterte at: ”Fornyelsesprogrammet inneholder mye positivt” (s. 6). Både i tilknytning til desentralisering/delegering og privatisering/fristilling tematiserte Kartellet betydningen av medbestemmelse og hovedsammenslutningenes rolle. Totalt sett bar høringsuttalelesen preg av to typer respons i denne sammenheng. For det første at mye av fornyelsesprogrammets managementorientering kunne aksepteres under forutsetning av at de ansatte og deres organisasjoner ble aktivt trukket inn. Positive viljeserklæringer ble spesielt relatert til mål- og resultatstyring, og oppmyking av stillingsrammesystemet. Kartellet problematiserte imidlertid sterkt det som gikk på resultatmåling. Hvilke indikatorer som skulle brukes og utfordringene i å få målesystemer som tok hensyn til kvalitet ble fokusert.

YS-S.

I *moderniseringsuttalelsens*²⁷¹ første avsnitt artikulerte YS-S følgende og relativt positive tilbakemelding:

”YS-S stiller seg ikke negativ til utspillet om modernisering av den offentlige forvaltning” (s. 1).

I innledningens siste avsnitt fulgte de opp:

”YS-S vil som en generell betraktning langt på vei kunne gi sin tilslutning til flere utsagn og siktemål som regjeringen og FAD har nedfelt i utkast til handlingsplan for moderniseringsprogrammet for statlig forvaltning. [...] Enighet i saker vi knytter spesielle forutsetninger til er betinget av at disse forutsetningene blir tatt hensyn til” (s. 2).

Dette siste direktivet kunne tolkes som et relativt bastant krav, men fremstod først og fremst som et (lov- og avtalebasert og) prinsipielt krav og forhandlingsutspill knyttet til hva myndighetene kunne forvente av aksept gjennom formuleringen ”blir tatt hensyn til”. Den formuleringen som kanskje best viste YS-S sin erklærte smertegrense for hvor langt de ville gå, og betingelse for aksept, var knyttet til regelreformarbeidet:

”YS-S vil slutte seg til departementets betraktninger vedrørende forenklete og mindre ressurskrevende rutiner i forbindelse med praktiseringen av avtaleverket. Det tas imidlertid et uttrykkelig forbehold om at tjenestemennenes rettigheter ikke må beskjæres” (s. 6).

Betingelsene ble også artikulert gjennom henvisningen til og aktiviseringen av medbestemmelse og den forhandlende stat som den overordnede referanseramme. Betingelsene for de positive kvalifiseringene var kravorienterte, og knyttet til

absolutte kriterier for enighet. Medbestemmelse ble for eksempel fremhevet som betingelse for ”å utløse lokalt initiativ og gi muligheter til lokalt å finne frem til rasjonelle og hensiktsmessige løsninger” (s. 3). Disse synspunktene ble fulgt opp med bruk av betingelseskonstruksjoner og relativt sterke direktivorienterte synspunkter kom til uttrykk gjennom formuleringer som ”må det legges vekt på”, ”Hovedavtalen må iakttas”, og ”Medbestemmelsen for de tilsatte må styrkes, men dette må skje på grunnlag av de nåværende avtaler” (s. 3).

Kanskje høringsuttalelsens mest bastante og entydige krav ble formulert i tilknytning til punktet om organisering og gjennomføring av moderniseringsprogrammet:

”Når det gjelder den generelle samordning og styring av programarbeidet, så har YS-S merket seg at organisasjonene ikke er tiltenkt noen plass i den sentrale styringsgruppe. Dette beklager YS-S sterkt og mener at gruppen må sammensettes med en representant fra hver av Hovedsammenslutningene i tillegg til administrasjonens representanter. Videre finner vi det ikke bare naturlig, men faktisk tvingende nødvendig at de ansatte blir representert i styrings- og prosjektgrupper på de 2 øvrige hovednivåer” (s. 9-10).

YS-S var skeptisk og kritisk til privatisering som en generell og prinsipielt holdbar løsning. Negative kvalifiseringer var den sentrale handlings- og argumentasjonstypen, men ble samtidig koblet til en anbefaling som YS-S kunne akseptere privatisering i forhold til:

”YS-S er innstilt på å diskutere omlegginger som tar sikte på å få en effektiv offentlig virksomhet, men tar sterk avstand fra at private generelt kan utføre offentlige oppgaver bedre” (Ibid.).

Invitasjonen og forhandlingsutspillet inneholdt en sterkt betinget forpliktelse. De begrunnet også sin eventuelle motstand, både operasjonelt og prinsipielt:

”Overføring av oppgaver mellom offentlig virksomhet og private firma går YS-S imot dersom det ikke klart dokumenteres langsiktige samfunnsøkonomiske fordeler. Offentlige oppgaver skal etter vår mening ivareta grunnleggende fellesoppgaver i samfunnet. Disse oppgavene skal løses etter likhetsprinsippet. Kravet til selvfinansiering og fortjeneste på de respektive tjenester må være underlagt dette prinsipp og ikke måles i økonomiske uttelling for de respektive offentlige virksomheter” (Ibid.).

Formuleringen kunne tolkes som et direkte svar på et sentralt kriterium i programmet, nemlig at privatisering kunne bli aktuelt dersom det ble sannsynliggjort at slike tiltak ville bidra til programmets mål.

YS-S introduserte imidlertid til en skisse til en anbefaling, som inneholdt ett sett av mulige betingelser for aksept av privatisering:

”[...] YS-S (vil) hevde at spørsmålet om overføring av virksomhet fra det offentlige til det private først må aktualiseres når alle forsøk på rasjonalisering, effektivisering,

modernisering og ressursutnyttelse har vært prøvet uten akseptable resultater. I slike situasjoner innser selvsagt YS-S at privat virksomhet som kan vise til bedre og billigere løsninger på lang sikt bør få slippe til” (s. 2).

Det ble også formulert en absolutt betingelse og sterkt direktiv i tilknytning fristillingsetiketten: Fristilling innenfor områder som ivaretok hensynet til enkeltindividers rettssikkerhet, helse og velferd ”vil ikke kunne tolereres” (Ibid.).

Uttalelsen hadde også klare refererende og konstative trekk, men uten at dette kunne oppfattes som en sentral makrohandling i seg selv. Koblingen mellom de positive kvalifiseringene og interessedrevne betingelsene var sterkere enn koblingen mellom kvalifiseringene og tekstens konstative ytringer.

I sin uttalelse til *Fornyelsesprogrammet*²⁷² videreførte YS-S sin strategiske respons i forhold til de prosedyremessige rammene for forvaltningspolitikken, det vil si et aktivt og interessemotivert forsvar av forhandlingsstaten som referanseramme og institusjonelt arrangement. YS-S ytret samtidig positive kvalifiseringer for noe av substansen i sentrale forvaltningspolitiske dimensjoner, problem- og løsningsdefinisjoner. De fulgte til en viss grad opp sin oppmerksomhet knyttet til privatisering og fristilling i forbindelse med moderniseringsprogrammet. Uttalelsene knyttet til fornyelsesprogrammets punkt om større selvstendighet for den enkelte virksomhet var kortere, mer forsiktig og vagere. De mer antydte synspunkter gjennom konstateringer og kvalifiseringer enn de ga et mer presist innhold i sine vurderinger og begrepsoppfatninger. De satte spørsmålsteget ved noen av programmets sentrale problem- og løsningsdefinisjoner uten at det ble argumentert eller begrunnet videre. For det første at ”YS-S tror ikke at nye styringsformer uten videre løser problemene”, eller at ”tilknytningsformer er det vesentligste” (s. 4). Denne responsdimensjonen hadde både et reaktivt og refererende, men også betinget aspekt. Den betingede aksepten ble knyttet til en eksplisitt fortolkning av hva som var gyldig og passende innenfor rammen av enighet mellom partene med fokus på de rent formelle og rettighetsbaserte lov- og avtaleverk.

I uttalelsens innledning ble forhandlingsstaten beholdt som overordnet referanseramme, med fokus på betydningen av og makrohandlinger knyttet til medbestemmelse og samarbeid. For det første understreket YS-S ”viktigheten av at de fleste tiltak må behandles i nært samarbeid med hovedsammenslutningene og

tjenestemannsorganisasjonene”. Det sterke direktivet ble fulgt opp med mer spesifikke betingelser:

”YS-S vil også innledningsvis nevne at Hovedavtalen ikke har virket etter sin hensikt i alle virksomheter og situasjoner. Den ånd som FAD og hovedsammenslutningene har lagt i Hovedavtalen synes ikke etter YS-S' oppfatning å ha slått igjennom hos ledelsen i mange virksomheter. Den reviderte utgaven gjeldende fra 1.juni 1987 vil ikke bedre dette uten videre. Staten må utvirke at FAD's holdninger slår igjennom hos alle statens virksomheter. Særlig må her nevnes informasjonsplikten ved organisasjonsendringer m.v.” (s. 1).

Uttalelsen kunne tolkes som en sterk forventning eller et krav, men innenfor rammen av allerede etablert enighet, eller ”ånd”, som YS-S mente eksisterte mellom de sentrale partene. Uttalelsen kunne dermed også oppfattes som et forsøk på å forvalte, formidle og oppretthold en gjensidig forpliktelse med utgangspunkt i Hovedavtalen. I forlengelsen av dette gjentok YS-S sitt syn på, og betingelse knyttet til regelforenkling(reformer):

”YS-S kan slutte seg til at det personaladministrative regelverk gjennomgås og oppdateres. YS-S kan ikke akseptere at styrking av virksomhetens handlingsfrihet innebærer endringer i blant annet tilsetningsreglement, tjenestemannslov m.v.” (s. 5).

Denne betingede aksepten var også med på å understreke den tolkningen av forhandlingsstaten som YS-S fokuserte. Nemlig de rent formelle (rettighetsbaserte) lov- og avtaleaspektene.

Til en viss grad var de også kritiske og spørrende til fristilling og desentralisering. YS-S oppfattet ikke de managementorienterte løsningene som entydig de mest effektive. Budskapet var det samme som tidligere, selv om innpakningen og den strategiske handlingsorienteringen var nedtonet. Underordnet i uttalelsen, men et interessant utviklingstrekk var det at YS-S også aktiviserte andre roller og alternative responsdimensjoner.

YS-S sine sentrale meningsdimensjoner fokuserte likhetsprinsippet og offentlig sektor som ivaretaker av grunnleggende fellesoppgaver i samfunnet, medbestemmelsesordningen og fristillingsideene. To synspunkt kunne oppfattes som de sentrale. Det første rettet seg inn mot et oppgjør med mytedannelsen knyttet til privat sektors evne til å løse fellesoppgaver. Målstyring som konsept ble også kritisert ut fra den sterke koblingen det hadde til privat sektor både innholdsmessig og ut fra private konsulents omfattende rolle i utformingen innenfor offentlig sektor. Den sentrale begrunnelsen var som indikert over at offentlig sektor for det første skulle ivareta grunnleggende fellesoppgaver, og for det andre at dette skulle løses etter

likhetsprinsippet. YS-S viste her til et mer "universelt" prinsipp om likhet, mer enn en ideologisk fundert oppfatning av grenser og oppgavefordeling mellom offentlig og privat sektor. Det andre synspunktet knyttet seg an til medbestemmelsesordningen. YS-S forsvarte, og ville ha styrket medbestemmelsesordningen. De ansatte måtte betraktes som en ressurs. YS-S motsatte seg imidlertid ikke prinsipielt at regelverket ble gjennomgått og oppdatert. Dette var imidlertid under den helt klare forutsetning at økt handlefrihet til virksomhetene ikke gikk på bekostning av prinsipper i lov- og avtaleverk.

AF

I de innledende og avsluttende kommentarene i høringsuttalelsen til *moderniseringsprogrammet*²⁷³ artikulerte AF positive kvalifiseringer som den sentrale makrohandling og synspunkt. AF uttrykte anerkjennelse til regjeringen for å ha tatt opp arbeidet med et moderniseringsprogram, organisasjonen stilte seg "i utgangspunktet positiv", og de "sluttet seg til de målsettinger for moderniseringen som programutkastet inneholder" (s. 1). AF viste dermed til, og aksepterte fullt ut moderniseringsprogrammets managementorienterte referanseramme. AF stilte seg positive "under den forutsetning at de følges opp med faglige og ressursmessige tildelinger. Dette gjelder bl.a.: Større lokalt ansvar for lønns- og arbeidsvilkår, styrking av virksomhetenes personalfunksjon, effektivisering av Hovedavtalens regler om medbestemmelse" (s. 2). AF fremhevet etikettene desentralisering og resultatorientering, men spesielt desentralisert lønnsfastsettelse som den sentrale.

Responen fra AF på moderniseringsprogrammet var i hovedsak tosidig. For det første bar den preg av reaktiv tilslutning og formidling av myndighetenes politiske synspunkter og managementstaten som referanseramme. For det andre var dette samtidig formidling av interessebetonte vurderinger og enkelthandlinger knyttet til betingelser for denne tilslutningen. AF argumenterte dessuten for mer av det samme i retning managementstaten. Det sentrale spørsmålet angående privatisering som problemområde var etter AF sin mening ikke hva eller hvem som skulle eller burde privatiseres, men motsatt, begrunnelser for å opprettholde offentlige tjenester og virksomheter. På samme måte som i moderniseringsprogrammet fokuserte AF på spenningsforholdet mellom managementstaten og forhandlingsstaten i sitt syn på medbestemmelse.

Innledningsvis i uttalelsen til fornyelsesprogrammet²⁷⁴ informerte AF om at de betraktet programmet som en oppfølging av moderniseringsprogrammet. I den forholdsvis korte uttalelsen formidlet AF tre sentrale budskap: for det første at AF gjennom et makrokonstativ og en makrokvalifisering gjentok og videreførte sin managementorienterte respons. De vektla og vedla tidligere uttalelse, og tonet ned oppmerksomhet og omfang i tilknytning til den aktuelle høringsuttalelse. AF gjentok sin positive kvalifisering, at de ”stiller seg positiv til hovedmålene for fornyelsesarbeidet” (s. 1). For det andre at de eksplisitt forankret dette i artikulerte betingelser knyttet til medbestemmelse innenfor rammen av managementstaten og økt ressurstilgang, og for det tredje at de kanskje i enda større grad framhevet betydningen av desentralisert lønnsfastsettelse.

Handlingsaspektet ble også her todimensjonalt ved et reaktivt og standardisert mottaks- og formidlingsaspekt, men også at dette inkluderte interesseformidling. Dette siste aspektet ble til en viss grad forsterket gjennom ytringer i form av relativt sterke betingelser og direktiver. Den sentrale meningsdimensjonen var i forlengelsen av dette et overordnet fokus på managementstaten som referanseramme, og særlig betydningen av desentralisert og fristilt lønnsfastsettelse.

9.3 Hovedsammenslutningene på andre arenaer.

Alle hovedsammenslutningene tematiserte periodens mest sentrale etiketter og saker i tjenestemannsbladene/publikasjonene, mens det i andre viktige fora bare nedfelte seg substansielt hos Kartellet og YS-S i noen særlig grad.

9.3.1 Tjenestemannsbladene om modernisering og fornyelse.

Kartellnytt viet både moderniseringsprogrammet og fornyelsesprogrammet stor oppmerksomhet.

Tabell 9.2 Kartell-nytt om modernisering og fornyelse

Tittel, etikett og sjanger:	År-nr:	Passiv	Aktiv
”Modernisering” (førsteside og lederintervju)	1985:4	X	
”Spennning om moderniseringsprogram. Privatisering må ut om vi skal kunne samarbeide” (lederintervju)	1986:2		X
”Destruktiv arbeidsgiver” (fra ingress i kommentarart.)	1986:3		X
”Moderniseringsprogram” (ref. off. dok.)	1986:4	X	
”Fører desentralisering til forvaltningsrevolusjon?” (kommentarart.)	1986:7		X
”Modernisering og samarbeid” (leder)	1986:7		X
”Fornyelse” (pers.intervju m/byråkrat)	1986:9	X	
”Ikke fristill vår medbestemmelse” (kommentarart.)	1987:4		X
”Aktiv personalpolitikk” (møteref.)	1987:4	X	
”Ny og moderne” (leder)	1987:5	X	
”Fornyelsesprogrammet” (org.uttalelse)	1987:5		X
”Modernisering og effektivisering: gamle metoder i ny språkdrakt” (kommentarart.)	1987:7	X	
”Fortsatt fornyelse” (ref. pressekonf. m/pol.ledelse)	1988:9	X	

Tre etiketter stod sentralt i tekstene fra Kartell-nytt: modernisering, fornyelse og fristilling. Den første artikkelen om modernisering i Kartell-nytt kan betraktes som en introduksjon av etiketten. Etiketten var sentral fordi førstesiden ble brukt. Verken intervju med Kartellformannen i 1986, Nils Totland, eller etterfølgende informasjonsartikler ga imidlertid grunnlag for å tolke tekstene som aktiv respons. Tekstene bestod av kommentarer til flerparti-regjeringens langtidsprogram. Moderniseringsbegrepet ble introdusert fordi dette var noe ”som alle politiske partier bruker i sine program”. Dessuten merket Kartellet seg at ”ingen av partiene gir begrepet noe presist innhold”. Det gjorde heller ikke Kartellet via Kartell-nytt i denne sammenheng.

Den videre respons vekslet mellom å være aktiv og passiv. De passive tekstene bestod av rene beskrivelser av regjeringens politikk, blant annet moderniseringsprogrammet, men også kommentarer fra Kartellets utredere. I en av disse, ”Modernisering og effektivisering”, ble det sågar eksplisitt formulert at Kartellet ikke så på seg selv som noen pådriver i fornyelsesarbeidet. Derimot stod det at

”Rasjonaliserings-direktoratet- som den kanskje viktigste pådriver i moderniserings- og effektiviseringsarbeidet framover - har en stor oppgave i å formulere metoder og løsningsforslag på en så god pedagogisk måte at det blir forstått og akseptert av alle” (Kartell-nytt nr.7 1987).

De aktive tekstene var forsøk på å avgrense, definere, og se modernisering i sammenheng med andre sentrale etiketter og verdier. I nok et intervju med Kartellformannen Nils Totland i 1986, kom det fram klare betingelser for å kunne

samarbeide med regjeringen. ”Privatisering må ut”, var det sentrale budskap og direktiv. Han presiserte i dette intervjuet:

”Det må skilles mellom modernisering/effektivisering og privatisering. Regjeringen har mikset det sammen. Det er vanskelig for oss å delta i et slikt arbeid. Mest riktig å si umulig” (Kartell-nytt nr.2 1986).

Totland bekreftet Kartellets motstand, etterlyste en mer åpen diskusjon, og stilte med utgangspunkt i det anstrengte samarbeidsforholdet ”spørsmålet om troverdighet og regjeringens holdning til målsettingen om en moderne og effektiv offentlig sektor” (Ibid.). Noe senere samme år skiftet imidlertid holdningene til samarbeid seg radikalt. Etter regjeringsskiftet i 1986 kom statsråden i FAD med et utspill om investeringer i opprustning av offentlig sektor (førstelinjeprojekt). På lederplass kom følgende direktiv: man må følge opp statsråd Bakkes utspill ”med positive holdninger og utstrakte armer” (Kartell-nytt nr. 7 1986).

Den neste etiketten som ble knyttet til dette temaet for Kartellets del var fornyelse. Totalt sett var tekstene preget av en passiv tilnærming. Begrepet knyttes hele tiden til arbeidet med et fornyelsesprogram som Arbeiderpartiregjeringen kom med i 1987. Den første teksten var basert på et intervju med ekspedisjonssjefen i Plan og dataavdelingen i FAD. Fornyelsesbegrepet ble introdusert med ordene, ”og det er fornyelse det skal hete”. Tekstens refererende form må tolkes på bakgrunn av at Kartell-nytt fokuserte på et fåtall formuleringer i forslaget til budsjett for FAD, hvor det stod:

”I denne sammenheng (fornyelsesprogrammet) vil visse former for privatisering bli klart avvist. Samtidig vil det bli lagt vekt på hvordan ideelle og folkelige organisasjoner kan bidra i utførelsen av visse oppgaver” (Kartell-nytt nr.9 1986).

I forslaget het det også at moderniseringsarbeidet ville bli lagt til rette slik at det ble et løpende og åpent samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene. Signalene fra regjeringen ble altså tatt for gitt, uten noen videre kommentarer. Budskapet om styringsrett ble også fremtredende da Kartell-nytt refererte følgende fra intervjuet med ekspedisjonssjefen:

”Hun understreker derimot at det er den politiske ledelsen som bestemmer framdriften og i hvilken grad organisasjonene trekkes inn i arbeidet” (Ibid.).

Styringsretten, men innenfor et godt samarbeidsklima, ble også poengtert i en leder om temaet i 1987. Her het det at

”[...] dagens regjeringsparti er lydhøre overfor fagbevegelsens argumenter, det er punkter i de to programmene vi ikke kan slutte helhjertet opp om, like fullt er det mange fine og riktige tanker som her presenteres, det er nemlig (regjeringens-min tilf.) handling vi trenger nå” (Kartell-nytt 1987:5).

I all hovedsak var disse tekstene og etikettene ikke egnet til å utfordre, problematisere, definere, avgrense eller virke handlingsorienterte. De var mer aksepterende og ”fornøyd” konstatende i stilen. Det eneste unntaket var da Kartellnytt gjenga hele Kartellets høringsuttalelse til fornyelsesprogrammet, noe som ble en talehandling i seg selv. Høringsuttalelsen var klart argumentativ, men mer aksepterende samtidig som organisasjonen opprettholdt sitt klare nei til privatisering. Programmet førte også til introduksjon av andre sentrale begreper, slik at fristilling og desentralisering erstattet begrep som privatisering. Kartellet sa imidlertid i sin uttalelse at dette kunne gi mye av de samme resultatene som privatisering:

”Forskjellen blir bare betegnelsene og ikke innholdet. Dette kan ikke Kartellet godta”
(høringsuttalelse 23.04.87).

De tekstene som ”toppes” av etikettene fristilling og desentralisering må sees i sammenheng med fornyesetiketten, både tidsmessig og innholdsmessig. Fordi fristilling for Kartellet så ut til å være et problematisk tema, er det av interesse å se hvilket handlingspotensiale denne etiketten hadde i forhold til fornyelse. Alle tekstene som tematiserte ulike sider ved fristilling tolkes her som aktiv respons og meningsskapning.

Tekstene var argumenterende, og de ulike referanserammene kunne grovt sett oppfattes som like aktuelle for det konkrete meningsinnholdet. To av tekstene var kommentarartikler skrevet av Kartellets utredere. Analyserende tekster av denne typen sa noe om behovet for å holde tungen rett i munnen når fristilling var tema. Desentraliserte lønninger og større handlefrihet hadde mange fordeler ved seg for enkeltindivider, men problemet var at solidariteten ble utfordret. Svake grupper kunne bli hengende etter og økt resultatfokusering kunne føre til færre felles interesser mellom ansatte og ledelse i statlige virksomheter. Signalet var at mye talte imot fristilling. Denne revolusjonen ville de ikke ha. Noen av tekstene bidro også til å spre synspunkter på problemstillingen knyttet til fristilling, til økt styringsrett, eller økt medbestemmelsesrett. På den ene side så Kartellet budsjettreformer som en mulighet for de tilsatte å få større muligheter for reell medbestemmelse. I en kommentarartikkel ble det på den andre siden sterkt argumentert for at medbestemmelsesretten ikke måtte fristilles sammen med alt annet. Tekstene ga ingen konkrete handlingsanvisninger eller direktiver, men de ga argumenter og synspunkter.

YS-S og AF tok også opp moderniserings- og fornyelsesprogrammene, men ikke så omfattende som Kartellet.

Tabell 9.3 YS-S om modernisering og fornyelse

YS-S			
Tittel, etikett og sjanger:	År-nr:	Passiv	Aktiv
”Ut til høring” (ref. off.dok.)	1985:4	X	
”Vi kan ikke akseptere nedbygging av offentlig sektor” (lederintervju)	1985:4		X
”Byråkratiet må virke” (leder)	1985:6		X
”Moderniser med vett” (leder)	1987:3		X

Gjennom YS-S bladet fremmet YS-S en aktiv holdning til moderniserings- og fornyelsesprogrammene. Responsen ble artikulert gjennom lederintervju og lederartikler. I de to første aktive tekstene ga titlene i seg selv synspunkter og grenser for det akseptable. Organisasjonen ga seg selv partsstatus gjennom å forutsette at ”tillitsmannsapparatet og medbestemmelsesretten skal fungere i hele prosessen” (1985:4, s. 2). Det klareste direktivet kom gjennom tittelen ”moderniser med vett”. Anmodningene til den politiske ledelse ble igjen tuftet på medbestemmelse:

”Det står og faller på de tilsatte, og det står og faller på de som skal lede” (1987:3, s. 2).

Modernisering stod igjen som den sentrale etiketten i disse tekstene. Motstand ble rettet mot definisjonen av modernisering som nedbygging, og direktivene rettet mot modernisering gjennom medbestemmelse. Fornyelsesetiketten ble ikke gitt en annen definisjon enn modernisering. I en leder het det:

”Både Rolf Presthus og Gro Harlem Brundtland holder på å strikke nye gensere. Til oss i staten. Uten at vi påstår at de kikker etter hverandre - det er ikke stor forskjell. Presthus har kalt sin `modernisering`, Gro-genseren heter `fornyelse`” (ibid.).

Tekstene fra YS-S bladet ga totalt sett inntrykk av en forhandlingsrespons med vekt på retten til medbestemmelse.

Tabell 9.4 AF om modernisering og fornyelse

AF			
Tittel, etikett og sjanger:	År-nr:	Passiv	Aktiv
”Regjeringens langtidsprogram 1986-1989 Rammestyring, desentralisering og modernisering av offentlig politikk” (ref. off. dok.)	1985:2	X	
”Fornyelsesprogrammet Den nye staten - En bedre måte å styre på?” (ref.presseseminar m/pol.ledelse)	1987:3	X	
”AF vil gå lengre enn staten med fornyelse av forvaltningen” (org.uttalelse)	1987:3		X

I to av tre tekster i AF publikasjonene ble moderniserings- og fornyelsesprogrammene beskrevet med utgangspunkt i regjeringens langtidsprogram, og et presseseminar, da

fornyelsesprogrammet ble presentert. Tittelen til den siste teksten, ”AF vil gå lengre enn staten med fornyelse av forvaltningen”, representerte imidlertid i seg selv en erklæring. I et brev til FAD var AF sin handlingsreferanse og synspunkt positiv. AF rapport skrev videre:

”Det AF skriver lengst og mest detaljert om, er tiltak overfor lederstillingene. AF har jo gjentatte ganger understreket nødvendigheten av å legge større vekt på å gi lederne i staten bedre vilkår med hensyn til lønn og andre ytelser” (1987:3, s. 8).

Responser fra AF kan tolkes som reaktiv, men med innslag av ”pådriver” argumenter knyttet til AF sin store vilje til utstrakt fornyelse og hensynet til lederne i staten.

9.3.2 Konferanser og representantskapsmøter.

Kartellet

To uttrykksformer var sentrale i denne første perioden. For det første den vedtatte politiske uttalelsen, herunder også Kartellederens innlegg. For det andre at Kartellet produserte et eget debatthefte som ga substans til organisasjonens sentrale meninger, argumenter og handlingsorienteringer.

I tillegg til erfaringene med produktivitetsavtaler var den viktigste lærdommen Kartellet hadde med seg når Moderniseringsprogrammet ble presentert på midten av 1980-tallet at forsøkene på en mer offensiv og aktiv forvaltningspolitikk noen år tidligere (”kampanjenes tid”) ble oversolgt, og at politiske ord ikke ble fulgt av politiske tiltak. Først og fremst i betydningen mer ressurser. Kartellet ble i forbindelse med avslutningen av ”aksjon-publikum” i 1985-1986 bedt om en vurdering av aksjonen. Følgende hovedpunkter ble uttalt:

”Lite konkret kom ut selv om intensjonene var gode. Aksjonen har gitt inntrykk av positive endringer. Dette har skapt et forventningspress som man ikke har fått ressurser til å innfri. Resultatet ser ut til å ha blitt voksende misnøye med offentlige tjenester innen viktige områder. Regjeringen har rettet oppmerksomheten mot ubetydelige forhold og skjøvet de mer grunnleggende fra seg” (Kartellets beretning 1985-1986, s. 86).

Det kan virke som om Kartellet allerede på dette tidspunktet var ”reformtrette”, eller også bare skeptiske. Representantskapsmøte 1985-86 trakk linjene videre til moderniseringsprogrammet:

”Hverken Regjeringens moderniseringsprogram, langtidsprogram eller statsbudsjettet varsler økte investeringer. Det er derfor en fare for at moderniseringsprogrammet blir en papirtiger på linje med andre kampanjer” (Ibid., s. 10-11).

Den politiske uttalelsen.

Det var tre aspekter, eller overordnede linjer, som preget uttalelsene fra Kartellkonferansene og representantskapsmøtene. For det første var omfanget av den politiske uttalelsen som uttrykksform relativt stort. Uttalelsene var utover selve debattene det mest brukte formelle og offentlig tilgjengelige uttrykk for Kartellets beretninger og språkbruk. Det vil si bruk av diskursive referanserammer, rolleoppfatninger, meninger og handlingsorienteringer. For det andre var det enkelte brede politiske uttalelser hvor Kartellet særlig anvendte en samfunnspolitisk orientert referanseramme. For det tredje uttrykte Kartellet respons på to ulike regjeringers utvikling av en offentlig politikk for modernisering og fornyelse av forvaltningen, tematisert langs etikettene og konfliktdimensjonene privatisering og modernisering. Det ble også formidlet sentrale uttalelser og ytringer via Kartellederens innledninger og taler, men først og fremst i tariffpolitisk sammenheng.

I forbindelse med disse uttalelsene ble det i økende grad formulert et syn på betydningen av offentlig sektor. På den ene side uttrykte Kartellet politiske utsagn med ulike typer av kvalifiseringer og synspunkter på den generelle samfunnsutviklingen. Det vil si ytringer som fremhevet Kartellet som bærer av politisk ideologi, verdier og preferanser. I enkelte uttalelser ble dette også koblet til Kartellets identitet og rolledefinisjon som politisk og til dels kamporientert organisasjon. Oppfatningen av seg selv som politisk organisasjon kom også til uttrykk i uttalelser som vektla organisasjonsinterne forhold og strategier. Både uttalelsene i seg selv, og det sentrale innhold var dermed viktige element i Kartellets identitetsforvaltning.

Det var særlig regjeringsskiftet i 1986 som utgjorde et viktig tidsskille hva angikk de ulike typene av uttalelser og språkbruk fra både Kartellkonferansene og representantskapsmøtene. Sett under ett bar uttalelsene preg av følgende egenskaper og handlingsorienteringer.

Gjennom prinsipielle og makroorienterte kvalifiseringer vedtok og formidlet Kartellet politiske grunnholdninger og hovedmålsettinger etter regjeringsskiftet høsten 1981. Kartellets etablerte politiske målsettinger var knyttet til blant annet full sysselsetting, å sikre fellesgodene gjennom en sosial profil i budsjettpolitikken, og ikke minst opprettholde og videreutvikle den offentlige virksomhet. Et eksempel var uttalelsen fra representantskapsmøte i 1981, under etiketten ”Den faglige og økonomiske situasjon”:

”Representantskapet står fast ved at den prinsipielle hovedmålsetting må være å trygge den fulle sysselsettingen og forsvare velferdsstaten. Kartellet forutsetter at den nye regjeringen vil videreføre en politikk som gjør det mulig.

Representantskapet mener ut fra strukturen i arbeidslivet at den offentlige sektor vil være et viktig område for å realisere målsettingen. Offentlige oppgaver og tjenester må videreutvikles og utbygges, så vel av distriktpolitiske hensyn som av generelle samfunnsmessige hensyn. En politikk som fører videre reelle omfordelinger og utjevninger i samfunnet, er i så måte nødvendig” (Kartellets beretning 1981-1982, s. 12).

Et sentralt og avgjørende argument for Kartellet ble dessuten knyttet til sammenhengen mellom offentlig sektor og velferdssamfunnet. På Kartellkonferansen 1983 ble det vedtatt en uttalelse som eksplisitt bar etiketten ”Den offentlige sektor”:

”Konferansen vil understreke at høy offentlig innsats er en nødvendig forutsetning for at vi kan opprettholde og videreutvikle velferdssamfunnet. Økonomiske nedgangstider må ikke, slik vi ser tendenser til i dag, føre til at velferdsstaten bygges ned. [...] Gjennom felles bruk av ressurser legger vi grunnlaget for en rettferdig fordeling av godene i samfunnet. Det er nødvendig å føre videre den sosiale og distriktsmessige utjamning vi hittil har hatt” (Kartellets beretning 1983-1984, s. 38).

Privatisering ble etter hvert den samlende etiketten for den politikken Kartellet ville motarbeide. Et forslag om å benytte etiketten ”Privatisering av offentlige virksomheter” som utgangspunkt for å ytre motstand mot privatisering på representantskapsmøtet i 1980 ble imidlertid avvist med henvisning til at dette skulle tas opp på Kartellkonferansen samme år. Uttalelsen som senere ble vedtatt på konferansen var relativt forsiktig, og bar først og fremst preg av synspunkter på betydningen av at fellesoppgaver i samfunnet i størst mulig grad ble utført av virksomheter i offentlig regi med eget personale. Videre mente Kartellet at hensiktsmessigheten ved kjøp av tjenester fra private virksomheter måtte vurderes mer nøye. På representantskapsmøtet året etter ble det vedtatt en uttalelse om ”den politiske og økonomiske situasjonen”, hvor motstanden ble formulert mer markert og bastant gjennom eksplisitte negative kvalifiseringer:

”Representantskapet tar bestemt avstand fra en politikk som innebærer en privatisering av offentlig virksomhet. Vesentlige trekk ved vår fordelingspolitikk har vært et mest mulig ensartet tilbud til alle grupper og i alle deler av landet. Tilbud som bygger på økt privatisering kan vanskelig forenes med en slik solidarisk fordelingspolitikk” (Kartellets beretning 1980-1981, s. 14).

Under Representantskapsmøte 1984 ble det vedtatt en uttalelse om ”Privatisering”(og Aksjon publikum”) som videreførte og befestet de kritiske og negative kvalifiseringene som den sentrale handlings- og meningsorienteringen:

”Representantskapet i Kartellet konstaterer at det i statsbudsjettet for 1985 gis signaler om at arbeidet med privatisering av statlig virksomhet skal fortsette. Etter en noe uklar start av regjeringens privatiseringsframstøt er derved ansvarsforholdet klarlagt. Privatisering er etter dette en offisiell del av regjeringens politikk.

Statstjenestemannskartellets representantskap advarer mot en utvikling hvor deler av virksomheten bit for bit blir overført til det private marked. Det er en form for markspising av offentlig sektor som vi på det sterkeste tar avstand fra. Omfanget av private innslag i offentlig virksomhet er allerede betydelige.

En ytterligere privatisering kan føre til at vi på flere områder også svekker grunnleggende tjenester. Det kan igjen gi negative distriktpolitiske virkninger. Statstjenestemannskartellet frykter en utvikling hvor likhetsprinsippet for offentlige tjenester blir borte” (Kartellets beretning 1984-1985, s. 19).

Dette ble også understreket og forsterket ved at sentrale makrohandlinger i uttalelsene fram til regjeringsskifte var forpliktende og relativt sterke direktiv om avvisning og motstand:

”Konferansen vil henstille til Statstjenestemannskartellets besluttende organer om å følge nøye med i utviklingen og være beredt til aktivt å motarbeide en politikk som ikke ivaretar foran nevnte målsettinger” (Kartellkonferansen 1981; Kartellets beretning 1981 - 1982, s. 31).

”Kartellet må gå aktivt ut mot de krefter som vil motarbeide dette” (Representantskapsmøte 1981, Ibid., s. 12).

”Kartellkonferansen må bestemt avvise Regjeringens forsøk på å redusere offentlig virksomhet ved å overføre viktige, og for det offentlige lønnsomme tjenester, til private bedrifter. Forutsetningene om rettferdig fordeling og utjamning kan ikke oppfylles dersom markedskrefter skal bestemme omfanget og priser på viktige velferdstjenester” (Kartellkonferansen 1983; Kartellets beretning 1983-1984, s. 38).

Parallelt ble det imidlertid også ytret enkelte sentrale betingelser for å oppnå det Kartellet mente man kunne enes om, en effektiv offentlig forvaltning:

”En slik politikk kan bare gjennomføres dersom offentlig tjenesteyting og produksjon drives effektivt. Dette er mål som arbeidstakere og arbeidsgivere kan enes om. I det ligger også fra Kartellkonferansens side at det stilles til disposisjon tilstrekkelige økonomiske og personalmessige ressurser... For å få til en mest mulig effektiv utvikling av offentlige tjenester, er det også nødvendig at de tilsatte og deres organisasjoner hele tiden er med i beslutningsprosessen” (Kartellets beretning 1983-1984, s. 38).

”Statstjenestemannskartellet ser på reell medbestemmelse fra de tilsattes side som en forutsetning for å oppnå større effektivitet og bedre ressursutnyttelse i staten. ... En aktiv personalpolitikk på alle nivåer er et viktig grunnlag for å få til en effektiv modernisering” (Kartellets beretning 1985-1986, s. 10-11).

I perioden fram til regjeringsskiftet var det også at Kartellets preferanser, ambisjoner og rolle som politisk organisasjon ble eksplisitt uttalt. Kartellkonferansen 1984 vedtok en uttalelse om LOs forslag til handlingsprogram. Der het det blant annet:

”Det er mange saker i LOs handlingsprogram som må løses gjennom politiske vedtak. Vi konstaterer at den borgerlige regjering gjennomfører tiltak som reduserer den offentlige sektor og derved fellesgodene i det norske samfunn. Kartellkonferansen er derfor av den oppfatning at LOs mål best kan innfris med en regjering utgått av Det norske Arbeiderparti etter stortingsvalget høsten 85” (Kartellets beretning 1984-1985, s. 47).

På samme konferanse var Kartellets leder, Nils Totland, innleder under emnet ”Organisasjonsstruktur – Organisasjonsbyråkrati”. I dette innlegget forsterket og tydeliggjorde lederen Kartellets ambisjoner og rolle som politisk organisasjon:

”Kan vi gjøre opp status i dag som garanterer oss fortsatt styring og forming av morgendagens samfunn? .. Fortsatt er vi suverent størst og uten sammenlikning dominant. I kraft av bare kjøttvekta har vi en tyngde som gjør at vi når fram i svært mange og vesentlige saker. Men vi må også være klar over at vi ikke er alene på banen” (Ibid., s. 40).

”Fornyelse og god rekruttering er avgjørende for alle organisasjoners livskraft og styrke. God kontakt med, og god rekruttering fra alle aldersgrupper og miljøer i samfunnet, er i denne sammenhengen viktig. Men ungdommen er alltid den delen av befolkningen som representerer det framtidige samfunn. Den grunnholdning og de inntrykk de tilegner seg i ung alder, vil i sterk grad prege det samfunnet de skal leve i som voksne mennesker. Deres livssyn og politiske grunnholdninger vil igjen bli overført på deres barn. Rekruttering av ungdom vil derfor alltid være av særlig stor betydning for muligheten til å forme utviklingen” (Ibid., s. 42).

De politiske preferansene var også tilstede i innledningen til en politisk uttalelse vedtatt på representantskapet i 1986. Uttalelsen bar etiketten ”Modernisering og styrking av offentlige tjenester”:

”Vårt moderne samfunn stiller stadig større krav til den offentlige sektor.

Representantskapet i Statstjenestemannskartellet ønsker en konstruktiv debatt om hvordan vi skal kunne tilfredsstille disse kravene og skape en mer brukervennlig offentlig forvaltning.

Hvis ikke det offentlige dekker folks behov for fellesgoder, vil de som har økonomiske ressurser til det, søke andre veier. Dette undergraver grunnleggende prinsipper om like muligheter for alle.

Innsatsen til den borgerlige regjering var begrenset til kampanjer og store ord. Nå etterlyser Kartellets representantskap aktive virkemidler som kan tilfredsstille publikums forventninger” (Kartellets beretning 1986-1987, s. 15).

Uttalelsens svake direktiv bidro til å markerte et linjeskifte i retning av mer positiv og dialogorientert respons.

Et debatthefte.

På Kartellkonferansen 1987 var offentlig sektors stilling i framtiden hovedtema. Fornyelse og fristilling var blant de sentrale temaene og etikettene på konferansen. Det ble derfor produsert et frittstående debattheft som var ment som et bidrag i den pågående moderniseringsdiskusjonen. Heftet var delt opp i to deler. Den første tok for seg den aktuelle økonomiske situasjonen i Norge, og offentlig sektors plass i samfunnsøkonomien:

”Omstillinger vil være nødvendige. I dette omstillingsarbeidet må imidlertid hensynet til sysselsetting veie tungt. En ’økonomi i balanse’ med stor arbeidsledighet er ikke noen god økonomi verken for landet eller den enkelte. Den arbeidskraft vi disponerer, må settes inn i næringer og sektorer som gir økt verdiproduksjon, økt vekst. Og for alle næringer, alle sektorer, vil effektivitet og

produktivitetsforbedringer være sentralt. Offentlig sektor representerer intet unntak” (Debattheft 1987: Fornyelse i staten - Hva vil vi?, s. 10).

”Konklusjonen må være at den offentlige sektor nå framover i mindre grad må betraktes som en utgiftspost eller som et ’nødvendig onde’. Denne sektor har en egenfunksjon og hele samfunnsøkonomien er avhengig av at den fungerer best mulig” (Ibid., s. 13).

Ytringen kan tolkes som nok et forsøk på å gjøre moderniserings- og fornyelsespolitikken til sin egen. Behovet for omstillinger ble akseptert, men det skulle foregå innenfor rammer som ivaretok bestemte hensyn. Kartellet ytret dette gjennom sterke direktiver og betingelseskonstruksjoner hvor sysselsetting og forsvaret av offentlig sektor var det sentrale.

Den andre delen var en gjennomgang av sentrale elementer i de to alternative programmene for fornyelse og modernisering av forvaltningen. Dette var en gjennomgang og forklaring av Kartellets holdninger til disse programmene, men også en oppsummering av Kartellets sentrale synspunkter på forvaltningspolitikken så langt. Gjennom debattheftet, og formidlingen av Kartellets sentrale argumenter og problemoppfatninger, var hensikten å legge grunnlaget for en lokal debatt i forbindelse med (tariff)konferanser og kurs.

Gjennomgangen av Kartellets reaksjoner på fornyelse og modernisering i staten ble organisert med utgangspunkt i de innsatsområder som var definert i Arbeiderpartiregjeringens fornyelsesprogram ”Den nye staten” fra 1987, men synspunktene var også rettet mot argumenter og problemstillinger hentet fra moderniseringsprogrammet. Det meste av reaksjonene var tekstmessig hentet fra høringsuttalelsene til tidligere programutkast. I samsvar med høringsuttalelsen til fornyelsesprogrammet var Kartellet positive til den nye Arbeiderpartiregjeringens politikk for fristilling:

”Kartellet sier seg fornøyd med Regjeringens uttalte varsomhetslinje i fristillingsspørsmålet. Kartellet har vært skeptisk til de fristillinger som har funnet sted. Det er grunn til å spørre om ikke omdanninger til statsaksjeselskaper og til den uavklarte stiftelsesformen i praksis kan føre til mye av det samme som privatisering.

For øvrig er Kartellet av den oppfatning at behovene for, og ønskene om større fleksibilitet kan oppnås innenfor de tradisjonelle tilknytningsformene og at det er viktig å utnytte de muligheter eksisterende regelverk gir, slik at kravene om fristilling ikke så lett får gehør. I denne prosessen må de ansattes medbestemmelse sikres og brukes som den ressurs den er” (Ibid., s. 20 – 21).

I forbindelse med området ”Økonomistyring og resultatorientering” uttalte Kartellet at de var skeptiske til om bruk av internprising av varer og tjenester var noe effektiviseringsmiddel. Målstyring og virksomhetsplanlegging trodde Kartellet

derimot kunne ha positiv effekt. Hva angikk ”Regelforenkling” understreket Kartellet i samsvar med tidligere uttalelser at det eksisterende lov- og avtaleverk på det personalpolitiske området ikke måtte sees på som noen hindring for fornyelsen og effektiviseringen av forvaltningen. Tvert imot mente Kartellet at dette var en betingelse for og viktig ressurs i fornyelsesarbeidet. Fristilling ble også sett i sammenheng med betydningen av systemet med hovedsammenslutninger:

”Kartellet advarer mot å gi de enkelte virksomheter for stor frihet i lønnsfastsettelsen. Dette vil kunne ramme hensynet til likhet og solidarisk lønnspolitikk. Hovedsammenslutningenes samordnende rolle vil bli betydelig svekket og Kartellet frykter en alles kamp mot alle, der de sterkeste grupper vil vinne fram på bekostning av andre” (Ibid., s. 25).

Under etiketten ”Solidaritetssamfunnet” holdt Kartellederen et innlegg på Kartellkonferansen i 1988 om ”Fagbevegelsens rolle i dette perspektivet”. Kartellederen innledet med å definere rammene for Kartellet som politisk og faglig organisasjon:

”Arbeiderbevegelsens fremste målsetting har til alle tider vært et velferdssamfunn preget av likhet og rettferdighet. Vi kan slå fast at det i norsk arbeiderbevegelse fortsatt er brei enighet om de politiske målsettinger for hvordan vi vil utvikle velferdssamfunnet. Dette vises med all tydelighet i sammenfallet mellom de generelle målsettinger i Arbeiderpartiets og LOs programmer, og nå seinest i de debattoppleggene til nye programmer som ble presentert i høst, og som nå er til behandling i organisasjonene.

Med de sammenfallende målsettingene har også hele arbeiderbevegelsen felles ansvar for å legge opp strategier, ta beslutninger og drive igjennom vedtak for å utvikle velferdssamfunnet.

Innenfor den samlede arbeiderbevegelse har fagbevegelsen spesielt ansvar i tilknytning til sysselsetting og lønnspolitikk.” (Referat Kartellkonferansen 1988).

Representantskapsmøtet i 1988 vedtok flere politiske uttalelser, blant annet ”Den politiske situasjonen/statsbudsjettet” og ”Mobilisering for fellesskapet”. Den første uttalelsen fremstod først og fremst som en kravliste hvor Kartellets politiske mål og satsningsområder ble nærmere definert. Sentrale elementer i uttalelsen var basert på og bidro til positive vurderinger av den politiske og økonomiske situasjonen etter at ”Arbeiderpartiet har sittet med regjeringsmakt i vel 2 år” (Kartellets beretning 1988-1989, s. 17).

Den andre uttalelsen var et sterkt direktiv om mobilisering mot ”høyrekreftene”:

”Representantskapet ser med bekymring på at ekstreme høyrekrefter er i sterk frammarsj. Undergraving av folks skattemoral, skattelettelse til de som har mest fra før og privatisering av offentlige tjenester, er en politikk som vil rasere det velferdssamfunnet fagbevegelsen har gått i bresjen for å bygge. ..

En slik politikk tar representantskapet avstand fra. Alle krefter må settes inn for å snu utviklingen. Bare gjennom en økt oppslutning om de politiske krefter som prioriterer fellesskapet framfor egeninteresser kan vi sikre et samfunn med plass til alle, rettferdig fordeling og trygghet for arbeid og inntekt” (Ibid., s. 15-16).

Kampen mot privatisering ble altså flagget høyt og tydelig, også i (parti)politisk forstand.

YS-S

Tidlig på 1980-tallet var det ene og alene YS-S lederens innledningstaler- og foredrag som dannet rammen for ulike typer av ytringer. Tidlig i perioden bar talene nærmest preg av å være rene beretninger i betydningen avrapportering av sentrale tall (medlemmer, økonomi osv.), beskrivelser og informasjon med fokus på interne organisasjonsforhold, lover- og (tariff)avtaler. Senere ble de i større grad aktive bidrag i særlig tariffpolitiske diskurser. For siste halvdel av 1980-tallet ble åpningstalen fra representantskapsmøte i 1987 viktig. Den tolkes her som en oppsummering av tre sentrale egenskaper ved organisasjonens institusjonelle prat.

Sentralt i talen var formidlingen av forhandlingsstaten som den sentrale referanseramme, tariffforhandlingene som den bærende aktiviteten, og fokuset på YS-S som forhandlingsorganisasjon. Dette ble også koblet til problemområder og ytringer som var sentrale i forvaltningspolitisk relevante høringsuttalelser i samme periode. Dette gjaldt særlig hovedsammenslutningenes posisjon og rolle i forhandlingssystemet, og spørsmålet om offentlig arbeidsgiverorganisering. Talen og andre uttalelser samsvarte hva angikk de sentrale menings- og handlingsdimensjoner, blant annet vektleggingen av sterke direktiver og betingelseskonstruksjoner:

”Det er YS-S syn at det må finne sted en styrking av hovedsammenslutningenes posisjon i forhandlingsbildet.

Etter vår vurdering må hovedsammenslutningene i fremtiden fortsatt være helt sentrale og toneangivende i de statlige oppgjør.

YS-S vil hevde at loven må endres slik at det for fremtiden kun er hovedsammenslutningene som skal kunne inngå hovedtariffavtaler og hovedavtaler for arbeidstakerne i de statlige virksomheter” (Åpningstale, representantskapsmøte 1987, s. 10).

Et annet viktig aspekt ved talen var at denne på dette tidspunktet var blitt en viktig arena for eksplisitt og bevisst identitetsforvaltning og identitetsmarkering.²⁷⁵ Talen inneholdt en liten fortelling om YS-S langs tre dimensjoner. For det første om pionerene og motivet bak etableringen av YS:

”De to organisasjonene som dannet utgangspunktet for YS-S – nemlig STAFO og YH – ønsket den gang å delta i etableringen av et nytt, stort og handlekraftig alternativ i det norske organisasjonsliv. Det var derfor etablerte organisasjoner, med lang erfaring, som ønsket større innflytelse og et felles effektivt talerør som sto bak dannelsen av YS” (Ibid., s. 5).

For det andre en beskrivelse av en organisasjon i utvikling, økende medlemsmasse og tilhørende ”YS familien”. For det tredje en definisjon av organisasjonens selvbilde og selvforståelse, først og fremst gjennom bruk av den sentrale identitetsmarkøren ”partipolitisk uavhengig arbeidstakerorganisasjon”.

I forvaltningspolitisk sammenheng var talen viktig for denne perioden. Den artikulerte og formidlet ikke bare YS-S sine sentrale meninger og handlinger på det tidspunktet, men oppsummerte særlig organisasjonens møte med moderniserings- og fornyelsesprogrammene. En positiv kvalifisering var det sentrale utgangspunktet for formidlingen av det som ble formulert som YS-S sine ”krav og holdninger”. Betingelsene for sin positive holdning ble også i denne sammenheng knyttet til medbestemmelse og samarbeid. Formuleringene var i samsvar med ytringer i form av sterke direktiv gitt i andre sammenhenger. Tematisk ble forvaltningspolitikk ble eksplisitt koblet til synspunkter på, og forsvar av velferdsstaten i offentlig regi. Ytringer som i stor grad bidro til å synliggjøre YS-S sin tidlige ambisjon som samfunnspolitisk aktør gjennom bruken og tolkningen av elementer i en samfunnspolitisk referanseramme:

”Utviklingen av velferdssamfunnet forutsetter en god og effektiv offentlig sektor. De offentlige tjenester bidrar til økonomisk vekst og utvikling av næringslivet, og det er av vesentlig betydning for å sikre sosial trygghet og demokratiske rettigheter. [..]

I YS-S ønsker vi å delta aktivt i arbeidet med å gjøre den offentlige forvaltning i stand til å ivareta sine viktige oppgaver i vårt samfunn. Et velferdssamfunn som baserer seg på folks rett til like tjenester, uansett sosial status. [..]

Offentlig ansvar må hele tiden vurderes under ett. Ønsker fra private om kortsiktige fortjenester må aldri få undergrave det offentlige apparat. I YS-S tar vi derfor sterk avstand fra de privatiseringsforslag som presenteres av enkelte politiske partier for å få seg kortvarige politiske gevinster” (Ibid., s. 20-21).

I innledningsforedraget til YS-S konferansen i 1988 ble det samme fokus på tariffforhandlingene, og bruk av forhandlingsstaten som den sentrale referanseramme.

I talen ble igjen eksplisitt identitetsmarkering et vesentlig aspekt:

”YS – familiens hovedprinsipp, med fri råderett over egne særkrav og partipolitisk uavhengighet, kombinert med en organisasjonsstruktur som har ført avgjørelsesmyndigheten nedover i organisasjonshierarkiet, har gjort at YS er, og i framtiden vil bli – et reelt organisasjonsalternativ i dagens – og morgendagens samfunn” (Innledningsforedrag, YS-S konferanse for toppstillingvalgte 1988, s. 1).

Krav og synspunkter knyttet til hovedsammenslutningenes posisjon i det statlige forhandlingssystem, og organiseringen av arbeidsgiverfunksjonen i den offentlige sektor, ble gjentatt i samsvar med tidligere og samtidige uttalelser.

9.3.3 Tjenestemannsbladene om privatisering.

Et sentralt problemområde som særlig Kartellet selv tematiserte var privatisering. Utgangspunktet var tiden rundt moderniseringsprogrammet, men etiketten ble også hentet fram over tid.²⁷⁶

Tabell 9.5 Kartell-nytt om privatisering

Tittel, etikett og sjanger:	År:	Passiv	Aktiv
Kartell-nytt:			
”Privatisering, snikprivatisering, treffning på politisk toppnivå” (lederintervju)	1984:2		X
”Privatiseringsspøkelset, avmagret men levende” (pers.intervju m/pol.ledelse)	1984:8/9	X	
”Hvorfor er det så hemmelig?” (red. kommentar)	1986:2		X
”LO: NEI til privatisering” (førsteside/org.uttalelse)	1990:7		X
”Sterkt engasjement” (Det gjelder vår felferd) (leder)	1990:8		X
”Stopp snikprivatiseringen” (møteref./uttalelse)	1992:4		X
”Privatiseringskomisjon avvist” (møteref.)	1993:1	X	

Som man kunne forvente ut fra at oppmerksomheten var rettet mot temaet over lang tid, så framstod Kartellet i stor grad som en aktiv og handlende aktør i disse tekstene. Privatisering stod helt sentralt som etikett, men det som kjennetegnet bruken av den i tekstene var at den ble tillagt en negativ betydning gjennom tilleggsord. Snikprivatisering og privatiseringsspøkelset stod som gode eksempler på dette. Titlene illustrerte også på en utmerket måte en slags ”reise” i respons. Den første artikkelen var argumenterende i formen, og både tittel og tekst definerte spørsmålet som en kamp. Kampmetaforen, og artikulert motstand var det som først og fremst gikk igjen i de aktive tekstene. Snikprivatisering og Kartellets synspunkter var like aktuelle i 1992 som de var i 1984. Tekstene fra 1990 indikerte at Kartellets oppmerksomhet og aktive respons var på topp. I Kartell-nytt kom dette til uttrykk gjennom bruk av førstesider, leder, lengre artikler og ordrett gjengivelse av en meget aggressiv uttalelse fra LOs representantskapsmøte. Erklæringene og direktivene på førstesidene var ”Nei” og ”mobilisering” (1990:7). Kartell-nytt bidro også til argumentasjon og aksept av noen sentrale problemstillinger. Dette ble blant annet gjort ved å referere sentrale poenger fra Esther Kostøls innledning på

representantskapsmøtet. Man skulle ”forsvare de viktigste ordninger og skanser som er vunnet, stadig fornye og effektivisere de etablerte løsninger og bygge ut og videreutvikle innsatsen der vi i dag er kommet for kort” (Ibid.). Lederen i det påfølgende nummeret av Kartell-nytt definerte kampens omfang og ambisjoner gjennom tittelen ”Det gjelder vår velferd” (1990:8). Oppslagene viste til Kartellets omfattende opplegg omkring organisering av statlige virksomheter, og til Kartellets egenproduserte fakta- og argumentasjonshefte.

Totalt sett fremstod et paradoksalt bilde av Kartellets respons. Organisasjonen ble først og fremst fremstilt som en aktiv og opposisjonell motstander, hvor kamp og mobilisering var sentrale egenskaper. Dette ble også gjenspeilet og forsterket i Kartell-nytt blant annet gjennom førstesideoppslag, omfang, lederkommentarer og en bastant interesse(krigs)erklæring. Når argumenter ble uttrykt var de både aggressive i sin motstand, men også aksepterende i formen. Dermed modereres inntrykket av opposisjonsorientert respons gjennom innslag av aksept og argumentasjonsutvikling. Selv om innslaget av passive tekster var få, ble det også her rom for reaktivt å gjengi flerpartiregjeringens (1983) retorikk uten kommentarer eller spørsmål. I 1993 tok man bare til etterretning gjennom et referat fra stortingsdebatten at Stortinget avviste forslaget om en privatiseringskommisjon under behandlingen av St.meld. nr. 35 (1991-1992). Privatisering ble foreløpig lagt på is.

YS-S var også i noen grad opptatt av privatisering som tema:

Tabell 9.6 YS-S om privatisering

Tittel, etikett og sjanger:	År:	Passiv	Aktiv
”Mange utfordringer for YS-S organisasjonene” (førsteside)			X
”Nye utfordringer - omorganisering og privatisering” (leder)	1984:1		X
”Staten:ingen sikker arbeidsplass” (førsteside)			X
”Også usikre arbeidsplasser” (leder)	1985:2		X

I forlengelsen av regjeringen (1984) sitt fokus på privatisering virket YS-S sin respons i første nummer av YS-S bladet relativt offensiv. Både førsteside og leder ble tatt i bruk for å signalisere (erklære) at privatisering, og arbeidet for å sikre de statsansattes arbeidsplasser skulle være noen av organisasjonens mest sentrale utfordringer. Disse utfordringene gjorde at YS-S oppfattet seg selv som en viktig aktør for sine medlemmer. Argumentet, kravet og oppfordringen var at YS-S ” allerede nå (kan) se at staten ikke vil kunne komme frem til godtagbare resultater på noe område om man

søker å kjøre gjennom uten villighet til samarbeid med organisasjonene” (1984:1, s. 2).

Problemstillingen knyttet til sikre arbeidspasser dukket opp igjen i det YS-S bladet igjen tematiserte privatisering i 1985. Her ble også førsteside og leder tatt i bruk. Argumentene om konsekvensene av regjeringens privatiseringslinje ble opprettholdt og skjerpet noe gjennom organisasjonens tolkning av sentrale begreper og etiketter: ”Automatisering, privatisering, effektivisering og produktivitetsøkning, ord som har betydd og vil bety tap av statlige arbeidsplasser” (1985:2, s. 1).

Responen fra YS-S var blitt skarpere, både gjennom tekstenes innhold, bruk av etiketter og plassering, men dette tolkes her først og fremst som forhandlingsutspill. Ikke minst fordi de sentrale krav, argumenter og oppfordringer kom innenfor rammen av medbestemmelse og arbeidsgiver/arbeidstagerrelasjonen.

9.4 En oppsummering

1980-årenes statlige forvaltningspolitikk var særlig preget av at produktivitet, modernisering og fornyelse stod på den politiske dagsorden. Hovedsammenslutningene fulgte opp denne, men presiserte og definerte nærmere noen dimensjoner som viktigere enn andre. Det varierte mellom organisasjonene, men det gjaldt særlig privatisering, medbestemmelse og desentralisering.

Produktivitet fikk ikke noe rotfeste, og ble heller ikke fulgt opp politisk over tid på tross av det politisk initierte utgangspunktet. Hovedsammenslutningenes forsøk på å definere produktivitet inn i en avtalekontekst lyktes heller ikke. Utfallet av den 6 år lange prosessen viste på den ene side at organisasjonene ikke lyktes i å få gjennomslag for sine ulike krav og fokus på avtaleetiketten. Samtidig var kampanjen på kollisjonskurs med etablerte og sterke normer om likhet, lønn etter stilling, og ansiennitet. Dette førte totalt sett til at reformen ikke ble iverksatt. En avtale var en sentral betingelse for aksept, og uten den ble ikke produktivetsreformer oppfattet som rimelige, rettferdige eller akseptable i forhold til etablerte verdier og maktforhold.

Etikettene modernisering og fornyelse var begge særlig knyttet til to ulike regjeringers forvaltningspolitiske programmer. I sine høringsuttalelser ytret hovedsammenslutningene ulike former for menings- og handlingsorienteringer.

Følgende fire problemområder og tema stod sentralt i *Kartellets* argumentasjon: Ideologikritikk, medbestemmelse, privatisering og fristilling. Kartellet fokuserte blant annet forholdet mellom politiske og ideologiske intensjoner og ideer og manglende oppmerksomhet rettet mot ressurser for å virkeliggjøre ideene. Men mest av alt rettet organisasjonen kritikk mot ideenes innhold og ideologiske forankring. Spesielt to forhold ble fremhevet: for det første medbestemmelse, og for det andre privatisering, fristilling og desentralisering.

Begge programmene signaliserte etter Kartellets oppfatning at medbestemmelsesordningen måtte revurderes og forenkles. Kartellet reagerte med å presisere at medbestemmelse var en sentral betingelse og avgjørende ressurs for en vellykket forvaltningspolitikk. Diskusjonen dreide seg mest om lov- og avtaleverket, eventuelle forenklinger av dette, og selve praktiseringen av det. Mange ytringer gikk i retning av ulike former for betingelser for Kartellets aktive deltakelse.

To kjerneargument var sentrale i forbindelse med privatisering, fristilling og desentraliseringsspørsmålene. Privatisering som noe som berørte helt avgjørende spørsmål i forhold til hvordan samfunnet skulle se ut i fremtiden. Kartellet ville ikke diskutere arbeidsdelingen, eller grensedragningen, mellom offentlig og privat sektor på moderniseringsprogrammets premisser. Det store spørsmålet om fremtidens samfunn ble ikke tatt opp igjen i forbindelse med uttalelsen til fornyelsesprogrammet, men Kartellet mente imidlertid at fristilling ga samme resultater som privatisering. Kartellet kritiserte da også først og fremst endret begrepsbruk fra myndighetenes side. Det andre argumentet knyttet seg til Hovedsammenslutningenes rolle i fremtiden. Desentralisering som prinsipp fikk to hovedkonsekvenser, mindre likhet og mindre helhet. Desentralisering ville utfordre mulighetene for å føre en solidarisk lønnspolitikk. Et helt avgjørende argument for Kartellet. Hovedsammenslutningenes rolle som ansvarlige samfunnsinstitusjoner og ivaretagere av samordning, helhet og likebehandling kunne svekkes. Bildet av tjenstemannsorganisasjonene som viktige ivaretagere av allmenninteresser kunne altså svekkes.

De sentrale menings- og handlingsorienteringene i Kartellnytt kan tolkes som å fange inn ytterpunktene for perioden. Kartellets respons fremstod først og fremst som interesseformidlende, forhandlingsorientert og reaktiv. I bestemte sammenhenger, kanskje særlig i spørsmålet om privatisering, forsterkes dette imidlertid gjennom bruk av absolutte direktiver og trusler. På den annen side introduserte Kartellet etiketten modernisering under henvisning til hva alle de

politiske partiene gjorde, organisasjonen påtok seg eksplisitt ikke et pådriveransvar, men de reiste krav og betingelser for samarbeid med den borgelige regjeringen. Etter regjeringsskifte i 1986 skiftes kravene ut med en aksepterende og mer reaktiv respons. Kartellet firte imidlertid ikke på sitt nei til enhver form for privatisering, uansett regjering og bruk av etikett. Når det gjaldt spørsmålet om fristilling indikerte tekstene at responsen var mindre absolutt, og mer søkende. Tekstene ga mer uttrykk for utvikling av synspunkter og argumenter i debatten om fristilling.

Det var særlig tre sentrale handlings- og meningsdimensjoner i *YS-S* sin uttalelse til moderniseringsprogrammet som kan fremheves. *YS-S* var for det første, og gitt visse betingelser, positiv til moderniseringsprogrammet. For det andre var mange av betingelsene knyttet til organisasjonens egne menings- og handlingsorienteringer sterkt knyttet til forhandlingsstaten som diskursiv referanseramme. *YS-S* var for det tredje kritisk, men også tvetydig i forhold til spørsmålet om privatisering. I uttalelsen til fornyelsesprogrammet hadde *YS-S* fortsatt fokus på forhandlingsstaten som referanseramme, og betydningen av medbestemmelse som betingelse. I tillegg var *YS-S* fortsatt sterkt kritisk til ulike former for privatisering. I sum var imidlertid organisasjonens respons relativt tvetydig.

Privatisering ble også fokusert i disse to organisasjonenes tjenestemannsblader. Kartellet var også på denne arenaen aktiv, men fremstod også som mer sammensatt i sine menings- og handlingsorienteringer. *YS-S* på sin side ble tydeligere og skarpere.

I sine høringsuttalelser var *AF* helt klart kritisk og aktivt interesseartikulerende på visse områder, men i all hovedsak var organisasjonen positiv til moderniserings- og fornyelsesprogrammenes budskap.

Som en oppsummering av *Kartellets respons på andre arenaer* var organisasjonens overordnede og prinsipielle kvalifisering, og uttalte målsetting, å forsvare velferdsstaten, sikre de økonomiske rammebetingelsene og den fulle sysselsettingen. Det avgjørende argumentet var at en høy offentlig innsats var en nødvendig betingelse for å sikre velferdsstatens framtid. Forsvaret av offentlig sektor ble særlig koblet til privatisering og avvisningen av markedsbaserte løsninger. Alle uttalelsene ble avsluttet med direktivorienterte forpliktelser om aktivt å motarbeide og avvise en politikk som i seg

selv motarbeidet eller ikke tok hensyn til dette. Direktivene var relativt absolutte, og hadde elementer av trusler i seg. Samtidig ble det imidlertid formulert betingelser for aksept, men kompromissløse knyttet til både politikken innhold og organisering.

Bruken av den samfunnspolitiske staten som referanseramme var sentral, men fortolkes i retning av fokuset på forsvaret av velferdsstaten og et interessefellesskap basert på bestemte verdier og prinsipper. Uttalelsene var dermed ikke entydige, men opererte i spenningsforholdet mellom flere referanserammer. Sammenblendingen av allmenne fellesskap og interessefellesskap var et aspekt, å formulere betingelser med utgangspunkt i den forhandlende stat og partsaspektet var et annet. Dette må sees i sammenheng med at Kartellet heller ikke skilte mellom det faglige og politiske aspektet hva angikk politiske grunnholdninger og Kartellets identitet. Utformingen av samfunnet gjennom sosialisering og disiplinering via rekruttering og skoling, og med Arbeiderpartiet i posisjon var den uttalte politiske målsettingen. Nedtoningen av kampaspektet og fremhevingen av interaksjonsaspektet ble da også tydelig etter regjeringsskiftet. Kartellet forsøkte å definere moderniseringspolitikken innenfor rammer som etter organisasjonenes syn skulle styrke og ikke svekke offentlig sektor. Et mer omfattende forsøk på å erobre ”moderniseringspolitikken” kom etter regjeringsskiftet, og i forlengelsen av denne nye regjeringens forsøk på å etablere ”fornyelse” som den nye hovedetiketten.

På *andre sentrale arenaer* i YS-S gikk organisasjonen fra ytringer preget av ren av rapportering til eksplisitt meningsskapning og argumentasjon. Tre dimensjoner kan fremholdes som sentrale. Den første var at forhandlingsstaten også her var den primære fortolknings- og referanserammen for egen selvoppfatning og sentrale aktiviteter. Den andre at representantskapsmøter var blant de sentrale arenaene for å forvalte, formidle og markere YS-S sin sentrale identitet som partipolitisk uavhengig arbeidstakerorganisasjon. Den tredje var at en gjennomgående handlings- og meningsorientering for YS-S som organisasjon var medbestemmelse og samarbeid som uttrykt betingelse for organisasjonens positive holdning til sentrale elementer i forvaltningspolitikken.

Kapittel 10

1990 årene – krav, kamp og aksept

I kapitlet fokuseres det først på tre brede inntak til forvaltningspolitisk relaterte tema og saker: tilknytningsformkomplekset, St.meld. nr. 35 (1991-92), reform- og personalpolitiske rammer. Så kommer et eget underkapittel som rendyrker hovedsammenslutningenes institusjonelle prat på andre arenaer. Til slutt kommer et kort avsluttende avsnitt.

Til grunn for dette kapitlet ligger et empirisk materiale som dekker beretningsperiodene fram til 2000. De tematiske avgrensningene i dette kapitlet, og det faktum at siste halvdel av 1990-tallet var mer sektorpolitisk orientert i forvaltningspolitisk sammenheng,²⁷⁷ har imidlertid ført til at de empiriske bidragene i dette kapitlet er tidsmessig fokusert innenfor denne perioden. De tematiske avgrensningene er primært begrunnet ut fra betydning i tid og over tid.

I perioden som fulgte etter programmene var det en serie av sentrale og autoritative uttrykk for utviklingen av den forvaltningspolitiske diskurs. I denne serien var NOU 1989:5 ”En bedre organisert stat” en viktig tekst. Den utgjorde i stor grad den diskursive og tematiske rammen for de forvaltningspolitiske sett mest relevante offentlige utredningene som senere kom i første halvdel av 1990-årene.²⁷⁸

10.1 Tilknytningsformer: Statens organisering settes på dagsorden

Temaet bar preg av introduksjonen av mer tekniske begrep hentet fra den juridiske ordboken. Sakene fikk i utgangspunktet et mer apolitisk preg, debatten ble forsøkt ”hentet” inn fra den politiske kamparena, og over i en tid fylt av eksperter og parter som utredet. Det utviklet seg et helt sakskompleks rundt tilknytningsformer som stod sentralt i hele denne perioden. Denne beskrivelsen gjaldt også tildels NOU'en ”En bedre organisert stat”, men på tross av fokuset på organisasjonsformer og tilknytningsformer som juridiske konstruksjoner, var et av utredningens viktigste bidrag sett i sammenheng med de forutgående programmene at valget av

organisasjons- og tilknytningsformer ikke bare ble betraktet som et spørsmål om effektivitet, men også et spørsmål om statens mangeartede roller og oppgaver i spenningsfeltet mellom ulike hensyn.

Visjonen til utvalget baserte seg på en ide om at aktiv forvaltningspolitikk var mulig gjennom å utforme og velge mellom ulike organisasjonsformer og styringssystemer.

10.1.1 NOU 1989:5 "En bedre organisert stat".

Det regjeringsoppnevnte utvalget (Hermansenutvalget) som skulle vurdere hvordan staten burde organisere sin virksomhet videreførte dermed moderniseringsarbeidet i en annen retning enn programmene hadde gjort. Innholdet i utredningen representerte en nyansering av moderniserings- og fornyelsesprogrammernes fokus på statens service- og tjenesteytende rolle. Utvalget presiserte at 1960- og 1970-årenes vekst og ekspansjon i offentlig ressurstilfang ikke kunne fortsette. Dette tvang fram krav om fornyelse, omstilling og strukturell tilpasning for offentlig sektor. Utvalget klargjorde en rekke hensyn som tradisjonelt var til stede i vurderinger knyttet til organisering av offentlig virksomhet. Den multifunksjonelle karakteren til staten ble understreket (Læg Reid og Rolland 1994). Utvalget pekte på hensyn som krav til politisk styrbarhet, ivaretagelse av rettssikkerhets- og rettsstatshensyn, krav om kostnadmessig og formålmessig effektivitet samt krav om fornyelses- og omstillingsevne. Utvalget la også stor vekt på at det ved utforming av organisasjons- og styringsmåter måtte tas hensyn til krav om faglig kvalitet og profesjonalitet, vern av grunnleggende fellesverdier og krav om deltakelse gjennom medbestemmelse, interesserepresentasjon og at særlig berørte parter måtte høres. Utvalget mente at ordningen med interesserepresentasjon var et viktig og selvstendig hensyn som måtte ivaretas ved utforming av organisasjons- og styringsformer, fordi en rekke formål ble tilgodesett gjennom den. Dels kunne det på denne måten skapes en bredere plattform for samfunnsstyring og demokrati, ved at de som i særlig grad hadde interesser på et bestemt område, eller i særlig grad ble berørt av et tiltak, fikk anledning til å øve innflytelse i forhold til de som hadde begrenset interesse eller i liten grad ble berørt. En viktig konsekvens var at forvaltningsavgjørelser fikk større legitimitet og oppslutning enn om de var truffet på et hierarkisk/byråkratisk grunnlag (NOU 1989:5). Utvalget drøftet ikke spørsmålet om denne ordningen kunne bryte med prinsippene om et folkestyre. Utvalget slo imidlertid fast at:

”Hensynet til medbestemmelse kan imidlertid aldri gå foran hensynet til politisk styring” (NOU 1989:5, s. 71).

Utvalget foreslo også at det burde opprettes en ny arbeidsgiversammenslutning for statseide selskaper organisert i henhold til statselskapsloven og særlover, statlige organiserte stiftelser og stiftelseslignende organer med sterk statlig tilknytning. Gjennom medlemskap i en slik arbeidsgiversammenslutning mente utvalget at virksomhetene kunne forplikte seg til å følge bestemmelser som var inngått i avtaler mellom de ansattes organisasjoner og den arbeidsgiversammenslutning de eventuelt var medlem av. Utvalget slo fast at alle disse virksomhetstypene hadde så sterk forankring til staten at deltakelse i NHO ikke var naturlig. En eventuell deltakelse fra statsaksjeselskapene anbefaltes å basere seg på frivillighet. Utvalget foreslo videre at det kunne åpnes adgang for å unnta forvaltningsorganer med særskilte fullmakter fra tilknytningen til statens sentrale arbeidsgiverfunksjon, og til det sentrale avtaleverk, slik at de også kunne delta som medlemmer i den foreslåtte arbeidsgiversammenslutningen.

Utvalget konkluderte med at staten måtte velge mellom organisasjons- og tilknytningsformer på en mer bevisst og systematisk måte enn tidligere. Anbefalingene fra utvalget var imidlertid ikke entydige, men det ble lagt vekt på at forvaltningens organisering måtte tilpasses styrken i de politiske styringsbehovene. Utvalget poengterte at den politiske styringen i all hovedsak burde knyttes til løsningen av spørsmål som hadde prinsipiell og strategisk betydning, mens en i større grad lot virksomhetene selv innrette sin praktiske virksomhet innenfor de mål, rammer og retningslinjer som ble trukket opp på politisk nivå. Når det gjaldt hovedprinsippene for tilknytnings- og organisasjonsformer, la utvalget vekt på behov for konsentrasjon om et begrenset antall organisasjonsformer og for differensiering innenfor hver av disse. I sine grunntrekk representerte utvalgets innstilling først og fremst et sterkt forsvar for det allerede eksisterende sett av organisasjonsformer for statlig virksomhet: forvaltningsorgan, statseide selskaper og statlig selskapsdeltakelse med vekt på statsaksjeselskaper og statselskap med særformål. Forvaltningsbedriftsformen burde fortsatt brukes

”[...] for de store tjenesteytende etatene, som ivaretar tjenesteyttings- og infrastrukturoppgaver av nasjonal betydning, og som derfor må være underlagt løpende politisk styring” (NOU 1989:5, s. 168).

Selskapsformen burde derimot velges når staten engasjerte seg ”i næringsdrift på et forretningsmessig grunnlag” (Ibid., s. 163). Statsaksjeselskapsformen ble trukket fram der de forretningsmessige hensyn forutsetningsvis skulle være overordnet i den løpende virksomhet, men statsselskap med særformål ville være særlig aktuelt hvor sektorpolitiske mål ble sideordnet de forretningsmessige krav. Utvalget anslo at stiftelser og stiftelseslignende organ ville være lite hensiktsmessig både ut fra et styrings- og et ansvarssynspunkt. Utvalget poengterte også mulighetene for å forbedre forvaltningsorganmodellen. Utvalget var dermed ikke primært pådrivere mot økt fristilling utenfor staten som juridisk enhet, men ville først og fremst løse problemene gjennom å lempe på de sentrale regelverk. Forvaltningsorganmodellen skulle på denne måten bli mer funksjonell og fleksibel.

10.1.2 Høringsuttalelser fra hovedsammenslutningene

Statstjenestemannskartellet²⁷⁹

Kommentarene fra Kartellet var særlig knyttet til kapitlene om hovedpunkter og konklusjoner, retningslinjer for valg av tilknytningsformer, og forslag til endringer i forvaltningsorganformen.²⁸⁰

Høringsuttalelsen bar innledningsvis preg av konstative makrohandlinger. Kartellet refererte det standpunkt og den tilråding fra utvalget som organisasjonen selv framhevet som den mest sentrale:

”[...] at staten i hovedsak skal organisere sin virksomhet som statlige forvaltningsorgan, eller som statlig selskap” (s. 1).

Avslutningsvis viste også Kartellet til, og tok ”til etterretning” at hovedsammenslutningene skulle delta i et programutvalg for det videre omstillings- og reformarbeidet. De gjentok tidligere uttrykte betingelse og sterke direktiv knyttet til forhandlingsstaten som sentral referanseramme:

”Kartellet forutsetter imidlertid at de tilsatte gjennom sine organisasjoner får en sterk medvirkning i behandlingen av konkrete reformer og omstillinger i den enkelte virksomhet” (s. 4).

I sum kom Kartellets respons på NOU 1989:5 til uttrykk langs tre handlings- og meningsdimensjoner. For det første gjennom bruk av konstaterende og refererende makrohandlinger som uttrykte betinget aksept. Betingelsene ble knyttet til forhandlingsstaten som overordnet referanseramme. For det andre ble imidlertid Kartellets bruk av denne referanserammen i stor grad ytret gjennom sterke direktiver,

og formidlet allerede etablerte krav og interessebetonte vurderinger. Henvisning til likebehandling førte imidlertid til et fellesskapsorientert og verdimeessig aspekt. For det tredje bar uttalelsen preg av et interessemotivert forsvar av det eksisterende lov- og avtalesystem, forvaltningsorgan som den dominerende organisasjonsform, og opprettelsen av en tredje rammefaktor gjennom arbeidsgiverorganiseringen. Et forsvar først og fremst i form av svake men også kravorienterte direktiver.

