

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Faglig skjønn under press

Fire case-studier og en sammenfatning

Tereza Østbø Kuldova
Ida Drange
Heidi Enehaug
Eivind Falkum
Anders Underthun
Christin Thea Wathne

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2020:06

Faglig skjønn under press Fire casestudier og en sammenfatning

Forfattere: Tereza Østbø Kuldova, Ida Drange, Heidi Enehaug, Eivind Falkum, Anders Underthun og Christin Thea Wathne

Prosjekt: Medbestemmelsesbarometeret

Prosjektleder: Ida Drange

Oppdragsgivere: Forskerforbundet, Lederne, Legeforeningen og Politiets Fellesforbund

Forskningsgruppe: Arbeid, ledelse og mestring

Publiseringsdato: September 2020

Antall sider: 91

Forsidefoto/illustrasjon: K. Ziesler / OsloMet

Emneord: Medbestemmelse

Resymé:

Denne rapporten presenterer funn og analyser fra fire casestudier om medbestemmelse, ledelse, styringsmekanismer og bruken av faglig skjønn. De fire casene omfatter helseforetak, politiet, universitets- og høyskolesektoren samt olje- og gasselskap.

ISBN 978-82-7609-418-3

ISSN 0807-0865

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2020

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2020

© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: postmottak-afi@oslomet.no

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra fagarkivet.oslomet.no

Publications are available for free download from fagarkivet.oslomet.no

FAGLIG SKJØNN UNDER PRESS

Fire casestudier og en sammenfatning

Tereza Østbø Kuldova

Ida Drange

Heidi Enehaug

Eivind Falkum

Anders Underthun

Christin Thea Wathne

Medbestemmelsesbarometeret 2019

Arbeidsforskningsinstituttet AFI ved OsloMet

Forord

Sommeren 2019 besluttet Partnerskapet i Medbestemmelsesbarometeret å gjøre kvalitative og kvantitative undersøkelser annethvert år. I 2019 gjorde vi den første kvalitative undersøkelsen om medbestemmelse, medvirkning og bruk av faglig skjønn i arbeidslivet. Denne undersøkelsen presenteres her. Den består av fire casestudier med deltakere fra medlemmer i Forskerforbundet, Lederne, Legeforeningen og Politiets Fellesforbund. Forbundet for ledelse og teknikk hadde ikke anledning til å delta i 2019. På slutten av 2019 ble også Norsk tjenestemannslag med i Partnerskapet, og deltar aktivt først i 2020.

Vi har delt forskergruppen i Arbeidsforskningsinstituttet i fire to-manns team, ett for hvert av de fire casestudiene. På grunn av omleggingen til kvalitative og kvantitative undersøkelser annethvert år tok det tid før vi kom i gang med datainnsamlingen. Derfor kommer rapporten først nå. Pandemien, nedstengingen og overgang til hjemmekontor i universiteter og høyskoler har ikke akkurat fremskyndet arbeidet, men gitt oss nyttige erfaringer med jobbing på digitale medier.

I vår har vi gjennomført det kvantitative Medbestemmelsesbarometeret 2020. Analysene av dette har gått parallelt med analysene av det kvalitative materialet fra fjoråret. Begge rapportene er ferdige i løpet av juni og gjøres tilgjengelige for Partnerskapet. Begge rapportene lanseres i august 2020. Det siste svaret i MB 2020 kom inn 9. mars i år. For å se hvordan nedstengingen den 12. mars virket inn på arbeidslivet fikk vi støtte fra OsloMet (ved ledelsen for Arbeidsforskningsinstituttet), Forbundet for ledelse og teknikk og Norsk tjenestemannslag til å gjøre en egen spørreundersøkelse med en del av de samme spørsmålene som i MB 2020, og noen spesielle spørsmål om endringer i forbindelse med nedstengingen. Denne undersøkelsen ble gjennomført i april. Den får en egen rapport som vi har kalt «Medbestemmelse og tillit i krisetider».

Vi takker Forskerforbundet, Lederne, Legeforeningen og Politiets Fellesforbund for tett samarbeid både om planleggingen og gjennomføringen av de fire casestudiene, og medlemmene deres som deltok i de kvalitative undersøkelsene. Vi takker Katrine Ziesler, Christina Lindskog og Toril Sandnes for hjelp med ferdigstilling av rapporten. Seniorforsker Arne Bygdås har kvalitetssikret denne rapporten.

Oslo, 25.06.2020

Eivind Falkum

Prosjektleder Medbestemmelsesbarometeret 2019

Innhold

Forord.....	3
Innhold	4
Sammendrag	6
Olje og gass – Ledernes medlemmer	6
UH-sektoren – Forskerforbundets medlemmer	6
Medlemmer i Politiets fellesforbund	7
Helseforetak – legeforeningens medlemmer.....	7
Sammenfatning	8
1. Medbestemmelse og faglig skjønn.....	9
1.1 Introduksjon	9
1.2 Metode – fire case og en sammenfatning.....	11
2. Faglig skjønn i olje og gasselskap – medlemmer i Lederne.....	15
2.1 Medbestemmelse før og under korona-krisen	17
2.2 Omstilling, nedbemanning og effektivisering: makt og avmakt.....	20
2.3 Digitalisering, standardisering og faglig skjønn.....	22
2.4 Offshore og land: kontroll, linjestyring og økt distanse til ledere	25
2.5 Suksesskultur og fryktkultur versus sikkerhetskultur	27
2.6 «Hvorfor bli medlem hvis vi ikke har makt?»	28
3. Faglig skjønn hos Forskerforbundets medlemmer.....	30
3.1 Byråkratiseringen av forskningen og reformiver: mindre rom for faglig skjønn?	30
3.2 Indikatorfetisjisme, standardisering og digitalisering	35
3.3 Akademisk kynisme og ironi for å berge faglig skjønn	36
3.4 Universitetsdemokrati under press: medvirkning og medbestemmelse.....	38
3.5 Faglig skjønn og særlig uavhengig stilling	41
3.6 Faglig skjønn, kommodifisering og markedslogikk.....	42
4. Politiets fellesforbund.....	44
4.1 Fra profesjonelt skjønn til sterkere styring og standardisering i politiet	45
4.2 Årets kvalitative undersøkelse i politiet.....	46
4.3 Flåtestyring av politipatruljene og skjønn i prioritering	46
4.4 Når ressursprioritering truer kollega-back-up	47
4.5 Jo flere kokker – jo mindre blir patruljenes skjønnsmessige handlingsrom	48
4.6 Skjønn og kvalitet i arbeidet	50
4.7 Forebyggende arbeid, standardisering og spesialisering.....	52
4.8 Kunnskapsbasert politiarbeid og erfaringslæring	56
4.9 Politidistrikter som siloer – et hinder for erfaringsdeling og læring?	58
4.10 Forbedringskonsepter, læring og helhetstankegang	59
4.11 Avslutning	60

5.	Helseforetak – medlemmer i Den norske legeforening	61
5.1	Organisering av helseforetakene	61
5.2	Innsatsstyrt finansiering og diagnoserelaterte grupper	61
5.3	Fritt behandlingsvalg og pakkeforløp.....	62
5.4	Økonomisk situasjon.....	62
5.5	Enhetlig ledelse	62
5.6	Eierstruktur i helseforetakene	63
5.7	Hvordan organiseres medbestemmelse og representasjon i helseforetakene?	64
5.8	Konsekvenser av New Public Management i helseforetakene.....	65
5.9	Perspektiver fra tillitsvalgte og ansatte leger	65
5.10	Styring og ledelse	65
5.11	Toppstyrt ledelse	66
5.12	Sterkere kvantifisering av legers arbeid på sykehusene	67
5.13	Styring og faglige prioriteringer	68
5.14	Antakelser om at legene ikke gjør en god nok jobb	69
5.15	Personavhengig ledelse.....	70
5.16	Medbestemmelse og medvirkning ved norske sykehus.....	71
5.17	Nivåer av medbestemmelse og «skinninvolvering»	71
5.18	Medvirkning i forbedringsprosesser	72
5.19	Faglighet, faglig utvikling og utdanning	73
5.20	Organisatoriske hindringer for faglighet.....	73
5.21	Presset på faglighet	74
5.22	Formell, faglig utviklingstid	74
5.23	Utdanning og spesialisering	75
5.24	Digitalisering og faglig skjønn	76
5.25	Oppsummering	76
6.	Sammenfattende analyse	78
6.1	Samfunnsoppdrag og målstyring – hva er det som måles?	78
6.2	Ledelsesmodeller og rom for faglig skjønn	79
6.3	Medbestemmelse, medvirkning og faglig skjønn	80
6.4	Tillit, styringsformer og bruken av faglig skjønn.....	81
6.5	Sluttkommentar	82
7.	Referanser.....	83

Sammendrag

Denne rapporten presenterer funn og analyse av fire case-studier om medbestemmelse, ledelse, styringsmekanismer og bruken av faglig skjønn. Forbundene i Partnerskapet for Medbestemmelsesbarometeret er opptatt av hvordan nye styrings- og ledelsesformer virker inn på selve arbeidet og arbeidsutøvelsen til deres medlemmer. Alle forbundene har pekt på hvordan målstyring og nye ledelseslogikker legger et press på mulighetene for å opptre faglig forsvarlig i deres sektorer og på deres arbeidsplasser. Derfor har vi undersøkt medlemmenes opplevelser av, erfaringer med og rommet for å bruke sitt faglige skjønn i det daglige arbeidet. Bakgrunnen for de nye styrings- og ledelsesformene er liberaliseringen i privat sektor med utgangspunkt i eierstyringsprinsippene fra 1990-tallet og liberaliseringen i offentlig sektor med prinsippene i New Public Management.

De fire casene omfatter helseforetak, politiet, universitets- og høyskolesektoren og olje- og gasselskap.

Olje og gass – Ledernes medlemmer

- De teknologiske styringssystemene i Nordsjøen begrenser mulighetene for å utøve faglig skjønn, samtidig kan de noen ganger representere en risiko fordi folk stoler blindt på dem. Hvis systemene ikke virker og faglig skjønn blir nødvendig, skal dette registreres som avvik.
- Teknologi og målstyring utfordrer kjernen i den norske arbeidskulturen. Digitalisering og kontrollkultur står i dyp kontrast til tilliten i det norske arbeidslivet.
- «Fjernledelse» er informantenes beskrivelse av utviklingen av ledelses og styringsprinsipper der olje produksjonen på sokkelen styres digitalt fra land. «Medarbeidersamtaler foregår på land med en som aldri har sett deg jobbe» som en av deltakerne våre uttrykte det. Mangelen på ledelsens tilstedeværelse gir ansatte og ledelse ulike forståelser av den faktiske situasjonen, tilstanden og betingelsene for effektivitet, kvalitet og risiko i produksjonen.
- Bransjen preges av to typer frykt: 1) frykt for å feile og 2) frykt for konsekvenser av å si det man mener. Suksesskultur og fryktkultur settes opp mot den opprinnelige felles sikkerhetskulturen. Dette gjelder også ledere og særlig mellomledere. Dette er risikofaktorer.

UH-sektoren – Forskerforbundets medlemmer

- Bruken av nye kontrollformer, som prestasjonsmål, kompetansemåling, resultatstyring og strategisk ledelse svekker bruken av faglig skjønn i betydelig grad. Dette oppleves sterkt hos medlemmene i Forskerforbundet.
- Sektoren styres i stor grad gjennom OECDs direktiver, EUs forskningsfinansiering, retningslinjer i Horizon 2020 og fra Norges Forskningsråd. Selv professorer og førsteamanuenser opplever at rammene for faglig skjønn snevres inn.
- Standarder, målinger, risikovurderinger og overvåking av institusjonene er etablert som styringsform der konkurranse i det globale «kunnskapsmarkedet» blir dominerende styringsprinsipp. Kvantifiserbare mål og effektiviseringskrav normaliseres og gjennomsyrrer alle nivå. Publiseringskrav og tellekanter eksemplifiserer dette.
- Medlemmene i Forskerforbundet opplever en økende mistillit på arbeidsplassen i takt med økende kontroll- og reformer, byråkratisering, toppstyring, effektivisering og ABE-reformen (initiert av OECD). Dette går utover forskning og utdanning som kjernevirksomhet.

- Politiske føringer og økonomiske kutt devaluerer det faglige skjønnet. Det reduserer tilliten til ledelsen. Medlemmene føler seg overstyrt. Medbestemmelsen og medvirkningen svekkes av styringssystemene.
- Universitetsdemokratiet er under press av kommodifisering og markedslogikk.

Medlemmer i Politiets fellesforbund

Fra 1970 til i dag har Politiet gått fra et sterkt profesjonelt skjønn til styring og standardisering. Nærpolitireformen er en ny omdreining på den utviklingen.

- Forvaltningsoppgavene kan måles, og det som kan måles prioriteres framfor oppgavene på gateplan og forebygging, som begge krever mer faglig skjønn.
- Opp mot halvparten av politiansatte får ikke utført oppgavene sine på den måten de ønsker ifølge Wathne mfl. (2018)
- Flåtestyring av politipatruljene svekker bruk av skjønn i prioriteringene. Patruljene får mindre handlingsrom i utførelsen av oppgavene.
- Operasjonssentralene griper inn det skjønnsmessige handlingsrommet som polititjenestemenn/-kvinner vanligvis har i henhold til lover, instruks og regler.
- Prioritering av ressurser har i noen tilfeller hindret back-up av kolleger.
- Operasjonssentralene, FSI og andre enheter er ikke samordnet. Medlemmene opplever at en ledende enhet kan gripe inn i en sak og gi helt andre mål og ordre enn andre enheter. Jo flere kokker, jo mindre blir patruljenes handlingsrom.
- Patruljene opplever også at deres skjønnsvurderinger overprøves av ledelsen.
- Forebyggende arbeid svekkes av standardisering og spesialisering av politiarbeidet.
- Politidistriktene kan virke som lukkede siloer som hindrer erfaringsdeling og læring på tvers.

Helseforetak – legeforeningens medlemmer

- Finansieringsmodell: innsatsstyrt finansiering og diagnose baserte grupper (ISF og DRG) bidrar til et tydelig mål og resultatstyring. Det ligger til grunn for fordelingen av ressurser og kan føre til feil prioriteringer i behandling av sykdom.
- Frie behandlingsvalg og pakkeforløp standardiserer tjenestene fra helseforetakene og spesialisthelsetjenestene.
- Medbestemmelse henvises til lokale avtaler slik at hvert enkelt sykehus selv oppretter egne kanaler for medbestemmelse. Det bidrar til store variasjoner i praktiseringen, både mellom de regionale helseforetakene og innen hvert av dem
- Ledelsen i helseforetakene har blitt mer toppstyrt. Den faglige styringen blir nedprioritert til fordel for administrativ-økonomisk styring.
- Styringsnivåene oppleves som rigide, og det er lite rom for læring og samarbeid på tvers av nivåene.
- Det skilles mellom «produktiv» og «ikke-produktiv tid». Dette kontrolleres i datasystemer som registrerer tidsbruken til ulike oppgaver. Disse skillene rimer dårlig med legenes forståelser av hva som er nødvendig tidsbruk i de ulike oppgavene.

- Også måltallene er spesifikke for hvert sykehus. Bruken av måltall og ventelister fører til store arbeidsbelastninger og overtid.
- Flere av spesialistgruppene opplever mistillit i form av en grunnleggende antakelse om at legene gjør en dårlig jobb sett med foretaksledelsens øyne.
- Balansen mellom økonomisk-administrative og faglige hensyn på sykehusene er krevende. Oppnåelse av en fornuftig balanse oppleves som for personavhengig. Det slår eksempelvis ut i ulik bruk av målstyringsprinsipper og andre styringsverktøy. Til sist kan dette bidra til ulikhet og dermed vilkårlighet i behandlingsregimene.

Sammenfatning

Vi ser at ansatte i virksomheter med en høy grad av medbestemmelse og/eller medvirkning føler seg langt mindre hindret i å bruke faget sitt enn i virksomheter med høy grad av standardisering og kontroll og/eller lojalitet og lydighet.

Det er lite sannsynlig at standardisering og digitalisering er noe som vil avta. Vi må tvert imot regne med at det tiltar i vesentlig grad og på stadig nye områder. Det vitner denne rapporten om innenfor alle de fire casene. Spørsmålet er hva det har å si for arbeid, organisasjon og ledelse framover.

I alle de fire casene opplever ansatte og tillitsvalgte at den representative medbestemmelsen er svekket. Det knyttes til innføring av nye styrings- og ledelsesmodeller som flytter ansvaret for resultater ned på den enkelte ansatte og flytter beslutningsmyndighet oppover til ledelsen og styrene i virksomhetene. Disse modellene henger tett sammen med de nyliberale strømningene i Corporate Governance og New Public Management.

Korona-pandemien ledet til nedstenging av arbeidslivet og næringslivet i store deler av verden. Nedstengingen kom utrolig raskt, og den kom som en kjedereaksjon, bokstavelig talt ved at de internasjonale verdikjedene kollapset. Dermed ble det synlig for oss hvor innvevd vi er i den globale økonomien, og hvor sårbare vi har blitt av dette bare på det siste tiåret. Hvis svaret på de økonomiske tapene i denne krisa er mer standardisering og kontroll, og mindre medbestemmelse og medvirkning, vil denne sårbarheten øke. Derfor må hovedoppgaven være å styrke bruken av faglig skjønn for å få fram nye og bærekraftige måter å produsere varer og tjenester på, samtidig som vi reduserer avhengigheten av de internasjonale verdikjedene.

Korona-pandemien viste oss også at vi har tillit til styresmaktene og til hverandre når kriser inntreffer, og at den tilliten er grunnlaget for å kunne opptre i samlet flokk. Svaret er derfor mer medbestemmelse og medvirkning som styringsprinsipper i hele arbeidslivet selv om standardisering og digitalisering også vil bre om seg i stadig større grad.

1. Medbestemmelse og faglig skjønn

1.1 Introduksjon

Medbestemmelsesbarometeret har siden 2016 bidratt til å utdype vår kunnskap og forståelse av de *mekanismene* som fører til endringer i arbeidslivet, både tilsiktede og utilsiktede, spesielt når det gjelder medbestemmelse, medvirkning, partssamarbeid, deltakelse, styring og ledelse.

Medlemmer i alle forbundene¹ som står bak *Medbestemmelsesbarometeret* opplever at bruken av faglig skjønn reduseres. Mot slutten av 2019 gjennomførte vi en kvalitativ studie med hovedfokus på *faglig skjønn*.

1.1.1 Teoretisk perspektiv

De gamle håndverksyrkene bygget på faglig skjønn som grunnleggende prinsipp i arbeidet. Opplæringen og utdanningen var organisert som oppbygging av erfaringsbasert kunnskap gjennom mesterens demonstrasjoner av hvordan ting skulle gjøres, og lærlingenes trening på å løse de ulike oppgaven som tilhørte faget. Arbeidet i samfunnet var fordelt mellom de ulike håndverkslaugene. Det som ble produsert ble som regel solgt direkte fra arbeidsplassen. Hvor dyktige håndverkerne var, handlet om ferdigheter og kunnskaper som grunnelementene i det *faglige skjønnet*.

Under industrialiseringen vokste behovet for andre typer kunnskap, ikke minst flere typer kunnskap og ferdigheter. Samtidig handlet den tidlige industrialiseringen i vesentlig grad om å standardisere arbeidet for å oppnå masseproduksjon. Arbeidet endret karakter, relasjonene ble forvandlet fra personlige og direkte relasjoner mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, til masseproduksjonens upersonlige og indirekte relasjoner mellom yrker, arbeidsgivere og arbeidstakere. Den kontekstuelle rammen for arbeidet ble utvidet og mer kompleks.

Industrialiseringen bidro sterkt til utviklingen av stadig mer avanserte utdanningstilbud og etableringen av utdanningsinstitusjoner på mange ulike nivå og innenfor et sett av faglige disipliner som har ekspandert dramatisk i etterkrigstiden. Etter hvert som kompetansenivået i den norske arbeidsstyrken har vokst, forutsetter mange av arbeidsoppgavene i det norske samfunnet bruk av faglig skjønn. Dette henger også sammen med utviklingen av medvirknings- og medbestemmelsesordningene i arbeidslivet i etterkrigstiden.

Medvirkning har som formål å gi den enkelte arbeidstaker stor selvstendighet og autonomi (handlingsfrihet) i egen arbeidssituasjon. Formålet med medvirkningen er tredelt:

1. den skal bidra til at den enkelte arbeidstakeren deltar i og tar ansvar for utvikling av både egen arbeidssituasjon, arbeidsplassen og virksomheten (bedriften)
2. gjennom deltakelsen og ansvaret for utvikling skal den enkelte få styrket opplevelsen av å mestre arbeidet som grunnlag for trivsel og et godt arbeidsmiljø
3. den skal bidra til den enkeltes muligheter til egen læring og utvikling i arbeidet

Enkelt sagt; medvirkning forutsetter et stort rom for bruk av, og videre utvikling av den enkeltes faglige skjønn. Etter- og videreutdanningstilbudene som fulgte med Solidaritetsalternativet på 1990-tallet kan tjene som eksempel på denne logikken. Mange arbeidsledige etter bankkrise på midten av 1980-tallet ble sluset inn i etter- og videreutdanning, både for å styrke den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, men også for å ruste opp kompetansen i arbeidslivet for å delta i oppgangen når den kom (Falkum, 2020).