Kartellet var spesielt skeptiske til at biter av forvaltningsorganene ble plukket ut og omdannet til aksjeselskaper. Hensynet til ”politisk styring, samordningsgevinster, inntektsmuligheter og de tilsattes lønns- og arbeidsvilkår og medbestemmelse” ble igjen fremhevet som helt sentrale aspekter. Kartellet mente også at beslutning om omdannelse/utskillelse fortsatt måtte tilligge Stortinget (s. 3). Kartellet låste seg ikke til en konkret løsningsdefinisjon, men uttrykte følgende i form av et svakt direktiv:

”[...] det bør også legges til rette for forsøksvirksomhet der nåværende tilknytningsform beholdes og fullmakter m.v. skreddersys i forhold til den enkelte virksomhets oppgaver” (Ibid.).

Mange av synspunktene var i samsvar med innstillingen, men ble ytret som enkeltstående og svake direktiver. Kartellet fremhevet først og fremst styringsstaten som ramme for fristilling når de argumenterte for betydningen av ”oversiktighet, politisk styring og kontroll” (s. 1). Kartellets hovedargument var som før, at behovene for og ønskene om større fleksibilitet kunne oppnås innenfor de etablerte tilknytningsformene (forvaltningsorgan og forvaltningsbedrift). Forbedret praktisering av eksisterende regelverk, oppmyking av regelverk og særskilte fullmakter til enkeltstående virksomheter var de sentrale og forsvarsorienterte løsningsdefinisjonene.

YS-S²⁸¹

I sum var fire budskap sentrale i høringsuttalelsen til YS-S i tilknytning til NOU 1989:5. Tekstens dominerende makrohandling var en positiv kvalifisering, ressurser ble tematisert i kontrast til tilknytningsformer, noen sentrale og interessebetonte enkelthandlinger ble ytret, og NOU'ens sammensatte bruk av referanserammer ble avgrenset til et overordnet fokus på forhandlingsstaten.

Responen fra YS-S var preget av positive og tildels refererende makrokvalifiseringer, synspunkt og vurderinger. To viktige eksempler var at

”YS-S er enig i at utredningen belyser en rekke faktorer som kan bidra til at statens virksomheter kan organiseres videre.[..]YS-S er fornøyd med at det tas utgangspunkt i eksisterende organisasjonsformer og at disse i hovedsak foreslås benyttet i fremtiden” (s. 1).

Dette ble fulgt opp med en mer konkretisert forpliktelse knyttet til videre deltakelse, og kom til uttrykk som en makrorelatert handling i det avsluttende avsnittet.

YS-S utfordret likevel tilknytningsformer som den sentrale etikett og saliggjørende løsning. Med utgangspunkt i de spørreundersøkelsene som ble foretatt i forbindelse med utredningen pekte de innledningsvis på ressursknapphet som hovedproblemet.

Selv om YS-S var positiv, formulerte organisasjonen likevel noen vage men kritiske og interessenmotiverte synspunkter og påstander, samt enkelte overordnede betingelser i forpliktende form. Forsvaret av etablerte hovedmodeller for organisering var ikke minst motivert ut fra at YS-S ikke ønsket privatisering. Dessuten var YS-S av den oppfatning at det var ressursknapphet, og ikke tilknytningsformer som var det sentrale problemet. Bruken av forhandlingsstaten som overordnet referanseramme kom til uttrykk i et sterkt direktiv, men ble først og fremst ytret som kommisiver, eller forpliktelser. Begge var sterke, og det ene i mer direktivorientert form. Samarbeid mellom partene ble fremhevet som en helt avgjørende betingelse for suksess, noe de var sterkt villige til å forplikte seg til. Altså ikke bare betinget positiv, hvor betingelsene var rene interessekonstruksjoner, men mer rettet mot forpliktelse til samarbeid uten noen absolutter hva angikk forvaltningspolitisk standpunkt fra myndighetene.

YS-S avgrenset seg i stor grad til å anvende forhandlingsstaten som overordnet referanseramme. Referanserammen ble introdusert gjennom et standard strategisk direktiv:

”All organisasjonsutvikling må imidlertid foregå i et nært samarbeid med de tilsattes representanter, og YS-S mener dette er en klar forutsetning for å oppnå en bedre organisert stat” (s. 1).

I sitt syn på Hovedavtalen som det sentrale samarbeidsverktøy framhevet imidlertid YS-S sin fortolkning av avtalens verdiforankring. De sentrale prinsippetikettene var representativt demokrati, deltakerdemokrati og spilleregler. Disse overordnede spillereglene ble eksplisitt knyttet til lov- og avtaleverket, og de ble ”hjemlet” i henholdsvis Arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen. Ytringer som endte opp i

høringsuttalelsens i særdeleshet mest kontante men sammensatte talehandling i form av et (gjensidig) forpliktende direktiv, knyttet til betingelser for suksess eller fiasko:

”Skal partene i statlig sektor lykkes i en felles målsetting, om å få en kvalitativt bedre og mer effektiv virksomhet, er det samtidig avgjørende for resultatet at politiske myndigheter aksepterer de grunnleggende spilleregler for et konstruktivt samarbeid mellom partene og etterlever disse i praksis” (s. 2).

Ytringen ble utdypet og forsterket under punktet om personalressurser og stillingshjemmelsystem i høringsuttalelsen. Betydningen av det formelle lov- og avtaleverk ble igjen fremhevet. Gjennom påstander og erklæringer var det sentrale budskapet at utredningen hadde gitt inntrykk av en ”viss tvil om vårt gjeldende lov- og avtaleverk”. Etter YS-S sin oppfatning dannet Hovedavtalen ”et godt utgangspunkt for samarbeid”. Sammen med tjenestemannsloven fantes det ikke ”noe alternativ til et slikt samarbeid”. Samarbeid skulle lønne seg for myndighetene, og den relativt sterke forpliktelsen kom:

”[...] etter YS-S' skjønn er det viktig at organisasjonene både sentralt og lokalt har en positiv og aktiv holdning til fornyelsesarbeidet i statlig sektor” (alle s. 5).

YS-S trakk også utvalgets kunnskapsgrunnlag i tvil. Dette gjaldt ikke dokumenterte utsagn i innstillingen som gikk på svakhetene ved organiseringen av offentlig sektor. YS-S betraktet forvaltningsformen som hovedmodellen for organiseringen av statlige virksomheter. I sitt forsvar av forvaltningsorganformen som den viktigste, og forvaltningsbedriftformen som hovedmodell når forretningsdrift skulle kombineres med forvaltningsoppgaver ble spenningsfeltet mellom ulike hensyn likevel tematisert:

”Når det gjelder forvaltningsmodellen har utvalget drøftet problemstillingen knyttet så vel til effektivitet som til rettssikkerhet. Det vil lett oppstå konflikt mellom de to hensyn. I realiteten står en ovenfor et valg, enten å vektlegge effektivitet eller rettssikkerhet” (s. 3).

YS-S fokuserte altså konflikten mellom hensyn på bekostning av eventuelle måter å leve med konflikten på. Et viktig argument var at det var mulig å tilpasse brukernes behov innenfor denne hovedmodellen. Ved å tilbakevise påståtte svakheter og fremheve tilpassningsmuligheter ville YS-S unngå at oppgaver ble overført til private virksomheter. YS-S møtte privatiserings- og fristillingsargumentene med argumenter som grep fatt i nødvendighetsretorikken. Svakheter var mere myter enn godt dokumenterte, fordelene var større enn ulempene og tilpassningsmulighetene store ved de gjeldende organisasjonsformer. YS-S inntok imidlertid en mellomposisjon når det gjaldt andre deler av den nye forvaltningspolitikken. Ledelse ble for eksempel

betraktet som et fag i seg selv. Kritikken mot mål- og resultatstyring ble opprettholdt. Effektivitet og kvalitet var de begrepene som særlig ble problematisert.

AF²⁸²

I forhold til NOU 1989:5 avgrenset AF seg til innstillingen, og argumenterte for betydningen av managementstaten. Dette gjaldt både gjennom reaktiv adoptering ved positive og refererende kvalifiseringer, men også ved mer kritiske kvalifiseringer. Kritikken fremhevet at utredningen ikke gikk langt nok i sin managementorientering. Dette til forskjell fra innstillingens bredere og mer sammensatte inntak. AF var ikke kamporientert gjennom hyppig bruk av sterke direktiver eller trusler, men var for det første kritisk mot det de oppfattet som utvalgets tradisjonelle problem- og løsningsdefinisjoner. For det andre var uttalelsen totalt sett en relativt entydig formidling av AF sine tradisjonelle interesser og krav, og begrunnelser for disse.

Gjennom enkeltkvalifiseringer og direktiver utdypet de dette nærmere gjennom et fokus på betydningen av desentralisering, lønnsfastsettelse, arbeidsgiverfunksjonen og avtaleverket. AF forventet ”at utvalget vil fremme forslag som ivaretar en mer fleksibel og markedstilpasset lønnsfastsettelse, slik at staten settes i stand til å rekruttere og beholde arbeidskraft” (s. 5). AF gikk også imot forslaget om et statlig arbeidsgiverorgan for statsinstitusjoner utenfor forvaltningen. Dette ville lett kunne bli et redskap for en uønsket sentralstyring. AF hadde også den oppfatning at ”dagens detaljstyring fra Personaldirektoratet bør (m.a.o.) avskaffes” (Ibid.). Det var i tillegg nødvendig med respekt for avtaleverket, men det var de ansatte og deres representanters kompetanse som var det sentrale. Dessuten formulerte AF en forpliktelse gjennom å være ”villig til å se på avtaleverkets oppbygging og ordlyd med sikte på å revurdere deltakelsesformer som er stivbente og av mer formell en reell karakter” (s. 6).

Samlet sett var uttalelsen en interessemotivert respons gjennom positive, men da også kritiske synspunkter og svake direktiver. I dette bildet var forhandlingsstaten underordnet, og AF var i prinsippet kritiske til etablerte ordninger for deltakelse og medbestemmelse, men ikke etablerte rettigheter for dette. AF ville reformere seg vekk fra de dominerende kollektive og sentrale ordningene til mer individuelt orienterte og desentraliserte ordninger.

10.1.3 Striden om tilknytningsformene: et drama i tre akter.

Det varierte veldig mellom hovedsammenslutningene hvilken etikett de brukte for sin hovedinnsats på 1990-tallet. Som vist under var tilknytningsform for YS-S og AF et begrep som først og fremst dukket opp i forbindelse med Hermansen-utvalget.

Tabell 10.1 YS-S og AF om tilknytningsformer

Tittel, etikett og sjanger:	År-nr.	Passiv	Aktiv
YS-S bladet			
"Fra stat til handlefri stiftelse" (førsteside)			
"Stat, aksjeselskap, stiftelse" (nyhetsart./pers.intervju m/utvalgsmlemm)	1987:1	X	
"Hermansen ut til høring" (ref.off. dok.)	1989:2	X	
AF publikasjoner			
"Mål for Hermansen-utvalget: Effektivitet - omstillingsevne" (melding)	1987:4	X	
"Hermansen-utvalget avgir sin innstilling" (melding)	1989:7 11.april	X	

I de publikasjonene som vises til over ble både YS-S og AF beskrevet som aktivt deltagende i saken gjennom intervju med sine respektive medlemmer i utvalget. Disse ble i tekstene presentert som noen av utvalgets sentrale problemstillinger. Bladene fulgte ikke utvalgsarbeidet videre, men redegjorde for innstillingen når den forelå. Organisasjonenes respons må imidlertid tolkes som reaktiv og rutinemessig, uten andre kommentarer eller presiseringer av synspunkter. Som det fremgår av tabellen brukte ingen av disse organisasjonene denne etiketten aktivt utover på 1990-tallet.

For Statstjenestemannskartellet derimot, ble tilknytningsformer den begreplige rammen for en viktig kamp for organisasjonen, en kamp på "liv og død". Kampen ble ført på mange arenaer, og en av disse var Kartell-nytt. Striden, og fortellingen om denne slik den ble formidlet i Kartell-nytt kan oppfattes som et drama i tre akter. Første akt er tidsmessig hentet fra årene 1990 og 1991, og kan tituleres "Seier og skuffelse". Andre akt, "Kampen om statsbedriftene", foregår i 1994. Tredje og siste akt foregår i 1995 og 1996, og kalles her kort og godt "Løsningen".

Den sentrale begrunnelsen for bare å bruke tjenestemannsbladene som det empiriske grunnlaget er for det første betydningen som selvstendig handlingsarena, og for det andre at de som kilder gir et bredt oversiktsbilde av striden. De sektor- og virksomhetsspesifikke reformene, uttalelsene og aktivitetene har jeg i denne studien valgt å se bort fra.²⁸³

1.akt: "Seier og skuffelse".

Tabell 10.2 1.akt

Kartell-nytt:			
Tittel, etikett og sjanger:	År-nr.	Passiv	Aktiv
"Et nytt år med store utfordringer" (leder)	1990:10		X
"Ber om økte fullmakter" "Kampen om statsbedriftenes eierform fortsetter" (fra ingress)(nyhetsart.)	1991:1		X
"Må få prøve en fristilling" (notis)	1991:1		X
"Kjemper mot oppsplitting" (førsteside)	1991:3		X
"Forvaltningsbedrift det beste alternativet" (nyhetsart.)	1991:3		X
"Statstjenestemannskartellet i høringsuttalelse til lov om statsforetak - beklagelig at statskraft ikke skal være forvaltningsbedrift" (org.uttalelse)	1991:3		X
"Foran Stortingets behandling av lov om statsforetak: Skuffet over regjeringens forslag" (pers.intervju/kommentar m/utredet)	1991:5		X

Første akt startet med ordene: "Stå på, vi har en jobb å gjøre. La oss møte utfordringene med optimisme. Det er strukket ut en hånd for samarbeid. Det forplikter" (1990:10, s. 2). Sitatet er hentet fra den siste lederartikkelen i Kartell-nytt 1990, og dette er igjen direkte sitert etter kartelleder Terje Moe Gustavsen. Samarbeidserklæringen (direktivet) kom etter at to sentrale statsråder i Arbeiderpartiregjeringen hadde vært på Kartellkonferansens talerstol. Konklusjonen på lederplass var "klar på ett punkt: Dersom mindretallsregjeringen til Ap får det som den vil, blir det ingen A.S." (ibid.). Selv om det var en del krampetrekninger, mistet også privatiseringsetiketten mye av sin kraft etter regjeringsskiftet i 1990. Det var imidlertid få avklaringer på spørsmålene omkring de statlige forvaltningsbedriftenes fremtidige organisering. Etter en gjennomgang av noen av statsrådenes uttalelser på konferansen konkluderes det i tillegg på lederplass følgende: "Som man forstår: En full avklaring lar vente på seg" (Ibid.).

På nyåret 1991 kom det imidlertid et vendepunkt som relativt fort truet samarbeidsetiketten. Kampetiketten ble introdusert, og Kartell-nyttets redgjørelse for situasjonen var som følger: "[..]presset mot regjeringen var stort i opposisjonen om ikke å legge vekk omorganiseringsplanene. [...] Summen av de mange signalene om å endre statsbedriftenes organisasjon, fikk regjeringen til å oppnevne utvalget" (1991:1, s. 7)²⁸⁴. Teksten beskrev ulike utvalg som de sentrale handlingsarenaer på dette stadiet i dramaet. Kartellets mottrekk, og sentrale argument, ble nemlig omtalt parallelt i teksten:

”Et utvalg fra Kartell-forbundene har utarbeidet en oversikt over fullmakter statsbedriftene trenger for å kunne fungere i konkurranse med andre, fullmakter som godt kan gis selv om bedriftene forblir forvaltningsbedrifter” (Ibid.).

Teksten artikulerte også et direktiv fra Kartell-utvalget til statssekretærutvalget. En representant for det interne utvalget ble sitert slik:

”Vi har et berettiget håp om at de tilsattes synspunkter veier tungt når det regjeringsoppnevnte utvalget kommer til sine konklusjoner” (Ibid.).

I en oppfølgende notis med fristilling som sentral etikett blir løsningen nærmere definert:

”Forbundslederne i forbundene i samferdselssektoren ber nå om at NSB, Televerket og Postverket får prøve seg med fristilling. De avviser at deres motstand mot aksjeselskapsformen innebærer at de er imot omorganisering” (Ibid.).

Argumentet var at man kunne ”oppnå en friere stilling innenfor forvaltningsbedriftsmodellen” (ibid.). I disse tekstene fremstod i første rekke opposisjonen, og ikke regjeringen, som hovedmotstander i kampen.

Dramaet i første akt ble tildels avgjort ved at regjeringen på bakgrunn av innstillingen fra statssekretærutvalget lot de sentrale samferdselsvirksomhetene forbli forvaltningsbedrifter. Kartell-nytt rapporterte om seier for det beste alternativet, men beholdt kompetiketten på førtsesiden:

”Kampen for å bevare statsbedriftene som forvaltningsbedrifter ble kronet med hell” (1991:3, s. 1).

Seieren ble nemlig beheftet med et unntak, Statskraft ble foreslått organisert som statsforetak. Regjeringen ble skyteskiven når responsen på dette vedtaket, samt forslaget til ny ”Lov om statsforetak”, kom frem i Kartell-nytt. Kartellet ”beklager” vedtaket, og en av Kartellets utredere var ”skuffet” i en kommentar til lovutkastet. Relativt sterke mishagsyttringer ble derfor en del av bildet når første akt var over.

2.akt: ”Kampen om statsbedriftene”.

Tabell 10.3 2.akt

Kartell-nytt:			
Tittel, etikett og sjanger:	År-nr.	Passiv	Aktiv
”Televerket kan bli aksjeselskap, mens Postverket og NSB forblir forvaltning” (dok.ref. og pers.intervju m/pol.ledelse)	1994:1	X	
”Ikke grunnlag for as” (førsteside)			X
”Sammen om å si nei” (leder)			X
”Kartell-nei til as” (org.uttalelse)	1994:2		X
”Juridisk betenkning om forvaltningsbedriftene:-Ingen juridiske fordeler ved statsforetak eller as” (pers.intervju m/ekspert)			X
”Fullt mulig å drive lønnsomt innenfor forvaltningsformen” (kommentar/pers.intervju m/utreder)			X
”Hard kamp i samarbeidskomiteen” (nyhetsart.)	1994:3		X
”Konfrontasjon?” (kommentarart.)	1994:3		X
”Et grunnleggende verdivalg” (nyhetsart.)	1994:3		X
”Klar beskjed fra LO-lederen i as saken ‘Lytt til oss, Gro’” (førsteside)	1994:4		X
”Statsråd på ville veier” (leder)	1994:4		X
”Kampen om statsbedriftene: Sjokkert og skuffet over Ap-regjeringen” (intervju m/LO-leder)	1994:4		X
”Hvor går APs stortingsrepresentanter” (nyhetsart/red. kommentar)	1994:4		X
”Vi slår ring om Tele” (førsteside)	1994:5		X
”Prestisjefylt maktarroganse” (leder)	1994:5		X
”Kampen om statsbedriftene”			
<ul style="list-style-type: none"> • 50 000 aksjoner • Opseth - as trygger arbeidsplassene (nyhetsartikkel) 	1994:5		X
”Kan vi stole på AP?” (leder)	1994:6		X

Når teppet gikk opp for andre akt hadde situasjonen tilspisset seg. I den første teksten beskrives bakgrunnen for at spørsmålet om tilknytningsformer på nytt kom opp. Det ble referert til at et statssekretærutvalg på bakgrunn av utredninger fra samferdselsvirksomhetene (Televerket, NSB, Postverket) skulle trekke de endelige konklusjonene om bedriftenes framtidige organisasjonsforhold. I det neste nummeret av Kartell-nytt ble Kartellets argumentative erklæring utbasunert slik Kartellets leder formulerte den:

”De tre etatene må fortsette som forvaltningsbedrifter. Det har ikke skjedd endringer som tilsier at LO-kongressens vedtak og Kartellets holdninger skal endres” (1994:2, s. 1).

Det samme standpunktet kom fram i både leder og uttalelse i samme nummer, og nei-etikettene dominerte tekstene. I lederen ble det i tillegg formulert et direktiv knyttet til mulighetene for at Stortinget skulle avgjøre disse sakene om samferdselsministeren ville ha endringer:

”Troverdighet i forhold til en fortid, i forhold til uttalelser og programformuleringer blir et hett tema. Politikerne fra Ap, SV og Sp bør legge seg det på hjertet” (1994:2, s. 2).

I påfølgende utgivelse av Kartell-nytt var to av tekstene opptatt av argumentenes kunnskapsgrunnlag og konsekvenser. Valget av tilknytningsform ble gjennom respons som dette en argumentasjonsprosess hvor saklighet og dokumentasjon var viktige aspekter. Så skiftet tekstene og definisjonen av situasjonen karakter. Dramaet gikk fra den offisielle politiske arena til en intern kamp i arbeiderbevegelsen (Ap-LO).

Titlene ga i seg selv en god oversikt over Kartellets og LOs respons på prosessen. Kamp og konfrontasjon ble sentrale begrep, og ”kampen om statsbedriftene” ble stående som en serieetikett for de aller fleste av tekstene. Strategien og hensikten med tekstene var klar, Arbeiderpartiet og Arbeiderpartiets ledelse skulle overtales. Kartell-nytt trådte i sterkere grad enn tidligere frem som arena og aktør i denne påvirkningskampen. Argumenter vek plassen for prinsipielle og verdiorienterte erklæringer, følelser, sterke mishagsytringer, direktiver og trussler.

Kartellet definerte omdanning av virksomheter til aksjeselskap som ”et ledd i en trend i retning av en liberalisering og markedsorientering og bort fra en sterk samfunnsmessig styring av viktige velferdsordninger” (1994:6, s. 5). Tekstene ga klare bidrag i to retninger. For det første gjennom ekspressive talehandlinger rettet mot Arbeiderpartiet, hvor ord og begreper som ”sjokkert” og ”skuffet” var viktige. Noe særlig sterkere uttrykk fantes ikke i ordboken over de som var mulige (intervju, Kartellet). I forlengelsen av dette ble det formulert to trusler, eller to sett av sanksjonsmidler. Alle aktører som uttalte seg i LO-systemet, ikke minst LO-lederen og Kartelllederen, oppfattet saken som en belastning for forholdet mellom Ap-regjeringen og LO. I Kartell-nyttts leder ble belastningen på det faglig-politiske samarbeidet tematisert ved flere anledninger. Den første trusselen ble knyttet til dette:

”Vårens behandling av Tele as. fortalte at verken demokrati eller samarbeid fungerer. Dersom man ikke makter noe bedre enn dette, er fagbevegelsen best tjent med at det legaliserte samarbeidet opphører. Vi kan også gjøre som Ap i sterkere grad enn i dag, samarbeide fra sak til sak med andre politiske partier. Utfordringen går til Ap-ledelsen på Youngstorget” (1994:6, s. 2).

Den andre trusselen var langt mer alvorlig, nemlig trusselen om politiske aksjoner og streik rettet mot en Arbeiderpartiregjering. De klareste direktivene ble rettet mot Arbeiderpartiets stortingsrepresentanter. LO-lederen ”setter sin lit til at stortingsflertallet setter en stopper for regjeringens planer for Televerket” (94:4, s. 3), mens en appell ble formulert på lederplass i Kartell-nytt:

”Bruk sunn fornuft og dømmekraft - lytt til lokalmiljøet ditt, og sørg for at A.S - floppen ikke blir virkelighet [..]” (1994:4, s. 2).

Andre akt ble imidlertid avsluttet med at Stortinget den 7. juni 1994 med 100 mot 42 stemmer vedtok å gjøre Televerket om til et heleid statsaksjeselskap. Kartellet og Kartell-nyttts opposisjonsorienterte respons i prosessen fikk imidlertid omfattende gjennomslag på et senere tidspunkt, noe som avspeiles i tittelen på tredje og siste akt; ”løsningen”.

I et lite mellomspill mellom 2. og 3. akt ble Kartell-nytt benyttet av samferdselsministeren til et forsvar for A.S. vedtaket, og kritikk av Kartellets respons. Statsråden skrev blant annet at et samarbeid ikke kunne bety at den ene parten ”til ei kvar tid skal diktere den andre” (1994:7, s. 4). Organisasjonens prat i Kartell-nytt gikk altså ikke upåaktet hen hos den politiske ledelse.

3.akt: ”Løsningen”.

Tabell 10.4 3.akt

Kartell-nytt:			
Tittel, etikett og sjanger:	År-nr.	Passiv	Aktiv
”Statsråd i motbør” (førsteside)			
”Noen bør snakke sammen” (leder)	1995:2		X
”Privatiserings- og A.S konferanse” (nyhetsart.)	1995:5		X
”Nye A.S-utredninger” (førsteside)	1995:6		X
”Legg vekk A.S-diskusjonen” (uttalelse/lederintervju)	1995:6		X
”Kampen om statsbedriftene: Grasrotoppør mot AP” (møteref)	1996:2		X
”Tok det første stikket” (førsteside)	1996:5		X
”Kostøl-utvalget. God løsning for alle” (ref.pressekonf. m/utvalget)	1996:5		X
”Særlov og enighet” (leder)	1996:6		X
”På lag med de ansatte” (leder)	1996:9		X

Motsetningene internt i arbeiderbevegelsen var fortsatt førstesidestoff da teppet gikk opp for siste akt. Fiendebildet var noe redusert og personifisert til samferdselsministeren spesielt, men både på førsteside og i lederen ble det formulert initiativ til samsnakking. Tittelen på lederen, ”Noen bør snakke sammen”, var i seg selv et direktiv for handling. Begge tekstene refererte til LO-lederens utspill på Arbeiderpartiets landsmøte i 1995 om en bred faglig/politisk konferanse om utfordringene i statsetatene. I en liten notis om saken tok Kartell-nytt noe av æren for at en dagskonferanse til slutt skulle avvikles i juni 1995. Notisen underkommuniserte, men brakte også til torgs et ønsket skifte i bruk av etiketter og definisjon av situasjonen. Noe av hensikten med konferansen skulle være å få fram

”sammenfallende syn” het det i teksten. I Kartell-nyttets referat fra konferansen ga titlene de to viktigste poengene. Førstesideoppslaget om nye A.S. utredninger både lovte og erklærte fremtidig handling. Dialog ble igjen fremhevet som en viktig etikett i teksten inne i bladet, men under den klare betingelse at A.S.-diskusjonen ble lagt vekk (1995:6, s. 4). I en leder ble det også argumentert for betydningen av ord og etiketter. I en kommentar til at redaksjonskomiteen for andre politiske saker på Arbeiderpartiets landsmøte i 1995 la fram et forslag til uttalelse med omorganisering av Postverket og Telenor som hovedbudskap stod det:

”Vi er glade for at komiteleder Jens Stoltenberg sa ja til å endre formuleringen til omstilling. Om ikke komitelemmene var klar over det er det en dramatisk forskjell på å omorganisere Postverket til å foreta omstillinger i Postverket” (1995: 2, s. 2).

Det var relativt stille om saken fra juni 1995 til utpå nyåret 1996. Da valgte Kartell-nytt igjen å ta i bruk serieetiketten ”Kampen om statsbedriftene”, og bidro aktivt til å opprettholde det interne trusselbildet i arbeiderbevegelsen. Opposisjonen i LO og Arbeiderpartiet ble fokusert og gitt oppmerksomhet. Våren 1996 rapporterte Kartell-nytt på førstesiden om at løsningen var definert, og at fagbevegelsen ”tok det første stikket”. Krigen var slutt, og ”kortspillet” hadde tatt over. De gjenværende titlene innenfor rammen av tredje akt viste tydelig hvordan etikettene og erklæringene endret karakter. Særlovsformen ble presentert av utvalget som en ”god løsning for alle”, men i teksten ble også et løfte fra Kartell (LO-Stat) lederen referert:

”LO Stat og forbundene vil sammen bruke all sin innflytelse til å sørge for at særlovene blir i tråd med våre krav og ønsker” (1996:5, s. 6).

Enighetsetiketten ble hevet opp og fram i lederen i påfølgende nummer av Kartell-nytt. I selve teksten var imidlertid tonen preget av mer forsiktig optimisme, og relativt problemorientert. Lederen slo fast ”at det ikke bare blir å spasere seg til en fullgod løsning for de tilsatte. Her blir det mange interesser som skal samordnes. Utfordringene kan bli mange” (1996:6, s. 2). Sakens siste erklæringer og direktiv kommer på lederplass senhøstes samme år. Prosessen ble kort oppsummert og analysert i denne lederen. Resultatet og utfallet ble ”På lag med de ansatte”, men

”[...] det er ingen tvil om at denne saken har politisk karakter. Det er heller ingen tvil om at i denne saken har fagbevegelsen satt det faglig-politiske samarbeidet på den mest dramatiske prøven så lenge dette samarbeidet har fungert. Det har partene aldri lagt skjul på. [...] Så kommer kolombieggene særlovselskap som man til syvende og sist kunne enes om. De ansatte har spilt på lag med regjeringa. [...] vi forventer at SV, KrF og Sp vet hvor de skal trykke når avstemmingsknappene i stortinget skal benyttes i denne saken” (1996:9, s. 2).

Teppet gikk ned for siste akt i dramaet idet arbeiderbevegelsen slikket sine sår, og forsøkte å samle seg om kompromisset særlovsselskap. Et historisk kompromiss som ble oppfattet som innenfor rekkevidde hvis "alle gjør det de skal gjøre" (Ibid.).²⁸⁵

10.2 Et forvaltningspolitisk nøkkeldokument: St.meld. nr. 35 (1991-92) Om forvaltnings- og personalpolitikk

I dette kapittelavsnittet blir stortingsmeldingen presentert gjennom et kortfattet fokus på enkelte sentrale innholdsdimensjoner. For en mer omfattende analyse av stortingsmeldingens innhold og utforming viser jeg til kapittel 6. Forskjellen er at jeg i denne analysen er opptatt av høringsuttalelsene i forbindelse med stortingsmeldingen sett i sammenheng med en større politisk samtale, mens jeg i caseanalysen var opptatt av utfallet av den konkrete prosessen.

Både Kartellet og YS-S produserte og avleverte to hoveduttalelser i forbindelse med stortingsmeldingen. Uttalelser avgitt på grunnlag av et høringsutkast av meldingen i mars 1992, og uttalelser avgitt på grunnlag av den endelige meldingen tilrådd i april 1992. De siste uttalelsene, der AF også avga en muntlig uttalelse, var knyttet til behandlingen i Stortingets Forbruker- og administrasjonskomite sent på høsten 1992.

10.2.1 Om stortingsmeldingen.

Stortingsmeldingen representerte en videreføring av NOU 1989:5, som var det første forvaltningspolitiske dokumentet på 1980-tallet som tok opp det mangfoldet som fantes når det gjaldt oppgaver, mål og handlingsvilkår i offentlig sektor. Stortingsmeldingen representerte en klar endring i vektleggingen fra rene effektivitetsvurderinger og bruk av managementstaten som referanseramme til bruk av en samfunnspolitisk referanseramme med et bredere verdisyn bygd på at forvaltningen skulle ivareta viktige fellesverdier knyttet til landets historie og tradisjoner.

Meldingen ga uttrykk for en relativt konservativ grunnholdning i forhold til behovet for omstilling i forvaltningen. Det ble understreket at omstillingsarbeidet måtte ta hensyn til at statsapparatet skulle medvirke til å fremme folkestyret og bygge på prinsipper om rettssikkerhet og likebehandling. Forvaltningen skulle også fremme demokratiske verdier knyttet til deltakelse og oppslutning om mål. Det ble

understreket at det var innenfor en slik ramme at effektivisering, målstyring og resultatfokusering skulle gjennomføres (Læg Reid & Rolland 1994).

Stortingsmeldingen inneholdt også flere formuleringer og ytringer som innebar klare forpliktelser til å samarbeide med de ansatte og de ansattes organisasjoner i forvaltnings- og personalpolitiske spørsmål. Når det gjaldt tilknytningsformer var det sentrale standpunktet til regjeringen at staten i hovedsak burde organisere virksomheten som statlig forvaltningsorgan. Den andre hovedformen som burde benyttes var statlig eid selskap. Videre fulgte regjeringen opp begrunnelsen for bruk av statsforetak, og knyttet dette til statlige engasjement i forretningsmessig virksomhet som samtidig var virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål. For samferdselsbedriftene som da var organisert som forvaltningsbedrifter med utvidede fullmakter, uttalte regjeringen at det var forutsatt at statsforetaksformen ville bli vurdert i noen tilfeller etter at erfaring var vunnet. Etter at denne loven var trådt i kraft burde det etter regjeringens mening normalt ikke være behov for å organisere selskaper som skulle drive forretningsmessig tjenesteyting og næringsvirksomhet etter særlover.

Arbeidsgiverorganisering ble ikke tatt opp som et eget tema, men i følge meldingen skulle de ansattes medvirkning fortsatt stå sterkt i forvaltningen innenfor tradisjonelle rammer og roller:

”Et sentralt arbeidsgiverorgan med vidtgående fullmakter og en personalpolitikk nedfelt i skrevne regler har vært viktige redskaper for å sikre deltakelse og likebehandling av medarbeiderne” (St.meld. nr. 35 [1991-92], s. 10).

”AADs tradisjonelle rolle har vært forankret i lov- og avtaleverket. Som forvaltningsorgan og myndighetsutøver innenfor feltene tjenestemannsrett og lønns- og arbeidsvilkår, har departementet forholdt seg til både andre statlige arbeidsgivere og til tjenestemannsorganisasjonene i statlig sektor. Denne oppgaven skal videreføres” (Ibid., s. 59).

Regjeringen ville imidlertid utvikle personaladministrative regel- og avtaleverk som støttet opp om en målrettet ledelse og personalforvaltning. Representasjon og medvirkning fra de ansattes organisasjoner og den enkelte ansatte måtte tilpasses nye styringssystemer. Regelreformer og avtaleforenkling skulle imidlertid skje i nært samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene.

10.2.2 Hovedsammenslutningenes høringsuttalelser.

Kartellet.²⁸⁶

Kartellets innledende makrohandling var en positiv kvalifisering knyttet til ”den muligheten som er gitt oss til å komme med innspill til utkastet til ovenfornevnte melding” (s. 1). Kartellet uttrykte også sin hensikt ved å ”gi noen generelle og prinsipielle kommentarer til meldingsutkastet” (Ibid.). Den første kommentaren var da også at meldingen behandlet forvaltnings- og personalpolitikk bredt, og ga en grundig og samlet oversikt over situasjonen, utfordringene og problemstillinger. Generelt bar også uttalelsen preg av flere oppslag og spørsmål enn svar.

Kartellets argumentative utgangspunkt ble ivaretatt ved å ta i bruk flere, og ikke en dominerende diskursiv referanseramme. For det første skisserte de et alternativ til sin beskrivelse av det de oppfattet som sentrale etiketter og løsningsforslag i forvaltningspolitikken forhistorie og meningskontekst, som meldingen skulle oppsummere og føre videre:

”Internasjonalisering, krav til spesialisering, effektivisering og økt omstillingstakt stiller politikere, byråkrati og organisasjonene overfor omfattende og mange utfordringer. 80-årenes løsningsforslag på disse utfordringene, hvor symbolpolitiske svar, nyliberalisme og markedstro sto i sentrum, har mistet mye av sin troverdighet og oppslutning. Markedsløsninger ispedd en teskje demokrati er som oppskrift kryssset ut av de fleste samfunnskokers kokebøker” (Brev av 04.03.92, s. 1).

Kartellet formulerte så eksplisitt en begrunnelse for å aktivisere en samfunnspolitisk orientert referanseramme:

”Mulighetene for sosialdemokratiske løsninger og visjoner som ramme for helhetsbilder er derfor større en på veldig lenge” (Ibid., s. 1).

Kartellets vurdering og påfølgende svake og anbefalende direktiv var at:

”[...] denne muligheten er dårlig utnyttet i dette meldingsutkastet. Effektivitet, konkurransefortrinn, mål- og resultatstyring er meldingens hovedprinsipper og fortrenger i stor grad verdier som likhet, trygghet, utjamning og sikkerhet - og gir dermed bare delvis det sosialdemokratiske helhetssynet vi gjerne ønsker oss” (Ibid., s. 1).

I senere kommentarer til den endelige meldingen presiserte Kartellet at den manglet nødvendig grad av samordnet, helhetlig og ideologisk tankemateriale i sammenheng med framtidens forvaltningspolitikk. Det sterke direktivet knyttet til deltakelse og medbestemmelse fra prosessuttalelsen ble imidlertid erstattet med en påstand om positiv betydning for gjennomføring av reformer. De tre problemområdene som kom i tillegg til tidligere uttalelse var Kartellets ønske om at trygghetsaspektet ble brakt sterkere inn i personalpolitikken, at de savnet en drøfting av hvilke politiske rammer

som burde gjelde for et stort omfang av arbeider som pågikk, og et mer prinsipielt orientert inntak til en drøfting av forvaltningspolitikkenes normative grunnlag. Som tidligere ble det ikke gjennomført en utdypende drøfting, men mer stikkordsmessig påpekning av mangel på drøfting langs noen sentrale dimensjoner.

Kartellet fokuserte særlig enkelte prinsipielle sider ved hele økonomistyringskonseptet. Her het det at velferdsstaten gjennom lengre tid var blitt utfordret av ideen om desentraliserte beslutningssystemer, markedskonkurranse og prissystemer. Politikk ble knyttet til marked og statsborgeren ble sett som konsument. Den private bedrift var ifølge Kartellet i for stor grad blitt modell for stat og kommuner. Kartellet mente at man burde bruke mer tid på å imøtegå denne utfordringen. Kritikken av velferdsstaten/offentlig sektor var ifølge kommentaren blitt til en ren økonomisk kritikk, hvor andre standarder for det gode samfunn var kommet i bakgrunnen. Konkurransbegrepet ble etter Kartellets oppfatning for lite drøftet i meldingen, og når det ble gjort var det i et mer eller mindre markedsøkonomisk perspektiv.

Svake direktiv var de sentrale handlingsorienteringene, med særlig fokus på hva som burde vært drøftet i meldingen. Høringsuttalelsens eneste sterke direktiv ble igjen knyttet til forhandlingsstaten som referanseramme:

”I denne prosessen er det at reell medvirkning og medinnflytelse fra de ansatte og de ansattes organisasjoner må skje. Mangel på deltakelse fra de ansattes side vil virke direkte mot meldingens hovedhensikt; nemlig produktivitetshemmende. Denne kjensgjerningen kan gjerne presiseres oftere i meldingen i alle kapitler hvor dette er naturlig, og da spesielt i den delen av meldingen som omhandler personalpolitikken” (s. 2).

Fire forhold oppsummerte Kartellets reaksjoner på stortingsmeldingen. For det første at kommentarene meget eksplisitt ble forankret i en politisk ideologisk referanse. Dette ”sosialdemokratiske helhetssyn og tankemateriale” var etter Kartellets mening en stor mangel ved meldingen. Managementkonseptet ga ikke rom for andre sentrale (sosialdemokratiske) verdier. For det andre pekte Kartellet på sentrale betingelser og elementer i endringsprosesser, og fokuserte dermed deler av forvaltningspolitikkenes kunnskapsgrunnlag. Kunnskapene om deltakelse som en viktig betingelse for forvaltningspolitikken ble også knyttet til et mer normativt og rettighetsbasert argument om at ingen av endringene, spesielt i regel- og lovreformer, måtte forringe demokratiske prinsipper i arbeidslivet. For det tredje kritiserte de selve effektivitetsbegrepet i meldingen. Spesielt var spenningen mellom grensene for

effektivitet opp mot arbeidsledighet sentralt, men også offentlig sektor som virkemiddel i kampen mot arbeidsledighet. Effektivitet og trygghet stod som to sentrale etiketter for en (personalpolitisk) problematikk meldingen etter Kartellets mening i for liten grad tok inn over seg. For det fjerde drøftet og videreutviklet Kartellet sin kritikk mot meldingens marked- managementfokusering. Kritikken ble fortsatt rettet mot markeds-, konsument- og bedriftsfokuseringen, eller det Kartellet oppfattet som en ren økonomisk kritikk av velferdsstaten og offentlig sektor. Kartellet argumenterte for at meldingen i større grad burde ha imøtegått dette gjennom bruk av andre prinsipper og kriterier for ”det gode samfunn”. Kartellet kom imidlertid ikke inn på en verdibasert diskusjon av diskursive referanserammer ut over den generelle henvisningen til et sosialdemokratisk helhetssyn, og etikettene likhet, trygghet, utjamning og sikkerhet.

Kartellets høringsuttalelser var altså først og fremst bidrag som pekte på behovet for å definere og aktivisere ideologisk orienterte verdier og etiketter innenfor en samfunnspolitisk referanseramme. Uttalelsene var imidlertid ikke bare positivt kvalifiserende i betydningen akseptdrevet fortolkning og supplement. Den hadde også innslag av direktivorienterte synspunkter med vekt på svake direktiver og anbefalinger om mer omfattende behandling av enkelte tema og problemstillinger som Kartellet oppfattet som mangelfullt og for lite presist drøftet og definert. I sum var imidlertid Kartellet vagere i sin kritikk, og mer drøftende og spørrende enn i tidligere uttalelser. Det sentrale i denne tildels mer åpne og fortolkende argumentasjonen var aktiviseringen av samfunnspolitiske verdier og hensyn.

YS-S.

Under Regjeringen Syse, og i samme periode som Kartellet i stor grad var orientert mot politisk (ideologisk) argumentasjon og opinionsdanning, brukte YS-S det formelle brevet til AAD som sitt sentrale menings- og handlingsmedium.²⁸⁷ I sin uttalelse til høringsutkastet til stortingsmeldingen om forvaltnings- og personalpolitikk kommenterte YS-S ikke de enkelte tiltak i meldingen, som regjeringen ville arbeide videre med i samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene.²⁸⁸ YS-S rettet isteden oppmerksomheten mot særlig ett av hovedpunktene som etter YS-S oppfatning burde utdypes nærmere, eventuelt modifiseres. Dette gjaldt avsnittet hvor regjeringen blant annet definerte følgende sentrale utviklingsområder: forsterket resultatorientering, mer omstillingsdyktig,

videreutvikle personalpolitikken, videreutvikle og organisere målstyring, og klarere skille mellom overordnet styring og detaljstyring.

Uttalelsen fra YS-S var med denne avgrensningen først og fremst en respons rettet direkte mot regjeringens vektlegging av mål- og resultatstyring og bruk av managementstaten som sentral diskursiv referanseramme.

Uttalelsen fra YS-S til den endelige stortingsmeldingen var først og fremst preget av aktiv og positiv støtte.²⁸⁹ Positive kvalifiseringer var den dominerende makrohandling. YS-S var relativt eksplisitt i sin tilslutning:

”YS-S deler den sittende regjeringens syn om at en sterk, moderne og effektiv offentlig sektor er helt avgjørende for den videre utviklingen av velferdssamfunnet. YS-S er glad for å kunne konstatere at stortingsmeldingen fastslår at det er Regjeringens oppfatning at vi har en god forvaltning i Norge, og at det i dag ikke er grunnlag for noen dramatiske endringer i forvaltningens størrelse, rolle og virkemidler. YS-S støtter dette syn” (Brev av 26.11.92, s. 1).

”Det er YS-S' syn at den framlagte stortingsmelding inneholder mange positive elementer. YS-S kan innledningsvis slutte opp om, og positivt støtte, de fleste intensjoner og anbefalinger” (Ibid., s. 2)

YS-S viste til sine hovedsatsningsområder, inntektspolitikk-medbestemmelse og fornyelse av den offentlige sektor som prioriterte arbeidsfelt. YS-S var positive til det arbeidet som måtte gjøres for å få til en enda bedre service i staten, og en enda mer effektiv og brukervennlig statsforvaltning:

”YS-S anbefaler alle tillitsvalgte, og tilsluttede organisasjoner, å arbeide for å få til en best mulig utnyttelse av statens ressurser” (Ibid., s. 2).

Denne svake, men relativt klare forpliktelsen ble imidlertid knyttet til ”to klare forutsetninger for å kunne delta aktivt i dette arbeidet”, nemlig at:

- ”effektiviserings- og moderniseringsarbeidet finner sted i samarbeid med de tilsattes representanter,
 - arbeidet skal ikke ha som mål å redusere antallet tilsatte i den statlige sektor totalt ”
- (Ibid., s. 2).

Tilbudet om positiv deltakelse var altså en sterkt betinget aksept. YS-S henviste imidlertid til en parallell prosess, som etter YS-S sin mening burde kunne tilfredsstille sine egne forutsetninger. I denne sammenheng var den intensjonserklæring vedrørende trygghet under omstilling, som regjeringen avga under hovedtariffrevisjonen pr. 1.mai 1992, helt fundamental i det videre omstillingsarbeidet for YS-S. Etter at den avgitte Trygghetserklæringen lå i bunnen, mente YS-S at det var store muligheter for å skape en positiv holdning til den omfattende omstilling de oppfattet staten gjorde. Med den nye Hovedavtalen, med deltakelse i alle fora hvor omstilling ville bli behandlet, mente YS-S at de kunne bli en aktiv pådriver til

omstilling. YS-S mente at ovennevnte forutsetninger ville skape en effektiv statsforvaltning, og det var derfor ingen hensikt i å sette tjenester ut til privat virksomhet.

YS-S inviterte her til en bredere forståelse av offentlig forvaltning enn det mål- og resultatstyringskonseptet la opp til. Privat sektor kunne ikke være den dominerende rollemodell for offentlig forvaltning, og mer universelle standarder hentet fra rettsstatsideer som likebehandling og saklighet i avgjørelser kunne komme i konflikt med kravet om effektivitet og produktivitet. YS-S var imidlertid positive til bedre service i staten og mer effektiv og brukervennlig statsforvaltning. YS-S tok heller ikke prinsipielt avstand fra enkelte aspekter ved managementkonseptet, for eksempel målrettede belønningssystemer. Betingelsene for denne positive og aksepterende innstillingen var at reformarbeidet skjedde i samarbeid med de tilsattes representanter, at eventuelle målrettede belønningssystemer skulle innpasses tariffavtale og dertil avtales, og at arbeidet ikke skulle ha som mål å redusere antallet tilsatte i den statlige sektor totalt.

Ett fellestrekk ved alle de notatene som YS-S sendte til AAD i mars 1992, var at de representerte ulike bidrag til argumentutvikling og analyse. Tekstenes makrohandlinger var dermed argumenterende (forståelses- og fortolkningsorienterte) kvalifiseringer, og hensikten ble eksplisitt koblet til beskrivelser, drøftinger og vurderinger som de organiserende handlingselementene. I notatene foretok YS-S en aktiv avgrensning av de problemstillinger og tema som hadde vært oppe til drøfting på møtet med AAD, og dette innebar også at YS-S selv definerte sentrale problemstillinger og dimensjoner. Ett annet fellestrekk var at notatene i stor grad konsentrerte seg om rettslige rammer. For det første for partsorganiseringen, det vil si det formelle lov- og avtalegrunnlaget som det sentrale fokus og viktig aspekt ved forhandlingsstaten som diskursiv referanseramme.²⁹⁰ For det andre forvaltningsrettslige sider ved personalpolitiske problemstillinger, og noen mer overordnede og prinsipielle sider ved valg av organisasjonsform for statlige forvaltningsbedrifter. YS-S opprettholdt dermed sitt vedvarende fokus på og bruk av bestemte sider ved forhandlingsstaten som utgangspunkt for drøftingene, men aktiviserte og supplerte samtidig med noe YS-S selv omtalte som et ”forvaltningspolitisk perspektiv”.

Forhandlingsstaten var igjen den sentrale referanserammen i høringsuttalelsen til selve meldingen, ytret gjennom et sterkt direktiv. Det var imidlertid etiketten

samarbeid som ble brukt, og ikke det tradisjonelle fokuset på de rettslige og avtalemessige aspektene. Samarbeidsetiketten var dessuten i samsvar med en av de mest sentrale etikettene i stortingsmeldingen. På bakgrunn av trygghetserklæringen forpliktet de seg dessuten til å bli en aktiv pådriver i reformarbeidet. De sentrale makrohandlingene var positive kvalifiseringer, men i samsvar med tidligere interessebetonte ytringer. Gjennom bruk av svake direktiv påpekte de også problemstillinger som YS-S mente burde vært drøftet i meldingen. Selv om de kritiserte enkelte aspekter ved mål- og resultatstyring fikk denne uttalelsen mer preg av å være aktivt støttende med utgangspunkt i vurderinger som tilsa at mange betingelser og synspunkter var innfridd. Enkelte av betingelsene ble imidlertid repetert, men som svake direktiver, og tett koblet til forpliktelser om samarbeid.

AF.

AF ga først og fremst en muntlig uttalelse til Stortingskomiteen i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 35 (1991-92), men det ble også overrakt et kort notat (en A4-side) (jfr.kap.5.3.4 og 6). Denne uttalelsen var imidlertid basert på en intern og rent administrativ behandling, og notatet ble ikke videreformidlet eller arkivert.²⁹¹ Det eneste aspektet ved stortingsmeldingen som ble fokusert, og dermed kanskje politisert, var seniorpolitikk.²⁹² Det som preget AFs uttalelse var organisasjonens alminnelige tilslutning til stortingsmeldingen i betydningen få og uvesentlige innvendinger mot meldingens innhold.²⁹³

10.2.3 Om tema relatert til stortingsmeldingen i tjenestemannsbladene

Tabell 10.5 Kartell-nytt om stortingsmeldingen

Tittel, etikett og sjanger:	År-nr:	Passiv	Aktiv
Kartell-nytt:			
”Stortingsmelding utarbeides om personalpolitikk i staten - Rask reaksjon på utspill fra Statstjenestemannskartellet” (nyhetsart. m/uttalelse fra Kartell-leder)	1989:10		X
”Statens personalpolitikk: stortingsmelding i april” (nyhetsart.)	1992:3		X
”Regjeringens melding om personalpolitikk. Mål: En mer dynamisk personalpolitikk” (ref. pressemeld.)	1992:4	X	
”AD: mer effektiv personalforvaltning” (ref. off. dok)	1993:9	X	

De to første tekstene i Kartell-nytt tolkes her som aktive innspill for å få skrevet en melding om personalpolitikk. Kartell-lederen uttalte at ”de satte umåtelig stor pris på rask reaksjon fra AAD på Kartellets utspill” (1989: 10). I andre enden av

meldingsprosessen definerte Kartell-nytt flere handlende aktører i prosessen. Kartell-nytt konstaterte at meldingen ble varslet ferdig for fremlegging ca. to år etter at Kartellet sendte krav til departementet om å få utarbeidet en personalmelding. I selve meldingsprosessen viste Kartell-nytt til NTL som den sentrale aktør fra LO-siden. Det ble i den sammenhengen vist til et eget faglig-politisk utvalg som sendte departementet et notat hvor man kom med forslag til innholdet i stortingsmeldingen. Dette utvalget hadde vektlagt både de overordnede og mer samfunnspolitiske sidene som de mer arbeidstakerrettede og personalpolitiske sidene i sine kommentarer og vurderinger.

De to siste tekstene refererte bare personalpolitikken slik denne ble formulert i St.meld. nr. 35 (1991-92) og påfølgende sentrale dokumenter. Omtale av stortingsmeldingen var som det fremkommer i tabellen fraværende i tilsvarende publikasjoner hos YS-S og AF.

10.3 Reformpolitiske rammer

Det er to tematiske fokus i denne delen. For det første statens arbeidsgiverorganisering generelt, og arbeidsgiverorganiseringen av ”den fristilte staten” spesielt (NOU 1992:11 Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter). For det andre et annet viktig tema knyttet til særlig to av hovedsammenslutningene. Dette var reformpolitiske rammer i betydningen trygghet og medvirkning i sammenheng med reformer og store omstillinger.

10.3.1 Arbeidsgiverorganiseringen for staten og statlig tilknyttede virksomheter.²⁹⁴

Arbeidsgiverorganiseringen i staten hadde en lang historie som ikke tematiseres og analyseres her, men aktualiseringen ble mer kritisk ettersom fristillingen av statlige virksomheter ble virkelighet. Som følge av dette ble også Hovedsammenslutningene og tjenestemannsorganisasjonenes rolle og formelle grunnlag mer uklart. Spørsmålet om nytt lønnsystem i staten ble også behandlet i et partssammensatt utvalg innenfor denne perioden, men jeg har valgt å avgrense meg fra dette i denne analysen. Min oppgave er ikke å analysere en ren forhandlings- og tariffpolitisk diskurs, men i hvilken grad denne knyttes an til en forvaltningspolitisk diskurs er en problemstilling som ivaretas.

Ulike former for fristilling har vært et sentralt tema for diskursen om statens organisering og virkemåte i hele etterkrigsperioden. Økt fristilling har også aktualisert et annet tema som har virket som et kronisk, eller uløselig problem i staten, nemlig spørsmålet om statens arbeidsgiverorganisering. I hele perioden etter krigen har det vært forsøkt å få etablert en form for arbeidsgiverforening for de fristilte statlige virksomhetene, uten at dette har lyktes (Grønlie 1989; Dale 1991; Grøndahl og Grønlie 1995). Forskjellige organisasjonsformer har vært drøftet for de forskjellige virksomhetene som var tenkt knyttet til en eventuell arbeidsgiverforening. Utviklingen har gått fra forsøk på å få etablert en tarifforening for den statseide industrien til ideen om en fellesforening for hele det statlige tariffområdet. Tre formative perioder har stått sentralt i utviklingen av statens arbeidsgiverorganisering (Halvorsen 1996; Roness 1996): Først fikk man en løsning for industrien. De statlige industriforetakene ble på 1970-tallet stadig knyttet nærmere Norsk Arbeidsgiverforening, og det hele endte med at disse foretakene i 1982 fikk politisk aksept for å melde seg inn i denne arbeidsgiverforeningen. For det andre fikk man en løsning for forvaltningen. I tida etter 1975 kom det flere forslag om utskilling av det sentrale statlige arbeidsgiverorganet fra departementet (FAD), blant annet gjennom omgjøring av Statens personaldirektorat til et frittstående organ og oppretting av en arbeidsgiverforening i staten. Ingen av disse planene ble gjennomført. Statens personaldirektorat ble i 1991 isteden omgjort til en ren departementsavdeling, Arbeidsgiveravdelingen (jfr.kap. 4). Det tredje og siste problemområdet som ikke hadde funnet sin løsning var arbeidsgiverorganiseringen for de nye fristilte virksomhetene. I 1993 ble det imidlertid opprettet et nytt arbeidsgiverorgan: Norsk arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO). Initiativene på regjeringshold i forbindelse med de to siste løsningene kom i perioden før regjeringsskifte høsten 1990.²⁹⁵ Initiativene og arbeidet med arbeidsgiverproblematikken internt i AAD ble sterkt kritisert av YS-S og Kartellet. Kritikken gikk i all hovedsak ut på at hovedsammenslutningene ikke var blitt tatt med på råd før en intern arbeidsgruppe avga sin innstilling vedrørende dette området, samt faren for at regjeringen ved å gjennomføre reformen av Personaldirektoratet skulle drive politisk styring av lønnsforhandlingene. Det var i denne innstillingen også foreslått at det skulle nedsettes et eget utvalg for å se på arbeidsgiverorganiseringen for de fristilte virksomhetene, slik Hermansenutvalget hadde foreslått. Etter

regjeringsskiftet ble reformen av Personaldirektoratet opprettholdt og gjennomført, og arbeidet med arbeidsgiverorganiseringen for de fristilte virksomhetene fortsatte.

NOU 1992:11 Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter

Tidligere utredninger innenfor tilknytningsformkomplekset hadde pekt på at de frittstående virksomhetene ikke hadde andre alternativ for mulig arbeidsgiverorganisering enn Næringslivets Hovedorganisasjon(NHO). Hollerutvalget skulle derfor vurdere hvilket behov det var for en ny arbeidsgiverforening, og hvilken tilknytning denne eventuelt skulle ha til staten. Med utvalget åpnet regjeringen opp for en beslutning, og en mer klart definert arena for diskursen om partsorganiseringen innenfor den ”fristilte stat”. Arbeidsgiverorganisering som problemområde fokuserte blant annet noen sentrale aspekter ved spenningen mellom forhandlingsstaten og managementstaten som diskursive referanserammer, og det institusjonelle rammeverk dette skulle komme til uttrykk gjennom.

Utvalget skulle vurdere følgende virksomhetstyper:

- statselskaper organisert etter lov av 25.juni 1965 om visse statsbedrifter eller særlover
- virksomheter organisert etter den foreslåtte lov om statsforetak (jfr. NOU 1991:8)
- 100 pst. statseide aksjeselskaper
- statlig organiserte stiftelser og stiftelseslignende organer med sterk statlig tilknytning
- forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, slik dette er avgrenset i NOU 1989:5
- andre virksomheter hvor staten i hovedsak finansierer driften

Videre skulle utvalget vurdere frivillig eller obligatorisk medlemskap, ulike former for medlemsstatus, hel eller delvis dekning av felles forhandlings- og servicefunksjoner, samarbeid med andre arbeidsgiverorganisasjoner, organisasjonsmessige hovedtrekk og finansieringsmåte, og tilslutt hvilke administrative tilknytningsformer en eventuell arbeidsgiversammenslutning burde ha.

Utvalget avga en enstemmig innstilling, og hovedkonklusjonen var at det medførte fordeler for frittstående statlige virksomheter å være tilknyttet en arbeidsgiverorganisasjon. På grunn av NHO sitt engasjement i næringspolitiske spørsmål var det problematisk for mange statlige virksomheter å bli medlem. Utvalget anbefalte derfor at det burde etableres et tilbud i form av en ny arbeidsgiverforening.

Utvalgets konklusjon var at medlemskap burde være frivillig. På bakgrunn av at flere frittstående statlige virksomheter hadde stilt seg negative til å bli knyttet til en ny arbeidsgiverforening var hovedbegrunnelsen faren for at arbeidsgiverforeningen fra starten av fikk en rekke med motvillige medlemmer ved obligatorisk medlemskap. Dette ville kunne skape dårlige samarbeidsforhold. Utvalget la stor vekt på at den nye foreningen måtte ha en fri og uavhengig stilling i forhold til myndighetene, og ikke legges under regjeringens instruksjonsmyndighet. Utvalget antok at medlemspotensialet for en ny arbeidsgiverforening kom til å øke som følge av utviklingen i retning av fristilling og omorganisering for en rekke statlige virksomheter som var omfattet av statens avtaleverk på personalområdet. Etter utvalgets mening var en sentral betingelse for å ønske medlemskap å erstatte statens avtaleverk med et alternativ. Private virksomheter der staten i hovedsak finansierte driften burde etter utvalgets oppfatning kunne bli medlemmer.

Utvalget skisserte to alternative modeller for en forening, men som medlemsbedriftene selv måtte velge mellom. Det vesentlige skillet gikk mellom en fullt utbygget arbeidsgiverforening med alle funksjoner, og en mer begrenset forening som mer skulle fungere som en serviceorganisasjon for medlemsbedriftene.

En fullt utbygget arbeidsgiverforening skulle ivareta følgende hovedfunksjoner: inngå tariffavtaler og andre avtaler om arbeidsvilkår, bidra med økonomisk og statistisk kunnskapsgrunnlag, bidra med juridisk ekspertise og bistand ved tvister og konflikter, drive opplæring og yte konsulentbistand, og til slutt drive informasjonsvirksomhet. Alternativet var en arbeidsgiverforening med begrensede funksjoner. Denne foreningen skulle ikke inngå tariffavtaler eller andre avtaler om arbeidsvilkår på vegne av medlemsbedriftene. Begge alternativene baserte seg imidlertid på to klare direktiver og forutsetninger. For det første at medlemmene ved en tilslutning ikke skulle føres inn under tariffavtalen for de statsansatte eller innordnet i et felles lønnsregulativ. For det andre at bedriftene og virksomhetene som ble medlemmer beholdt sin frie stilling overfor statsmyndighetene.

10.3.2 Uttalelser fra Hovedsammenslutningene om arbeidsgiverorganisering.

Formelle uttalelser.

Det var ikke bare i sammenheng med dokumenter og utredninger som spesifikt tok opp arbeidsgiverproblematikken at hovedsammenslutningene fokuserte på arbeidsgiverdimensjonen. Denne gjennomgangen har derfor et bredere utgangspunkt enn NOU 1992:11 Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter.

Kartellet og LO.

Det var spesielt ved to anledninger, med fem års mellomrom, at Kartellet produserte uttalelser som direkte var rettet inn mot arbeidsgiverorganisering i staten. Begge ytringene var relativt insisterende anmodninger, hvor hensikten var å formulere kvalifiseringer og innta standpunkt, begrunne dette, og la det komme til uttrykk i et konkret forslag. Økende fragmentering, fremveksten av profesjonsdominerte særinteresser i forhandlingssammenheng, og større omfang av omstilling og fristilling var det sentrale bakteppet for oppmerksomheten knyttet til arbeidsgiverorganisering som en av forhandlingsstatens sentrale etiketter og bærende element.

I september 1987 rettet Kartellet en henvendelse til FAD med tittelen ”Etablering av offentlig arbeidsgiverforening”, hvor en ba om at det nå kom fortløpende i arbeidet med å etablere en offentlig arbeidsgiverforening.²⁹⁶ Kartellet viste til at de ved flere anledninger hadde tatt opp spørsmålet om en mer hensiktsmessig organisering av arbeidsgiverfunksjonen i offentlig sektor. På bakgrunn av Skautvalgets innstilling²⁹⁷ hadde de nå funnet tiden inne til å realitetsbehandle den saken.

I senere høringsuttalelser i forvaltningspolitisk sammenheng, blant annet i forbindelse med NOU 1989:5, gjentok Kartellet tidligere krav om en bedre organisering og styrking av statens sentrale arbeidsgiverfunksjon. Kartellet så på Hermansenutvalgets innspill til arbeidsgiverorganisering som positivt, fordi man på denne måten ville prøve å få til en bedre samordnet lønns- og personalpolitikk for gråsonevirksomhetene. Problemområdet ble også behandlet og analysert videre i en arbeidsgruppe som Samarbeidskomiteen mellom LO og Arbeiderpartiet oppnevnte våren 1992, med oppdraget å se på spørsmålet om samordning av den offentlige arbeidsgiverfunksjon.

Neste mulighet til å følge opp temaet kom når Kartellet avleverte en høringsuttalelse til selve innstillingen fra Hollerutvalget.²⁹⁸ Uttalelsen var totalt på litt

i overkant av to sider. Omfanget sa lite om sakens sentrale betydning, og må sees i sammenheng med den kjeden av ytringer som den inngikk i, og det faktum at Kartellet var en viktig premissleverandør til den uttalelse LO kom med på det høringsmøte som Hollerutvalget avholdt under selve utvalgsprosessen. Av den grunn vil også noen av LO sine sentrale synspunkter inngå i denne analysen.

Kartellets overordnede mål og generelle interesse var knyttet til å forsvare og beholde den eksisterende forhandlingsordningen, med vekt på sentralisert men autonom arbeidstager- og arbeidsgiverorganisering. Dette ville etter Kartellets oppfatning ivareta det nødvendige handlingsrom og helhetsperspektiv. Samtidig ville det bidra til å begrunne og legitimere organisasjonens egen eksistens. Uttalelsene var altså et interessebetont forsvar av, og begrunnelse for betydningen av helhet og stabilitet. Klassiske dimensjoner ved forhandlingsstaten som referanseramme og institusjonelt arrangement. Det sentrale var at forhandlingsstaten som referanseramme og institusjonelt prosjekt basert på hovedsammenslutningssystemet ikke var meningsbærende uten en sentral og identifiserbar motpart. Ikke minst når kategoriene arbeidstagere og arbeidsgivere ikke lenger var entydige og standardiserte fenomener.

LO og Kartellet sin makt, rolle og funksjon var basert på stor medlemsmasse, og et velorganisert system med få parter. Fristilling kunne endre betingelsene for medlemskap, og hovedsammenslutningenes formelle handlingsgrunnlag. Statstjenestemannen kunne derfor ikke lenger være den eneste sentrale meningsbærende kategori og organiserende kraft.

YS-S.

Generelt var arbeidsgiverorganiseringen et sentralt element i det som hadde vært YS-S sin hovedlinje og overordnede tema i organisasjonens forvaltningspolitiske prat og diskursive aktiviteter. Det vil si partsorganiseringen med vekt på forhandlingsordningen og det formelle lov- og avtalegrunnlag. Forhandlingsretten, og hovedsammenslutningenes rolle i den fristilte staten, kan se ut til å ha vært den helt sentrale rammen for YS-S når forvaltningspolitiske ideer og tiltak ble diskutert utover på hele 1990-tallet. Dokumentene som inngikk i kjeden av henvendelser til myndighetene angående arbeidsgiverorganisering og tjenestemannsorganisasjonenes forhandlingsrett virket som statusdokumenter for egen vurdering av oppmerksomhet og handlingsrom knyttet til forvaltningspolitiske saker på det aktuelle tidspunktet.

På samme måte som Kartellet hadde YS-S vært opptatt av den statlige arbeidsgiverorganiseringen over lengre tid. Dette kom også til uttrykk i de uttalelsene YS-S avleverte i forbindelse med Hollerutvalgets arbeid og innstilling.²⁹⁹ YS-S sine prinsipielle standpunkt ble frembrakt på høringsmøtet utvalget avholdt i november 1991. Et standpunkt som kom frem og ble referert til i selve innstillingen. Som en oppfølging av dette møtet, og senere henvendelser fra utvalget, sendte YS-S i desember 1991 et brev til utvalget. Henvendelsen inneholdt en rekke brever og notater som tidligere var sendt AAD, og var i sum en omfattende og bredt anlagt presentasjon av organisasjonens syn på blant annet den statlige arbeidsgiverorganiseringen.³⁰⁰ Noen av disse ytringene ble også benyttet som respons på den pågående meldingsprosessen for statens fremtidige personal- og forvaltningspolitikk. Det var denne kjeden av ytringer som totalt sett ble å oppfatte som YS-S sin høringsuttalelse i forbindelse med Hollerutvalgets innstilling.

På grunn av overlappingen mellom de ovenfor nevnte saker vil imidlertid analysen avgrenses til de ytringene som eksplisitt fokuserte på arbeidsgiveraspektet som tema, og til de ytringene som spesielt fulgte opp dimensjoner ved partsorganiseringen som problemområde.

I sum dreide ytringene om arbeidsgiverorganisering i staten seg om ulike problemstillinger, konfliktdimensjoner og betingelser knyttet til hovedsammenslutningenes posisjon, rolle og funksjon i forhandlingsstaten. De første ytringene mot slutten av 1980-tallet relaterte dette til lønns- og personalpolitikk spesielt, mens de senere ytringene orienterte seg mot forvaltningspolitikk mer generelt.

YS-S tok primært i bruk forhandlingsstaten som diskursiv referanseramme, men det var også indikasjoner på evne og vilje til å aktivisere en mer samfunnspolitisk orientert referanseramme. Et sentralt argument var at partene måtte få en autonom status, men innenfor klart politisk definerte rammer. Partsorganiseringen og forhandlingsordningen måtte videre baseres på felles organisatoriske og rettslige rammer.

YS-S var betinget positiv til arbeidsgiverorganisering for bare fristilte virksomheter. YS-S definerte enkelte elementer som måtte være tilstede for at forhandlingsstaten, og den konkrete partsorganiseringen, skulle opprettholdes som meningsbærende kategorier. For det første at statlige virksomheter var et bærende element, uansett om de var utenfor eller innenfor staten i juridisk forstand. For det

andre var det avgjørende med et koblingspunkt til staten i form av en sentral arbeidsgiversammenslutning, og at det ble gjort gjeldende felles rettslige rammer. For det tredje var det avgjørende at det kunne inngås tariffavtaler, men med hovedsammenslutningene som de sentrale parter.

Argumentasjonen knyttet til lov- og avtaleverket kan betraktes som helt avgjørende og fundamentale kjerneargumenter for YS-S (hovedsammenslutningene) sitt forhold til forvaltningspolitikken. Forhandlingsretten, og hovedsammenslutningenes rolle i den fremtidige utformingen og fastsettingen av lønns- og arbeidsvilkår var det helt sentrale. Ikke minst innenfor virksomheter med ulike former for tilknytning til politiske myndigheter. YS-S uttalte eksplisitt at de ønsket at hovedsammenslutningene burde bli part i de hovedtariffavtalene som ville komme i kjølvannet av fristilte virksomheter. Det vil si at de skulle representere både statlig ansatte og de mer "fristilte" ansatte. Man kunne dermed motvirke at fremtidige endringer til statsforetak ville resultere i usikkerhet omkring partsforholdene i tariffavtalene. En viktig problemstilling innenfor dette var også hvilken lov som skulle gjelde for de "nye" virksomhetene. Tjenestetvistloven med sitt fokus på representativitet og forhandlingsrett, eller Arbeidstvistloven uten regler om forhandlingsrett. YS-S var svært bekymret for vilkårene for fagforeningsvirksomhet og forhandlingsretten. YS-S sin konklusjon ut over dette var at hovedsammenslutningenes rolle, og dermed plass i lov- og avtaleverket, ikke måtte svekkes i omstillingsprosessene. Bare staten og hovedsammenslutningene kunne etter YS-S sin mening sikre en enhetlig lønns- og personalpolitikk i staten, samtidig med at tariffpartene ble gitt reelle muligheter for innflytelse under forhandlingene. De viktigste elementene i de løsningene YS-S pekte på som "motvekt" i forhold til endringene var å sikre representasjons- og forhandlingsrett gjennom en statlig arbeidsgiverorganisering, gjennom avtalefrihet der et sentralt poeng var at man ikke uten videre måtte følge aksjeselskapslovens regler knyttet til "rettene", og til slutt videreføre elementer av tidligere lønns- og avtalevilkår.

AF

På samme måte som Kartellet og YS-S kom AF med flere uttalelser vedrørende arbeidsgiverorganisering fra slutten på 1980-tallet.³⁰¹ Uttalelsene fulgte de andre hovedsammenslutningene i tid og sak. Det vil si et initiativ for å få arbeidsgiverorganisering på dagsorden i 1988, en negativ respons på Syse-

regjeringens forslag til reform av Statens Personaldirektorat i 1990, og for AF sin del en egen høringsuttalelse til Holler-utvalgets innstilling i 1992.³⁰² AF avvek imidlertid i forhold til de andre hovedsammenslutningene langs to sentrale meningsdimensjoner.

For det første at det skulle opprettes et frittstående statlig arbeidsgiverorgan for de tradisjonelle forvaltningsorganene. For det andre at fristilte statlige virksomheter ikke skulle være en del av den statlige arbeidsgivervirksomheten. AF knyttet dette særlig til sine interesser i retning av mer fristilt og markedsrettet lønns- og personalpolitikk innenfor en managementorientert referanseramme. Dette ble underbygget med strategiske og interesseartikulerende kvalifiseringer, og noen direktivistiske enkelthandlinger.

Forhandlingsstaten som referanseramme, og medbestemmelse som sentral dimensjon var også et sentralt anliggende for AF, men ble underordnet en managementramme med den konsekvens at bruken og fortolkningen av forhandlingsstaten var mer rettet mot ønskede endringer i framtid enn ren avspeiling av det eksisterende lov- og avtaleverk. Endringer i form av desentralisert og markedstilpasset lønnsfastsettelse. Den "fristilte" medbestemmelsen ble også fra AF sin side ytret som en viktig forutsetning i omstillingsarbeidet, men kompetanse ble sett på som et viktigere kriterie enn representativitet. I et siste punkt skilte AF seg også fra de andre hovedsammenslutningene. I forbindelse med fristilling av virksomheter og ved en framtidig arbeidsgiverorganisering var det etter AF sin mening en forutsetning at medlemmene ikke skulle innordnes den samme tariffavtale som de statsansatte, eller det samme lønnsregulativ.

Tjenestemannsbladene om arbeidsgiverorganisering.

Som i mange andre sammenhenger var det Kartellnytt og YS-S bladet som viet disse rammepolitiske temaene og sakene stor oppmerksomhet.

Tabell 10.6 Kartell-nytt om arbeidsgiverorganisering

Tittel, etikett og sjanger:	År-nr:	Passiv	Aktiv
Kartell-nytt:			
”Oppsiktsvekkende nei til en statens arbeidsgiverforening” (lederintervju)	1989:2		X
”Hermansenutvalget: arbeidsgiverforening for statsselskapene” (ref. off. dok.)	1989:4	X	
”En arbeidsgiverforening må bygge på frivillighet” (ref.pressekonf. m/pol.ledelse)	1992:4	X	
”Statlig arbeidsgiverforening for fristilte virksomheter: Ingen avklaring” (førsteside)			X
”Komplisert sak som tar tid” (nyhetsart.)	1993:1		X
”Om troverdighet” (leder)	1993:1		X
”Arbeidsgiverforening for fristilte: Info.runde til aktuelle medlemmer” (notis)	1993:2	X	
”Arbeidsgiverforening i høst?” (kommentarart.)	1993:6		X
”Rydd opp, sa LO-kongressen Statlig arbeidsgiversammenslutning må være på plass før lønnsoppgjøret i `94” (org.uttalelse)	1993:6		X
”Endelig - en statlig arbeidsgiverforening” (nyhetsart.)	1993:7		X
”Statlig arbeidsgiverforening klar til vårens lønnsoppgjør?” (pers.intervju m/pol.ledelse)	1993:8	X	
”Endelig” (leder)	1993:10		X
YS-S bladet:			
”Staten som arbeidsgiver” (leder)	1987:5		X
”Personaldirektoratet ut av FAD,mener YS-stat” (org.uttalelse)	1988:3		X
”Staten som arbeidsgiver” (førsteside)			X
”Hvordan styrke staten som arbeidsgiver” (lederintervju)	1990:4		X
”Oddny har nådd et av målene sine” (notis)	1993:4	X	

Totalt sett indikerte tekstene, og omfanget av aktive tekster, at dette var en viktig problemstilling over tid. Likevel varierte tekstene i Kartell-nytt mellom passiv og aktiv respons. De passive tekstene var ikke først og fremst spredning av hovedinnhold og sentrale etiketter for offentlig politikk på området, men refererende og konstaterende informasjon om hvordan spørsmålet om arbeidsgiverorganisering ble utredet og behandlet i forvaltningen. De aktive tekstene vekslet i stor grad mellom direktiver og erklæringer knyttet til innhold i arbeidsgiverorganiseringsetiketten, og til prosedyrespørsmål. Prosedyrespørsmålene var knyttet til en periode i 1993 hvor det ble stor forskjell mellom den tidsramme den politiske ledelse lovet å holde seg til, og det som ble realiteten. Dette ble ikke tatt nådig opp i Kartell-nytt, men her tolker jeg dette først og fremst som ”mediefokusert” og ”mediedrevet”. Når det gjaldt innholdet formulerte Kartell-leder Nils Totland følgende krav og sterke anmodninger i et intervju noen år tidligere:

”Vi vil kreve opprustning av Personaldirektoratet. Vi må få en arbeidsgivermotpart som gjør det mulig å føre en noenlunde helhetlig og målrettet lønns- og personalpolitikk. [...] Det er oppsiktsvekkende at FAD ser bort i fra en nærmest samstemt henstilling fra alle hovedsammenslutningene” (1989: 2).

Totland avsluttet med å si at han ”ser igjen mer papirtigre og lite handling”. Fire år senere fulgte et oppslag fra LO-kongressen opp dette. Tittelen ble formulert som et direktiv i seg selv. Henstillingen om å ”rydde opp” var avgjort et forsøk på å legge et press på tidsrammen for det hele, men kanskje først og fremst å markere alvorret i at problemene måtte få en snarlig løsning slik LO formulerte den. Det het i uttalelsen slik den ble formulert i Kartell-nytt at LO gikk inn for en bedre organisering av forhandlingssystemet i offentlig sektor. Etter LOs syn var det et sterkt samfunnsmessig behov for en bedre organisering av den offentlige arbeidsgiverrollen. Problemene slik LO så det, var at

”[...] med det uryddige systemet vi har i dag. [...] svekker det muligheten for fornuftige helhetsløsninger på det inntektspolitiske området at betydelige enkeltgrupper kan operere løsrevet fra den helhet andre må innrette seg etter” (1993:6, s. 9).

Under etiketten arbeidsgiverorganisering, lå det altså en mer omfattende sak som pekte på problemstillinger knyttet til prinsipper og betingelser for parts- og arbeidsorganisering innenfor staten.

I YS-S bladet ble arbeidsgiverorganisering betraktet som en viktig problemstilling over lengre tid. Dette gjaldt særlig i årene fram til opprettelsen av NAVO (1993). Den hendelsen ble bare ofret en konstaterende nyhetsartikkel. I de tekstene som gikk forut for dette ble YS-S definert som en aktivt handlende og meningsskapende aktør. I den første lederen ble det presentert sterke anmodninger på linje med det som var formulert i Kartell-nytt:

”Mer enn noen sinne trenger vi en sterk arbeidsgiver i staten. Vi trenger en forhandlingsmotpart som står for en samkjørt og målrettet felles lønns- og personalpolitikk. I våre rekker har det alltid vært naturlig å verne om og styrke organene for fellesskapet - hovedsammenslutningene i staten. Da er det innlysende å støtte tanken om en sterk arbeidsgiverforening” (1987:5, s. 2).

Til politikerne kom også et klart direktiv

”De bør legge de økonomiske rammene - og så holde fingrene fra fatet. Arenaen tilhører de kreftene som er beredt til å fremme felles løsninger til alles beste” (Ibid.).

Arbeidsgiveretiketten stod sentralt i alle disse tekstene, men direktoratsargumentasjonen til YS-S var mer eksplisitt enn hos Kartellet. I en uttalelse sendt som brev til statsråden i FAD, og i senere førstesideoppslag og lederintervju argumenterte YS-S for at statens personaldirektorat skulle gis status som arbeidsgiveravdeling og legges utenfor departementet. Organisasjonen motsatte seg altså både arbeidsgiverorganisering innenfor et eller som en desentralisert funksjon i alle departement.