¹ Forbundet for ledelse og teknikk (FLT), Forskerforbundet, Lederne, Legeforeningen, Norsk tjenestemannslag (NTIL) og Politiets Fellesforbund (FT)

1.1.2 Corporate governance (CG) (eierstyring), medvirkning og faglig skjønn i privat sektor

«Den nye markedsliberalismen» har preget arbeidslivet i de fleste land siden 1980. Den har bidratt til mange store endringer over lang tid. I privat sektor har Corporate Governance, eierstyring som det het på norsk, bidratt til fire viktige endringer;

- Eierne overtok styringen i selskapene i privat sektor, og reduserte ledelse og administrasjon til iværksettere av eiernes strategier
- Selskapene ble samlet i konsernstrukturer (corporations) med et «hovedkontor» og en underskog av datterselskap
- Selskapene og konsernene skulle rendyrke sine «kjerneverdier», og konsentrere innsatsen til det de var best til, og dermed en høy grad av standardisering og automatisering av produksjon og arbeid
- Makt ble konsentrert til styrene og toppledelsen i virksomhetene, mens ansvar ble individualisert til mellomledere og arbeidstakere i større grad enn før.

I Medbestemmelsesbarometeret 2016 så vi at 45 prosent av norske arbeidstakere mener arbeidslivet utvikler seg i en mer autoritær retning, 10 prosent mente det gikk i en mer demokratisk retning, 25 prosent mente det var uendret, mens 20 prosent svarte «vet ikke». Når 45 prosent mener arbeidslivet går i en mer autoritær retning er det rimelig å reise en hypotese om at standardisering og automatisering som styringsstrategier vil svekke både mellomledelsen, medvirkningen og medbestemmelsen på arbeidsplassen, og dermed også mulighetene for bruk av faglig skjønn.

1.1.3 New Public Management (NPM), medvirkning og faglig skjønn i offentlig sektor

Corporate Governance og New Public Management har begge utspring i ideer og logikker i den nye markedsliberalismen om at staten ikke skulle legge seg opp i styring av det frie markedet (les det private næringsliv) (Friedman og Friedman, 1980). Markedet ble sett som den uovertrufne mekanismen for fordeling av goder og byrder i samfunnet, og politisk regulering ville hindre «den usynlige hånd» (markedet) i å skape en rettferdig fordeling. Dette ledet til ideer om at staten måtte fornyes, også i Norge. Fra 1980 har vi hatt mange slike fornyelsesstrategier, fra «Aksjon Publikum» på 1980-tallet, via reduserte statlige krav til bankenes kapitalreserver, NOU 1988:21 «Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene» som ledet til Oljefondet, NOU 1989:5 «En bedre organisert stat» som bidro til privatisering av de store statlige tjenestene som posten, televerket og NSB, og NOU 2003:34 «Mellom stat og marked» som trakk opp ideen om foretaksorganisering av statlige tjenester.

Dette er ikke særnorske utviklingstrekk. Tvert imot finner vi liknende utviklingstrekk i mange av de europeiske landene, ofte initiert og etablert av, eller med støtte fra de nasjonale sosialdemokratiske partiene. Tony Blair lanserte en del av disse moderniseringstiltakene som «den tredje vei», sterkt støttet av sosiologen Anthony Giddens (1998) med boka «The third way. Renewal of social democracy». Altså en sosialdemokratisk strategi for å møte ny-liberalismens gjennomslag i Europa med alternative statlige styringsregimer.

Corporate Governance handlet om at eierne av de private virksomhetene skulle ha «henda på rattet» når de inntok styrerommene og lanserte nye styringsregimer. NPM likner på mange måter på CG, men skiller seg i identifiseringen av det statlige eierskapets rolle. Som eier skulle staten øve innflytelse på statsaksjeselskapene og helseforetakene «med en armlengdes avstand» (NOU 2004:7), altså et mer indirekte og etterprøvende styringsregime enn den direkte strategiske styringen i CG. CG representerer former for aktivt eierskap, mens NPM representerer et mer tilbaketrukket og passivt eierskap. Det har konsekvenser for styringen av de statlige arbeidsplassene.

I statsaksjeselskapene og de statlige foretakene (der staten er dominerende eier) inntar staten rollen som generalforsamling, som regel ved den statsråden som styrer det aktuelle saksfeltet. Selskapet eller foretaket etablerer et eget styre som får en overordnet rolle i forhold til underliggende enheter (som har sine egne styrever). I statsaksjeselskapene legges det vekt på forretningsmessig og områdefaglig kompetanse i styrene, og styringsregimene er ganske like de vi finner i private konsern og selskap. I de statlige foretakene domineres styrene av forvaltningsfaglig kompetanse og områdefaglig kompetanse. I for eksempel sykehus, som tidligere ble styrt av fylkespolitikere og den lokale helsefaglige kompetansen i styrene, er det nå krav til økonomistyring, budsjettbalanse og tilfredstillende av statens helsepolitiske målsettinger og strategier som dominerer.

Logikken i NPM representerte noen viktige endringer:

- Som eier overlot staten den direkte styringen i statsaksjeselskapene til styrerepresentanter med bakgrunn fra næringsliv og forretningsdrift på de aktuelle saksfeltene, staten tok rollen som tilbaketrunket og indirekte kontrollør. Logikken var at markedskreftene ikke skulle legges bånd på, altså helt tråd med ny-liberalismens postulat
- I de statlige foretakene overlot de den direkte styringen i foretaksstyrene til styrerepresentanter med forvaltningskompetanse generelt og på saksfeltet spesielt, og reduserte dermed innflytelsen til de tradisjonelle profesjonene i etatene, det vil si de som kunne tjenestene etatene skulle levere. Dette kan karakteriseres som en byråkratisering av statlig forvaltning
- Makt ble konsentrert til styrene og toppledelsen i foretakene, mens ansvar ble individualisert til mellomledere og arbeidstakere i stadig større grad enn før.

I de statlige arbeidsplassene som er sterkest preget av NPM, statsaksjeselskapene og helseforetakene, finner vi at ansatte opplever en lavere grad av medvirkning og medbestemmelse og en høyere grad av standardisering og kontroll enn i de fleste andre deler av arbeidslivet (Medbestemmelsesbarometeret 2018). I Forskerforbundets medlemsundersøkelse (Ingelsrud og Falkum, 2019) finner vi at deres medlemmer i UH- sektoren opplever et tilsvarende press på medvirkning, medbestemmelse og bruk av faglig skjønn. Det er rimelig å reise en hypotese om at NPM, som styringslogikk, bidrar til redusert innflytelse, handlingsfrihet, medvirkning og medbestemmelse enn i andre deler av arbeidslivet.

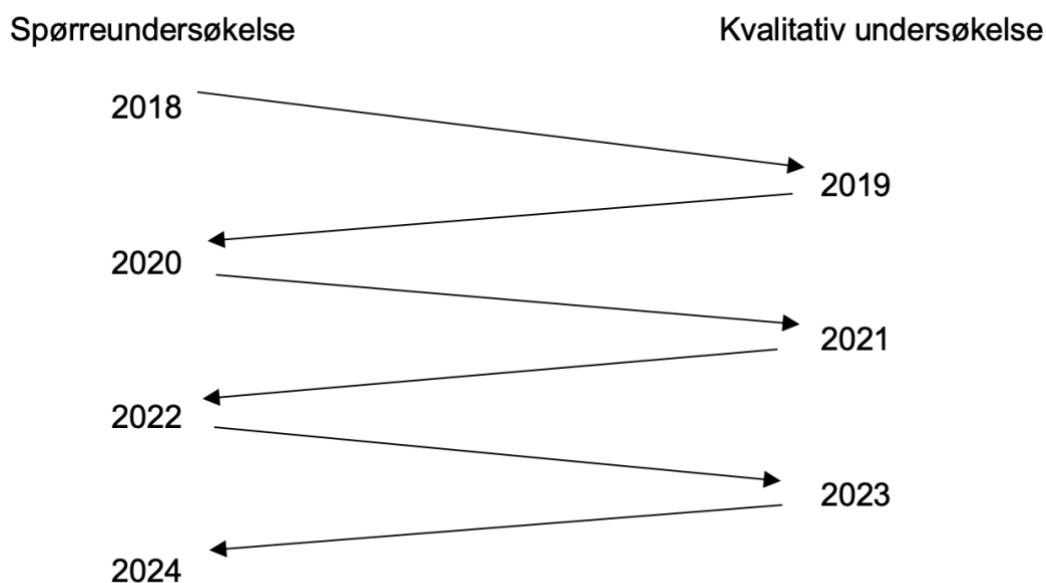
1.1.4 Ny-liberalisme og arbeidstakernes bruk av faglig skjønn – konsekvenser?

Utgangshypotesen for denne rapporten er at den nye markedsliberalismen fra 1980 og fram til i dag, altså en periode på 40 år, har medført endringer i arbeidslivet. Relasjonene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere tar nye former med en stadig sterkere grad av standardisering og automatisering av arbeidsoppgaver og med en økende grad av digitalisering av både kunnskap og utførelse av arbeidsoppgaver. Forbundene i Partnerskapet ønsker å kartlegge hvordan dette virker inn på organisasjon og ledelse på medlemmenes arbeidsområder, og hvilken betydning faglig skjønn har i utførelsen av arbeidet i dagens arbeidsliv. For å svare på denne problemstillingen har vi gjennomført fire kvalitative case-studier.

1.2 Metode – fire case og en sammenfatning

Vi trenger å utdype vår kunnskap og våre forståelser av de *mekanismene* som fører til endringer i arbeidslivet, både de tilsiktede og de utilsiktede. For å oppnå dette erstattes Medbestemmelsesbarometerets kvantitative spørreundersøkelse med kvalitative studier av mekanismene bak endringene i medbestemmelse og medvirkning i annethvert år, *det vil i si i oddetallsår*, første gang i 2019.

Temaene vi tar opp i den kvalitative undersøkelsen skal utledes av den kvantitative spørreundersøkelsen i året før. De kvalitative undersøkelsene skal bidra til å forklare statistiske sammenhenger som vi finner i analysene av det kvantitative datasettet. I 2018 barometeret fant vi for eksempel at menn har nesten 20 prosent høyere brutto årsinntekt enn kvinner. Med statistiske analyser kunne vi forklare om lag 1/3 av denne forskjellen som en følge av forskjeller i alder, utdanning, bransje, ansiennitet, stilling osv., men 2/3 av forskjellen står fortsatt uforklart. Kvalitative undersøkelser kan bidra til å forklare noen mekanismer som ligger bak slike forskjeller og statistiske sammenhenger. I neste runde kan vi bruke slike mulige forklaringer til å stille nye spørsmål i det følgende årets kvantitative undersøkelse. Vi får testet holdbarheten, gyldigheten, utbredelsen og generaliserbarheten av de kvalitative analysene i neste års analyser av den kvantitative spørreundersøkelsen. Modellen nedenfor viser hvordan vi vil skape sammenheng mellom de to typene kunnskapsproduksjon, og på den måten forsterke både den vitenskapelige holdbarheten i Medbestemmelsesbarometeret, og relevansen og nytten av analysene både for Partnerskapet og arbeidslivet.



Figur 1 Oversikt over de årlige undersøkelsene i Medbestemmelsesbarometeret

Siktemålet er å gjøre Medbestemmelsesbarometeret til et mer levende instrument for å følge utviklingen i arbeidslivet, samtidig som de vitenskapelige analysene blir mer treffsikre for å forklare de observerte endringene. Medbestemmelsesbarometeret har så langt vist oss at vi trenger i større grad å fange endringer, kontinuerlige omstillinger og bevegelser i et mer dynamisk perspektiv på arbeidslivet enn det den omforente forståelsen av den «norske modellen» byr på.

1.2.1 Case 1: olje og gasssektoren

Olje og gassvirksomheter, inklusive leverandørindustrien, ble ikke særlig bremsset av finanskrisa i 2008, men desto hardere truffet av oljeprisfallet sommeren 2014. 30 000 – 40 000 arbeidstakere ble permittert eller mistet jobben som følge av at særlig utbyggings og utrustningsprosjekter ble lagt på is eller lagt ned. Selv om leverandørindustrien ble hardest rammet, ble det også gjennomført store nedbemanninger i produksjonsselskap. Kostnadsreduksjoner skulle trekke lønnsomheten opp til tross for prisfallet. Tillitsvalgte i forbundene i Partnerskapet til Medbestemmelsesbarometeret rapporterte om nye strategier og ledelsesformer med flere standardiseringstiltak og kontrollformer som skulle bidra til innsparinger i alle sektorer. Standarder og regelfestede prosedyrer reduserte mulighetene for bruk av faglig skjønn og innflytelse på arbeidet og egen arbeidssituasjon i bransjene. Dette begrunner valget av olje- og gass som case undersøkelsen.

1.2.2 Case 2: Universitets- og høyskolesektoren

Universitets- og høyskolesektoren er preget av omfattende reformer gjennom de siste tiårene. På 1990 og 2000-tallet ble det for det første etablert mange regionale høyskoler. For det andre er det stadig etablert nye undervisningstilbud på de fleste lærestedene, både med nye fag og institutter, og med spesialisering og oppdeling av fag og undervisningstilbud. Sektoren har vært i vekst med stadig flere studenter. Det siste tiåret har sektoren blitt gjenstand for en motsatt trend med sammenslåinger av flere regionale institusjoner kombinert med omstilling av høyskoler til universiteter. Samtidig er styring og ledelse i mange av institusjonene sentralisert og/eller «profesjonalisert» med overgang fra demokratisk valgt ledelse til ledelse ansatt av institusjonsstyrene gjennom rekrutteringsmodeller fra privat næringsliv. I UH-sektoren ligger IDF-møter formelt sett på fakultetsnivå i henhold til avtalene mellom ledelse og fagforeninger. Instituttene under fakultetene kan etablere uformelle Medbestemmelsesutvalg. Vi undersøker hvordan de tidligere og pågående reformene og omstillingsprosessene påvirker bruken av faglig skjønn i undervisning, forskning og museumsarbeid.

1.2.3 Case 3: Politiet

Politiet har også gjennomført omfattende reformer, særlig etter terrorangrepet 22. juli 2011. Nærpolitireformen har medført store omstillinger i organisering og ledelse, med store konsekvenser for utføring av politiarbeid, og ikke minst i relasjoner mellom politiansatte, tillitsvalgte i politiets fellesforbund og ledere på alle nivå. Reformen innebar en helt ny arbeidsorganisering, ny inndeling i geografiske ansvarsområder for politipatruljer, større avstander og mer bilkjøring. Samtidig er det lagt større vekt på digital etterretning og standardisering og dokumentering av arbeidsoperasjoner. Politiet har hatt flere varslingssaker med stor offentlig oppmerksomhet. Vi har undersøkt hvordan ansatte, tillitsvalgte og ledere opplever virkninger av omstillingsprosessene og reformene.

1.2.4 Case 4: Helseforetak

Foretaksreformen hadde til hensikt å modernisere styringen av sykehusene. Før reformen var sykehusene styrt av fylkeskommunene i samarbeid med ansatte. Lokale politikere hadde det politiske ansvaret og ledelsen ble i hovedsak ivaretatt av helseprofesjonene, for det meste leger og sykepleiere. Dagens sykehus er organisert i fire regionale helseforetak. Hvert regionale helseforetak kan sammenliknes med hovedkontoret i et konsern. Datterselskapene i «konsernet» er de lokale sykehusene som «datterselskap» som er definert som egne helseforetak med sine egne styrever. Kostnadsbesparelser og budsjettstyring er intensjoner med foretaksreformen. Samtidig er det innført modeller for virksomhetsplanlegging og målstyring for å overholde budsjettene. Målstyringen innebærer betydelige krav til kontroll, etterprøving og dokumentasjon av arbeidsoppgaver. Vi har undersøkt om, og i tilfelle på hvilke måter disse omstillingene virker inn på arbeidsorganiseringen og særlig bruken av faglig skjønn blant leger i norske sykehus.

1.2.5 Intervjuer og fokusgrupper

Kvalitative metoder skiller seg vesentlig fra kvantitative metoder. I kvantitative metoder er vi opptatt av teste den faktiske forekomsten av et fenomen i samfunnet, men det er mange ulike måter å måle det på, avhengig av hvilket fenomen vi skal måle og hvordan. I spørreundersøkelser som Medbestemmelsesbarometeret spør vi hver enkelt informant i hovedsak om to ting: 1) om faktiske forhold som lønn, alder, kjønn, utdanning, osv., 2) om oppfatninger om, opplevelser av, holdninger til relasjoner, handlinger og hendelser. I utvalgsundersøkelser er representativitet viktig for å kunne generalisere funnene fra utvalget til å gjelde hele feltet. Det er viktig å stille de samme spørsmålene på den samme måten og i den samme rekkefølgen for å oppnå reliabilitet, og det er viktig at spørsmålene faktisk måler det de er ment å måle for å få validitet i datasettet.

Kravet om representativitet gjelder ikke i kvalitative undersøkelser. Kvalitative undersøkelser er ment for å få størst mulig innsikt i et fenomen, å avdekke kjennetegn ved fenomenet som kan forklare hvordan det henger sammen med andre fenomen og hvilke mekanismer som kan forårsake variasjoner i fenomenet. Resultater av kvalitative undersøkelser kan testes med kvantitative undersøkelser i etterkant. Da kan vi finne ut hvor ofte ulike variasjoner oppstår, i hvilke grupper de oppstår oftest, hvor utbredt selve fenomenet er osv.

Til hvert av de fire case-studiene etablerte vi et eget team på to forskere som gjorde undersøkelsene i sin case. I hver case gjorde vi først individuelle intervjuer med et utvalg informanter. De ble alle tatt opp og senere transkribert av forskerne i teamet. De ble brukt til en første beskrivelse av bruken av faglig skjønn i bransjen, og endringer i bruken av faglig skjønn over tid i kjølvannet av omstillingene og reformene i feltet til hver case.

Beskrivelsene ble brukt til å sette opp spørsmål til fokusgrupper i hvertcase. I en fokusgruppe deltar vanligvis fra tre til ti informanter. Her er det meningen å skape en utfyllende dialog om bruken av faglig skjønn mellom deltakerne fra samme bransje. Poenget er at deltakerne ikke diskuterer for å finne ut hva som er rett eller galt, men i stedet legger fram hvilke assosiasjoner hver enkelt får fra innleggene til de andre deltakerne. Fokusgruppene styres av forskerne med vekt på at deltakerne ikke skal kritisere hverandre, men utfylle hverandre for at forskerne skal få så «tykke» beskrivelser av det aktuelle fenomenet som mulig, i dette tilfellet endringer i bruken av faglig skjønn i forbindelse med omstilling og reform.

Hver case ble analysert av de to forskerne i teamet i samarbeid. Disse analysene er presentert i hvert sitt kapittel. Til slutt har alle forskerne gått gjennom de fire casene og vi har diskutert oss fram til de samlende analysene i det siste kapittelet.

Case 1: utvalg og gjennomføring

Lederne ga oss kontakt med sine medlemmer i olje- og gass/leverandørindustrien. Vi gjorde i alt 9 personlige intervjuer i case 1, både før og under koronakrisen.

Case 2: utvalg og gjennomføring

Forskerforbundet ga oss en liste med mulig informanter blant sine medlemmer. Vi kontaktet dem og fikk avtaler med til sammen 9 deltakere. I etterkant kontaktet vi deltakere til i alt 3 fokusgrupper med til sammen 11 deltakere.

Case 3: utvalg og gjennomføring

Politiets fellesforbund ga oss en liste med mulige informanter blant sine medlemmer. Vi kontaktet dem og fikk avtaler med til sammen 13 deltakere, to av dem ledere og 2 av dem tillitsvalgte. Vi gjennomførte 2 fokusgrupper med til sammen 9 av de 13 deltakerne.

Case 4: utvalg og gjennomføring

Legeforeningen ga oss en liste med mulige informanter blant sine medlemmer. Vi kontaktet dem og fikk avtaler med til sammen 13 deltakere.

2. Faglig skjønn i olje og gasselskap – medlemmer i Lederne

I denne kvalitative undersøkelsen av medbestemmelse og faglig skjønn blant Lederne har vi fokusert på olje- og gasssektoren og utført intervjuer med tillitsvalgte og verneombud i to operatørselskaper. Oljesektoren ble hardt rammet av korona-pandemien og oljeprisfallet, noe som potensielt påvirker og kommer til å påvirke partssamarbeidet i tiden som kommer. Intervjuene med Ledernes medlemmer ble utført både før (i februar) og midt under koronakrisen i april 2020 og gir dermed et innblikk i hvordan partssamarbeidet og medbestemmelse ble oppfattet både før og under krisen. Det som er viktig å merke seg, er at koronakrisen kom mens olje- og gasssektoren fortsatt jobbet med å omstille seg etter den forrige oljekrisen (2014–2016) som førte til relativt store strukturelle endringer, (endrings)oppsigelser, permitteringer, og nedbemanning med mål om å øke lønnsomhet, konkurranseevne og effektivitet. Denne forrige oljekrisen var en konsekvens av skiferrevolusjonen, som gjorde skiferolje billigere og førte til stor produksjonsøkning i USA og dermed global overproduksjon og metning av markedet. Siden OPEC tross synkende oljepris bestemte seg for ikke å innføre produksjonsbegrensninger, ble det overproduksjon med ekstreme økonomiske følger for den globale oljebransjen. Koronapandemien førte til bråstopp i markedene, oljeprisen sank og prosjekter og investeringer ble satt på vent. Mens den norske regjeringen forhandlet om krisepakker og skattelettelse, avtalte OPEC i april å kutte den totale oljeproduksjonen med 9,7 millioner fat per dag fra 1. mai til 30. juni 2020.² Eller som en av våre informanter oppsummerte situasjonen:

Det som skjer i Saudi-Arabia og Russland, det påvirker direkte norsk olje- og gassbransje. Når prisen går ned, blir prisene på våre produkter dumpa ned på det nivået som medfører at de innretninger som står og borer og produserer, de taper vi penger på - og hvis du taper penger så kan det ikke gå over tid. Det første man gjør er å kutte kostnader, og det er krevende, det er krevende for arbeidstakerne å gå vekk i fra det normale til helt andre måter å jobbe på. Det andre som er krevende er at det er for mye olje i markedet. Det vil si, hvis det ikke blir fulgt opp, det kuttet som er bestemt nå, så vil lagra fylles opp, som igjen medfører at vi ikke får levert olje, og om vi ikke får levert olje, da må vi stenge av oljeplattformene og da er det fullstendig krise. Og hvis vi kommer i en sånn situasjon vil det berøre flere hundre tusen. Det vil være alvorlig for AS Norge hvis vi kommer der, men nå er det bestemt et kutt, globalt, men om det er nok, det vet vi ikke enda, i tillegg til det så er vi avhengig av hjelp fra myndighetene i forhold til prosjektsida.