10.3.3 Hovedsammenslutningene om trygghet under omstilling.

Som vist i tidligere kapitler, ikke minst i avhandlingens kapittel 7 hvor utformingen av retningslinjene knyttet til hovedetiketten ”Trygghet under omstilling” ble fokusert, var det særlig i Kartellet og YS-S at dette ble et sentralt tema. Dette til forskjell fra AF, hvor det ikke var noen offisielle oppfatninger omkring trygghetsproblematikken, slik dette kom frem i interne dokumenter og gjennom intervju.

Kartellet ga ut et eget temahefte om omstilling i trygghet, og det er fra dette organisasjonens vurderinger hentes.³⁰³ Retningslinjene inneholdt etter Kartellets mening en del viktige kjøreregler for hvordan virksomheter skulle håndtere de personmessige sidene ved omorganiseringer. Mange fallgruver var etter Kartellets mening også tettet. Budsjettmessige hensyn var fortsatt begrensende, det vil si at virksomhetene hadde varierende økonomisk handlingsrom for hvordan de kan håndtere nevnte situasjoner.

Medbestemmelsen ved omorganiseringer er konsentrert og klargjort. Kartellets oppfatning er at det er lagt vekt på helhetsbetraktninger og samordning. Videre het det i Kartellets vurdering:

”Retningslinjene fokuserer på det psykososiale arbeidsmiljøet ved å peke på at tidlig og riktig informasjon til alle tilsatte er viktig for å lykkes. Erfaring er fra store omstillinger viser at usikkerhet rundt egen framtid påvirker resultatet negativt” (Temahefte nr. 2 1993, s. 17).

Et viktig poeng for Kartellet var også at overtallighetsproblemet i større grad nå ble betraktet som statens problem, og ikke bare virksomhetenes problem. Dette helhetssynet

”[...] ivaretas gjennom omstillingsenhetens kobling av virksomheter og ved en kraftig begrensning i mulighetene for å kunngjøre og tilsette utenfor det statlige arbeidsmarkedet. De tilsatte får tilgang til et stort statlig arbeidsmarked uten å være overtallige” (Ibid., s. 17).

Medbestemmelse, helhet og samordning ble igjen sentrale begreper og prinsipper for Kartellets ideer og argumenter knyttet til organiseringen av omstillingen i offentlig sektor. Kartellet var her meget klar på nødvendigheten av å få integrert arbeidsmarkedspolitik, forvaltningspolitikk og medbestemmelsesordningen. Etter Kartellets mening hadde partene lyktes med dette ved at disse områdene var knyttet til felles ”kjøreregler”, hvor fokuset blant annet ble satt på statens forpliktelser som arbeidsgiver og det enkelte arbeidsmiljø i utsatte virksomheter.

Når det gjaldt YS-S sin holdning til retningslinjene, ga organisasjonen uttrykk for at de gjerne hadde sett at retningslinjene hadde gått lenger i å skape

stillingstrygghet ved omstillinger. Sentralt for YS-S var at omstilling skulle skje uten bruk av oppsigelser. YS-S sine argumenter knyttet seg her mer spesifikt til trygghetsaspektet og arbeidet med de sentrale personalpolitiske retningslinjene. Det var nå etablert et arrangement som koblet omstilling, muligheter for å delta i alle fora hvor omstilling ville bli behandlet og stillingstrygghet. YS-S mente at dette ville føre til at de kunne bli en aktiv pådriver til omstilling. YS-S var imidlertid meget klare på at omstillinger i staten totalt sett ikke måtte føre til færre arbeidsplasser, og at oppsigelser var et uegnet virkemiddel som ledd i omstillinger og fornyelse. På bakgrunn av dette ga YS-S uttrykk for at retningslinjene burde ha gått lenger i å skape stillingstrygghet ved omstillinger.³⁰⁴

I tjenestemannsbladene var dette temaet sentralt over en årrekke.

Tabell 10.7 Kartell-nytt og YS-S bladet om trygghetsavtale

Tittel, etikett og sjanger:	År	Passiv	Aktiv
Kartell-nytt:			
”Forvaltningsutviklingsavtale” (møteref.)	1990		X
”Konklusjonen etter at Kartellet har gjennomført 22 tariffkonferanser: - Trygghetsavtale på topp” (møteref.)	1991		X
”Manglende tilbud endte i brudd” ”Det er avgjørende å få en trygghetsavtale” (fra ingress) (nyhetsart.)	1992		X
”Lønnsoppgjøret 1992” ”mer arbeidsverksted enn kamp” (fra ingress) (nyhetsart.)	1992		X
”Trygghetsavtale: Vi er skuffet” (nyhetsart./lederintervju)	1993		X
”Sentrale retningslinjer for trygghet - Praktiseringen blir avgjørende” (lederintervju)	1993		X
”Tusen deltok i lønns-konferanser” (møteref.)	1993		X
”Kartellet avvirket 17 tariff-konferanser landet rundt” ”Vi prioriterer trygghet” (førsteside) ”Kjemper for trygghet” (møteref.) ”Trygghet må prioriteres” (møteref.)	1993		X X X

YS-S bladet:			
”Tryggere ved omstilling” (førsteside)	1992:3		X
”Trygghetsavtale en del av oppgjøret” (nyhetsart.)	1992:3		X
”Toves tilbud om trygghet” (dok.ref.)	1992:3		X
”Trygghet må ligge i bunn” (lederintervju)	1992:5		X
”Omstillingsutvalget i arbeid” (notis)	1992:5		X
”Sentral støtte ved omstilling” (nyhetsart.)	1992:6		X
”Et steg nærmere trygghet” (lederintervju)	1993:1		X
”Statens ansvar ved omstilling” (nyhetsart.)	1993:2		X
”Omorganisering i sikte” (førsteside)	1994:1		X
”Moderasjon mot trygghet” (lederintervju)	1994:1		X
”Tariffoppgjøret i havn” (lederintervju)	1994:2		X
”Sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten” (eget bilag)	1994:5		X

Totalt sett viser tabellen at både Kartellet og YS-S viet temaet omfattende oppmerksomhet og aktiv respons. Et stort flertall av tekstene brukte ”trygghetsavtale” som den sentrale etiketten i begge organisasjonenes blader. Det er viktig å merke seg at bladene systematisk brukte avtaleetiketten både forut for og etter at selve intensjonserklæringen og retningslinjene kom til. Tekstene inngikk åpenbart i definisjonskampen om hvorvidt partenes felles rammeverk for omstillingsarbeidet i staten skulle oppfattes og brukes som et avtaleverk eller som felles retningslinjer.

De aktive tekstene i Kartell-nytt uttrykte ulike former for respons. Mest dominerende var imidlertid den interessebetonte og forhandlingsorienterte responsen. De fleste av tekstene hadde direktiver formulert som krav som sine sentrale talehandlinger. Kravene ble formulert og aktualisert i forbindelse med lønnsoppgjørene i 1992 og 1994. Titlene og tekstene viste at kravene ble knyttet til forvaltningsutvikling og trygghetsaspektet. Kartellet ble identifisert som en handlende aktør, hvor siktemålet var å konkretisere et nytt interessefelt. Som man for tariff- og lønnsområdet hadde en avtale, ønsket ”man endrings- og omstillingsavtaler med fokus på trygghet” (1991: 10). Tekstene viste også til brudd i forhandlinger, brev til departement og møte med den politiske ledelsen i Administrasjonsdepartementet som konkrete handlinger fra Kartellet. I tiden før tariffoppgjøret i 1994 ble det også arrangert en rekke konferanser, og tekstene viste ikke minst den oppmerksomhet og prioritet interessefeltet fikk både i innhold og gjennom bruk av førsteside (1993: 9). De to siste tekstene refererte i tillegg til at Kartellet utarbeidet et eget temahefte om ”Omstilling i trygghet”.

De tekstene som direkte berørte forhandlingene i 1992, og den påfølgende utarbeidingen av retningslinjene, bidro til at responsen var preget av argumentasjon

og dialog. Lønnsoppgjøret i 1992 ble erklært å ha vært ”et arbeidsverksted hvor praktiske sider ved statlige arbeidsforhold er behandlet mer enn en kamp om uttelling i lønningssposen” (1992: 6). Senere uttrykte Kartellet skuffelse over oppfølgingen, men i et intervju med Kartellederen uttrykkes det tilfredshet med innholdet i retningslinjene. Tekstens mest eksplisitte talehandling var som tittelen indikerer at Kartellet ”vil følge nøye med i praktiseringen” (1993: 2).

I tillegg til YS-S bladets bruk av avtaleetiketten, artikulerte også disse tekstene kravene og forhandlinger som den sentrale respons. Betydningen kom godt fram i det YS-S bladet skrev:

”Det måtte i år intens megling til for å få partene i lønnsoppgjøret til enighet. En konflikt er trolig avverget i og med at forslaget fra riksmeglingsmannen er enstemmig anbefalt av YS-S` sentralstyre og landsstyre. Når YS-S har valgt å anbefale forslaget til sine medlemmer, er det ikke minst fordi hovedsammenslutningens krav om en ’trygghetsavtale’ langt på vei ble innfridd” (1992: 3, s. 2).

Tekstene viste også til konkrete handlinger og synspunkter. YS-S sin deltakelse i det utvalget som skulle utarbeide de sentrale retningslinjene for omstillingsarbeidet i statlig sektor ble omtalt. Sentralt i noen av tekstene var argumentet om at omstillingsarbeidet i staten ikke måtte føre til økt arbeidsledighet. Argumentet ble flere steder formulert som en betingelse, eller et direktiv, for å akseptere omstilling og den enkeltes plikt til å delta i dette arbeidet (1992: 6, s. 2). I et lederintervju ble imidlertid retningslinjene for omstilling i statlig sektor oppfattet som et avgjørende viktig virkemiddel som YS-S hadde bidratt til å oppnå for å sikre arbeidsplassene. Handlings- og påvirkningsaspektet kom godt fram når lederen uttalte at ”det endelige resultatet er nesten identisk med den teksten YS Stat har foreslått” (1993: 1, s. 2). YS-S som handlende aktør kom også fram i en liten notis som redegjorde for to forhold: at YS-S hadde opprettet et forum for omstilling, og at organisasjonen hadde trykket opp et veiledningshefte ved omstilling til hjelp for forbundene (1993: 2).

I 1994 kom YS-S med noen klare og relativt aggressive uttalelser i organisasjonsbladet. På førsteside ble det påpekt at politikerne i løpet av våren skulle legge løpet for omorganiseringen av Televerket, Postverket og Forsvaret. Følgende ”smertegrenseerklæring” og anmodning ble gitt:

”YS-S følger arbeidet med argusøyne og krever omstilling under full trygghet. Ingen skal sies opp” (1994: 1, s. 1).

Inne i samme nummer av YS-S bladet uttalte lederen i YS-S følgende:

”Ved tariff-revisjonen i 1992 fikk vi ‘Trygghetsavtalen’ for statlig sektor i havn. Denne vil vi videreføre inn i en ny to års periode. For årets tariffoppgjør innebærer det at vi ikke aksepterer noen form for oppsigelser i kommende tariffperiode” (Ibid., s. 2).

Dette var formuleringer som i sterke ordelag stilte klare krav, men noe varsel om krig kunne det likevel neppe oppfattes som. I neste nummer gikk lederen i motsatt retning, og uttalte i forbindelse med tariffoppgjøret at

”[...] han er fornøyd med at staten og organisasjonene i fellesskap skal sette seg ned og se på om de retningslinjer som i dag gjelder blir fulgt opp. [...] Videre er det særdeles viktig at Regjeringens intensjonserklæring om trygghet under omstilling står fast” (1994: 2, s. 2).

I teksten fremgikk det også at lederen ”så det som svært viktig for YS-S å få en garanti omkring trygghetsavtalen, slik at de ansattes rettigheter sikres under omstilling” (Ibid.). Avtaleetiketten stod igjen helt sentralt i YS-S sin omtale og forståelse av intensjonserklæring og retningslinjer, to år etter at intensjonserklæringen kom.

10.4 Kartellet og YS-S: organisasjonenes prat på andre arenaer

10.4.1 Kartellet.

Det var flere uttalelser under hele 1990-tallet som direkte omhandlet sentrale forvaltningspolitiske saker og problemområder. Sammen med andre hefter Kartellet produserte var disse tekstene sentrale bidrag i Kartellets forsatte motstand og kamp mot ”høyredreiningen” av blant annet forvaltningspolitikken. Dette resulterte også i rene krigserklæringer.

Videre var det tre aspekter som preget Kartellets ytringer og uttalelser på konferansene og representantskapsmøtene i denne perioden. For det første var den politiske uttalelsen fortsatt et sentralt element. Uttalelsenes hyppighet ble imidlertid sterkt redusert over tid. Ytringsformen ble først avvirket i konferansesammenheng mot slutten av 1980-tallet, og i 1989 vedtok representantskapet at det ordinære representantskapsmøte skulle avholdes hvert 4 år. For det andre produserte Kartellet i økende grad andre typer tekster og ytringer som ga substans til organisasjonens forvaltningspolitiske respons, og innhold til sentrale konfliktdimensjoner og handlingsorienteringer.

Den politiske uttalelsen.

Igjen dannet den politiske uttalelsen og debattheftet utgangspunktet for Kartellets sentrale ytringer. Ambisjonene og identitetsmarkørene knyttet til oppfatningene av

Kartellet som en sentral organisasjon og politikktutformer i arbeiderbevegelsen og samfunn ble også videreført.

På representantskapsmøtet i 1989 ble det igjen vedtatt en "Politisk uttalelse" som sterkt fokuserte på den politiske situasjonen og forvaltningspolitikken betydning. På dette møtet ble det også vedtatt en "Uttalelse til NOU 1989:5 En bedre organisert stat". Denne uttalelsen lå senere til grunn for Kartellets høringsuttalelse til innstillingen. Uttalelsene hadde i all hovedsak samsvarende ordlyd, og de samme sentrale menings- og handlingsdimensjoner. I tillegg til dette ble det avholdt et ekstraordinært representantskapsmøte 25. juni 1990. Foruten valg var organisering av statlige virksomheter det eneste tema på dagsorden. Der ble det vedtatt en egen politisk uttalelse om "Organiseringen av statlige virksomheter". Alle disse uttalelsene ble bygget opp omkring tre sentrale handlings- og meningsdimensjoner. For det første negative synspunkt på dannelsen av borgelig trepartiregjering i 1989, høyredreiningen i norsk politikk generelt og forvaltningspolitikken spesielt. Hovedargumentet var at:

"Offentlig sektor er grunnpilaren i velferdssamfunnet. Høyrekreftene har som erklært mål å bygge den ned" (Politisk uttalelse, Representantskapsmøte 1989).

Videre at:

"Representantskapet ser med uro på Regjeringens signaler om løsrivelse av statlige virksomheter. Offentlig sektor og fellesskapsløsninger er en viktig bærebjelke i vårt samfunn. En utskilling og oppstyking av sentrale offentlige virksomheter vil redusere den politiske styringen over viktige samfunnsoppgaver og gi større ulikheter mellom grupper i befolkningen og mellom distrikter. Dette vil endre de tilsattes lønns- og arbeidsvilkår. Representantskapet frykter en svekkelse av vilkårene, bl.a. redusert medbestemmelse og tilsetningstrygghet" (Politisk uttalelse, Representantskapsmøte 1990).

Kartellet ville legge avgjørende vekt på fordelingspolitiske, distriktspolitiske og samfunnsøkonomiske hensyn.

For det andre ytret Kartellet seg også gjennom bruk av positive kvalifiseringer, men koblet til bestemte betingelser:

"Som arbeidstakere i offentlig sektor har vi gått i bresjen i effektiviserings- og moderniseringsarbeidet med det klare siktemål å levere flere og bedre tjenester. Dette er vi innstilt på å fortsette med. Men en forutsetning er at vi får tilført de ressurser som er nødvendig, at rammebetingelsene tilrettelegges, og at vi har trygghet for våre arbeidsplasser" (Politisk uttalelse, Representantskapsmøte 1989).

"Representantskapet ser positivt på endringer om omstillinger i statlige virksomheter, og vil aktivt medvirke i fornyelses- og effektiviseringsarbeidet. Representantskapet mener imidlertid at dette må og kan skje uten at virksomhetene omdannes til selskaper eller stiftelser og privatiseres" (Politisk uttalelse, Representantskapsmøte 1990).

For det tredje at frykten og kritikken kom til uttrykk som sterke direktiver i form av eksplisitte trusler om motstand om ikke betingelsene ble fulgt:

”Representantskapet frykter en slik utvikling og vil sette alle krefter inn på å motarbeide en slik politikk. [...] En slik politikk kan Kartellet ikke godta. [...] Kartellet vil motsette seg et hvert forsøk på å splitte opp og bygge ned offentlig sektor og er villig til å ta i bruk sterke virkemidler for å stanse en slik utvikling” (Protokoll nr 26 fra ordinært representantskapsmøte 1989, s. 16).

”Kartellet vil motsette seg ethvert forsøk på å splitte opp og bygge ned offentlig sektor og er villig til å ta i bruk sterke virkemidler for å stanse en slik utvikling. Representantskapet pålegger derfor styret å følge utviklingen nøye. Representantskapet gir styret fullmakt til å sette i verk tiltak for å vise Statstjenestemannskartellets klare holdning mot en nedbygging og oppsplitting av offentlig sektor og en svekkelse av medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår” (Kartellets beretning 1989 – 1990, s. 23).

Betydningen av at Arbeiderpartiet på nytt inntok regjeringskontorene i 1990, og dermed endret Kartellets handlingskontekst, ble understreket både under Kartellkonferansen 1990 og Kartellets neste ordinære representantskapsmøte i 1992. Under Kartellkonferansen i 1990 var forvaltningspolitikk et sentralt tema. Kartellderens innlegg var knyttet til ”Statens personalpolitikk – nye visjoner?” Et innlegg som stilte mot å få personalpolitikk på dagsorden:

”Både kvantitet og ikke minst kvaliteten på det som skjer i offentlig sektor er avhengig av den menneskelige ressurs. Det burde tilsi at staten som arbeidsgiver skulle drive et aktivt arbeid på denne sektoren for til enhver tid å ha en best mulig personalpolitikk. Det er dessverre ikke tilfellet. Å hevde at staten ikke har noen personalpolitikk er nok i drøyeste laget, men det er all grunn til å hevde at dette er et forsømt område” (Referat Kartellkonferansen 1990, s. 13).

Innlegget var først og fremst en gjennomgang av synspunkter på, og en relativt implisitt kravliste basert på ulike typer av betingelsekonstruksjoner rettet mot det Kartellet oppfattet som sentrale personalpolitiske virkemidler. Blant de sentrale etikettene var tilsetningstrygghet, medbestemmelse, og arbeidsgiverorganisering. Innlegget hadde ingen eksplisitt partipolitisk profil, og det uttalte budskapet ble først og fremst formulert innenfor forhandlingsstaten som referanseramme rettet mot arbeidsgiveren som part. Partsorganiseringens betydning for hovedsammenslutningens politiske rolle ble derimot tematisert:

”Innrettingen av arbeidsgiverfunksjonene vil på sikt gi konsekvenser for innrettingen på arbeidstakersiden. Vi tar for gitt at den nåværende regjering ikke ønsker å svekke fagbevegelsens rolle verken i det samfunnspolitiske bildet eller i forhold til lønns- og personalpolitikken. Da er det viktig at det legges til rette for ordninger som styrker hovedsammenslutningenes rolle. På den måten kan ødeleggende profesjonskamp og dyrking av særinteresser unngås. En enhetlig opptreden både fra arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden er det beste middelet for å bedre de offentlige tilsattes lønns- og arbeidsvilkår for å oppnå vårt felles mål – en enda bedre og sterkere offentlig sektor” (Ibid., s. 17).

Representantskapsmøtet 1992 vedtok en politisk uttalelse som dekket flere tema og problemområder, deriblant arbeidsgiverorganisering, tilknytningsformer, omstilling – effektivisering og St.meld. nr. 35 (1991-92). Uttalelsens sentrale menings- og

handlingsdimensjoner var i samsvar med Kartellets til dels veletablerte argumenter, synspunkter og ytringer. Det ”nye” var at kravet om offentlig arbeidsgiverorganisering eksplisitt ble koblet til et krav om etablering av en egen arbeidsgiverorganisasjon for fristilte statlige virksomheter. I samsvar med høringsuttalelsen knyttet til stortingsmeldingen uttalte også representantskapet at det var tilfreds med de hovedlinjene som ble presentert i stortingsmeldingen, men forutsatt at enkelte spørsmål ble gjenstand for en nærmere behandling og drøfting. Helt sentralt i uttalelsen var Kartellets avsluttende direktiv for hvordan det forvaltningspolitiske arbeidet skulle videreføres og organiseres:

”Representantskapet ser for øvrig behovet for å vurdere offentlig sektors framtid mer helhetlig, hvor også verdimålsettinger og styringsmuligheter inngår.[...] Spørsmål av stor viktighet forutsetter representantskapet blir gjort til gjenstand for et bredt faglig/politisk samarbeid” (Protokoll nr.56 fra ordinært Representantskapsmøte 1992, s. 27-28).

Både innlegget og uttalelsen framstod først og fremst som eksempler på at Kartellets respons etter regjeringsskiftet 1990 endret seg i retning av å være mer neddempet og knyttet til mer tradisjonelle partsforhold. Forhandlingsstaten ble anvendt som den mest passende referanseramme, og partsrollen som den sentrale identitetsmarkør. Kartellet anvendte ansvarlighet og enhetlig opptreden som sentrale etiketter i betydningen aksepterende forpliktelse som sentral handlingsorientering, og kontrasterte dette med det Kartellet oppfattet som enkelte tjenestemannsorganisasjoners profesjonskamp som synonymt med særinteresser.

Over tid ble oppmerksomhet og arbeidsmåter dreid fra den organisasjonsvedtatte politiske uttalelse som identitetsmarkør og handlingsmedium til i større grad å fokusere både saksorienterte utspill og de mer overordnede policyrammene drevet fram av organisasjonens politiske ledelse. Samtidig videreførte representantskapet den politiske uttalelsen som en sentral uttrykksform. Kartellet endret ikke sin grunnleggende identitet knyttet til forestillingen om seg selv som politisk organisasjon og politikkenes innhold og preferanser, men til dels hvordan dette ble etablert, opprettholdt, endret og markert.

Debatt- og argumentasjonshefte.

Betydningen av regjeringen som et avgjørende aspekt ved Kartellets handlingskontekst og rolleoppfatning kom også relativt entydig til uttrykk da Kartellet sammen med kartellforbundene produserte en artikkelsamling, eller et fakta og argumentasjonshefte. I dette heftet forsøkte organisasjonen ”å gi en beskrivelse og analyse av det arbeid som nå

er satt i gang for å endre organiseringen og eierformene for store statlige virksomheter” (Organisering av statlige virksomheter, andre utgave 10.10.90, s. 5). Tre artikler tok for seg de overordnede og prinsipielle aspektene som var felles for hele Kartellet, og fire påfølgende artikler tok for seg status og konsekvenser for pågående omorganiserings- og effektiviseringsarbeid i fire sentrale enkeltetater (NSB, Postverket, Televerket og Statskraft). Etikettene, og de sentrale menings- og handlingsdimensjoner som ble benyttet i de tre innledende og overordnede artiklene viste klart hvilke konfliktdimensjoner som var sentrale for Kartellet.

For det første defineringen av den overordnede ”Kampen om offentlig sektor”, hvem som var hovedfienden, og hva som var hovedproblemet. Underetiketten var ”Syse-regjeringens angrep på offentlig sektor”. Hovedfienden var utpekt, men også kampens mål og ambisjon ble formulert:

”Kampen mot en rasering av offentlig sektor er den viktigste saken i Kartellets og kartellforbundenes felles arbeid i tida framover.

Det er Kartellet og kartellforbundenes oppgave å påvise hva som nå er i ferd med å skje på vår sektor. Vi må vekke opinionen, vi må vekke politikere ute i distriktene. For Syse-regjeringens angrepsstrategi på sentrale statlige virksomheter er ikke så enkel å gjennomskue for alle.

Under honnørordet ’en mer effektiv stat’ kjører den høyredominerte regjering en angrepsstrategi som kan oppsummeres med **’Ta en bit her og en bit der’**. Mens Fremskrittspartiet i sitt mer åpne, utilslørte og vulgære angrep sier ’fullt og helt’ sier Høyre, med mellompartiene **foreløpig** på slep ’stykkevis og delt’. I sum betyr dette et omfattende angrep på offentlig sektor” (alle uthevninger i original) (Ibid., s. 6).

Under etiketten ”Privatisering er målet” konstaterte Kartellet at ”For Høyre er omdanning til selskap kun et skritt på veien til privatisering” (Ibid., s. 7). Videre fremhevet Kartellet også det verdimeslige aspektet ved valg av tilknytningsform:

”Markedskrefter og private investorers fortjenestemuligheter skal komme i stedet for offentlig styring og kontroll. Distriktene og utsatte grupper blir taperne. **Dette er det motsatte av å sette samfunnsinteresser og brukerne i sentrum.** [..]

Valg av tilknytningsform er ikke et teknisk spørsmål. Det er i virkeligheten et grunnleggende verdivalg. [..] Til syvende og sist blir det summen av den bitvise oppsplittingen som nå foretas, som får konsekvenser for hva slags samfunn vi sitter igjen med. [..]

Vi må prøve gjennom saklig argumentasjon å påvise hva som er i ferd med å skje. [..]

Appellen til de som deltar i beslutningsprosessen – og da spesielt til de som sitter i regjeringssposisjon – må ganske enkelt være: Vil dere et samfunn med utjevning, levedyktige distrikter og god utnytting av samfunnets ressurser, så bruk fjellvetsregelen: Snu i tide!” (alle uthevninger i original) (Ibid., s. 7-8).

Under etiketten ”Hva vil Kartellet” viste de til to sentrale uttalelser: uttalelsen om ”Organiseringen av statlige virksomheter” fattet på ekstraordinært representantskapsmøte som referert til over. Dette vedtaket sammen med Kartellets

høringsuttalelse til Hermansen-utvalgets innstilling dannet ”vår felles plattform” (Ibid., s.

7). Kartellet formulerte selv hva som var essensen i disse:

”Vi ønsker ikke alt ved det gamle! Kartellforbundene er innstilt på omstillinger, effektivisering og fornyelse. Men dette både kan og må skje uten endringer i tilknytningsformen i den retning Syse-regjeringen sikter mot. Virksomhetene må bygge videre på forvaltningsbedriftmodellen. Denne modellen vil – fornuftig anvendt og fornuftig videreutviklet – gi den nødvendige kombinasjon av offentlig styring og handlefrihet. Omdanning til A/S eller andre selskapstyper av hele eller deler av virksomhetene er ikke tjenlig” (Ibid., s. 7).

Den andre hovedartikkelen hadde etiketten ”Modernisering og effektivisering. Valg av tilknytningsform”. Hovedinnholdet i artikkelen var en kortfattet gjennomgang av Hermansen-utvalgets innstilling, Syse-regjeringens oppfølging og mer om Kartellets synspunkter på valg av tilknytningsform for de aktuelle etater. Kartellet formulerte følgende problem- og konfliktdimensjon:

”Det hersker stor enighet om behovet for å modernisere, effektivisere og gi økt handlefrihet til statlige virksomhet. **Graden** av omorganisering og fristilling, **fristilling til hva**, er imidlertid sterkt omstridt” (alle uthevninger i original) (Ibid., s. 9).

Kartellet presiserte nok en gang at

”Omstillingsprosessen må fortsette. Men den må og kan fortsette uten at man kvitter seg med bedriftene som **statsbedrifter**” (alle uthevninger i original) (Ibid., s. 12).

Hermansen-utvalgets innstilling ble en viktig referanse for Kartellets argumentasjon:

”Når et høyt faglig kompetent utvalg som Hermansen-utvalget mener det er mulig å gi etatene de fullmakter de trenger innenfor forvaltningsbedriftmodellen må det være opp til de som ivrer for omdanning til A/S å påvise om begrensningene er reelle, eller om omdanningsforslagene snarere er motivert av ideologisk/politiske hensyn” (Ibid., s. 12).

Den tredje sentrale konfliktdimensjonen ble knyttet til ”De tilsattes stilling ved overgang fra forvaltningsbedrift til selskap”. Kartellets syn på konsekvensene av endring av tilknytningsform kom klart til uttrykk:

”Overgang fra en statlig forvaltningsbedrift til en eller annen type selskap vil ha omfattende personalmessige konsekvenser på en rekke områder. På enkelte felter vil endringer innen lov- og avtaleverk være gitt ved overgangen til selskap, på andre felter vil forhandlingsstyrke være avgjørende for hvilke rettigheter man kan få med seg over i den nye modellen.

Det er imidlertid ingen grunn til å ha illusjoner om at det vil være lett å få med seg rettigheter man har som statstjenestemann over i en selskapsmodell. I argumentasjonen om omdanning ligger jo nettopp ønsket om å svekke fagforeningenes innflytelse (jfr. uttalelser fra arbeids- og administrasjonsminister Kristin Clemet) og ønsket om en mer markedsorientert lønns- og personalpolitikk” (Organisering av statlige virksomheter, andre utgave, 10.10.90, s. 13).

I sum var debatheftet for det første en argumentasjonssamling med beskrivende og analyserende hensikter og ambisjoner. Den dominerende handlingsorienteringen bar imidlertid preg av relativt lukkede og rent interesseformidlende kvalifiseringer og

argumenter, men det var også innslag av svake direktiv i betydningen å appellere til saklig argumentasjon. For det andre representerte appellen en respons i spenningsfeltet mellom rene partinteresser og en mer samfunnspolitisk referanseramme. Dette kom til uttrykk ved at Kartellet aksepterte behovet for reformer, men understreket samtidig at forvaltningspolitikken representerte grunnleggende verdivalg, samfunnsinteresser og syn tjenestemannsorganisasjonenes fremtidige rolle og innflytelse.

Tre tekster.

I siste halvdel av 1990-årene produserte Kartellet tre tekster i sammenheng med de to arenaene som hadde særlig forvaltningspolitisk relevans og betydning. Tekstene representerte tre ulike ytringsformer og handlingsorienteringer, selv om de hadde overlappende meningsinnhold. Samtidig indikerte disse tekstene sentrale organisasjonsinterne endringer i Kartellet.

Den første ytringen kom i form av et innlegg fra Kartellederen. Ytringen var den mest markerte i sammenheng med arbeidsgiverorganisering som problemområde, og ble avgitt på Kartellkonferansen i 1994. Opprettelsen av NAVO var blitt en realitet, og dette preget innledningsforedraget som lederen i Kartellet holdt under temaet "Lønns og arbeidsvilkår i fristilte bedrifter". Innledningsforedraget var først og fremst en gjennomgang av enkelte sentrale sider ved partsforholdet til NAVO i etableringsfasen. Kartellet ble fremstilt som en sentral aktør og aktiv pådriver i den aktuelle prosessen. Det avgjørende problemområdet, partsforholdet med NAVO, ble gitt markant og "dramatisk" oppmerksomhet:

"Samordning og felles krefter var som nevnt våre viktigste drivkrefter i arbeidet for etableringen av NAVO. For oss har det derfor hele tiden vært åpenbart at vi må finne et partsforhold som underbygger dette. Overfor NAVO er det derfor vår klare forutsetning at dette skal bygge på hovedsammenslutningene, slik at Kartellet blir eneste LO-part overfor NAVO. [...] Jeg ser små muligheter for noen kompromisser på dette området. Vi har derfor gitt NAVO klar beskjed om at vi kun aksepterer hovedsammenslutningsmodellen og at den skal virke fullt ut. [...] Så kan det naturligvis hevdes at vi ikke har makt til å beslutte dette. Det er selvsagt riktig. Derfor har vi da også gitt NAVO beskjed om at dersom man ikke legger til rette med hovedsammenslutningsmodellen, vil det for framtida ikke være aktuelt for oss å verken etablere eller delta i en ordning med felles forhandlinger slik vi kjenner det fra staten. Jeg er oppmerksom på at det siste jeg sa kan få merkelappen 'trussel'. Jeg vil imidlertid insistere på at merkelappen i stedet påføres 'nyttig klargjøring' " (Referat fra Kartellkonferansen 1994 m/innledningsforedrag som vedlegg).

Den andre ytringen kom til uttrykk som LO Stat's Prinsipp- og handlingsprogram for perioden 1996 – 2000, vedtatt på representantskapsmøte 1996. Fire etiketter og politikkområder ble fremhevet: Velferdsstaten, Den offentlige sektor,

Medbestemmelse og Tariffpolitikk. Det er de tre første som fokuseres i denne sammenheng.

Med utgangspunkt i den første etiketten om "Velferdsstaten" avga Kartellet en prinsipp- og verdierklæring:

"Den grunnleggende ideen med velferdsstaten er trygghet, likeverd og velferd for alle i samfunnet, uavhengig av kjønn, kulturell bakgrunn, status og bosted. Ressursene skal fordeles rettferdig og alle skal sikres mot følgende av arbeidsløshet og sykdom og gis en trygg alderdom" (Protokoll nr.65 fra LO Stat ordinære representantskapsmøte 1996, s. 37).

Med utgangspunkt i den andre etiketten om "Den offentlige sektor" uttrykte Kartellet sine sentrale argumenter langs aksene offentlig-privat/markedet:

"Forutsetningen for å kunne videreføre velferdsstaten er en sterk offentlig sektor som sikrer rettferdig fordeling av godene. [...] Dette forutsetter en sterk offentlig sektor som motvekt mot markedsstyrte tjenester.

[...] I en tid hvor privatisering ofte lanseres som den beste løsningen både for samfunnet og den enkelte borger, er det viktig å øke forståelsen for *at det er nødvendig å beholde en sterk offentlig sektor*. Samfunnet må sikre seg styring over viktige samfunnsoppgaver og ikke overlate dette til markedskreftenes frie spill.

Med utgangspunkt i samme etikett formulerte Kartellet de sentrale betingelsene for suksess gjennom forpliktende og direktivorienterte handlinger:

De tilsatte er den viktigste ressursen. Et motivert personale med god kompetanse, tilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår og som føler trygghet i omstillingsprosesser, er en forutsetning for å lykkes. LO Stat vil arbeide for hensiktsmessige organisasjons- og tilknytningsformer for statlige virksomheter slik at en både ivaretar behovet for samfunnsmessig styring og de tilsattes lønns- og arbeidsvilkår.

Fagbevegelsen må sikres innflytelse over utviklingen. Dette skjer best gjennom en videreutvikling av det *formaliserte* faglig/politiske samarbeidet med DNA. Fagbevegelsen må også være åpen for kontakt med andre partier slik at vi kan sikre oss støtte og gjennomslag for våre saker. *I et slikt samarbeid må fagbevegelsen være pådriver og premissleverandør*" (Ibid, s. 37-38).

Med utgangspunkt i den tredje etiketten om "Medbestemmelse" ytret Kartellet programmets mest absolutte direktiv og betingelseskonstruksjon:

"En forutsetning for vellykket omstilling i offentlig sektor er at arbeidstakerne sikres medbestemmelse gjennom sine tillitsvalgte. Lov og avtaleverket må forbedres" (Ibid., s. 39).

Den tredje ytringen var en politisk uttalelse, og ble også vedtatt på representantskapsmøte 1996. Uttalelsen introduseres med negative kvalifiseringer, og betingelser for omstilling:

"LO-Stat og forbundene er sterkt imot at tjenestene i offentlig sektor styres av markeds-kreftene. En overordnet samfunnsmessig styring er nødvendig for å sikre tilgjengelighet og kvalitet. [...]

LO-Stat ser behovet for omstillinger, men endringene må skje slik at det får samfunnsmessig styring og kontroll. De ansatte må ha trygge tilsetningsforhold og gode lønns- og arbeidsvilkår" (Ibid., s. 40).

Videre var teksten en oppsummering og statusberetning for Kartellets forvaltningspolitiske standpunkter, aktiviteter, og delvis om egen betydning for sentrale løsninger og politiske beslutninger:

”Kostøl-utvalget, som ble nedsatt av LO/DNA, la i mai 1996 fram et enstemmig forslag om å organisere NSB trafikkdel og Postverket som selskaper med hjemmel i særlov. Forslaget tok vare på behovet for politisk styring og kontroll samtidig som det statlige avtalesystem og de ansattes rettigheter videreføres.

LO-Stat ser Kostøl-utvalgets arbeid som et viktig bidrag til debatten omkring fristilling av statlige virksomheter/forretningsvirksomheter. Det er beklagelig at høyresiden i norsk politikk ønsker aksjeselskapsmodellen og privatisering som virkemiddel uten å vurdere konsekvensene av slike forslag for velferdsstaten og samfunnet i overskuelig framtid.

LO-Stat har alltid vært opptatt av statens rolle som arbeidsgiver. Derfor har vi i mange sammenhenger og til ulike tider tatt opp spørsmålet om omorganisering av statens sentrale arbeidsgiverfunksjon.

Gjennom opprettelsen av NAVO har staten fanget opp behovet for å samordne arbeidsgiver-funksjonen for fristilte statlige virksomheter.

Statens arbeidsgiverfunksjon må styrkes og gis større frihet under politisk ledelse og ansvar. Arbeidsgiverorganet må være utøvende innenfor hele området lønn- og arbeidsvilkår. Derfor må også ansvaret for kompetanseutvikling, etterutdanning og Statens Pensjonskasse legges hit.

Den sentrale arbeidsgiverfunksjonen må organiseres som et direktorat med klare og vide fullmakter” (Ibid., s. 40-41).

10.4.2 YS-S

I innledningsforedraget til konferansen i 1989 ble igjen de sentrale elementene i ”fortellingen” om YS-S og organisasjonens sentrale identitetsmarkører formidlet. Foredraget videreførte også fokuset på og markeringen av YS-S som en forhandlingsorganisasjon, og forhandlingsstaten som den sentrale referanserammen for virksomheten i organisasjonen. Innledningsvis i foredraget ble imidlertid konferansens funksjon som debattfora og aktuelle hovedtema fremhevet i større grad enn tidligere. Ett av to hovedtema - ”Hvordan kan vi gjøre staten mer effektiv?” - indikerte dermed at det foregikk en dreining i oppmerksomhet og tematikk.

Igjen var hovedsammenslutningenes posisjon i forhandlingssystemet og arbeidsgiverfunksjonen i offentlig sektor sentrale problemområder, ytret i stor grad langs samme menings- og handlingsdimensjoner. Helt nytt var det at foredraget også reflekterte og formidlet sentrale menings- og handlingselementer fra en tematisk sett lite tarifforientert høringsuttalelse. Høringsuttalelsen gjaldt YS-S sin respons på NOU 1989:5 En bedre organisert stat. Nytt av året var at forberedte pressemeldinger i YS-S sitt sekretariat ble sendt ut i forbindelse med konferansen. Fire av fem

pressemeldinger var relatert til forvaltningspolitiske saker og problemområder. Den første bar etiketten ”Krav til framtidens ledere”.³⁰⁵ Opplæring av ledere i Hovedavtalen var et sentralt krav. I den forbindelse ble YS-S sine synspunkter på betydningen av samarbeid gjentatt og formidlet med utgangspunkt i nevnte høringsuttalelse. De to neste pressemeldingene var ”Krav om vurdering av ansvarsfordeling i offentlig sektor”, og ”Nei fra YS-S til å endre statens stillingshjemmelsystem”.³⁰⁶ Den siste uttalelsen var ”Krav om ny vurdering av statens personalpolitikk”.³⁰⁷ Kravene var rettet mot myndighetenes vilje til å inngå en avtale med hovedsammenslutningene om forvaltningsutvikling, og inngåelse av en rammeavtale om produktivitet for de statlige virksomheter. Det siste hadde vært ytret og formidlet i mange sammenhenger:

”Det er et klart krav fra YS – Seksjon Stat at skal vi delta positivt i det pågående effektiviserings- og moderniseringsarbeidet, så skal dette skje i et nært samarbeide med de tilsattes organisasjoner. Myndighetene må være villig til å stille til disposisjon de nødvendige ressurser, og vi må få avtalefestet hvordan delingen av innsparingsgevinstene skal foretas” (Innledningsforedrag, YS-S konferanse for toppstillitsvalgte 1989, vedlegg 5)

I åpningstalen til representantskapsmøte i 1990 var identitetsforvaltning igjen et viktig aspekt. De samme fortellermessige grepene og identitetsmarkørene ble gjentatt ved å beskrive tallmessige uttrykk for utvikling, sentrale etiketter og prinsipper. YS-S sin hovedaktivitet og selvforståelse ble fortsatt knyttet til rollen som forhandlingsorganisasjon innenfor forhandlingsstaten som referanseramme, men talen uttrykte også en markant endring. I en innledende gjennomgang av kravene til tarifforhandlingene ble de koblet til organisasjonens samfunnspolitiske målsettinger knyttet til bruk av forvaltningspolitiske virkemidler:

”Fra YS-S’ side, var alle disse kravene ment nettopp som virkemidler i fornyelsen av den statlige virksomhet. Det er nå dokumentert at dette syn ikke deles av vår arbeidsgiverpart. Det beklager vi.

For YS-S er det et av de sentrale mål i velferdspolitikken å bedre livs- og levestandarden for de brede befolkningsgrupper, uavhengig av sosial status og bosted.

En fortsatt utbygging av velferdssamfunnet vil være avhengig av at offentlig forvaltning til enhver tid har en hensiktsmessig organisatorisk utforming.

Forvaltningen disponerer over en betydelig andel av samfunnets totale ressurser. Det er viktig at disse forvaltes effektivt slik at befolkningens tillit til forvaltningen ikke svekkes.

Det virker i dag som at det er et ’moteord’ blant politikere og politiske partier å snakke om privatisering og effektivisering av den offentlige sektor. Ofte virker det mer som privatisering for privatiseringens skyld, enn at det ligger noen holdbare og begrunnede vurderinger bak utspillene” (Åpningstale representantskapet 1990, s. 4).

Andre ytringer i talen viste også at YS-S hadde ambisjoner om å sprengte grensene for en snever fortolkning av rollen som forhandlingsorganisasjon, og i større grad vektlegge rollene som politikkpåvirker og politikkutformer i bredere forstand:

”Skal YS-S fortsatt være en demokratisk og innflytelsesrik hovedsammenslutning må de tilsluttede organisasjoner opptre aktivt i utrednings- og beslutningsprosessen. Det vil være av avgjørende betydning at YS-S innehar kompetanse som tilfredsstillende medlemsorganisasjonenes behov, og at vi i fellesskap utvikler kompetanse på spesielle områder som er av betydning for de tilsluttede organisasjoner i forbindelse med det statlige fornyelsesprogram.

Informasjon, markedsføring, skoloring og samarbeide vil være nøkkelford i denne sammenheng” (Ibid., s. 13).

I talens avslutning oppsummeres organisasjonens eget selvbylde:

”[...] med å kunne konstatere at YS og YS- Seksjon Stat er blitt det organisasjonsmessige alternativ i dagens organisasjonssamfunn, som vi ønsket å få til som et felles påvirkningsorgan overfor myndigheter og samfunn” (Ibid., s. 19).

Selv om det fortsatt ville bli ”en prioritert oppgave for YS-S å ivareta de statsansattes økonomiske interesser” (Ibid., s. 15), blant annet ved sitt engasjement i lønnskomiteen av 1988, formidlet talen ytringer knyttet til arbeidsgiverorganisering og en bedre organisert stat langs etablerte menings- og handlingsdimensjoner som fortsatt var sentrale for YS-S. Dette var særlig krav knyttet til bruk av prosedyrer og organiseringen av fornyelsesarbeidet:

”Det er imidlertid vårt klare krav for å delta positivt i det pågående effektiviserings- og moderniseringsarbeidet, at dette foregår i et nært samarbeide med de tilsattes representanter.

Dette er, etter YS – Seksjon Stats vurdering, en klar forutsetning for å kunne oppnå en bedre organisert stat. [...]

Skal partene i statlig sektor lykkes i en felles målsetting, om å få en kvalitativt bedre og mer effektiv statlig virksomhet, er det samtidig avgjørende for resultatet at politiske myndigheter aksepterer de grunnleggende spilleregler for et konstruktivt samarbeid mellom partene, og etterlever disse i praksis” (Ibid., s. 5).

I skjæringspunktet mellom rene økonomiske og andre mer generelle politiske interesser, formidlet talen i tillegg et sterkt framvoksende krav som gjaldt ansatte i offentlig sektor:

”Vi må stille klare krav om at rasjonaliserings- og effektiviseringstiltak ikke må føre til økt arbeidsledighet” (Ibid., s. 17).

I innledningsforedraget til YS-S konferansen 1990 ble hensikten med konferansen i større grad enn tidligere tydeliggjort i retning av et forum for ”å drøfte fremtidsrettede problemstillinger for den offentlige sektor” (s. 1). Selve foredraget endret også karakter fra en relativt detaljert gjennomgang av krav, tilbud og resultat i tariffforhandlinger til større fokus på de politiske rammene for egen aktivitet. De

rammene som særlig ble fokusert i foredraget var ”kravet om en moderne og mer effektiv offentlig sektor”. Programmet for fornyelse av statsforvaltningen ble omtalt, men regjeringens målsetting om bedre service i staten, og best mulig utnyttelse av statens ressurser ble tolket som vedtatt politikk uansett regjering. Dette var etter YS-S sin oppfatning ikke noe nytt, men hadde vært en politisk målsetting for et vedvarende arbeid fra ulike regjeringer over flere år.

I foredraget konstateres det at det akkurat hadde vært et regjeringsskifte i Norge. Deretter formidles meget positive synspunkter og vurderinger av den nye regjeringens politiske signaler på et bredt spekter av områder og saker. Videre ble det lagt stor vekt på å presentere aspekter ved de sammenhengene offentlig sektor inngikk i, og foredraget viste klart at YS-S tok inn over seg betydningen av å ha et syn på offentlig sektors rolle i samfunnsutviklingen.

På bakgrunn av gjennomgangen av sentrale aspekter ved regjeringens forvaltningspolitikk ble tekstens videre makrohandling eksplisitt formulert:

”Hvilke holdninger og standpunkter er vi kommet fram til i YS-S?”
(Innledningsforedrag, YS-S konferansen 1990, s. 5).

Endringen som kom til uttrykk i åpningstalen til representantskapsmøte tidligere i 1990 ble videreført i denne teksten. Dette innebar at formidlingen av egne synspunkter og argumenter tok utgangspunkt i overordnede og samfunnspolitiske verdier og mål. Teksten opprettholdt og gjentok også sentrale menings- og handlingsdimensjoner vedrørende forvaltningspolitikk fra tidligere tekster og uttalelser. YS-S sin vilje og evne til å ta i bruk flere diskursive referanserammer kom også til uttrykk gjennom en videreformidling av en organisasjonsmessig vedtatt liste over sentrale krav og synspunkter:

- ”- At forvaltningen må ha en oppbygging som ikke svekker storting og regjeringens muligheter for styring og ansvar.
- At det blir foretatt en totalgjennomgang av ansvarsfordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner.
- At hensynet til rettssikkerhet blir tillagt avgjørende vekt ved valg av organisasjonsform.
- At fornyelse i offentlig sektor skjer ved tilførsel av nødvendige ressurser.
- At all fornyelse må skje i nært samarbeid med de tilsatte og deres organisasjoner.
- At fornyelsesprogrammene ikke må føre til at tilsattes rettigheter i lov- og avtaleverk forringes.
- At privatisering normalt ikke må inngå som en del av det statlige fornyelsesprogrammet.
- En effektiv offentlig sektor med høyt kompetansenivå for å løse sine oppgaver”
(Ibid., s. 6-7).

To andre presiseringer av betydning var også kommet til. For det første en noe mer samfunnspolitisk begrunnelse for en forpliktelse til å delta aktivt:

”[...] for bl.a. å unngå at oppgavene overføres til private virksomheter, og derved også resulterer i ulik behandling av folk avhengig av posisjon og geografisk plassering” (Ibid., s. 8).

For det andre en meget kritisk kvalifisering kombinert med en implisitt trussel knyttet til samarbeid som betingelse:

”YS-S finner det derfor særdeles beklagelig når vi kan registrere signaler fra både arbeidsgiver og politikere som går ut på å legge 'kjelker i vegen' for dette samarbeidet, samtidig som de ønsker en vesentlig innskrenkelse av tillitsmannsapparatets innflytelse. Det fremmes ønske om mer arbeidsgiverstyring av virksomhetene og en svakere hovedavtale i staten.

”Dette er signaler som vi i YS – Stat vil kjempe imot. I den omstillingsprosessen vi er inne i, og står foran, burde signalene ha vært de motsatte. Det er kun i samarbeide vi kan nå våre mål” (Ibid., s. 9).

Denne politikk-og verdiorienteringen ble videreført i foredraget for YS-S konferansen i 1992. Her fremheves fornyelse og omstilling i offentlig sektor, ved siden av inntektspolitikk og medbestemmelse som de prioriterte arbeidsfelt. Dette foredraget bidro imidlertid også til at et nytt interessefelt ble definert og ytret.

Fra tidligere hadde YS-S formulert et krav om at rasjonaliserings- og effektiviseringstiltak i den statlige virksomhet ikke skulle føre til økt arbeidsledighet. I innledningsforedraget til YS-S konferansen i 1992 ble dette kravet nå ytret med full tyngde, nært koblet til et sammensatt forsvar av offentlig sektor:

”Staten har i dag ansvaret for store og sentrale fellesoppgaver. Det er YS – Stats syn at det skal den fortsatt ha. Det er derfor av vesentlig betydning at vi har en slagkraftig statlig sektor. En sektor som er i stand til å løse de oppgaver samfunnet har pålagt oss.

I forbindelse med dagens vanskelige sysselsettingssituasjon, må vi i YS-S arbeide for en sterkere statlig sektor. Det er viktig at samfunnet – og de politiske partier – blir klar over at en sterk offentlig sektor også vil bidra til å forbedre sysselsettingssituasjonen. Her mener vi i YS-S at Regjeringen ikke har vært aktiv nok – og heller ikke sitt ansvar bevisst” (Innledningsfordrag, YS-S konferansen 1992, s. 4).

Et meget sentralt poeng i foredraget var henvisningen til at det ved inngåelsen av det årets hovedtariffavtale ble inntatt et eget punkt om omstilling under trygghet, samtidig som regjeringen hadde avgitt en egen intensjonserklæring om ”Omstilling under trygghet”. I foredraget ble dermed YS-S sitt generelle politiske engasjement, og rollen som samfunnspolitisk aktør ”hjemlet” i tariffavtalen:

”Vår Hovedtariffavtale er i år dermed ikke bare en ren 'tradisjonell tariffavtale', men også en avtale om 'samfunnspolitikk' ” (Ibid., s. 7).

Foredragets sentrale makrohandling ble knyttet til dette interessefeltet, og kom til uttrykk i en omfattende kravliste i tekstens avslutning. Kravene var varianter over samme tema, men ble oppsummert med følgende:

”Det er YS-S’ krav at Regjeringen står fast på den intensjonserklæring som ble gitt i vår, og som slår fast at det er et hovedmål å få til en utvikling mot full sysselsetting – og at arbeidsledigheten er den største trussel mot det samfunn Regjeringen og YS – Stat ønsker å skape” (Ibid., s. 16).

En markant nyvinning var at konferansen i 1992 resulterte i fire korte separate og kravlignende uttalelser. De første uttalelsene som noen gang var blitt avgitt fra denne årlige YS-S konferansen. To av uttalelsene var direkte knyttet til omstilling under trygghet. Den første uttalelsen viste at YS-S brukte dette som en anledning til å konstruere en samlende ramme for egne aktiviteter, meninger og roller:

”Sysselsettingsutvalget inviterer partene i arbeidslivet til et gjensidig forpliktende samarbeid for å redusere arbeidsledigheten. YS-S ser utvalgets innstilling i sammenheng med omstillingsarbeidet som pågår i staten. For å støtte innstillingen, forutsetter YS-S at Regjeringen aktivt følger opp intensjonserklæringen om omstilling under trygghet, slik at ingen blir sagt opp og at sysselsettingen totalt sett blir opprettholdt i staten.

YS-S er villig til å vise moderasjon i kommende lønnsoppgjør under forutsetning av at man får et samarbeid som forplikter alle parter i arbeidslivet.

Det er YS-S’ vurdering at den ’samfunnskontrakt’ som avtales skal inneholde en kjøpekraftsøkning for arbeidstakerne” (Uttalelse YS-S konferansen 1992, vedlegg A).

Den andre uttalelsen lød slik:

”Omstillinger i staten må ikke gi økt ledighet. Dette er YS-S’ klare budskap til Regjering og Storting. YS-S har gitt sin tilslutning til fornyelse og omstilling i staten, men det må skje uten at statlige arbeidsplasser går tapt. Staten skal ivareta viktige samfunnsoppgaver på en rekke felter som i dag mangler betydelig arbeidskraft. I et samfunn som for tiden preges av stor sosial uro og problemer, er det viktig å ha en stat som er i stand til å påta seg slike oppgaver” (Ibid., vedlegg B)

Det fortellergrepet, bruk av referanserammer og sentrale etiketter, og menings- og handlingsdimensjoner som ble anvendt og utformet over tid ble i siste halvdel av 1990-tallet en stabil plattform for de tekstene som ble produsert for og formidlet på representantskapsmøter og konferanser i YS-S.³⁰⁸ Forvaltningspolitikken hadde etablert seg som ett av tre sentrale konstituerende politikk- og aktivitetsområder i organisasjonen slik dette ble formidlet i tekstene. Tekstene befestet organisasjonens (nye) selvbilde, og fortellingene om YS-S som en aktiv organisasjon på mange områder som resulterte i både seier og tap. Vektleggingen og oppfatningen av YS-S som noe mer enn en forhandlingsorganisasjon ble dermed tydeligere i tekstenes fortellinger om, og avrapportering av, egne aktiviteter. I denne sammenhengen ble

skolering og opplæring tillagt betydning, og det ble blant annet vist til at organisasjonen hadde arbeidet mer med samfunnskunnskap, omstillingsarbeids og omstillingsledelse, samt påvirkning og lobbying. Når det var aktuelt ble også konkrete aktiviteter listet opp som eksempler på at påvirkning var blitt mye viktigere. Stortinget ble i økende grad referert til som arenaen for påvirkning.

I store deler av perioden var imidlertid "Omstilling under trygghet" det overordnede tema og problemområde for egen aktivitet og meningsskapning, eller "mottoet" som YS-S formulerte det. Denne etiketten ble dessuten gjenstand for omfattende drøftinger og fortolkninger, både som eget interessefelt og som utgangspunkt for mer prinsipielle og verdiorienterte holdninger og synspunkter.

Koblingen mellom positive kvalifiseringer og forpliktelser på den ene side og direktivorienterte betingelseskonstruksjoner på den andre siden ble opprettholdt. Enkelte kjerneformuleringer og konstante makrohandlinger ble formulert:

"I YS-S er vi i dag – og ønsker i framtiden å være – positive til det arbeidet som pågår for å få til en bedre service i staten. Samtidig anbefaler vi våre tillitsvalgte – og våre medlemmer – å arbeide for å få til en best mulig utnyttelse av statens ressurser.

Men dette er under to klare forutsetninger:

For det første skal effektiviserings- og moderniseringsarbeidet finne sted i samarbeid med de tilsattes representanter. For det andre skal ikke dette arbeidet ha som mål å redusere antallet ansatte. [...] Det er YS-S' syn at oppsigelser er et uegnet virkemiddel i det omstillingsarbeidet vi er inne i" (Åpningstale, representantskapsmøte YS-S 1993, s. 3-4)

Senere ble dette også ytret som absolutt motstand:

"Fra YS-S vil Regjeringen aldri få støtte for at oppsigelse av arbeidstakere skal bli et egnet virkemiddel i en omstillingsprosess. Det vil vi bekjempe med alle midler" (Innledningsforedrag, YS-S konferanse 1995, s. 2).

Det ble dessuten ytret mange direktiv knyttet til iverksettingen av de sentrale retningslinjene for omstilling i statlig sektor, rettet mot både fagstatsråder og virksomhetsledelser. Forsvaret av velferdsstaten ble også klart definert på dette tidspunktet:

"Det er vårt klare standpunkt at velferden aldri kan privatiseres. Staten må ta et klart ansvar for velferdsstaten. [...] Fra YS-S side vil vi imidlertid alt nå si klart ifra om at velferdsstaten ikke kan, eller skal, nedbygges. Derfor må vi benytte anledningen til å se på områder der vår velferdsstat og sosiale sikkerhet ikke fungerer godt nok" (Ibid., s. 12).

Et annet sentralt utviklingstrekk var bruken av uttalelser. I forbindelse med representantskapsmøte i 1993 ble det gitt en uttalelse med etiketten "Sysselsetting og omstilling i statlig sektor". Den fulgte opp periodens mest sentrale tema, og etterlyste en samlet plan som viste statens reelle behov for arbeidskraft i årene som kom. Presiseringen av hva en slik plan måtte legge til grunn fremstod som en kravliste:

- ”- at sysselsettingen i staten skal opprettholdes på minimum dagen nivå
- at omstilling ikke må redusere servicen til publikum, og at rettssikkerheten ikke blir svekket
- at virksomheter som er under oppbygging eller som regelmessig benytter sine tilsatte til overtidarbeid, skal tilføres personell fra virksomheter som er under oppbygging
- videre vil YS-S kreve at der hvor staten ikke kan overføre personell, må de sosiale og økonomiske konsekvenser ivaretas. YS-S viser til retningslinjene for omstilling under trygghet” (Uttalelse representantskapet 1993).

Etter YS-S konferansen i 1995 ble det avgitt en uttalelse med etiketten ”Omstilling med firkanter og personellreduksjoner”. YS-S formidlet en vurdering av omstillingsarbeidet i staten som i sum hadde det budskap at omstillingsprosessene ofte ikke ga tid og rom for medbestemmelse og gjennomgang til å endre rutiner og arbeidsordninger. Tekstens direktiv var at regjeringen, departementer og virksomhetsledere måtte gi signaler om at dette skulle bli en naturlig del av arbeidet.

I sum bekreftet YS-S gjennom ytringene i forbindelse med representantskapsmøter og konferanser at en lang linje i organisasjonens historie var å fokusere på den etablerte partsorganiserings plass og legitimitet. En gjenganger på alle arenaene og kanalene for institusjonelt prat var arbeidsgiverorganisering og partsorganiseringen mer generelt.

Kravet var en overordnet og sentral handlingsorientering som gikk igjen. To typer krav var gjennomgående for hele perioden. For det første ble ofte kravene formulert som, eller knyttet til, relativt sterke betingelseskonstruksjoner og direktiv rettet mot nødvendigheten av samarbeid og bruk av bestemte prosedyrer. For det andre den eksplisitte koblingen mellom reformer og økt arbeidsledighet. Igjen en betingelse og direktiv om at dette ikke måtte skje.

Tekstene bidrar også til å dokumentere et annet sentralt utviklingstrekk. YS-S går over fra å bare markere tradisjonelle forhandlingspolitiske saker som forhandlingsorganisasjon til også å formulere mer samfunnspolitiske ytringer. YS-S ble over tid mer eksplisitt i sitt forsvar av velferdssamfunnet både ideologisk og verdimeslig. Organisasjonen uttrykte blant annet en stor skepsis til privatisering. YS-S begynte også å kommentere betydningen av hvem som satt i regjeringsposisjon, og tok aktivt stilling til regjeringens signaler og politikk. Direkte påvirkning og lobbyvirksomhet ble fremhevet som viktigere, ikke minst i forhold til Stortinget.

YS-S var aktivt kritiske til deler av forvaltningspolitikken, for eksempel privatisering. Organisasjonen tok i bruk betingelseskonstruksjoner i form av svake direktiver, men også implisitte trusler om aktiv motstand. Begrunnelsene for disse handlingsorienteringene var i tråd med endringen mot et bredere inntak til egne standpunkt. YS-S formulerte blant annet en prinsipiell kravliste som var et speilbilde av synet på staten som ivaretager av kryssende hensyn og mål. YS-S fremmet sammensatte og multifunksjonelle krav.

Hele dette utviklingsbilde kom til uttrykk i sin fulle bredde når etiketten ”Omstilling under trygghet” også kom til å prege disse arenaene utover på 1990-tallet. Trygghet kom til å bli et eget interessefelt, og ble i ytringene koblet til både tradisjonelle lønns- og arbeidsvilkår, men også til normative spørsmål og verdier. Ytringene på feltet var også kjennetegnet av en handlingsorientering som preget YS-S i mange sammenhenger på 1990-tallet, positive kvalifiseringer og forpliktelser betinget av bestemte og sterke direktiver. Mangel på trygghet i omstillingssammenheng var det YS-S mest eksplisitt formulerte en trussel om absolutt motstand for å motvirke.

Organisasjonens institusjonelle prat utover på 1990-tallet var i stor grad preget av denne endringen i det fortellermessige og handlingsorienterte grepet. Det innebar større bredde i bruk av referanserammer, mer eksplisitt verdiorientering, og repetisjon av positive kvalifiseringer koblet opp mot enkelte sentrale sterke direktiv. Forvaltningspolitikken hadde på dette tidspunktet nedfelt seg som et tydelig politikkområde og interessefelt både i YS-S sin organisatoriske og meningsskapende virksomhet.

10.5 Offentlig forvaltningspolitikk: en epilog

Hensikten med denne kapitteldelen er tredelt. For det første å følge opp noe nærmere den offentlige forvaltningspolitikken ut over på 1990-tallet. For det andre å følge opp noen sentrale dimensjoner i diskursen ut over på 2000-tallet slik de ulike regjeringene uttrykte dette. Dette punktet går dermed ut over den tidsmessige avgrensningen for analysen av hovedsammenslutningenes respons og institusjonelle prat i del III. For det tredje innebærer dette at jeg senere vil kunne foreta en enkel sammenlikning mellom hovedsammenslutningenes respons og de lange linjene i diskursen.

10.5.1 Forvaltningspolitiske redegjørelser og senere programmer.

Fra siste halvdel av 1990-tallet og framover har det kommet forvaltningspolitiske redegjørelser, programmer, beslutninger og praksis som har medført et stabilt og over tid rutinisert fokus på betydningen av forvaltningspolitikk.³⁰⁹ Vekslede regjeringer har forsøkt å tilpasse seg til nye forvaltningspolitiske trender og forestillinger i utlandet, samtidig som det har blitt tatt hensyn til norske kulturelle tradisjoner for reformarbeid i forvaltningen i praksis (Christensen & Lægneid 2001).

Den mest markante endringen fra første halvdel av 1990-tallet var synet på reformbehov og reformtempo. Et sentralt spørsmål var fortsatt: "Hvordan kan vi gi offentlige virksomheter tilstrekkelig handlefrihet uten at dette bryter med de styringsbehov vi fortsatt har" (Forvaltningspolitisk redegjørelse 1994, s. 5). Svaret på dette var blant annet etableringen av statsforetak som tilknytningsform. Evne og vilje til å reformere i retning av større handlefrihet var basert på at behovet var økt. Ikke minst blant de tre store samferdselsbedriftene fordi "vi opplever en rask utvikling med økende konkurranse på områder hvor disse bedriftene tidligere har hatt monopol" (Ibid., s. 6). I tillegg kom at Arbeiderpartiet vektla en god arbeidsgiverpolitikk, og at arbeidsgiversammenslutningen NAVO var på plass. Statens rolle som reguleringsmyndighet ble sterkt understreket, men overgangen fra direkte instruksjon av statsetater til eierstyring og reguleringer var ikke et ønske om å redusere offentlig samfunnsstyring, men snarere et forsøk på å beholde en effektiv politisk styring. Regjeringen Brundtland understreket også at det hadde vært viktig å håndtere omstilling og fristilling uten bruk av oppsigelser. Noe som også kjennetegnet denne regjeringens forvaltningspolitikk var det sterke fokuset på (mål- og) resultatstyring, særlig gjennom innføringen av et nytt økonomireglement.

Spenningen mellom ulike hensyn var fortsatt en underliggende problemstilling, men under Regjeringen Jagland (Ap, oktober 1996 – oktober 1997) ble de primære målene i forvaltningspolitikken knyttet til en målrettet og kostnadseffektiv forvaltning og at hensynet til brukerne skulle vektlegges. Offentlige servicekontorer, informasjonspolitikk og informasjonsteknologi var viktige elementer i dette.

Når Arbeiderpartiet kom tilbake i regjeringsposisjon i mars 2000 var det igjen tid for de store programmer. Denne gangen også i form av en handlingsplan for fornyelse av offentlig sektor med etiketten "Skritt på veien".³¹⁰ Den politiske målsettingen og ambisjonen var å sikre betingelsene for og oppslutningen om en sterk

og velfungerende velferdsstat. Velferdsstaten var avgjørende for at Arbeiderpartiet nådde sine politiske mål. Mål som i prinsippet ga staten ansvaret for et bredt sett av mange og til dels kryssende hensyn. Velferdsstaten skulle være garantisten for demokratiske avveininger og prioriteringer mellom ulike behov og interesser, sikre befolkningen viktige tjenester uavhengig av betalingsevne, og garantere rettssikkerheten i samfunnet. Den forvaltningspolitiske agendaen var først og fremst knyttet til å utforme en styringsorientert, men pragmatisk politikk for å bevare fellesskapsløsningene og statens tillit og legitimitet i befolkningen.

Ambisjonen var å gjennomføre ”det største omstillingsprosjektet noensinne i offentlig sektor”.³¹¹ De spesifikke forvaltningspolitiske målene ble en prioritert avgrensning i forhold til det prinsipielle utgangspunktet; en velfungerende velferdsstat som ivaretok befolkningens (brukernes) behov og samfunnsøkonomiske hensyn. Arbeiderpartiet søkte også å ivareta spenningen mellom individ og fellesskap på en effektiv måte. Argumentet var at økt brukerorientering ville bidra til å bevare fellesskapsløsningene, samtidig med at velferdstilbudet tok hensyn til hva brukerne hadde behov for. Når disse mer verdiorienterte og prinsipielle rammene var definert ble tekstenes språkbruk mer entydig preget av effektivitetsargumentasjon og en marked- og managementorientert referanseramme.

At Arbeiderpartiet og Regjeringen Stoltenberg brukte flere referanserammer kom også fram i synet på organiseringen av fornyelsesarbeidet. Både for hvilke fremgangsmåter som skulle stå sentralt, og hvem som hadde ansvaret. Bruken av mål- og resultatstyring var for eksempel sentralt, både i forvaltningspolitikken generelt, og i gjennomføringen av den forvaltningspolitiske handlingsplanen spesielt. Deltakelse og medvirkning var viktig, og brukermedvirkning ble oppfattet meget bredt. Det kunne være ulike bruker- og interesseorganisasjoner, andre frivillige organisasjoner, aktuelle fagmiljø, og innspill og dialog med den enkelte borger. De organisasjoner, sektorer og aktører som ble spesielt nevnt utover dette var tjenestemannsorganisasjonene, departementene og kommunene/kommunesektoren.

I sum domineres Arbeiderpartiets forvaltningspolitikk inn i det nye årtusen av styringsambisjoner som pragmatisk hentet inspirasjon fra ulike referanserammer for og forestillinger om statsstyre. Forestillingen om velferdsstaten som et politisk-demokratisk prosjekt opprettholdes og forsvares, men for å fremme forvaltningspolitikkenes legitimitetsskapende målsettinger vektlegges sentrale etiketter og elementer fra marked- og managementstaten som fortolknings- og

referanseramme. Arbeiderpartiet vektla styringsbegrunnelser, også når det gjaldt valg av bestemte typer organisasjonsformer, til aktivt eierskap og regulering. Det fokuseres på fellesskapsløsninger kontra rene private og markedsbaserte, men fellesskapsløsninger kunne etter Ap sin oppfatning konkurranseutsettes og måtte effektiviseres. Et sentralt poeng var en vid definisjon av brukere, blant annet knyttet til oppfatninger av det sivile samfunns rolle i politiske prosesser. Dette innebar også at tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse ble oppfattet som legitim og viktig.

Den første Regjeringen Bondevik (nov.1997 – mars 2000) satte sitt stempel på den forvaltningspolitiske arven fra tidligere med sitt fokus på en multifunksjonell stat, men med særlig vektlegging av brukerorientering, brukerdemokrati og offentlig service. På den ene side forsøkte denne regjeringen å ivareta verdier og hensyn i spenningen mellom referanserammene for den politisk-demokratiske staten og markeds- og managementstaten. I flere sentrale tekster ble det anlagt et politisk-demokratisk perspektiv på forvaltningspolitikken³¹², men i en bestemt betydning. Det var demokrati som brukermedvirkning som stod i fokus. Knyttet til en ambisjon om økt innsyn i forvaltningen. På den andre side var denne regjeringens forvaltningspolitikk trygt på innsiden av en markeds- og managementpreget referanseramme. Serviceerklæringer, konkurranseutsetting og forenkling var sentrale etiketter og virkemidler.

Regjeringen Bondevik la an et perspektiv på demokrati som i stor grad samsvarte med (forutsetningene for) individorienteringen i forestillingen om markeds- og managementstaten. Regjeringen hadde imidlertid som utgangspunkt at brukerne skulle være aktivt deltakende borgere, og ikke bare kunder og klienter. Borgere som skulle kunne delta i sentrale beslutningsprosesser. Regjeringen la stor vekt på individets plass, og hadde større innslag av å fokus på betydningen av brukeraggregerte preferanser som demokratiets sentrale anliggende kontra det fellesskapsorienterte og integrerende perspektivet som for eksempel Stoltenbergregjeringen i større grad viste til (jfr. Olsen 1990).

Serviceerklæringer var sterkt prioritert blant annet gjennom et brev fra AAD statsråden hvor departementene anmodes om å prioritere arbeidet med slike erklæringer.³¹³ Regjeringen formulerte også en egen erklæring som fikk form av en slags overordnet kontrakt mellom regjeringen og forvaltningen på den ene side og brukerne på den andre. Når Regjeringen Bondevik (I) lanserte det forvaltningspolitiske programmet "Et enklere Norge" var hensikten om å fremme

brukerrelaterte holdninger og forenklinger i forvaltningen helt sentrale. Det mest konkrete var imidlertid knyttet til de omtalte serviceerklæringene, men dette arbeidet ble igjen tillagt stor betydning. Dette kom ikke minst fram ved at programmet ble organisert gjennom en egen styringsgruppe med statsministeren som leder.

Regjeringen profilerte seg ikke på de to sentrale konfliktområdene og ideologitunge dimensjonene privatisering og nedbygging av tjenestemannsorganisasjonenes integrerte og til dels rettighetsbaserte deltakelse. Regjeringen argumenterte ikke sterkt mot privatisering, men forsøkte å holde igjen mot ren privatisering ved å argumentere sterkt for bruk av konkurranseutsetting.³¹⁴ Et avgjørende utgangspunkt var at synet på reformbehovet var mer dramatisk enn det St.meld. nr. 35 (1991-92) ga uttrykk for, og at perspektivet var mer deterministisk og reaktivt. Regjeringen bare konstaterte utviklingen mot ytterligere fristilling, og tok ikke stilling utover å betrakte ytre drivkrefter som det sentrale. Overgangen til nye tilknytningsformer, der muligheten for direkte styring var blitt mindre, ble knyttet til tre forhold: At borgerne var blitt langt mer ressurssterke og krevende enn tidligere. At kunnskap og intelligens om fornyelse og endring ikke ligger i fortid, men i framtid. Forvaltningen måtte ikke komme i den situasjonen at morgendagens problemer ble møtt med dagens løsninger. For det tredje at økt internasjonalisering av både kapital, vareflyt og informasjon ville sette nasjonalstaten, dens verdigrunnlag, legitimitet og forvaltning under press. Denne utviklingen kom altså etter regjeringens syn til uttrykk gjennom økt fristilling av offentlig sektor, økt privatisering og konkurranseutsetting, og sterkere vektlegging av effektivitet og markedsmekanismer. Dette var en utvikling ”vi bare (kan) påvirke gjennom å ta aktiv del i utviklingen, blant annet gjennom utforming av virkemidler”.³¹⁵ Regjeringen uttrykte igjen et syn på samfunnsstyringen hvor staten ikke skulle være den ene sentrale utformer, men i like stor grad la seg bli utformet.

Staten behøvde heller ikke nødvendigvis eie, og for å bedre kvaliteten av eierskapet ville det etter regjeringens mening være en utfordring å supplere med private eiere. Staten som eier skulle utfordres av en forestilling om at staten skulle konkurrere med seg selv og andre ved blant annet å skille mellom bestillerrollen og produsentrollen, og vektleggingen av statens rolle som kontrollør og tilsynsmyndighet skulle skjerpes og rendyrkes (Christensen & Lægveid 2004a).

Samarbeid med, og deltakelse fra tjenestemannsorganisasjoner, var ikke et tema som ble flagget aktivt, men heller ikke noe som ble ytret som problematisk og uønsket i

samsvar med NPM inspirerte ideer. Temaene var først og fremst fremme i regjeringens bevissthet og ytringer i sammenheng med invitasjoner om å si noe om dette. Temaene var for eksempel ikke synlig prioritert i Regjeringen Bondeviks forvaltningspolitiske program.³¹⁶

I januar 2002 kom Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman (H) til Stortinget med en redegjørelse i form av et nytt moderniseringsprogram med tittelen "Fra ord til handling".³¹⁷ Ved framleggingen understreket statsråden nødvendigheten av delegering og desentralisering.³¹⁸ Tjenesteproduksjonen og jobben ble utført i enkeltsektorer, etater og kommuner, og regjeringens oppgave var å etablere rammene for dette. Helt sentralt var å ta tak i det statsråden oppfattet som de grunnleggende problemene knyttet til lover og reguleringsordninger, eller de rammene som regjeringen skulle definere og reformere. Forskjellene i arbeidsvilkår mellom offentlig og privat sektor skulle reduseres, tjenestemannsloven revurderes, og offentlige og private pensjonsordninger harmoniseres. Reformene i og utviklingen mot mer fleksible ansettelses- og arbeidsvilkår for offentlig ansatte skulle skje "I samarbeid med organisasjonene".³¹⁹ Foruten dette store reformgrepet var det to andre bærende reformdimensjoner som begge fokuserte på individet som bruker. For det første var målet et enklere og ryddigere samfunn med et tjenestetilbud tilpasset den enkelte, og for det andre skulle (valg)frihet prege offentlig sektor. For å få til dette var det blant annet viktig med klarere og til dels mer uavhengige roller i forvaltningen, at pengene fulgte brukeren, mer effektivitet, og større innslag av private tilbud. Budskapet var at det nå skulle gjøres noe. Moderniseringsprogrammet var det første i sitt slag som brukte tittelen som et eksplisitt handlingsetikett. Det er imidlertid vært å merke seg at "Fra ord til handling" sies og handles med nettopp – ord.

10.5.2 Samarbeid: videreføring og ideologisk slagmark

Skal vi tro media hadde Statsminister Bondevik allerede forholdt seg til det etablerte samarbeidsregimet, men da særlig til hovedorganisasjonene, i sin første periode som statsminister. Ett oppslag var at "Kjell Magne Bondevik svarer et rungende ja til Yngve Hågensens invitasjon til samarbeid".³²⁰ I media ble det også påstått at samarbeidet med LO var særlig sentralt. Under overskriften "Lærere og sykepleiere skviset" kom det frem at:

"Bak ryggen på de andre organisasjonene møttes statsminister Kjell Magne Bondevik og LO-leder Yngve Hågensen i hemmelighet i forrige uke.

Rammene for årets (2000) lønnsoppgjør ble ikke avtalt i gårsdagens møte i Regjeringens kontaktutvalg.

Dette står i skarp kontrast til Bondeviks uttalte ønske om å trekke med alle partene i et bredt lønnsamarbeid. Det har vært regjeringens mål å bryte LOs maktmonopol” (VG Nett 5.2.2000).³²¹

I sin andre periode som statsminister fortsatte Bondevik å understreket betydningen av dette samarbeidet, men uttalte også at ”samarbeid betyr ikke at organisasjonene skal diktere regjeringen”.³²² I omtaler av Statsministeren ble viljen til samarbeid understreket:

”Statsminister Kjell Magne Bondevik legger stor vekt på at Regjeringen skal ha et godt forhold til organisasjonene. Han er mannen bak flere store samarbeidsprosjekter, som sysselsettingsutvalget og Arntsen-utvalget. For ett år siden fikk han også partene inn i et utvalg som la til rette for en dempet lønnsvekst” (www.aftenposten.no, 22.10.2003).³²³

I 2004 understreket både statsminister Bondevik og LO leder Gerd Liv Valla betydningen av samarbeidet mellom regjeringen og hovedorganisasjonene/hovedsammenslutningene. Tross mye uro og mange konfrontasjoner med organisasjonene i løpet av sin statsrådtid, var også nettopp betydningen av, og samarbeidet med organisasjonene noe Victor D. Norman understreket i et intervju ved sin avgang.³²⁴ Politisk samhandling, også i form av mer direkte faglig-politisk samarbeid med Regjeringen Bondevik, fremstod slik som en form for samarbeid som ble videreført uavhengig av regjering, om enn i ulikt omfang og betydning for aktuelle sakers utfall i forhold til andre regjeringer.

På den annen side ville ikke Regjeringen Bondevik (II) samarbeide innenfor rammer som organisasjonene fant rimelige og akseptable. Regjeringen tok i bruk etablerte deltakelses- og samarbeidsformer, som for eksempel utvalg, men vektla samtidig regjeringens ensidige styringsrett i slike sammenhenger. Dette kom til syne i flere saker inn mot midten av 2000-tallet. I tillegg til ekskluderingen av tjenestemannsorganisasjonene fra tilsynsmeldingen (jfr.kap.5) kom det høsten 2003 til flere og relativt intense konfrontasjoner. Spørsmålet om midlertidige ansettelse i det regjeringsnedsatte arbeidslivslovutvalget var kanskje det som skapte størst strid.³²⁵

Hva var så regjeringens motiver? To forklaringer kunne oppfattes som blant de mest utbredte. Den første fra Dagbladet under tittelen ”Derfor kjører Norman knallhardt mot fagbevegelsen”:

”Regjeringen vil frata fagbevegelsen makt, og arbeidsminister Victor D. Norman er regjeringens fagforeningsknuser.

-Regjeringen mener at organisasjonene skal ha litt mindre å si og at regjeringen og

Stortinget skal ha litt mer å si, forklarer han” (Dagbladet.no 21.10.2003)³²⁶

Det ble imidlertid antydnet overfor media (VG) at Bondevik ikke ville konfrontere LO uten å ha en klar plan for hvordan samarbeidet kunne komme i normal gjenge igjen.³²⁷

Fremgangsmåten skapte undringer blant involverte aktører:

”Den norske lønnsmodellen gir konkurransefortrinn for Norge. At man ikke da er vår for dette samarbeidet, undrer meg voldsomt, sier Bjørgen.

-Tror du Regjeringen har planlagt eller snublet inn i denne konflikten?

-Jeg tror de ville kjøre saken og ta en konfrontasjon. Men jeg tror de har snublet fordi de ikke har sett de totale konsekvensene, sier YS-leder Bjørgen” (Aftenposten.no 23.10.2003).³²⁸

I forlengelsen av dette vil det være av interesse å få et inntrykk av hva statsrådene som har hatt ansvaret for forvaltningspolitikken i perioden fra 2001, Victor D. Norman, og Morten A. Meyer, selv har skrevet eller uttalt om fagforeninger og tjenestemannsorganisasjoner i andre sammenhenger.

Felles for disse statsrådene var at de oppfattet tjenestemannsorganisasjonene som ”motkrefter”. Det var en oppfatning som blant annet ble ytret i et tidsskrift fra NHO med ”Norske bremseklosser” som tema.³²⁹ For Norman var utgangspunktet at det også i Norge var velgeretterspørsel etter reformer, og at det var politiske mulig å få dem vedtatt. Forklaringen på hvorfor Norge hadde rykket bakover i reformkøen var å finne på tilbudssiden ”og blant de organiserte kreftene og motkreftene som styrer støysenderne mellom velgere og politikere. De viktigste av disse er de store organisasjonene”.³³⁰ Videre om organisasjonene og reformer uttrykte Norman at

”Med vår partistruktur har interesseorganisasjonene derfor en nøkkelposisjon som pådrivere for, eller drivankere i, reformprosessene. Når vi ikke lenger er reformpionerer, tror jeg mye av forklaringen ligger i at de organisasjonene som kunne ha vært pådrivere, har prioritert kortsiktige, taktiske seire fremfor reformer.

Av organisasjonene står LO i en særstilling. LO har tradisjonelt vært en pådriver for viktige reformer i Norge” (Horisont nr.3/2004, s. 27).

Han oppfattet det ikke som overraskende at organisasjonene ikke var sterke pådrivere for reformer som syntes å svekke de ansattes rettigheter og åpne for et mindre regulert og mer konkurransedrevet samfunn. Et sentralt argument var imidlertid at

organisasjonenes reformaversjon i tillegg gjaldt for reformer som Norman mente var avgjørende for å

”[...] redde de sentrale velferdselementene i sykelønnsordningen, i pensjonssystemet, i arbeidsmiljøloven og i rettigheter for offentlige ansatte” (Ibid.).

LO hadde etter Norman sin mening lagt seg på en ren bevaringslinje, og

”[...] den proaktive fagbevegelsen er i ferd med å bli reaktiv [...] Vi trenger en sterk og reformvennlig fagbevegelse i Norge, og det får vi ikke om LO abdiserer” (Ibid.).

I et intervju med statsråd Meyer i det samme tidsskriftet fra NHO uttalte han seg om organisasjonene, og deres rolle.³³¹ Det var særlig LO-systemet, og lederne i henholdsvis LO Stat (Morten Øye), Fagforbundet (Jan Davidsen) og LO (Gerd-Liv Valla) han knyttet til mobiliseringen av motkrefter. På spørsmål om hvem som var de største bremseklossene svarte han at

”Jeg har ikke til hensikt å utfordre ansatte i offentlig sektor unødvendig. Men jeg tar de konfrontasjonene som er nødvendige for å få gjennomført endringene. Den sentrale ledelsen i fagbevegelsen, som forsvarer dagens system, kan stå i veien for de endringene som skal sikre velferden på litt lengre sikt. [...] Min oppgave som moderniseringsminister er å gjøre endringer som 4,6 millioner innbyggere er tjent med på kort og lang sikt, mens fagbevegelsens hovedinteresse er å i vareta de ansattes rettigheter. Disse interessene er ikke alltid sammenfallende” (Horisont nr.3/2004, s. 33).

Om moderniseringens vilkår i det politiske Norge uttalte moderniseringsministeren at

”Skulle Jens Stoltenberg (Arbeiderpartiet - min anmerk.) overta regjeringmakten neste år (2005 - min anmerk.), betyr det bom stopp. Han sitter på fanget til Gerd-Liv Valla og lar seg styre av Jan Davidsen” (Ibid., s. 30).

I en innledning på Kartellkonferansen i november 2004 gjentok moderniseringsministeren noe av de samme argumentene. Et av hovedoppslagene var at ”Modernisering trygger - stillstand truer”.³³² Underpunktene i dette oppslaget var at moderniseringen bidro til å sikre velferden for fremtiden, at endringsvegring og stillstand truet velferden, at omstilling i offentlig sektor var i en tidlig fase, og at endring mobiliserte motkrefter. Alternativene til regjeringens modernisering var etter moderniseringsministerens vurdering økte skatter, økte egenandeler og redusert velferdstilbud.

10.6 Avslutning.

I dette kapitlet har hensikten vært å få fram sentrale ”stemmer”, innholdsdimensjoner og organisasjonenes ulike former for institusjonelt prat som respons i forhold til den forvaltningspolitiske diskurs som menings- og handlingsarena.

På grunn av kapitlets relativt brede og tekstnære analyse har jeg forsøkt å oppsummere underveis. En mer fortettet og teorinær analyse må overlates til neste skritt i analysen.

De sentrale temaene har delvis vært initiert av de politiske myndighetene, blant annet gjennom sentrale forvaltningspolitiske program, policydokument og utredninger. Samtidig har politikkområdet delvis fått sin dagsorden og utforming i gjensidig relasjon til, og etter initiativ fra tjenestemannsorganisasjonene og hovedsammenslutningene.

I kapittel 10 har gjennomgangen vist hvordan hovedsammenslutningene har brukt de typene av institusjonell prat de har hatt til rådighet, og på hvilke arenaer dette har skjedd. Både høringsuttalelser og lignende formelle uttalelser, tjenestemannsbladene og ytringer på konferanser og representantskapsmøter har vært viktige sett under ett. Det har imidlertid variert mellom hovedsammenslutningene hvilke tradisjoner for og kapabilitet til å ta de ulike formene for institusjonelt prat i bruk, og på hvilke arenaer.

Hovedfokuset i denne delens (III) neste og avsluttende analysekapittel rettes mot å drøfte og forklare hovedsammenslutningenes faktiske respons, i betydningen institusjonelle prat og språkbruk.

Kapittel 11

Prat som institusjonell respons

Analysen og kapitlets organisering tar utgangspunkt i et møte med de fire teoretiske perspektivene på institusjonell respons. Variasjonene mellom hovedsammenslutningene, bruk av ulike arenaer og utviklingen over tid vil være sentrale dimensjoner. Et annet spørsmål som kort drøftes er hva som formidles, på hvilken måte, og av hvem.

11.1 Organisasjonenes institusjonelle prat på ulike arenaer over tid

Tabell 11.1 gir oversikt over hovedsammenslutningenes diskursive respons gjennom en grov og foreløpig presisering av språkbrukernes passive og aktive orienteringer. Videre hvordan dette har utviklet seg over tid, langs forvaltningspolitikkenes sentrale tema og saker, og hvordan dette har kommet til uttrykk på de ulike arenaene hovedsammenslutningene har til rådighet.

Tabell 11.1 Diskursiv respons gjennom organisasjonenes institusjonelle prat

	KARTELLET						YS-S						AF			
	Høringsutt.		Kartell-nytt		Andre		Høringsutt.		YS-S blader		Andre		Høringsutt.		Publikasjoner	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Periode1:1980-årene																
Produktivitet			X	X					X						x	X
Moderniserings-program		X	X	X		X	(x)	X	(x)	X	(x)	X	X	X	X	
Fornylsesprogram	(x)	X		X		X	(x)	X		X	(x)	X	X	X	X	X
Privatisering				X		X			X						X	
Periode 2: 1990-årene																
Tilknytningsform-komplekset NOU 1989:5	(x)	X		X		X			X			X			X	
St.meld.nr.35 (1991-92) og relaterte personalpolitiske tema	(x)	X	X	X		X	(x)	X	(x)			X				
Reformpolitiske rammer Arbeidsg.org. NOU 1992:11		X	(x)	X		X			(x)	X		X			X	
Trygghet under omstilling				X		X			X			X			X	

P = passiv, A = aktiv, X = tolkning av samlet respons på tema/sak, (x) = sammensatt respons med et tyngdepunkt

■ = ikke aktuell

En viktig observasjon er at hovedsammenslutningenes institusjonelle prat er sammensatt, og preget av både passiv og aktiv respons og språkbruk. Det varierer mellom organisasjonene, over tid, mellom saker og tema og mellom de ulike arenaene. Totalt sett vil en rimelig tolkning være at AF framstår som den mest passive, og Kartellet og YS-S som de mest aktive av organisasjonene. En tolkning som bekrefter og forsterker bildet av de ulike hovedsammenslutningenes respons fra forutgående analyser av oppmerksomhet, kapabilitet og deltakelse

1980-årene var preget av to ytterpunkter. For det første var alle hovedsammenslutningene vage, mottaksorienterte og til dels passive. For det andre var særlig Kartellet og YS-S motstandsorienterte og til dels sterke i sin språkbruk på noen områder.

Det kan imidlertid argumenteres for at det gikk et tidsskille mot slutten av 1980-tallet. Det varierte mellom organisasjonene, men først i hele periodens siste del

kommer det innslag av bare aktiv respons knyttet til temaene nytt lønssystem, tilknytningsformer og trygghet. Alle organisasjonene fikk delta i to sentrale utvalg i forvaltningspolitisk sammenheng, Hermansen-utvalget og Lønnskomiteen av 1988 (jfr. kap.5; Jacobsen 1996). YS-S og Kartellet formulerte dessuten krav om bedre arbeidsgiverorganisering i staten. Kartellet fremmet også et krav om en stortingsmelding om personalpolitikk. Meget sentralt i den siste perioden var Kartellets kamp om tilknytningsformer, og alle hovedsammenslutningenes krav om trygghet under omstilling.

1990-årene var også preget av ytterpunkter, men i noe større grad knyttet til de ulike organisasjonene. AF var fortsatt relativt passive, selv om det var unntak. De to andre organisasjonene var preget av en todelt respons, om en i noe varierende grad. For det første ulike former for aksept. Ren mottaksorientert tilslutning, men i stor grad mer aktiv og betinget aksept. Begge kunne også oppfattes som forsøk på å finne en passende reaksjonsform som kunne ivareta flere hensyn og motiv. For det andre var perioden preget av mer tilspisset politisk strid, og sterke ytringer som gikk i retning av at absolutt motstand ble tatt i bruk.

Alle hovedsammenslutningene viet stor oppmerksomhet og aktiv respons til de sakene, og elementer av forvaltningspolitikk som samsvarte med organisasjonenes tradisjonelle og tarifforienterte handlingsrutiner og substansielle fokus. AF skilte seg ut ved at organisasjonen ikke hadde privatisering eller arbeidsgiverorganisering på sin dagsorden slik dette kommer til uttrykk i AF-publikasjonene. Det var få innslag av argumentativ respons, men både AF og Kartellet informerte om og brukte plass på argumentasjonsutvikling innenfor tema og deltema som var svært viktige for organisasjonene. Kartellet tok spesielt opp privatisering og fristilling. AF på sin side fokuserte på ledelse, og ønsket om en bredere personalpolitisk profilering av organisasjonen.

I neste delkapittel skal jeg konkretisere hvem som kommer til orde. I den avsluttende delen av dette kapitlet vil de teoretiske perspektivene mer eksplisitt brukes for å belyse variasjonene, tydeliggjøre den grove kategoriseringen av respons som fremkommer i tabellen (11.1), og forklare noe mer inngående hovedsammenslutningenes menings- og handlingsorienteringer gjennom institusjonell prat.

11.2 Hvem prater og hvordan prater de?

Det er særlig to spørsmål som diskuteres her: hvem er det som kommer til orde, og hva er sentrale regler for samtalene på de ulike arenaene.

Hovedsammenslutningenes institusjonelle prat må først og fremst oppfattes som et uttrykk for organisasjonenes offentlige ansikt i betydningen uttaleleser og ytringer fra sentrale og autoritative aktører og organ. Det varierer hvilken organisasjonsmessig behandling høringsuttalelser får, men den valgte ledelsen og sekretariatene i hovedsammenslutningene og de mest berørte og sentrale forbund er viktige stemmer. På konferanser og representantskapsmøter kanaliseres mye gjennom innlegg og taler fra den valgte leder for hovedsammenslutningen. Kartellet hadde imidlertid på 1980-tallet en sterk tradisjon for politiske uttalelser på disse arenaene. Uttalelser som lå til grunn for, og til dels kom som et resultat av organisasjonsinterne debatter. Senere har slike uttalelser i større grad blitt overlatt til ledelsen.

I tabellen under identifiseres sentrale aktører i tjenestemannsbladenes forvaltningspolitiske stoff. Tabellen angir antall opptredener, og gir absolutte tall innenfor den populasjon av tekster som er analysert i perioden 1981 – 1996. Dette innebærer at ”grasrota” i hovedsammenslutningene faller utenfor som aktør(er) i denne analysen. Tabellen angir også om opptreden gir passiv(p) eller aktiv(a) respons fra hovedsammenslutningene.

Tabell 11.2 Sentrale ”stemmer”

	Sentrale politiske og administrative stemmer				Hovedsammenslutningene						Redaktør og redaksjon			
	Politisk ledelse (dep.) og regjering		Byråkrater og utvalgsledere		H.s.sl.* valgte ledere		H.s.sl.* som helhet		H.s.sl.* utredere og sekretariat		Leder (red.) i tjenestemannsbladene		Redaksjonen i tjenestemannsbladene	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Kartell-nytt	-	12	-	4	1	11	-	7	1	4	1	12	3	37
YS-S bladet	-	2	-	1	-	7	-	2	-	-	-	6	1	12
AF publikasjoner	-	3	-	0	-	2	-	4	-	-	-	-	2	2

*Hovedsammenslutningene, P = passiv, A = aktiv

Tabellen er en gruppering og oppsummering av tekster knyttet til bestemte sjangere, brukt i forbindelse med ulike temaer, i de ulike organisasjonenes blader.

Det dominerende antall tekster stammer fra redaksjonene i Kartell-nytt og YS-S bladet spesielt. Det store flertall av tekstene viser til aktive tekster, hvor organisasjonene først og fremst framstår som handlende aktører. For Kartellets del er det spesielt temaene om tilknytningsformer og trygghet som har et visst omfang av aktive tekster, ca. ¼ av disse. For YS-S sin del er det den siste perioden, og trygghetstemaet som totalt dominerer redaksjonens bruk av aktive tekster. Det forvaltningspolitiske stoffet kommer på førstesidene når Kartellet og YS-S som organisasjoner satte sterkt fokus på ulike tema. For Kartell-nytt var dette spesielt aktuelt i forbindelse med temaet om tilknytningsformer. Bruk av førsteside var ellers spredt over hele perioden for bladene, og forvaltningspolitiske tema kan neppe tolkes som redaksjonelt prioritert som førstesidestoff over tid.

Antallet tekster som er produsert i AF publikasjonene er så få at tolkningen først og fremst blir en bekreftelse på organisasjonenes lave aktivitet, interesse og oppmerksomhet.

De tekstsjangerne, og dermed ulike aktørers ”stemmer” som gjenstår viser at kommunikasjonen omkring forvaltningspolitikk, slik denne kom til uttrykk i tjenestemannsbladene, var et område hvor de institusjonelle elitene var de som først og fremst uttalte seg. Svakheten med denne observasjonen er at eventuelle leserinnlegg og kommentarer på forbundsnivå ikke er en del av analysegrunnlaget. I tillegg var det bare i Kartell-nytt at det var interne debatter i noen særlig grad. Argumenter og synspunkter så imidlertid ikke ut til å avvike i noen særlig grad fra Kartellets offisielle politikk på området. Denne observasjonen bygger altså ikke på systematisk analyse, men på omfattende gjennomlesning av alle årganger av tjenestemannsbladene fra 1981 til 1996. Det samsvarer blant annet med de konklusjonene Olsen og Sætren (1980) har foretatt i sine analyser av andre og tilsvarende medier.

Det sentrale poenget i dette avsnittet blir om formidlingen, eller forholdet mellom sender og mottager, har et tyngdepunkt i passiv eller aktiv retning knyttet til bestemte perioder eller tema. Totalt sett virker ikke tjenestemannsbladene å være en arena hvor departementenes politisk ledelse kommer til orde i enkeltsaker i noen særlig grad. Det største omfanget har vært i Kartell-nytt, hvor ordet har blitt overlatt til politisk ledelse gjennom intervju eller pressekonferanser (seminar) i 7 av 93 tekster. Intervjuene dekket flere tema under hele perioden, mens pressekonferansene var aktuelle i første del av perioden. Denne passive responsen ble særlig gitt i tekster

med Kartellets leder, utreder, og leder i Kartell-nytt i forbindelse med moderniserings- og fornyelsesprogrammene. Disse observasjonene styrker argumentet om at Kartellet bar preg av reaktiv respons i første periode, spesielt i forbindelse med flere aspekter ved moderniserings- og fornyelsesprogrammene. Bruk av intervju og pressekonferanser kan være ressurskrevende arbeid, noe som delvis kan forklare hvorfor YS-S bladet ikke viste samme tendens.

I formidlingen andre veien, fra hovedsammenslutningene til det politiske og administrative miljø samt den politiske ledelse, har de ulike ”stemmene” spredt seg relativt jevnt utover tid og tema. I omfang var det lederspaltene og intervju med valgt leder som fikk størst plass i Kartell-nytt. Den av aktørene som ble profilert sterkest var redaktøren i Kartell-nytt gjennom sin lederspalte, og da spesielt i forbindelse med tilknytningsformprosessen. I YS-S bladet var det også intervju med den valgte leder og redaktøren i bladet som stod sterkest. I YS-S bladet var lederspaltene oftest et direkte uttrykk for ledelsens synspunkter og offisielle politikk, slik at disse i liten grad kunne oppfattes som to distinkte ”stemmer”. Hele perioden var like aktuell for aktørenes opptreden, men organisasjonslederen var i antall opptredener mest framme i forbindelse med trygghetssaken. Totalt sett var det spesielt gjennom uttalelser fra AF at organisasjonen markerte seg, men også intervju med lederen i organisasjonen kan tolkes som aktiv respons.

Har denne studien fått fram noe om reglene for samtalen? Det er ikke et entydig bilde, men ved å sammenlikne de ulike ytringsformene og arenaene framkommer konturene av et mønster. Flertallet av tekstene er multifunksjonelle, og kan tolkes ut fra ulike typer handlingsregler. Forskjellene kan imidlertid indikere et noe smalere sett av regler.

Høringsuttalelsene var de av tekstene som først og fremst utmerket seg ved sin pliktorientering. Det var imidlertid også plass for sterke ytringer og språkbruk, men fortsatt i en slags konstruktivt orientert og forpliktende stil. Kartellet var ofte opptatt av å markere høyt konfliktnivå, men i høringsuttalelser ble det også formulert betingelser for lavt konfliktnivå og fravær av kamp. For formelle henvendelser fra tjenestemannsorganisasjoner til departementene, politisk ledelse eller Storting så det ut til å gjelde sterke normer og regler for hvilke ord og ytringer som var akseptable og passende. Dette innebar at forhandlingsutspill som institusjonalisert språkbruk, kanskje spesielt i sammenheng med høringsuttalelser, kunne være begrenset til å artikulere interesser innenfor en kompromiss- og sonderingskultur. Innenfor en slik respons ville

det være avgjørende å tydeliggjøre vilje (og plikt) til overensstemmelse. Dette var mulig gjennom aksepterende og positive synspunkter og talehandlinger ved å fokusere på betingelser for endring av krav og interesser i forhold til ren interesseaggregering alene. Skulle kravet som ble ytret være passende måtte det gjøres i en relativt ”svak” og neddempet form, eller ved at sterke direktiver ble koblet tett til (eller ytret som) betingelser for aksept. Organisasjonenes institusjonelle prat i slike sammenhenger innebar at organisasjonene kritiserte myndighetsdefinerte problembeskrivelser og løsningsforslag som utgangspunkt for forhandlinger, men at det skjedde innenfor en institusjonalisert og ”ansvarliggjort” ramme. Et sentralt aspekt var at avsenderen måtte forpliktet seg til en handling i fremtiden (jfr. Hillesund 1994, 1996). Organisasjonene formulerte også betinget aksept i betydningen aksepterende og positiv, men basert på og knyttet til interessedrevne/motiverte synspunkter og talehandlinger. Det skjedde også gjennom forsvarsorienterte men kritiske talehandlinger og argumenter. Det inkluderte et repeterende fokus på betydningen av og ”avspeiling” av egen identitet og rolleoppfatning som sentrale argumentative dimensjoner og begrunnelser.

Uttalelser på konferanser og representantskapsmøter var de mest entydige verdi- og stridsorienterte. Altså ytringsformer og arenaer som ga rom for meget sterke handlings- og meningsorienteringer, og strategisk viktige organisasjons- og identitetsmarkeringer.

11.3 Institusjonelle perspektiver på språkbruk

Alle de fire perspektivene på institusjonell respons vil benyttes i den empirisk baserte og teoretisk orienterte analysen i dette kapitlet.

Rutineperspektivet fokuserer på sammenhengene mellom hovedsammenslutningenes rutiner og standarder, ytre press og historisk arv, og hvordan responsen fremstår som passiv og preget av meningsmottak.

Pliktperspektivet fokuserer på at organisasjoner sosialiserer sine medlemmer til det å følge plikt som et sentralt motiv for institusjonell respons, og på reaktivt orientert og meningsaksept som forventet respons. Den bærende sammenhengen som etterspores er den mellom hvordan hovedsammenslutningenes sosialiserte følelse av plikt til å følge opp sentrale dimensjoner ved forvaltningspolitikken knyttes til å forplikte seg til positive betingelser for aksept.

Fortolkningsperspektivet som det tredje fokuserer på argumentasjon og fortolkning gjennom samhandling og dialog. Forventningen er at hovedsammenslutningenes selvoppfatning som argumenterende organisasjon, samt tradisjoner og kapasitet til institusjonelt prat bidrar til aktive respons. Dette kan skje både gjennom konkret bruk og aktivisering av menings- og handlingsorienteringer, men også gjennom redefinering og supplerings av blant annet etiketter og referanserammer. Et perspektiv som åpner for variasjon i og politisk handlingsrom for hovedsammenslutningenes respons.

Det fjerde er strategiperspektivet, og dette fokuserer på diskursen som strid og meningskamp mellom ulike institusjonelt definerte interesser. Sterk språkbruk med innslag av både krav og trusler står sentralt, og forklaringene knyttes blant annet til varierende institusjonelle egenskaper og historisk arv i hovedsammenslutningene og handlingsregler for stridssituasjoner. Strid som institusjonelt fenomen og element i politiske prosesser er sentralt.

Disse fire perspektivene organiserer den videre fremstillingen, men rekkefølgen er en annen fordi organisasjonenes institusjonelle prat og spenningen mellom ulike roller og handlingsregler gir andre tyngdepunkt.

11.3.1 Nølende og passiv respons.

Utgangspunktet for organiseringen av dette delkapitlet er den ytre og indre dimensjonen som sentrale forklaringsfaktorer i rutineperspektivet (jfr.kap.2.2.1) og til dels pliktperspektivet (jfr.kap.2.2.2).

Meningsmottak gjennom ytre press.

Hovedsammenslutningenes respons til langt ut på 1980-tallet var i stort grad preget av adoptering av sentrale elementer i forvaltningspolitikken. Det foregikk i en periode hvor politikktviklingen og begrepsdannelsen på området var en refleks av de politiske myndighetenes egen tilpasning til, og produksjon og bruk av forvaltningspolitiske regelsystemer og meningsstrukturer. Som det er vist over var det med særlig fokus på NPM ideer. Adopsjonen av NPM inspirerte ideer var særlig aktuell i forbindelse med de forvaltningspolitiske moderniseringsetikettene på 1980-tallet, og hovedsammenslutningene aksepterte relativt tidlig moderniseringens hovedide om å reformere og omstille statlige virksomheter.

En felles forklaring på hovedsammenslutningenes passive respons var den rutiniserte tilpasningen til en situasjon hvor hovedsammenslutningene ikke hadde

rettighetsbasert tilgang til beslutningsarenaene, og ene og alene måtte forholde seg til statens styringsrett. Både rutineperspektivet og pliktperpektivet kunne virke som gode utgangspunkt for denne forklaringen, men et grunnleggende premiss er at den gjensidige forståelsen av plikter og rettigheter som fokuseres i pliktperspektivet ikke var tilstede. I en tidlig fase som strakk seg noe inn på siste halvdel av 1980-årene var forvaltningspolitikken i stor grad presentert som en styringsdiskurs. Det hierarkiske elementet i enhver rolle ble sentralt for mange typer av prat.

Styringsstaten som diskursiv fortolknings- og referanseramme og identitetsbærende element var primært i bruk på en implisitt og ubevisst måte. I form av institusjonaliserte regler for handling og respons i rollen som underordnet part og ekspert, men også i form av underordnet plikt. I begge sammenhenger fremstod staten som en homogen og entydig, meningsbærende og organiserende kraft og kategori. Staten, eller den politiske ledelse, ble først og fremst oppfattet som uttrykk for styringsrett, der hovedsammenslutningene måtte innordne seg statens definisjonsmakt.

En fast og standardisert identitet er en viktig forklaring (jfr. 2.2.1). Styringsstaten som referanseramme rommer staten som det tradisjonelt helt primære og underliggende identitetsbærende elementet for tjenestemannsorganisasjonene. Av hovedsammenslutningene var det imidlertid YS-S som var særlig preget av en historisk arv hvor statstjenestemannen som nøytralt instrument var et sentralt identitetsbærende element.

Referanserammen var også i bruk når organisasjonene etterlyste regjeringens styringskraft og pådriveransvar i forvaltningspolitikk spesielt. Senere brukes argumenter knyttet til betydningen av styring og kontroll aktivt og eksplisitt av særlig Kartellet og YS-S i organisasjonenes forsvar for betydningen av politisk styring og de klassiske organisasjonsformene i forvaltningen generelt.

Kartellet viste eksplisitt til ytre forventninger, krav og normer i omgivelsene, særlig i de politiske miljøene, som drivkrefter som utfordret offentlig sektor og tjenestemannsorganisasjonene selv. Enkelte av disse ytre forventningene og kravene bidro til å skape nye motsetninger, men forsterket også etablerte og standardiserte motsetninger og konfliktdimensjoner. Etablerte og standardiserte motsetninger tvang dermed fram diskursiv respons. Den nye var at motsetningene dukket opp på et ”nytt” politikkområde. Utover rutinemessig respons på motsetningene hadde ikke

organisasjonene kapabilitet eller ressurser til å definere innholdet av politikken, men endte opp med å referere og formidle deler av den offentlige politikken passivt videre.

Staten og regjeringens styringsrett virket også tvingende. Både ut fra formelle forhold, som Hovedavtalens skille mellom administrasjon og politikk, men også ut fra organisasjonenes behov for tilgang på viktige samhandlingsarenaer. Myndighetenes autorisasjon og aksept var viktig utover tilgang til staten som arbeidsgiver. Særlig AF var lydhor overfor politisk ledelse fordi organisasjonen hadde problemer med å få innpass i det institusjonaliserte påvirkningsregimet på 1980-tallet.

Den passive refereringen skyldtes også at etikettene sett i sammenheng symboliserte en meningspakke som hovedsammenslutningene måtte ta stilling til på grunnlag av et valg mellom alt eller ingen ting. Slike oppsummerende symboler inviterte ikke til refleksjon og artikuleringen av alternativer (jfr. Heradstveit & Bjørge 1992). Flere av de sentrale forvaltningspolitiske dokumentene kan oppfattes som slike meningspakker. Ikke minst moderniserings- og fornyelsesprogrammene på 1980-tallet. Etikettens dominans og rutinemessige formidling kan også forklares med at de framstod som apolitiske, eller som teknisk-juridiske fagtermer. I etterkant av programmene kom det flere dokumenter som kan oppfattes i en slik retning. Dette gjaldt spesielt hele tilknytningsformkomplekset. Det kan også være fordi etikettene ble oppfattet som ”meningsløse”, det vil si tomme fraser uten innhold (jfr. Czarniawska-Joerges 1988). Kartellet påpekte ved flere anledninger at mange av de forvaltningspolitiske innspillene fra regjeringen var ”papirtigre” uten nødvendig ressursmessig eller praktisk oppfølging.

Historisk arv i spenningen mellom indre og ytre faktorer.

Det var særlig AF, men også Kartellet som var preget av passiv institusjonell prat. Den første stabilt over tid, den andre særlig i den første perioden. Rutineperspektivets fokus på etablerte rutiner og arbeidsmåter, og smalt definerte identiteter er sentrale forklaringsfaktorer (jfr. 2.2.1).

AF

Organisasjonens språkbruk var preget av mye passiv støtte og formidling. Det skal understrekes at det var en kombinasjon av samsvar mellom deler av AF sin policy og forvaltningspolitikken, og at store deler av politikkområdet ble definert i periferien av, og til dels utenfor organisasjonens interesseområde. Samtidig som det var utenfor

organisasjonens primære interessesfære, kom det tildels i kjernen av AFs interne konflikter. AF gjorde seg selv handlingslammet, men var samtidig motebevisst og reformivrig.

AFs passivitet gjennom organisasjonen institusjonelle prat må som de andre styringsformene knyttes til rutinisert og sterkt begrenset "utsikt", og dermed evnen og viljen til å adoptere og synliggjøre nye politikkområder gjennom prat. Da bevisstheten klarnet opprettholdt organisasjonen sitt historiske fokus, og forvaltningspolitiske prosesser ble i prinsippet nye lønnspolitiske arenaer.

Dette forsterker de tidligere analysene i kapittel 4 og 5, og bekrefter det generelle bildet av AF hvor forvaltningspolitikken falt utenfor de rutiniserte arbeids- og interesseområdene i organisasjonen. Organisasjonen etablerte og utviklet svært lite, men noe administrativ kapabilitet på politikkområdet. I den valgte ledelsen var den ikke-eksisterende. Staten nedfelte seg ikke i AF gjennom en egen seksjon, men var bare formalisert som en forhandlingssammenslutning for de av medlemmene som var ansatte i staten. En rimelig tolkning vil være at AF var mer utsatt for "tvang" med det utgangspunktet.

AF ble tidlig en kompleks organisasjon med mange tunge profesjonsforeninger som medlemsforbund. Kompleksiteten førte til koordineringsproblemer av ulike slag, og organisasjonens fortolknings- og handlingsrom ble knyttet til forhandlingsorganisasjonen. Institusjonaliseringsprosessen gikk ikke i retning av en entydig identitet, men fikk et vedvarende, ensidig og dominerende fokus på organisasjonens minste felles interesse- og arbeidsgrunnlag. Det ville si arbeids- og lønnsvilkår som det primære, og der andre rettighetsbaserte tema kom til over tid.

AFs interne organisering, rutiner og arbeidsmåter ga derfor ikke rom for en bevisst og skjønnsmessig vurdering av forvaltningspolitikken, men ble rutinemessig avvist som utenfor organisasjonens primære interesseområde. Organisasjonens institusjonelle prat viste tydelig at AF først og fremst var et interessefelleskap, og ikke et verdifelleskap. Det var først når politikfeltet krysset etablerte interesseområder, rettigheter og interne standard handlingsregler at organisasjonen ytre seg. Organisasjonen hadde tidlig på 1980-tallet ikke regler eller ressurser for å gjenkjenne noe innenfor politikkområdet. Siden politikkområdet tidlig ble politisk og verdimessig ladet ville noe annet heller ikke vært passende internt.

Kartellet

Særlig analysen av Kartell-nytt synliggjør at politikfeltet var nytt og ”uprøvd” på midten av 1980-tallet. Fokuset ble rettet mot allerede etablerte interesseområder, og kjente (rutiniserte) menings- og handlingsorienteringer kom til syne (jfr. March & Olsen 1976). Analysen dokumenterer også mer avventende og passive handlingsorienteringer i situasjoner hvor Kartellet ga respons på politikkområdets helhet og sentrale etiketter. Særlig knyttet til temaene produktivitet, modernisering og fornyelse, og personalpolitikk. Den generelle tolkningen i gjennomgangen av tekstene er at temaene ble gitt oppmerksomhet, men at de ulike regjeringers politikk, sentrale etiketter og argumenter ble formidlet uten nærmere definerings-, problematisering eller kommentarer. Spesielt viktig er det at store deler av helt sentrale policy- og rammedokument fikk denne responsen. Etikettene modernisering og fornyelse ble introdusert på denne måten, med den henvisning at dette var noe alle brukte. Dette ble forsterket av Kartellets eksplisitte holdning til at Rasjonaliseringsdirektoratet skulle være den sentrale pådriver, og ikke Kartellet, i moderniserings- og effektiviseringsarbeidet.

Kartellet hadde ikke utviklet spesiell kompetanse på feltet, og behovet for krevende vurderinger og analyser kunne ikke møtes. Det var i første omgang som den rutiniserte og standardiserte forhandlingsorganisasjonen, og i rollen som part at Kartellet ga respons på helheten. Det innebar for det første relativt passiv og rutinemessig referering av politikken på området etter hvert som den ble utformet av den politiske ledelsen. Denne situasjonsoppfatningen ga begrenset rom for aktiv respons. Kartellet aktiviserte eksplisitt ikke rollen som pådriver og politikfortolker, men viste til den politiske ledelses ansvar og styringsrett. Modernisering ble oppfattet som den rådende etiketten i spenningsfeltet mellom møte og styringsmessig pålegg (jfr. DiMaggio & Powell 1991; Olsen 1989, 2000).

11.3.2 Strategiske handlings- og meningsorienteringer

I denne analysen har hovedsammenslutningene også blitt tolket som aktører med kapasitet og identitetsbærende roller som har gjort strategisk handling mulig, men innenfor institusjonaliserte fortolknings- og referanserammer og regler for samtalen (March & Olsen 1989, 1994, 1998; Windhoff-Héritier 1991; Immergut 1998). Det strategiske perspektivet er særlig sentralt i denne delen (jfr. kap.2.2.4), men også andre perspektiv bidrar til å forklare.

Strategisk respons innebærer at de identitetsbærende rollene som part og kamporientert politisk aktør er de som defineres og aktiviseres. Part knyttes til forhandlingsstaten som referanseramme, og den kamporienterte politisk aktør knyttes til politikk som strid mellom ulike hensyn og verdier. Et aspekt som er sentralt i en politisk-demokratisk referanseramme. Noe av striden ligger også i spenningsfeltet mellom forhandlingsstaten og den politisk-demokratiske staten som referanseramme. Forsvaret av etablerte forestillinger og ordninger - striden om definisjonsmakt, problemer og løsninger – og ansvaret for fellesskap og framtid er sentrale dimensjoner i dette. Absolutt motstand, og kamporienterte menings- og handlingsorienteringer tolkes her primært som verdi- og interessemotiverte aktiviteter. Kartellet var politisk-ideologisk motivert, og YS-S var i økende grad politisk og verdimeslig motivert. Rollen som politisk aktør ble begrunnet ut fra at organisasjonene representerte ansatte som var særlig berørte, altså et personaldemokratisk argument, og at organisasjonene ut fra rene interessemotiver oppfattet det som legitimt å aktivisere seg politisk og yte motstand innenfor felles og anerkjente spilleregler og prosedyrer.

Forhandlingsstaten som referanseramme og forhandlingsorientert strategisk respons var sentral og felles for alle hovedsammenslutningene. Partsdefinerte interesser og krav basert på bevisste motiv og ambisjoner om påvirkning og gjennomslag var knyttet til noe ulike ressurser, tolkninger og tradisjoner i hovedsammenslutningene. Resultatet for alle tre har likevel vært rutinisert krav- og interesseformidling. Kravet som sentral handlingsregel hadde dyp og tradisjonell forankring i tjenestemannsorganisasjoner generelt, og framstod som en formidling av på forhånd definerte preferanser og interesser til hele det politiske og administrative miljø generelt, og arbeidsgiver og politisk ledelse spesielt. Det var imidlertid forskjell på innovativt og pådriverorienterte krav og rutiniserte gjengangere.

Kravene ble ofte uttrykt som tekstenes makrodirektiv gjennom ulike typer betingelseskonstruksjoner. Det vil si betingelser for realiseringen (utforme, fortolke og gjennomføre) av forvaltningspolitikken. Gjennomgående krav var knyttet til medbestemmelse, forhandlinger og deltakelse som helt sentrale forutsetninger og ressurser for en vellykket forvaltningspolitikk. Gjennom å sammenlikne alle høringsuttalelsene spesielt, kommer det fram et systematisk mønster, der bruken av forhandlingsstaten var fast hos alle hovedsammenslutningene. Selv om referanserammen også var felles for sentrale identitetsbærende elementer i alle hovedsammenslutningene, var det allikevel stor grad av variasjon. Det var variasjon i

hvilke dimensjoner som ble fokusert og brukt. Snevert om lønns- og arbeidsvilkår, eller interessemessig og politisk bredere. Det var også forskjell i fokus på rettighetsbasert medbestemmelse, eller mer generell og integrert deltakelse. Det var også variasjoner i måten bruken av referanserammen var koblet til staten som meningsbærende element i rettslig, politisk og organisatorisk betydning.

Det gikk et skille mellom hovedsakelig to ulike vurderinger og bruk av lov- og avtalegrunnlagets muligheter og begrensninger. Kartellet og YS-S hadde tradisjonelt basert sin eksistens og innflytelse (makt) på medlemmer fra og kollektive rettigheter og plikter knyttet til staten som enhetlig i betydningen felles organisatoriske, politiske og rettslige rammer og ordninger. Staten som enhet var direkte knyttet til harmoniserte, standardiserte og relativt entydige koblinger mellom forvaltningsorgan- og bedriftsformen som de sentrale statlige organisasjonsformer og felles lov- og avtaleverk. AF derimot betraktet tradisjonelt disse dominerende organisasjonsformene og kollektive ordningene som begrensninger på sine medlemmers faktiske lønns- og arbeidsvilkår. Hver av sammenslutningene var også mer spesifikk i sin fortolkning og bruk. Kartellet vektla politisk-ideologiske aspekter ved referanserammen. YS-S fokuserte på de rent formelle, juridiske og strukturelle aspektene, men også de normer, verdier og prinsipper som lå nedfelt i referanserammen. AF fokuserte i økende grad på et managementperspektiv på forhandlingsstaten.

Bruken av den forhandlingsrelaterte referanserammen, med den ansvarlige part som sentral og passende rolle, innebar at hovedsammenslutningene måtte formulere og argumentere for alternative problem- og løsningsforslag i forhold til eventuelt mer fastlåste utgangspunkter. Sentrale spørsmål blir hvilke muligheter og forhandlingsutspill organisasjonene kom med, hva de inviterte til, og under hvilke betingelser?

Tendensen i det materialet som er gått gjennom her viser mer spesifikt at AFs bidrag til den totale forvaltningspolitiske diskurs var preget av tariffbestemte spørsmål. AF utrykte eksplisitt at forvaltningspolitikk ble betraktet som en utvidet arena for lønnskamp. På den annen side var tendensen for Kartellet og YS-S at de i større grad vektla forhandlinger og argumenter knyttet til andre personalpolitiske tiltak enn bare lønn. Dette gjaldt ikke minst kravet om trygghet for statlig ansatte. AF vektla integreringen av lønn inn mot sentrale forvaltningspolitiske målsettinger og virkemiddel. Ikke for å viske ut skillene mellom de ulike politikkområdene som forvaltningspolitikken skulle dekke, men i større grad for å gjøre

forvaltningspolitikken til en klarere lønnspolitisk arena. Kartellet og YS-S var derimot mer opptatt av integreringen av rettighetsaspekter inn mot forvaltningspolitikk, og konsekvensene av forvaltningspolitikken. Det tradisjonelle tariffområdet kom for Kartellet og YS-S sin del spesielt inn i forbindelse med argumenter knyttet til overordnede mål og virkemidler i fastsettelsen av lønns- og arbeidsvilkår. Det vil blant annet si fokus på lønnspolitisk profil, inntektsmuligheter, generelle arbeidsvilkår, samordningsmuligheter, og trygghetsaspektet. Alle hovedsammenslutningene var imidlertid opptatt av å begrense de politiske myndigheters adgang til direkte å blande seg inn i tariffsammenheng.

Selv om tariffdiskursen definerte sentrale elementer i alle hovedsammenslutningenes kulturer, handlingsrutiner og tradisjoner, tolkes imidlertid AF her som den av organisasjonene som i forvaltningspolitisk sammenheng har lønn som den mest sentrale drivkraft, og generelt som viktig identitetsbærende element. AF brukte dette elementet stabilt over tid, og var ved siden av forestillingen om markeds- og managementstaten helt sentralt i hovedsammenslutningens egen identitetsoppfatning.

YS-S og Kartellet hadde også et annet fokus innenfor forhandlingsstaten som referanseramme med vekt på den formelle og rettslige rammen for rettigheter og ulike normer og tradisjoner for deltakelse og samarbeid. Det vil si medbestemmelsesordningen generelt og forhandlingsordningen spesielt. Lov- og avtaleverket var en viktig del av dette, men også "rettigheter" og tradisjoner knyttet til korporative arrangementer og mer integrert deltakelse. Kjernen i diskursen gikk for det første på hvorvidt medbestemmelsesordninger var et hinder for omstilling, eller en helt sentral betingelse for en vellykket forvaltningspolitikk, og for det andre på forhandlingsretten og hovedsammenslutningenes rolle i den fremtidige utformingen og fastsettingen av lønns- og personalvilkår. Ikke minst i forhold til den utvidede personalpolitiske dagsorden. Det gjaldt å komme i forhandlingsposisjon i en virkelighet hvor statens virksomheter ble fristilt i økende grad. Medlemsgrunnlaget ble uklart, partsrelasjonene, og lov- og avtaleverk måtte defineres på nytt. Hovedsammenslutningenes rolle som ansvarlige samfunnsinstitusjoner og ivaretagere av samordning, helhet, likebehandling og stabilitet kunne også svekkes.

Kartellet og YS-S fokuserte på medbestemmelse som en helt avgjørende og sentral betingelse for en vellykket forvaltningspolitikk. Kartellet fokuserte også på hvordan desentralisering kunne svekke mulighetene for å føre en solidarisk

lønnspolitik. Både medbestemmelse og hovedsammenslutningenes rolle representerer kontinuitet i Kartellets og YS-S sin argumentasjon. Begge organisasjonene ønsket å ivareta kryssende hensyn og mål på og mellom ulike politikkområder, avtaleområder, roller og preferanser. Ikke minst gjaldt dette for trygghetsproblematikken og utformingen av retningslinjene for omstillinger i staten. Kartellet og YS-S sin argumentasjon kunne derfor betraktes som multifunksjonell. AF derimot fokuserte tematisk på lønn, og på behovet for å effektivisere Hovedavtalens regler for medbestemmelse. Noe de andre organisasjonene gikk sterkt imot ut fra de vurderingene som ble gjort av premissene for en gjennomgang av medbestemmelsesordningen. Begrunnelsene for og synet på medbestemmelse og integrert deltakelse var da også noe forskjellig blant de tre hovedsammenslutningene.

Kartellet tolkes her som en helhetsorientert og korporativt orientert part basert på ideologiske-, politiske - og rettighetspreferanser. Medbestemmelse betraktes først og fremst som et politisk virkemiddel. YS-S må også kunne betraktes som en helhets- og korporativt orientert part, men hvor begrunnelsene og legitimiteten mer ble forankret i rettighetsbasert og verdibaserte preferanser knyttet til dette. Rettighetene var sterkt forankret i lov- og avtaleverk, verdiene var av mer "universell" og "nøytral" karakter. Medbestemmelsesordningen ble knyttet til et prinsipp om representativt demokrati. AF fremstod med argumenter i retning av å ivareta den autonome part med særinteresser uten spesielle forpliktelser. Kriteriene for medbestemmelse måtte knyttes til kunnskaper og kompetanse. AF ønsket å styrke forhandlingsretten, men en forutsetning for fristilling var at lov- og avtaleverket måtte endres eller skiftes ut.

En av de mest dramatiske endringene innenfor forhandlingsstaten som referanseramme og diskurs var at enkelte bærende etiketter ble rekonstruert over tid. Fra forestillingen om statstjenestemannen og statlig ansatt kom skiftet til ansatt i virksomheter med statlig tilknytning. Både Kartellet og YS-S markerte utover på 1990-tallet at det i større og større grad ble den ansatte og virksomhetene selv som ut fra ulike lov-, avtale-, eller formmessig tilknytning til staten måtte regnes som statlig ansatt og statlig virksomhet.

Strategisk respons kan også forklares med utgangspunkt i en definisjon av situasjonen som mer politisk tilspisset hvor strid er sentralt. Identiteten som, og reglene for kamporganisasjonen aktiviseres. Det skapes et handlingsrom for eksplisitt motstand, forsvar og proaktivt entrepenørskap (jfr. DiMaggio 1988; Hall & Taylor 1996).

Kartellet: krav, trusler og absolutt motstand

De sentrale begrepene og sammenhengene som særmerket Kartellet var at organisasjonen oppfattet seg selv som en kamporganisasjon og politisk aktør i tillegg til identiteten som forhandlingsorganisasjon (jfr. kap 2.2.4). Kartellet hadde tilgang til ressurser og nettverk som gjorde dette mulig. Kartellets definisjon av situasjonen som kamp eller forhandlingsorientert var også avhengig av hvilke parti som var i regjering. Kartellet hadde ambisjoner om, og fokuserte relativt kontinuerlig på mulighetene for å påvirke og bidra til å endre politikken innhold, særlig når det var borgelige regjeringer.

At Kartellet hadde tradisjoner for å artikulere krav hørte med til organisasjonens grunnkompetanse, historiske arv og institusjonelle identitet. Innholdet i krav kan også bli rutinisert, noe spørsmålet om arbeidsgiverorganisering er et godt eksempel på. Kartellet tok imidlertid på seg et pådriveransvar for å få denne saken gjennom det ansvarlige departement. Krav rettet mot prosedyrer og tidsbruk kan vise seg å være like viktig som krav til politikken innhold. En generell observasjon er at mange av hovedsammenslutningenes egne initiativ og formidling av krav i stor grad ble knyttet til avtaleetiketten. Dette gjaldt for både produktivitetsavtaler, nytt lønssystem, spørsmålet om arbeidsgiverforening og trygghetsavtalen.

Kartellet var raskt ute med politisk-ideologisk motstand, og mobiliseringen av den politiske ytringen. Godt synliggjort og formidlet gjennom organisasjonens arbeid og offentlige ansikt. I forbindelse med moderniserings- og fornyelsesprogrammene på 1980-tallet skjedde dette før Kartellet hadde noe særlig kompetanse i forvaltningspolitikk, og ressurser rettet inn mot politikkområdet internt i organisasjonen. Det Kartellet hadde var en solid tradisjon for, sterke normer og verdier knyttet til, og klare handlingsregler for å gjenkjenne kampsituasjoner, og aktivisere seg selv som faglig og politisk aktør.

Kartellnytt representerte ikke bare passiv respons som et ytterpunkt, men også sterk og opposisjonell språkbruk. Sammen med politiske ytringer fra konferanser og representantskapsmøter, men også enkelte høringsuttalelser, representerte Kartellets tjenestemannsblad organisasjonens sentrale motstands- og kamporgan. På 1990-tallet ble imidlertid denne politiske kapabiliteten i Kartellet bygget ned og tonet ned i konferansesammenheng, og rollen som politisk aktør skulle i større grad ivaretas gjennom Kartellets ledelse, sekretariatet og til dels Kartellnytt som mobiliserings- og

kamporgan. De ressursene, prosedyrene og prosessene som tradisjonelt lå bak politiske meninger og handlinger ble endret, men den politiske aktøren som sentral rolle og identitetsbærende element var fortsatt meget sentral.

I den første perioden var det aktive ytterpunktet i Kartellet preget av den strategisk motiverte, sterkt interesseorienterte og absolutte motstanden knyttet til privatisering og forsvaret av medbestemmelse. Kartellet aktiviserte sin identitet som kamporganisasjon når politikkområdet krysset etablerte interessefelt. Aktiv respons (krav og mer absolutt) ble knyttet til enkelte sentrale elementer i disse programpakkene.

En viktig ressurs var betydningen av de ulike arenaene. Blant annet tradisjonen for den politiske ytringen var veldig sentral for identiteten som, og forestillingen om kamporganisasjonen. I tillegg kom organisasjonens sekretariat med klare handlingsregler og kapabilitet for ideologisk orientert politikutforming, fortolkning og kamp. Organisasjonens krav og betingelser var rettet mot politisk ledelse like mye som til arbeidsgiver. Den politiske uttalelse var en særegent viktig tradisjon, ressurs og sjanger for absolutt motstand og kamp på 1980-tallet. Disse uttalelsene var viktige som uttrykk for eksplisitte identitetsmarkører. På 1980-tallet var Kartellet veldefinert som politisk organisasjon, både med hensyn til nærhet til AP og gjennom sin erklærte motstand mot "høyrekreftene".

Det som imidlertid kjennetegnet Kartellets institusjonelle prat i den siste perioden var bredden i aktiv respons, den markerte opposisjonelle responsen, og Kartellets medvirkning til at blant annet trygghetsideen kom på dagsorden.

Selv om Kartellet som kamporganisasjon i forvaltningspolitisk sammenheng var synlig i begge periodene, var det særlig på 1990-tallet at politikkområdet dannet utgangspunktet for konkretisering, tematisering og mobilisering. Analysen av kampen om statsbedriftene er en fortelling om prosessen og en aktørs bidrag til konstruksjonen av den politiske virkeligheten. Kartell-nytt framstod som viktig i denne kampen, og bladet understreket og ga innhold til betydningen av den politiske konteksten gjennom erklært motstand og positive invitasjoner til samarbeid. I tillegg kom også uttalelser fra representantskapsmøter, taler fra lederen i Kartellet, og organisasjonsproduserte debathefte som sentrale uttrykk for sterke og absolutte ytringer. Ytringene var et prinsipielt forsvar av medbestemmelse og samarbeid, ideologiske innspill i kampen om offentlig sektor, og eksplisitte trusler om aktivt å motarbeide politiske motstandere.

YS-S: fra forhandlinger til politikk

Forklaringen på YS-S' respons over tid må i stor grad knyttes til utviklingen av organisasjonens institusjonelle roller og identitet (jfr. kap 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4). Rollen som part har med utgangspunkt i tjenstemannsrett og lov- og avtaleverk vært det sentrale identitetsbærende elementet i YS-S. Organisasjonens interne rutiner har vært knyttet til tarifforienterte, juridiske og tekniske problemløsninger og tolkninger. På 1980-tallet var organisasjonens interesser og krav mer preget av kritikk og fokus på etablerte rettigheter enn de var mot absolutt motstand og kamperklæringer.

I tillegg var YS-S grunnleggende mer positive til hele det forvaltningspolitiske prosjektet, uansett regjering, enn det Kartellet var. Kravene var først og fremst orienterte mot rettighetene til medbestemmelse og anmodninger om å bli tatt hensyn til. Intensiteten var i stor grad lavere enn for Kartellet.

YS-S definerte imidlertid noen sentrale grenser for det akseptable, og over tid var dette særlig knyttet til tre sentrale tema og konfliktdimensjoner. For det første grensene for fristilling inn mot statens kjerneområder som rettssikkerhet, helse og velferd. For det andre motstand mot moderniseringen som nedbygging av staten. Særlig kom dette til uttrykk gjennom taler som med relativ sterk språkbruk drev (frontet) organisasjonens kamp mot at omstilling skulle føre til økt arbeidsledighet. Ikke minst under etiketten trygghet under omstilling. For det tredje forsvaret og styrkingen av hovedsammenslutningenes posisjon og rolle i forhandlingssystemet. I denne sammenhengen var det en dreining fra rene rettighetsbaserte krav om medvirkning til mer absolutte og politisk orienterte krav om samarbeid. En utvikling som særlig fant sted i pressemeldinger og taler.

Analysen av YS-S bladet viser høy grad av kontinuitet i kravet som respons. Et viktig skille gikk imidlertid mellom kravenes tarifforientering eller mer samfunnspolitiske orientering. Organisasjonens respons i den siste perioden, og spesielt i tilknytning til trygghetsprosessen, viste et brudd i mer verdiorientert og politisert retning og selvforståelse. Responsen i sammenheng med trygghetsprosessen kom imidlertid først og fremst til uttrykk gjennom "kravsjangeren", med betingelser og "smertegrenseerklæringer" som sentrale aspekter. YS-S ytret enkelte absolutte krav knyttet til grunnleggende rettigheter og etablerte rammer for bruken av disse. Over tid også knyttet til politiske prinsipper. Det strategiske forsvaret av sentrale prinsipper ble viktigere. Særlig i konferansesammenheng ble ytringene fra YS-S sterkere og klart mer strategisk orientert (stridbare). Det var også i kontrast til klare

pliktaspekter i ytringene at styrken i språkbruken, og det institusjonelle arbeidet som ble lagt i forsvaret av ulike ordninger, at det strategiske aspektet trådte klart frem.

YS-S sin evne og vilje til en bredere samfunns- og forvaltningspolitisk orientering og mer strategisk betonte (og kamporienterte) respons kom som et resultat av deltakelse i eksterne forvaltningspolitiske utvalg, hovedsammenslutningenes gjennomslag for kravet om kobling mellom tariffpolitikk og samfunnspolitikk i trygghetsprosessen, og gjennom YS-S sin utvikling av forvaltningspolitisk relevante argumenter, kompetanse og kapasitet i utvalgssammenheng. Den siste forklaringsdimensjonen knyttes særlig til YS-S sin interne organisering og kapabilitet. Det vil si at organisasjonen over tid fikk økt kapabilitet til utvikling av krav og strategisk arbeid på dette bestemte politikkområdet.

AF: Positive og krav om reformer

Det som særlig kjennetegnet AF var ikke sterk og motstandsorientert respons, men kritiske krav og positiv respons i retning marked- og managementstaten. Det kan heller ikke bemerkes at AF var særlig pådriverorienterte. AF sluttet i prinsippet opp om den relative dominansen som forestillingen om marked- og management hadde fått i den offentlige forvaltningspolitikken (jfr. kap. 2.2.1, 2.2.2; Læg Reid og Olsen 1993; Læg Reid & Pedersen 1996; Christensen og Læg Reid 2002). Dette til forskjell fra sterkt kritiske og motstandsorienterte, men også betinget aksepterende bidrag fra Kartellet og YS-S. På et tidlig tidspunkt hadde ikke Kartellet noen særlige prinsipielle motforestillinger i forhold til mål- og resultatstyring. Kartellet var faktisk en av de organisasjoner som med stor suksess kjørte kurs i disse teknikkene. YS-S på sin side var særlig opptatt av ledelse, og oppfattet dette i tråd med marked- og managementdiskursen som et fag i seg selv.

Over tid var imidlertid AF den av hovedsammenslutningene som var mest positiv til innholdet i myndighetenes forvaltningspolitikk, men organisasjonen formulerte også enkelte absolutte krav knyttet til grunnleggende rettigheter. En av de mest sentrale handlingsorienteringene fra AF var imidlertid krav langs særlig to dimensjoner. For det første bruk av og respekt for grunnleggende spilleregler, lover og avtaler i partssystemet, men ikke ensidig tolket på "innsiden" av forhandlingsstaten som fortolknings- og referanseramme. Over tid fremmet AF primært et marked- og managementperspektiv på forhandlingsstaten og partssystemet. For det andre kritikk rettet mot at myndighetene ikke gikk langt nok i reformene av forvaltningen i retning

av markeds- og managementstaten. Dette gjaldt særlig lønns- og personalpolitikk, men også reformer av partssystemet generelt og medbestemmelseordningene spesielt.

I tillegg argumenterte AF også for at fristillingen ikke gikk langt nok. AF koblet dette til et ekspertorientert syn på medbestemmelse, hvor kompetanse og ikke normer om ”berørte særinteresser” eller ”representativitet” var det sentrale kriteriet for medbestemmelse.

En viktig forklaring på dette kan knyttes til organisasjonens historiske arv. Ut fra sitt tunge og tradisjonelle fokus oppfattet AF forvaltningspolitikken som en lønnspolitisk arena. Dette ble understreket av den lønnsforhandlende part som den sentrale rolle. I tillegg kom spenningsmomentet med at marked- og managementstaten som referanseramme utgjorde sentrale identitetsbærende element, og ga organisasjonen et viktig inntak til noen av sine rolleforståelser. De autonome og frie yrker og virksomheter, desentralisert styring og medvirkning, fokus på den enkelte ansatt som individ, og de ansattes rolle som ekspert også i sammenheng med medvirkning var sentrale verdier og egenskaper for visse deler av AF i så måte.

11.3.3 Plikten kaller på aksept.

I alle ytringsformene, og på alle arenaene for institusjonelt prat var det innslag av at hovedsammenslutningene eksplisitt forsøkte å etablere en forpliktende forbindelse mellom egne menings- og handlingsorienteringer og forvaltningspolitikken. En kobling og en handlingsregel som forutsetter at krav må være ansvarlige og mulig å håndtere. En respons som særlig kan forklares ved tilstedeværelsen av bestemte typer identiteter, og de plikter og rettigheter som er knyttet til den (jfr. Olsen 2000), og som i denne studien knyttes til pliktperspektivet (jfr. kap.2.2.2).

AFs positive menings- og handlingsorienteringer i forhold til forvaltningspolitikken gjorde at de i liten grad trengte å uttrykke betingelser for overensstemmelse og aksept. Selv om AF var positive til reformer av de personalpolitiske systemene var de også lojale mot partssystemet, og knyttet blant annet aksepten av iverksettingen av forslagene til en bedre organisert stat til bruken av dette systemet.

For YS-S og Kartellet var det annerledes, men de skilte seg imidlertid fra hverandre i sine tolkninger, gjenkjennelser og oppfatninger av pliktsituasjonen. Det er særlig i begrunnelsene for betinget aksept i forbindelse med krav i høringsuttalelsene at ulike former for plikt kommer til syne. Men det var også noen åpenbare

pliktorienterte samhandlingsoppslag i Kartellnytt og i andre uttalelser fra begge organisasjonene. Det må derfor understrekes at de ulike tekstene var en viktig kontekst for hverandre. Retten til å uttale seg gir plikten til å forholde seg ansvarlig. Gjennom analysen av høringsuttalelsene kommer det til syne samhandlings- og samtale regler som vektlegger at det måtte være en balanse mellom problemorientering, krav og motstand på den ene side og løsningsorientering, vilje og evne til aksept og gjennomføring på den annen side. Det er to sentrale tolkninger og handlingsorienteringer: en partsrelatert og en politisk aktør relatert.

På 1980-tallet bar YS-S preg av en handlingsorientering hvor plikt til oppslutning og støtte ble sentral når organisasjonen fikk være med, og ble tatt hensyn til. YS-S gikk langt i å legge kravene til å bli tatt hensyn til, og implikasjonene av dette, tett opp til mange av moderniseringspolitikkenes sentrale mål og intensjoner. Betingelsene for aksept var særlig knyttet til prosedyrer og formelle spilleregler (jfr. Brunsson och Olsen 1990). Noe av forklaringen var ikke bare at YS-S ville synliggjøre sin bevisste ansvarlighet, men også å anskueliggjøre en identitet i retning vekk fra det man ikke ville være – en partipolitisk aktør.

Til litt inn på 1990-tallet fremmet YS-S først og fremst en rent formell og juridisk-administrativ fortolkning av plikt og ansvar som resulterte i en svak form for betinget aksept. Uavhengig av regjering og forvaltningspolitisk regime var YS-S positive og aksepterende til store deler av forvaltningspolitikken med utgangspunkt i tre relativt lavmelte og svake betingelser. For det første å bli tatt hensyn til. For det andre at medbestemmelse og samarbeid burde prege reformarbeidet samtidig som det var rom for reformer av prosedyrene for dette. For det tredje at forvaltningspolitikken (samfunnsøkonomiske) fordeler måtte dokumenteres, og ikke bare tas for gitt. Særlig gjaldt dette privatisering og fristilling. På midten av 1980-tallet var YS-S kritiske til privatisering, men formulerte selv betingelser for å akseptere dette. Senere på 1990-tallet ble i større grad enkelte absolutte grenser for aksept knyttet til nedbygging av staten og faren for økt arbeidsløshet. Den sentrale forklaringen må igjen knyttes til organisasjonens oppfatning av seg selv som ansvarlig part, innenfor de rammer og oppfatninger av disse som partene var kommet fram til i fellesskap. Av YS-S også omtalt som en felles "ånd". En forklaring som peker på betydningen av både indre og ytre institusjonelle egenskaper (jfr. Olsen 2000).

I tillegg til partsrollen kom også YS-S sin historiske arv som statlige, ansvarlige og lojale tjenestemenn, byråkrater og organisasjoner, og den

grunnleggende oppfatningen av seg selv som upolitisk og nøytral. Dette var et historisk utgangspunkt for hele YS systemet, Organisasjonen kan sies å både være sosialisert og tvunget til å uttrykke noe om betingelser for aksept. Endringer i denne oppfatningen var imidlertid sentralt når YS-S utover på 1990-tallet supplerte de pliktmotiverte, svake og akseptorienterte betingelsene med mer politiserte betingelser og handlingsorienteringer. Blant annet i den betydningen at de var mer prinsipporientert og vare for den politiske konteksten og prosessen de var en del av. Fra å være forsiktige, strengt opptatt av, og sosialisert til hva som var passende og akseptabelt innenfor formelle rammer, gikk YS-S i en retning som innebar noe større bredde i handlingsorienteringen.

For Kartellets del synes motivene i større grad å være preget av begge formene for plikt. Kartellet var i stor grad politisk lojal og pliktrelatert når AP hadde regjeringsmakt. Særlig tydelig kom dette fram på 1980-tallet. Hvor Kartellet, på tross av sin kritikk og motstand, aksepterte store deler av hele det forvaltningspolitiske prosjektet. Når borgelige partier satt med regjeringsmakt ble dette snudd på hodet. Kartellet beveget seg da i ytterkanten for handlingsregelen for, og den moralske plikten til å få etablert en forpliktende overensstemmelse, og fokuserte mer på betingelser enn på aksept. Implisitt forpliktet organisasjonen seg til å akseptere utfallet av prosesser som var organisert etter forhandlingsstatens rammer og prosedyrer. Dette kom særlig godt fram i høringsuttalelsen til moderniseringsprogrammet. Betingelsen om at politiske initiativ og prosesser fra regjeringen måtte til for å skape overensstemmelse ble knyttet til fravær av motstand, mer enn aktiv aksept. Strategiske motiver kan forenes med pliktmotiver, men i forhold til YS-S fremstod dette som handlinger rettet mot å utforme og drive politikk og politiske prosesser. De pliktene som ble tillagt partsrollen var ikke bare av lønnsteknisk forhandlende og iverksettende karakter, men kunne også oppfattes som et politisk instrument for utviklingen av samfunnet. Parallelt, men særlig utover på 1990-tallet ble fokuset skjøvet fra plikt gjennom historiske bånd til større vektlegging av dialog og samhandling. Kunnskapen om og konsekvensene av forvaltningspolitikken ble tydeligere.

Sentrale institusjonelle egenskaper ved Kartellet er viktige forklaringsfaktorer. Spennvidden og variasjonen i identitetsbærende roller, og de ressursene og handlingsreglene som omga disse ble vesentlig for å forstå organisasjonens pliktorienterte handlinger. Organisasjonens bærende tradisjoner og koblinger til

Arbeiderpartiet, både ideologisk og gjennom forpliktende interaksjon, er også en sentral forklaringsfaktor i spenningen mellom indre og ytre institusjonelle forhold (jfr. Roness 1994; Olsen 2000).

11.3.4 Argumenterende og fortolkende aktivisering og interaksjon.

Det er stor variasjon i de ulike hovedsammenslutningenes ressurser, arbeidsmåter og tradisjoner som argumenterende organisasjoner. På samme måte viser analysen av organisasjonenes institusjonelle prat stor variasjon i faktisk språkbruk og tolkningene av seg selv som argumenterende organisasjon. Argumentasjon er ikke her først og fremst koblet til tekstsjangere og argumentasjon som en type språklig logikk, men oppfattes som en viktig del av et handlingsteoretisk resonnement. Fortolkende og argumenterende institusjonell prat er aktiv respons og beskrivelser som bidrar til å konstruere den virkeligheten som aktørene befinner seg i. Det er fortolkningsperspektivet som er det sentralt for å forklare denne responsen, og viktige forklaringsfaktorer er organisasjonenes identiteter og selvoppfatning, men også egenskaper ved situasjoner og politikk (jfr. kap. 2.2.3).

Menings- og argumentasjonsutvikling.

Både Kartellet og YS-S ga respons utover formidling av allerede etablerte interesser og preferanser, og i enkelte sammenhenger inntok de en mer menings- og argumentasjonsutviklende innfallsvinkel.

Over tid har utvilsomt Kartellets konferanser og debattopplegg fungert interesseaggregerende, men også som en skoloring i økt substanskunnskap og evne til argumentasjon, og som betingelse for evne til aktiv organisatorisk prat og språkbruk. Den interne skoloringen og spredningen av argumenter foregikk blant annet via sentrale, regionale og lokale konferanser, kurs og temadager. Særlig debattoppleggene hadde innslag av analyse og argumentasjonsutvikling med fokus på forvaltningspolitikkenes verdimessige implikasjoner.

YS-S brukte egeninitierte notater og innspill som utgangspunkt for beskrivelser, analyser, drøftinger og vurderinger. YS-S formulerte og aktiviserte noe som organisasjonen benevnet som et forvaltningspolitisk perspektiv, til dels ut fra et juridisk ståsted. Denne evnen og kapasiteten til argumentasjonsutvikling var særlig knyttet til organisasjonens historiske arv og interne utvalgsarbeid på det forvaltningspolitiske området, men også til organisasjonens økende og bredere verdiorientering over tid. Verdiorienteringen kom særlig til uttrykk i taler på

konferanser og representantskapsmøter, og kobles eksplisitt til organisasjonens ambisjoner om å utvikle en supplerende og alternativ identitetsbærende rolle som politisk aktør. Dette skjedde i økende grad utover på hele 1990-tallet, og samtidig med at organisasjonen ble mer var for den politiske konteksten, og uttrykte større vilje til politisk påvirkning.

Aktivisering av fortolknings- og referanserammer.

Med utgangspunkt i Kartellet og YS-S sin verdiorientering, og bruken av disse organisasjonenes tolkninger av den politisk-demokratiske staten som referanseramme, lar det seg også gjøre å identifisere en samfunnspolitisk diskurs. For det første i Kartellet og YS-S sine tidlige og senere bidrag i forvaltningspolitisk høringssammenheng. For det andre i konferanseuttalelser, taler og debattefter utover på 1990-tallet.

Begge organisasjonene bidro i en debatt over de ”store” spørsmål. Forvaltningspolitikken ble sett i en større sammenheng hvor det sentrale var retningen på fremtidens velferdsstat, grensdragningen mellom offentlig og privat sektor, og kriterier for ”det gode samfunn”. Innfallsvinklene og begrunnelsene fra de to organisasjonene var imidlertid ulike. I stor grad baserte begrunnelsene fra Kartellet og YS-S seg på ”allmenninteresseargumentasjon”, det vil si mer prinsipielle oppfatninger. Hovedforskjellen mellom organisasjonene var at Kartellet forankret sin argumentasjon i en politisk plattform, mens YS-S viste til mer ”universelle” verdier. Spesielt Kartellets allmenninteresseargumentasjon ble imidlertid tidlig på 1990-tallet delvis erstattet med klarere særinteresseargumenter. Økt fristilling førte til at organisasjonen skjerpet sine argumenter.

Spørsmål av en slik mer overordnet karakter ble første gang trukket fram i forbindelse med moderniseringsprogrammet. Kartellet og YS-S var ikke først og fremst ”løsningsorienterte”, men kritiserte programmets utlegning av premisene for debatten. I forbindelse med fornyelsesprogrammet var Kartellet ikke så eksplisitt på selve spørsmålene, men kritiserte myndighetenes endring av de sentrale begreper og symboler i den totale forvaltningspolitiske diskurs. Senere var det spesielt i forbindelse med St.meld. nr. 35 (1991 – 92) at de overordnede spørsmålene igjen ble satt på dagsorden. Begrepsdiskusjoner og kritikk av forvaltningspolitikken ensidige kriteriebruk var hovedinnholdet i bidragene. Både Kartellet og YS-S hevdet at forvaltningspolitikken i alt for stor grad fokuserte på økonomi- og

bedriftsperspektivet. YS-S pekte på klassiske byråkratiske rettsstatsidealer som likebehandling og saklighet, og Kartellet viste til mangelen på et sosialdemokratisk helhetssyn, med vekt på likhet, trygghet, utjamning og sikkerhet.

Den relativt eksplisitte bruken av en mer politisk-demokratisk referanseramme var et viktig fellestrekk ved Kartellets politiske uttalelser i sammenheng med konferanser, representantskapsmøter, og debatthefter. Det gjaldt i betydningen av å vektlegge den samfunnspolitiske konteksten, men ikke minst ved å fokusere på egne menings- og handlingsorienteringer med utgangspunkt i et syn på forvaltningspolitikk som en strid om verdier. Men identiteten som en selvstendig og legitim politisk aktør var også sentral i denne sammenheng. YS-S brukte i større grad taler som ytringsform, men også disse markerte over tid et bredere politisk engasjement. Budskapet ble oftere knyttet til mer verdi- og samfunnspolitisk orienterte aktiviteter og ytringer.

Andre tema og problemstillinger var preget av at grensene for det akseptable var flytende i den forstand at de kunne være gjenstand for samarbeid, dialog og forhandling. Hovedsammenslutningenes tekster og ytringer hadde dermed også innslag av interaksjonsorientering. Det vil si henvisning til dialog som fremgangsmåte, invitasjoner til samhandling (også forhandlinger), men også blandingsformer hvor forhandlingsutspill var argumenterende og dialogorienterte.

På 1980-tallet var det relativt få, men klare innslag av dialogorientert respons. Både YS-S og Kartellet ytret vilje til overensstemmelse gjennom dialog, men igjen kom det fram at dette ikke kunne tolkes uavhengig av politisk kontekst, og at ulike former for interaksjoner ikke var et politisk nøytralt eller verdifritt instrument for å koordinere ulike interesseorienterte vurderinger. Forskjellen var at YS-S var innstilt på diskusjon gjennom invitasjon til dialog med Regjeringen Willoch (II – H, Sp, KrF) om moderniseringsprogrammet, mens Kartellets dialogorientering gikk fra etterlysning i den samme situasjonen til invitasjon når Arbeiderpartiet kommer i posisjon. I samme tidsrommet er Kartellets rolle som politisk organisasjon i seg selv et tema i enkelte konferansetaler. Rollen ble tydeliggjort og forsterket i relasjon til ambisjonen om og betydningen av at Arbeiderpartiet var i posisjon. YS-S var like eksplisitt i sin selvoppfatning som partipolitisk uavhengig arbeidstagerorganisasjon.

Kartellets respons på trygghetsprosessen var et eksempel på at de sentrale etikettene og talehandlingene både var knyttet til kravformulering og interesseaggregering på den ene side og til forhandlinger og dialog på den andre.

Dialogen kom eksplisitt til uttrykk gjennom Kartellets tolkning og merking av prosessen som ”mer arbeidsverksted enn kamp”. Arbeidsgruppe og produksjon av et eget temahefte var også her viktigste arbeidsmåte og handlingsregel. Etikettene og talehandlingene i denne forbindelse viste hvor ”effektivt” (tilpasningsdyktig) og slagferdig denne form for organisering kan virke. Kombinert med en institusjonell identitet som gjorde kampen og debatten til to sider av samme sak, ville definisjonen av situasjonen (hva, hvem og hvor/arena), og sakens status i det politiske system være viktige betingelser for blandingsforholdet mellom interaksjon og strategisk kamp. Kartellet hadde utviklet kompetanse, kapasitet og beredskap til både argumentasjon og opposisjon ved siden av den tradisjonelle forhandlingsorganisasjonen.

Tidligere i denne studien har det vært hevdet at Kartellets evne og vilje til dialog var betinget av at Arbeiderpartiet var i regjeringsposisjon. Et viktig aspekt var grensedragnings. Det vil si en argumenterende og fortolkende identifisering av grenser mer enn plikt eller krav og absolutter.

11.4 Lange linjer i den forvaltningspolitiske diskurs: en oppsummering

Det sentrale spørsmålet er om diskursens, slik den utviklet seg sett i lys av den nasjonale forvaltningspolitikken ut over på 2000-tallet, bar preg av ivaretagelse og integrering eller konfrontasjoner og sterke korrigeringer i forhold til de sentrale dimensjonene tidligere på 1980 og 1990-tallet.

Det har vært relativt stor grad av stabilitet og kontinuitet i både offisielle forvaltningspolitiske ideer og grep, og sentrale konfliktdimensjoner over tid. De sentrale policytekstene fram til midten av 1990-tallet viste at markeds- og managementstaten som referanseramme hadde relativt stor dominans, men at flere referanserammer og hensyn ble forsøkt integrert. Særlig fra og med innstillingen om en bedre organisert stat ble forvaltningspolitikken utformet i spenningsfeltet mellom rendyrking av effektivitetshensyn og ivaretagelse av en multifunksjonell stat. Historisk hadde utviklingen av forvaltningen nettopp vært preget av at ulike verdier og hensyn kom til og supplert hverandre lag på lag i forvaltningen (Lægroid & Pedersen 1996; Christensen 2003).

Redegjørelsene fra Statsråd Totland i Regjeringen Brundtland i 1994 og 1996 bar tydelig med seg arven fra St.meld. nr. 35 (1991-92). Forvaltningspolitikken

sosialdemokratiske verdiforankring, og synet på staten og forvaltningen som multifunksjonell. Det overordnede perspektivet var at forutsetningene for politisk samfunnsstyring var endret. Omstilling var ikke nedbygging, men ombygging. Samordning, samarbeid, deltakelse, og medvirkning var sentrale betingelser for fornyelsesarbeidet.

Samtidig brast demningen for økende tempo i fristillingen av staten når Telenor ble etablert i 1994. Etiketter særlig hentet fra marked- og managementstaten som referanseramme ble fortsatt sentrale i siste halvdel av 1990-tallet, og økte i styrke og dominans inn i det nye årtusen. Brukerorientering, service, forenkling, resultatorientering og større handlefrihet ble retningsgivende innslag i alle sentrale forvaltningspolitiske ytringer og tekster de siste 10 års forvaltningspolitikk. Med det forvaltningspolitiske regimet som Regjeringen Bondevik (KrF, Sp, V) startet på i 1997, som Regjeringen Stoltenberg (Ap) i stor grad videreførte med stort trykk på omfattende reformer og fristilling, og som den andre Regjeringen Bondevik (H, KrF, V) videreførte med enda mer pågåenhet, så vendte forvaltningspolitikken og sentrale reformer tilbake til 1980-tallets mer rendyrkede marked- og managementstat langs flere dimensjoner. Dette gjaldt særlig fristilling, men også "introduksjonen" av rolleavklaring som en meget sentral del av fristillingspolitikken og ikke minst synet på tjenestemannsorganisasjonenes rolle og betydning under Regjeringen Bondevik (II) i særdeleshett.

På den ene side har sentrale forvaltningspolitiske dokumentene vært relativt like uansett regjering, og mer preget av pragmatisme og konsensus enn av ideologi og konfrontasjon. Alle sentrale politiske innspill var sterkt orientert mot forestillingen om markeds- og managementstaten og NPM inspirerte ideer. På den annen side må disse tekstene utover på siste halvdel av 1990-tallet, og inn på 2000-tallet, tolkes som bidrag i debatten og til dels striden om statens normative, - kunnskapsmessige, - og maktgrunnlag. Først på midten av 1990-tallet som forsvarer og ivaretager av den tradisjonelle arven, også fra Hermansenutvalget og St.meld. nr. 35. (1991-92). Staten var multifunksjonell, og skulle ivareta kryssende hensyn og verdier. Senere ble denne til dels gjennomgående verdiforankringen, som særlig kjennetegnet sentrale dokumenter fra Ap-regjeringene på 1990-tallet, erstattet med større grad av sekvensiell oppmerksomhet og parallell bruk av referanserammer enn synlige forsøk på integrering. Reformtempo og reformaktiviteten økte kraftig fra midten av 1990-tallet, men særlig etter at Regjeringen Bondevik II overtok makten i oktober 2001 har det blitt ført en mer

aggressiv forvaltnings- og fristillingspolitikk. Fokuset ble også endret i retning mer individ i spenningen mellom individ og fellesskap under begge Regjeringene Bondevik.

Et individsentrert demokratiperspektiv bygger på en antagelse om at det finnes en grunnleggende harmoni mellom frie, individuelle valg og fellesskapets velferd og velstand (Olsen 1990, s. 30). Perspektivet forutsetter at det er vanskelig å snakke seg fram til enighet om fellesskapsløsninger som ivaretar den enkelte godt nok, slik at beslutninger i større grad må baseres på mange og likeverdige prinsipper. Samfunnets kollektive sosialiseringprosesser vil kunne oppfattes som en mulig trussel mot det frie enkeltindivid. Det er for eksempel foreldrene, og ikke det politiske fellesskap, som skal treffe avgjørelser om oppdragelse, utdanning og andre forhold som påvirker barnas tros- og livsanskuelser (Ibid., s. 46-47). Forholdet mellom individuell frihet og en politikk for kollektive standarder representerer på mange måter et sentrale politisk og ideologisk spenningsfelt og dilemma. For eksempel er det avgjørende om statens definisjon av hvem og hva som kan utgjøre foreldre og en familie er stram og snever eller vid og åpen. Dette blir en bestemmende politisk konstruksjon for hvem som kan velge og hvem som ikke har mulighet til å velge.