Som under den tidligere oljekrisen ble leverandørindustrien og oljeservicebransjen særlig hardt rammet da prosjekter stoppet opp. Periodiske kriser er ikke ukjent for den globale oljebransjen, men bransjen befinner seg også i en «strukturell krise» (Mitchell & Mitchell 2014). Det globale oljemarkedet er notorisk risikofyllt og preget av høy usikkerhet og store svingninger. Alt fra geopolitisk usikkerhet (krig, terror, internasjonale relasjoner, embargoer og sanksjoner, konflikt, OPEC), markedsøkonomiske svingninger (verdensøkonomi, nye økonomiske (stor)makter og etterspørsel, investeringer), ressursrisiko (usikkerhet rundt reserver, teknologisk gevinst, effektivitet, politisering, nedgangsgrad i petroleumsfelt), usikkerhet i oljeproduksjonen (Cordesman 2006) og pandemi, som vi ser nå, kan påvirke tilbud og etterspørsel. Norge, som står for 2 prosent av verdens oljeproduksjon, er i stor grad avhengig av de store oljenasjonenes oljepolitikk, og må tilpasse seg svingninger i markedet under kriser. Mens investeringene i den norske oljeindustrien steg fram til krisen begynte i 2014 og bransjen hadde rekordmange ansatte, hadde nær 40 000 ansatte mistet jobben i august 2016 (Jakobsen 2019). Måten omstillingene ble håndtert på, har blitt kritisert av mange og har skapt misnøye og lavere tillit

² <https://www.aa.com.tr/en/economy/oil-up-as-market-eyes-opec-for-extended-production-cut/1861723>

til ledelsen. Som en vi intervjuet sa, «*nå er det stor uro og angstnivået er høyt*». Igjen er det ingen som er sikre:

de klarte seg gjennom 2016, og så skjer det igjen (...) det brenner under føttene på hver og en. Det er jo ingen dynamikk i å få seg nytt arbeid for tiden, det er ekstra belastning for de som havner i denne kategorien nå.

Men koronakrisen har også skapt helt nye utfordringer relatert til overholdelse av smittevernregler og håndtering av smitte offshore. Samtidig sendte den de som jobber til daglig på land til hjemmekontor og «tvangsdigitaliserte» mye av arbeidet. Det er dermed flere sammenfallende grunner til at situasjonen ble beskrevet som «ekstrem» og som særlig krevende for mange av våre informanter. Utenlandske arbeidstakere, samt nordmenn bosatt i utlandet, ble i tillegg rammet av karantenereglene.

Får du en koronasmittet på en plattform, som [navn], så stenger vi helt ned. Nå har vi litt mer tiltak, nå går det litt lettere. Vi fikk en smitta i går på [navn], boligbygg utenfor [navn], så vi har mer tiltak nå. Men det er krevende, det er det ikke noe tvil om. Mange av de som jobber der ute, de er svenske, de er danske, det er ikke bare folk fra Norge. Og du kan selv tenke deg at når en danske er ferdig på jobb i Nordsjøen og skal hjem på fire uker fri, så må han hjem til Danmark og sitte 14 dager i karantene. Og så skal han tilbake til Norge og 14 dager i karantene der, som betyr at han treffer ikke noen, så det vil si at han kan ikke dra hjem, han må sitte på et hotell i fire uker i Norge og sånn sett er det veldig krevende. Det er veldig mange slitne arbeidstakere og tillitsvalgte der ute som begynner å føle på dette her.

Denne situasjonen påvirker også direkte partssamarbeidet. I overordnede trekk kan vi si at det kan både forsterkes – der hvor fagforeninger står sammen med arbeidsgiver i forhandlinger med regjeringen (mot en slags felles «fiende» som binder partene sammen), men det kan også svekkes og trues når det oppstår en intern konflikt under krisen. Det er viktig å merke seg her at det er på én og samme tid er både sammenfallende og motstridende interesser mellom fagforeninger og arbeidsgiver. Samtidig er mange enige i at den digitale informasjonsflyten har vært tilfredsstillende, og kanskje til og med noe bedre enn før krisen. De uformelle samhandlingsarenaene falt derimot bort og dette kan på lang sikt få negativ innvirkning på mulighetene for reelt partssamarbeid, som er like mye avhengig av det uformelle som av det formelle. Denne typen bekymringer var allerede til stede blant de vi intervjuet. Men det ble også klart at det er en stor forskjell mellom det å bli informert og det å faktisk ha reell medbestemmelse og mulighet til å påvirke prosesser. Med andre ord, det er en forskjell mellom «*Teilnahme*» (delta) og «*Teilhabe*» (ha del) (Mersch 2013), for å bruke det tyske og mer tydelige skillet. Det vil si, det er en forskjell mellom det å delta passivt og det å faktisk ha innflytelse på beslutningene som tas. Det er en tendens til at medbestemmelse i norsk arbeidsliv generelt, og i olje- og gass spesielt, går i retning av «*Teilnahme*» på bekostning av «*Teilhabe*», noe som blir ofte beskrevet av informanter som «*skinndemokrati*».

Mye av det har bedriften bestemt på forhånd og så har vi blitt informert (...) men skiftordninger for å redusere smitte drøftes, men det er man pålagt å ha. (...) Det blir så lite romslighet i forhold til løsning (...) etter koronautbrudd på [navn] ble det tvungen karantene i havet og krangel om betaling, det ble møter og konflikter. Alle foreninger var enig i at det må vises litt romslighet istedenfor at de skal se på fortolkninger og kommaer, det er sånne ting som er dårlig for partssamarbeidet, det smitter over på andre ting, man må vise romslighet. (...) Det går utover motivasjon og dugnadsånd. De som drar ut i Nordsjøen nå, de utsetter seg for større smitterisiko enn oss andre. Der ute lever man tett på hverandre i små lugarer; du har 6 kvm å holde deg på, usikkerheten er der. Det psykososiale det har vi tatt opp med ledelsen, men får lite gehør for det.

Dette henger igjen tett sammen med det mange ledere og mellomledere i olje- og gassbransjen oppfatter som en utvikling mot et mer autoritært arbeidsliv, hvor makten samles på toppen og i

færre hender (Enehaug, Nordrik, & Falkum 2019), samtidig som mellomledere får større individuelt ansvar, men mindre myndighet. Med andre ord, det henger tett sammen med økt individualisering, som går hånd i hånd med konsentrasjon av makten. Dette skjer igjen i en kontekst av hyppige omstillinger og stadig endring, hvor nøkkelordet er «fleksibilitet» og målet er økt effektivitet og kortsiktig gevinst, som trumfer alt annet. Dette skaper usikkerhet for arbeidstakerne, institusjonaliserer uforutsigbarhet og svekker dermed kollektive løsninger idet alle konkurrerer med alle i en kontekst av stadige kutt og omorganiseringer (Sennett 1998). Dette fører også til en «fryktkultur» blant ansatte, hvor de ikke tør si hva de mener fordi de er redd for at akkurat deres stilling skal bli kuttet. I olje- og gassbransjen kan dette igjen ha negative konsekvenser for sikkerheten. Det som også kom tydelig frem er at det er en kamp mellom kortsiktighet og langsiktighet, hvor ledelsen ønsker raske omstillinger og kortsiktig gevinst, mens fagforeningene heller ønsker langsiktige løsninger. I de følgende delene av rapporten ser vi nærmere på hvordan de vi intervjuet oppfattet denne utviklingen.

2.1 Medbestemmelse før og under korona-krisen

Økonomiske kriser og uforutsette kriser som korona-pandemien har direkte påvirket partssamarbeidet i petroleumssektoren. Det som fremstår tydelig i våre intervjuer både før og etter korona-krisen, er at det denne påvirkningen kan gå i flere retninger samtidig og tvinge frem både positive og negative endringer. Med andre ord, den kan på samme tid styrke visse områder av partssamarbeidet og svekke andre. Positive endringer kan sies å være mer av *kortsiktig* art idet de styrker partssamarbeidet under krisen der og da. I visse saker har arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner sammenfallende interesser, og det er tydelig at krisen kan bringe partene sammen. Dette gjelder særlig problemstillinger knyttet til sysselsetting og næringens overlevelse. Under koronakrisen, som også er en dyp økonomisk krise for oljesektoren, klarte fagforeningene, NHO, og LO å stå sammen for å framforhandle tiltak for å redde arbeidsplasser og bransjen som sådan. Den økonomiske krisen har allerede skapt en forståelse blant ansatte for at de har felles interesse av å finne felles løsninger (Skarholt & Lamvik 2018) – at kriser er tiden for å «danse» heller enn å «bokse» (Huzzard, Gregory, & Scott 2004). På spørsmål om krisen hadde noen positive effekter på trepartssamarbeidet svarte en av de vi intervjuet på følgende måte som fanger opp nettopp denne krisedynamikken:

Ja, på enkelte ting som vi ikke hadde samarbeid om tidligere fordi det dukker opp en ny situasjon der vi sitter i samme båt. Vi er avhengig av det økonomiske i forhold til prosjekter; vi kan ikke sette i gang prosjektene når de ikke er lønnsomme, og vi ønsker å ha prosjekter i gang, for det har med sysselsetting å gjøre. Og bedrifter ønsker prosjekter, for den olja kommer til neste år, så her har vi sammenfallende interesser, og for å få det til nå med det prisnivået som er, så må vi ha et annet skatteregime på prosjekter, det vil si direkte avskrivning, der vi betaler den samme skatten, men får en utsettelse som all annen industri for å få prosjekter i gang, og det ligger til behandling nå. (...) Det har dukka opp nye ting som vi samarbeider godt på, for det er vi helt avhengig av å gjøre, og det er sånn det blir i kriser; det dukker opp ting du ikke har håndtert tidligere eller vært nødvendig å håndtere

En av de andre informantene var tydelig på at når det gjelder korona og krisehåndtering var både partssamarbeidet med ledelsen og informasjonsflyten veldig bra, og at de digitale informasjonskanalene som var på plass før krisen, har fungert godt eller enda bedre under krisen enn ellers – for alle ansatte. Det ble etablert flere digitale kanaler hvor ledelsen informerte om situasjonen og utviklingen, samt at det ble innført et ukentlig digitalmøte med administrerende direktør. De tillitsvalgte fremhevet dette som positivt og noe som også ville være ønskelig å fortsette med når situasjonen blir normalisert.