Utviklingen fram til midten av 1990-tallet har i sentrale arbeider blitt omtalt som nølende (Olsen 1996). Bak dette oppslaget, eller beskrivelsen, ligger det imidlertid også villet og aktiv politikk som ikke kan beskrives og forklares som nølende. Begrepet nøling kan derfor tildekke like mye som det avdekker. Utgangspunktet for tjenestemannsorganisasjonenes fortolknings- og handlingsrom ut over på 2000-tallet var særlig knyttet til hvordan regjeringene og hovedorganisasjonene håndterte og fortolket samarbeidet som institusjonaliserte rammer og prosedyrer. Disse institusjonelle rammene og konkrete arrangementene var gjenstand for politiske debatter og prosesser parallelt med, og kanskje særlig i etterkant av det siste programmet "Fra ord til handling". I enkelte sammenhenger var striden og konfliktene åpenbare og kraftfulle. Begge statsrådene med ansvar for forvaltningspolitikken i Regjeringen Bondeviks (II) styringsperiode var sentrale aktører i den politiske diskursen som særlig fremhevet forestillingen om tjenestemannsorganisasjonene som uønskede og illegitime motkrefter til moderniseringen.

Hovedsammenslutningenes institusjonelle prat var bidrag i flere diskurser som til sammen dannet en forvaltningspolitisk diskurs. Det er denne variasjonen gjennom bruk, aktivisering og utforming av de diskursive referanserammene innhold som

utgangspunkt for hovedsammenslutningenes formidling og fortolkning av argumenter og interesser, og identitetsbærende elementer som har vært analysert.

I lys av både denne delen, og den forutgående delen av avhandlingen er det særlig langs tre dimensjoner jeg vil argumentere for at hovedsammenslutningenes bidrag har hatt betydning: statens multifunksjonelle verdier og hensyn, reformpolitiske rammer, og organisasjonsformer og fristillingsgrad. Dette danner utgangspunktet for den neste delens (IV) kapittel 12.

DEL IV

FORVALTNINGSPOLITIKKEN KONSTRUERES OG KONSTRUERER

Innledning

Hensikten med del IV er å besvare den todelte problemstillingen ved å fokusere på sentrale empiriske observasjoner. Utgangspunktet for hele studien var dynamikken mellom to forhold. For det første hvordan tjenestemannsorganisasjonenes institusjonelle respons i form av organisert oppmerksomhet, deltakelse, og organisatoriske prat virker inn på forvaltningspolitikkenes rammer (organisering), innhold og utfall. For det andre hvordan forvaltningspolitikk virker inn på tjenestemannsorganisasjonenes ressurs- og identitetsgrunnlag, indre liv og organisering.³³³

I kapittel 12 oppsummeres de empiriske observasjonene knyttet til problemstillingens første del med fokus på tjenestemannsorganisasjonenes respons på forvaltningspolitikken. Kapitlet organiseres langs tre dimensjoner som fikk konsekvenser for konstruksjonen av den politiske virkeligheten. I kapittel 13 oppsummeres, og suppleres det med, sentrale observasjoner av hvordan forvaltningspolitikken virket tilbake på tjenestemannsorganisasjonene.

Kapittel 12

Tjenestemannsorganisasjonenes institusjonelle respons: tre konstruerende dimensjoner

Det er problematisk å forstå og forklare forvaltningspolitikkenes fremvekst, institusjonalisering og konsekvenser på 1980- og 1990 tallet uten å ta hensyn til tjenestemannsorganisasjonenes ulike typer av respons. Det vil også si hvordan responsen virket inn på utformingen av konkrete prosesser og systembærende etiketter og ordninger, samt aktiviseringen og refortolkningen av forvaltningspolitikkenes sentrale regelsystemer og meningsstrukturer.

I dette kapitlet oppsummeres tjenestemannsorganisasjonenes innvirkning på forvaltningspolitikken langs tre sentrale dimensjoner som disse organisasjonene har påvirket. Det er imidlertid store variasjoner mellom de ulike tjenestemannsorganisasjonene, over tid, og langs hvilke dimensjoner de fikk betydning for. Totalt sett har tjenestemannsorganisasjonene for det første brakt inn en fortolkningsramme som fokuserer på den politisk-demokratiske staten i den forvaltningspolitiske diskurs, og lagt vekt på politisk samhandling og samarbeid som ett av flere hensyn. For det andre var alle hovedsammenslutningene bidragsytere i etableringen av helt avgjørende reformpolitiske rammer som blant annet ny arbeidsgiverorganisering for NAVO-virksomhetene og retningslinjene for trygghet under omstilling. For det tredje har de bidratt til et vedvarende fokus på organisasjonsformer og fristillingsgrad over lang tid. Disse dimensjonene var sentrale faktorer for konstruksjonen av den politiske virkeligheten.

Selv om hovedsammenslutningenes passive respons bidrog til konstruksjonen av den politiske virkeligheten gjennom mottak og spredning, autorisering, aksept og oppfølging av forvaltningspolitikkenes innhold og organisering, rettes fokuset her mot hovedsammenslutningenes aktive bidrag. Dette gjelder som premissleverandører i konkrete politiske (beslutnings)prosesser, og i den konkrete utformingen av politikken og resultatet av beslutningsprosessen. Det gjelder også som utformer og fortolker av betingelsene for aksept, samarbeid og gjennomføring, og som fortolker, meningsskaper og konstruktør av forvaltningspolitikkenes sentrale meningsstrukturer og regelsystemer. I sum dreier dette seg om striden om politikkenes innhold og

organisering, og hvem som skal ha tilgang til de politiske prosessene som definerer dette. Et institusjonelt perspektiv forutsetter at den politiske og samfunnsmessige orden er et resultat av menneskelige handlinger og sosiale konstruksjoner. Men institusjoner og institusjonelle rammer er ikke nødvendigvis et resultat av individuelle eller kollektive valg og en kalkulasjonslogikk. Det er viktig å skille mellom et syn på historien som effektiv og lineær, og historien som ineffektiv og stivhengig (March & Olsen 1989). Ulike former for styring og påvirkning kan imidlertid virke inn på forløpet og utfallet av politiske prosesser, og konstruksjonen og rekonstruksjonen av institusjonelle rammer. Dette er prosesser som er preget av ulike handlings- og meningsorienteringer, og som resultat skaper forutsetninger som hemmer og fremmer samfunnsstyring og kollektiv handling.

Organisasjonenes institusjonelle respons har både basert seg på, og bidratt til å opprettholde og endre ulike former for overensstemmelser innenfor rammen av forvaltningspolitikken orden. Dette gjelder særlig statens multifunksjonelle karakter, og politisk samhandling som overensstemmelse og samarbeidsform, reformpolitiske rammer, og organisasjonsformer og fristillingsgrad. I kapittel 2 ble overensstemmelser oppfattet som gjensidig og gjeldende regler og forestillinger (referanserammer) for det akseptable og passende. Slike overensstemmelser kan være historisk nedfelte rutiner som tas for gitt, eller rettigheter og plikter som lever i spenningsfeltet mellom å være inkorporerte og mottatt innenfor et hierarkisk system, eller de kan skapes, reproduseres og fortolkes. Hva som er passende kan altså være et resultat av lange historiske forløp, mottas og pålegges utenfra, eller skapes og konstrueres av individer og organisasjoner.

Kapitlets videre organisering er ordnet langs de tre dimensjonene, og som det kort introduseres til her.

Organisasjonsformer og grad av fristilling var historisk sett et "gammelt" fenomen (Grønlie og Selle 1998), men denne dimensjonen preget i stor grad hele den studerte perioden. I denne sammenheng var det særlig LO Stat som hadde stor betydning. Ikke så mye for den endelige retningen den fristilte staten tok, men for tempoet i fristillingen og for utformingen av en konkret organisasjonsform. Det siste var et viktig bidrag til mulighetene for en aktiv forvaltningspolitikk, fordi den på samme måte som Hermansenkomiteens innstilling baserte seg på norsk virkelighet og kontekst og ikke var ren import basert på ideologisk tankegods.

Fristillingsdimensjonen synliggjorde betydningen av den politiske kampen og defineringen av det politisk mulige mer enn beslutningsnær innflytelse.

Prosessene knyttet til demokratidreiningen og utformingen av reformpolitiske rammer kom særlig opp i begynnelsen av 1990-tallet og fremover. Begge disse dimensjonene var mer overordnet i sin karakter, selv om også trygghetsprosessen nedfelte seg i et konkret arrangement som skulle gjelde hele statsforvaltningen. Den første var ”klassisk” og prinsipielt viktig som kontrasterende dimensjon til moderniseringens fremmarsj, og med fokus på den politisk-demokratisk forankrede og multifunksjonelle staten som skulle ivareta ulike og kryssende hensyn i forhold til forvaltningspolitikkenes sterke NPM-orientering. Den siste dimensjonen innebar et fokus på trygghet som et eget interesseområde, som en av flere verdier og hensyn i den multifunksjonelle staten, og etableringen av et institusjonelt rammeverk for reformene og omstillingene i staten. I denne sammenhengen var det LO Stat, men også YS-S som var tydelige og betydningsfulle aktører. Prosessen hadde sterk forankring i det personalpolitiske policyområdet, og det innebar til en viss grad felles handlingsregler og problemforståelse hos de ulike aktørene. Koblingen til det samfunnspolitiske nivået gjorde allikevel noe med organisasjonenes handlingsforståelse og handlingsrom, og prosessens forløp, utfall og implikasjoner. Disse to dimensjonene representerte både uttrykk for de ”bremsene” som det politiske system har innebygd, pragmatisme og realisme i forhold til forvaltningspolitikk og forvaltningsreformer, men også verdier, ideologiske forestillinger og argumenter som måtte aktiviseres og politisk drives frem for at dette skulle gjøre seg gjeldende.

Sammenhengen mellom de tre dimensjonene er viktig. Som jeg vil komme inn på har hovedsammenslutningenes betydning for fristillingsdimensjonen variert over tid og mellom organisasjonene. Økt fristilling etter etableringen av Telenor i 1994, og mer etter at holdbarhetsdatoen for særlovsselskaper gikk ut må forstås på bakgrunn av at striden var ”vunnet” på to av tre fronter. Institusjonelle rammer og (ny) praksis var på plass for I) demokratidreining/beslutningsstil/samarbeid som overensstemmelse, og II) arbeidsgiverorganisering (NAVO) og omstilling under trygghet. At disse var på plass var avgjørende for at hovedsammenslutningene fortsatt hadde en formell partsrolle og et selvstendig handlingsgrunnlag i forhold til utviklingen av og reformene i statens kjerneområde og gråsoner. Sentrale observasjoner var i tillegg hvordan bærende overensstemmelser stadig måtte aktiviseres og drives fram, og hvordan dette nedfelte seg konkret og materielt.

12.1 Forestillingen om den politisk-demokratiske staten og samarbeid som ordensbærende overensstemmelse og verdi.

Forvaltningspolitikken har operert i spenningsfeltet mellom synet på staten som multifunksjonell, og synet på staten som en effektiv forvalter av skattebetalernes penger. Det siste representerer et syn på staten hvor økonomien har forrang (økonomiens primat) og hensynet til effektivitet er prioritert. Arbeidshypotesen er at dette kan gjøres uten at det får uheldige konsekvenser for andre hensyn staten må ta.

Fra det endimensjonale markeds- og managementfokus på 1980-tallet kom St.meld. nr. 35 (1991-1992) med sin demokratidreining, men senere har fokuset vært rettet mot økt differensiering/spesialisering, rolleavklaring og kontroll. Spenningsforholdet mellom ulike hensyn, tradisjoner og ideologiske ståsteder har særlig kommet til uttrykk i sammenheng med politisk samhandling som omdreiningspunkt for politikken innhold, prosesser, strid og samarbeid. Politisk samhandling og integrert deltakelse har blitt utfordret, men er fortsatt en kritisk og ”stiavhengighetsskapende” faktor. Samhandling og samarbeid har dermed politisk kraft til å skape løsninger, men også til å skape posisjoner på ”slagmarken”.

12.1.1 Demokratorienteringen

I forvaltningspolitisk sammenheng var forestillingen om den politisk-demokratiske staten et eksplisitt og viktig innslag fra slutten av 1980-tallet og fremover på 1990-tallet. Begrunnelsen var ikke først og fremst ideologisk, men knyttet til statsstyre og forvaltningens historiske og tradisjonelle verdigrunnlag utviklet og institusjonalisert som lag på lag over tid (Lægreid & Pedersen 1996; Christensen et al. 2004; Christensen & Lægreid 2004b).

Synet i de offentlige dokumentene inntok imidlertid to sentrale posisjoner. For det første en rendyrking av forestillingen om marked- og managementstaten. For det andre en sterk presisering av hvordan den NPM- inspirerte forvaltningspolitikken måtte utformes og iverksettes innenfor andre og mer demokratorienterte hensyn og verdier, og en vektlegging av den lokale forankring. Hensynet til staten og forvaltningens multifunksjonelle karakter var en verdi i seg selv, men også av betydning for styringsambisjonene og nødvendigheten av variasjon i synet på organisasjonsformer som betingelse for en aktiv forvaltningspolitikk.

Selv om balansen ble forrykket i retning av en mer rendyrket markeds- og managementdiskurs fra 1980-tallet og fremover, har de ulike regjeringene hele tiden

tatt opp og drøftet statens multifunksjonelle karakter. Fra enkelte institusjonelle aktører og fortolkere kunne fokuset mot bredt orienterte og motsetningsfylte demokratihensyn oppfattes som villet videreføring av en historisk arv. Den politisk-demokratiske referanserammen ble på denne måten, og over tid, en del av moderniseringsdiskursen og ikke bare en del av statens tradisjonsbærende diskurs.

Forestillingen om den politisk-demokratiske staten med et multifunksjonelt verdigrunnlag gjorde offentlige organisasjoner spesielt utsatte for kritikk. Det kunne være vanskelig å balansere de ulike hensynene mot hverandre slik at legitimiteten ble opprettholdt og at alle ble tilfreds. Forvaltningens organisasjonsformer var basert på ulike og til dels kryssende hensyn, og skulle sikre de ansatte i slike organisasjoner fleksibilitet, innflytelse og skjønnsutøving. Slike multifunksjonelle organisasjoner skulle nettopp gi muligheter for skjønn og frihetsgrader ved vurderinger av hvilke hensyn som skulle vektlegges, og dermed også muligheter for innflytelse og maktutøvelse for de ansatte i offentlige organisasjoner (Christensen et al. 2004, s. 18).

Her rettes fokuset mot studiens analyser av hovedsammenslutningenes aktivisering av andre fortolkningsrammer enn den rendyrkede referanserammen knyttet til markeds- og managementstaten, og hvordan dette bidro til å underbygge og fortolke den demokratioorienterte og multifunksjonelle posisjonen og forestillingen. Selv om disse organisasjonene tidlig på 1980-tallet representerte en passiv og rutinemessig avspeiling av myndighetenes forvaltningspolitikk, framstod også LO Stat og til dels YS-S som aktive fortolkere, konstruktører og kampporienterte motstandere over tid.

Utgangspunktet for hele casestudien av prosessen knyttet til utformingen av St.meld. nr. 35 (1991-92), var at meldingen ble et markant og sentralt brudd med sentrale aspekter ved forvaltningspolitikken slik den hadde kommet til uttrykk tidligere på 1980-tallet (jfr. kap.6).

Meldingsprosessen bidro til bestemte konstruksjoner av den offentlige sektor og tjenestemannsorganisasjonenes rolle i offentlig politikk generelt og forvaltningspolitikk spesielt. Det vil si at hvordan tjenestemannsorganisasjonenes rolle og identitet, og forvaltningspolitikken gjenstand har blitt konstruert og definert har vært sentrale empiriske og analytiske dimensjoner. Gjennom prosessen har også bestemte aktører bidratt til å definere hvem som kan tildeles autoritet til å definere og gi retning for den offentlige sektors utvikling. Det vil si hvilke måter (reguleringsmåter og prosedyrer) og innhold (perspektiver, etiketter og argumenter) som skulle realiseres

og formuleres i prosessen og gis legitimitet og autoritet for framtiden. Spørsmålet ble altså hvilke fortolkningsrammer, regler, verdier, og roller som skulle være gyldige og akseptable.

Diskursen i meldingsprosessen innebar i begrenset grad realiseringen av sentrale demokratiske forestillinger om en fri, åpen og offentlig debatt, men uttrykte først og fremst en ”organisert” diskurs. Den aktuelle prosessen grep likevel fatt i viktige aspekter ved den debatt og opposisjon som ble realisert innenfor rammen av den forvaltningspolitiske diskurs. Manglende offentlig debatt i forvaltningspolitiske spørsmål (Olsen 1996), og tatt i betraktning at Stortinget spilte en relativt passiv rolle i utviklingen av forvaltningspolitikk på 1980 og 1990-tallet (Roness 1995), har gjort det spesielt viktig å analysere de hendelser, prosesser og aktører som har gitt den forvaltningspolitiske diskurs innhold og retning. Den politisk-demokratiske staten som fortolknings- og referanseramme ble slik sett ivaretatt. Dette var en fortolkningsramme som fremmet forestillingene om, betingelsene for og foreteelsen av konkrete institusjonelle arrangementer rundt politisk samhandling, samarbeid og dialog som sentrale demokratiske prosedyrer. Dette var spesielt viktig fordi markeds- og managementstaten som referanseramme var et reservoar for hensyn og argumenter for det stikk motsatte. Tjenestemannsorganisasjonenes plass og rolle i politiske prosesser, og samarbeid og samhandling som beslutningsstil har vist seg å ha vedvarende politiske implikasjoner og sprengkraft.

Den klart viktigste eksterne aktøren i utformingen av stortingsmeldingen var Norsk Tjenestemannslag. Organisasjonen bidro særlig ved å aktivisere en politisk-demokratisk fortolknings- og referanseramme gjennom dialog og samhandling med Arbeids- og administrasjonsdepartementets politiske ledelse og interne hovedforfattere (jfr. kap.6).

Hvordan sentrale aktører har tolket og definert et slikt dokument som utgangspunkt for sin oppfølging vil i seg selv ha betydning for dokumentets konstruerende kraft og betydning for framtid, og der har utgangspunktet vært forskjellig. Sentrale byråkrater i meldingsprosessen ga uttrykk for relativt skuffede og pessimistiske tolkninger.³³⁴ De pekte på tre sentrale forhold: at noen av de mest sentrale reformene for tilknytningsformer ikke hadde tatt utgangspunkt i meldingen. Dette gjaldt særlig de tre store: Telenor, Posten og NSB. Det samme gjaldt også for økonomistyringssystemet, som senere på 1990-tallet kom som en omfattende videreføring av mål- og

resultatstyringssystemet. Ut over på 1990-tallet kom det i tillegg konkurrerende forvaltningspolitiske miljø, for eksempel forvaltningsrevisjon.

Ut fra den oppfølgingen den politiske ledelse stod for kan stortingsmeldingen neppe oppfattes som et substansielt styringsdokument for den konkrete utformingen av fremtidige forvaltningsreformer, men i større grad som en bærer og ivaretaker av sentrale verdimeslige og samhandlingsrelaterte overensstemmelser og et nøkkeldokument for å skape oppslutning om forvaltningspolitikken generelt blant de ansatte i forvaltningen og de ansattes organisasjoner spesielt.

Denne analysen har vist at meldingen var klar på å definere hvem som kunne delta, og innenfor bestemte ideologiske og verdimeslige rammer. Stortingsmeldingens demokratorientering med fokus på at staten måtte ivareta flere hensyn tolkes her som en modifisering og supplering av det sterkt markeds- og managementorienterte utgangspunktet fra Regjeringen Syse. Dette gjelder både med tanke på politikken virkemidler og fremgangsmåter for utforming og gjennomføring. Et viktig skille var blant annet at stortingsmeldingen bidro til å definere, gi aksept og autorisasjon til samarbeid og deltakelse. Den utfordret den internasjonale NPM tenkningen om tjenestemannsorganisasjonenes rolle, og forestillingen om at normen om politisk samhandling hadde nådd sitt metningspunkt.

For NTL ble stortingsmeldingen en sentral plattform for sitt konkrete institusjonelle arbeid med forvaltningspolitiske spørsmål, og mange år senere ble stortingsmeldingen fortsatt oppfattet som et sentralt referansepunkt. Dette var ikke minst fordi stortingsmeldingen ble en av forvaltningspolitikken mest sentrale bærere av politisk autoriserte overensstemmelser for hva som var passende og akseptable politiske regulerings- og deltakelsesformer og samhandling. I tillegg var det viktigste utfallet for NTL, utover selve meldingen, den kapabiliteten til forvaltningspolitisk relatert arbeid, aktiviteter og argumentasjonsutvikling som ble etablert og utviklet i NTL som organisasjon. Denne historiske arven var fortsatt sterkt og omfattende tilstede i det forvaltningspolitiske bildet anno 2004, over ti år etter. Dette gjaldt både for NTL sin argumentasjonsutvikling og organisatorisk prat, og fortsatte kapabilitetsutvikling og konkrete deltakelse (jfr. kap.6).

Dreiningen mot demokratiforankringen var, som andre bevisste endringer og reformer, avhengig av politisk oppfølging og trykk for at denne skulle kunne ”leses” av som et resultat eller klart avtrykk i fremtiden. Den politiske oppfølgingen langs denne klare verdiforankrede rammen var til stede et stykke utover på 1990-tallet parallelt med

at fristillingsbølgen tok av i 1994. Selv om demokratispektet forble viktig ut over på 1990- og 2000- tallet, ble det i sterk grad preget av ulike regjeringers ideologiske syn. Særlig med de borgerlige regjeringene kom mer individfokus og brukerorientering, og større samsvar med NPM-ideene i markeds- og managementstaten i forhold til 1990-tallets demokratorientering. Senere representerte den forvaltningspolitikken som Regjeringen Bondevik (II) stod for til dels et ideologisk brudd med en omfattende og multifunksjonelt organisert stat. Den multifunksjonelle staten ble i større grad oppfattet som et sykdomstrekk enn den var et systemtrekk, og regjeringens forslag til ideologisk mottrekk og ”medisin” var større fokus på rolleavklaring og en ”single purpose” organisert stat. Arbeiderpartiet åpnet også for denne utviklingen, men den primære begrunnelsen for samme type logikk var at den fristilte stat økte behovet for kontroll, tilsyn og koordinering. Som tidligere var virkemidlene like, men begrunnelsene til dels ulike (Grønlie 199).

I de to neste kapittelavsnittene vil betydningen av samarbeid oppsummeres slik dette har kommet frem i studien. Et viktig poeng med denne avsluttende analysen er å få fram kontrastene og spenningene i samarbeid som politisk fenomen. Studiens problemstilling har også rommet spørsmålet om hvor robuste de etablerte forestillingene og reglene for samarbeid var. Det innebærer et fokus på i hvilken grad tjenestemannsorganisasjonenes muligheter for integrert deltakelse og politisk samhandling ble realisert og brukt, eller utfordret og svekket.

12.1.2 Politisk samarbeid og samhandling: tradisjon og betydning

Etter sin storhetstid på 1970-tallet har politisk samhandling og samarbeid blitt utfordret. Både på 1980- og 1990- tallet har det vært en påstand om at denne modellen hadde nådd sitt metningspunkt (Olsen 1989a; Lægneid 1996).

I denne studien er tolkningen at samarbeid og samhandling som institusjonell overensstemmelse har vært veldig robust, men også vært framtreddende som kilde til strid. Den har vært konstruert gjennom samsnakking og konkrete løsninger, men også ved at hvem striden står mellom, posisjoner og allianser, og hva den står om har hatt samarbeid som et omdreiningspunkt.

Tjenestemannsorganisasjonenes bruk og aktivisering av politisk samhandling og samarbeid gjaldt både innenfor gitte rammer og for utformingen av rammer. Innenfor rammer skjedde det ved bruk av etablert prosedyre for integrert deltakelse

gjennom invitasjoner fra politisk ledelse. Utforming av rammer skjedde gjennom respons basert på organisasjonenes eget initiativ og som dermed bidro til utformingen av politiske (beslutnings)prosesser, og ved aktivisering av sentrale fortolkningsrammer og overensstemmelser som vektla politisk samhandling som norm og handlingsregel i etableringen og institusjonaliseringen av nye reformpolitiske rammer.

Studien har vist at politisk samhandling har vært sentralt for forvaltningspolitikkenes innhold, rammer og utfall. Av tjenestemannsorganisasjonene har samarbeid og samhandling innenfor partssystemet blitt uttrykt som den suverent viktigste og mest passende handlingsregel, og betingelse for forvaltningspolitisk suksess. Politisk samhandling har uttrykt den sentrale overensstemmelsen mellom staten og organisasjonene, men det har tatt mange former og blitt praktisert med ulik politisk intensitet og vilje til integrering. Dette samarbeidet kan i seg selv oppfattes som en institusjon, og det er denne institusjonen det særlig de siste årene har oppstått politisk strid om skal ha videre støtte og autorisering eller om den skal demonteres og deinstitutionaliseres. Det framstår imidlertid som en bærende verdi i organisasjonenes forståelse og tolkning av hele rammeverket for relasjonen til staten – plikten til å følge styringsretten innenfor rimelige rammer av samhandling og det å bli ”tatt hensyn til”.

Det var av stor betydning for YS-S og AF at de fikk tilgang til den organiserte samhandlingen og deltakelsen. Dette gjaldt både for egen selvoppfatning og for muligheten til å påvirke utformingen av den politiske virkeligheten. LO Stat var på sin side nærmest ”vokst opp” med tilgang på et parti i regjeringsposisjon, men politisk samhandling var et mer omfattende og sammensatt fenomen med andre historiske røtter enn bare arbeiderbevegelsen (jfr. Olsen 1983). For LO Stat var imidlertid det faglig-politiske samarbeidet viktig som en av flere muligheter for passende og akseptable former for politisk samhandling.

Med Ap i regjeringsposisjon innebar det faglig-politisk samarbeidet at hele LO systemet og LO Stat hadde tilgang til ulike nivå for og typer av samhandling innenfor ulike sektorer og i forhold til den politiske ledelse, og forvaltningspolitiske saker og tema var relativt konstant på den faglig-politiske dagsorden i den studerte perioden. Det var ikke noe rutinemessig eller forhåndsbestemt utfall, og ytterpunktene var at de møtte forståelse, fikk beslutnings- og resultatorientert gjennomslag, eller representerte ulike interesser og synspunkter som autonome aktører. Det som særlig kjennetegnet samhandlingsformen var betydningen av oppslutning og evnen til å komme fram til

felles forståelse. Samlende verdiforankring og betydningen av rasjonelle, eller velutviklede og rimelige argument kunne se ut til å være blant de sentrale mekanismene.

Etter sterk kritikk av politisk samhandling innenfor rammen av korporative arrangement gjennom store deler av 1980-tallet, kom St.meld. nr. 35 (1991-1992) med et sterkere fokus på demokratispektene. Meldingen kan oppfattes som en av 1990-tallets mest sentrale autoriseringer og bekreftelser på samarbeid og samhandling som verdi og institusjonalisert overensstemmelse for hva som ble oppfattet som passende former for interaksjon. I tillegg kom hele trygghetsprosessen fra 1992, som også rettet fokuset mot betydningen av samarbeid og samhandling som verdi og forestilling, som konkret samhandlingsform i prosessene, og som prosedyrer og ordninger (institusjonelt arrangement). Begge prosessene, og de beslutningene, resultatene og dokumentene som disse ga ble sentrale bærere og formidlere av institusjonelle overensstemmelser med konstruerende kraft.

Det avsluttende spørsmålet blir i hvilken grad denne modellen og integrerende formen for politikkutforming og -fortolkning fikk politisk kraft som normativ verdi og forestilling, og som faktiske handlingsregler for faglige og politiske institusjoner og miljø ut over på 2000-tallet. Det vil si evne til å konstruere den politiske virkeligheten. Ble den utfordret og svekket, eller hadde den fortsatt politisk kraft?

Regjeringen Bondevik (II) har gjort flere ting: vektlagt betydningen av ulike former for politisk samhandling og samarbeid, bidratt til at ulike institusjonelle arrangement og ordninger for dette autoriseres og videreføres, men også valgt eksklusjon og desavuering som de sentrale dimensjonene og tilnærmingene i regjeringens forsøk på å utforme en egen styringsstil.

12.1.3 Samarbeid som konstruerende kraft

Studien gir ikke noe entydig bilde av om samarbeid som institusjonell overensstemmelse er politisk gyldig og akseptabel til enhver tid, men viser først og fremst at samarbeid som norm og institusjonelt arrangement har stor politisk og konstruerende kraft.

På sentrale områder har forestillingen om og prosedyrene for politisk samhandling blitt bekreftet og videreført, og til dels kommet i bruk på nye områder. I forvaltningspolitisk sammenheng er det særlig utformingen av en egen personalpolitikk for omstilling som også har utviklet seg videre innenfor disse rammene selv under en

regjering søm ønsker å utfordre samhandling og samarbeid som gjeldende og passende (jfr. kap.7).

Det politiske prosjektet som tok sikte på å ”demontere” den politiske samhandlingen som sentral beslutningsstil og norm var imidlertid ikke nytt. Den ideologiske forankringen og historiske linjen kan trekkes tilbake til Regjeringen Willoch sitt moderniseringsprogram (jfr.kap.9), men også sentrale ideologiske forestillinger og forslag i utkastene til stortingsmeldingen om personal- og forvaltningspolitikk fra Regjeringen Syse viste at tankene var konstante over tid (jfr.kap.6). De første årene av 2000-tallet har vært kjennetegnet av en mer aggressiv gjennomføring av denne politikken. Det kunne skje fordi forestillingen om samarbeid ble politisert, og at politisk samarbeid gikk fra å være en institusjonell-kulturell overensstemmelse om passende handling til å bli en sentral konfliktdimensjon og en demarkasjonslinje – ikke bare i den situasjonsbetingede politiske strid men på den ideologiske slagmarki og i den forvaltningspolitiske diskursen.

I epilogen om forvaltningspolitikk (kapittel 10.5) kom det fram en tolkning av styringsretten, og en forestillingsverden, som var fundamentalt ulik den tradisjonen og de overensstemmelser for samarbeid og samhandling slik denne ble tolket av andre sentrale aktører. Dette var en tradisjon, og med vekt på normer, som kanskje særlig sentrale ledere i hovedsammenslutningene, Arbeidsgiveravdelingen og statens personaldirektør hadde blitt opplært og sosialisert inn i. Politisk samhandling og samarbeid var en institusjonell overensstemmelse som også ble forvaltet og opprettholdt gjennom små nettverk hvor disse aktørene var sentrale. Disse nettverkene var kjennetegnet av at det ikke var noen ”sperrer”, og av evne og vilje til å finne omforente løsninger gjennom diskusjoner og dialog med utgangspunkt i felles problemoppfatninger. Uformelle samtaler med stort rom for felles vurderinger og analyser, og hvor det ble gitt signaler om aksept eller konflikt stoppet imidlertid ikke opp ved den praksis som ble nedfelt gjennom statsrådene med særlig ansvar for arbeidsgiverrollen i Regjeringen Bondevik (II).³³⁵ På tross av økende press ser det samtidig ut til at samarbeid og samhandling fremstår som en av de mest institusjonaliserte og robuste, men samtidig omstridte referanserammer og reguleringsformer, når viktige forvaltningspolitiske grep og endringer formuleres, debatteres og gjennomføres. Det blir et avgjørende omdreiningspunkt, både for løsninger som er politisk mulige innenfor rammen av bærende overensstemmelser, og for konstruksjonen og identifiseringen av posisjonene på den politisk-ideologiske slagmark.

På den ene side ble forestillingen om at samarbeid og medbestemmelse var sentrale betingelser for en vellykket forvaltningspolitikk videreført, og nedfelte seg i ytterligere nye områder på tross av økende kritikk. På den annen side ble tyngdepunktet mellom samsnaking og strid forskjøvet, og styringens ytterpunkter ble mer synlige. Politisk ekskludering og desavuering av samarbeid som norm ble mer fremtredende i sentrale forvaltningspolitiske prosesser.

Mot slutten av 2004 var imidlertid ikke betydningen av dialog og samarbeid noe som bare var knyttet til krav til den politiske ledelse eller arbeidsgiverrelaterte nettverk. Som respons på Regjeringen Bondeviks (II) forslag til ny embets - og tjenestemannslov avga for første gang tre av de fire hovedsammenslutningene for ansatte i staten en felles høringsuttalelse (YS-S, LO Stat, Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon).³³⁶ Påstanden om regjeringens manglende dialog med organisasjonene var ett av flere sentrale momenter i uttalelsen.

Denne oppsummerende drøftingen har tatt utgangspunkt i at stortingsmeldingen om personal- og forvaltningspolitikk (nr. 35 [1991-92]) på mange måter utgjorde ryggraden i dreiningen mot et større fokus på demokrati i forvaltningspolitikken. Det var imidlertid et annet element i meldingen, synliggjøringen og autoriseringen av prosessen og intensjonene bak omstilling under trygghet som sammen med et mye større fokus på fristilling enn stortingsmeldingen ga uttrykk for, som ble den toleddete strategien Regjeringen Brundtland satset politisk oppmerksomhet og lederskap på. Dette kom til å prege mye av den forvaltningspolitiske utviklingen på 1990-tallet, og innebar både mer fristilling og mer trygghet under omstilling, det siste et framvoksende interesseområde mellom partene, også i tariffsammenheng.

12.2 Reformpolitiske rammer, prosedyrer og fremgangsmåter.

I dette kapittelavsnittet rettes fokus mot tjenestemannsorganisasjonenes omfattende og egendefinerte "svar" på konturene av den fristilte staten, ikke minst som en villet kamp mot å få redusert sin egen rolle og betydning. At den fristilte stat ikke bare representerte løsninger, men også et økende koordinerings- og samordningsproblem har både Stortinget, og ikke minst ulike regjeringer kommet med sitt svar på gjennom å rette oppmerksomheten mot den kontrollerende og regulerende staten (jfr. Christensen & Lægried 2004a).

Dette ”svaret”, og denne dimensjonen er knyttet til at det ble etablert et diskursivt og institusjonelt forvaltningspolitisk rammeverk rundt det politiske og interessemessige spenningsfeltet mellom krav til autonomi og effektivitet, samarbeid og deltakelse, arbeidstageres behov for trygghet, og en utvikling mot full sysselsetting. Arbeidsgiverorganiseringen gjennom NAVO og trygghet under omstilling var to av de mest sentrale arrangementene i dette. Av hovedsammenslutningene var det særlig LO Stat (Kartellet) og YS-S som var initiativtagere, pådrivere og konstruktører.

At hovedsammenslutningene stod sentralt i dette var ikke overraskende med tanke på hva som stod på spill. For det første dreide dette seg om partsorganiseringen generelt, betingelsene for bruk av ulike typer lover og avtaler, og betingelsene for og betydningen av deltakelse og samarbeid fra tjenestemannsorganisasjonene. Forestillingene om og ordningene rundt arbeidsgiverorganisering og trygghet ”kompenserte” for manglende lovsikkerhet, og understreket betydningen av avtaler og partenes autonomi i den fristilte stat.

For det andre dreide dette seg om den politiske striden for å opprettholde og videreutvikle partsstyre som ramme for beslutnings- og meningsskappingsprosesser. Dette gikk ikke bare på organisasjonenes massive motstand, men også aktive institusjonelle arbeid for å gi etablerte verdier og forestillinger nye rammer og ny politisk og samfunnsmessig aksept.

Enkelte hovedsammenslutningers ambisjoner var ikke å stoppe fristillingen, men å påvirke tempo, betingelser, fremgangsmåter, konsekvenser for de ansatte og ikke minst tjenestemannsorganisasjonenes og partssystemets plass og funksjon. Sånn sett bidro noen av hovedsammenslutningene til og forsterket den forvaltningspolitiske ”nølingen” i Norge.

Etableringen av NAVO sikret hovedsammenslutningene et videre liv ved at medlemsmassen ikke forsvant. Det formelle utgangspunktet for koblingen til staten ble nå også knyttet til arbeidsgiverorganiseringen i den fristilte staten, og ikke bare til tilknytnings- og eierskapsform. Det var helt avgjørende at denne endringen ga og bar mening og organiserende kraft. Hele partssystemet og hovedsammenslutningssystemet var avhengig av dette. I tillegg kom at hovedsammenslutningene fikk muligheten til å forhandle frem, og få regulert innenfor en hovedavtale, ulike forhold som for de fristilte virksomhetene tidligere var lovregulert eller knyttet til det sentrale avtaleverket for staten.

I denne studien har imidlertid interesse- og politikkområdet som vokste fram rundt trygghet under omstilling vært særlig fokusert. I denne delen vil jeg derfor videreføre analysen av den store fortellingen som ble introdusert til i oppsummeringen til prosessanalysen (jfr. kap.7.6). Hensikten er å få fram den konsekvensrike betydningen av at kravet om trygghet under omstilling ble institusjonalisert som et rammeverk for sentrale prosedyrer og overensstemmelser for samhandling og medbestemmelse.

Konkret har jeg tolket politisk og administrativ legitimering, autorisering og reproduksjon over tid som et tegn på det. En annen viktig observasjon som styrker denne antagelsen er at retningslinjene har fremstått som en regellignende forutsetning i alle senere tarifforhandlinger. Retningslinjene ble blant annet vurdert som en suksess av de institusjonelle entreprenørene innenfor feltet, men støtte også på problemer i enkelte statlige virksomheter de første årene. Parallelt foregikk mye institusjonelt arbeid, ikke minst gjennom en egen enhet i forvaltningen. De sentrale retningslinjene og intensjonserklæringen for omstillingsarbeidet i staten ble derfor i første omgang utviklet og institusjonalisert innenfor det partsorganiserte feltet. Mye av forklaringen lå i feltets institusjonelle historie, felles rammeverk, tradisjoner, normer og handlingsrutiner (jfr. March & Olsen 1989, 2004).

Blant annet med utgangspunkt i hvordan retningslinjene nedfelte seg og ble tolket innenfor det partsorganiserte feltet vil jeg argumentere for at de må oppfattes som institusjonalisert innenfor den perioden som studeres. De var institusjonalisert i betydningen som en gyldig og politisk autorisert overensstemmelse i spenningen mellom motivasjon fra en politisk orientert samhandlings- og argumentasjonsdrevet prosess til en mer pliktorientert og avtalebestemt motivasjon senere (jfr. Olsen 2000).

Vilje til samhandling og samsnacking, konkret institusjonelt arbeid, og fokus på aktiv politisk autorisering var altså sentrale betingelser for retningslinjenes videre betydning (jfr. DiMaggio 1988; Tolbert & Zucker 1996). LO Stat og YS-S kunne tolkes som sentrale institusjonelle entreprenører, og begge oppfattet den tidlige iverksetting og verdi av retningslinjene i stor grad som en suksess. De hadde imidlertid litt ulike tidshorisonter og ideer om retningslinjenes nedslagsfelt. LO Stat oppfattet en politisk avtale som et tidsbegrenset fenomen, og knyttet retningslinjene relativt konkret til de store samferdselsvirksomhetene. Utover at retningslinjene i større grad skulle dekke andre sektorer, blant annet forsvaret, betraktet YS-S retningslinjene som et egnet utgangspunkt for større initiativ, påvirkning og

innflytelse. Dette var aktiviteter som LO Stat tradisjonelt hadde fått dekket inn gjennom sin tilgang til det faglig-politiske samarbeid og nettverk.

Institusjonaliseringen av retningslinjene som ramme for forvaltningspolitikk var preget av at den skulle ivareta flere hensyn, interesser og funksjoner. Spenninger og fortolkningsrom ble bakt inn i retningslinjene. For det første var det et virkemiddel for hovedsammenslutningene til å begrense antallet som kunne miste jobben. For det andre var det et utgangspunkt for påvirkning fra hovedsammenslutningene. For det tredje ble det en regellignende forutsetning for senere tariffoppgjør, og for det fjerde var det et virkemiddel for myndighetene for å begrense "skadevirkningene" og øke effektiviteten i omstillingssammenheng. Alle disse aspektene skapte romslige handlingsmuligheter for hovedsammenslutningene for å betrakte definisjonskampen som en kontinuerlig prosess. Arbeidsgiveravdelingens representanter formulerte det eksplisitt: "organisasjonene har aldri opplevd denne erklæringen som en erklæring, men som en avtale". YS-S ga inntrykk av å bruke avtaleetiketten strategisk, for å påvirke den personalpolitiske dagsorden. Den diskursive dimensjonen ble en avgjørende betingelse for at retningslinjene institusjonaliseres og legitimeres, men viste samtidig at tvetydighet og institusjonalisering som en prosess uten et klart sluttspunkt var viktig. Både YS-S og LO Stat var bevisste på bruken av avtalebegrepet internt i egen organisasjon. For at trygghet skulle kunne konkurrere med lønn som legitimt resultat og senere forhandlingsgrunnlag satte organisasjonene inn mye ressurser på å få retningslinjene innarbeidet og institusjonalisert i egne rutiner og aktiviteter. Ideen om trygghet nedfelte seg imidlertid raskt innenfor rammen av organisasjonenes skoloring og debatt både generelt og i tariffsammenheng spesielt. Et avgjørende poeng var å etablere trygghet som et sentralt meningsbærende element ved tariffoppgjørene i en tid hvor lønsspørsmålet i realiteten var "tømt" for innhold. Institusjonaliseringen kom også til uttrykk ved at spesielt LO Stat ble leverandør av kompetanse i departements-initierte konferanser.

En annen betingelse for at retningslinjene over tid kunne oppfattes som et sentralt arrangement i en levende institusjonell orden var at også hovedsammenslutningene bygde opp intern kapabilitet i egen organisasjon som bidro til at interesseområdet kunne holdes på dagsorden, og at det faglig-politiske trykket bak kravet om en avtale på 2000-tallet var stort (jfr. Kingdon 1984, 1995; March & Olsen 1995). Dette gjaldt særlig slik dette utspilte seg i samarbeidet mellom Arbeiderpartiet og LO-systemet.

Retningslinjene var ut 1990-tallet primært en politisk drevet overensstemmelse som var avhengig av partenes, og særlig de ulike regjeringenes aksept og autorisering. Institusjonelle overensstemmelser som motiver og oppfatninger av hva som er passende er imidlertid dynamiske. Retningslinjene bygde på og ga retning til en overensstemmelse for passende atferd som over tid ble motivert ut fra avtalefestede rettigheter og plikter i tillegg til den politiske dimensjonen og tolkningsrammen som hadde vært der fra starten. Intensjonserklæringen, som var basert på og utformet gjennom politisk samhandling som sentral overensstemmelse for samarbeid mellom hovedsammenslutningene og politisk ledelse, skulle altså vise seg å ha stor politisk tyngde og konstruerende kraft også ut over på 2000-tallet.

Over tid skjedde det en dreining fra at retningslinjene hadde karakter av å være politisk initierte retningslinjer basert på stor grad av frivillighet til at de mot slutten av 1990-tallet fikk karakter av å være en del av et større politikkområde, og særlig ut over på 2000-tallet da de ble konkret endret til mer forpliktende avtalemessige rammer. Ved hovedsammenslutningenes institusjonelle arbeid generelt, men særlig gjennom LO Stat sin kontinuerlige aktørorientering og nettverksdeltakelse fikk intensjonserklæringen og grunnlaget for retningslinjene formativ og konstruerende kraft over tid. Endringene av retningslinjenes innretning og status på 2000-tallet ga de større formell og regulerende status. Dette skjedde blant annet gjennom myndighetsspesifiserte regler, gjennom å danne hovedelementet i et eget personalpolitisk område, og gjennom avtalestatus og andre strukturelle forhold. En sentral faktor i dette var at det ble ansatt en egen tillitsvalgt med dette som ansvar i hovedsammenslutningene (jfr. kap. 7.5).

Et avsluttende poeng er en påpekning av gjensidigheten i betingelsene for institusjonalisering. Hovedsammenslutningenes evne, vilje og mulighet til selv å være en handlende aktør og pådriver i utviklingen, etableringen og institusjonaliseringen av en ny forvaltningspolitisk struktur må knyttes til det faktum at hele trygghetsprosessen i seg selv er et uttrykk for forvaltningspolitikkenes endelige institusjonalisering, gjennomslag og ”tatt for gitthet” i hovedsammenslutningene. Dette understrekes også av omstillingsenhetens leder som uttaler at hovedsammenslutningene oppfattet omstillinger mindre dramatisk, og de var mer aksepterende over tid.

Etableringen og institusjonaliseringen av det nye rammeverket bidro også til reproduksjon og en ”ekstra” politisk autorisering av allerede eksisterende

institusjonelle arrangement. Det vil si legitimering av tarifforhandlingene i en "lønnstom" tid, og legitimering og autorisering av hovedsammenslutningene som helt sentrale bidragsytere og deltakere i omstilling av statlig sektor. Det ga større muligheter for hovedsammenslutningene til å opprettholde sitt medlems- og organisasjonsgrunnlag, og dermed unngå oppsplitting og deinstitutionalisering av partsorganiserings betydning og gjennomslagskraft. Til slutt ga det også fortsatt legitimering og politisk autorisering av Hovedavtalens intensjoner om medvirkning og medinnflytelse. Hovedsammenslutningene har gjennom dette i sterk grad bidratt til å opprettholde den politiske samhandlingsprosess som vesentlig beslutningsprosedyre og "institusjonaliserings-mekanisme" (jfr. Thelen 1998).

12.3 Organisasjonsformer og fristillingsgrad

Konstruksjonen knyttes både til den diskursive utformingen av forestillingene om fristilling, men også de beslutningsorienterte prosessene og kampen om statsforetakene.

Generelt har den fristilte stat vært økende i omfang, men sentrale forutsetninger i partssystemet, arbeidsgiverorganisering og opprettholdelsen av et visst antall organisasjonsformer som ivaretar statens multifunksjonelle karakter har fortsatt gyldig og autoritativ kraft. Av hovedsammenslutningene var det spesielt LO Stat som definerte privatisering som et eget konfliktområde, og hvor valg av tilknytningsform og fristillingsprosesser var sentrale stridsspørsmål i hele den studerte perioden. YS-S/YS aktiviserte seg særlig fra begynnelsen på 1990-tallet, men med fokus rettet mot trykghetsaspektet. Det var da også LO Stat som hadde de mest kraftfulle uttrykkene knyttet til utformingen av tilknytningsformer og valget mellom de ulike tilknytningsformene i konkrete sammenhenger. I fortsettelsen av dette kapittelavsnittet er det derfor "kampen om statsbedriftene" som fremheves, og til slutt hvordan LO Stat "vant slaget, men tapte krigen".

LO Stat sin argumentasjon og bruk av etiketter omkring tilknytningsformer og privatisering har vært konstant gjennom begge de aktuelle periodene, men over tid har også responsen variert mellom opposisjon og kamp på den ene side og forhandling, samarbeid og aksept på den andre. Kampen mot privatisering var like aktuell når en borgelig regjering overtok makten i 1989 som den hadde vært under de borgelige regjeringene tidligere på 1980-tallet. Arbeiderpartiregjeringens introduksjon av etikettene fornyelse og fristilling i årene mellom disse borgelige regjeringer, ble møtt

med vilje til samarbeid, dialog og forhandlinger fra LO Stat. Like viktig var at organisasjonen på ingen måte aksepterte fristilling som ”snikprivatisering”. I det teppet gikk opp for dramaet om tilknytningsformene hadde type respons i stor grad vært avhengig av hvilket parti eller hvilke partier som har sittet med regjeringmakten. LO Stat oppfattet sin kamp rettet mot Stortinget i 1990 (1.akt) som kronet med seier. Problemene for LO Stat tårnet seg imidlertid opp når selv en Arbeiderpartiregjering signaliserte ønske om A.S. organisering av Televerket. I andre akt (1994) foregikk derfor store deler av kampen internt i arbeiderbevegelsen, men dette stilte organisasjonen ovenfor store utfordringer i evne til argumentasjon, overtalelse og kamporganisering. Opposisjonell og sterk språkbruk stilte store krav til ressurser, og vilje til politisk handling.

Utvalget som ble satt ned av Samarbeidskomiteen LO-Ap, Kostøl-utvalget, var i siste akt av dramaet om tilknytningsformene den avgjørende betingelsen for et kompromiss internt i arbeiderbevegelsen. I oppkjøringen til dette utvalgsarbeidet viste sentrale etiketter i Kartell-nytt og de typer av respons som analysen identifiserer at samarbeid, dialog og forhandlinger var sentralt. Samarbeid gjennom sonderinger og dialog var en viktig institusjonell norm og regel i dette faglig-politiske nettverket, noe som også kom til uttrykk i responsen gjennom Kartell-nytt. Kampen om statsbedriftene var likevel den politiske prosessen disse tekstene var en del av.

Det viste seg imidlertid at historien om Kostølutvalget ikke var ferdig fortalt. Sentrale aktører lettet på lokket mange år senere, og mulige institusjonelle entrepenører ble identifisert. Igjen var det et tjenestemannsblad som ga stemme og formidlingsmulighet.³³⁷ I en kort empirisk epilog er det særlig tidligere leder i Statstjenestemannskartellet (LO Stat), Terje Moe Gustavsen, som får uttale seg:

”Det var først i slutfasen (av Kostølutvalgets arbeid – min merknad) at vi var i stand til å dra konklusjoner som et flertall kunne være med på. Vanskelighetene lå i spenningsfeltet mellom bedriftenes krav til handlefrihet, samfunnmessige hensyn og de ansattes vilkår.

Det gikk mot slutten av utvalgets arbeid, og det så heller svart ut. Etter et resultatløst møte, gikk jeg og Morten (Øye, dagens leder i LO Stat, red.anm.) på pub for å drukne våre sorger. Vi drakk noen halvlitere hver, og klokka ble etter hvert ganske mange. Det var da vi begynte å diskutere Kostølutvalgets konklusjoner. Vi hadde en rød serviett, hvor vi noterte åtte punkter. Da jeg kom hjem den natta, satte jeg meg ved pc'en og skrev ned punktene, la dem over på en diskett som jeg tok med på jobben dagen etter. `Dette er antagelig helt uforståelig`, sa jeg til sekretæren min, `men renskriv nå det du kan`. Og det var nok sånn det ble. Jævla synd jeg ikke har den servietten!

Morten Øye, i dag leder i LO Stat, nikker gjenkjennende til historien. –Kan hende servietten var hvit, men de punktene vi hadde notert, de gikk igjennom. Knappt en bokstav ble endret, sier Øye” (Tjenestemannsbladet/Aktuell – august 2003, s. 16).

Valg av organisasjons- og tilknytningsformer var fortsatt et tungt og viktig tema i forvaltningspolitikken fra midten av 1990-tallet og fremover. Hovedsammenslutningene og tjenestemannsorganisasjonene generelt mobiliserer til strid (jfr. kap5), og tilknytningsformenes praksis i sentrale statlig eide virksomheter fremstår også som del av politiske prosesser. Tilknytningsformene som juridiske kategorier kan ikke endelig og entydig gi svar på hva som er passende atferd og institusjonell logikk, men preges av organisasjoner og aktører som fortolker og definerer. Dette gjelder ikke minst politisk ledelse og Stortinget, selv om disse også har pekt på manglende handlingsrom som en konsekvens av fristillingspolitikken (Christensen & Læg Reid 2002).

Det må vel kunne sies at LO Stat var sentral, og blant "seierherrene" i den situasjonsbetingede striden på 1990-tallet, men at de tapte kampen om tilknytningsformene for de virksomhetene de fokuserte på over tid. Det viste seg at løsningen de kom frem til hadde begrenset holdbarhetsdato for enkelte virksomheter, mens den i andre sammenhenger fortsatt er aktuell. Særlovsselskapet som organisasjonsform er imidlertid satt under press i en ny utredning (NOU 2003: 34, Kap.1.3.8).

Kapittel 13

Politikken konstruerer: Forvaltningspolitikkenes utforming av tjenestemannsorganisasjonene.

I denne studien har det vært satt et særlig fokus på institusjonelle egenskaper ved tjenestemannsorganisasjonene i betydningen hvordan disse egenskapene har begrenset og fremmet disse organisasjonenes respons i forvaltningspolitiske (reform)prosesser, og hvordan forvaltningspolitikken har virket tilbake på disse organisasjonenes institusjonelle egenskaper i seg selv. I dette kapitlet er hensikten å samle trådene rundt dette siste spørsmålet i problemstillingen.

Det er imidlertid ikke bare egenskapene ved forvaltningspolitikken som vil virke inn på tjenestemannsorganisasjonenes identiteter og ressurser, men også erfaringer med og konsekvenser av tjenestemannsorganisasjonenes egen organisering, deltakelse og prat i forvaltningspolitisk sammenheng.

Kapitlet er organisert i to deler. Først en empirisk basert og teoretisk orientert del som oppsummerer noen hovedobservasjoner knyttet til forvaltningspolitikkenes innvirkning på hovedsammenslutningene. Så kommer en del som fokuserer på tre empirisk orienterte fortellinger som drar den første analysen over i et nytt årtusen. De tre fortellingene er viktige fordi de synliggjør, og vever inn i analysen de ulike hovedsammenslutningenes vidt forskjellige "livshistorier" slik den fortøner seg over i et nytt årtusen, og med forvaltningspolitikken som et avgjørende omdreiningspunkt i spenningen mellom stabilitet og endring. Jeg fokuserer altså ikke på organisasjonenes struktur eller policy direkte, men forsøker å få fram betydningen forvaltningspolitikken har fått for organisasjonenes identitets- og ressursgrunnlag som et uttrykk for egenskaper ved begge.

Med utgangspunkt i de fire teoretiske perspektivene vil det være to analytiske hoveddimensjoner i de to kapittdelene, men mest eksplisitt organiserende i det første. Den ene dimensjonen vektlegger de begrensningene som institusjonelle egenskaper og rammer kan gi, slik dette kommer fram i rutineperspektivet (kap. 2.2.1) og pliktperspektivet (kap. 2.2.2), og den andre vektlegger de muligheter institusjonelle

egenskaper og rammer kan gi slik dette kommer frem i fortolkningsperspektivet (kap. 2.2.3) og strategiperspektivet (kap. 2.2.4).

13.1 Identiteter og ressurser over tid: et "nytt" politikkområde etablerer seg

Hva som skaper oppmerksomhet i tjenestemannsorganisasjonene og kan få innvirkning i spenningen mellom ytre (forvaltningspolitikkenes innhold, organisering og utfall) og indre forhold kan imidlertid være to sider av samme sak. Ytre politikktutforming, prosesser, initiativ og prioriteringer kan øke det interne presset i samme retning, mens organisasjoner internt kan samtidig, ved å gi oppmerksomhet og bruke ressurser mot dette, gi større kapabilitet og styrke betingelsene for andre former for aktiv respons.

13.1.1 Begrensende, passiviserende og aksepterende

Tidlig på 1980-tallet var forvaltningspolitikken i stor grad fraværende i organisasjonenes "indre liv", og det første møte var preget av allerede etablerte rutiner, arbeidsmåter og (beslutnings)arenaer knyttet til den rutiniserte forhandlingsorganisasjonens oppmerksomhet, kompetanse og prioriteringer.

Forvaltningspolitikkenes organisering og utforming, særlig slik dette kom til uttrykk gjennom de ulike regjeringenes forvaltningspolitiske programmer, virket på 1980-tallet begrensende på hovedsammenslutningenes muligheter for deltakelse i forvaltningspolitiske prosesser. Det var altså egenskaper ved politikken og måten denne ble gjennomført på, men også organisasjonenes tradisjoner og etablerte rutiner, som definerte omfang av og formene for deltakelse. Forvaltningspolitikken ble også utformet på arenaer hvor hovedsammenslutningene ble gitt deltakelsesmulighet, og dette var både nytt og særlig viktig for AF og YS-S. Disse ble dermed gitt status og rollen som ekspert i tillegg til en type tilgang til beslutningsarenaer de tidligere ikke hadde. Men muligheten til deltakelse kom som en invitasjon fra politisk ledelse, og rollen og arenaen var allerede definert. Dette innebar at plikt, ansvar og aksept samlet sett var handlingsmotiver som forvaltningspolitikken bidro til å understreke. Invitasjonen og organiseringen innebar også at forvaltningspolitikkenes sentrale problemer og løsninger hadde sitt utspring i det politiske miljøets forståelse, og de moter og krav som dette miljøet ble stilt overfor.

Hovedsammenslutningene refererte og formidlet i en tidlig fase ofte forvaltningspolitikkenes sentrale etiketter relativt passivt. Dette skjedde delvis på grunn av egenskaper ved politikken selv i betydningen at den ofte ble presentert og fremmet som store apolitiske meningspakker, som innebar at organisasjonene ikke ble oppfordret til å reflektere over alternative problemer og løsninger. I tillegg, og langt viktigere, kom at politikkområdet bidro til å identifisere grensene for tjenestemannsorganisasjonenes virkemåte og presisere oppfatningen av hvem de var, og hvem de ikke var og kunne gjøre.

Med sterke profesjoner og fagorganisasjoner som en sentral del av medlemsgrunnet hadde AF for å unngå ødeleggende interne spenninger, utviklet rutiner for å være ”føre var” og generelt forsiktig. Fordi markeds- og managementstaten som fortolknings- og referanseramme preget forvaltningspolitikken generelt, samtidig som den dannet utgangspunktet for sentrale identitetsbærende elementer i AF, så bidro forvaltningspolitikken derfor til at AF reproduiserte seg selv som rutineorganisasjon. Det var likevel ikke til å unngå at forvaltningspolitiske saker og problemstillinger nettopp bidro til å forsterke interne spenninger i AF, og relativt tidlig på 1980-tallet bidro til å (ytterligere) innsnevre organisasjonens handlingsrom. Organisasjonens likegyldighet og passivitet skyldes dermed at den rutinemessig forsøkte å ”koble seg av” forvaltningspolitikken, samtidig som forvaltningspolitikken ble en arena hvor de interne motkreftene kunne drive sin interessepolitikk, også internt i organisasjonen.

Senere virket forvaltningspolitikken også styrende på den interne organiseringen, den generelle oppmerksomheten, og bruk av ressursene i YS-S og LO Stat. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom at YS-S sin interne organisering mot midten av 1990-tallet var en kopi av Administrasjonsdepartementets interne organisering. Det kan også oppfattes som en strategisk tilpasning, men primært så må det knyttes til forvaltningspolitikkenes egentynge og betydning.

Generelt bar alle hovedsammenslutningene preg av at de på ulike måter var ”mottakssentraler” for forvaltningspolitikkenes hovedetiketter og forestillinger. Ikke minst gjaldt dette for etiketten modernisering, som bar bud om det nye i kontrast til det gamle. Det var et budskap ingen kunne motsi, eller helt se konsekvensene av. For LO Stat gjorde det en forskjell om forvaltningspolitikken ble besluttet og iverksatt av en Ap-regjering eller ikke, i hvor aksepterende de var. Hovedsammenslutningene

oppfattet uansett mange av moderniserings- og fornyelsesløsningene som mote med stor gjennomslagskraft i det politiske miljøet.

Forvaltningspolitikken bar også i seg tunge, men etablerte og institusjonaliserte konfliktdimensjoner og partsrelaterte saker, og som dermed i stor grad definerte forhandlingsorganisasjonen innenfor den forhandlende stat som fortolkningsramme som den mest gjenkjennelige og passende. Gjennomgående over tid var derfor hovedsammenslutningenes pliktorienterte handlinger en sentral responsdimensjon. Ut over på 1980-tallet hadde den politiske ledelse derfor relativt gode betingelser for å drive en aktiv forvaltningspolitikk i forhold til mulige forventninger om politisk strid og motstand gjennom at hovedsammenslutningene kom fram til erkjennelsen av forvaltningspolitikkenes nødvendighet, og sin egen ansvarlighet, kapasitetsbegrensninger og til tider påkrevde reaktive rolle.

Privatisering ble fort en klassiker av en konfliktdimensjon på det forvaltningspolitiske området. Senere kom fristilling som hovedsammenslutningene tolket i forlengelsen av privatisering, og som dermed hadde mye av det samme konfliktpotensialet og mange av de samme fordeler og ulemper ved seg. Det er også trolig at det er konsekvensene av denne fristilte staten som på kort sikt vil sette enda dypere og kraftigere spor i tjenestemannsorganisasjonene. Fristillingen, eller fragmenteringen som var merkelappen Makt- og demokratiutredningen satte på utviklingen (Tranøy og Østerud 2001), kan også resultere i fragmenterte tjenestemannsorganisasjoner. Dette kan videre resultere i en stat som er så uklar og diffus at den ikke har noen organiserende eller identitetsbærende kraft for fagforeningene med ansatte i statlige eller statlig tilknyttede og eide virksomheter. Dette er en utvikling som kan styrkes eller svekkes gjennom endringer i tjenestemannsloven, det lovverket som gir statstjenestemannen den primære rettslige og organisatoriske status og autorisasjon. Endringer i den formal-juridiske forståelsen av hva en statstjenestemann er, vil også kunne ha avgjørende betydning for de som er fristilt, og de rammene som er etablert for disse. Så lenge NAVO kan oppfattes å være en hybrid som har sitt lov- og avtalegrunnlag fra både offentlige og private politiske, juridiske og organisatoriske prinsipper og hensyn så vil den gjeldende tjenestemannslov være avgjørende for balansen mellom og legitimiteten for ulike hensyn og institusjonelle ordninger.³³⁸

Fra slutten av 1980-tallet og ut hele den studerte perioden har dessuten forvaltningspolitikken krevd mye ressurser fra hovedsammenslutningene. I både LO

Stat og YS-S har mye av den formelle og politisk valgte kapasiteten i perioder blitt viet forvaltningspolitiske tema og prosesser. Mye ressurser ble også brukt på skolering og kompetanseoppbygging for å gripe det ”nye” politikkområdet. Men det å skape oppmerksomhet og velge ut noe for systematisk og kontinuerlig organisert oppfølging og aktivitet innebærer som alltid mindre oppmerksomhet til andre forhold som organisasjonen kan og bør jobbe med, og kanskje at noe velges helt bort.

I perioder har forvaltningspolitikk vært sidestilt med det tradisjonelle lønnspolitiske området, og pr. 2004 - 2005 kan det virke som om politikkområdet har blitt en avgjørende demarkasjonslinje for allianser, samarbeid og fagpolitisk arbeid og samhandling blant arbeidstagerorganisasjoner, hovedsammenslutninger og innenfor partssystemet.

13.1.2 Muliggjørende, aktiviserende og utformende.

Forvaltningspolitikken både bidro til og forsterket de ideologiske skillelinjene som innledet 1980-årene, men var i tillegg et politikkområde som også Arbeiderpartiet brukte for å ”importere” og utforme et større innslag av nyliberalistisk og markedsorientert politikk (jfr. Furre 1992; Slagstad 1998).

På grunn av denne ideologiske dreiningen ga imidlertid forvaltningspolitikken LO Stat større handlingsrom enn det partsrollen tradisjonelt ville gitt. Samtidig bidro fremveksten av forvaltningspolitikken til at også YS-S identifiserte, utformet og til dels aktiviserte en mer politisk orientert rolle og handlingslogikk. Generelt førte framveksten av en egen forvaltningspolitikk til at LO Stat og YS-S identifiserte og definerte dette som et viktig politikkområde.

Egenskaper ved politikken ga substans til nye rolledefinisjoner, og bidro til at ulike roller kunne aktiviseres. LO Stat sin respons, som de første årene fra 1980-1981 var preget av motstand som rutine, ble senere med blant annet utgangspunkt i egenskaper ved og fortolkninger av forvaltningspolitikken fortolknings- og referanserammer og ideologiske innhold, utfall og prinsipielle konsekvenser, en mer aktiv politisk orientert og til dels ideologisk definert respons.

Egenskaper ved politikken, slik YS-S tolket det, både presset fram og gjorde det mulig med et skifte fra et snevert arbeidstagerorientert lønnspolitisk fokus til samfunnspolitisk fokus. Forvaltningspolitikken fremmet behovet og mulighetene for utviklingen av ressurser og kompetanse knyttet til forsøkene på å etablere en samfunnspolitisk orientert rolle relevant for både fortolkningsorientert og strategisk

respons. YS-S ville ”melde” seg på i den politiske strid. Dette var en strid som forvaltningspolitikken bidro til å synliggjøre og etablere en arena for. Motivet og ambisjonen var å utforme meninger og politikk, og bidra alene og i forpliktende allianser med andre til politiske prosessers forløp og utfall. Men rollegrunnlaget var mer knyttet til en uttalt vilje i sammenheng med de mulighetene forvaltningspolitikken ga enn den var knyttet til en institusjonelt forankret identitet.

LO Stat tilpasset seg, men utviklet og utformet også forvaltningspolitisk kapabilitet gjennom argumentasjonsutvikling og debatt, og intern ”stridsorganisering”. Forvaltningspolitikken bestod av ulike policyområder, og dette ga rom for at hovedsammenslutningene selv identifiserte og definerte særlige politikk- og interessefelt. Et av de viktigste var ”trygghet under omstilling”.

De nye arenaene for deltakelse som forvaltningspolitikken åpnet opp for ble i stor grad benyttet av alle hovedsammenslutningene, og både invitasjonen og selve deltakelsen fikk konsekvenser for organisasjonenes selvoppfatning som selvstendige aktører ut over betydningen aktørforståelsen hadde for selve prosessene. Med forvaltningspolitikken fulgte det utover på 1990-tallet også egne ressurser fra AAD i form av en ordning med egne omstillingstillitsvalgte – en til hver av hovedsammenslutningene.

13.2 Dramatikk og stabilitet: identiteter og ressurser i en ny tid.

Fokuset i denne kapiteldelen fortsetter å være rettet mot forvaltningspolitikken innvirkning på tjenestemannsorganisasjonene, men tidsmessig så dras linjene utover på 2000-tallet. Det kan være et identifikasjonsproblem knyttet til studiet av effekter, og det ville være for enkelt å forvente at utviklingen og endringene i hovedsammenslutningene skyldtes forvaltningspolitikken alene. Min ambisjon er ikke fullt så stor, og jeg vil først og fremst argumentere for at det er egenskaper ved forvaltningspolitikken i møte med interne forhold i hovedsammenslutningene som gir innsikt og forståelse for utviklingen.

13.2.1 AF faller.

Det nye årtusen ble innledet med at AF ble oppløst. Sommeren 2000 vedtok AF å oppløse seg selv. Allerede i 1997 gikk imidlertid Legeforeningen sammen med sivilingeniørene, juristene, tannlegene og siviløkonomene ut av AF, og etablerte en ny

hovedorganisasjon/hovedsammenslutning ved navn Akademikerne. Dette var en beslutning sentralstyret i Legeforeningen ”med stor glede” kunne be om landsstyrets tilslutning til.³³⁹ Sentrale aktører i AF-systemet la først og fremst ”skylden” på LOs og arbeidsgivernes lønnspolitikk. Blant annet Lærerforbundets leder Anders Folkestad uttalte seg:

”Han ser på den utmeldingen og splittelsen som nå skjer som et resultat av den såkalte moderasjonslinjen (solidaritetsalternativet) i myndighetenes politikk” (Skolefokus nr.17, 1997).

Blant de organisasjonene som meldte seg ut av AF i 1996 og 1997, og hvorav enkelte hadde dannet den konkurrerende hovedorganisasjonen Akademikerne samtidig, var en hovedinnvending at AF ikke hadde prestert de resultatene som var forventet. Organisasjonen hadde ikke klart å fremme effektive løsninger på det som av mange medlemsorganisasjoner ble oppfattet som det sentrale problem – å få rettet opp i de høyt utdannende gruppenes dårlige lønnsutvikling. I en NTB melding fra juni 2000, under tittelen ”Akademikernes Fellesorganisasjon oppløses”, kom det også flere forklaringer på hvorfor dette skjedde:

”Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) er blitt overflødig og oppløser seg selv. Det havarerte forsøket på sammenslåing med YS var siste og avgjørende spiker i kisten. AF begynte for alvor å slå sprekker da Norges Ingeniørorganisasjon i fjor brøt ut. Allerede i 1996 gikk legene ut i samlet flokk til nykommeren Akademikerne. Dessuten er Lærerforbundet og Sykepleierforbundet, de to tyngste i AF, på vei ut.

AF-leder Aud Blankholm sier at årsakene til organisasjonens vanskeligheter ikke bare skyldes interne forhold. –En utdannelsesfiendtlig lønnspolitikk over mange år har ført til et sterkt svekket AF, opprettelsen av ny hovedorganisasjon (Akademikerne) og flere foreninger som vil prøve lykken alene, sier Blankholm. [...] Avviklingen av AF vil skje i løpet av 2001 etter et ordinært representantskapsmøte i januar” (NTB 21.06.00).

På ruinene av AF ble det også etablert enda en hovedsammenslutning. Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO) ble stiftet 10. desember 2001 av Norsk Lærrelag, Norsk Sykepleierforbund, Lærerforbundet og Politiets Fellesforbund. Norsk Fysioterapeutforbund og Norsk Ergoterapeutforbund ble tatt opp som medlemmer 10. desember 2001. Det Norske Diakonforbund ble tatt opp som medlem på representantskapsmøtet 14. november 2002. Ett år etter, i november 2003, ble Universitet- og Høyskoleutdannedes Forbund tatt opp. UHO skulle være en partipolitisk uavhengig hovedorganisasjon.³⁴⁰ Fra sommeren 2005 skiftet organisasjonen navn til Unio, og pr. 26. september samme år var det 255 000 medlemmer.³⁴¹

Medlemmene i Akademikerne på sin side skulle være yrkesorganisasjoner for folk med utdanning fra universitet eller vitenskapelig høyskole. Pr. 1. januar 2005 hadde organisasjonen 15 foreninger, og disse hadde i alt ca. 138.563 medlemmer. Av disse var det 30.123 i statssektoren og 12.202 i NAVO (helse)sektoren.³⁴²

Analysen av AF i denne studien gjør det imidlertid mulig å presentere en konkurrerende forklaring på hvorfor AF ble avvirket. Denne forklaringen må knyttes til den historiske bakgrunnen for AF sine problemer. Det var den identitetsmessige, interessemessige og ideologiske arven i egen organisasjon som gjorde at forvaltningspolitikken forsterket og synliggjorde interne spenninger og problemer i AF. Dette ble i tillegg forsterket av at organisasjonen ikke ble tvunget til et samlet koordinert uttrykk fordi det ble lagt lokk på muligheten for å utforme og drive utadrettet politikk i bred forstand. Historisk hadde derfor mye politisk strid blitt kanalisert innover i egen organisasjon, og forvaltningspolitikken var i større grad en fare for å framprovosere intern strid enn det var et satsningsområde for AF. Forsøkene på å etablere AF som en bredt definert samfunnspolitisk aktør ble da heller ingen suksess (Bergh & Nilsen 2004, s. 117 og 156). I stedet ble det større fokus på en spissing av det organisasjonen kunne godt fra før - "lønnspolitisk koordinering" og "lønnspolitisk aksjonisme" (Ibid., s. 176). Forvaltningspolitisk relaterte saker ble dermed en arena for intern strid istedenfor utadrettet faglig og politisk aktivitet. Grunnlaget for at organisasjonen til slutt ble oppløst lå derfor blant annet i spenningen mellom AFs historiske arv og aktuelle livsbetingelser i forhold til forvaltningspolitikken i bred forstand (inkludert lønns- og personalpolitikken). Dette var spenninger og uløselige dilemma organisasjonen ikke kunne leve med.

13.2.2 LO Stat: Identitetsmarkører mot et nytt årtusen.

Selv inn i et nytt årtusen har LO Stat vært kjennetegnet av stabilitet og kontinuitet i den formelle rammens sentrale identitetsmarkører, og den oppmerksomheten som organisasjonen retter mot forvaltningspolitiske spørsmål. Der forvaltningspolitikken har gitt størst utfordringer og uro har vært knyttet til koblingen mellom statens grenser i form av graden av fristilling, og organisasjonens medlemsgrunnlag og type forbund.

Vedtektene i LO Stat har ikke vært utsatt for omfattende endringer i den perioden som studeres, men som et uttrykk for selvforståelse og svar på typen av spørsmål som hvem er vi, og hvem er vi for, er endringene markante og situasjonsbestemte.

Det er særlig hvordan LO Stat har møtt endringer i tilknytningsformer, eller framveksten av ”den fristilte stat”, og opprettelsen av NAVO som har ført til endringer i organisasjonens vedtektsgrunnlag. Hvem LO Stat var en hovedsammenslutning for, og hvem de kunne ta opp som medlemmer (§ 2. Medlemskap) utgjør de sentrale rammer og markører.

Fram til og med 1989 var LO Stat (Statstjenestemannskartellet) en hovedsammenslutning av:

- ”1)LO-forbund som organiserer arbeidstakere i staten.
- 2)LO-forbund som organiserer arbeidstakere i kommunal/fylkeskommunale stillinger.
- 3)LO-forbund med arbeidstakere som lønnes etter statens lønnsregulativ, eller som får lønns- og arbeidsvilkår regulert etter hovedtariffavtalen i staten”

I vedtektenes § 2., om medlemskap, var formuleringene på samme vis knyttet til staten, felles formelle rammer og offentlig sektor som de bærende organisatoriske elementene:

- ”Kartellet kan ta opp som medlemmer forbund som er tilsluttet Landsorganisasjonen i Norge og som organiserer
 - a) arbeidstakere i staten,
 - b) arbeidstakere som lønnes etter statens lønnsregulativ, eller som får sine lønns- og arbeidsvilkår regulert i samsvar med den regulering som skjer i hovedtariffavtalen i staten,
 - c) kommunale/fylkeskommunale arbeidstakere.”
- (Vedtekter. Vedtatt av representantskapsmøtet 3.oktober 1989)

I 1992 vedtas det en endring i paragrafen om medlemskap. Ingen formuleringer tas ut, men det kommer til et nytt punkt: ”(b)arbeidstakere i virksomheter heleid, eller majoritetseid eller finansiert av staten”. De samme formuleringene kom inn som en endring i 1996, men da også knyttet til hva LO stat var en hovedsammenslutning av: ”(2) LO-forbund som organiserer arbeidstakere i virksomheter heleid, majoritetseid eller finansiert av staten”. På representantskapsmøtet i 2000 ble paragrafen om medlemskap presisert i to nye punkt som erstattet det ovenstående: (b) arbeidstakere i NAVO-virksomheter og (e) arbeidstakere i organisasjonsområder tildelt av LO. I endringene av vedtektene som ble foretatt i 2000 kom også ”den fristilte staten” til uttrykk i LO Stat sin formålsparagraf (§1): Den nye formuleringen var ”å virke som hovedsammenslutning/forhandlingssammenslutning for forbundene i samsvar med tvistelovgivningen, øvrige lover og avtaleverk”. Etiketten ”offentlig” var borte fra

formålsparagrafen. Det første punktet i formålsparagrafen var imidlertid identisk i hele perioden: ”Å virke for medlemmenes faglige, sosiale og økonomiske fellesinteresser i samsvar med Landsorganisasjonens vedtekter og retningslinjer”. Dette var et bredt orientert nedslagsfelt for aktiviteter og argumentasjon, men ikke i seg selv etiketter som gir mening uten videre fortolkning og kontekstualisering.

I 2002-2003 publiserte LO Stat en trykksak som i korthet skulle formidle tre sentrale aspekter ved organisasjonen³⁴³:

- Hvordan arbeider vi?
- Hvem er vi?
- Hva vil vi?

Dette heftet formidlet på tross av andre endringer det tradisjonelle bildet av ”statskartellet” LO Stat, slik dette også kom fram i andre sammenhenger som er omtalt tidligere i denne studien. Det legges vekt på ”pionerhistorikken”, LO Stats formål, hovedarbeidsområdene (avtaler, tariff stat/NAVO, kurs og samfunnspåvirkning), noen glimt fra organisasjonens prinsipp- og handlingsprogram, og til slutt noe om LO Stat sin formelle organisering.

Et annet stabilt trekk har vært den forvaltningspolitiske oppmerksomheten ut over på 2000-tallet.³⁴⁴ Det kom til uttrykk i den politiske og administrative prioriteringen og den interne organiseringen gjennom et utvalg for utvikling av offentlig sektor. Videre kom oppmerksomheten fram som sentrale tema på Kartellkonferansene og i ulike type kompetansegivende tiltak, og ikke minst som et viktig tema i det faglig-politiske samarbeidet. Som jeg har vært inne på i kapitlene 5 og 6 var den aktuelle politiske samhandlingen rettet inn mot Regjeringen Stoltenberg (I) sitt forvaltningspolitiske program, hvor hensikten var å følge moderniseringsarbeidet. I tillegg ble samarbeidet mer sektorspesifikt rettet inn mot reformene og omstillingene i sykehusene, forsvaret og samferdselssektoren. Samarbeidet ble ingen garanti for enighet, eller bremse på forvaltningspolitikken og reformene som arenaer for strid. LO Stat, sentrale enkeltforbund, og Arbeiderpartiet fremstod som autonome aktører med ulike interesser, forestillinger og roller. Dette kom også frem på den arenaen som var mest langsiktig policyorientert og minst politisk situasjonsbetinget. Det faglig-politiske arbeidet med et forvaltningspolitisk program og det langsiktige arbeidet strandet mer eller mindre på grunn av ”dårlig kjemi og intern strid”.³⁴⁵

Den mest dramatiske utviklingen er medlemsutviklingen mellom de ulike sektorene, særlig innenfor den ”gamle” statssektoren.

Tabell 13.1 Antall forbund og medlemmer i LO Stat 2000 - 2005³⁴⁶

	2000	2002	2005 ³⁴⁷
Forbund	19	20	19
Medlemmer:			
Stat	84.779	49.713	41.245
NAVO	17.335	66.980	57.728
Totalt (+andre)	102.114	120.111	102.490

Utviklingen har gått fra at NAVO delen utgjorde ca. 17 % i 2000 til å utgjøre noe over 56 % av den totale medlemsmassen i 2005. NTL er fortsatt det største forbundet i LO Stat, et av de største i LO, og utgjør pr.1.1.2005 nesten 63 % av alle statsansatte medlemmer i LO Stat. Det dramatiske fallet i de ”egentlige” statsansatte, og NTL sin suverene størrelse har ført til at trykket mot ordningen med karteller har økt og kravet fra NTL om et forbundsløst LO igjen har blitt fremmet. Ordningen med karteller har møtt økende kritikk i LO systemet, og av de kartellene som ble opprettet i LO i 1996 er det bare LO Stat som etter organisasjonens egen oppfatning fungerer.³⁴⁸

Veksten i tallet på medlemmer i NAVO-virksomheter førte også til behov for ressurser og kompetanse på de lover og avtaler som skulle danne plattformen for utviklingen av det overordnede rammeverket og avtalene i ”sektoren” i seg selv. Mot slutten av 1990-tallet utfoldet NAVO seg i større og større grad. LO Stat fikk først juridisk bistand fra LO sentralt, før det fra begynnelsen av 2000-tallet kom til en ansatt utreder med særlig ansvar for NAVO området i tillegg til en tillitsvalgt som hadde ansvar for området fra tidligere. Fram til 2002 var det felles skolering og kurs i forhandlingskunnskap for stat og NAVO området, men ble fra dette tidspunktet delt i to ulike tiltak. NAVO området trengte mye ressurser internt i LO Stat av flere grunner. Det ene var at nødvendigheten av juridisk og privatrettslig ekspertise og kompetanse dominerte NAVO som praksisfelt mye mer enn det som hadde vært vanlig på statsområdet. I tillegg ble betingelsene for skolering og kompetansegivende tiltak sterkt endret i NAVO området, blant annet ved at tillitsvalgte ikke ble frigitt i arbeidstiden.³⁴⁹

Hvordan LO Stat skulle møte konsekvensene av en stadig mer pågående forvaltningspolitikk, og de utfordringer dette reiste, ble et sentralt spørsmål fram mot 2004-2005. Det oppstod forvirring og muligheter i det at staten ble ”mindre” og NAVO stor, noe som blant annet ledet til grunnleggende spørsmål som ”hvem er vi og hva skal vi gjøre, og hvem vil vi være sammen med for å møte utfordringene”. Dette kom til uttrykk ved at organiseringen av LO Stat og enkeltforbund var tungt inne på den interne dagsorden, og at det har vært forsøk på fusjoner mellom forbund,³⁵⁰ og økte spenninger mellom felles og kollektivt orienterte rammer (organisatoriske, lov- og avtalemessige) og forbundsvise interesser og identiteter. Et forbundsløst kartell, eller ett stort forbund for alle LO-medlemmer i offentlig sektor har begge vært fremmet som aktuelle løsninger.³⁵¹ Et mulig problem er at virksomheter med utgangspunkt i staten på et senere tidspunkt kan melde seg inn i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), eller lignende organisasjoner. Det vil da kunne oppstå koordineringsproblemer og mulige motsetninger som følge av at de ulike bransjeavtalene ”eies” av ulike forbund (Solbakken 2003).

De fleste av disse problemstillingene ble tatt opp i et stort Fafo-prosjekt om ”LOs framtid i offentlig sektor” med blant annet LO Stat som oppdragsgiver.³⁵² LO Stat søkte gjennom dette å styrke og utvikle et kunnskapsgrunnlag som kunne danne utgangspunktet for en intern debatt om disse spørsmålene. Det har imidlertid vært en oppfatning i enkelte forbund at slike store utredninger ovenfra i liten grad har resultert i faktiske endringer (Granli et al. 2004). De organisasjonsmessige endringene som har skjedd, eller har vært forsøkt gjennomført, har nesten utelukkende startet lokalt i forbundene, og forbundsfusjoner har vært den sentrale reformstrategien. Forvaltnings- og reformpolitikken de siste 20-25 årene har altså ikke medført at LO Stat har initiert noen samlet eller helhetlig reformpolitikk for egen organisasjon, sine forbund eller den rolle de skal ha i den hovedorganisasjon de er en del av. Endringene kan se ut til å være initiert og kommet nedenfra, fra LO Stat sine medlemsorganisasjoner.

13.2 3 YS-S: Formelle rammer i endring - fra autonom seksjon til integrert sektor.

Fra 1999 og frem til 2004-2005 har derimot situasjonen internt i YS-S, og den formelle organiseringen av hele YS systemet endret seg dramatisk. I YS-S sin beretning for perioden 1999 – 2002 ble dette eksplisitt omtalt i innledningen til beretningen:

”Perioden har vært preget av en turbulent intern situasjon, samtidig som det ytre presset har vært stort. Statlig sektor har vært preget av stadig nye krav til

modernisering, effektivisering og fornyelse. Innenfor NAVO-sektoren har det også skjedd store endringer. YS-S hadde ansvaret for sektoren frem til 1.januar 2002. Internt har det pågått en omstilling som har krevd til dels stor ressursbruk og har vært en stor belastning for de ansatte. Likevel har YS-S klart å følge opp representasjon, aktiv deltakelse og engasjement i forhold til de plikter og rettigheter som Hovedsammenslutningen og forhandlingsorganisasjonen YS-S har.” (s. 1).

Noen sentrale dimensjoner endringene knyttet seg til var for det første forhold som hadde sitt utgangspunkt i YS som hovedorganisasjon. I forlengelsen av et leder- og regimeskifte i den valgte ledelsen av YS i 1996 ble det tatt initiativ og igangsatt prosesser som fikk vidtrekkende konsekvenser. Hovedsaken var forslaget om å etablere en ny hovedorganisasjon gjennom fusjon mellom YS og AF. For det andre gjaldt det omorganisering av YS, herunder omorganisering av YS-S. Fellesnevneren og periodens sentrale konfliktdimensjon var for eller mot autonome seksjoner som bærende organisasjonsprinsipp.

Lederne i AF og YS, henholdsvis Aud Blankholm og Randi Bjørgen, tok våren 1999 initiativ til å utrede en eventuell sammenslåing mellom AF og YS. Det ble sagt at initiativet ble møtt med positiv entusiasme i YS-S, og YS-S sitt sentralstyre nedsatte flere utvalg som skulle arbeide med konsekvensanalyser og fremme konkrete forslag ved en eventuell sammenslåing.³⁵³ Perioden ble omtalt som ressurskrevende, med arbeidsgrupper og styringsgrupper på forskjellige nivåer i aktivitet. Det resulterte i at YS-S leverte flere delinnstillinger både formelt og uformelt til styringsgruppen i YS. At denne prosessen etter hvert avdekket flere store stridsspørsmål, både internt i YS og AF, kommer tydelig fram i beretningen.

YS-S utviklet og formidlet en omfattende argumentasjon i forbindelse med sammenslåingen. Selv beretningen fra YS-S 1999 – 2002 kunne tolkes som et innlegg i den interne debatten om framtidig organisasjonsløsning. Den sentrale konfliktdimensjonen, som enkelt formulert var for eller mot seksjonene, dannet til en viss grad utgangspunktet for mer prinsipielle og ideologiske skiller. Det var på den ene side å styrke seksjonene og en økende tilnærming til LO Stat for YS-S sin del, og på den andre side å bevege seg i retning av en AF inspirert og integrert modell. Striden hadde altså både organisatoriske og politisk-ideologiske aspekter.

Argumentasjonen fra YS-S var først og fremst utviklet av sekretariatet og sekretariatets valgte ledelse, men avgjørende prinsipper ble vedtatt allerede i organisasjonens sentralstyre høsten og vinteren 1999-2000. Det viktigste var at sentralstyret, ved en eventuell etablering av ny hovedorganisasjon, forutsatte

videreføring av eksisterende og fremtidige tariffavtaler i både statlig sektor og NAVO-sektoren gjennom egen hovedsammenslutning/seksjon. Det var imidlertid særlig da styringsgruppen for fusjonen la frem høringsnotatet ”En ny hovedorganisasjon (HO): grunnlag og prinsipper” at YS-S markerte seg sterkt i den interne debatten. Mest synlig var en spesialutgave av et informasjonsblad, basert på flere interne notater, som YS-S publiserte i februar 2000. Bladet inneholdt fakta, vurderinger og argumenter frontet av lederen i YS-S.³⁵⁴ Formuleringene YS-S tok i bruk i dette bladet og andre notater var relativt sterke og negative.

Etter YS-S sin mening avdekket høringsnotatet en rekke svakheter i den tenkte organisasjonsstrukturen. Organisasjonsmodellen som ble skissert ville etter YS-S sin oppfatning frata medlemsorganisasjonene råderett over egne midler, og i ytterste konsekvens råderetten over egen organisasjon. YS-S advarte mot en modell som ”i uakseptabel grad (var) toppstyrt og økonomisk høyst uforutsigbar - i en grad som gjør det vanskelig for forbundene å drive egen medlemservice og profilering”. I notatet ”Argumentasjonsrekke – Høringsnotatet om ny hovedorganisasjon – Et hån mot demokratiske prosesser”, gikk organisasjonens ledelse til angrep på den foreslåtte modellen. Blant annet pekte de på nærheten til den modellen AF hadde forsøkt, uten å lykkes med lønnsoppgjør eller å mestre intern uro. De oppfattet det også som ”forstemmende” at kulturforskjellene de to organisasjonene i mellom ikke var tatt hensyn til. Videre kritiserte de at seksjonene innenfor hovedorganisasjonene ville miste råderetten over sine egne tariffområder, at seksjonene ville miste sin status som selvstendige juridiske enheter og legges inn i et hovedsekretariat. Det ensidige hensynet til de store organisasjonene i styresammensetningen, og det topptunge beslutningshierarkiet uten demokratisk bredde og forankring ble også påpekt. Det ble også sterkt understreket at de ikke fant det akseptabelt at to profesjoner skulle kunne bruke hovedorganisasjonen til å fremme egne særinteresser.

Når ulike sentrale tillitsvalgte i YS-S organisasjonene ble spurt om den nye modellen var de imidlertid mer tilbakeholdne og dempet i sine uttalelser.³⁵⁵ I sitt hørings svar til YS i april 2000 vektla også YS-S seksjonenes betydning:

”YS nåværende struktur med seksjonering har vært fullt ut tilpasningsdyktig til de omstruktureringer som arbeidsgiversiden i statlig sektor har foretat de senere år. YS-S ser derfor ingen grunn til å endre en struktur som både ivaretar dagens behov og som samtidig har utviklingsmuligheter i tiden fremover.[...] For det første skal effektiviserings- og moderniseringsarbeidet finne sted i samarbeid med de tilsattes representanter. For det andre skal ikke dette arbeidet ha som mål å redusere antallet

ansatte. [...] Det er YS-S' syn at oppsigelser er et uegnet virkemiddel i det omstillingsarbeidet vi er inne i" (åpningstale, representantskapsmøte 1993, s. 3-4)

"YS-S går derfor inn for en videreføring av dagens YS modell. YS-S vil presisere at dette er en modell som er tilpasset det statlige tariffområdet og NAVO-sektoren. Hvordan forbundene i privat og kommunal sektor ønsker å bygge opp sine seksjoner, må de berørte forbund selv ta stilling til. Prinsipielt vil imidlertid YS-S hevde at lønns- og arbeidsvilkår i de respektive tariffområder skal legges under HO-nivå (på seksjonsnivå eller lavere, m.a.o. følge arbeidsgiverorganiseringen)" (YS-S beretningen 1999 – 2002, s. 28).

Fusjonen mellom YS og AF strandet imidlertid da AF sitt styre i juni 2000 meddelte YS om at de trakk seg fra prosjektet. Internt i YS var endringsprosessen uansett i gang, og målet for den valgte ledelsen i YS var klar - en overgang fra autonome seksjoner til integrerte sektorer. Vedtaket kom på YS- kongressen høsten 2001, og YS reduserte det politiske styringssystemet fra tre til to nivåer. Kongressen og hovedstyret var historie. Styringsorganene i YS var nå blitt representantskapet og sentralstyret. Under kongressen foreslo dessuten YS-leder Randi Bjørgen å erstatte ordet seksjon med sektor i vedtektene. Lederen argumenterte med at organisasjonen ville bli mer fleksibel, og fikk tilslutning til dette. Kongressen vedtok i tillegg at NAVO-området skulle organiseres som egen sektor, uavhengig av YS-S.³⁵⁶ En av grunnene til vedtaket om egen NAVO-sektor var at sentrale tilhørende forbund, deriblant Kommunikasjonsforbundet, ville melde seg ut av YS-S om det ikke ble en egen sektor.³⁵⁷

Utfallet av prosessen ble at YS-S ble minimalisert og fullt integrert i hovedorganisasjonen. På grunn av revisjonen og innskjerpingen av tjenestetvistloven sommeren 2001 ble det imidlertid avgjørende viktig at YS-S framstod som en hovedsammenslutning. YS måtte blant annet unngå at det ble stilt spørsmålsteget ved om YS-S fortsatt var den part staten som arbeidsgiver hadde inngått avtaler med. En viktig forskjell etter revisjonen av tjenestetvistloven var at det ikke var anledning til å etablere hovedsammenslutninger med under 40 000 medlemmer, mens det tidligere var en grense på 20 000 medlemmer. Dette resulterte blant annet i at YS på representantskapsmøtet i november 2002 vedtok at YS-S skulle ha en heltidsansatt leder. I tillegg kom det to rådgivere med staten som arbeidsområde, hvorav en av de også var omstillingstillitsvalgt.

I sum ble dette oppfattet som et kompromiss i forhold til utgangspunktet, som var at de nye sektorene verken skulle ha eget sekretariat eller egen heltidsansatt ledelse. I de nye vedtektene for YS, vedtatt på samme representantskapsmøte, ble imidlertid

sektorenes integrering og underordning i en hovedorganisasjon endelig nedfelt. Dette innebar at sektorenes sekretariatsfunksjon skulle ivaretas av YS, og finansieres innenfor YS sitt budsjett. Sektorene skulle bare være rådgivende organer, og var underlagt generell informasjonsplikt overfor YS. Sektorenes myndighetsområde skulle blant annet være å velge leder og nestleder av sektoren, forberede og utarbeide krav, og gjennomføre forhandlinger ”innenfor de tariffområder der sektoren sitter med partsforholdet og/eller der sektoren er tillagt slik myndighet gjennom myndigheter og/eller tariffavtale”.³⁵⁸ Videre skulle forhandlingene gjennomføres i tråd med de overordnede prinsipper for YS sin inntekts- og tariffpolitikk vedtatt av representantskapet. Sektorene kunne fordele eventuelt egne ou-midler, og på eget initiativ ta opp andre saker som angikk sektoren spesielt.³⁵⁹ For YS-S ble realitetene en minimalistisk modell, samtidig med at YS beholdt så mye ”av det gamle YS-S” at tjenestetvistlovens krav ble innfridd.³⁶⁰

Uro og konflikter i YS og YS-S.³⁶¹

I uformelle samtaler med noen av de involverte har det kommet fram mange oppslag til hva den interne prosessen i YS-systemet dreide seg om. Maktkamp og personstrid var noen av de sentrale konfliktdimensjonene. Andre konfliktdimensjoner var knyttet til ressurser i bred forstand, men også maktfordelingen og forhandlingskompetansen mellom de ulike nivåene i YS-systemet.

På den ene side var det altså økende uro og tendenser til spenninger og konflikter, både i hele YS-systemet generelt, og ikke minst i og om YS-S spesielt.³⁶² Dette kom særlig til uttrykk i mer aktiv posisjonering fra sentrale forbund og aktører i forhold til tjenestemannsorganisasjonenes rolle i samfunnet, desentralisering og omstilling. Dette gjaldt utviklingen fra kollektive til mer individorienterte ordninger og politikk, som knyttet seg an til sentrale verdi- og organisasjonsmessige spørsmål for YS. Et annet spørsmål dreide seg om fagforeninger var i krise, altså hvordan YS skulle håndtere framtidens utfordringer. Disse forholdene skapte også strid internt i YS-S, og fellesnevneren for konfliktene og spenningene i YS og YS-S var i særlig grad knyttet til organisasjonenes respons på og håndtering av forvaltningspolitiske saker, og de konsekvensene dette fikk for organisasjonene selv. Det som imidlertid kjennetegnet YS-systemet var få tradisjoner for, og liten evne og aksept for å formulere politiske løsninger på politiske problem. Konfliktlinjene kom i liten grad til uttrykk som

politiske argumenter i sak, men som for og i mot seksjoner, personstrid, og strid om ressurser og makt.³⁶³

Det som på den annen side kjennetegnet YS-S var nettopp økende politisering internt i betydningen den valgte ledelse, og sekretariatets tolkning av sitt mandat, organisering, arbeidsmåter og meningsorientering.³⁶⁴ Konkret kom dette blant annet til uttrykk i interne mandat for utvalgsarbeid, i uttalelser fra sentrale YS-S aktører, og gjennom arrangerte kurs og konferanser. Organisasjonen ønsket å rette seg mer inn mot direkte påvirkning av politiske miljøer og beslutningsarenaer. Den interne visjonen og vurderingen i YS-S var at dette kom fram gjennom handlings- og meningsorienteringer, og allianser. Organisasjonen var av den oppfatning at de hadde opparbeidet seg posisjon, handlingsrom og ekstern anerkjennelse som også måtte følges opp. Utviklingen kunne også betraktes på bakgrunn av det som ble oppfattet som YS-S sin sentrale maktbase:

- staten som organiserende kraft og meningsbærende kategori
- stabil medlems- og ressursbase
- YS-S hadde en klar egenverdi og autonom status, og var i liten grad sentralstyrt eller forbundsstyrt
- statens sentrale lover- og avtaleverk
- tjenestemannslovens krav om hovedsammenslutning

Det var også en intern vurdering at det bare var YS-S av de ulike sektorene som hadde ressurser, kompetanse og (forhandlings)makt til mer politisk orienterte aktiviteter og meninger. Intern kompetanse og kapasitet ble i tillegg vurdert som særlig viktig i det forvaltningspolitikken kom inn og forrykket hele organisasjons- og interessegrunnlaget. Denne utviklingen var noe YS-S over tid og i økende grad ble kritisert for, både internt av egne forbund og i YS-systemet generelt.

Internt i YS-S ble denne uroen forsterket, og til dels skapt, gjennom blant annet fusjoner av flere forbund, og påfølgende lederskifter og nye allianser. Dette skapte også endringer i lojalitet i forholdet mellom YS-S lokalt og YS sentralt. I tillegg til de konfliktdimensjonene som er nevnt tidligere representerte YS-S sin selvoppfatning og praksis tre overordnede problemer for YS-systemet. For det første prinsippet om partipolitisk nøytralitet og uavhengighet, for det andre spørsmålet om sentral makt i YS, og for det tredje intern uenighet i YS-S. I enkelte tunge YS-S forbund ble det stilt spørsmålstegn ved om YS-S var løsningen på disse problemområdene. Særlig dersom en betingelse for løsningsorienteringen var en økende politisering som disse forbund ikke hadde kontroll over.³⁶⁵

Når de interne problemene og konfliktene i YS og YS-S toppet seg, kom dette blant annet til uttrykk på følgende måter. For det første ved at alle organisatoriske uttrykk for forvaltningspolitisk kapabilitet i YS-S brått "forsvant". På møte i sentralstyret august 1999 var nedsettelse av utvalg i YS-S egen sak. Begrunnelsen for vedtaket om utvalgsorganiseringen for perioden 1999 – 2002 var den "pågående prosess om eventuell fusjon mellom AF og YS" (Protokoll nr 10/99).³⁶⁶ For det andre da leder og første nestleder i YS-S trakk seg som følge av vedtak om omorganisering av YS på Kongressen i september 2001.³⁶⁷ Konfliktene hadde vært så omfattende og dype at det på et tidspunkt var planer og tanker om å danne en egen organisasjon/hovedsammenslutning med YS-S som utgangspunkt.³⁶⁸

Betydningen av disse problemområdene kom også tydelig fram når YS i desember 2002 publiserte et "Debattopplegg om organisasjon, kultur og filosofi":

"YS har utviklet seg fra å være upolitisk og nøytral, til å være politisk uavhengig. Dette må klart tolkes slik at YS fortsatt vil holde på sin partipolitiske uavhengighet, men innser behovet for å delta aktivt i samfunnsdebatten og ta politiske valg. Dette krever også en noe sterkere YS-profil enn det organisasjonen opprinnelig la opp til.

Innenfor LO er det en klar trend i retning av at forbundene styrker sin posisjon og rolle. Den sterke sentrale makt som LO representerte gjennom storparten av forrige århundre, er i forandring. Likeledes løses de politiske båndene mellom LO og Arbeiderpartiet. Dette er en helt naturlig utvikling sett på bakgrunn av utviklingen i samfunnet og i arbeidslivet.

Konsekvensene av disse utviklingstrekkene, er at YS og LO blir mer like hverandre. Det skaper ekstra behov for å markere YS` posisjon og rolle. YS kan i mindre grad enn tidligere rekruttere gjennom sin desentraliserte struktur og politiske uavhengighet. YS må dyrke sin egenart og unikhet på nye måter. Det må skje både gjennom organisatoriske grep og innholdet i organisasjonens tilbud til medlemmene" (s. 3-4).

YS sin politiske rolle fokusertes også eksplisitt som en av fire sentrale arbeidsområder og roller. YS oppfattet det som "betydningsfullt for YS`medlemmer at organisasjonen er sterk og har god evne til å påvirke slike politiske beslutninger i tråd med medlemmenes interesser" (s. 5). De organisatoriske implikasjonene ble formulert i tråd med de vedtatte endringene:

"For å være en kraftfull aktør på samfunnsarenaen, der myndigheter og andre fastsetter viktige vilkår som berører medlemmene og deres arbeidsplasser, må YS opptre enhetlig og samlet. Dette samsvarer med vedtak gjort på YS-kongressen i 2001" (s. 6).

Senere ble denne utviklingen bekreftet av hovedorganisasjonens leder og styre. Overskriften for lederen i Bergensavisen (BA) 13.9.2004 var "YS blir politisk", og der kom det frem at YS-leder Randi Bjørgen varslet at organisasjonen for første gang

i historien ville engasjere seg i en valgkamp. Videre stod det at ”Hun legger ikke skjul på at hun ønsker regjeringsskifte, og viser til at det er like mange medlemmer i YS som stemmer Ap og SV som det er i LO”.³⁶⁹ I andre medieoppslag refereres lederen i YS om samme sak:

”Randi Bjørgen forteller at kravet fra medlemmene om at YS må engasjere seg mer i politiske saker er blitt sterkere i hennes ledertid. – Det er blitt en mye større bevissthet om at politisk påvirkning er viktig. Samfunnsutviklingen har presset det fram. Derfor tente styret på ideen om å gå sterkere inn i valgkampen, sier Bjørgen til Dagsavisen”.³⁷⁰

13.2.4 Oppsummering og utfordringer.

En generell observasjon er at deler av forvaltningspolitikkenes konflikt dimensjoner er blitt importert gjennom gjensidig påvirkende relasjoner og strider. Forvaltningspolitikken skaper uro og interne spenninger, og bidrar til å endre hovedsammenslutningenes forestillinger om og organiseringen av statsdelen spesielt, men også betydningen av og rollen for egen hovedsammenslutning generelt. Det skapes dermed nye handlingsbetingelser som delvis er en reaksjon på organisasjonenes egen behandling, og delvis på egenskaper ved politikken.

Forvaltningspolitikken utfordret hovedsammenslutningenes syn på egen og partsstyrets rolle og funksjon, og særlig YS-S og AF sine tolkninger av det. AF mestret ikke behovet for og nødvendigheten av å kunne utvikle og drive egen politikk og politiske prosesser, og ble oppløst. Når YS-S ble politisert og mer markert som politisk aktør reagerte YS-systemet med å stramme inn hvem som skulle definere og forvalte systemets ulike sektorer og politikkområder, og ikke minst systemets politisk nøytrale identitet. YS fikk beskåret sektoraktørenes muligheter for aktiv styring og påvirkning i et forsøk på å styrke hovedorganisasjonens evne og vilje til å handle bevisst og aktivt. Spenningene mellom ulike roller, identiteter og grunnlag for organisasjonens styrings- og påvirkningsambisjoner var også avgjørende for AFs oppløsning. Det vil blant annet si at dilemmaet og spenningen mellom passiv og administrativ forhandler/iverksetter og aktiv og politisk aktør/entreprenør var veldig viktig.

Endringen fra en egen og autonom statsseksjon i YS til en integrert sektor, og de spenningene som lå forut for og i etterkant av denne beslutningen, var altså knyttet til slike dilemma. Dette var et dilemma delvis skapt, og eksplisitt forsterket av forvaltningspolitikk. Utviklingen i YS-S slik sekretariatet forvaltet organisasjonen

brøt med historisk arv og identitet. I møte med forvaltningspolitikken ble organisasjonen etter ledelsens oppfatning ”tvunget” til, og oppfattet det som viktig, å utvikle og drive en egen men samhandlingsrettet samfunnspolitikk. Utvalgsorganiseringen i YS-S sier også noe om ulike områder som konkurrerte om oppmerksomheten, og at forvaltningspolitikk der ble prioritert over tid.

Et grunnleggende problem var at YS-S mistet mye av sin maktbase da staten ble en mer utydelig identitetsmarkør, og mer kompleks som organiserende prinsipp gjennom reformer og fristilling. På denne bakgrunnen utfordret sekretariatet i YS-S noe av den grunnleggende identitetsdimensjonen i hele YS systemet generelt og YS-S spesielt. I dette lå også sekretariatets vurderinger av hva som var passende og akseptabelt i organisasjonens møte med, og interne organisering av forvaltningspolitikken.

Et avgjørende spørsmål var organisasjonens ambisjoner om å bevege seg fra den rendyrkede politisk-nøytrale (eller ”ikke-politiske”) til også en mer prinsipiell og politisk tenkning og argumentasjon. Dette var imidlertid like mye prinsipper og uttalt vilje til å utvikle politikk og påvirkning som det var etablert praksis. Men noe var skjedd med YS-S sentralt i type oppmerksomhet, fokus, kapabilitet og selvoppfatning i spenningsfeltet mellom forhandlingsorganisasjonen og den politiske aktør. Dette skapte uro blant enkelte av medlemsorganisasjonene internt i YS-S, og utfordret YS om makten til å definere organisasjonens policy på sentrale områder.

YS-S sekretariatet med lederen i spissen forsøkte altså bevisst å reformere og videreutvikle organisasjonens identitet i retning av en mer politisk identitet. Det innebar å synliggjøre samfunnspolitiske valg, standpunkter og strategier. Det viste seg imidlertid at defineringen av forvaltningspolitikk som samfunnspolitikk, og organisasjonens oppbygging av mer generell samfunnspolitisk kapabilitet svekket intern legitimitet og styrke i YS-systemet.

LO Stat på sin side har ikke valgt å offensivt synliggjøre de konsekvensene forvaltningspolitikken har hatt for organisasjonen, men synes å velge å finne måter å leve med dette på. Selvoppfatningen kan imidlertid føre til en mild form for schizofreni. I et lite hefte som skulle gripe kjernen i organisasjonens selvoppfatning i det nye årtusenet ble ikke de endringene og utfordringene som den fristilte stat eller etableringen av NAVO representerte omtalt eller problematisert i forhold til de avgjørende og sentrale spørsmål som ble stilt (hvordan arbeider vi, hvem er vi, og hva vil vi?). LO Stat sin selvoppfatning var fortsatt knyttet til den klassiske

hovedsammenslutning, med forhandlingsorganisasjonen som den sentrale identitetsmarkør. I tillegg ble intern skoloring og ekstern samfunnspåvirkning vektlagt som sentrale funksjoner og aktiviteter. Organisasjonens formål og prinsipper ble på denne måten presentert langs etablerte og tradisjonelle linjer. Vedtektene på den andre side tar opp i seg problemene med staten som den sentrale organiserende og identitetsbærende kraft i forhold til NAVO spesielt. Vedtektene og informasjonsmateriellet synliggjør på denne måten et framtrødende spenningsfelt for organisasjonen, forholdet mellom nyere livs- og handlingsbetingelser og historisk arv.

Staten som den sentrale organiserende og meningsbærende identitetsmarkør er blitt mer tvetydig og usikker. Hovedsammenslutningene som det institusjonelle og organisasjonsmessige uttrykket for forbundenes felles identitet og handlingslogikk har blitt utfordret gjennom statens endrede organisering og juridiske grenser, men også gjennom forbundenes økte krav om "autonomisering" fra innsiden. På den andre siden vil kanskje staten som et politisk-demokratisk og velferdsorientert prosjekt i like stor grad være den fortolknings- og referanseramme som bærer oppe forbundenes felles identitet uttrykt gjennom rollen som politisk aktør. Hovedsammenslutningene må uansett leve med flere problematiske dilemma. Den markeds- og managementorienterte forvaltningspolitikken representerer en utvikling som organisasjonene må mestre å vie oppmerksomhet, bruke ressurser og skaffe seg kompetanse i forhold til. Denne mestringen og innordningen av, og til sist institusjonaliseringen av forvaltningspolitikk vil virke som en forsterkning av denne politikken, men fra "innsiden". Dette kan føre til det som har blitt kalt "privatisering fra innsiden" (Ramsdal og Skorstad 2004). I dette kan det blant annet ligge at skillet mellom det offentlige og private kan viskes ut gjennom sammenslåinger mellom ulike forbund, men også at privatrettslig kunnskap og kompetanse spres og at det næringspolitiske perspektivet vil få dominans. Staten blir da ikke oppfattet som noe spesielt, og løsninger fra privat sektor er både mulige og adekvate å ta i bruk.

Samtidig har det forvaltningspolitiske presset ledet til nye allianser og samarbeid. Stor usikkerhet knyttet til utviklingen av staten og offentlig sektor generelt, og til de lov- og avtalemessige rammene utviklingen skal foregå innenfor har tilsynelatende ført til økt samarbeid mellom tre sentrale organisasjoner fram mot 2005. For det første mellom de to gjenværende organisasjonene, LO Stat og YS (ved YS Stat), og i tillegg med UHO (Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon)/Unio som en av "de nye". Samarbeidet mellom de tre har pågått over tid, i flere sammenhenger

og på ulike arenaer. Ett viktig resultat av dette samarbeidet nedfelte seg i en felles høringsuttalelse fra YS Stat, LO Stat og UHO vedrørende ny lov om embets- og tjenestemenn.

I neste og avsluttende del vil jeg for det første samle hovedtrådene fra møtet mellom de observasjonene som er oppsummert og presentert i dette kapitlet, og de teoretiske perspektivene. For det andre vil jeg videreføre analysen av enkelte teoretiske muligheter og utfordringer.

DEL V

AVSLUTNING

Kapittel 14

Tilbakeblikk og utfordringer

I del V startet jeg på arbeidet med å samle trådene i avhandlingen ved å fokusere på de empiriske og konsekvensorienterte svarene på den todelte problemstillingen. Dette vil jeg følge opp med en avsluttende og teoristyrte oppsummering og analyse i tillegg til en drøfting av teoretiske muligheter og utfordringer i forlengelsen av studien.

I dette avslutningskapitlet vil jeg først foreta en analyse på to nivå (jfr. Roness 1997, s.104). Den første er rettet inn mot en oppsummering av de teoretiske perspektivenes møte med empirien. Det vil si forholdet mellom utgangspunkt og observasjoner for hvert av de teoretiske perspektivene innenfor rammen av styrings- og påvirkningsformene. Den andre er i større grad rettet inn mot forholdet mellom perspektivene. Det vil si når, eller under hvilke betingelser de ulike teoretiske perspektivene kan være aktuelle. Ambisjonene er begrensede, men det kan oppfattes som starten på en nærmere drøfting av noen teoretiske utfordringer. Utgangspunktet for denne siste drøftingen er blant annet knyttet til ulike dilemma ved den teoretiske forestillingen om stivhengighet.

Til slutt i kapitlet vil jeg kort peke på noen sentrale implikasjoner for videre forskning på og forestillingen om aktiv forvaltningspolitikk i lys av studien.

14.1 Styrings- og påvirkningsformer, perspektiver og variasjoner

I denne delen av kapitlet samles de teoretiske og empiriske hovedtrådene fra det innledende teoretiske rammekapitlet, og analysene av hovedsammenslutningenes respons gjennom utformingen av den interne organiseringen og forvaltningspolitiske kapabilitet, deltakelsen i og utformingen av beslutningsprosesser, og ved å utforme og drive politiske prosesser og diskurser. Den siste styringsformen om utformingen av rammer har blant annet blitt fanget opp gjennom empiriske observasjoner knyttet til utformingen av konkrete prosesser og systembærende etiketter og ordninger, samt aktiviseringen og refortolkningen av forvaltningspolitikken sentrale regelsystemer og meningsstrukturer.

En ambisjon er å få fram hvor godt de teoretiske perspektivene har fungert i forhold til problemstillingen. Dette vil jeg gjøre gjennom en teoretisk styrt analyse av tjenstemannsorganisasjonenes respons innenfor rammen av de tre styringsformene som har organisert avhandlingen. I denne studien er responsdimensjonen brukt som et bredt inntak til hvordan tjenstemannsorganisasjonene virket inn på forvaltningspolitikken og hvordan forvaltningspolitikken virket inn på tjenstemannsorganisasjonene.

Denne teoretisk orienterte oppsummeringen er ikke fullstendig, men er knyttet til oppslag der perspektivene har tilført noe. Det vil si at jeg fokuserer på observasjoner hvor perspektivene har blitt brukt for å forstå og forklare. I henhold til det teoretiske og metodiske rammeverket presentert i del I har jeg lagt vekt på en utfyllende strategi. Dette forhindrer ikke at de ulike perspektivene forklarer respons fra noen organisasjoner, faser og variasjoner over tid, og enkelte situasjoner og hendelser bedre enn andre. Det sentrale siktemålet har imidlertid vært å beskrive, forstå og forklare så mye som mulig av det som har skjedd innenfor rammen av problemstillingen. Vurderingene av suksess må dermed bygge på hvor mye innsikt jeg bidrar med gjennom bruk av teoriene under ett (jfr. Roness 1997, s.100). Mine ambisjoner har mer gått i retning av å bearbeide og forbedre de teoretiske perspektivene gjennom bruk enn å peke på de ulike perspektivenes konkurrerende forklaringskraft. Jeg har vært mer opptatt av å bidra til gode og interessante observasjoner og forklaringer gjennom at begrepsfesting og klargjøring av sammenhenger blir en del av forskningsprosessen. Dette kan i tillegg bidra til en diskusjon av under hvilke betingelse de ulike teoretiske perspektivene er aktuelle, og i mindre grad en diskusjon som munner ut i om teoriene burde forkastes eller ei.

Først presenteres en figur (14.1) som gir stikkord til en oversikt over sentrale oppslag i studien. Denne vil følges opp med et tilbakeblikk som organiseres av styrings- og påvirkningsformene og de enkelte teoretiske perspektiv. Til slutt vil jeg vurdere bruken av teorien.

	Del II Organisering av oppmerksomhet	Del II Deltakelse	Del III Organisasjonenes institusjonelle prat
Rutineperspektivet	LO Stat: Motstand som rutine og etablert arbeidsmåte i tidlig fase. YS-S: Fokus på tariff og ikke politikk i tidlig fase, men forvaltningspolitikk organiseres tidlig inn i det interne arbeidet. AF: Utenfor organisasjonens handlingsmandat og synsfelt.	Fase 1 (1980 – 1987): Rutinerespons på få invitasjoner.	LO Stat har rutiner som gjør at de ytrer motstand, men organisasjonen ”ser” ikke hele politikkområdet i en tidlig fase. AF preges av passivitet gjennom dekobling og vegring over tid.
Pliktperspektivet	LO Stat: Modernisering erkjent og akseptert i neste fase mot slutten av 1980-tallet. YS-S: Omfattende organisatorisk oppmerksomhet, intern dagsorden refleks av forvaltningspolitikken.	Fase 2 (1988 – 1990): Alle invitert som ekspert – plikt og aksept gjør seg gjeldende.	Gjennomgående fokus på betydningen av ansvarlige krav og betingelser for aksept. YS-S med sterkt identitetsdrevet og formell partsorientert plikt. LO Stat i større grad politisk drevet plikt.
Fortolkningsperspektivet	LO Stat: I aktivitet gjennom omfattende politisk oppmerksomhet i siste fase ut i siste halvdel av 1990-årene. YS-S: Utforming av politisk arbeidsform og kultur, og omfattende kapabilitetsoppbygging.	Fase 2: Opparbeiding av kompetanse som argumenterende organisasjon. Fase 3 (1990 – 1996): Aktive fortolkere gjennom politisk samhandling. Dette gjelder også for sentrale tidsperioder i caseprosessene.	Særlig aktuelt i overgangen til, og utover på 1990-tallet. LO Stat og YS-S har fokus på diskursive arenaer og ytringsformer for aktivisering av fortolknings- og referanserammer og alternative roller. Bidrar til å forklare utformingen av forvaltningspolitikken innhold og rammer.
Strategiperspektivet	LO Stat: ”Organisering for strid” kjennetegner også siste fase. YS-S: Økt kapabilitet og vilje til strategisk tenkning og handling.	Fase 2: Større politisk trykk og initiativ fra alle, men i ulike roller, og med ulike konsekvenser. Fase 3: LO Stat og til dels YS-S var sentrale institusjonelle entreprenør, kampanje- og kampaktører. Fase 4 (1997 – 2004): Lukkede prosesser/eksklusjon preget av strid og samhandling.	Kravet var gjennomgående sentralt som handlingsregel. Over tid, men med større intensitet på 1990-tallet aktiviserte LO stat og til dels YS-S fortolknings- og referanserammer og roller som gjorde strategisk handling mulig og passende.

Det var likheter og forskjeller mellom tjenestemannsorganisasjonene i møte med forvaltningspolitikken. Variasjoner og sammenlikninger mellom organisasjonene vil være et element ved analysen som følger, men noen hovedvariasjoner og vurderinger vil jeg peke på innledningsvis.

Generelt var LO Stat den mest synlige og innflytelsesrike av hovedsammenslutningene, og tok i bruk alle styrings- og påvirkningsformene. To viktige forklaringer var organisasjonens identitets- og ressursgrunnlag, og tilgangen på det faglig-politiske samarbeidet med Arbeiderpartiet. I tillegg til LO Stat var Norsk Tjenestemannslag også en innflytelsesrik organisasjon fra LO Stat-systemet, særlig i sammenheng med utformingen av St.meld. nr. 35 (1991-1992). YS-S var også godt synlig, men blant annet rollegrunnlaget for hva som var mest passende gjorde at responsen og innflytelsen var mer differensiert. Organisasjonen brukte alle styrings- og påvirkningsformene, men innenfor regler og referanserammer som i større grad var betinget og preget av invitasjoner, plikt og aksept, enn hva som var LO Stat sine alternativer. Sammenliknet med de andre hovedsammenslutningene var AF lite synlig. Organisasjonen tok ikke i bruk de ulike styrings- og påvirkningsformene i like stor grad som de andre, og hadde mindre innflytelse og betydning for hovedsammenslutningenes aktive bidrag til konstruksjonen av den forvaltningspolitiske virkeligheten.

For LO Stat og YS-S var det imidlertid endringer i form av større intensitet og kapasitet til å definere og aktivisere seg over tid. Organisasjonenes respons har blitt tolket i faser, og hvor de fikk større og mer konkret gjennomslag og innflytelse over tid.

Alle hovedsammenslutningene bidro imidlertid til at forvaltningspolitikkenes innhold og rammer ble formet og konstituert ved sin passive tilstedeværelse og aktive respons. Ved at bestemte problemer, løsninger og konflikter settes og holdes på dagsorden ved å vie det oppmerksomhet internt, ved å akseptere myndighetenes definisjonsmakt på området, eller ved å bidra til at noe ikke settes på dagsorden. Organisasjonenes organisatoriske og tematiske bidrag var slike bidrag, og ved eksplisitt å sette forvaltningspolitiske forhold på dagsorden for debatt og kompetanseutvikling.

Hovedsammenslutningenes definisjon av forvaltningspolitikken som et politikk- og interesseområde både i tid og over tid, og dette områdets sentrale konfliktdimensjoner, var noe myndighetene ikke kunne overse.

Forvaltningspolitikken er formelt knyttet til den politiske ledelses styringsrett og ansvar. Det ble imidlertid politisk viktig og problematisk om det var passende å overse hovedsammenslutningene som ansvarlige og kompetente parter når politikkområdets sentrale aktører og innhold skulle defineres og utformes.

Denne studien har nyansert og supplert den etablerte analysen og fortellingen om at norsk forvaltningspolitikk i stor grad har vært preget av NPM-ideer og forestillinger hentet fra markeds- og managementstaten som fortolknings- og referanseramme (Olsen 1996; Læg Reid & Pedersen 1996; Christensen & Læg Reid 2002, 2004). Jeg har argumentert for at hovedsammenslutningene og sentrale tjenestemannsorganisasjoner har bidratt til den sosiale konstruksjonen av den politiske virkeligheten.

14.1.1 Organisering av oppmerksomhet.

Konstruksjonen av politikfeltet var knyttet til og avhengig av organisasjonenes egen historiske arv både internt og som del av eget handlingsmiljø. Det foregikk kapabilitetsoppbygging i tillegg til at etablerte behandlingsformer og arbeidsmåter ble tatt i bruk på et nytt område. Betydningen av variasjoner i identitetsbærende roller og forekomsten av identitetssupplerende utvikling var sentral. YS-S la seg tett opp til feltets politiske organisering og tematikk, men med større og større aktørfokusert oppmerksomhet og påvirkerambisjoner. Organisasjonene styrket dermed de interne betingelsene for videre forvaltningspolitisk oppmerksomhet og arbeid.

Alle hovedsammenslutningene bidro til at det forvaltningspolitiske feltet konstitueres ved sin passive tilstedeværelse og aktive respons. Dette skjedde ved at bestemte problemer, løsninger og konflikter ble satt og holdt på dagsorden ved å vie forvaltningspolitikken intern oppmerksomhet, ved å akseptere myndighetenes definisjonsmakt på området, eller ved å bidra til at noe ikke ble viet oppmerksomhet. Organisasjonene satte blant annet forvaltningspolitiske forhold på dagsorden for debatt og kompetanseutvikling, men i varierende grad.

Det begrepet som best karakteriserer hvordan LO Stat organiserte seg internt i forhold til forvaltningspolitikk er stor grad av politisk oppmerksomhet. LO Stat brukte aktivt det identitets- og ressursgrunnlaget som var etablert, samtidig som de supplerte og opparbeidet seg andre ulike kapabilitetselementer, både i forlengelsen av partsrollen og i den politiske aktørrollen.

Skal jeg på samme måte forsøke å kapsle inn YS-S sin forvaltningspolitiske oppmerksomhet med få ord må det være at organisasjonen bar preg av veletablerte arenaer for organisasjonsbesluttet oppmerksomhet med analytisk kompetanse knyttet til seg. Her tolker jeg også utviklingen i faser, og de ulike perspektivene er de viktigste redskapene for å identifisere og forklare dette.

Perspektivene

I analysen av hvordan organisering av oppmerksomhet som en form for styring og påvirkning, gjorde de teoretiske perspektivene det mulig å identifisere og forklare en utvikling som foregikk i tre hovedfaser for både LO Stat og YS-S.

Rutineperspektivet var nødvendig for å forklare LO Stat i en tidlig fase. På 1980-tallet var organisasjonen preget av å være en rutineorganisasjon, hvor responsen på forvaltningspolitikk bar preg av en allerede etablert og rutinisert oppmerksomhet og motstand mot ”høyredreiningen” i politikken.

For å få fram det som var YS-S sine rutiniserte og standardiserte bærebjelker var rutineperspektivet nyttig. Det vil si fokuset på lønns – og arbeidspolitikk og identiteten/rollen som politisk nøytral statstjenestemann. YS-S beholdt sitt etablerte fokus i en tidlig fase, og hele organisasjonen var giret inn mot gode og kompetente rutiner for å håndtere disse hoveddimensjonene. Som en konsekvens ble YS-S relativt passiv i forvaltningspolitisk sammenheng.

AF på sin side var kjennetegnet av passivitet, likegyldighet og i noen grad administrativ oppmerksomhet i sin respons på forvaltningspolitikk i store deler av hele den studerte perioden. Rutineperspektivet er sentralt for å forklare dette.

Det spennende med AF var ikke organisasjonens manglende suksess, men hvordan organisering og oppmerksomhet var rettet inn mot å håndtere og leve med spenningene internt. Det var et smalt felles fokus, sterke medlemsorganisasjoner, og kontinuerlig arbeid med den interne organiseringen og selvforståelsen som ble selve ”livstrådene”. Organisasjonsprosjektet og stien ble dermed ikke reproduert av erfaringsbasert suksess, men av institusjonalisert overlevelsessevne. Rutiner og synsfelt basert på en snever selvforståelse måtte tas for gitt, og på denne måten nærmest tvang rutineorganisasjonen seg fram som en livsbetingelse for AF som en levende institusjon.

I fasen mot slutten av 1980-tallet ble modernisering i større grad erkjent som nødvendig og akseptert. Den sentrale forklaringen ble knyttet til *pliktperspektivet*, og ansvarlighet som respons på prioriteringer i det politiske miljø var viktige faktorer. LO Stat hadde imidlertid klarere grenser for ansvarlighet i forhold til signaler fra det politiske miljø alene sammenliknet med de andre organisasjonene. Den politiske plikten som kom etter at Arbeiderpartiet fikk regjeringsmakt i 1986, forsterket den gjensidige plikten om ansvar.

Det samme perspektivet er sentralt for å forklare at YS-S i den samme fasen mot slutten av 1980-årene hvor organisasjonen først var oppmerksom i etterkant av at politikken ble fremmet. Denne ansvarligheten og den formelle rollen som part førte til at organisasjonen ble ”kalt” til ekspertrollen. Dette fikk som konsekvens en relativt omfattende oppbygging av kapabilitet som styrket flere handlingsmuligheter og roller. På tross av dette ble den intern dagsorden i stor grad en refleks av den nasjonale forvaltningspolitikken, og den konkrete interne organiseringen ble en kopi av departementets organisering. Responsen fra YS-S bar preg av å være innenfor et hierarkisk system, med sterke normer for ansvarlighet og aksept, og kopiering som vanlige løsninger (jfr. DiMaggio & Powell 1983; kap.2.2.2).

For å beskrive og forklare fasen utover på 1990-tallet var både *fortolkningsperspektivet* og *strategiperspektivet* nødvendige for å fange opp sentrale utviklingstrekk. Med utgangspunkt i sin tradisjon og kapasitet for å se og håndtere viktige politiske ”nyheter” var LO Stat preget av omfattende politikktutvikling og argumentasjonsutvikling. Dette skjedde parallelt med, og i gjensidig påvirkning av at organisasjonen var preget av organisering for strid i noen bestemte saker og situasjoner.

På 1990-tallet bar YS-S i større grad preg av økende vilje til å få fram en mer politisk arbeidsform og kultur. Som en konsekvens skjedde det omfattende kapabilitetsoppbygging med fokus på utvalg og utforming av argumenter, og YS-S framstod som en organisasjon stadig utviklet sine muligheter for fortolkning og argumentasjon. Fortolkningsperspektivet er sentralt for å forklare denne utviklingen, og i overgangen fra å forklare YS-S som den ansvarlige pliktorganisasjoner til en argumenterende organisasjon var også egenskaper ved selve politikkområdet viktig. Organisasjonen fikk kompetanse til å se bredden i forvaltningspolitikken, og opplevde at forvaltningspolitikken skapte en overgang fra tariffpolitikk til samfunnspolitikk.

Dette gjorde mer kunnskap og bredere argumentasjon nødvendig, og et bredere handlings- og rolleregister akseptabelt og passende.

Den økte kapabiliteten i YS-S, og innsynet i politikkområdets betydning utover på 1990-tallet, førte til større evne og vilje til strategisk tenkning og ambisjoner som politisk kampaktør. Dette ble primært uttrykt som mål om handlingsrom for strategisk og forpliktende samarbeid og allianser. *Strategiperspektivet* forklarer derfor mye av organisasjonens interne prosesser i denne fasen.

14.1.2 Deltakelse

Som for organisering av oppmerksomhet bar også faktisk deltakelse som styrings- og påvirkningsform preg av variasjoner og endring over tid: i deltakelse, hva deltakelsen var kjennetegnet av og mellom hovedsammenslutningene. Som for fasene i utformingen av organisert oppmerksomhet ble også deltakelsen omtalt som en utvikling i faser i det empiriske materialet. Det innslaget av faser som det empiriske materialet viste var ikke så ulikt i tid i forhold til den første analysen, og med et sideblikk på denne, og ved hjelp av de teoretiske perspektivene kunne fasene for deltakelse identifiseres og forklares nærmere.

Særlig gjennom kapitlene om faktisk deltakelse og de to caseprosessene kom det fram noen vesentlige forskjeller mellom hovedsammenslutningene, og tjenestemannsorganisasjonene i stort. Forskjellene lå først og fremst i tilgangen på politiske nettverk.

I forvaltningspolitisk sammenheng både sentralt og innenfor enkeltsektorer- og virksomheter var det faglig-politiske samarbeidet mellom LO Stat og Arbeiderpartiet en viktig faktor for å forstå politikken intensjoner og retning, innhold og sentrale begreper. Hvem som hadde regjeringsmakt hadde dessuten helt tydelig betydning for det generelle samarbeids- og forhandlingsklima som forvaltningspolitikken var underlagt. Kartellet var preget av hvorvidt Arbeiderpartiet var i posisjon eller opposisjon, det faglig-politiske samarbeidet måtte også kunne sies å ha vært en avgjørende faktor for like sakers status og Kartellets mulige innflytelse og gjennomslag. Det var imidlertid ingen automatikk i dette samarbeidet. I store forvaltningspolitiske saker av stor samfunnsmessig betydning, i denne sammenhengen mest eksplisitt eksemplifisert gjennom sykehusreformen, ble reformen vedtatt i Stortinget mer på tross av enn på grunn av det faglig-politiske samarbeidet mellom LO og Arbeiderpartiet.

Det faglig-politiske samarbeidet har samtidig representert en tilgang til maktsentrum og beslutningsmuligheter andre hovedsammenslutninger var utelukket fra. Det faglig-politiske samarbeidet har i stor grad vært uttrykk for samhandling, fortolkningsmuligheter og dialog, men også som strategisk ressurs og kapabilitet til politikktutforming (jfr. Hall & Taylor 1996; Immergut 1998). Det har også vært fokusert på politisk samhandling for å utforme og komme fram til overensstemmelser om konkrete politiske løsninger og overordnet argumentasjon og begrunnelser (jfr. Olsen 2000).

YS-S på sin side var preget av sin historiske arv som partipolitisk nøytral organisasjon, og knyttet sitt handlingsrom mest entydig til lov- og avtaleverket. Som en kontrast til Kartellets muligheter for gjennomslag og påvirkning gjennom det faglig-politiske samarbeidet, uttrykker YS-S at "brevet" har stått som det viktigste virkemiddelet fram til at "politikken" som mer konkret og direkte handling ble like viktig internt. YS-S uttrykte bevissthet og ønske om større variasjon i roller og handlingsregler (jfr. March & Olsen 1989; Windhoff-Héritier 1991). Denne endringsorienteringen i identitets- og ressursgrunnlag var imidlertid ikke klart og entydig tilstede i de prosessene analysen av deltakelse dekker. Her må det understrekes at det finnes parallelle saker og prosjekt som ville gitt et mer komplett bilde (f.eks. ROSA-prosjektet og Telenorsaken, jfr. Sørli 1996; Fløtre 1997). Ønsket om en mer utadvent og politisk basert aktivitet blir imidlertid forsterket ved at YS-S uttrykte at de ville orientere politisk ledelse og personaldirektøren m.v. om YS-S sine personalpolitiske standpunkter. Videre ved at YS-S skulle ta kontakt og drive lobbyvirksomhet mot Storting, politiske partier, departementer, og andre organisasjoner. Hovedinntrykket var allikevel at YS-S over tid satset mer på skolering, opplæring og holdningsendringer internt enn på ny påvirknings- og interessehevdingspraksis. Intensjonen og strategien var imidlertid å skape en identitet, eller "få et eierforhold til" rollene som aktiv pådriver, ekspert og politisk aktør. Den rutiniserte og standardiserte rollen som "nøytral part" og tjenestemann så imidlertid ut til å stå sterkt i YS-S. Det helt sentrale stikkord var partsidentitet, og fokuseringen på nøytralitet samt lov- og avtaleverk. Hele organisasjonen hadde tradisjonelt vært rettet inn mot å vente på utspill fra politiske myndigheter og departement/arbeidsgiverparten, og så basere seg på opparbeidede rutiner innrettet mot "juridisk" og teknisk problemløsning og tolkning (jfr. Olsen 1989b, 2000).

AF's oppfatning var at organisasjonen ikke hadde samme tilgang til politiske maktsentrum som særlig LO og Kartellet. På den annen side drev ikke AF med politisk påvirkningsarbeid, verken i forvaltningspolitikk spesielt eller som arbeidsform generelt. Organisasjonen hadde ikke rutiner, roller eller tradisjoner som lå utenfor den nedfelte standard rutine (jfr. March & Olsen 1976; Olsen 1989b).

Perspektivene.

Rutineperspektivet i kombinasjon med pliktperspektivet var særlig godt egnet til å få fram og forklare første fase. Hovedsammenslutningenes deltakelse baserte seg på politiske initiativ og tema utformet av politiske myndigheter og det politiske miljø i bredere forstand. Rutiner i de enkelte hovedsammenslutningene, og plikten knyttet til partsrollen og avtalesystemet ga til dels rent passivt mottak av politikken, og til dels en sterkt avventende og reaktiv respons.

Analysen av deltakelse bekreftet også analysen av organiseringen av oppmerksomhet for AF sin del. AF tolkes også her som passiv og likegyldig, og forklaringene knyttes til de sentrale mekanismene pekt på i rutineperspektivet.

Pliktperspektivet forklarer på samme måte som under organisering av oppmerksomhet sentrale responsdimensjoner i fase 2. En viktig side ved tilgangen til sentrale politiske prosesser var selve invitasjonen til å delta, og dette var nytt for AF og YS-S selv på lønn som sentralt politikkområde for disse organisasjonene. Hovedsammenslutningene oppfattet seg som ansvarliggjort eksperter med mulighet men også plikt til å delta innenfor myndighetsregulerte og allerede definerte arenaer og rammer.

Dette perspektivet ble imidlertid særlig viktig for å beskrive og forklare overgangen fra tidlig motstand og passiv aksept til senere politisk aksept fra hovedsammenslutningene, og senere med større tyngde og forvaltningspolitisk betydning som konsekvens. Spesielt velegnet var perspektivet for å få fram starten på det som ble en viktig prosess over tid, at YS-S var en organisasjon i ”politisk oppvåkning”.

Denne oppvåkningen skjedde med små skritt over lang tid, men den var eksplisitt koblet til betydningen og fortolkningen av forvaltningspolitikk. Muligheten til deltakelse, og plikten i invitasjonen, ble imidlertid brekkstangen i denne utviklingen mot at organisasjonen fikk flere og alternative roller og

handlingsmuligheter. Politikkområdet var imidlertid ikke umiddelbart innenfor det tradisjonelle fokuset. Det var også komplisert og vanskelig å ”selge” innover i organisasjonen, og skulle organisasjonen utforme egne interesser og argumenter forutsatte det ”større” tanker enn det man var vant til. For YS-S var deltakelse i forvaltningspolitikken på 1980-tallet derfor avhengig av invitasjoner og organisasjonens følelse av plikt til å bruke muligheten og følge dette opp med ressurser. Kapabilitetsoppbygging og alternative roller og regler fulgte, men det var særlig gjennom organisasjonens institusjonelle prat at den politiske oppvåkningen utfoldet seg og nedfelte seg. Organisasjonens selvoppfatning og selvstendighet i politiske samtaler ble endret og tydeliggjort. Tyngden og trykket i det forvaltningspolitiske området, de ressursene det krevde av YS-S, og den styrken som autonom seksjon dette ga ble som jeg var inne på i kapittel 13 et problem for YS-S selv og for YS som hovedorganisasjon.

Fortolkningsperspektivet viste seg særlig viktig for å beskrive og forklare enkelte observasjoner i de to midtfasene. Gjennom organisasjonenes deltakelse i betydningsfulle prosesser i fase 2 opparbeidet de seg kompetanse som ga åpning for bredere samhandling, dialog og kunnskapsbasert argumentasjon i forhold til politiske myndigheter og hverandre. I fase 3 framstod særlig LO Stat og YS-S som aktive fortolkere og strateger. Det oppstod muligheter for disse organisasjonene til å definere seg selv som en aktiv og til dels politisk aktør som gjorde seg gjeldende. LO Stat aktiviserte og synliggjorde sin rolle som politisk aktiv premissleverandør, og YS-S fikk i større grad utviklet evnen til å ta egne initiativ og selv bidra til politisk samhandling og politikktutforming. Det avgjørende var organisasjonenes evne til å frembringe, definere og aktivisere alternative roller og handlingsregler i de prosessene og situasjonene som de selv eller de politiske myndighetene oppfattet som sentrale.

Det strategiske perspektivet hadde også betydning i de to midtfasene, men særlig i fase 4 var dette perspektivet viktig for å beskrive og forklare sentrale observasjoner.

Allerede i slutten av fase 2 kom det initiativ og uttrykk for større trykk fra hovedsammenslutningene, men i ulike roller og med ulike konsekvenser. LO Stat var den som klarets kunne tolkes som institusjonell entreprenør. Utover på 1990-tallet (fase 3) fortsatte denne utviklingen hvor alle hovedsammenslutningene framstod som proaktive i større eller mindre grad. Det sentrale var større evne og vilje til å definere

og initiere egne interesser og former for deltakelse. Det var imidlertid ikke åpen strid og kamp som preget de beslutningsprosessene som hovedsammenslutningene hadde egne representanter i, men dette foregikk på andre arenaer gjennom andre påvirkningsformer. Deltakelse og utfall i disse prosessene kom fram gjennom situasjonsfortolket overensstemmelse gjennom strategisk arbeid og dialog. Det som særlig kjennetegnet og forklarer hovedsammenslutningenes respons generelt og LO Stat spesielt, var tradisjoner, roller og muligheter for strategisk arbeid, forhandlinger og politisk samhandling. På samme måte som i fase II var det under en Arbeiderpartiregjering at samarbeidet og samhandlingen fant sted.

Den siste og fjerde fasen var også sammensatt, men det strategiske perspektivet var sentralt for å få fram og forklare betydningen av lukkede prosesser og eksklusjon fra deltakelse, og den relativt omfattende politisk kampen dette førte til.

På den ene siden ble forvaltningspolitikkenes sentrale politiske utformings- og utviklingsarenaer lukket, og den politiske styringen var sterk. På den annen side fremstod organisasjonene som aktive politiske aktører, men dette skyldtes delvis at de ble tvunget til det fordi andre arenaer og deltakelsesmuligheter ikke var tilgjengelige. Det å skulle påvirke i prosesser som er lukkede er imidlertid krevende for hovedsammenslutningene både identitets- og ressursmessig. I denne sammenhengen hadde de ulike hovedsammenslutningene ulike betingelser og muligheter, og LO Stat (NTL) var synlig og sentral med bakgrunn i sin historiske arv og sine strategiske muligheter gjennom det faglig-politiske samarbeidet. Det interessante med denne fasen er imidlertid at flere tjenestemannsorganisasjoner og hovedsammenslutninger, både YS-S/YS og de nye, var aktive og synlige kamp- og kampanjeorganisasjoner i politiske sammenhenger som gikk utover det smale særinteressefokuset på lønn.

14.1.3 Organisasjonenes institusjonelle prat

Jeg innleder med en oppsummering av variasjonene mellom organisasjonene og over tid.

Gjennom 1980-årene var Kartellets institusjonelle prat preget av både passiv og aktiv språkbruk. 1990-årene var først og fremst preget av aktiv språkbruk. Et gjennomgående trekk var imidlertid at de ulike arenaene for institusjonell prat uttrykte ulike tyngdepunkt for organisasjonen språklige respons. Analysen av Kartell-nytt viser ytterpunktene mellom passiv og aktiv respons. Kartellets institusjonelle prat på andre sentrale interne arenaer var preget av aktive, og til dels sterk og strategisk

motivert språkbruk. Høringsuttalelsene var også preget av aktiv språkbruk, men først og fremst gjennom en kobling av krav og betinget aksept.

For YS-S var det også på midten av 1980-årene og inn mot midten av 1990-årene at ytterpunktene kom til uttrykk i organisasjonens diskursive respons. Responsen fra YS-S hadde andre handlings- og meningsorienteringer enn Kartellet, men grovt sett fra passivt relaterte til mer entydige aktive og til dels strategiske. Det var særlig høringsuttalelsene og uttalelser på andre arenaer som dannet ytterpunktene. Høringsuttalelsene beveget seg i spenningsfeltet mellom ulike talehandlinger, men var i stor grad koblet til ulike former for aksept (passiv eller aktiv). Uttalelser og ytringer på andre arenaer var de eneste som hadde innslag av absolutt motstand.

YS-S var ut fra sine tradisjoner og handlingsrutiner knyttet til tariffspørsmål og juridisk tenkemåte i stor grad preget av forhandlende respons. Kartellet var på sin side den av hovedsammenslutningene som mest entydig formidlet opposisjonell respons. Kamporganisering og argumentativ skolering var to av de mest sentrale identitetsbærende elementene i Kartellet. Evne og vilje til politisk handling kom i høy grad til uttrykk når selv Arbeiderpartiet skulle overtales og ”nedkjempes” i kampen om tilknytningsformene.

AF var preget av passiv og reaktiv respons både ut fra mangelen på en ”handlingsdyktig” identitet, interesse og oppmerksomhet. Medlemmene i AF hadde etter organisasjonens eget syn mindre interesse i forvaltningspolitikken enn medlemmene i de andre hovedsammenslutningene. AF hadde også liten kapasitet på grunn av intern uro over tid, og forsøk på å utvikle en policy for offentlig sektor førte til interne konflikter i organisasjonen. Selv om organisasjonens diskursive respons var relativt passivt orientert sett over tid, hadde den også innslag av aktiv respons avhengig av sak. Den sentrale ytringsformen for AF var høringsuttalelser.

Perspektivene.

Gjennom analysen av AF og organisasjonens institusjonelle prat fikk jeg bekreftet hovedobservasjonen fra de tidligere analysene. *Rutineperspektivet* er også her helt avgjørende for å kunne forstå og forklare den responsen AF ga. Innledningsvis vil jeg imidlertid kort vise til perspektivet bruk på LO Stat.

En oppsummerende tolkning av LO Stat i en tidlig fase er at organisasjonen brukte rutiner og ressurser til å følge opp politikkområdet med oppmerksomhet og ytringer, men ikke til å fylle disse ytringene med egendefinert innhold og handling

utover standarden som forhandlingsorganisasjon. Konsekvensen ble relativt passivt mottak og referering av den offentlige forvaltningspolitikken.

AF forholdt seg gjennomgående passivt, men også aktivt støttende til forvaltningspolitikk som fokuserte på marked- og managementstaten som den sentrale fortolknings- og referanseramme, og som gjennom dette støttet opp under organisasjonens eget dominerende synsfelt og etablerte interesser. De eksisterende rutiner og interesser utgjorde imidlertid det som i teorien omtales som den første dekoblingen mellom den etablerte praksis og nye situasjoner og politikkområder (jfr. 2.2.1). AF hadde rett og slett ikke ”briller” som gjorde organisasjonen i stand til å se forvaltningspolitikken.

Konsekvensene kan knyttes til den andre dekoblingen som pekes på i teorien, at AFs passivitet førte til rent mottak av forvaltningspolitikken til langt ut på 1980-tallet. Den tredje og siste dekoblingen kan blant annet sees på bakgrunn av at rutiner svært ofte er et resultat av maktkamper (Olsen 1989b), men hvor disse har blitt institusjonalisert og tatt for gitt over tid. For AF sin del er denne dekoblingen også et uttrykk for at det ligger makt bak hva som tas for gitt på et senere tidspunkt. En sentral mekanisme for at AF sin snevre, standardiserte og rutinerte selvforståelse og handlingsrom ble tatt for gitt var erkjennelsen av, eller frykten for at striden om hvem man var og hva som var passende skulle blusse opp å gjør det nærmest umulig og forbli en organisasjon. Denne erkjennelsen ble nedfelt i organisasjonen fra fødselen av, slik at ”unnå”rutiner ble like vesentlige som ”oppnå”rutiner.

Intern strid kan særlig være å forvente når en organisasjon består av uensartede medlemsorganisasjoner. AF var preget av at rutiner og identiteter ble knyttet til spesialiserte dimensjoner, og ikke til en kollektiv og hierarkisk dimensjon (jfr. Roness 1994; Lægneid & Roness 1997). Dette innebar at yrke, profesjon, posisjon, type virksomhet og arbeidsplass var sentrale identitetsbærende elementer. Evnen og viljen til samordning og koordinering ble utfordret, og dermed betingelsene for handlingskapabiliteten i organisasjonen. Når AF møtte et ukjent og ikke standardiserte politikkområder ble også evnen til å leve med interne spenninger utfordret. Egenskaper ved forvaltningspolitikken innhold skapte friksjoner og spenninger. Inkonsistente mål og tradisjoner mellom medlemmene fikk en arena å spille seg ut på. Dette gjaldt særlig spenningen mellom velferdsstatsyrkene og de frie yrkene. De første var reformkritiske, og de andre var reformpådrivere. Politikken skapte splid i en organisasjon som historisk hadde gitt seg selv forbud mot å utforme

og drive politikk på felles vegne. Rutiniserte responsalternativer til interne konflikter og fremheving av uløselige dilemma ble i større grad likegyldighet og mangel på oppmerksomhet. Institusjonell respons i sammenhenger som støtte mot og tydeliggjorde tvetydig identitetsgrunnlag kom dermed til å bære preg av rutinisert vegring.

Analysen av organisasjonenes institusjonelle prat var avgjørende for at det ble mulig å identifisere og forklare handlinger som fokuserte på betydningen av det vi kan kalle for ansvarlige krav, og som *pliktperspektivet* var sentralt for å beskrive og forklare. Hovedsammenslutningene gjorde dette på ulike måter, men handlingsregelen bak innebar at krav måtte knyttes an til eksplisitte formuleringer om hvordan partene kunne komme til overensstemmelse, på hva, og under hvilke betingelser. Rollen som ansvarlig part innenfor rammen av gjensidig aksepterte og autoritative avtaler og lovbestemte regler var en sentral institusjonell logikk bak denne handlingsregelen, men også sterke normer og mer kulturbestemte følelser av plikt og lojalitet overfor den valgte politiske ledelse (jfr. Olsen 1995, 2000).

Gjennomgående for YS-S fra tidlig på 1980-tallet til inn på 1990-tallet var den relativt positive og aksepterende responsen på den statlige forvaltningspolitikken innenfor rammen av svake og forsiktige betingelser for aksept. Organisasjonens forståelse av plikt og ansvar var sentralt, og ble knyttet til rollene som upolitisk og nøytral part og statstjenestemann innenfor gjeldende lover, avtaler og tradisjoner.

LO Stat var preget av rollemessig mangfold og mye ressurser, men som for de andre hovedsammenslutningene var plikten som part forankret i lover og avtaler viktig. For denne organisasjonen var imidlertid også den politiske plikten like sentral i ulike perioder. For Kartellet var en regjering utgått av Arbeiderpartiet en viktig faktor i utformingen av betingelsene for aksept. Plikten var ikke primært rettet mot staten som politisk og juridisk konstruksjon, men mot en stat regjert av Arbeiderpartiet.

Det var særlig høringsuttalelsene som bar preg av hovedsammenslutningenes pliktorientering. LO Stat var ofte opptatt av å markere høyt konfliktnivå, men i høringsuttalelser ble det også formulert betingelser for lavt konfliktnivå og fravær av kamp. For andre formelle henvendelser fra hovedsammenslutningene til politiske myndigheter så det også ut til å gjelde sterke normer og regler for hvilke ord og ytringer som var akseptable og passende. Det var uttalt vilje og forpliktelser til

overensstemmelse som så ut til å være en viktig regel for den direkte og formelle samtalen mellom politisk myndighet og hovedsammenslutning.

Fortolkningsperspektivet var særlig relevant når analysen grep fatt i diskursive prosesser hvor aktørene utformet og ytret argumenter og synspunkter. Det var særlig i betydningen menings- og argumentasjonsutvikling, aktivisering og supplering av etiketter og referanserammer, og interaksjonsorientering..

LO Stats debattopplegg, konferanser og representantskapsmøter, og ikke minst organisasjonens tradisjon for politiske uttalelser var uttrykk for slike prosesser og handlinger. De ulike ytringsformene endret noe karakter over tid, men innslaget av politikkutforming, argumentasjonsutvikling, og analyse var vedvarende. YS-S kom med mange innspill og ytringer som økte i omfang og politisk intensitet over tid. Organisasjonens mulighet for denne type respons var knyttet til utvalgsarbeidet som den analytiske arenaen, men som over tid bidro til bredere argumentasjonsutvikling og verdiorientering.

Særlig ut over på 1990-tallet var både LO Stat og YS-S kjennetegnet av at de gjennom konferanseuttalelser, taler og debattopplegg aktiviserte ulike fortolknings- og referanserammer for å utforme organisasjonens egen politikk, og for å påvirke forvaltningspolitikken i stort. I perioder med Arbeiderpartiet i regjeringsposisjon var dialogen med hovedsammenslutningene generelt og LO Stat spesielt et betydningsfullt innslag i samtaleprosessene. I disse sammenhengene var imidlertid en argumenterende tilnærming viktigere enn en plikt og lojalitetstilnærming, og hvor klargjøringen og definisjonen av det politisk mulige og akseptable var mer sentralt enn å grave skyttergraver.

I lys av dette knyttes de sentrale forklaringene på disse organisasjonenes argumenterende og fortolkende institusjonelle prat til hovedsammenslutningenes kapabilitet, tradisjon og identitet som argumenterende og samhandlende organisasjon. Både i betydningen bred faglig kunnskap og som politisk aktør. Men også egenskaper ved og fortolkninger av situasjonen, og egenskaper ved politikken i seg selv var viktige faktorer.

Det strategiske perspektivet var nødvendig og avgjørende for at jeg ble satt i stand til å identifisere, beskrive og forklare på hvilken arena mye av striden om forvaltningspolitikkenes innhold og rammer stod.

For AF var det forhandlingsstaten som fortolknings- og referanseramme, og tariffdiskursen som ga organisasjonen strategisk fokus og kapabilitet. Selv om både fortolkningsrammen og diskursen var felles elementer i hovedsammenslutningenes historiske arv og handlingsmiljø har jeg tolket AF som den av organisasjonene som nærmest utelukkende hadde den lønnsforhandlende parten som identitetsbærer.

For de andre hovedsammenslutningene var det motsatt. De strategiske menings- og handlingsorienteringene var for det første mulig gjennom å identifisere mulighetsrommet for, og aktivisering av de rollene og handlingsmulighetene som det strategiske perspektivet gir retning og merkelapper til. Det vil si den interessemotiverte partsrollen, kamporganisasjonen, kampanjeorganisasjonen, og den mindre dramatiske institusjonelle entreprenøren som arbeider strategisk over tid.

Det er imidlertid rollen som part, og kravet som handlingsregel som dannet basisen for hovedsammenslutningene. Evne og vilje til å uttrykke interesser gjennom organisasjonens institusjonelle prat, og forsøke å få gjennomslag for disse er grunnleggende. Kravet gjorde strategiske interesser og handlinger passende, og i forvaltningspolitisk sammenheng var kjerneområdet felles for hovedsammenslutningene. Dette kjerneområdet for krav var knyttet til medbestemmelse, forhandlinger og deltakelse som helt sentrale forutsetninger og ressurser for en vellykket forvaltningspolitikk.

I gjennomgangen av perspektivet ble de andre rollene gitt hovedetiketten den politiske kamporganisasjonen, og var i tillegg til den litt mindre ”dramatiske” politiske aktøren (som også knyttes til fortolkningsperspektivet), en helt sentral døråpner inn i kjernen av den norske forvaltningspolitiske strid. Det varierte sterkt mellom hovedsammenslutningene om de hadde institusjonelle tradisjoner og muligheter, og i min studie var det særlig LO Stat og YS-S som var aktuelle. Det var også en vesensforskjell mellom disse to.

Det er særlig absolutt motstand, og kamporienterte menings- og handlingsorientering som fanges opp, og tolkes her som verdi- og interessemotiverte aktiviteter. Kartellet var politisk-ideologisk motivert, og YS-S var i økende grad politisk og verdimelessig motivert. Fire forhold må i tillegg gjentas eksplisitt fra tidligere oppsummering om LO Stat: at organisasjonen oppfattet seg selv som en kamporganisasjon og politisk aktør i tillegg til identiteten som forhandlingsorganisasjon, at LO Stat hadde tilgang til ressurser og nettverk gjennom det faglig-politiske samarbeidet som gjorde dette mulig, at definisjonen av situasjonen

som kamp eller forhandlingsorientert var også avhengig av hvilke parti som var i regjering, og til slutt at LO Stat hadde relativt konstant fokus på mulighetene for å påvirke og bidra til å endre politikkenes innhold og rammer.

I den empiriske analysen kommer det frem at politiske ytringer fra konferanser og representantskapsmøter, men også høringsuttalelser, debattopplegg og aktuelle tjenestemannsblader representerte noen av *LO Stat sine* sentrale motstands- og kamporgan.

Disse arenaene representerte sentrale og avgjørende ressurser i Kartellets kamporganisering, og var sentrale betingelser og uttrykk for Kartellets strategiske handlingsorientering. Det at konferanser og representantskapsmøter synliggjorde Kartellet som politikkkutformer, politikkkfortolker, og handlende aktør i politiske prosesser, og så å si frontet Kartellet som kamporganisasjon var et viktig kjennetegn ved organisasjonen over tid. Identiteten som politisk aktør var også noe som i seg selv ble tatt opp og opprettholdt på konferanser og representantskapsmøter.

I den første perioden var LO Stat preget av den strategisk motiverte, sterkt interesseorienterte og absolutte motstanden knyttet til privatisering og forsvaret av medbestemmelse. LO Stat aktiviserte sin identitet som kamporganisasjon når politikkområdet krysset etablerte interessefelt.

Det var imidlertid særlig på 1990-tallet at LO Stat framstod som en sentral kamporganisasjon på det forvaltningspolitiske området. Rammene og grensene for den fristilte stat, og dermed hovedsammenslutningenes rolle og funksjon i fremtiden, var kjernen i striden.

LO Stat sine strategisk orienterte identitetsbærende roller og elementer, og de ressursene som omgav dette, gjorde det mulig for organisasjonen å gjenkjenne politiske situasjoner hvor kamporganisering var passende. Kartellet bidro imidlertid selv til å definere når og mot hva den strategisk motiverte responsen ble aktivisert.

YS-S var under hele 1980-tallet preget av sitt fokus på lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjaldt både i forhold til organisasjonens identitet og kravformulering, men også sentrale menings- og handlingsorienteringer som kom til uttrykk gjennom organisasjonens institusjonelle prat. Over tid foregikk det en dreining fra krav som baserte seg på rettighetsforankring, og en partsforståelse som ivaretaker av medlemmenes lønnsinteresser, til et større fokus på mer absolutte og politisk orienterte krav om samarbeid og grenser for det politisk mulige. Det var særlig inn på 1990-tallet at YS-S gjennom sine uttalelser og ytringer utviklet og fikk fram sine

grenser for fristilling, nedbemanning/omstilling, og sine absolutte grenser mot å svekke hovedsammenslutningene og partssystemet rolle i samfunnet.

Det som forklarer denne utviklingen er at YS-S over tid endret og supplerte sine rolleoppfatninger, ikke minst som følge av økt intern kapasitet koblet med egenskaper ved selve politikken. YS-S framstod klarere som en mer stridbar politisk orientert kamporganisasjon. Striden dreide seg om verdier og grunnleggende rettigheter. YS-S definerte nå også enkelte situasjoner som stridssituasjoner, men ikke partipolitisk. Begge periodene var preget av at YS-S selv framstilte seg som partipolitisk uavhengig (og nøytral) organisasjon, men i perioden ut over på 1990-tallet ble organisasjonen mer opptatt av å forholde seg til å interagere med den politiske konteksten. På samme tid ble også avstanden til LO Stat (LO) liten i sentrale politiske saker.

14.1.4 Styringsformer, aktører og identiteter

Analysene av organisering av oppmerksomhet og faktisk deltakelse har vist at LO Stat og YS-S (YS) gjennom en utvikling i faser over tid har blitt mer synlige i samfunnsutviklingen, at de har befestet sin rolle og funksjon som hovedsammenslutninger og part innenfor et gjensidig akseptert system, og at de fremstår som betydningsfulle politiske aktører. Jeg vil også fremheve at diskursanalysen, og fokuset på organisasjonenes institusjonelle prat ble avgjørende viktig for å få fram og forklare kampen om, og noe av dynamikken i utviklingen i forvaltningspolitikken (forvaltningens) innhold og rammer. Det vil si striden om statens normative og materielle infrastruktur - gyldige meningsstrukturer, regelsystemer, og organisasjonsformer – og hvem som har bidratt til å definere, beslutte og iverksette dette.

Diskursanalysen sier også mye om utformingen av grensene for striden når plikten kalte på aksept, og hvordan betingelsene for aksept kobles til konstruksjonen av normative og materielle enkeltelement og rammer. Dette innebar større aktivitet og synlighet fra hovedsammenslutningene i enkeltprosesser, og at den politiske samtale var kjennetegnet av strid og fortolkningsorientert interaksjon parallelt med at omfattende aksept ble uttrykt og fikk konsekvenser konstruksjonen av den politiske virkelighet.

Dette er et bilde og en analyse som står i kontrast til den forestillingen som metaforen ”en nølende reformator” kan skape (jfr. Olsen & Peters 1996). Betydningen

av aktører og prosesser i institusjonaliseringen av et reformregime kan lett forsvinne eller bli uklart når nølingen skal dekke det hele. I denne studien har variasjon vært mer sentralt enn entydig nøling. En variasjon som hovedorganisasjonene i stor grad var kilder til og resultater av.