Samarbeid med ledelse veldig bra, det er ukentlige møter; det er godt. Det er som forventa, det er en del presentasjoner som er ferdig tygga, det må man regne med, det er noe man må regne med (...) Alle føler seg sett og hørt av vår leder. (...) Vi

har fått en infokanal ut til samtlige ansatte, det har fungert helt i verdensklasse, hver torsdag så er vår CEO der og forteller om rikets tilstand på godt og vondt; vi har en egen kanal for koronahåndtering og for arbeid fra arbeidstakerrepresentantene. Jeg håper at vi fortsetter å ta den timen. Jeg sammenlikner det [CEO] med statsministeren på TV, det er spesielle tider. (...) Du blir sett, og du blir hørt, og vi ser at det er tungt. Det er ganske ærlig og mørk informasjon, så er det noe som binder sammen, de kritikerne av samhandlingsplattformen, de er imponert.

Samtidig blir «den mørke siden» fremhevet. Det er stor usikkerhet og nedbemanning i sikte hos denne operatøren, og derfor kan det også tenkes at mange flere møter opp på digitale informasjonsmøter. Mens den digitale møtevirksomheten i et av operatørselskapene har gått opp og tillitsvalgte følte seg inkludert, skjedde det diametralt motsatte hos den andre:

Møtevirksomheten har gått veldig ned, de kutta alt som ikke er helt essensielt og viktig og alt av gruppearbeid ligger på hold. Det har vært veldig stille rundt alt annet enn det som har med korona å gjøre. Men personalsaker slutter ikke, det er mange utenlandske arbeidstakere som ikke kommer seg på jobb, det har vi brukt veldig mye tid på.

Koronakrisen blir beskrevet som unntakstilstand, hvor det blir tydeliggjort at arbeidsgiver og fagforeninger har sammenfallende interesser, noe som leder til godt samarbeid på visse (som regel nye) områder. Det fremstår som tydelig i våre intervjuer at arbeidsgiver anser tillitsvalgte og den kunnskapen de besitter som en viktig ressurs *under* krisen for å håndtere effektene av den best mulig. Til tross for at medbestemmelse og trepartssamarbeid har vært under økt press, særlig siden finanskrisen, kan man si at norske eliter fortsatt støtter de grunnleggende prinsippene i den norske modellen. Kapitaleierne har også gjort det særlig bra under dette systemet, noe som også kan være med på å forklare hvorfor de prinsipielt støtter trepartssamarbeidet (Gulbrandsen 2019). Under koronakrisen klarte dermed begge parter som regel å legge uenigheter til side. Man kan si at dette viser den styrken som ligger i de eksisterende grunnleggende strukturene for partssamarbeidet og dets viktige rolle i det norske arbeidslivet.

Men samtidig er bildet litt mer komplisert. Jeg har vært rundt såpass lenge at jeg vet at det går opp og ned, vi har hatt kriser som har vært verre finansielt, men vi har sett litt lys i tunnelen, men nå er det litt mer usikkert når det lyset kommer på. Men jeg legger merke til at veldig mange aktører på arbeidsgiversida, NHO og Norsk olje og gass, som er hele tiden frampå at vi kan ikke komme tilbake til der vi var, og hva er det egentlig betyr? Jo det betyr overført at vi kan ikke gå tilbake til det kostnadsnivået vi har. Og de utnytter situasjonen litt også, og de har vært på en måte på oss til [å] forringe tariffbestemmelsene, det vil si at du skal jobbe 3 - 6 uten kompensasjon, og helst sett til at det blir permanent. Det er sånne ting vi må passe på, for det er ikke noe grunnlag for det fordi vi kommer tilbake på et eller annet tidspunkt, og det er god inntjening i olje- og gassbransjen, det er lave løftekostnader. Norge er et av de landene som driver best når det gjelder effektivitet, produktivitet og løftekostnader, vi har ligget på 5 dollar, og det er ikke mange land, så vi trenger ikke ha dårlig samvittighet, det er veldig høy produktivitet, så at det er urimelig de tariffbestemmelsene vi har og at de skal forringes som noe tar til orde for nå, det er vi ikke i det hele tatt enig i, men vi hjelper til der vi har felles interesser, vi bruker sunn fornuft.

Som sitatet viser, er bildet ikke så enkelt. For de tillitsvalgte gjelder det å alliere seg med ledelsen der det er meningsfullt for deres oppdrag, mens man stadig må være på vakt. Det synes klart at disse sammenfallende krisene kan resultere i ekstraordinære nedbemanninger, omstillinger og videre omorganisering av virksomhetene innen olje og gass. Flere av våre informanter har gitt uttrykk for frykt for at koronakrisen kan bli misbrukt av arbeidsgiver for å nedbemanne, kutte og effektivisere i større grad enn strengt nødvendig, eller for å prøve å etablere nye tidsordninger eller innføre andre endringer i arbeidet som er ugunstige for arbeidstakere.

«Det er noe vi diskuterer, er det virkelig så mørkt eller var dette her veldig passende tidspunkt til å kjøre pluggen nå?» Sitatet peker i retning av en viss mangel på tillit til ledelsen. Det er med andre ord en ambivalens. Under krisen kan ledelsen få større oppslutning, fremstå som karismatisk og handlingsorientert, og tilliten kan få et midlertidig oppsving. Men samtidig ser vi at negative trekk som var til stede før krisen, hvor medbestemmelsen allerede var under press (Medbestemmelsesbarometeret 2016, 2018), potensielt forsterkes i krisetider. Dette er noe flere av de vi intervjuet allerede frykter, samtidig som de anerkjenner at samarbeidet under selve krisen har vært mer eller mindre tilfredsstillende. Før koronakrisen har flere argumentert for at de blir formelt involvert slik de skal, men det var en utbredt tvil om hvorvidt det å være involvert også innebærer å ha reell makt og innflytelse. Flere av de vi intervjuet uttrykte dette på hver sin måte:

De er flinke til å involvere, eller til å få arbeidstakermedvirkning, men det betyr ikke at vi får viljen vår. (...) Vi blir involvert i de rette fora når det er arbeidsprosesser på gang. (...) Men det er mer at de har forhåndsbestemt seg, de er forutinntatt, det er pro forma

[Navn] er flink til å invitere til møter, medvirkning og medbestemmelse, til å diskutere strategier. Vi sitter i bedriftsutvalget, men det er usikkert hvor mye nytte vi får ut av det; man kan si mye der, men om det har noe å si, er vanskelig å vite

Andre var mer tydelige på at selv om de er involvert og til stor grad informert, fremstår beslutninger som tatt på forhånd, uten en reell mulighet til å påvirke prosessen. Som én uttrykte det:

De lager kartet først og så må vi andre være med på å hogge terrenget. Da blir det ikke noe partssamarbeid, da sender vi bare våre ganske krasse protokolltilførsler og alt sånt, så blir det ikke tatt hensyn til

Partssamarbeid [er] redusert til at man er mottaker av informasjon.

Både før og under koronakrisen var *sen* heller enn manglende involvering tematisert. Dette betyr at mens medbestemmelsesapparatet formelt sett er på plass og fungerer, blir man i praksis inkludert for sent til å ha reell medbestemmelse.

Vi blir i større grad informert enn involvert og beslutninger er tatt på forhånd, vi kommer ikke inn tidlig nok. Vi sendte tidlig e-post til ledelsen om at dette var dårlig partssamarbeid og at vi er ikke involvert, så begynte de da med sånne statusmøter, og nettportal – de la ut tiltak og endringer. (...) Vi kommer ikke inn i den fasen der de skulle sette sammen partssammensatte grupper som kommer opp med dette her.

Selv om tillitsvalgte prøver å gjøre jobben sin best mulig, beskriver de også at det er tilfeller hvor de ender opp i konflikter, og spår at situasjonen for medbestemmelse på arbeidsplassen kommer til å bli enda mer dyster som konsekvens av koronakrisen. Dette knyttes blant annet til en form for strukturell forskyvning i medbestemmelsesapparatet:

[Navn] organisasjonsendring fra 1. april ... da krangla vi først sentralt og nå sitter vi der og krangler lokalt, det har ikke vært noe involvering verken i forkant eller underveis; det endrer seg ikke med denne koronakrisa dette her, det kommer sikkert å bli enda verre.

Men flere har også poengtert at mulighetene for å påvirke prosesser er større der hvor foreslåtte tiltak eller endringer enten betyr effektivisering, eller er gratis.

Vi får lov å være med og bestemme hvis det er en ting som ikke koster penger, men sånne store strategiske ting får vi ikke være med på. (...) Det er økonomi og økonomi som styrer, det er omorganiseringer hele tiden

Det vi har sett under tidligere økonomiske kriser og påfølgende nedbemanninger er at de kan ha negativ innvirkning på medbestemmelse på lang sikt og svekke tilliten mellom partene i

arbeidslivet, samt øke arbeidspress og redusere påvirkningsmuligheter og -arenaer (Skarholt & Lamvik 2018). Tillit og mistillit kan imidlertid gå hånd i hånd i krisetider når relasjonene er ambivalente og usikkerheten er stor. Men i olje- og gassektoren, hvor risikoen er høy, handler tillit i stor grad også om sikkerhet; tillit er essensielt for en velfungerende sikkerhetskultur («safety culture») – folk må tørre å si ifra hvis det trengs og må bli hørt uten negative konsekvenser (Reason 1997; Antonsen 2009; Engen, Lindøe, & Hansen 2017; Gulbrandsen 2019). Med andre ord, manglende tillit og frykt for negative reaksjoner kan være kritisk. I denne sammenhengen er det også vesentlig å presisere at tillit er noe mer enn kun tillit til ledelse. Tillit går begge veier – det handler like mye om ledelsens tillit til arbeidstakerrepresentanter, arbeidstakere og deres faglige skjønn. Likevel ser vi at de tillitsvalgte opplever at faglig skjønn og autonomi i arbeidet, på lik linje med medbestemmelse, er under press som følge av at oppgaver blir digitalisert, standardisert og «styrt fra land». Denne nedprioriteringen av faglig skjønn skjer samtidig som – som en av de vi intervjuet poengterte – ledelsen «kan ofte ikke underbygge risikovurderinger med faglig skjønn», og dermed virker lite troverdig. For å forstå hvordan faglig skjønn og medbestemmelse henger sammen, må vi først fokusere kort og eksplisitt på omstilling, nedbemanning og effektivisering og hva det gjør med arbeidsplasser. Det er nettopp i denne konteksten at innsnevring av det faglige skjønnet, spesielt for de som jobber på plattformen, må forstås. Den går, med andre ord, hånd i hånd med endringer i og omstrukturering av organisasjonen.