LO Stat indikerte tidlig en tradisjon for ulike identiteter, og kapabilitet til rolledifferensiering. Rollene som part og samfunnspolitisk aktør tolkes her som relativt likestilte. Blant annet ved at forhandlingsstaten også knyttes til og begrunnes verdimeslig og fellesskapsorientert, og ikke bare "lønnsinstrumentelt". Tolkningen av LO Stats identitet er mer sammensatt enn for de andre hovedsammenslutningene. Organisasjonen innehadde rollen som part, både i tariffsammenheng og korporativ sammenheng. Den grunnleggende identiteten knyttes imidlertid her særlig til oppfatningen av seg selv som en politisk aktør. En identitetsoppfatning som var motivert både ut i fra kamp og samhandling. Organisasjonens institusjonelle respons framstår som sentrale uttrykk for organisasjonens menings- og handlingsorienteringer, også med vekt på å utvikle politikk og drive politikk.

Sentrale identitetsbærende element i YS-S ble tradisjonelt og eksplisitt knyttet til statstjenestemannen og statsvirksomheten, med særlig vekt på de kollektive rettslige rammene (lov- og avtale). Det var altså i spenningsfeltet mellom styringsstaten og forhandlingsstaten at YS-S vokste opp, og fant sitt selvbylde. Utover rollen som part og forestillingen om forhandlingsorganisasjonen var kanskje YS-S den av hovedsammenslutningene som karest hentet identitetsbærende elementer fra forestillingen om statstjenestemannen innenfor det klassiske byråkrati som vektlegger lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet (jfr. Jacobsen 1960). Over tid skiftet etiketten fra statstjenestemann til statlig ansatt i en statlig virksomhet uansett tilknytning, men innenfor kollektive rettslige (lov- og avtaleverk) og organisatoriske rammer (arbeidsgiverorganisering). Over tid ble imidlertid rollene som ekspert og politisk aktør ansett som viktigere enn før, og ble søkt dyrket fram i YS-S organisasjonen. Rollen som politisk aktør var ikke politisk-ideologisk begrunnet, men med klarere ambisjoner om å utvikle verdipreferanser knyttet til seg over tid. Rollene kunne ikke oppfattes som likestilte.

LO Stats politiske fokus var preget av organisasjonens historiske arv og institusjonelle egenskaper i kryssningspunktet mellom indre og ytre organisatoriske og relasjonelle forhold i et nettverk. YS-S sitt politiske fokus var i større grad

omgivelsesbestemt, og preget av organisasjonens institusjonelle omgivelser/orden de var en del av.

AF var basert på medlemsorganisasjoner med til dels ulike og sterkt disiplinerte og profesjonsorienterte identiteter som stod i motsetning til hverandre (Bergh & Nilsen 2004). Disse forskjellene kom blant annet til uttrykk ved at det utviklet seg særlig to parallelle identitetsskapende prosesser. Språkbruksanalysen har bidratt til å dokumentere en vag men fellesskapsorientert og instrumentell "lønnsidentitet" innenfor forhandlingsstaten som referanseramme utviklet gjennom egne ytringer. Om ikke forvaltningspolitikken var et område AF prioriterte som aktør og meningsskaper, var markeds- og managementstaten en fortolknings- og referanseramme som kom til å prege sentrale identitetsbærende elementer og spenninger mellom ulike identiteter. Spenninger og differensieringer de ikke kunne leve med.

14.1.5 Teorier i bruk: en vurdering

Mitt utgangspunkt har ikke vært å teste teori, men å drive fram analysen i gjensidig "spenning" og utvikling mellom empirisk analyse og videreutvikling av det teoretiske rammeverket. Hensikten har vært å bearbeide mulige svakheter ved de teoretiske perspektivene underveis for å takle stoffet på best mulig måte. Det teoretiske rammeverket i kapittel 2 er altså ikke et tidlig "bilde" av rene teoretiske forestillinger, men et produkt av et aktivt møte med det empiriske stoffet.

På dette grunnlaget har denne studien vist at de teoretiske perspektivene har gitt viktige bidrag til fortolkningen og forståelsen av norsk forvaltningspolitikk. Det vil si tjenestemannsorganisasjonenes rolle og betydning for utviklingen av dette politikkområdet, og motsatt, den betydningen forvaltningspolitikken fikk for tjenestemannsorganisasjonene. Perspektivene har vist sin styrke ved å være forklaringsdyktige i tid i konkrete situasjoner, og ved å få fram og forklare ulike typer respons og utvikling over tid. Perspektivene har også fanget opp faser og periodiske dimensjoner ved utviklingen.

Rutineperspektivet viste særlig forklaringskraft i forhold til tre aspekter. For det første hovedsammenslutningenes respons i en tidlig fase av den perioden som studien har dekket. Det vil si fra 1980 – 1987. For det andre AF sin respons over tid. For det tredje bidro dermed perspektivet til å synliggjøre forvaltningspolitikken innvirkning på tjenestemannsorganisasjonene.

Pliktperspektivet viste særlig forklaringskraft i forhold til tre aspekter. For det første YS-S sin respons over tid, som var sterkt preget av organisasjonens historiske arv. For det andre LO Stat sin respons i faser med Arbeiderpartiregjeringer. Dette anskueliggjorde ”systemplikt” og politisk plikt som to ulike typer av plikt. For det tredje forklaringen på hvordan hovedsammenslutningene sin aksept av forvaltningspolitikken kom til uttrykk og nedfelte seg som en institusjonell overensstemmelse.

Fortolkningsperspektivet viste særlig forklaringskraft for bestemte hovedsammenslutninger på 1990-taller. Det var spesielt LO Stat, men også YS-S, som utmerket seg som fortolkende, argumenterende og samhandlende aktører.

På samme måte som fortolkningsperspektivet viste strategiperspektivet forklaringskraft på 1990-tallet spesielt. Det var også her LO Stat i særdeleshet som hadde institusjonelle muligheter og tradisjoner, men hvor YS-S utfordret sin egen historiske arv og ble en både strategisk synligere og mer betydningsfull aktør over tid.

Enkeltperspektivene har altså vært mer nyttig for å forklare noen organisasjoner, faser og situasjoner enn andre, men i studien totalt sett har hovedvekten vært lagt på en utfyllende strategi. En strategi som har munnet ut i analyser hvor de teoretiske perspektivene har vært brukt i samspill med hverandre.

De teoretiske perspektivene har ikke vært utformet med tanke på, eller med noen ambisjon om at de skulle forklare ”alt”. Et viktig forhold er at perspektivene fikk fram beskrivelser og forklaringer av hvordan hovedsammenslutningenes respons og handlinger varierte mellom organisasjonene, over tid, og ikke minst innslaget og bruk av styringsformene fra de enkelte organisasjonene. Det har vært en relativt systematisk arbeidsdeling innenfor de enkelte empiriske hoveddelene i avhandlingen. Teoretisk informerte beskrivelser og oppsummeringer har dominert de empiriske kapitlene, mens de enkelte teoretiske perspektivene har vært inngående anvendt i de oppsummerende analysene (delkapitler og egne kapitler).

14.2 Forholdet mellom perspektivene og teoretiske utfordringer.

Denne avsluttende analysen knyttes til forholdet mellom perspektivene, og kan belyse muligheten til å identifisere ulike betingelser for når de teoretiske perspektivene er aktuelle. Drøftingen forankres i det teoretiske landskapet som studien tar

utgangspunkt i, og i forlengelsen av de teoretiske perspektivene som er brukt. Jeg plasserer imidlertid analysen innenfor et skjema som særlig fokuserer på stabilitet og endring som en teoretisk utfordring. Det gir også rom for å løsrive seg litt fra enkeltperspektivene, og dermed muligheten for å kunne spekulere litt med utgangspunkt i noen observasjoner, og peke på enkelte teoretiske utfordringer.

Studien viser at det er ulike endringslogikker som kjennetegner den forvaltningspolitiske utviklingen i Norge, og det er ved å benytte ulike teoretiske perspektiv at denne utviklingen kan identifiseres, forstås og forklares. Skal utviklingen kapsles inn i ett uttrykk vil dynamisk robusthet være sentralt. Sett i lys av at sentrale forvaltningspolitiske mål til tider har vært å endre og redusere tjenestemannsorganisasjonene og partssystemets rolle og betydning, har enkelte av disse organisasjonene og det systemet de er en del av vært kjennetegnet av stabilitet. Men stabilitet er bare uttrykk for en utviklingsdimensjon, fordi endringer i tjenestemannsorganisasjonene har foregått samtidig. Denne paradoksale situasjonen har gitt opphav til et ønske om å dra analysen rundt dette noe videre. Utfordringen er fanget opp i mange versjoner av institusjonell teori (se for eksempel Peters & Pierre 1998), men jeg har særlig latt meg inspirere av Streeck & Thelen (2005) og Thelen (2003, 2004). Perspektivene utviklet i denne studien har også en tendens til å være litt ”svart – hvitt” innenfor eller mellom disse hva angår synet på stabilitet og endring. Analysen kommer i forlengelsen av et resonnement om stivhengighet, og som finnes i de ulike variantene av det teoretiske rammeverket som er brukt i denne studien. Det er imidlertid som oppslag for en drøfting av mulige betingelser for når de ulike perspektivene er aktuelle at den teoretiske forestillingen om stivhengighet bringes i forgrunnen igjen.

Stivhengighet innebærer særlig to problemer. For det første at mange arbeider med utgangspunkt i ”path dependence” særlig fokuserer på mekanismer som bidrar til å opprettholde og forsterke institusjoner over tid, men som er mer til hjelp for å forstå institusjonell stabilitet enn institusjonell endring. Det kan virke som om forestillingen om stivhengighet oppfordrer til å tenke endring på en av de følgende to måter:

”[...] *either* as very minor and more or less continuous (the more frequent type) *or* as very major but then abrupt and discontinuous (the much rarer type)” (Streeck and Thelen 2005, s. 6).

For det andre at det i enkelte andre arbeider stilles strengere krav til hva stivhengighet er, slik at det formuleres et skarpt skille mellom "the dynamics of institutional innovation on the one hand and of institutional reproduction on the other" (Krasner 1988; Streeck and Thelen 2005, s. 7). Et eksempel på en streng definisjon er når det blir argumentert for at "path-dependence characterizes specifically those historical sequences in which contingent events set in motion institutional patterns or even chains that have deterministic properties" (Mahoney 2000, s. 507). Problemet blir et enten eller ved at stien skal forklare alt (stabilitet) til den ikke forklarer noe, ved at særlig ytre forhold skaper en krise, og dermed et handlingsrom, for aktører som etablerer en ny institusjon. Endring framstår i realiteten bare gjennom havari og fullstendig skifte (Thelen 2004, s. 28; Streeck & Thelen 2005, s. 6-7). At rutiner tas for gitt, og bidrar til generasjonsoverskridende stabilitet, men at store endringer bare forekommer gjennom krise, er en versjon av dette. Det springende punktet er om dette i det hele tatt er en teori om institusjonell endring, når utfallet er enten institusjonell reproduksjon som forekommer relativt rutinemessig, eller institusjonelt sammenbrudd. Det siste ville også vært tilfelle selv når det ikke dreier seg om eksterne sjokk, men er et resultat av endogen generert atferd som bidrar til mindre istedenfor mer stabilitet, og på denne måten kultiverer frøet til institusjonens egen undergang (Thelen 2004, s. 30).

Istedenfor å se seg blind på stivhengighet er det viktigere å forstå hvordan institusjonell utvikling preges av både stabilitet og endring. Ett forslag har vært å fokusere sterkere på en teori (eller en logikk) for institusjonell utvikling og endring:

"This amounts to a call for introducing somewhat more structure at the `front end` of the analysis of institutional development than most path dependence arguments do – by attending to the way in which historically evolved structures limit the options of political actors even at critical choice points. It also calls for injecting somewhat more agency and strategy at the `back end` of such arguments – by emphasizing the way in which institutions operate not just as constraints but as strategic resources for actors as they respond to changes in the political and economic contexts that present new opportunities or throw up new challenges" (Thelen 2003, s. 213).

Denne beskrivelsen kan også sies å fange opp noe av samspillet mellom de fire teoretiske perspektivene som er brukt i studien. I tillegg kommer imidlertid en vesentlig presisering. Fordi virkeligheten ofte byr på stor grad av kontinuitet på tross av historiske "break points", så vel som dramatiske forandringer under overflaten av tilsynelatende stabilitet, eller tilpasset selv-reproduksjon, så kan det være nyttig å skille mellom endringsprosesser, som kan være inkrementelle eller plutselige, og

resultater av endringer, som både kan gi kontinuitet eller diskontinuitet som følge (Streeck & Thelen 2005, s. 8).

Figur 14.1 Ulike typer institusjonell endring: prosess og utfall³⁷¹

		Resultater av forvaltningspolitikk/reformer	
		Kontinuitet	Diskontinuitet
Prosesser som er kjennetegnet av	”Nølede” inkrementell og aktiv i sakte tempo	I Opprettholdelse gjennom rutiner som tas for gitt, og gjennom plikt til aksept	III Gradvis transformasjon
	Pågående, aggressiv og kampporientert - absolutter og trusler – hastige skifter	II Aktiv reproduksjon og overlevelse	IV Havari, radikale brudd og erstatning

I det følgende vil jeg bruke de fire rutene som et utgangspunkt for å dra noen linjer (tilbakeblikk) og til slutt spekulere litt rundt noen muligheter og utfordringer.

14.2.1 Reproduksjon: rutine og pliktorientert grensedragning.

Inngangen til det som kalles den forvaltningspolitiske fasen (Lægneid & Pedersen 1996) fra begynnelsen av 1980-tallet var preget av stabilitet. På den ene side ble rutineperspektivet sentralt for å fange opp og forklare tjenestemannsorganisasjonenes respons og sentrale utviklingstrekk i en tidlig fase hvor det store bildet var preget av Willochregjeringens politisk-ideologisk markeringer og mer pragmatiske kursjusteringer (Furre 1992; Sejersted 1994). I møte med dette var hovedsammenslutningene preget av rutinemessige reproduksjon, slik at den allerede etablerte oppmerksomhet var den som ble brukt og var mest synlig. Særlig AF og YS-S var preget av trange tolkninger av partsrollen som ble tatt for gitt. Regler og historisk arv ga ikke rom for annet enn standardtolkninger. AF framstod som relativt lunken og passiv, og YS-S var preget av en partstolkning innenfor en hierarkisk variant av plikt som overordnet motiv og rolleforankring. Samtidig ga etablert og rutinisert oppmerksomhet aktiv respons og motstand, særlig fra LO Stat. Bildet var imidlertid preget av at organisasjonen til dels var kampporientert, men kombinert med varhet for den politiske ledelsens føringer. I sum førte dette til at forvaltningspolitikken ble ”stående” slik den kom fra myndighetene, men med advarsler knyttet til seg.

Etter en forvaltningspolitisk ”oppvåkning” (i LO Stat og YS-S), og at det integrerte samarbeidet med staten også innlemmet YS-S og AF fortsatte denne inkrementelle utviklingen. Denne kan forstås med utgangspunkt i pliktorienterte forklaringer. Hovedsammenslutningene reagerte positivt på de politiske invitasjonene til samarbeid og samhandling, og det faglig-politiske samarbeidet mellom LO Stat og AP var også en sentral faktor. Det at utviklingen bar preg av å være inkrementell innebar ikke at det var ”politikkomt” eller en handlings- og interesseløs utvikling. Hovedsammenslutningenes respons var imidlertid preget av plikten til og ansvaret for å bidra til å identifisere og definere grensene for det akseptable og betingelsene for det politisk mulige. Politisk ledelse oppnådde konsensus og betinget aksept på viktige dimensjoner innenfor gjeldende institusjonelle rammer og overensstemmelser preget av interessebetonte men gjensidig forpliktende partsnormer og handlingsregler.

14.2 2 Aktiv reproduksjon og overlevelse.

Studien har vist at kontinuitet framstår som en ønsket utvikling og villet politikk fra sentrale aktører, og at det strategiske perspektivet forklarer mye av dette.

Selv om ett hovedinntrykk av fornyelsesarbeidet i staten er omfattende fristilling, spesielt etter fristillingen av Televerket til Telenor i 1994, finnes det også periodiske elementer av kontinuitet. Særlig kampen om statsbedriftene, og responsen fra LO Stat var et slikt konstruerende element, og avgjørende for at det ble utformet en organisasjonsform innenfor statens rammer (særlovsselskap). Aktivt, mer pågående og kamporientert institusjonelt arbeid fra LO-systemet og LO Stat i særdeleshet bidro til å fastholde statens ”yttergrenser”.

Generelt har de korporative styrings- og deltakelsesordningene blitt tolket som svekket i betydningen mindre brukt, og at det er større fokus på Stortinget som arena for politikktutforming blant interesseorganisasjonene selv (Rommetvedt 2002). Denne studien viser imidlertid at politisk samhandling og samarbeid som et bredt fenomen er robust, og med stor politisk og konstruerende kraft. Den forhandlende (og integrerende)stat har vært sentral som betingelse for suksess eller som mål for reformer og endringer, men også som fortolknings- og referanseramme for hovedsammenslutningenes interessemotiverte og pliktorienterte rolleoppfatning og institusjonelle respons. I denne konteksten har markeds- og managementstaten som fortolknings- og referanseramme vært en sentral og stabil lagerplass for de utfordringer og ”angrep” som har vært rettet mot den forhandlende og integrerende

stat i forvaltningspolitisk sammenheng. Tariff(lønns)forhandlingene har ikke vært i fokus for denne studien, men oppfattes med et sideblikk som en meget robust og stabil institusjon.

Av de to forvaltningspolitiske regimene som har vært aktuelle har presset mot den politiske samhandlingen vært stabilt økende fra regjeringene på borgerlig side fra 1981 og framover. Den politiske dramatikken har ikke vært synlig som ”gateteater”, men organisasjonenes institusjonelle prat og strategiske arbeid har vist seg sentralt for å forstå og forklare samhandlingens robuste karakter. I den senere tid har også Bondevik regjeringens (II) ”angrep” på og utfordring av samhandling og samarbeid som institusjonell praksis og overensstemmelse bidratt til at dette rammeverket har blitt opprettholdt. Dette skjedde ikke entydig som arenaer for løsninger og konsensussøkende prosesser, men som arenaer for strid, og delvis som kjerne på den ideologiske slagmark. Delvis uavhengig av mindre samarbeid med politisk ledelse, og dels som et resultat av dette i form av nye allianser mellom nye og gamle hovedsammenslutninger sprer den etablerte samarbeidskulturen seg slik at den opprettholdes. I en slik tolkning er det en regjering som tildels har valgt å tre ut av samarbeid og samhandling som overensstemmelse for det (mest) passende, det er ikke en modell som demonteres eller en handlingsregel som forsvinner. Generelt har den politiske ledelses forsøk på å overstyre etablerte institusjonelle overensstemmelser for interaksjon ledet til økt omfang, intensitet og bredde i form av absolutt og mer aggressiv strategisk respons og mindre aksept fra tjenestemannsorganisasjoner i forvaltningspolitiske saker og prosesser.

14.2.3 Gradvis transformasjon.

Et bærende utgangspunkt for den tredje endringslogikken er at dette skjer innenfor etablerte rammer, men at dette også kan føre til endring av rammer. Den følgende drøftingen griper derfor særlig fatt i utforming av rammer som en distinkt styrings- og påvirkningsform, slik dette ble beskrevet og forklart i studien gjennom et fortolkningsperspektiv og et strategisk perspektiv.

Gjennom en figur (14.2) oppsummeres noen sentrale teoretiske dimensjoner og mekanismer i fortolkningsperspektivet og strategiperspektivet, og stikkordsmessig noen av de endringer og dynamiske prosesser som disse forklarer i studien. Før figuren kommer en liten gjenvissitt til de to perspektivene, og nytten av disse i drøftingen av det transformative fokuset følges opp i etterkant.

I tråd med et fortolkende perspektiv, og de hoveddimensjonene som dette perspektivet ble oppsummert langs (jfr. fig.2.1) er en hovedide at hva som er passende avdekkes og utformes gjennom fortolkning og interaksjon, særlig slik dette forekommer gjennom tjenestemannsorganisasjonenes institusjonelle prat. Oppmerksomheten rettes mot institusjonelle betingelser for variasjon og forandelighet med særlig fokus på organisasjonenes institusjonelle kapabilitet for å bidra i diskursive prosesser. Sentralt i slike prosesser er at aktiviseringen av alternative fortolkningsrammer og handlingsorienteringer er hovedmotorene bak suppleringen av meningsstrukturer og regelsystemer, og utformingen av konkrete beslutningsprosesser. Prosesser og mekanismer med nok transformativ kraft til å rekonstruere og ”ny” konstruere institusjonelle rammer og konkrete arrangement over tid.

I tråd med et strategisk perspektiv, og de hoveddimensjonene som dette perspektivet ble oppsummert langs er en hovedide at hva som er passende synliggjøres og konstrueres gjennom forhandlinger og strid mellom aktører som er bærere av interesser, og som har ressurser til å utvikle og fremme disse. Dette foregår innenfor institusjonelt definerte rammer for hva som er strategiske muligheter og begrensninger. Variasjoner og alternative identiteter, regler og situasjonsfortolkninger er viktig, og kan gi handlingsrom med strid som følge. Det er imidlertid særlig gjennom identitetene som forhandlende part og kamp- og kampanjeorganisasjoner at de strategiske mulighetene synliggjøres, aktiviseres og realiseres. Beslutningsprosesser og diskurser kan oppfattes som arenaer for strid, og som kan gi situasjonsbestemte resultater som fører til supplerings og utforming av rammer og prosesser, eller at disse aktørene og prosessene fokuserer på stabilitet som ønsket utfall. Institusjonelt strategisk arbeid kan dermed igangsette politisk pregede og samhandlingsorienterte prosesser uten stor ytre dramatikk som fokuserer på utformingen av ordninger innenfor etablerte rammer, men med stor transformativ kraft på de samme rammene over tid. I tillegg vil politisk viktige endringer som regjeringsskifte, men også økt press kunne føre til omdanning av etablerte rammer uten stor dramatikk men med store implikasjoner.

Figur 14.2: Dynamikk innenfor og overfor rammer

	Dynamikk innenfor rammer (prosesser innenfor rammer)	Dynamikk som transformerer rammer (over tid) (som over tid [kan]endrer rammene)
Et fortolkningsperspektiv	<p>*Situasjonsbestemt aktivisering og supplering</p> <p>*Aktivere fortolknings- og argumetasjonsorganisasjonen</p> <p>Fortolkende og dialogorientert aktivisering av etablerte fortolkningsrammer, regler og roller</p> <p>Aktivisering av bestemte institusjonelle overensstemmelser</p> <p>* Definerings- og utforming</p> <p>Fortolker invitasjoner og tar egne initiativ for utforming av beslutningsprosesser</p>	<p>*Lag på lag som resultat:</p> <p>Institusjonell orden langs tre dimensjoner:</p> <p>I Organisasjonsformer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - h.s.sl interne org - etablerte og nye strukturer og arrangement <p>II Reguleringsformer/ulike deltakelses- og påvirkningsformer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fra inviterte og partsbestemte til situasjonsbestemte - samarbeid og samhandling som regel og overensstemmelse har stor konstruerende kraft gjennom refortolkning og styrkes og spres gjennom bruk og aktivisering <p>III Fortolknings- og referanserammer:</p> <p>Demokratidreining og verdiorientering</p> <p>Politisk samhandling og samarbeid som overensstemmelse/prosedyre/beslutningsstil</p> <p>Identitetsbærende uttrykk og roller</p> <p>* Utformingen av beslutningsprosesser (som samhandlingsprosesser) ga transformerende utfall</p> <p>Det ressurs- og identitetsmessige grunnlaget for de aktive fasene</p> <p>Utforme org. ressurser, kapabilitet og identitetsbærende uttrykk</p> <p>*Rammedimensjonenes grad av autorisering og institusjonalisering</p>
Et strategisk perspektiv	<p>*Identitets- og ressursgrunnlag:</p> <ul style="list-style-type: none"> -tunge politiske initiativ og vilje/ mobilisering av ressurser, evne og kapasitet til å utfordre -aktivisere forhandlings- og krav organisasjonen innenfor ulike passende regimer -aktivisere kamp- og kampanjeorganisasjonen <p>*Politiske prosesser og diskurser som arena for strid</p> <p>*Utøving av definisjonsmakt og fortolkningskapasitet i spenningen mellom ulike regelsystemer, meningsstrukturer</p> <p>*Definere situasjon og selv ta initiativ som bidrar til utforming av politiske prosessers videre organisering</p> <p>*Endringer, (regjerings)skifter, økte krav og større press innenfor etablerte rammer</p>	<p>*Etablering og institusjonalisering av et nytt rammeverk:</p> <ul style="list-style-type: none"> -revolusjon i sakte tempo-tradisjonen, ikke konflikt-drevet – men sterk synliggjøring av smertegrenser og mulighetsrom – men først og fremst vektlegging av utforming av forslag til løsninger -konflikt og strids/kamp drevet, men kanalisert inn i forhandlingsprosesser preget av institusjonelt entreprenørskap og samhandling som ga løsninger med transformativ kapasitet -omfattende endringer som ikke forrykker politisk stabilitet og oppslutning -det strategiske perspektivet kan forklare mulighetene for at en konsekvenslogikk preger etableringen/formingen av rammene, men at det ikke skjer dramatisk og brått, og at rammene som utformes rommer gjeldende overensstemmelser for det passende <p>*Prosessene bak reformpolitiske rammer (personalpolitikk for omstilling og NAVO) ledet fram til at kjente ordninger og overensstemmelser ble brukt på nye områder, men med omdanning/utforming av noe nytt som resultat. Det var ikke primært en strid som lå til grunn, men fortolknings- og definisjonsstyrke, og finne det politisk mulige som ga stor oppslutning.</p> <p>*Omdanning:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nye oppgaver og funksjoner - ny kompetanse og strategiske ressurser - identifisering/definering/fortolkning av roller gir alternativer - større aktørkapasitet gjennom kontinuerlig krav og interesseutforming

Mange sentrale forvaltningspolitiske prosesser var utpreget flerdimensjonale, og både kampen og samhandlingen var viktige mekanismer / dimensjoner for å forstå og

forklare forløp og utfall. Både LO Stat og til dels YS-S definerte seg som kamporganisasjoner, og absolutt motstand var en viktig handlingsorientering. Samtidig foregikk kampene innenfor rammer som fremmet politisk samhandling og plikt som sentrale overensstemmelser, slik at de tema og saker som kampene dreide seg om ofte fant sin løsning i spennet mellom strid og samarbeid. Hva som ble transformert og hvordan var blant annet:

- Bruk av forvaltningspolitiske fortolknings- og referanserammer i diskursive prosesser
- Konkrete reformpolitiske rammer: dynamiske prosesser leder fram til nye arrangement basert på både refortolkning/transformering og gjenbruk av etablerte regler, overensstemmelser og referanserammer
- Rammene for (organisering av og innholdet i) konkrete politiske beslutningsprosesser, ofte uttrykt gjennom initiativ og ikke invitasjon, og basert på en identitet og kapabilitet som gjorde dette mulig
- Hovedsammenslutningene selv: erfaringer med bruk av etablerte roller og kapabilitet, men også det å nå og utvikle en forståelse av seg selv ble en viktig del av de aktivitetene hovedsammenslutningene selv stod for og de politiske prosessene de selv var en del av - særlig YS-S sin dreining mot mer politikk. Men også nye ordninger og ny kompetanse kan gi mange små endringer og forskyvninger i blant annet identitet, blant annet NAVO.

Studien har vist at tjenestemannsorganisasjonene har bidratt til konstruksjonen og transformasjonen av deler av den politiske virkeligheten. Fortolkningsperspektivet viser sin styrke ved å synliggjøre og forklare disse prosessene (i tid særlig på 1990-tallet og utover), særlig reformer og prosesser som var mindre dramatiske i prosessen enn de ble i sin konsekvens. I disse prosessene var aktørene sentrale gjennom sin fortolkning, aktivisering, initiering, og bevisste utforming.

Fortolkningsperspektivet har fått fram at politikkenes dominerende fortolkningsrammer og innholdsdimensjoner (regelsystemer og meningsstrukturer) ble supplert gjennom at andre alternativer kunne oppdages og framkalles gjennom interaktive prosesser, og ved at aktører skapte dynamikk gjennom at alternative fortolkninger av identitetsbærende roller, handlingsregler og situasjonen kunne aktiviseres og defineres i sentrale forvaltningspolitiske prosesser. Organisasjonenes

evne og vilje til å bruke mulighetene til fortolkning var særlig knyttet til i hvilken grad rollen som politisk aktør ble identifisert og aktivisert som et alternativ.

Forekomsten av alternativer og kontraster skapte i seg selv dynamikk og spenninger. Studien får fram at mulighetene for variasjon og differensiering var tilstede, men at organisasjonene hadde ulik historisk arv som både begrenset og muliggjorde menyen av muligheter. Forskjellene mellom hovedsammenslutningene i denne sammenheng har vært en sentral forklaringsfaktor. LO Stat hadde denne politiske aktørrollen som en sentral del av sin historiske arv, YS-S ble i sin til opprettet som en motvekt til dette, og for AF var politikk generelt og forvaltningspolitikk spesielt en konstant kilde til uro og konflikter. YS-S var den av hovedsammenslutningene som i tillegg til LO Stat opplevde at rollen vokste fram som et behov i møte med forvaltningspolitikken, og organisasjonen gjorde forsøk på å utforme og aktivisere en slik rolle. Konkret ble LO Stat og til dels YS-S tolket som politiske aktører ved at de a) framstod som en politisk generalist (aktør som påpeker og ansvarliggjør seg i forhold til større sammenhenger) med vilje og evne til å fortolke og utforme politisk innhold med et bredt nedslagsfelt, samt drive politikk og politiske prosesser b) at de tok i bruk menings- og handlingsorienteringer knyttet til andre og bredere fortolknings- og referanserammer enn en snever tolkning av å være part i forhandlingsstaten c) at det var mulighet for og bruk av politisk samarbeid, forpliktelse og strid som konkrete menings- og handlingsorienteringer. Institusjonelle rammer og egenskaper var dermed ikke noe som utelukkende ble tatt for gitt, men som (periodisk) ble ivaretatt gjennom aktiv bruk, refortolkning og gjensidig autorisering gjennom samarbeid og samhandling. Utvikling og utforming av kapabilitet og oppmerksomhet, og konkrete aktiviteter og deltakelse var en viktig betingelse for utvikling, utforming og aktivisering av andre roller og identiteter.

Det var særlig gjennom organisasjonenes institusjonelle prat at det ble skapt dynamikk innenfor tilsynelatende stabile rammer. Alternative roller og fortolkningsrammer ble aktivisert og utformet. Diskursen som arena for samhandling og strid var sentral for å fange opp og forstå hvordan den politiske virkeligheten også konstrueres gjennom diskurser. Dette kunne blant annet identifiseres gjennom politisk anvendte og autoriserte fortolkningsrammer, overensstemmelser og roller som nedfelte og materialiserte seg i dokumenter og prosesser, men også i form av konkrete virkemidler og arrangement. Styrken i parallelle handlingsløp på ulike arenaer (prosesser) gjennom bruk og aktivisering av oppmerksomhet og kapabilitet, konkret

deltakelse og organisasjonenes institusjonelle prat er sentralt for at dynamikken innenfor rammer på sikt kan bidra til endring og transformering av rammene i seg selv.

Rollen som politisk aktør, og politisk samhandling som sentral institusjonell overensstemmelse, har vært bærende identitetsmarkører for LO Stat. Historisk ble både YS-S og AF tuftet på identitetsskapende prosesser som hadde dette referansepunktet som en kontrast og noe de skulle søke vekk fra. Særlig inn på 2000-tallet utløste dette spenning ved hjelp av forvaltningspolitikken en utvikling hvor AF forsvant, og YS-S ble innlemmet i YS, men nå med den politiske dimensjonen som sentralt i nye identitetsskapende og identitetsbærende prosesser.

Det strategiske perspektivet har vist sin styrke og betydning i særlig to sammenhenger som bidrar til å belyse transformative utfall. Perspektivet har fått fram at politisk orienterte, mobiliserende og interessedrevne prosesser ikke bare var preget av ytre politisk dramatik, men stor grad av vilje til institusjonelt arbeid over tid. Rollen som forhandlende part var den forklarende identifikasjonen. Dette bidrar til å få avmystifisert at strid må være åpen kamp som må innebære tapere og vinnere, og bidrar til å få frem at strid og samhandling kan være tett koblet, også som betingelser for hverandre der ansvarlighet gir rom for rene kamper. På den ene side førte strategisk villet institusjonelt arbeid til at noe ble holdt stabilt, men også at noe kom til. Klassiske forhandlinger og samhandlingsorienterte interaksjoner førte blant annet til at markeds- og managementstaten ble satt i en større og mer sammensatt sammenheng med vekt på andre fortolkningsrammer. Disse prosessene var da ikke først og fremst kjennetegnet av fundamental strid om alt eller ingenting, men forløp slik at utfallet ble supplering av alternativer med lag på lag som resultat.

Perspektivet har også fått fram betydningen av organisasjonenes rolle i åpen kamp og strid. Ikke med radikale brudd som resultat, men endringer og nyetableringer av institusjonelle arrangementer som har vært dramatisk viktige for både hovedsammenslutningenes rolle og betydning, og det reformpolitiske rammeverket mer generelt. Tungt politisk engasjement, omfattende oppmerksomhet og mobilisering av kompetanse og store ressurser har vært sentrale egenskaper ved de prosessene som har ledet fram til utformingen og institusjonaliseringen av nye arrangement og ordninger.

Den forvaltningspolitiske utviklingen de siste årene har ført til at partssystemet og integrert deltakelse i mindre grad tas for gitt som det mest passende rent

rutinemessig. Plikt og ansvar fra tjenestemannsorganisasjonenes side kan se ut til å være noe som må fortjenes mer enn at det kan automatisk forventes. Utviklingen har gått fra stabile pliktrelaterte overensstemmelser til at disse i større grad må aktiviseres etter eget initiativ, og framkjempes og opprettholdes gjennom strid og politisk orienterte samhandlingsprosesser. Tidligere var den institusjonelle robusthet i stor grad nedfelt i partssystemet og som en integrert del av organisasjonene selv. I de senere årene kan det se ut til at robusthet i større grad kommer som et resultat av organisasjonenes evne og vilje til å aktivisere alternativer og utforme løsninger på eget initiativ.

Noen av hovedsammenslutningene har bidratt til å utforme og konstruere den politiske virkeligheten ved hjelp av den institusjonelle arven de hadde, de muligheter og de alternativer som fantes, og som de hadde ressurser og kompetanse til å benytte seg av. De var villige til å bruke de ressursene og utføre det arbeidet som var nødvendig, men ikke fullt ut bestemmende, for forløp og utfall av sentrale politiske prosesser.

14.2.4 Havari, radikale brudd og erstatning.

Den forvaltningspolitiske utviklingen har fra tidlig 1980-tall i liten grad vært krisedrevet i Norge. På den annen side har utviklingen av forvaltningen vært preget av større dramatik gjennom den gjensidige påvirkningen mellom tjenestemannsorganisasjoner (hovedsammenslutningene) og forvaltningspolitikken enn det enkelte av de inkrementelle tolkningene har fått fram (f.eks Olsen & Peters 1996).

Den etablerte oppfatningen av den forvaltningspolitiske utviklingen i Norge, forstått som utformingen og utviklingen av den statlige forvaltningen, er at den i liten grad har vært drevet fram av kriser som har ført til dramatiske brudd i utviklingen og totale skifter av institusjonelle rammer og egenskaper. Revolusjon i sakte tempo (Olsen 1988), nølende reformator (Olsen & Peters 1996) og en utvikling som har resultert i at ulike regler, styringssystemer og fortolkningsrammer blir liggende lag på lag har vært blant de sentrale tolkningene (Lægreid & Pedersen 1996; Christensen & Lægreid 2001, 2002).

Denne studien har imidlertid vist at kriselignende og dramatiske tilstander utfoldet seg langs flere dimensjoner fra begynnelsen av 1990-tallet. Et inntak til dette er å fokusere på hvordan forvaltningspolitikken innvirkning på

hovedsammenslutningene fikk dramatiske og bruddlignende konsekvenser ved at AF forsvant og YS-S ble vingestekket og innlemmet i YS. Et annet inntak er å fokusere på betydningen og konsekvensene av regjeringens bevisste og store vilje til aktiv forvaltningspolitikk ut over på 2000-tallet. Særlig i tiden etter at Regjeringen Bondevik (II) tok over makten har det forvaltningspolitiske arbeidet vært mer aggressivt og pågående, og med ambisjoner om omfattende brudd i den forvaltningspolitiske utviklingen (jfr. kap.10). Et tredje moment er at forvaltningspolitikken i norsk og internasjonal sammenheng ut over på 2000-tallet fremstår som lite entydig og avklart. Dette gjelder både i fokuset på reguleringspolitikk, og på en utvikling fra hierarkisk og integrert styring (multifunksjonelle stat) til en horisontalt strukturert og fragmentert stat. Dilemmaene er mange og iverksettingen uavklart (Christensen & Læg Reid 2005, s. 19):

“It is not clear what the effects of the new regulatory system are in practice and one should be cautious about jumping to conclusions on the basis of formal and legal changes. For one thing, the implementation process may still involve negotiations, flexible cooperation and mutuality and informal control and steering despite the more formal nature of the new regulatory regime (Hood et al. 1999).”

Det har imidlertid ikke vært innenfor denne studiens rammer å følge denne utviklingen nærmere.

Oppfatningen av at den umiddelbare beskrivelsen av tilstanden i Norge og norsk forvaltning ikke fortjener merkelappen krise får imidlertid støtte internasjonalt, men på lang sikt derimot kan se verre ut. Utgangspunktet er altså at Norge oppfattes å være i den andre enden av skalaen hva angår krise. Selv OECD, som av mange tolkes som en av de sentrale produsenter og formidlere av NPM inspirerte reformideer og reformmodeller, plasserer Norge utenfor krise med beskrivelsen: ”Norway`s economy and society, measured against that of its OECD peers, are in many ways very strong” (OECD 2003: 43). Framtiden derimot, er den som uroer. OECD rapporten fikk tittelen ”Norway. Preparing for the future now”, og denne forberedelsen skal etter hva som omtales i rapporten gjøres ved hjelp av radikale reformer med vekt på markeder, konkurranse og redusert statlig eierskap. Det som er kjent som den norske tradisjonen derimot, med vekt på konsensusbygging, bred deltakelse, pragmatiske løsninger og stegvise reformer, må oppgis, selv om det skulle føre til økt konfliktnivå i samfunnet (Olsen 2005).

Det teoretiske hovedpoenget som kan tolkes ut av dette er imidlertid at krise ikke er den eneste eller en nødvendig betingelse for endring og bevisste og aktivt handlende aktører, slik dette særlig forventes i rutineperspektivet. Det er heller ikke slik at aktører som opplever krise ser at dette gir handlingsrom, slik dette er mulig å tolke ut fra det som for eksempel skjedde med AF. Det denne studien derimot har bidratt til å vise er at kontinuitet og robusthet er viktige betingelser for bevisst og aktiv handling.

14.2.5 Robusthet og dynamikk.

Studiens "svar" på den teoretiske utfordringen knyttet til stabilitet og endring ligger blant annet i at robusthet kan oppfattes som kimen til begge deler. I tillegg viser studien at jeg må gå videre på dynamikken og koblingen mellom de to handlingslogikkene som studiens teoretiske ramme viser til: konsekvenslogikk og passendehetslogikk.

I analysen av tjenestemannsorganisasjonene har robusthet særlig kommet til uttrykk langs tre dimensjoner. For det første gjennom den stabilitet og reproduksjon som oppstår gjennom rutineorganisasjonens selvreproduserende evne (figur 14.1, rute I). For det andre, og langt viktigere, gjennom betydningen av politiske samhandlingsprosesser og aktivt institusjonelt arbeid. En viktig observasjon er at samarbeid utfordres som en sentral forestilling og overensstemmelse, den utfordres også i konkrete politiske prosesser, men samtidig sprer den politiske samhandlingen seg og befester seg i forvaltningens "infrastruktur" (figur 14.1, rute II). For det tredje ved at organisasjoner med et sammensatt identitetsgrunnlag og med omfattende kapabilitet, også i forvaltningspolitiske spørsmål, gjorde disse relativt robuste, og med dynamisk orientert respons og handlinger som et resultat. Dette kom til uttrykk gjennom de dynamiske prosessene som både fortolkningsperspektivet og det strategiske perspektivet gir inntak til å forstå og forklare. Disse variantene av institusjonell teori innebærer et syn på (politiske) aktører som bevisste og målrettede, men likevel med begrenset forståelse og kontroll. Enkelte av hovedsammenslutningene fremstår i noen sammenhenger som konstruktører i betydningen hovedgartner (eller regissør), men uten makt og evner til å designe en fullt ut effektiv og lineær utvikling (jfr. Olsen 2000).

Fokuset i de fire teoretiske perspektivene rettes mot variasjoner i når, hvordan og hvorfor aktører motiveres, og er dyktige nok til å utnytte eksisterende muligheter.

Utnytting gjennom definering og aktivisering var sentrale mekanismer i de dynamiske prosessene som foregikk innenfor etablerte rammer, og som over tid bidro til å endre rammene i seg selv (figur 14.1, rute III). Framveksten av forvaltningspolitikk har bidratt til å identifisere, muliggjøre og fremdrive mer politisk orienterte roller og identiteter blant enkelte av hovedsammenslutningene. I tillegg fikk allerede etablerte identiteter og arbeidsmåter, og de som kom i utvikling, en arena å aktivisere, utforme og ”teste” denne politiske selvforståelsen og identiteten på. Denne viljen og aktive søken etter en identitet, og de ressursene og prosedyrene for politisk respons og aktivitet som kunne gjøre dette mulig ble i sum en sentral formativ faktor i hovedsammenslutningenes videre liv, oppbygging, virkemåte og etablering. De nåværende hovedsammenslutningene³⁷² har slik sett blitt mer robuste ved at de har blitt mindre avhengige av staten og tjenestemannsrollen i utformingen av alternative identitetsbærende prosjekt og kategorier, men de har samtidig et mer usikkert formelt institusjonelt grunnlag (lov- og avtalemessig). Den politiske selvforståelsen og den politiske samhandlingen ser imidlertid ut til å være bedre organisatorisk forankret, og mer eksplisitt knyttet til institusjonaliserte overensstemmelser om samarbeid, enn det tidligere hovedsammenslutninger var preget av.

Tjenestemannsorganisasjoner som del av et politisk-demokratisk prosjekt hvor også hovedsammenslutningene oppfattes som samfunnspolitiske aktører med multifunksjonelle egenskaper kan se ut til å vokse fram som en mulighet for organisasjonenes rolle og normative grunnlag. Dette ville innebære at staten som identitetsbærende symbol ikke blir oppfattet som en juridisk, hierarkisk ordnet og instrumentell kategori, men som et politisk-demokratisk prosjekt som gir tjenestemannsorganisasjonene identitet, mening og ansvar ut over snevre arbeidstagerinteresser.

Istedenfor å anta at bare en handlingslogikk dominerer har jeg først og fremst operert med variasjoner innenfor en passendehetslogikk, og åpnet for at en konsekvenslogikk både er mulig og passende innenfor en institusjonell kontekst. Hensikten har vært å benytte seg av en analysestrategi som tok tak i deler av den utfordringen det er å

”Rather than assuming a single dominant logic, one should explore different kinds of logic used in a complementary way for different purposes and in different contexts and situations (March & Olsen 2004)”.

En måte å håndtere dette på er ved å fokusere på hvordan ulike handlingsorienteringer og motiver gjensidig virker på hverandre, hvordan de støtter men også motvirker

hverandre, og hvilke som er forenlige med hverandre (March & Olsen 2004, s. 19). Et viktig eksempel på dette i denne studien er koblingen mellom en pliktlogikk og en interesselogikk. Reglene for den politiske samtalen som tjenestemannsorganisasjonene er en del av har i denne studien blitt tolket dit hen at det måtte være en gjensidighet og en balanse mellom ulike handlingsorienteringer, og ofte var det slik at de forutsatte hverandre (jfr. kap.11).

Et annet alternativ er en antagelse om et hierarki mellom ulike logikker:

”The logic of appropriateness may be used subject to constraints of extreme consequences, or rules of appropriateness are seen as one of several constraints within the logic of consequentiality operates. One version of the hierarchy notion is that one logic is used for major decisions and the other for refinements of those decisions, or one logic governs the behaviour of politically important actors and another the behaviour of less important actors” (Ibid., s. 20).

Sentrale prosesser knyttet til etableringen av reformpolitiske rammer, særlig de som har fått etikettene ”trygghet under omstilling” og ”NAVO”, hadde innslag av dette. Krav- og interessebaserte initiativ og vurderinger bidro til å definere rammene for både den aktuelle prosessen, og senere reformer (jfr. kap. 5 og 7).

Et tredje alternativ er at ulike logikker kommer i en sekvensielt ordnet prosess, slik at ulike faser følger ulike logikker, og at grunnlaget for handling endres over tid på måter som kan forutsettes (Ibid., s. 22). Denne studien kan oppfattes å vise innslag av dette (f.eks kap.4, 5 og 7), men ikke som uttrykk for entydig dominans fra en logikk for hver fase, og da heller ikke entydig nok til å forutsette hvordan ulike logikker er under eller overordnet hverandre, eller hvordan de griper inn i hverandre.

Hensikten her har bare vært å peke på utfordringene, og at denne studien sammen med annen forskning kan bidra til å utforske disse utfordringene nærmere.

14.3 Studiens implikasjoner for aktiv forvaltningspolitikk

De demokratiske og styringsmessige utfordringene med interesseorganisasjonenes (herunder tjenestemannsorganisasjoner) deltakelse og rolle i utformingen og iverksettingen av offentlig politikk er velkjente fra tidligere forskning og drøftinger av demokrati (Olsen 1983; Nordby 1994; Hernes 1997). En svakhet med noen av disse drøftingene er at de i for stor grad fokuserer på slike organisasjoner som individorienterte og rent interesseaggregerende ”kravmaskiner”. Alternativet kan være å tolke slike organisasjoner som institusjoner og meta-organisasjoner (jfr. March & Olsen 1989; Ahrne och Brunsson 2001). For denne studien var utgangspunktet å

basere studien på en oppfatning av tjenestemannsorganisasjonene som institusjoner og bærere av verdier, og fokusere på organisasjoner som hadde andre organisasjoner som medlemmer. Disse organisasjonene ble tolket som "forvaltere" av ulike passendehetslogikker og institusjonelle overensstemmelser som er sentrale i og for statens verdisystem, styringsprinsipper og beslutningsstil.

Formuleringen av to sentrale implikasjoner og utfordringer for aktiv forvaltningspolitikk er derfor denne avhandlingens avsluttende bidrag: at tjenestemannsorganisasjonene er del av en større normativ og politisk orden, og at tjenestemannsorganisasjonene er viktige for samfunnets politiske meningsskapning og koblingen mellom stat og samfunn.

Den første innebærer et fokus på at tjenestemannsorganisasjonene og hovedsammenslutningene er en del av et offentlig ethos, hvor det enkelte medlem er ansatt i organisasjoner som inngår i en større struktur av verdier og styringsprinsipp (Goodsell 1990; Wamsley & Wolf 1996; Beck Jørgensen 2003). I denne studien har denne strukturen blitt fanget opp gjennom de fire fortolknings- og referanserammene som ble beskrevet i kapittel 8. Disse referanserammene er uttrykk for ulike syn på verdier og normer for statsstyre, og til dels ulike utviklingsfaser og historiske "innslagspunkt" for disse verdiene, men også diskursive lagerplasser for forestillinger, argumenter og handlingsorienteringer. I lys av NPM-inspirerte reformer og den økende fristillingen og fragmenteringen har hva offentlig verdier er blitt et forskningsfelt i seg selv (Beck Jørgensen 2003). Fellesnevneren for denne forskningen

"[...] er et forsøg på at gentænke den offentlige sektors normative grundlag; at genindplacere 'løsrevne' serviceproducenter i en større struktur præget af verdier som for eksempel solidaritet, demokratisk ansvarlighed, stabilitet, etikk, retssikkerhed og lignende (Frederickson, 1997; Lundquist, 1988; Olsen, 1993; Smith, 1991). Man kan også formulere det på den måde, at politikk – og dermed forvaltningen af politikk – indeholder en kerne af kollektivt orienteret adfærd og ansvar, som gør, at 'statsborgerskab' ikke kan reduceres til en klient-, bruger- eller kunderolle (Eriksen, 1993; Rhodes, 1987)" (Beck Jørgensen 2003, s. 16).

Selve dette systemet av verdier og prinsipper har både virket formende på, og i seg selv blitt formet av, de ansatte og deres organisasjoner (Lægneid & Pedersen 1996). I et utdrag fra et oversatt sitat av Charles T. Goodsell, gripes noe av det som kan tolkes som det genuine med den offentlige tjenesteperson:

"Som embedsmænd er vi mer end tekniske eksperter. Vi arbejder også med værdier. [...] og fordi vi er ansat i det offentlige, har vore værdivalg en særlig betydning: de

påvirker borgernes liv og viser dem, hva det offentlige står for” (Beck Jørgensen 2003, s. 5).

Spørsmålet om hvem og hva den offentlige tjensteperson skal være, er da også i fokus for reform- og lovprosesser som direkte skal bidra til å definere dette. Hensikten bak sentrale forvaltningspolitiske initiativ fra Regjeringen Bondevik (II) inn på 2000-tallet var å endre de formelle rammebetingelsene for en forestilling om tjenstemannen (personen), og oppheve skillet mellom privat og offentlig sektor. Spørsmålet er om forvaltningspolitikken dermed berører betingelsene for en demokratisk ansvarlig og verdiforankret forvaltning, og som de ansatte og deres organisasjoner er en sentral del av. En forvaltningspolitikk som ensidig fokuserer på markeds- og managementstaten og NPM orienterte verdier og effektivitetshensyn, og som ikke anerkjenner tjenstemannsorganisasjonenes rolle og betydning kan stå i fare for å svekke mulighetene for en demokratisk forankret og aktiv forvaltningspolitikk.

Et offentlig ethos slik dette oppfattes her er sterkt koblet til den politiske evnen og viljen til å formulere en felles visjon om fremtidens samfunn og om statens, de folkevalgtes, statsborgernes, byråkratenes og organiserte interessers roller vil være avgjørende for forvaltningspolitikken innhold og organisering, og reformforsøkene forløp og utfall. Dette synet forutsetter at statsstyre, politisk lederskap, samt politisk respons og deltakelse sees som noe mer enn politisk økonomi, instrumentelle prosesser, effektiv og lineær utvikling. Som det ble omtalt i kapittel 2, dreier politikk seg også om menings- og moraldannelse, forestillinger og verdier. Det vil til sist si om hvordan statsviljen formes, ikke bare hvordan den settes ut i livet. I et slikt syn på forvaltningspolitikk og -reformer vil det å skape oppslutning være en nøkkelprosess (jfr. Olsen 1989a, s. 20). Tjenstemannsorganisasjonene sett som meningsskapende politiske institusjoner fører meg over i siste punkt.

Den andre utfordringen innebærer at tjenstemannsorganisasjonene kan oppfattes som en viktig del av de politiske partienes omland, som folkelige bevegelser og politiske institusjoner i spenningen og interaksjonen mellom individ og kollektive rammer (jfr. Olsen 1990; Wollebæk & Selle 2002), og som sentral mekanisme for å sikre at tillit er en viktig del av vår sosiale kapital (Rothstein & Teorell 2005).

Et avgjørende sentralt spørsmål er hvor preferanser, interesser og identiteter kommer fra. Et individ er aldri kontekstløst og uten sammenhenger hvor preferanser osv. oppdages og utformes. Et fokus på individ gjør ikke individet fullt ut autonomt

eller kontekstløst i preferanse- og identitetsdannelsen. Politikk dreier seg ikke bare om aggregering av individuelle preferanser gjennom valg (som individene bringer med seg inn i politikken), men også om betingelsene for å oppdage, utforme og formidle politiske identiteter og interesser i samfunnet (March & Olsen 1989). Meningsskaping og politiske samtaler og derfor sentralt, både som en del av den folkevalgte styringen, og for å gjøre ulike berørte stemmer gjeldende i den politisk-demokratiske prosessen/samtalen. Wollebæk og Selle (2002, s. 11-12, 52-55) drøfter organisasjonene og sivilsamfunnet som politisk sfære. Det innebærer egentlig å tydeliggjøre og drøfte blant annet interesseorganisasjonenes betydning og rolle som premiss- og meningsleverandør og infrastruktur i en politisk-demokratisk modell (fortolknings- og referanseramme).

Generelt må en diskusjon av betingelsene for aktiv forvaltningspolitikk knyttes nærmere til det normative grunnlaget for statsstyre. For det første gjennom en drøfting av om forvaltningspolitikken bidrar til at samfunnet nærmer seg eller fjerner seg idealet om et demokrati (jfr. Olsen 1989a), og for det andre om tillit som betingelse for en velfungerende velferdsstat (jfr. Rothstein 2003). En henvisning til ”at det finnes standarder eller kriterier for å vurdere om effektene av reformene er gode eller dårlige” (Christensen et al. 2002, s. 97) er kanskje ikke forpliktende eller ambisiøst nok. I sluttboken fra Makt- og demokratiutredningen (Østerud, Engelstad og Selle 2003, s. 90) tolkes konsekvensene av forvaltningspolitikk og -reformene i retning av at staten har mistet mye av den politiske styringen. Hvis forvaltningspolitikken også bidrar til et brudd i koblingen mellom stat og samfunn så kan forvaltningspolitikk sies å hemme politikk og demokrati som noe mer enn markedsløsninger og hensynet til effektivitet.

Det kan derfor oppfattes som problematisk å drøfte betingelsene for en aktiv forvaltningspolitikk uten å ha et overordnet blikk på om forvaltningspolitikken bidrar til å styrke eller svekke demokratiet, og hvilket demokratibegrep som kan ligge til grunn for forvaltningspolitiske beslutnings- og meningsskapingprosesser. Noen slike oppslag til drøfting kunne for eksempel være om forvaltningspolitikken bidrar til a) å innsnevre synet på folkestyre og det representative demokrati, b) at det legges for stor vekt på utformingen av alternative organisasjonsformer som et teknisk-instrumentelt spørsmål, c) at det sentrale målet i forvaltningspolitikken de senere årene har vært å forskyve tyngdepunktet fra oppslutning til styring gjennom ekskludering og makt, d) at det er en større begrensning på aktiv forvaltningspolitikk at denne rommer få

alternativer til moderniseringen som et rent liberalistisk politisk prosjekt, enn at oppslutning betraktes som en demokratisk betingelse. I lys av dette har studien bidratt med noen sentrale observasjoner. Studien har vist at aktiv forvaltningspolitisk respons krever kompetanse og ressurser, og vilje til å erverve seg den og bruke den. Offentlige ansatte og deres organisasjoner er både særlig berørt og særlig kompetent. Innsikt i forvaltningspolitikkenes kunnskapsgrunnlag og politiske forutsetninger kan altså ikke tas for gitt. Videre at stabilitet og samarbeid ei heller kan tas for gitt, men må aktivt refortolkes og brukes. I forlengelsen av et spørsmål om representativitet er det viktig å forstå tjenestemannsorganisasjonene og hovedsammenslutningenes historiske arv og identitetsbærende roller. Dette er egenskaper som gjør at de politiske partiene ikke er alene om å knytte seg an til brede politiske prosjekt og samfunnsansvar ut over smale særinteresser.

Noter

¹ Norges Arbeidsgiverforening for Virksomheter med Offentlig Tilknytning (NAVO) ble stiftet 1993. Senere skiftet organisasjonen navn til Arbeidsgiverforeningen NAVO.

² Ved årsskiftet 1995-96 skiftet organisasjonen navn til LO Stat. I denne avhandlingen brukes betegnelsen Kartellet også etter navneskiftet, og navnet LO Stat benyttes først etter årtusensskiftet i den empiriske framstillingen.

³ Tidsmessig fokus og oppdateringer varierer noe mellom ulike kilder, og presiseres nærmere i avhandlingens ulike deler.

⁴ Norsk senter for forskning i ledelse, organisering og styring. Prosjektet ble initiert og ledet av Paul G. Roness. Se også Roness (1993, 1994, 1996, 2001), og Jacobsen (1996). Det ble også skrevet flere hovedfagsoppgaver i tilknytning til temaet, se blant annet Sørli (1996), Fløtre (1997), og Jensen (1998).

⁵ For dokumentasjon se også Brekke og Strømsnes (1997)

⁶ Tidligere studier av et visst omfang er utført av Christensen (1983) om Norsk Lærerlag og Wyller (1970) om Embetsmenneske Landsforbund. Se også Hersvik (1991).

⁷ Reformen og endringer var på ingen måte noe nytt fenomen i forvaltningen, men navnet og omfanget var nytt. Det nye var at det ble hetende forvaltningspolitikk, at det fra tidlig 1980-tall vokste fram som et selvstendig politikkområde med eget språk og egne administrative enheter, og at reformutspillene blant annet ble tatt opp gjennom mer omfattende programmer (Christensen et al. 2002, 2004).

⁸ Ideen til og typer av styringsformer er sterkt inspirert av flere arbeider av Paul G. Roness, blant annet Roness (1994). Styringsformene jeg har valgt å bruke er imidlertid ikke helt identiske med de Roness bruker.

⁹ Jeg bruker begrepet "prat" (talk) som et samlebegrep for språket i bruk. Diskurser tolkes som en bestemt form for prat, i den betydning at ikke alle former for prat inngår i eller utgjør en bestemt diskurs. Min bruk av begrepet bygger på to sentrale argumenter: For det første ønsker jeg å formulere et klart begrepsmessig skille i forhold til diskurs som systemer og regler. For det andre framhever begrepet "prat" diskurser som interaktive prosesser. Barbara Czarniawska - Joerges sier følgende: "Talk is best seen as a kind of social action, if we take social action to be composed of intentional human acts occurring between actors within a given social order (Harré 1982). Talk can thus be conceived as a type of social action which uses language in intentional acts of communication. Organizational talk can thus be regarded as action taken within the social order of an organization". Hun kommenterer også hvorfor hun bruker nettopp begrepet prat: "talk assumes human interaction" (Czarniawska-Joerges 1993, s.18).

¹⁰ Dette skillet finnes i ulike varianter i drøftinger av institusjonell teori, for eksempel svarer til i stor grad til skillet hos Hall og Taylor (1996) mellom en kalkulerende og en kulturell tilnærming til institusjoner.

¹¹ March & Olsen har hovedsakelig fokusert på fire kombinasjonsmuligheter: 1) En klar logikk dominerer en uklar logikk 2) Skille mellom vesentlige beslutninger og mindre (vesentlige) forbedringer 3) Se på forholdet mellom logikkene som en utvikling 4) Se på hver av logikkene som et spesialtilfelle av den andre

¹² I mitt vitenskapsteoretiske innlegg diskuterte jeg diskursanalyse i lys av et institusjonelt perspektiv (Jacobsen 1998).

¹³ Sidehenvisningen refererer til et Working Paper av Johan P. Olsen (Organising European Institutions of Governance – A Prelude to an Institutional Account of Political Integration, Arena working paper No 2 2000) som i 2001 ble publisert i bok (Helen Wallace [red.]: Whose Europe? Interlocking Dimensions of Integration).

¹⁴ Læringsprosesser som et sentralt inntak til endring og tilpasning har vært fremhevet i flere sammenhenger. Se for eksempel March & Olsen 1989: Chap. 4 samt Olsen & Peters 1996.

¹⁵ Oversatt av forfatteren fra et Working Paper av Johan P. Olsen (Organising European Institutions of Governance – A Prelude to an Institutional Account of Political Integration, Arena working paper No 2 2000, s.6).

¹⁶ I følge DiMaggio (1991) består felt av organisasjoner som har noe til felles, i tillegg til at de enkelte organisasjonene kjenner til og identifiserer seg med hverandre.

¹⁷ Slik denne populasjonen var i perioden 1977 – 1997 (til opprettingen av Akademikerne).

-
- ¹⁸ Av disse er 19 intervjuer tatt opp på bånd, og de resterende 8 er basert på notater i intervjusituasjonen.
- ¹⁹ Av alle intervjuene ble 19 tatt opp på bånd, i tillegg til at jeg tok en del notater under selve intervjuet for å sikre god oppfølging i selve intervjusituasjonen. Intervjuene ble senere skrevet ut i fulltekst. Alt er lagret og tilgjengelig.
- ²⁰ Fra 1997, og på 2000-tallet, oppstod det endringer i denne populasjonen. Dette vil jeg komme inn på i avhandlingens empiriske deler.
- ²¹ Dette kapittelavsnittet bygger på følgende kilder der ikke annet er referert i teksten: Lægred og Rolland 1994; Roness 1996; Christensen & Lægred 1997; Lægred & Roness 1998; Christensen og Lægred 2002.
- ²² http://www.odin.dep.no/mod/norsk/dep/om_dep/bn.html - pr. 18.10.2004
- ²³ <http://www.navo.no/> - pr. 18.10.2004
- ²⁴ Kapittelavsnittet om hovedorganisasjonene før 1980 bygger først og fremst på Roness (1996), og legger seg tekst- og beskrivelsesmessig relativt tett på denne eneste samlede oversikten over fremveksten av organisasjoner for offentlige ansatte i Norge som er publisert i nyere tid etter forfatterens kjennskap. De arbeidene som Roness har hentet noen opplysninge fra, men ikke sitert eller referert direkte, er særlig Bergh (1993) om samarbeid mellom forbund tilslutta Landsorganisasjonen, Liabøtrø (1986) om opprettingen av Yrkesorganisasjonenes Landsforbund, og Wyller (1970) om utviklingen av Embetsmenneskes Landsforbund. Ut over dette er hovedkildene for hele kapittelavsnittet der ikke annet er oppgitt hovedsammenslutningenes egne (styre)beretninger.
- ²⁵ Det Norske Postmannslag var den første organisasjonen av dette slaget med landsomfattende ambisjoner, og ble opprettet i 1884. Flere organisasjoner kom til på 1890-tallet, blant annet Norsk Jernbaneforbund, Telegrafmenneskes Landsforbund, Norsk Lokomotivmannsforbund og Departementsforeningen. Ingen av disse organisasjonene var med da Landsorganisasjonen ble etablert i 1899 (Roness 1996, s.61).
- ²⁶ Konstituerende møte ble holdt 22.oktober 1974
- ²⁷ Tallene bygger på beretninger fra Statstjenestemannskartellet og Statistisk Årbok. Medlemstallene gjelder for 31.12 året før.
- ²⁸ Tallene bygger på Statistisk Årbok. Medlemstallet for LO omfattet også ikke-yrkesaktive, mens tallet for Kartellet bare omfatter yrkesaktive.
- ²⁹ Der ikke annet er oppgitt er kildene til denne gjennomgangen beretningene for Statstjenestemannskartellet 1975-76 og 1980-81.
- ³⁰ Beretningsperiodene omfatter tidsrommet 1.juli - 30 juni .
- ³¹ Tallene bygger på beretninger fra Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Seksjon stat, og gjelder for 1.1 de enkelte år. I 1977 ble alle medlemmer i Stafo og YH regnet med, i 1980 omfatter medlemsoversikten bare de som hadde betalt kontingent i YS-S.
- ³² Tallene omfatter alle medlemmer, og bygger på Statistisk Årbok og beretninger fra YS-S.
- ³³ Landsstyret skulle bestå av ledertrioen, 2 representanter fra hver organisasjon med mellom 500 og 2000 medlemmer, og 1 representant i tillegg for hvert 1000 medlem utover dette. Sentralstyret skulle bestå av ledertrioen, 1 representant fra hver organisasjon med mellom 1000 og 6000 medlemmer, og 1 representant i tillegg for hvert 3000 medlem utover dette opp til maksimum 4 representanter ved 12001 medlemmer og flere.
- ³⁴ Der ikke annet er oppgitt er kildene for framstillingen AF sine beretninger for perioden 1975 – 1980.
- ³⁵ Tallene er hentet fra beretningene for AF i perioden, og gjelder for 1.1 de enkelte år. For 1975 lar bare de yrkesaktive seg dokumentere, mens for 1980 har AF selv skilt mellom yrkesaktive og ikke-yrkesaktive.
- ³⁶ Organisasjonene for lærere og lektorer i fylkeskommunale og kommunale skoler forhandlet med staten, slik at denne gruppen av medlemmer utgjorde en vesentlig del av statlig sektor.
- ³⁷ AF styrets beretning 1978-1979, 1979-1980
- ³⁸ Sentrale kilder for kapittelavsnittet der ikke annet er nevnt: Statstjenestemannskartellet/LO Stat`s beretninger for hele perioden og Vedtekter for Statstjenestemannskartellet/LO Stat 1984, 1989, 1992, 1996.
- ³⁹ Fra 1996 ble Landsorganisasjonen delt inn i fire kartell. I tillegg til LO Stat kom det nye kartell for kommune, industri og service.
- ⁴⁰ Tallene bygger på beretninger fra Statstjenestemannskartellet og Statistisk Årbok. Medlemstallene gjelder for 31.12 året før, eller 01.01 angjeldende år. For Statstjenestemannskartellet er bare yrkesaktive medlemmer regnet med.
- ⁴¹ Lensmannsetatens Landslag gikk ut av LO i 1984. To forbund ble slått sammen i både postverket, televerket og i forsvaret.

-
- ⁴² Tallene bygger på Statistisk Årbok. For LO er alle medlemmene regnet med.
- ⁴³ Medlemstallene for LO pr. 31.12 2003 var 838 749. Kilde: Statistisk sentralbyrå, <http://www.ssb.no/arborg/tab-2004-05-06-01.html>, 30.08. 2004
- ⁴⁴ Vedtatt av Statstjenestemannskartellets representantskap i møte 3.oktober 1989.
- ⁴⁵ Fram til 1989 ga inntil 2000 medlemmer rett til 2 representanter, og ytterligere 1 representant for hvert påbegynt 2000 medlemmer. I 1989 hadde hvert av de tilsluttede forbund rett til 2 representanter for et medlemstall inntil 1000, og ytterligere 1 representant for hvert påbegynt 1200 medlemmer. Fra 1996 var tallene de samme for et medlemstall inntil 1000, men utover dette kom det til 1 representant for hvert påbegynt 1500 medlemmer.
- ⁴⁶ Tallene er hentet fra beretningene for Kartellet i periodene.
- ⁴⁷ Stiftelsen Medieforum ble etablert av Statstjenestemannskartellet og seks av forbundene i Statstilsattes Hus (Oslo) 10.juli 1994. Stiftelsen produserer fagblader, websider, informasjons- og markedsføringsprodukter. Medieforum har 20 ansatte pr.28.05.02 (<http://www.lostat.no/medieforum/index.htm>)
- ⁴⁸ Sammensetningen av de ulike samarbeidsorgan er omtalt i dokumentet Fagligpolitisk arbeid med regnskap pr.september 1992-Det norske Arbeiderparti.
- ⁴⁹ Tallene bygger på beretningene fra YS-S for periodene.
- ⁵⁰ I 1987 brøt Statsansattes Landsforening ut av Stafo, og ble direkte tilsluttet YS-S.
- ⁵¹ Andre endringer var at medlemmene i Norsk Musiker- og musikkpedagogforening (NMM) fra 1994 gikk over fra å være medlemmer i YS-S gjennom Stafo til KFO. Fra 1996 gjaldt dette også Sosialtjenestemennenes Landsforbund (STL), som tidligere var medlemmer gjennom Stafo.
- ⁵² De fire var Finansforbundet, Yrkestrafikkforbundet (YTF), Privatansattes Fellesorganisasjon (PRIFO), og Norges Banks Funksjonærforbund (NBFF).
- ⁵³ 2fo består av de tidligere organisasjonene Etatsansattes Landsforbund (ELF), Landsforbund for Universitets-, Høgskole- og Forskningspersonell (LUHF), og Statsansattes Landsforening (SL).
- ⁵⁴ Fra 65.700 i 1977, 204.400 i 1994, 197.458 i 2001 (157.434 kontigentbetalende medlemmer pr. 01.07.01), til 201 552 pr. 31.12. 2003. Kilder: beretninger og Statistisk sentralbyrå
- ⁵⁵ Ca. 15 % av totalt antall medlemmer pr. 01.07.01, inkludert ikke betalende medlemmer.
- ⁵⁶ I vedtektene for YS-S, som senere ble endret på representantskapsmøtet i 1999, het det i § 8 om YS-S-NAVO styret at det skulle bestå av leder og styreprerentanter inklusive 1. og 2. nestleder. Medlemsorganisasjonene fikk 1 representant fram til 750 medlemmer, 2 fram til 1250, 3 fram til 2000, og 4 representanter over 2000 medlemmer.
- ⁵⁷ Tallene bygger på beretningene fra YS-S for periodene.
- ⁵⁸ Intervju, YS-S
- ⁵⁹ Tallene bygger på beretningene fra Akademikernes Fellesorganisasjon i periodene. Tallene gjelder for 01.01 angjeldende år. I følge Riksarkivet er Styrets beretning fra AF for perioden 01.10.1998 – 30.09.1999 den siste tilgjengelige.
- ⁶⁰ Tallene bygger på Statistisk årbok, og gjelder pr. 31.12.00
- ⁶¹ AF styrets beretning 1995-1996, s.25
- ⁶² AF styrets beretning 1995-1996
- ⁶³ AF styrets beretning 1985- 1986 og AFs vedtekter - revidert på representantskapsmøtet 11.november 1993.
- ⁶⁴ AF styrets beretning 1982-1983, s.6
- ⁶⁵ AF styrets beretning 1993-1994
- ⁶⁶ Rundskriv nr.104/95 datert 13.september 1995. Rundskrivet inngikk i en prosess for å utforme AF's måldokument for virksomheten 1996-97, og inneholder innspill til denne prosessen fra medlemsforeninger og utvalg, samt kommentarer fra sekretariatet på dette.
- ⁶⁷ Internt notat 15.09.82, ark.nr.40
- ⁶⁸ Lederen pr. 1996-1997
- ⁶⁹ Intervju, AF
- ⁷⁰ Tallene er hentet fra beretningene til Statstjenestemannskartellet. De omfatter både heltids- og deltidsstillinger, og bygger på beregningsgrunnlaget for fordelingen av midler fra Opplysnings- og utviklingsfondet. Det er litt uklart når på året tallene gjelder for, og 1993 er det siste året det er oppgitt tall for. Det kan bemerkes at Norsk Lærerlag forhandlet med staten for fylkeskommunale og kommunale tilsatte.
- ⁷¹ I beregningsgrunnlaget for fordelingen av midler fra Opplysnings- og utviklingsfondet er det oppgitt at 9.6% av de statstilsatte var uorganiserte i 1980. Denne delen minsket til 6.3% i 1993.
- ⁷² Dette delkapitlet er en sterkt bearbeidet og videreutviklet, også empirisk, versjon av et tidligere publisert arbeid (Jacobsen 1996). De primære kildene for hele delkapitlet er hovedsammenslutningenes

beretninger fra 1980 - 2000, interne dokumenter, konferanseprogram og – referat, debattopplegg og intervju med sentrale personer i hovedsammenslutningene i siste halvdel av 1990-årene.

⁷³ Beretningen fra Kartellet 1982-1983, s.14

⁷⁴ Intervju, Kartellet

⁷⁵ Intervju, Kartellet

⁷⁶ Intervju, Kartellet

⁷⁷ Opplysningene er hentet fra program for Kartellkonferansene, og beretningene for hele den aktuelle perioden.

⁷⁸ Kilder er egen oppstilling fra YS-S, konferanseprogram, og beretninger fra perioden.

⁷⁹ Beretninger fra perioden.

⁸⁰ Statsråd/statssekretær, ekspedisjonssjef i Forvaltningspolitisk avdeling, og Personaldirektør i staten var faste gjester med "faste poster" på programmet.

⁸¹ YS-S beretning 1990-1992, s.25

⁸² Intervju, YS-S

⁸³ Intervju, AF

⁸⁴ Beretninger og andre sentrale dokumenter fra AF for perioden.

⁸⁵ Kartellets beretning 1993-1994, s.36

⁸⁶ Jfr. kapittel 5.2.1

⁸⁷ Intervju, LO Stat

⁸⁸ Dette kapitellavsnittet bygger hovedsakelig på beretninger fra YS-S i perioden 1981 – 2002. Sitat og andre kildehenvisninger fremkommer av referanser/noter i teksten.

⁸⁹ Intervju, YS-S

⁹⁰ Intervju, YS-S

⁹¹ Intervju, YS-S

⁹² Intervju, YS-S

⁹³ YS-S beretning 1996 – 1998, s.17

⁹⁴ AF styrets beretninger for periodene

⁹⁵ LO rapport: Fornyelse, men ikke til salgs

⁹⁶ De måtte ha minst 50 medlemmer og omfatte minst halvparten av de ansatte i en etat eller en virksomhet for å få forhandlingsrett.

⁹⁷ Faglig politisk arbeid med regnskap pr.sept.1992-Det Norske Arbeiderpartiet

⁹⁸ Dette delkapitlet er en sterkt utvidet og bearbejdet versjon av et tidligere publisert arbeid (Jacobsen 1996).

⁹⁹ Dette er ikke en uttømmende presentasjon av fasettankegangen, men en sentral kilde er Sabatier (1999)

¹⁰⁰ Hovedsammenslutningene har følgende forkortelser i figuren: K = Statstjenestemannskartellet/LO Stat, Y = Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – Seksjon Stat, AF = Akademikernes Fellesforbund

¹⁰¹ Intervju, Kartellet og YS-S

¹⁰² Det faglig-politiske utvalget hadde følgende sammensetning: Regjeringen skulle være representert, særlig med statsråd/statssekretær fra AAD, 2 stykker fra Arbeiderpartiets kontor, 2 stykker fra stortingsgruppa til Arbeiderpartiet, 3 stykker fra LO Stat, og utvalget skulle ledes av lederen i LO.

¹⁰³ I januar 1999 nedsatte LO/DNA et utvalg som skulle trekke opp retningslinjene for, og holdningene til fornyelses- og omstillingsarbeidet i kommunene. Utvalget skulle ledes av Jørgen Kosmo, og innstillingen "Modernisering av offentlig sektor lokalt" ble avgitt i august samme år (Tjenestemannsbladet Nr 6 – sept 1999)

¹⁰⁴ Intervju, Kartellet

¹⁰⁵ Kartellets beretning 1990-1991 s.51-53

¹⁰⁶ Kartellets beretning 1991-1992

¹⁰⁷ Intervju, YS-S

¹⁰⁸ Intervju, YS-S

¹⁰⁹ Der ikke annet er referert baserer gjennomgangen seg i stor grad på en hovedfagsoppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap av Sturla Herfindal - Veien frem til sykehusreformen: en studie av beslutningsprosessen bak lov om helseforetak. Gjennomgangen plasseres inn i et fokus på tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse, og er derfor ikke uttømmende i forhold til hovedoppgaven eller prosessen som sådann.

¹¹⁰ NOU 1996: 5 Hvem skal eie sykehusene?, Stortingsmelding nr.24 (1996-97) Tilgjengelighet og faglighet. Om sykehus og annen spesialhelsetjeneste, NOU 1999: 15 Hvor nært skal det være (om tilknytningsformer), Stortingsproposisjon nr.47 (1999-2000) om sykehusøkonomi og budsjett 2000,

Lov om fylkeskommunale sykehusselskaper (Ot.prp.nr.25(1999-2000)), og lov om statsforetak fra 1991 basert på statslekskapslovutvalgets innstilling (NOU 1991: 8).

¹¹¹ Noen av de mest sentrale organisasjonene var Norsk Kommuneforbund, Norsk Helse- og sosialforbund, og Norsk Sykepleierforbund.

¹¹² NOU 2000: 14 Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge – Mjøsutvalget.

¹¹³ De forbund som deltok var NTL, FF, 2fo og Utdanningsforbundet.

¹¹⁴ Intervju, YS-S

¹¹⁵ Denne analysen er til dels basert på forfatterens egne intervjuer og analyser av offentlige og organisasjonsinterne dokumenter (blant annet beretninger) i tilknytning til saken, men baserer seg også i stor grad på en hovedfagsoppgave av Thor Eivind Halvorsen: Arbeidsgiverorganisering for de fristilte statlige virksomhetene. Fra tarifforening til etablering av NAVO 1946 – 1995.

¹¹⁶ Intervju, Kartellet

¹¹⁷ ”Fagpolitisk handlingsplan før Stortingsvalget i 1993”.

¹¹⁸ Opplysningene er hentet fra Halvorsen 1996, s.95, som baserer seg på intervjuer med disse personene. Tolkningen samsvarer med vurderinger fra andre relevante personer gitt i intervjuer i sammenheng med denne studien/forfatteren.

¹¹⁹ Kartellnytt nr.10, 1992

¹²⁰ Gerd-Liv Valla fra statsministerens kontor, Einar Evensen fra Administrasjonsdepartementet og Gunnar Myrvang fra Nærings- og energidepartementet.

¹²¹ Intervju, Kartellet

¹²² YS-S beretninger for den aktuelle periode og intervju, YS-S

¹²³ NOU 1979:30 Samordning av Statens Arbeidsgiverinteresser, NOU 1992:11

¹²⁴ Intervju, AF

¹²⁵ Intervju, YS-S

¹²⁶ Intervju, NTL

¹²⁷ Intervju og samtaler med blant annet følgende sentrale personer: Gerd Liv Valla (statssekretær statsministerens kontor 10.01.92 – 21.01.94), Terje Moe Gustavsen (leder LO Stat 1988 - 2000), Aud Watnebryn (nestleder NTL 1986 - 1994).

¹²⁸ Intervju, YS-S

¹²⁹ Intervju, AF

¹³⁰ Kapittelavsnittet baserer seg i stor grad på et notat av Kim Ove Hommen ”Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi”, men også på samtaler med sentrale personer i tjenestemannsorganisasjonene, særlig NTL, og på uttalelser og artikler i media.

¹³¹ Seminar med seniorrådgiver i AAD, Svein Bærbu, Rokkansenteret mars 2003.

¹³² Intervju, NTL

¹³³ Bergens Tidende 19.03.03 ”Tillitsvalde utan tillit til Norman” sitert fra Hommen 2003, s.27.

¹³⁴ Intervju, NTL. Det første tekstmessige bidraget fra NTL kom etter et møte med SV-fraksjonen 19.mars 2003. Etter dette var det jevnlig møter med både SV og AP-fraksjonene, også i felles fraksjonsmøter, helt fram til avtalen mellom AP, SV, H og KrF ble undertegnet i Stortinget 14.mai 2003

¹³⁵ Innstilling S. nr. 22 (2002-2003), s.78

¹³⁶ Sammensetningen av de ulike samarbeidsorgan tar utgangspunkt i situasjonen pr. september 1992.

¹³⁷ Kartellets beretning 1985-1986 s.5

¹³⁸ Kartellets beretning 1989-1990 s.5

¹³⁹ Kartellets beretning 1990-1991 s.5

¹⁴⁰ Kartellets beretning 1981-1982, s.40

¹⁴¹ Intervju, YS-S

¹⁴² Roalsvig var leder i YS-S fram til representantskapsmøte i mai 1999.

¹⁴³ Styret i AF vedtok 1.november 1993 en intensjonserklæring om samarbeid med LO. Med bakgrunn i erklæringen fra AF og LOs eget arbeid i saken, ble det opprettet et samarbeidsutvalg med deltagere fra AF og LOs ledelse i april 1994.

¹⁴⁴ Disse fortolknings- og referanserammene redegjøres for i sin helhet i kapittel 8

¹⁴⁵ Det vil si hovedsammenslutningene Statstjenestemannskartellet/LO Stat, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Seksjon stat (YS-S), og Akademikernes Fellesorganisasjon (AF). Dessuten vil Norsk Tjenestemannslag (NTL) komme inn som et viktig forbund under Kartellet. Ved årsskiftet 1995-1996 skiftet Statstjenestemannskartellet navn til LO Stat. I dette kapitlet brukes betegnelsen Kartellet.

¹⁴⁶ Tjenestemannsbladet: Organ for Norsk Tjenestemannslag, årgangene 1981 - 1996

-
- ¹⁴⁷ Begrunnelsen for avgrensningen ligger i de teoretiske forutsetningene om at organisatorisk og institusjonell kapabilitet representerer ulike former for historisk arv. Det vil si egenskaper som ligger forut for et gitt hendelsesforløp.
- ¹⁴⁸ Intervju, NTL
- ¹⁴⁹ Forbundsstyre protokoll nr.6 av 07.05.91
- ¹⁵⁰ Referat fra møte i utvalg for forvaltningsutvikling, 15.nov.1991
- ¹⁵¹ Kartellnytt 1989, nr.10
- ¹⁵² Internt notat i AAD av 20.07.90 m/påtegninger, St.meld. om forvaltningspolitikk - en første skisse
- ¹⁵³ Utkast til notat AAD av 07.09.90
- ¹⁵⁴ Internt notat i AAD av 20.07.90 m/påtegninger, St.meld. om forvaltningspolitikk - en første skisse
- ¹⁵⁵ Brev fra YS-S til AAD av 17.09.90, Den fremtidige personalpolitikk i staten, og 27.09.90, Den fremtidige personalpolitikk - Forhandlingsordningen
- ¹⁵⁶ Notat Forvaltningspolitisk avdeling av 19.10.90, Den fremtidige statlige personalpolitikk.
- ¹⁵⁷ Forvaltningspolitisk avdeling, notat 31.10.90, Oversendelse av siste utkast til stortingsmeldingen
- ¹⁵⁸ Meldingsutkast oktober 1990, kap.6, s.3
- ¹⁵⁹ Meldingsutkast oktober 1990, kap.1, s.6
- ¹⁶⁰ Intervju, AAD
- ¹⁶¹ Intervju, AAD
- ¹⁶² Intervju, AAD
- ¹⁶³ Intervju, AAD
- ¹⁶⁴ Brev fra NTL til Harald Rensvik/AAD av 21.11.91
- ¹⁶⁵ Interne notat NTL av 06.01.92 og 20.01.92
- ¹⁶⁶ Brev fra NTL til Harald Rensvik/AAD av 29.01.92, Kommentarer til utkast til forvaltningspolitisk melding
- ¹⁶⁷ Intervju, AAD
- ¹⁶⁸ Utkast desember 1991, kap. 2.2, s.5
- ¹⁶⁹ Arbeids og administrasjonsdepartementet, brev av 13.02. 1992 med tittel "Stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk. Høringsutkast."
- ¹⁷⁰ Høringsutkast av stortingsmeldingen, kapittel 8.
- ¹⁷¹ Høringsutkast av stortingsmeldingen, kapittel 8, s. 75 og 85.
- ¹⁷² Høringsutkast av stortingsmeldingen, kapittel 8, kapittel 8.4.1, s.85-86
- ¹⁷³ Høringsutkast av stortingsmeldingen, kap. 8.13.1, s.103 - 104
- ¹⁷⁴ AADs Forvaltningspolitiske retningslinjer og tiltak, publisert mars 1992.
- ¹⁷⁵ Høringsuttalelser avgitt fra følgende departement er brukt som kilder: Olje- og energidepartementet 10.03.92, Landbruksdepartementet 06.03.92, Forsvarsdepartementet 09.03.92/11.02.92, Samferdselsdepartementet vedlagt uttalelser fra flere etater 06.03.92, Barne- og familiedepartementet 06.03.92/11.02.92, Kulturdepartementet 05.03.92, Næringsdepartementet 06.03.92.
- ¹⁷⁶ Notatene var gitt følgende etiketter: Brev av 17.09.90 "Den fremtidige personalpolitikk i staten", Brev av 27.09.90 "Den fremtidige statlige personalpolitikk - forhandlingsordningen", Brev av 15.10.90 "Den fremtidige statlige personalpolitikk. Organisering av statlige forvaltningsbedrifter".
- ¹⁷⁷ YS-S, brev av 06.11.90
- ¹⁷⁸ Uttalelse angående St.meld.nr.35 (1991-92) – Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, fra YS-S til Stortingets Forbruker- og administrasjonskomité, datert 26.11.92
- ¹⁷⁹ Intervju, AF
- ¹⁸⁰ For en mer omfattende analyse av høringsuttalelser og andre relevante kilder se kapittel 10
- ¹⁸¹ Hensikten med gjennomgangen av stortingemeldingen er ikke å få en uttømmende beskrivelse, men kun å beskrive meldingens hoveddramme og sentrale dimensjoner som er særlig relevant for denne avhandlingen.
- ¹⁸² St.meld.nr.35[1991-92], kap.5.4, s.28
- ¹⁸³ St.meld.nr.35[1991-92], kap. 8.5.1, s.48
- ¹⁸⁴ St.meld.nr.35[1991-92], kap.8, s.43 - 44
- ¹⁸⁵ St.meld. nr. 35 (1991-1992), kap.8.4, s.48
- ¹⁸⁶ St.meld.nr.35[1991-92], kap. 8.5.10, s.57 - 58
- ¹⁸⁷ St.meld.nr.35[1991-92], kap. 8.5.11, s.59
- ¹⁸⁸ Denne gjennomgangen er hentet fra en av departementets egne presentasjoner av stortingsmeldingen
- ¹⁸⁹ Intervju, AAD
- ¹⁹⁰ Intervju, AAD
- ¹⁹¹ Intervju, AAD
- ¹⁹² Intervju, AAD

-
- ¹⁹³ Intervju, utvalgsleder NTL
- ¹⁹⁴ Intervju, NTL
- ¹⁹⁵ Intervju, utvalgsleder NTL
- ¹⁹⁶ Samtaler og intervjuer med personer som hadde sentrale posisjoner i denne perioden: Gerd Liv Valla (statssekretær Statsministerens kontor 10.01.92 – 21.01.94), Terje Moe Gustavsen (leder i Kartellet) , Aud Watnebryn (leder i NTL)
- ¹⁹⁷ Intervju, Harald Rensvik, statssekretær AAD
- ¹⁹⁸ Intervju, Harald Rensvik, statssekretær AAD
- ¹⁹⁹ Internt notat 05.03.92, s.2
- ²⁰⁰ NTL, notat av 24.02.92, Utkast til stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk - kommentarer
- ²⁰¹ Brev fra Høyres Stortingsgruppe til Statsråd/AAD av 27.05.92; Internt notat AAD, udatert
- ²⁰² Internt notat AAD av 03.06.92
- ²⁰³ Brev til Marit Rotnes fra Kartellet av 24.09.92; Brev til Marit Rotnes/APs stortingsgruppe fra Kartellet av 28.09.92; Brev/Notat til Marianne Riber-Mohn/APs stortingsgruppe fra Kartellet av 27.10.92
- ²⁰⁴ Arbeids- og administrasjonsdepartementet skiftet 1.1.1993 navn til Administrasjonsdepartementet (til 31.12.1996), og fikk dermed et mer fokusert ansvarsområde.
- ²⁰⁵ Forvaltningspolitisk avdeling, Notat av 20.01.1993: Oversikt over oppfølging av St.meld.nr.35; Vedlegg fra Forvaltningspolitisk avdeling av 20.01.1993: Forvaltningspolitisk avdelings oppfølging av St.meld.nr.35, Inst.S.nr.63 og Stortingsdebatt den 15/12-92.
- ²⁰⁶ Intervju, AAD
- ²⁰⁷ Forvaltningspolitisk avdeling, notat av 3.2.1993. Sjefsmøtet 4.3.93: Status for oppfølgingen av st.meld.nr.35 - oppsummering, analyse og vurderinger.
- ²⁰⁸ Forvaltningspolitisk redegjørelse, Statsråd Nils O. Totland, Stortinget 27.februar 1996
- ²⁰⁹ Referat fra møte i utvalg for forvaltningsutvikling, 16. august 1992 på forbundskontoret.
- ²¹⁰ Mot bedre vitende?, SNF-rapport 4/91
- ²¹¹ Norsk Tjenestemannslag, brev/rundskriv av 9.2.1993
- ²¹² Temaflakene var både sektororienterte og generelle, saksspesifikke og brede, og alle ble produsert av Norsk Tjenestemannslag. De fire av generelle karakter som var rettet mot forvaltningspolitikk var: Fra forvaltning til forretning 17.03.04, Omstilling i staten 17.03.04, Det handler om verdier! Seks innspill om offentlig sektor i endring 26.08.04, Forvaltningspolitikk 19.10.04.
- ²¹³ Faglig-politisk regnskap 1992, Det norske Arbeiderparti
- ²¹⁴ Dette kapitlet er en omarbeidet versjon av et tidligere publisert arbeid: Dag Runar Jacobsen. Omstilling under trygghet - Institusjonalisering av et nytt rammeverk for reformer i staten, LOS-senter notat 9824.
- ²¹⁵ Intervju, Kartellet og YS-S
- ²¹⁶ Intervju, YS-S
- ²¹⁷ Intervju, AAD
- ²¹⁸ Internt notat til Kartellets sentrale tillitsvalgte datert august 1991
- ²¹⁹ Referat fra et møte i "Strategigruppa" i Kartellet januar 1992.
- ²²⁰ Den 6., 21., 28., 29. og 30.april
- ²²¹ St.prp. nr. 114 1991-92, Kartellets beretning 1991-1992, YS-S'beretning 1990-1992
- ²²² Intervju, YS-S
- ²²³ YS-S kravnotat av 13 mars 1992, del II pkt.5
- ²²⁴ YS-S beretning 1990 - 1992, s.73)
- ²²⁵ Intervju, AF
- ²²⁶ Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 1990-1993, Administrasjonsdepartementet (AD) 1993-1996, Arbeidsgiveravdelingen (AgA)
- ²²⁷ Intervju, AgA/AAD/AD
- ²²⁸ Intervju YS-S, Kartellet, AAD, og Aga
- ²²⁹ Intervju, statssekretær/AAD
- ²³⁰ Internt notat, AD/AgA 24.01.93
- ²³¹ Internt notat, AAD/AgA 01.10.92
- ²³² NOU 1992:26. Om en nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene
- ²³³ Internt notat, AD/AgA 24.01.93
- ²³⁴ Møtereferat arbeidsgruppen 26.10.92
- ²³⁵ Møtereferat arbeidsgruppen 10.10.92, møtereferat utvalg 29.10.92./ felles innspill fra hovedsammenslutningene til utvalg
- ²³⁶ Intervju, YS-S

-
- ²³⁷ YS-S beretning for perioden 1.1.90 - 31.12.92, s.136
- ²³⁸ Høsten 1992 vedtok arbeidsutvalget i Kartellet å oppnevne en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på spørsmålene vedrørende effektivisering og omorganisering i Staten.
- ²³⁹ Internt notat Kartellet: Status ” trygghetsavtalen” , 06.01.93
- ²⁴⁰ Intervju, AF
- ²⁴¹ Internt notat AD/AgA, 24.01.93
- ²⁴² Interne notat FIN og AAD(AD)/AgA i perioden desember 1992 – januar 1993
- ²⁴³ Intervju, statssekretær/AAD
- ²⁴⁴ Intervju, YS-S
- ²⁴⁵ Intervju, AAD/AgA
- ²⁴⁶ Intervju, Kartellet/YS-S
- ²⁴⁷ Intervju, leder for omstillingsenheten/AD/AgA
- ²⁴⁸ Intervju YS-S; Riksmeklingsmannens skisse vedrørende tariffrevisjonen 1998
- ²⁴⁹ Protokoll av 14.06.01
- ²⁵⁰ Notatet "Rammebetingelser for omstillinger i staten" er hentet fra internett (http://www.lostat.no/tariffstat/rammebetingelser_omst.htm).
- ²⁵¹ Protokoll av 19.09.2001
- ²⁵² Intervju, LO Stat
- ²⁵³ Intervju, LO Stat
- ²⁵⁴ Personalpolitikk ved omstillingsprosesser. Veiledning og retningslinjer. Første gang utgitt av Planleggings- og samordningsdepartementet 1997. Andre gang utgitt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2002.
- ²⁵⁵ Personalpolitikk ved omstillingsprosesser 2002, s.6
- ²⁵⁶ <http://www.odin.dep.no/mod/norsk/tema/p30004016/omstilling/002031-990071/dok-bn.html> pr. 01.12.2004
- ²⁵⁷ Intervju, Kartellet
- ²⁵⁸ Utgangspunktet for avgrensningene i analysen er skillet mellom generelle og makroorienterte saker av prinsipiell karakter og reformer som gjelder hele statsforvaltningen, og de mikroorienterte sektor- og virksomhetsutredningene av mer pragmatisk karakter (Lægneid & Rolland 1994, s.91).
- ²⁵⁹ Sitatet er oversatt til norsk av meg/denne forfatteren
- ²⁶⁰ Dette er en omdefinert og utvidet versjon av en "skala over interpersonell modalitet" gjengitt i "Kritisk tekstanalyse" av Wenche Vagle (Svennevig, Sandvik, Vagle 1995, s. 179).
- ²⁶¹ Alle opplysninger og tall vedrørende tjenestemannsbladene er hentet fra hovedsammenslutningenes beretninger for perioden 1981 - 1996. De enkelte blad, og informasjonsvirksomheten totalt sett, har stort sett vært tildelt et eget kapittel i beretningene.
- ²⁶² Noen få årganger kom bare ut i 9 nummer, men da med ett eller flere dobbeltnummer.
- ²⁶³ Kilde for opplagstall 1995 er i beretningen oppgitt å være bekreftede tall fra Fagpressens Opplagskontroll
- ²⁶⁴ De eksakte opplagstallene er ved opptellingstidspunktet bekreftet av Fagpressens Opplagskontroll. Hvert nummer bestod av 16 sider i perioden 1984-92, og 12 sider 1993-95 (foruten noen mer omfattende nummer i 1994 og 95 på 16 og 24 sider).
- ²⁶⁵ Intervju, AAD/AD
- ²⁶⁶ Intervju, Kartellet
- ²⁶⁷ Intervju, YS-S
- ²⁶⁸ St.melding nr.83 1984-1985, s. 307
- ²⁶⁹ Følgende dokument er sentralt for Kartellets uttalelser: Høringsuttalelse til ”Modernisering av statlig forvaltning” fra Statstjenestemannskartellet og Norsk Lærerlag med følgebrev datert 11.oktober 1985. Sidereferanser finnes i teksten.
- ²⁷⁰ Følgende dokumenter er sentrale for Kartellets uttalelse: ”Høringsuttalelse – Fornylsesprogrammet” fra Statstjenestemannskartellet datert 23.april 1987. Brev til Statsråd Anna-Lise Bakken, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, ”AD MODERNISERINGSPROGRAMMET”, datert 8.juli 1986. Sidereferanser finnes i teksten.
- ²⁷¹ Høringsuttalelse fra Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund Seksjon Stat, ”Moderniseringsprogram for statlig forvaltning”, datert 16.10.1985. Sidereferanser finnes i teksten.
- ²⁷² Høringsuttalelse fra Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund Seksjon Stat, ”Program for fornyelse av statlig forvaltning, høring”, datert 21.04.1987. Sidereferanser finnes i teksten.
- ²⁷³ Høringsuttalelse fra Akademikernes Fellesorganisasjon, ”Program for modernisering av statlig forvaltning”, datert 24.9.1985. Sidereferanser finnes i teksten.

-
- ²⁷⁴ Høringsuttalelse fra Akademikernes Fellesorganisasjon, "Program for fornyelse av statlig forvaltning – høring", datert 12.mai 1987. Sidereferanser finnes i teksten.
- ²⁷⁵ Dette bekreftes også av informanter i YS-S i intervju
- ²⁷⁶ Selv om dette bryter med periodiseringen har jeg valgt å framstille responsen på privatiseringsetiketten under ett, og knyttet til tiden den først dukket opp.
- ²⁷⁷ Dette gjaldt ikke minst for det sektororienterte arbeidet som foregikk innenfor hele samferdselssektoren. Et arbeid som var rettet mot både Telenor, Posten og Norges Statsbaner, men også tverrsektorielle reformer som for eksempel ROSA (Reorganisering av Skatte- avgifts- og tolladministrasjonen.).
- ²⁷⁸ Særlig gjaldt dette NOU 1991:8 Lov om statsforetak og NOU 1991:26 Om bruk av styrer i statlige virksomheter.
- ²⁷⁹ Høringsuttalelse til NOU 1989:5 En bedre organisert stat, fra Kartellet til FAD, datert 15.01.90. Sidehenvisninger finnes i teksten.
- ²⁸⁰ NOU 1989:5, Kapitlene 2, 7 og 8
- ²⁸¹ Høringsuttalelse til NOU 1989:5 En bedre organisert stat, fra YS-S til FAD, datert 23.11.89. Sidehenvisninger finnes i teksten.
- ²⁸² Høringsuttalelse til NOU 1989:5 En bedre organisert stat, fra AF til FAD, datert 18.12.89. Sidehenvisninger finnes i teksten.
- ²⁸³ Denne studien har også vært utført innenfor en arbeidsdeling med andre. Se for eksempel en egen sektororientert studie av Jarle Sørli: Tjenestemannsorganisasjoner og endring av tilknytningsform. En studie av tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse og medvirkning i omorganiseringen av Televerket til statsaksjeselskap. Hovedoppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap 1996.
- ²⁸⁴ Arbeiderpartiregjeringen oppnevnte 1990 et statssekretærutvalg som skulle behandle tilknytningsformene for de fire forvaltningsbedriftene Televerket, Postverket, NSB og Statskraft. Arbeidet i utvalget skulle danne grunnlaget for regjeringens holdning til tilknytningsformspørsmålet.
- ²⁸⁵ Samferdselsdepartementet anbefalte 27.september 1996 å følge Kostølutvalgets innstilling. Samferdselskomiteen la frem sin innstilling for Stortinget i november 1996, og et flertall på Stortinget gikk inn for å omgjøre NSBs trafikkdel og Postverket til Særlovsselskaper fra 1.12.1996.
- ²⁸⁶ Statstjenestemanskartellets uttalelser kom samlet til uttrykk i følgende dokument: "Vedrørende: utkast til stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk". Notat av 04.03.92; "Kommentarer til St.meld.nr.35 (1991-92)". Notat av 27.10.92. Sidehenvisninger finnes i teksten.
- ²⁸⁷ Se kapittel 6 (6.4.3 Fra utkast til melding).
- ²⁸⁸ Notat om "Stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk", fra YS-S til AAD, brev datert 19.03.92
- ²⁸⁹ Uttalelse angående St.meld.nr.35 (1991-92) – Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, fra YS-S til Stortingets Forbruker- og administrasjonskomité, datert 26.11.92
- ²⁹⁰ YS-S fremhevet selv Forvaltningsloven, Tjenestemannsloven, Lov om offentlige tjenestetvister, det avtalefestede regelverk i form av Hovedavtalen, Hovedtariffavtalen, samt avledede særavtaler.
- ²⁹¹ Intervju, AF
- ²⁹² AF beretning 1993 - 1994
- ²⁹³ AF notat, udatert
- ²⁹⁴ I fremstillingen av dette kapittelavsnittet har jeg i stor grad trukket veksler på en hovedfagsoppgave fra 1996 av Thor Eivind Halvorsen, med tittelen: "Arbeidsgiverorganiseringen for de fristilte statlige virksomhetene. Fra tarifforening til etableringen av NAVO 1946-1995". Det empiriske kildegrunnlaget samsvarer i stor grad med mitt eget, men ved bruk av konkrete empiriske eller analytiske poenger refereres oppgaven direkte.
- ²⁹⁵ Regjeringen Brundtland (AP) overtok etter regjeringen Syse (H, Sp, KrF) november 1990.
- ²⁹⁶ Brev av 22.09.87
- ²⁹⁷ NOU 1979:30 Samordning av statens arbeidsgiverinteresser.
- ²⁹⁸ Høringsuttalelse om Utredning vedrørende en eventuell arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter, fra Kartellet til AAD, datert 17.07.92
- ²⁹⁹ Uttalelse/brev om "Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter", fra YS-S til Hollerutvalgets sekretær, Otto Døscher Tobiesen, datert 20.12.91
- ³⁰⁰ I brevet av 20.12.91 med etiketten "Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter" ble syv brev og notater vedlagt:(1) "Etablering av en statlig arbeidsgiverforening" av 27.05.88, (2)høringsuttalelse NOU 1989:5 En bedre organisert stat av 23.11.89, (3)"Styrking av statens arbeidsgiverfunksjon" av 14.08.90, (4)"Den fremtidige statlige personalpolitikk - forhandlingsordningen" av 27.09.90, (5)"Den fremtidige statlige personalpolitikk - organiseringen av statlige forvaltningsbedrifter" av 15.10.90, (6)høringsuttalelse NOU 1991:8 Lov om statsforetak av

27.02.91, (7)"Ad forskrifter til statsforetaklovens bestemmelser om de ansattes rett til representasjon i statsforetaks styre og bedriftsforsamling m.v." av 12.12.91

³⁰¹ Blant annet

- Brev av 04.05.88 "Vedr. opprettelse av et statlig arbeidsgiverorgan", fra AF til FAD
- Brev av 17.08.90 "Vedr. organisering av statens sentrale arbeidsgiverfunksjon", fra AF til AAD
- Brev av 21.08.90 "Organisering av statens sentrale arbeidsgiverfunksjon", fra AF til Statsminister Jan P. Syse

³⁰² Høringsuttalelse. Utredning vedrørende en eventuell arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter, fra AF til AAD, datert 14.08.92

³⁰³ Temahefte nr.2 1993. Omstilling i trygghet. Statstjenestemannskartellet

³⁰⁴ YS-S beretning for perioden 1.1.1990 - 31.12.1992, s.131 - 137

³⁰⁵ Innledningsforedrag, YS-S konferanse for toptillitsvalgte 1989, vedlegg 1

³⁰⁶ Innledningsforedrag, YS-S konferanse for toptillitsvalgte 1989, vedlegg 2 og 3

³⁰⁷ Innledningsforedrag, YS-S konferanse for toptillitsvalgte 1989, vedlegg 5

³⁰⁸ Åpningstaler og innledningsforedrag fra lederen i YS-S på representantskapsmøter og konferanser 1993 – 1996, YS-S beretninger for perioden 1990 – 2002.

³⁰⁹ Se blant annet Forvaltningspolitiske redegjørelser for 1994 (Nils O. Totland 11.01.94), 1996 (Nils O. Totland 27.02.96), 1999 (Laila Dāvøy 26.04.99), 2001 (Jørgen Kosmo 10.05.01) – og de forvaltningspolitiske programmene "Et enklere Norge" i 1999 (Bondevik I regjeringen), "Program for fornyelse av offentlig sektor" i 2000 (Stoltenbergregjeringen), og "Fra ord til handling" i 2002(Bondevik II regjeringen).

³¹⁰ Pressemelding AAD 22.03.01

³¹¹ Statsråd i AAD Jørgen Kosmo i presentasjon av program 17.10.00

³¹² Se særlig "En moderne og lydhør forvaltning" av Statsminister Kjell Magne Bondevik. En artikkel i Dagsavisen 31.oktober 1998. Forvaltningspolitisk redegjørelse holdt av Arbeids- og administrasjonsminister Laila Dāvøy i Stortinget 26.april 1999: "Offentlig sektor – et spørsmål om tillit".

³¹³ Brev til departementene fra statsråd E. Løwer juli 1998

³¹⁴ Innlegg på NTLs landsmøte 3.november 1998 holdt av statssekretær Kjell Alvheim "Om offentlig sektor – privatisering – utvikling av forvaltningen".

³¹⁵ Forvaltningspolitisk redegjørelse 1999,

<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/nedlagt/aad/1999/taler/002005-090064/dok-bn.html>

³¹⁶ Se blant annet innlegg "Om offentlig sektor – privatisering, - utvikling av forvaltningen" av Statssekretær Kjell Alvheim på NTLs landsmøte 03.10.98, innlegg om "Rikets tilstand sett fra regjeringens side – utfordringer for statlig sektor" av Arbeids- og administrasjonsminister Laila Dāvøy på YS-Stats representantskapsmøte 26.05.99, og innlegg om "LO 100 år – departementenes historie og framtid i relasjon til tjenestemannsorganisasjonene, velferdsstaten og velferdsordningene" av Arbeids- og administrasjonsminister Laila Dāvøy på faglig konferanse i LO regi 10.06.99.

³¹⁷ Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Redegjørelse for Stortinget 24.01.02, Fra ord til handling – Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor.

³¹⁸ Pressemelding Nr.:3/2002 24.01.02 Fra ord til handling,

<http://odin.dep.no/mod/norsk/aktuelt/presse/002001-990448/index-dok000-b-n-a.h>

³¹⁹ "Fra ord til handling", s.15

³²⁰ Artikkel VG Nett november 1998.

³²¹ Artikkel VG Nett februar 2000.

³²² Artikkel VG Nett oktober 2003.

³²³ Artikkel Aftenposten.no oktober 2003.

³²⁴ NRK 1, Redaksjon En 08.03.04

³²⁵ Under det som kan oppfattes som tre akter fulgte media denne prosessen: "Utmarsjen", artikkel VG Nett 21.10.2003. URL: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=81353>; "Bøyde av for LO-krav", artikkel VG Nett 21.10.2003. URL: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=81334>; "Regjeringen firte ikke", artikkel Dagbladet.no 21.10.2003. URL: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2003/10/21/381485.html>

³²⁶ Artikkel Dagbladet.no oktober 2003.

³²⁷ Artikkel VG Nett oktober 2003.

³²⁸ Artikkel Aftenposten.no oktober 2003.

³²⁹ "Horisont", Næringspolitisk tidsskrift (NHO) nr.3/2004, Norske bremseklosser. Hvorfor er fornyelse så vanskelig?

- ³³⁰ Victor D. Norman. Reformpolitikk: Krefter og motkrefter, "Horisont" Næringspolitisk tidsskrift (NHO) nr.3/2004, Norske bremseklosser. Hvorfor er fornyelse så vanskelig?
- ³³¹ Kjell Thompson. Intervju med Moderniseringsminister Morten A. Meyer - Stoltenberg sitter på Vallas fang og styres av Davidsen. "Horisont" Næringspolitisk tidsskrift (NHO) nr.3/2004, Norske bremseklosser. Hvorfor er fornyelse så vanskelig?
- ³³² Moderniseringen av staten - tjenestemennenes rolle. Innlegg av moderniseringsminister Morten Andreas Meyer på Kartellkonferansen på Gol 24. november 2004.
URL: <http://www.odin.dep.no/filarkiv/228358/041124Kartellkonf-Gol-red.pdf>
- ³³³ På dette stadiet i avhandlingen har jeg valgt å benytte meg av det egentlige navnet til "Kartellet" etter 1996 – LO Stat.
- ³³⁴ Tidspunktet for intervjuene, og dermed utsiktspunktet for disse byråkratene var i perioden 1996-1997.
- ³³⁵ Intervju, LO Stat
- ³³⁶ Høringsnotat av 07.07.04 til ny embets- og tjenestemannslov; Høring - ny embets- og tjenestemannslov. Hovedsammenslutningene LO Stat, UHO og YS-Stats høringsuttalelse til ny lov om embets- og tjenestemenn. Arkivert Moderniseringsdepartementet 01.november 2004.
- ³³⁷ Tjenestemannsbladet/Aktuell – august 2003
- ³³⁸ Ny "Lov om statens embets- og tjenestemenn" ble vedtatt i juni 2005, og trer i kraft januar 2006. Den nye Regjeringen Stoltenberg (II) har varslet endringer i loven.
- ³³⁹ Tidsskrift for Den norske lægeförening 1997; 117: 3865. Utskrift fra internett pr. 27.03.2003:
<http://www.tidsskriftet.no/tsweb/199726/foren1.html>
- ³⁴⁰ Opplysningene er hentet fra UHO sine nettsider:
<http://www.uho.no/web/uho/site.nsf/docPrCat?OpenView&cat=UHO++Organisasjon> - pr. 19.10.2004
- ³⁴¹ Navneskiftet hadde sammenheng med at Norsk Forskerforbund og Den norske kirkes presteforening ble medlemsforbund fra 1.juli 2005. Medlemstall er hentet fra Unio sine nettsider
<http://www.unio.no/webnew/UHOsite.nsf/docPrCat?OpenView&cat=UNIO++Organisasjon>
- ³⁴² Opplysningene er hentet fra Akademikernes nettsider:
http://www.akademikerne.no/default.asp?V_ITEM_ID=606 pr. 25.11 2005. Medlemstallet viser status før Norsk Forskerforbund og Den norske kirkes presteforening meldte seg ut. Disse to forbundene representerte noe i overkant av 10 % av den totale medlemsmassen på dette tidspunktet.
- ³⁴³ LO Stat, informasjonshefte "Hvordan arbeider vi? Hvem er vi? Hva er vi? Medieforum oktober 2002
- ³⁴⁴ Beretning for 2000, og senere årsmeldinger for perioden 2001 – 2003.
- ³⁴⁵ Intervju, NTL
- ³⁴⁶ Tallene bygger på beretning og årsmeldinger fra LO Stat for angjeldende år/periode. Medlemstallene gjelder for 01.01 angjeldende år. Det er bare yrkesaktive medlemmer som er regnet med.
- ³⁴⁷ Jeg har valgt å bruke siste tilgjengelige tall for antall medlemmer for å kunne vise utviklingen i NAVO-området. Antallet medlemmer har vært gradvis synkende (2003: 66 902, 2004: 59 993), og skyldes i all hovedsak nedbemanning i Posten og at Telenor gikk over til en annen arbeidsgiverforening (NHO).
- ³⁴⁸ Intervju, LO Stat
- ³⁴⁹ Intervju, LO Stat
- ³⁵⁰ I 2000 påbegynte Norsk Tjenestemannslag og Norsk Arbeidsmannsforbund en prosess som tok sikte på en sammenslåing av de to forbundene. Dette arbeidet førte imidlertid ikke frem. Senere, i 2003, startet arbeidet med en omfattende reform, eller fusjon, mellom seks forbund, fem fra LO (Handel og kontor, Norsk Jernbaneforbund, Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet, Postkom, Transportarbeiderforbundet) og ett fra YS (Yrkestrafikkforbundet). Etter ca. 1 1/2 år støtte forsøket på store problemer når enkeltforbund skulle drøfte sin tilslutning til forhandlingsresultatet under etiketten "Forbund1". Senere ble hele Forbund1-prosjektet skrinlagt (se http://www.aktuell.no/dt_singlearticle.asp?gid=129&aid=&tid=&amid=7738&g129=x&g2=x&g1=x). Et forsøk som lyktes var sammenslåingen av Norsk Helse- og Sosialforbund (YS) og Norsk Kommuneforbund (LO) til Fagforbundet i 2003. Forbundet er tilsluttet LO, men har få medlemmer i LO Stat (se <http://www.fagforbundet.no/>).
- ³⁵¹ Se http://www.aktuell.no/dt_printarticle.asp?amid=3242 , artikkel datert 8.6.2004
- ³⁵² Se <http://www.fafo.no/pub/rapp/437-438%20731-739/index.htm> for ulike rapporter fra prosjektet publisert i 2004.
- ³⁵³ YS-S beretning 1999-2002
- ³⁵⁴ Britt T.B. Brestrup ble valgt som ny leder på representantskapsmøtet i YS-S 1999.

-
- ³⁵⁵ YS-S informasjonsblad, februar 2000
- ³⁵⁶ <http://www.ys.no/aktuelt/nyheter/200991-seksjon-blir-sektor.htm> - pr. 06.11.2002
- ³⁵⁷ Intervju, YS-S
- ³⁵⁸ Vedtekter vedtatt på representantskapsmøtet i YS-S 20.11.02, § 8, punkt 4.3
- ³⁵⁹ Vedtekter vedtatt på representantskapsmøtet i YS-S 20.11.02, § 8 Sektorene
- ³⁶⁰ Intervju, YS-S; internttsider YS, 06.11.02
- ³⁶¹ Analysen baserer seg på samtaler med flere personer i YS-systemet, og enkelte interne dokument. Tolkningene står for forfatterens regning alene, og referanser til intervju og enkeltdokument kommer frem i teksten.
- ³⁶² Intervju, YS-S
- ³⁶³ Intervju, YS-S
- ³⁶⁴ Intervju, YS-S
- ³⁶⁵ Intervju, YS-S
- ³⁶⁶ De nye utvalgene var: lønnsutvalg, organisasjonsutvalg, arbeidsmiljø- og medbestemmelsesutvalg, utvalg for informasjon og samfunnspåvirkning, og et ad hoc utvalg (Fellesbestemmelsesutvalg og Konfliktutvalg).
- ³⁶⁷ YS-S beretning 1999 – 2002
- ³⁶⁸ Intervju, YS-S
- ³⁶⁹ Se leder, <http://www.ba.no/meninger/leder/article1247949.ece>
- ³⁷⁰ <http://www.lostat.no/aktuelt/ysmotvenstre.htm>
- ³⁷¹ Figuren er sterkt inspirert av Streeck & Thelen 2005, s.9
- ³⁷² I tillegg til LO Stat og YS (YS-S) kom som tidligere nevnt Akademikerne til i 1997, og UHO (2001) skiftet sommeren 2005 navn til Unio.

LITTERATUR

- Allison, Graham.T. 1971
Essence of Decision. Boston: Little, Brown.
- Andersen, Svein S. 1997
Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design. Bergen: Fagbokforlaget
- Austin, J.L 1962
How to do Things with Words.Oxford: Clarendon Press
- Ahrne, Göran och Nils Brunsson 2001
Metaorganisationer – identitet och auktoritet. Stockholm: Score Rapportserie 2001:6
- Ban, Carolyn 1995
"Unions, management and the NPR", i Donald F. Kettl & John J. Dilulio (eds.): *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington D.C.: Brookings Institution
- Beck Jørgensen, Torben (red.). 2003
På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Bergh, Trond & Yngve Nilsen 2004
Et akademisk fellesskap. Akademikernes fellesorganisasjon 1975 – 2001. Bergen: Vigmostad & Bjørke
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann 1966
The Social Construction of Reality. New York: Doubleday.
- Berrefjord, Ole, Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen 1989
"Forhandlingsøkonomi i Norden – en indledning", i Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen (red.): *Forhandlingsøkonomi i Norden*. København/Oslo: Tano
- Bergström, Tomas 1988
Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Om företagsdemokrati i de svenska kommunerna. Lund: Studentlitteratur
- Brunsson, Nils, Anders Forsell og Hans Winberg 1989
Reformer som tradition. Administrativa reformer i Statens Järnvägar. Stockholm: EFI, Handelshögskolan
- Brunsson, Nils och Johan P. Olsen 1990
Makten att reformera. Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Bryman, Alan 1989
Research Methods and Organization Studies. London: Unwin Hyman
- Bryman, Alan 2001
Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press
- Campbell, John L. & Ove K. Pedersen (eds.) 1996
Legacies of Change: Transformations of Postcommunist European Economies. New York: Aldine de Gruyter
- Cyert, Richard M. & James G. March 1992
A Behavioral Theory of the Firm (second edition) Cambridge USA: Blackwell Publishers.
- Christensen, Tom 2003
"Narratives of Norwegian governance: elaborating the strong state tradition", *Public Administration* 81, 163-190
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.) 1994
Forvaltningskunnskap. Oslo: Tano
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid, Paul G. Roness 2002
Forvaltning og politikk. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom og Per Læg Reid 1997
"Forvaltningspolitikk – mot New Public Management" i Tom Christensen & Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, Tom og Per Læg Reid 1998
Den moderne forvaltning. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, Tom & Per Læg Reid (eds.) 2001
New Public Management. The transformation of ideas and practice. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid 2002
Reformer og lederskap. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom & Per Læg Reid 2004a
Regulatory Agencies – The challenges of balancing agency autonomy and political control. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 18 - 2004
- Christensen, Tom & Per Læg Reid 2004b
The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 3 - 2004

- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik 2004
Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom & Kjell Arne Røvik 1999
 "The Ambiguity of Appropriateness", i Morten Egeberg & Per Lægred (eds.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press/Universitetsforlaget
- Czarniawska-Joerges, Barbara 1988
Att handla med ord. Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Czarniawska-Joerges, Barbara 1993
The Three-Dimensional Organization. Lund: Studentlitteratur
- Christie Mathisen, Werner 1997
 Diskursanalyse for Statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan. Oslo: Forskningsnotat 0197, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Dale, Geir 1991
 Statens arbeidsgiverorganisering 1920-1991. Organisasjons- og tilknytningsformer for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen. Bergen: LOS-senter Rapport 9107
- Dahl, Robert A. and Charles Lindblom 1953
Politics, Economics and Welfare. Chicago: University of Chicago Press
- Deetz, Stanley 1996
 "Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy", *Organization Science* (2): 191-207
- DiMaggio, Paul J. 1988
 "Interest and Agency in Institutional Theory". i Lynne G. Zucker (ed.) *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, Mass.: Ballinger
- DiMaggio, Paul J. 1991
 "Constructing an Organizational Field as a Professional Project: U.S. Art Museums, 1920-1940", i Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell (eds.): *The New Institutionalism in Organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J. 1997
 "Culture and Cognition" *Annual Review of Sociology* 23:263-287
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell 1983
 "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review* 48: 147-160
- Edelman, Murray 1988
Constructing the Political Spectacle. Chicago: The University of Chicago Press
- Eder, Klaus 1996
The social construction of nature: a sociology of ecological enlightenment. Thousand Oaks, California: Sage
- Egeberg, Morten 1981
Stat og organisasjoner. Bergen: Universitetsforlaget
- Egeberg, Morten 1989
 "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen?" i Morten Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.
- Egeberg, Morten & Per Lægred (eds.) 1999
Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen. Scandinavian University Press/Universitetsforlaget
- Eide, Martin og Gudmund Hernes 1987
Død og pine! Om massemedia og helsepolitikk. Oslo: FAFO
- Enderud, Harald 1976
Beslutninger i organisationer. København: Fremad
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård 1999
Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Bergen: Fagbokforlaget
- Furre, Berge 1992
Norsk historie 1905-1990. Oslo: Det Norske Samlaget
- Fontana, A. & J.Frey 1994
 "Interviewing: The art of science", i N.Denzin & Y.Lincoln (eds.): *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage
- Friedland, Roger & Robert R. Alford 1991
 "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions", i Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell (eds.): *The New Institutionalism in Organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fairclough, Norman 1989
Language and Power. Essex: Longman
- Fairclough, Norman 1992
Discourse and Social Change. Cambridge: Polity Press
- Fairclough, Norman 1995
Critical Discourse Analysis. Essex: Longman

- Fløtre, Asgeir 1997
Tenestemannsorganisasjonar i ein forvaltningspolitisk beslutningsprosess : ei undersøking av tenestemannsorganisasjonane sin medverknad under forsøket på omorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen i Norge. Bergen: Hovedoppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap Universitetet i Bergen
- Gamson William.A. 1992
Talking Politics. Cambridge UK: Cambridge University Press
- Geertz, Clifford 1973
The interpretation of cultures: selected essays. New York: Basic Books
- Goodsell, Charles T. 1990
"Public administration and the public interest", i Gary L. Wamsley (ed.): *Refounding public administration*. London: Sage
- Goodin, Robert E. 1996
The Theory of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press
- Granli, Tove Lise et al. 2004
Kursoppgave i forvaltningspolitikk. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Grønlie, Tore 1989
Statsdrift. Staten som industrieier i Norge 1945-1963. Oslo: Tano
- Grønlie, Tore 1998
"Drømmen om en konkurransetilpasset stat. Ytre fristilling som styringspolitisk redskap 1945 - 1995", i: Tore Grønlie & Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Grønlie, Tore og Per Selle 1998
"Fortsatt én stat?" i Tore Grønlie og Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Grønlie, Tore (red.) 1999
Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945. Bergen: Fagbokforlaget
- Grønmo, Sigmund 2004
Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen: Fagbokforlaget
- Grøndahl, Øyvind N. og Tore Grønlie 1999
"Mellom politikere og byråkrater", i Tore Grønlie (red.): *Forvaltning for politikk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hajer, Maarten A. 1995
The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process. Oxford : Clarendon Press
- Haldén, Eva 1997
Den Föreställda Förvaltningen. En institusjonell historia om central skolförvaltning. Stockholm: Statsvetenskapliga institusjonen. Stockholms universitet.
- Haldén, Eva och Peter Kjær 1994
Politikk och institutionalisering. Det institutionella perspektivet inom statsvetenskapen. Stockholm: Statsvetenskapliga institusjonen, Stockholms Universitet
- Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor 1996
"Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies* 44: 936-957
- Halvorsen, Thor Eivind 1996
Arbeidsgiverorganisering for de fristilte statlige virksomhetene. Fra tarifforening til etableringen av NAVO 1946 - 1995
Bergen: LOS-senter Rapport 9611
- Heradstveit, Daniel og Tore Bjørge 1992
Politisk kommunikasjon Oslo: Tano
- Herfindal, Sturla 2004
Veien frem til sykehusreformen: en studie av beslutningsprosessen bak lov om helseforetak.
Bergen: Rapport Rökkansenteret
- Hernes, Hans Kristian 1998
"Interesseorganisering og demokrati", i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.): *Demokrati: vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hersvik, Inger Marie 1991
Tjenestemannsorganisasjoner og forvaltningsreformer. En studie av hovedsammenslutningenes syn på moderniseringsforslag for statlig sektor. Bergen: LOS-senteret Rapport 91/3
- Hillesund, Terje 1994
Står det noe nytt? Innføring i analyse av aviser og nyheter. Fredrikstad: Institutt for Journalistikk
- Hillesund, Terje 1996
Aktører, talehandlinger og nyhetsdramaturgi: Avisene som handlingsmedium, Avhandling til Dr.polit.-graden. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Bergen

- Hobber, Berit 2003
Caseoppgave: Utflytting av statlige institusjoner fra Oslo. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. UiB.
- Holstein, James A. & Jaber F. Gubrium 1997
"Active interviewing", i D. Silverman (ed.): *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*. London: Sage
- Hommen, Kim Ove 2003
Tilsynspolitikk I Norge: Utflytting og autonomi. Bergen: Rokkansenteret Notat 17 - 2003
- Hood, C. & M.W. Jackson 1991
Administrative Arguments. Dartmouth: Aldershot
- Immergut, Ellen M. 1998
"The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics and Society* 26: 5-34
- Jacobsen, Dag Runar 1996
"Personalorganisasjoner og forvaltningspolitikk i Norge", i Per Lægred og Ove K. Pedersen (red.) *Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien*
København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Jacobsen, Dag Runar 1997,
Tjenestemannsblader som formidler i den nye forvaltningspolitikken: fra reaktiv til aktiv respons. Bergen: LOS-senter Notat 9727
- Jacobsen, Dag Runar 1998
Omstilling under trygghet. Institusjonaliseringen av et nytt rammeverk for reformer i staten. Bergen: LOS-senter Notat 9824
- Jacobsen, Knut Dahl 1960
"Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1: 231-248
- Jahn, Detlef 1993
New Politics in Trade Unions. Aldershot: Dartmouth
- Jansen, Alf Inge 1989
Makt og miljø. Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge. Oslo: Universitetsforlaget
- Jensen, Trude Meyer 1998
Forvaltningspolitisk samarbeid på sporet: en studie av tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse og medvirkning i omorganiseringen av NSB til et særlovselskap. Bergen: Hovedoppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte 2004
Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag. Oslo: Abstrakt forlag
- Kjeldstadli, Knut 1992
Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget. Oslo: Universitetsforlaget
- Kingdon, John W. 1984
Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston: Little, Brown
- Kingdon, John W. 1993
"How Do Issues Get on Public Policy Agendas?" i W.J. Wilson (ed.): *Sociology and the Public Policy Agenda*. New. Park: Sage Publications
- Kjeldsen, Jens E. 1998
"Duellanter, følelser og urokkelige standpunkter - Fjernsynsdebatten som retorisk genre". I Ove Børdahl et.al: *Retorikkens omegn. Retorisk årbok 1998*. Bergen: Senter for europeiske kulturstudier. Kulturtekster nr.13.
- Krasner, Stephen D. 1988
"Sovereignty - An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies* 21: 66-94.
- Kvale, Steinar 1996
InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing. London: Sage
- Kvåle, Gro 2000
Organisering av identitet. Ein studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten. Avhandling til graden Doctor rerum politicarum. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Tromsø
- Lane, Jan-Erik 1995
The Making of Political Identities. London: Verso.
- Langlois, Richard N. 1986
"The New Institutional Economics: An Introductory Essay", i *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*. New York: Cambridge University Press.
- LaPalombare, Joseph 1964
Interest Groups in Italian Politics. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Levi, Margaret 1990.
"A Logic of Institutional Change", i Karen Schweers Cook & Margaret Levi (eds.) *The Limits of Rationality*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Levitt, Barbara & James G. March 1988
"Organizational Learning" *American Review of Sociology* 14: 319-340

- Liabøtrø, Pål-Ole 1986
Yrkesorganisasjoners struktur ved lønnsforhandlinger og forhandlingsposisjoner: Etableringen og utviklingen av YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund) som paraplyorganisasjon. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Alternativ hovedoppgave. Universitetet i Oslo
- Lowndes, Vivien. 2002.
"Institutionalism", i D. Marsh and G. Stoker (eds.) *Theory and Methods in Political Science* (2nd ed.). Basingstoke: Palgrave (Macmillan).
- Lundquist, Lennart 1989
Implementation Steering. An Actor-Structure Approach. Lund: Studentlitteratur/UK: Chartwell-Bratt
- Lundquist, Lennart 1991
Förvaltning och demokrati. Stockholm: Norstedts
- Lundquist, Lennart 1992
Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart 1993
Det vetenskapliga studiet av politik. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1994
Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program. Lund: Studentlitteratur.
- Læg Reid, Per 1993
"Tendensar i utviklinga av offentlig sektor", *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 73: 281 - 293
- Læg Reid, Per (red.) 1995
Lønnspolitikk i offentlig sektor. Oslo: Tano
- Læg Reid, Per og Johan P. Olsen (red.) 1993
Organisering av offentlig sektor. Perspektiver - reformer - erfaringer - utfordringer. Oslo: Tano
- Læg Reid, Per og Vidar Rolland 1994
"Norge: Forvaltningspolitikens utvikling", i Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (red.):
Forvaltningspolitikk i Norden. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Læg Reid, Per & Ove K. Pedersen (red.) 1994
Forvaltningspolitikk i Norden. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Læg Reid, Per & Ove K. Pedersen (red.) 1995
Nordiske forvaltningsreformer. København: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag
- Læg Reid, Per & Ove K. Pedersen (red.) 1996
Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Læg Reid, Per og Paul G. Roness 1997
Reformprogram og institusjonell tilpassing i norsk statsforvaltning. Bergen: LOS-senter Notat 9706
- Læg Reid, Per og Paul G. Roness 1998
"Frå einskap til mangfald - Eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltninga", i Tore Grønlie og Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Læg Reid, Per & Paul G. Roness 1999
"Administrative Reform as Organized Attention", i Morten Egeberg & Per Læg Reid (eds.):
Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen. Oslo: Scandinavian University Press/Universitetsforlaget
- Magnussen, Anne-Mette 1999
"Logic of appropriateness" og former for handlingsrasjonalitet. Bergen: LOS-senter Notat 9919
- Mahoney, James 2000
"Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society* 29: 507 – 548
- March, James G. 1981.
"Footnotes to organizational change", *Administrative Science Quarterly* 16: 563-77.
- March, James G. 1991
"Exploration and Exploitation in Organizational Learning", *Organizational Science* 2: 71-87
- March, James G. 1994a
"The Evolution of Evolution" i Joel A.C. Baum & Jitendra V. Singh (eds.): *Evolutionary Dynamics of Organizations*. New York: Oxford University Press
- March, James G. 1994b
A Primer on Decision Making. How Decisions Happen. New York: The Free Press
- March, James G. & Johan P. Olsen 1976
Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget
- March, James G. & Johan P. Olsen 1984.
"The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 78: 734-749.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1989
Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press

- March, James G. & Johan P. Olsen 1994
 "Institutional Perspectives on Governance", I H.U. Derlien, U. Gerhardt & F.W. Scharpf (eds.): *Systemrationalitet og Partialinteresse*. Baden-Baden: Nomos.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1995
Democratic Governance. New York: NY Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1998.
 "The institutional dynamics of international political orders", *International Organization* 52: 943-69. Reprinted pp. 303-329 in P.J. Katzenstein, R.O. Keohane and S.D. Krasner (eds.) 1999, *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge Ma: The MIT Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen 2005
 "Elaborating the 'New Institutionalism'", Oslo: ARENA Working Paper Series: 11/2005. The paper is prepared for R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press (forthcoming).
- March, James G. & Johan P. Olsen 2006.
 "The logic of appropriateness", To appear in M. Moran, M. Rein and R.E. Goodin (eds.) *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press (forthcoming).
- March, James G. & Herbert Simon 1958
Organizations. New York: Wiley
- Merton, Robert K. 1967
On Theoretical Sociology. Five Essays. Old and New. New York: Free Press
- Messel, Jan 1997
Samling og strid. Norsk Tjenestemannslag 1947 – 1997. Oslo: Norsk Tjenestemannsforlag, Tiden Norsk Forlag
- Midgaard, Knut 1993
 "Sak, bilde og politisk ansvar – momenter til en teori om parlamentarisk styring", i Bjørn Erik Rasch (red.): *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget
- Naschold, Frieder 1996
New Frontiers in Public Management. Berlin: de Gruyter.
- Nordby, Trond. 1994
Korporatisme på norsk 1920 – 1990. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 1982:3 Maktutredningen. Sluttrapport
- OECD 2003
OECD Reviews of Regulatory Reform. Norway Preparing for the Future Now. Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- Offerdal, Audun 1993
 "Demokratiteori som hjelpemiddel", i Per Lægred og Johan P. Olsen (red.): *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*. Oslo: Tano
- Oliver, Christine 1991
 "Strategic Responses to Institutional Processes", *Academy of Management Review* 16: 145-179
- Olsen, Johan P. 1983
Organized Democracy. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. 1985
 Administrative reform and theories of organization. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.
- Olsen, Johan P. 1988
Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. 1989a
 "Institusjonsutforming og demokrati", i Harald Baldersheim et al.: *Sentral styring og institusjonell autonomi*. Bergen: Alma Mater Forlag
- Olsen, Johan P. 1989b
Petroleum og Politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen. Oslo: Tano
- Olsen, Johan P. 1990a
 Fornylsesprogrammer og demokratiutvikling. Bergen: LOS-senter Notat 9019
- Olsen, Johan P. 1990b
Demokrati på svenska. Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Olsen, Johan P. 1992
 "Analyzing Institutional Dynamics", *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 3: 247 - 271.
- Olsen, Johan P. 1993
 "Utfordringer for offentlig sektor og for statsvitenskapen. Noen sentrale spørsmål og problemstillinger". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 9: 3 - 28.
- Olsen, Johan P. 1996
 "Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?", i Johan P. Olsen & B.Guy Peters (eds.): *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Olsen, Johan P. 1997
 "European Challenges to the Nation State", i B. Steunenberget & F.van Vught (eds.): *Political Institutions and Public Policy*. Dordrecht: Kluwer.
- Olsen, Johan P. 2001a
 "Organising European Institutions of Governance – A Prelude to an Institutional Account of Political Integration", i Helen Wallace (ed.): *Whose Europe? Interlocking Dimensions of Integration*. London: Macmillan
- Olsen, Johan P. 2001b
 Reforming European Institutions of Governance. Oslo: ARENA working paper no. 7 - 2001
- Olsen, Johan P. 2005.
 "Maybe it is time to rediscover bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory* (forthcoming).
- Olsen, Johan P. & B.Guy Peters (eds.) 1996
Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. og Harald Sætren 1980
 "Massemedier, eliter og menigmann", i Johan P. Olsen (red.): *Meninger og makt*. Bergen: Universitetsforlaget
- Opedal, Ståle og Hilmar Rommetvedt 1995
 Miljøvernorganisasjonenes påvirkningsstrategier - korporatisme, lobbyisme, aksjonisme. Stavanger: Rogalandforskning arbeidsnotat 95/052
- Pedersen, Dorthe 1998
Forhandlet forvaltning. Roskilde: Roskilde Universitet
- Peters, B.Guy. 1999
Institutional Theory in Political Science: The "New" Institutionalism. London: Pinter
- Peters, B.Guy & Jon Pierre 1998
 "Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation", *Journal of Public Administration Research and Theory* 4: 565-583
- Petersson, Olof och Ingrid Carlberg 1990
Makten över tanken. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Petersson, Olof och Donald Söderlind 1992
Förvaltningspolitik. Stockholm: Publica/Almänna Förlaget.
- Pierson, Paul & Theda Skocpol 2002
 "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", i Ira Katznelson & Helen V. Milner (eds.): *Political Science: The State of the Discipline*. New York/London: W.W. Norton
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert 2000
Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (eds.) 1991
The New Institutionalism in Organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press
- Putnam, Linda L., Nelson Phillips & Pamela Chapman 1996
 "Metaphors of Communication and Organization", i S.R. Clegg, C. Hardy & W.R. Nord (eds.): *Handbook of Organization Studies*. London: Sage
- Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad 2004
Privatisering fra innsiden: om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering. Bergen: Fagbokforlaget
- Rasch, Bjørn Erik (red.) 1993
Symbolpolitikk og parlamentarisk styring. Oslo: Universitetsforlaget
- Rommetvedt, Hilmar 2002
Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen. Bergen: Fagbokforlaget
- Roness, Paul G. 1992
 Forvaltningspolitikk gjennom organiseringsprosesser. Ein studie av endringsprosesser knytta til organiseringa kring saksområde under Justisdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet i perioden 1961 - 1986. Bergen: LOS - senteret Rapport 9206
- Roness, Paul G. 1993
 "Tenestemannsorganisasjonane si rolle i omforminga av offentleg sektor", *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 74: 264 – 278
- Roness, Paul G. 1994
 "Tenestemannsorganisasjonar og forvaltningsreformer: Påverknadsmuligheter og handlingsrom". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 10:25-39
- Roness, Paul G. 1995
Stortinget som organisator. Folkevaldes medverknad ved organiseringa av den norske sentraladministrasjonen 1946 – 1993. Oslo: Tano forlag

- Roness, Paul G. 1996
 "Institusjonell orden – Norge", i Per Lægred og Ove K. Pedersen (red.) *Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Roness, Paul G. 1997
Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, Paul G. 2000
 "Historiske forklaringar i institusjonelle analysar innafor statsvitskap". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (16): 181 - 194
- Roness, Paul G. 2003
 Tenestemannsorganisasjonenes medverknad ved forvaltningsreformer: normativt, empirisk og konstruktivt grunnlag. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Notat nr. 68.
- Roness, Paul G. 2005
 "Statsvitarfaget og organisasjonsutforming", i Erik Døving og Åge Johnsen (red.): *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rothstein, Bo 1986
Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads-och skolpolitik. Lund: Studentlitteratur
- Rothstein, Bo 1992
Den korporativa staten. Stockholm: Norstedts
- Rothstein, Bo 1996
 "Political Institutions: An Overview", i Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo. 2003.
 "Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: The Causal Mechanism". *New Political Economy* 8:49-71.
- Rothstein, Bo & Jan Teorell 2005.
 What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions. Paper prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4 2005. Copyright by the American Political Science Association.
- Røvik, Kjell-Arne 1992
 "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 8: 261-284.
- Røvik, Kjell-Arne 1998
Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet. Bergen: Fagbokforlaget.
- Räftegård, Curt 1998
Pratet som demokratisk verktøy. Göteborg: Gidlunds Förlag
- Sabatier, Paul A. (red.) 1999
Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press.
- Sand, Inger-Johanne 1994
 Demokrati og forvaltningspolitisk diskurs. Bergen: LOS-senter Notat 31.10.94
- Sand, Inger-Johanne 1996
Styring av kompleksitet. Bergen: Fagbokforlaget
- Savland, Tove Elin 1994
 Statens lønnskomité 1988. Berget som fødte en mus? Bergen: LOS-senteret Rapport 9409
- Savland, Tove Elin 1995
 "Lønnskomite som reformarena", i Per Lægred (red.): *Lønnspolitikk i offentlig sektor*. Oslo: Tano
- Scott, W. Richard 1995
Institutions and Organizations. Thousand Oaks, California: Sage
- Scott, W. Richard & John W. Meyer et al. 1994
Institutional Environments and Organizations. California: Sage
- Schneider, Anne L. & Helen Ingram 1997
Policy Design for Democracy. Lawrence: University Press of Kansas
- Searle, John R. 1969
Speech Acts. Cambridge: Cambridge University Press
- Searle, John R. 1979
Expressions and Meaning: Studies in the Theory of Speech Act. Cambridge: Cambridge University Press
- Sejersted, Francis 1994
 "Norge under Willoch", *Nytt Norsk Tidsskrift* 11: 234 - 245
- Selznick, Philip 1957
Leadership in Administration. New York: Harper & Row.
- Skinner, Quentin 2002
Visions of Politics. Volume I: Regarding Method. Cambridge: Cambridge University Press

- Skocpol, Theda 1985
 "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." i Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Slagstad, Rune 1998
De nasjonale strateger. Oslo: Pax
- Solbakken, Tor-Arne 2003
 Caseoppgave: Tjenestemannsorganisasjonene i endring. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Sørli, Jarle 1996
 Tjenestemannsorganisasjoner og endring av tilknytningsform. En studie av tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse og medvirkning i omorganiseringen av Televerket til statsaksjeselskap. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, hovedoppgave, Universitetet i Bergen
- SOU 1990: 44 Maktutredningens hovedrapport. Demokrati och Makt i Sverige
- Silverman, David 2001
Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction (second edition). London: Sage
- Stenvoll, Dag 2003
 Politisk argumentasjon. En analyse av norske stortingsdebatter om seksualitet og reproduksjon 1945-2001. Bergen: Rokkansenteret Rapport 07/03
- Stinchcombe, Arthur L. 1968
Constructing Social Theories. Chicago: University of Chicago Press.
- Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen 2005.
 "Introduction: Institutional change in advanced political economies", i W. Streeck and K. Thelen (eds.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thagaard, Tove 1998
Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget
- Thelen, Kathleen 1999
 "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science* 2: 369 - 404.
- Thelen, Kathleen 2003
 "How Institutions Evolve: Insights From Comparative Historical Analysis" i Mahoney, James & Dietrich Rueschemeyer (eds.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. UK: Cambridge University Press
- Thelen, Kathleen 2004
How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. New York: Cambridge University Press
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo 1992
 "Historical Institutionalism in Comparative Politics", i Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press
- Thelen, Kathleen 1998
 Historical Institutionalism in Comparative Politics. Paper presented at the 1998 American Political Science Association Meetings, Boston
- Thoenig, Jean-Claude 2003
 "Institutional theories and public institutions: Traditions and appropriateness", i B.Guy Peters and Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Tolbert, Pamela S. & Lynne G. Zucker 1996
 "The Institutionalization of Institutional Theory, i S.Clegg, Hardy & Nord (eds.) *Handbook of Organization studies*. Thousand Oaks: Sage
- Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) 2001
Den fragmenterte staten. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Vagle, Wenche, Margareth Sandvik og Jan Svennevig 1993
Tekst og Kontekst. En innføring i tekstlingvistikk og pragmatikk. Oslo: Landslaget for norskundervisning (LNU)/J.W. Cappelens Forlag
- Vagle, Wenche 1995
 "Kritisk tekstanalyse", i J.Svennevig, M.Sandvik, W.Vagle: *Tilnærminger til tekst. Modeller for språklig tekstanalyse*. Oslo: Landslaget for norskundervisning (LNU)/Cappelen Akademisk Forlag AS
- Windhoff-Heritier, Adrienne 1991
 "Institutions, Interests and Political Choice", i Roland M. Czada & Adrienne Windhoff-Heritier (eds.): *Political Choice, Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt: Campus
- Wollebæk, Dag & Per Selle 2002
Det nye organisasjonssamfunnet: demokrati i omforming. Bergen: Fagbokforlaget

- Wuthnow, Robert 1987
Meaning and moral order: explorations in cultural analysis. Berkeley, California: University of California Press
- Wuthnow, Robert 1989
Communities of Discourse. Cambridge: Harvard University Press
- Wuthnow, Robert 1992
Vocabularies of Public Life. London: Routledge
- Wamsley, Gary L. & James F. Wolf 1996
 "Introduction: Can a High-Modern Project Find Happiness in a Postmodern Era?" i
 Gary L. Wamsley, & James F. Wolf (eds): *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, California: Sage
- Yin, Robert K. 1981
 "The case study crisis: Some answers". *Administrative Science Quarterly*, 26: 58-65
- Yin, Robert K. 2003
Case Study Research. Design and Methods (Third Edition). Thousand Oaks, California: Sage
- Zucker, Lynne G. (ed.) 1988
Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment. Cambridge, Mass.: Ballinger
- Østbye, Helge, Karl Knapskog, Knut Helland, Terje Hillesund 1997
Metodebok for mediefag, Bergen: Fagbokforlaget
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle 2003
Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen (1998-2003). Oslo: Gyldendal Akademisk

Andre offentlig tilgjengelige kilder:

(Avgrensningen innebærer at interne notat og utredninger/utkast, notat/skriv/brev av mer uformell karakter, men også kilder til stortingsdebatter ikke listes opp her, men er omtalt i sluttnotene)

Offentlige dokument:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. AADs omstillingsplan for statlige virksomheter i 90-årene. AADs Forvaltningspolitiske retningslinjer og tiltak 1992

Arbeids og administrasjonsdepartementet, brev av 13.02.92, Stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk. Høringsutkast

Arbeids og administrasjonsdepartementet: Brev til departementene fra statsråd E.Løwer juli 1998

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Brev til alle departementene av 24.07.01., De ansattes medvirkning i fornyelsesarbeidet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Forhandlingsprotokoll av 14.06.01

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Forhandlingsprotokoll av 13.11.03

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Forvaltningspolitisk program Regjeringen Bondevik I: Et enklere Norge (1997-2000)

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Forvaltningspolitisk program Regjeringen Stoltenberg I: Program for fornyelse av offentlig sektor (2000 – 2001)

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Personalpolitikk ved omstillingsprosesser. Veiledning og retningslinjer 2002.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Pressemelding 22.03.01

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Pressemelding Nr.:3/2002 24.01.02 Fra ord til handling, <http://odin.dep.no/mod/norsk/aktuelt/presse/002001-990448/index-dok000-b-n-a.h>

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Protokoll av 14.06.01

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Protokoll av 19.09.01

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Redegjørelse for Stortinget 24.01.02. Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1986. Program for modernisering av statlig forvaltning

Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1987. Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen.

Forvaltningspolitiske redegjørelser:

Administrasjonsdepartementet, statsråd Nils O. Totland 11.01.94

Administrasjonsdepartementet, statsråd Nils O. Totland 27.02.96

Arbeids- og administrasjonsdepartementet statsråd Laila Dævøy 26.04.99

Arbeids- og administrasjonsdepartementet statsråd Jørgen Kosmo 10.05.01

Handlingsplanen for fornyelse av offentlig sektor, Skritt på veien, 2000

Høringsuttalelser fra departementene på St.meld. nr. 35 (1991-92):

Olje- og energidepartementet 10.03.92

Landbruksdepartementet 06.03.92

Forsvarsdepartementet 09.03.92/11.02.92

Samferdselsdepartementet vedlagt uttalelser fra flere etater 06.03.92

Barne- og familiedepartementet 06.03.92/11.02.92

Kulturdepartementet 05.03.92

Næringsdepartementet 06.03.92.

Innst. S nr. 63 (1992-93) Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om statens forvaltnings- og personalpolitikk

Innst.S.nr.31 (1996-97) Innstilling fra samferdselskomiteen om endret tilknytningsform for Postverket og NSBs trafikkdel m.m.

Innst. S. nr. 22 (2002-03) Innstilling fra familie,- kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn

Moderniseringsdepartementet: Moderniseringen av staten - tjenestemennenes rolle. Innlegg av moderniseringsminister Morten Andreas Meyer på Kartellkonferansen på Gol 24. november 2004. URL: <http://www.odin.dep.no/filarkiv/228358/041124Kartellkonf-Gol-red.pdf>

Moderniseringsdepartementet. Mal for omstillingsavtale av 17.06.04

Moderniseringsdepartementet: Høringsnotat av 07.07.04 til ny embets- og tjenestemannslov; Høring - ny embets- og tjenestemannslov. Hovedsammenslutningene LO Stat, UHO og YS-Stats høringsuttalelse til ny lov om embets- og tjenestemenn.

Moderniseringsdepartementet: Høring – ny embets- og tjenestemannslov. Hovedsammenslutningene LO Stat, UHO og YS-Stats høringsuttalelse til ny lov om embets- og tjenestemenn. Moderniseringsdepartementet 01.nov.2004

NOU 1989:5 En bedre organisert stat

NOU 1990:32 Statens lønnskomité av 1988

NOU 1991: 8 Lov om statsforetak

NOU 1991:26 Bruk av styre i statlige virksomheter

NOU 1992: 11 Arbeidsgiverorganisering for frittstående statlige virksomheter

NOU 1992:26. Om en nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.

NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler

NOU 2003: 34 Mellom stat og marked

NOU 2004: 7 Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet

Planleggings- og samordningsdepartementet. Personalpolitikk ved omstillingsprosesser. Veiledning og retningslinjer. 1997.

Omstilling i staten. Sentrale personalpolitiske retningslinjer. Administrasjonsdepartementet, Arbeidsgiveravdelingen 1994.

Ot.prp. nr. 66. (2000-2001). Om lov om helseforetak mm. (helseforetaksloven). Tilråding fra Sosial- og helsedepartementet av 6. april 2001

Riksmeklingsmannens skisse vedrørende hovedtariffoppgjøret i staten pr.1.mai 1998.

Sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten. Administrasjonsdepartementet, Arbeidsgiveravdelingen 1993.

Sosial- og helsedepartementet, Standardforedrag om sykehusreformen (<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/shd/2001/annet/030071-990064/dok-bn.html>), utskrift 11.06.04

Statens Personaldirektorat. Notat om personalpolitikk i staten av 9.06.90

St.meld. nr. 35 (1991-92). Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap. - Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St.meld. nr.22 (2001 – 2002) Et mindre og bedre statlig eierskap

St.meld. nr.17 (2002-2003) Om statlige tilsyn

Veiledning og retningslinjer. Personalpolitikk ved omstillingsprosesser. Planleggings- og samordningsdepartementet 1997.

Sentrale dokument fra hovedsammenslutningene og Norsk Tjenestemannslag:

Statstjenestemannskartellet/LO Stat

Formelle dokument:

Beretninger for Statstjenestemannskartellet/LO-stat for perioden 1975 - 2000.
LO Stat, informasjonshefte "Hvordan arbeider vi? Hvem er vi? Hva er vi? Medieforum oktober 2002
Politisk uttalelse, Representantskapsmøte 1989, 1990
Prinsipp- og handlingsprogram 1996
Protokoll nr.26, Representantskapsmøte 1989
Protokoll nr 26 fra ordinært representantskapsmøte 1989
Protokoll nr.56 fra ordinært Representantskapsmøte 1992
Protokoll nr.65, Representantskapsmøte 1996
Protokoll nr.65 fra LO Stat ordinære representantskapsmøte 1996
Referat Kartellkonferansen 1988
Referat Kartellkonferansen 1990
Referat fra Kartellkonferansen 1994 m/innledningsforedrag som vedlegg
Vedtekter 1977, 1984, 1989, 1992, 1996
Årsmeldinger LO Stat 2001, 2002, 2003

Høringsuttalelser og andre sentrale uttalelser:

Høringsuttalelse til "Modernisering av statlig forvaltning" fra Statstjenestemannskartellet og Norsk Lærerlag med følgebrev datert 11.oktober 1985
Høringsuttalelse – Fornylsesprogrammet fra Statstjenestemannskartellet 23.april 1987.
Høringsuttalelse til NOU 1989:5 En bedre organisert stat, fra Kartellet til FAD, datert 15.01.90.
Høringsuttalelse til St.meld. nr. 35 (1991-92):
- høringsutkast: vedrørende utkast til stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk. Notat av 04.03.92
- Kommentarer til St.meld.nr.35 (1991-92). Notat av 27.10.92
Høringsuttalelse om Utredning vedrørende en eventuell arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter, fra Kartellet til AAD, datert 17.07.92

Debattopplegg og temahefter

Debatthefte: Fornyelse i staten – Hva vil vi? 1987
Omstilling under trygghet. 1993, Temahefte Nr. 2
Omstilling under trygghet - intensjonserklæring. Sentrale personalpolitiske retningslinjer. 1993, Vedlegg til temahefte nr. 2
Organisering av statlige virksomheter. Tilknytningsformer, privatisering m.v. Et fakta- og argumentasjonshefte 1990 (to opplag)

Utreddinger og innstillinger

Motmelding til evalueringen av Postverket, Televerket og NSB. 1994
Kostlutvalgets innstilling 1996, se også Innst.S.nr.31 (1996-1997) Innstilling fra samferdselskomiteen om endret tilknytningsform for Postverket og NSBs trafikkdel m.m.

Tjenestemannsblad:

Kartell-nytt, årgangene 1981 - 1996
Tjenestemannsbladet/Aktuell – august 2003
Tjenestemannsbladet/Aktuell: artikkel datert 8.6.2004,
http://www.aktuell.no/dt_printarticle.asp?amid=3242 ,
LO Stat/Aktuell: <http://www.lostat.no/aktuelt/ysmotvenstre.htm>

Andre dokument i tilknytning til Statstjenestemannskartellet/LO Stat:

Faglig/politisk arbeid med regnskap pr. september 1992, Det Norske Arbeiderpartiet
Høringsuttalelse LO til regjeringens høringsnotat om statlig overtagelse av spesialtjenesten
LO Rapport: Fornyelse, men ikke til salgs. 1990

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Seksjon stat:

Formelle dokument:

Beretninger for Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Seksjon stat for perioden 1977 - 2002.
Vedtekter YS-S 1979, 1984, 1987, 1990, 1993, 1995, 1999, 2002

Høringsuttalelser og formelle henvendelser:

Brev av september 1992 til statsministeren og statsråden i AAD, med gjenpart til samtlige øvrige statsråder.
Brev fra YS-S til AAD av 17.09.90, Den fremtidige personalpolitikk i staten, og 27.09.90, Den fremtidige personalpolitikk - Forhandlingsordningen
Høringsnotatet om ny hovedorganisasjon for YS/AF fra YS-S: "Et hån mot demokratiske prosesser"
Høringsuttalelse fra Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund Seksjon Stat, "Moderniseringsprogram for statlig forvaltning", til Forbruker- og administrasjonsdepartementet, datert 16.10.1985.
Høringsuttalelse fra Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund Seksjon Stat, "Program for fornyelse av statlig forvaltning, høring", til Forbruker- og administrasjonsdepartementet datert 21.04.1987.
Høringsuttalelse til NOU 1989:5 En bedre organisert stat, fra YS-S til FAD, datert 23.11.89.
Uttalelse/brev om "Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter", fra YS-S til Hollerutvalgets sekretær, Otto Døschertobiesen, datert 20.12.91
Høringsuttalelse NOU 1991:8 Lov om statsforetak av 27.02.91
Notat om "Stortingsmelding om forvaltningspolitikk og personalpolitikk", fra YS-S til AAD, brev datert 19.03.92
Uttalelse angående St.meld.nr.35 (1991-92) – Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, fra YS-S til Stortingets Forbruker- og administrasjonskomité, datert 26.11.92

Andre publikasjoner, debattopplegg og uttalelser:

Debattopplegg om organisasjon, kultur og filosofi. Desember 2002
Innledningsforedrag til konferanse 1989
Innledningsforedrag, YS-S konferanse for toptillitsvalgte 1989, vedlegg 5
Innledningsforedrag til konferanse 1993
Innledningsforedrag til konferanse 1994
Innledningsforedrag til konferanse 1995
Innledningsforedrag til konferanse 1996
Nyheter på YS sine hjemmesider: <http://www.ys.no/aktuelt/nyheter/200991-seksjon-blir-sektor.htm> - pr. 06.11.2002
Uttalelse representantskapet 1993
Uttalelse YS-S konferansen 1992, vedlegg A
Uttalelse YS-S konferansen 1992, vedlegg B
YS-S bladet, årgangene 1984 - 1995
YS-S håndbok for tillitsvalgte 1992, 1995
YS-S informasjonsblad, februar 2000
YS-S' veiledningshefte om omstilling m.m.. 1993

Åpningstale til representantskapsmøte i 1993
Åpningstale til representantskapsmøte 1996

Akademikernes Fellesorganisasjon:

Formelle dokument:

Forhandlingsprotokoll AF og YS nr.10/99
Styrets beretninger for Akademikernes Fellesorganisasjon for perioden 1978 – 1999. Siste tilgjengelige beretning var for perioden 1.10.1998 – 30.9.1999.
Vedtakter AF 1975, 1976, 1983/84, 1991, 1993

Høringsuttalelser:

Høringsuttalelse fra Akademikernes Fellesorganisasjon, "Program for modernisering av statlig forvaltning", til Forbruker- og administrasjonsdepartementet datert 24.9.1985. Sidereferanser finnes i teksten.

Høringsuttalelse fra Akademikernes Fellesorganisasjon, "Program for fornyelse av statlig forvaltning – høring", til Forbruker- og administrasjonsdepartementet datert 12.mai 1987. Sidereferanser finnes i teksten.

Høringsuttalelse til NOU 1989:5 En bedre organisert stat, fra AF til FAD, datert 18.12.89.

Høringsuttalelse. Utredning vedrørende en eventuell arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter, fra AF til AAD, datert 14.08.92

Andre publikasjoner:

AF nyhetsmeldinger 1980 – 1988
AFnytt årgangene 1980 – 1985
AF- rapport 1986 – 1987, 1993 - 1996
Nytt fra AF 1988 - 1993

Norsk Tjenestemannslag:

Formelle dokument:

Beretninger for Norsk Tjenestemannslag i perioden 1985 – 1994
Faglig regnskap for handlingsprogrammet 1987 – 1990
Forbundsstyre protokoll nr.6 av 07.05.91
Handlingsprogram 1987 – 1990, 1990 - 1994
Landsmøteprotokoll 1982, 1986, 1990, 1994
Prinsipp- og handlingsprogram 1995 - 1998

Publikasjoner og debattopplegg:

Debattheft: Modernisering og fornyelse i staten. 1987
Forvaltningspolitikk, temaflak 19.10.04
Fra forvaltning til forretning, temaflak 17.03.04
Høgre utdanning og forskning. Temaflak 2003
Omstilling i staten 17.03.04, Det handler om verdier! Seks innspill om offentlig sektor i endring 26.08.04
Temahefte om forvaltningsutvikling: Utvikling eller forvikling. 1993
Tjenestemannsbladet: Organ for Norsk Tjenestemannslag, årgangene 1981 – 1996

Andre medier:

Horisont", Næringspolitisk tidsskrift (NHO) nr.3/2004, Norske bremseklosser. Hvorfor er fornyelse så vanskelig?

- Victor D. Norman. Reformpolitikk: Krefter og motkrefter
- Kjell Thompson. Intervju med Moderniseringsminister Morten A. Meyer - Stoltenberg sitter på Vallas fang og styres av Davidsen.

Aftenposten, artikkel 10.08.01

BA, leder 13.09.04

Dagsavisen 31.oktober 1998 "En moderne og lydhør forvaltning" av Statsminister Kjell Magne Bondevik.

NRK 1, Redaksjon En 08.03.04

NTB melding 21.06.00

Skolefokus nr.17 1997

Tidsskrift for Den norske lægeforening 1997; 117: 3865. Utskrift fra internett pr. 27.03.2003:
<http://www.tidsskriftet.no/tsweb/199726/foren1.html>

Aftenposten.no, publisert 22.10.2003. URL:
<http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/article.jhtml?articleID=652453>

Aftenposten.no, artikkel publisert 23.10.2003. URL:
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article.jhtml?articleID=653320>

Dagbladet.no, artikkel publisert 21.10.2003. URL:
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2003/10/21/381485.html>

VG Nett, artikkel publisert 26.11.1998. URL: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=37244>

VG Nett, artikkel publisert 5.2.2000. URL: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=3119187>

VG Nett, artikkel publisert 22.10.2003. URL: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=81528>

VG Nett, artikkel publisert 22.10.2003. URL: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=81601>