2.2 Omstilling, nedbemanning og effektivisering: makt og avmakt

Nedbemanninger, kostnadskutt og effektiviseringstiltak samt økt midlertidighet (underleverandører) har vært på dagsorden i norsk olje- og gassbransje siden den økonomiske krisen i 2014. Norsk Ledelsesbarometer 2019 viste at «i olje- og gass har for eksempel 56 prosent opplevd nedbemanning» (Enehaug, Nordrik, & Falkum 2019: viii). Med jevne mellomrom har tillitsvalgte gått ut i mediene og uttrykt bekymringer over at beslutninger om kutt i kostnader er tatt før ledelsen er sikre på om det er forsvarlig og faktisk mulig, og de sikkerhetsmessige konsekvensene av stadig omstilling og nedbemanning har blitt diskutert i like stor grad.³ De vi intervjuet, særlig de med nær kontakt til plattformarbeidere, oppfatter sikkerheten som under press:

Sikkerheten er under press, spesielt etter finanskrisa, vi tapte 1 million dollar i timen, jeg skjønner de som sier, det er noe som må skje da. Vi gikk fra 100 til 30 dollar, da kom kostnadskutta, som de sier, de skal lære av det, det de mener med det er å ta ned kostnader, det er tøft. Det er press og kutt uansett, men sikkerheten skal gå foran, jeg kan ikke si at de ikke prioriterer det, det står i alle systemer, i alle festtaler, men det er strekt 100 prosent

Organisatoriske omstillingsprosesser foregår mer eller mindre kontinuerlig, med stadige endringer av arbeidsprosesser. Forskningen viser at større omstillinger som medfører nedbemanning og nyansettelser som resultat av ekstensive kutt og omprioriteringer kan ha flere negative konsekvenser for både individer og organisasjoner: de oppleves ofte som vanskelige og belastende for ansatte og det psykososiale arbeidsmiljøet, kan påvirke helse negativt og resultere i økt sykefravær (Enehaug 2018). Men effektivisering og kostnadskutt går også hånd i hånd med økt kontroll og styring på arbeidsplassen, og nye og mer autoritære ledelsesmodeller som krever ansattes lojalitet og innsnevrer rom for medbestemmelse og faglig skjønn. Samtidig har vi sett at lederlønningene i olje- og gass har eksplodert over de siste årene. Equinors konserntillitsvalgt Owe Ingemann Waltherzøe i Safe uttalte seg i media på følgende måte, som gjenspeiler en mer utbredt stemning blant de tillitsvalgte vi intervjuet:

³ <https://lederne.no/nyheter/midlertidighet-truer-sokkelsikkerheten/>
<https://www.aftenbladet.no/aenergi/i/vQ1mk5/full-strid-i-equinor-etter-staffjord-forlengelse>
<https://e24.no/olje-og-energi/i/XwkO0r/hovedverneombud-hardt-ut-mot-statoil-sikkerhet>

Vi tillitsvalgte er skuffet over at ledelsen har bevilget seg selv en lønnsfest i så mange år uten å levere. Samtidig har vi deltatt i forskjellige utvalg og programmer for å snu hver stein på jakt etter kroner å spare. Så viser det seg altså at den jobben vi har lagt ned har resultert i bonuser, pensjoner og fantasilønninger til ledere og styrehonorarer AS Norge aldri har sett maken til ⁴

Utbredt oppfatning av urettferdighet i lønnspolitikken er ikke med på å øke tilliten til ledelse og kan ha særdeles negative konsekvenser for partssamarbeidet like mye som for arbeidsmiljø. Effektivisering medfører også ofte økte krav. I Norsk Ledelsesbarometer 2019 svarte «totalt noe over 7 av 10 at de i svært stor/stor grad har fått flere oppgaver lagt inn i sin stilling i løpet av siste to år. 5 av 10 har fått økt ansvar i stillingen» (Enehaug, Nordrik, & Falkum 2019: viii). Dette gjenspeiles også i våre kvalitative intervjuer, hvor flere pekte på at de selv eller de de representerer, har fått mer ansvar, men ikke mer (heller mindre) myndighet.

Kontrollspennet er så vidt, det tilføres nye ting uten at noe blir tatt bort, man skal opprettholde sikker drift, og de forutsetninger som var der fra før, de må man ta med seg, de kan man ikke la ligge (...) det er ganske mye, det er mange vurderinger, kontrollspenn legges på, men det er ikke noe som tas bort

Det vi ser her er økende grad av individualisering av ansvar og minkende grad av myndighet for arbeidstakere og mellomledere, samtidig som makten konsentreres på toppen. Det som oppstår, er en dynamikk av makt og avmakt (Høgnes 2002) som ofte fører til frustrasjon og mistriksel blant ansatte som ikke er en del av toppledelsen. Denne individualiseringen av ansvaret samt økende press på å få levert det man skal i den tiden man har som man også ofte blir målt på, har i økende grad negative effekter på det kollektive, på menneskelige relasjoner, og på arbeidsmiljø. I tillegg er økende press på det å være «fleksibel» med på å erodere relasjoner mellom kollegaer, særlig på oljeplattformer, som tradisjonelt er kjent for tette bånd (Collinson 2005). Med andre ord, den måten effektivisering, kostnadsuttak og omstilling skjer på, kan bidra til å undergrave solidariteten blant arbeidstakere og dermed også kollektive løsninger. Igjen, dette er noe som kan gå ut over både sikkerhet i framtiden, øke risikoen, og kan innsnevre muligheten for å utøve faglig skjønn og bygge opp faglig kompetanse.

Effektivitet, fleksibilitet, kombinasjonsroller: noen har innbilt dem at det å ha en fleksibel arbeidsstyrke som du kan flytte rundt som du vil er veldig effektivt, de fleste av oss skjønner at det ikke er så veldig effektivt. Det er akkurat som et fotballag, du har en keeper og så sier du i dag skal du gå i angrep, det samme er i arbeidslivet også; de driver krysstrening – at du har en oppgave og et fag, men så skal du trene på et annet fag, til slutt kan du ingenting. (...) Du skal kunne brukes på den plattformen og den plattformen, spesielt leverandører; men da får du ikke det der eierskapet til den arbeidsplassen, du har ikke de kollegaene, du har ikke de trygge rammene. (...) Du får ikke lov til å ha relasjoner; de skjønner ikke det med relasjoner. De sjefene, de byttes hver tredje, fjerde år, de tar med seg PC-en og går etasjen ned eller opp, og de synes at det er kjempegreit, men de skjønner ikke folk som har jobba sammen i 20-30 år, eller 10 år og har relasjoner til hverandre.

Alt skal være så effektivt, så glemmer de menneskene oppi det.

Før koronakrisen har et av operatørselskapene planlagt kutt på 2,2 milliarder NOK fram til 2023. Under koronakrisen ble situasjonen beskrevet som enda mer dystre:

Nå blir det veldig ekstremt, det er faktisk det rette ordet, vi vet ikke enda hvor mange, men vi ser faktisk konturene av mange hundre.»

⁴ <https://www.nettavisen.no/okonomi/varsler-knallharde-lønnsforhandlinger-etter-avsloringene--na-er-hansken-kastet/3423974667.html>

Vi setter oss opp for en oljepris på 20-25 dollar, det er en veldig radikal endring, det blir veldig bratt (...) Nå er alle i spill, oppe til vurdering, alle uansett hva man var eller ikke var, alle skal under lupen og det gjør noe med oss, fordi det begynner å berøre meg.

Utvelgelseskriterier og utvelgelseskreter i forbindelse med nedbemanninger skal komme tydelig frem og fremlegges i drøftelsesmøter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og det anbefales at tillitsvalgt er med i prosessen. Ifølge Arbeidsmiljøloven §15-7 må det eksistere saklig grunn for oppsigelse; ansiennitetsprinsippet er et ofte brukt kriterium, men det er også utfordringer knyttet til dette. I dette tilfellet ble tillitsvalgte involvert i diskusjoner om kriteriene som skulle ligge til grunn. Men det er tydelig at til slutt i en situasjon hvor ingen er sikre, så er det individer som vurderes; alle er strukturelt tvunget til å tenke på seg selv fremfor kollegaen. Det er svært lite rom for å opptre solidarisk i en situasjon hvor alle – inkludert tillitsvalgte – konkurrerer med alle om å få fortsette i jobben sin.

Kostnadskutt og effektivisering som følge av langvarige økonomiske kriser og omstilling kan også medføre potensielt tap av kompetanse. Det vi ser her, er at risiko i olje og gass ofte skyves over på underleverandører samt at effektivisering betyr ofte at oppgaver overføres og kommer i tillegg i enkelte stillinger mens man kutter og nedbemanner i andre.

Antall folk som skader seg på jobben, det øker, fordi at man løper fortere. Det blir mindre folk, systemene hjelper også, du har beskrivelse på hvordan du skal utføre mange oppgaver, så det hjelper også på sikkerheten, man får beskrivelse. Faren for å få en hendelse har blitt sterkere, det ligger bekymring for å få hendelser og ulykker (...) spesielt hos leverandører er det underrapportering. Det er stor åpenhet om at det er sånn, for hvis du er ansatt hos en leverandør og skader deg, så unnlater de å rapportere, det kan få konsekvenser for bedriften, lengre fram har det konsekvenser for kontrakten hvis du har for mange skader.

Prosjektstopp, økonomisk krise og tapt kompetanse kan også ha negative konsekvenser for sikkerheten. Samtidig vet vi at virksomheter med høy kompetanse vil være vinnere på lang sikt, og at tapt kompetanse kan være vanskelig å erstatte.⁵ Operatører er avhengige av underleverandører og deres ekspertkunnskap, og omvendt: stopper prosjekter opp, kan dette føre til hjerneflukt. En av informantene beskrev situasjonen slik:

Hvis de ikke har nok jobb så går de folka til andre typer jobber og da har vi et problem, og det gjelder over hele linja. (...) Alle er avhengig av hverandre og hvis en av de byggeklossene detter så har vi en utfordring, vi kan komme i en situasjon hvor vi ikke har det rette personellet og det kan gå ut over sikkerheten hvis du begynner å pelle folk fra gata, vi er avhengig av godt trente folk på alle områder.

Vi ser herved at problemstillingen er sammensatt. For å kunne forstå hvordan faglig skjønn påvirkes, må man ta i betraktning alt fra den globale økonomiske virkeligheten, konsekvenser av omstilling og nedbemanning, og innføring av ny teknologi og ledelsesmodeller. Under skal vi se nærmere på relasjonen mellom faglig skjønn, digitalisering og standardisering.

2.3 Digitalisering, standardisering og faglig skjønn

Effektivisering henger ofte tett sammen med digitalisering og standardisering og verdien som kan hentes ut av «det å gjøre like ting likt». Norsk olje- og gassindustri har i økende grad benyttet seg av fremskritt innen kunstig intelligens, maskinlæring og robotteknologi, særlig etter oljepriskrasjet i 2015, som ble sett på som en katalysator for den teknologiske transformasjonen av industrien. Samtidig er nye datadrevne HR- og styringssystemer og prediktiv programvare introdusert for å minimere risiko, stimulere kostnads- og tidseffektivitet og styrke konkurranseevnen (Thune, Engen, & Wicken 2019). Det er ingen tvil om at digitale systemer kan bidra til bedre

⁵ <https://www.tekna.no/aktuelt/dramatiske-permitteringssignaler-fra-tillitsvalgte/>

informasjonsflyt og bedre prosessflyt, raskere og bedre samhandling, bedre dokumentasjon og rapportering, samt økt transparens og kontroll. Ikke minst ligger det økonomisk gevinst og verdi i standardisering. Men digitalisering er også knyttet til en del utfordringer. Standardisering gjennom digitalisering kan resultere i mindre autonomi i oppgaveløsning og dermed redusert bruk av faglig skjønn («deskilling»), og mindre frihet i hvordan man utfører jobben idet man er nødt til å følge standardiserte prosedyrer. Dette kan også gjøre arbeidet mer mekanisk og mindre engasjerende. I vår undersøkelse ser vi at det faglige skjønnet er under press på samme måte som vi så at medbestemmelsen var det.

Får du inn ny teknologi så halverer du bemanninga. Tidligere var det tre på et område, og hvis du går tre, så kan du diskutere med hverandre og det er mye sikrere. Skal du åpne og stenge svære energier, og hvis du gjør feil så blir det katastrofalt, da er det greit å diskutere tre stykker: «er det riktig»? Det er ikke mulig nå, og da må du være helt klar på prosedyrene, det er ikke alle som stoler helt på prosedyrene. Du får jo litt peiling etter 20 år, men den nye generasjonen har aldri opplevd det, det er noe du ikke kan lære på skolen. Forhindring av store ulykker, det lærer du med erfaring, akkurat som å kjøre bil, det lærer du ikke på teorien. Går du alene så blir du usikker, da har du bare rutiner å støtte deg på.

Digitalisering forandrer måten arbeidet utføres på og selve rammene for utøvelse av faglig skjønn. Digitale verktøy må på mange måter oppfattes som et *styringsverktøy* og dermed også som et verktøy for maktutøvelse, som setter føringer og rammer for arbeidet (Susskind 2018; Katzenbach & Ulbricht 2019). Digitale verktøy er ikke nøytrale. Tvert imot – de gjenspeiler styringsmåter, ledelsesprinsipper, og maktinteresser (Feenberg 2012). Det kommer tydelig frem i våre intervjuer at nettopp dette er tilfellet; digitale systemer styrer i økende grad måten man jobber på sokkelen.

Du kommer ikke videre hvis du ikke forholder deg til systemene, da lyser det i lampen. Alt går teknologisk, det minste, hente arbeidsordre, sikkerhetsklareringa, de går med iPad der ute. Du kan ikke bare bruke skjønn da, for hvis du ikke gjør det akkurat sånn, så stopper det opp, du kommer ikke videre. (...) Du kan jo drite i det [teknologi], men da går du i veldig risiko, det er det ingen som tør

Til tross for at digitalisering medfører radikal omorganisering av arbeidet og at innføring av digitale verktøy medfører endringer i den enkeltes autonomi og faglige integritet er slike konsekvenser av digitalisering sjelden gjenstand for diskusjon i medbestemmelsesapparatet. Dette kan sies å henge tett sammen med forestillingen om teknologi som nøytral og objektiv, som rene «fakta». Denne forestillingen speiles igjen i evidensbasert og datadrevet styring (Head 2008), hvor «harde fakta» og økonomi styrer og blir satt opp mot det som oppfattes som «menneskelig» og som «følelser». Standarder her må forstås som tett knyttet til denne logikken av økonomi-, detalj- og faktabasert evidensstyring. En av våre informanter fanget nettopp denne logikken i følgende utsagn:

«Jo, standarder kan erstatte personell, det er det ikke noe tvil om faktisk. Fordi at man må standardisere måten man gjør det på hvis man har utstyr som er sammenliknbart til å gjøre det. På installasjonen vår har vi 12 mekanikere på jobb, men et tilsvarende selskap, de klarer seg med 6. Da er det noe man har gjort annerledes, da har man standardisert oppgaver, man har tatt noe bort, man har standardisert både frekvens og innhold, og tatt en riskvurdering på det, på utstyr for eksempel. (...) Jeg ser at det lar seg gjøre fordi det er faktabasert, og den andre sida er da følelsesbasert, ikke sant, de 6 som du da ikke skal være kompis med lenger og scrolle på Facebook med, og drikke kaffe med, fordi at du skal gjøre jobben på en annen måte. Det er jo viktig at det blir faktabasert hvorfor man sier opp disse 6, men det blir da følelsesmessig siden du hadde det koselig på jobb da.»

Forestillingen om teknologi, tall, og data som «nøytrale» og «objektive» betyr at man ikke oppfatter den styringen som ligger i disse systemer som noe som burde tas opp med tillitsvalgte.

Vi ser også av sitatet over at teknologi gir noen, kanskje uintenderte, konsekvenser og føringer for det psykososiale arbeidsmiljøet. Det sosiale rommet og «slakken» i arbeidet innsnevres, og som diskutert tidligere, dette gir også føringer for sikkerheten; det er færre å diskutere hendelser med der og da når situasjonene oppstår. I tillegg er brukerne mindre involvert i utvikling av teknologiske systemer, mens de ofte også er satt bort til en leverandør.

«Alt er ferdig designet og bygd etter de tegningene, men det blir aldri sånn som på tegningene, du må alltid gjøre tilpasninger, og både brukermessig og ingeniørmessig — der kommer skjønnet. (...) Du får ikke påvirket i det hele tatt, alt er satt i system, vi skal slutte å bruke hodet.»

De teknologiske systemene og prosedyrer som er på plass, begrenser muligheten til å utøve faglig skjønn i seg selv. I tillegg kan man si at skjønnet, refleksjonsmulighetene og den organisatoriske læringen blir rammet gjennom flere stadier fordi verken utformingen, implementeringen og justeringen av systemene er gjenstand for diskusjon. Slik ser vi at digitalisering og standardisering er med på å overføre beslutningsmyndighet fra arbeidstakere til systemer, fører til individualisering av ansvaret og frarøver virksomhetene læringsmuligheter.

«det er på en måte vel og bra, for du vet nøyaktig hva du skal gjøre, du kan bare gå inn og så har du teknologi, alle disse teamene og alt blir lagt inn elektronisk, og så er det lett å finne ut hvordan du gjør det, men samtidig kan du komme i situasjoner der du må utøve skjønn, du kan ikke gjøre det på den måten, og da må du på en måte etablere avvik: det er det vi kaller skjønn, nå er det grunnlag for oss å ikke følge det som vi er vant til å gjøre, her må vi gjøre det på en annen måte, men det er ikke enkelt i dag. Det var lettere tidligere for i hvert fall de gruppene jeg tilhører, og så være mer selvstendig i å bruke og utvise skjønn i en annen måte. Det er litt verre i dag, fordi det har blitt så sammensatte systemer og lover og regler og prosedyrer, og større konsekvenser hvis du gjør feil: det ligger i bakhodet hele tiden nå at gjør du feil, så er det veldig sånn at det peker ned på én person, på grunn av at det er så mange systemer. Du må skrive når du er ansvarlig og da lar du heller være enn å gjøre noe. (...) Tidligere kunne du gjøre det [etablere avvik] der og da, men i dag skal det helt på toppen og så skal det til plattformsjef, mellomleder, og så skal du ha flere runder og så tilbake igjen; tidligere kunne du gjøre det på en time, nå bruker du en dag eller kanskje dagen etterpå for å få det avvirket. Det er ikke mer effektivt, men det kan være en fordel å gå nøye gjennom fordi vi jobber med svære energier; men vi diskuterer det, noen som sier: kan vi ikke bruke hodet, stoler de ikke på meg? Vi har litt av den diskusjonen og, fordi det er veldig selvstendige individer som jobber i den næringa.»

Teknologien, detaljstyring og målstyring utfordrer også selve kjernen i den norske arbeidskulturen. Tillit står i dyp kontrast til den kontrollkulturen som kan følge med digitaliseringen. En av informantene satte ord på et interessant paradoks; ved å innføre mer kontrollorienterte regimer, risikerer man å få arbeidstakere som ikke tar ansvar:

«Norske arbeidstakere er veldig ansvarlige, ærekjære, selvstendige, trenger ikke bli fortalt hva de skal gjøre, det har vært vår effektiviseringsgreie, du kan ha folk som jobber selvstendig, du trenger ikke noen som skal gå og peke på hva du skal gjøre, det har vært sånt, det har vært motivasjon, men når den begynner å forsvinne, i hvert fall i min bransje, så går det utover at folk ikke trives på jobben, at man tar ikke ansvaret og blir så effektivisert. Norske arbeidere har vært noe av de mest effektive, det handler om tillit og hvis du har mange sånne systemer, detaljstyring, målstyring, så blir det mindre frihet, da resignerer folk.»

Digitalisering som reduserer bruk av faglig skjønn gjennom standardisering kan også representere en ny sikkerhetsrisiko; teknologi har erstattet mennesker, men faren er at man stoler blindt på teknologien. En av de tillitsvalgte vi intervjuet var i utgangspunktet svært skeptisk til bruk av iPad på plattformen, som ble innført for 1,5 år siden, men ble mer positiv etter hvert:

«Nå går alle på personlig iPad, det som er lettere er at før måtte du ha fysiske tegninger, nå kan du bruke teknologi, det kommer rett opp (...) du får mye mer informasjon. Men vi har jo hatt hendelser at du stoler blindt på det. Det som var fordelen til det tidligere var (...) at før så har du sett det, tatt på det (...) det er mye mer effektivt, kortere tid, men bommer du da, du har ikke vært fysisk der (...) men sånn sett er det raskere, det er jo mindre folk der, så det er gevinst, ellers så ville du ikke greid jobben»

Fenomenet som ble kalt «død med GPS», hvor folk dør i ulykker som følge av å stole blindt på GPS istedenfor å analysere terrenget og bruke sunn fornuft, er nå allment kjent. Dette er kanskje det mest ekstreme eksempelet på hvordan teknologiske systemer kan skape passivitet og godtroenhet. Økt tidspress og færre ressurser i kombinasjon med devaluering av faglig skjønn og arbeidsplasser gjennomsyrt av tekno-styring, standardisering og rutiner, hvor mange blir nødt til å (mer eller mindre blindt) stole på de teknologiske systemer som er på plass, kan potensielt bli til en ny sikkerhetsrisiko, som i olje og gass kan ha dødelige konsekvenser.

2.4 Offshore og land: kontroll, linjestyring og økt distanse til ledere

I Norsk ledelsesbarometer 2019 kom det fram at det er «flere i olje og gass enn i andre bransjer som erfarer at kontrollregimet er dominerende, og det er flere skift- og arbeidsledere som erfarer dette, enn daglige ledere og administrerende direktører (Enehaug, Nordrik, & Falkum 2019: vii)». Samtidig som systemet oppleves som mer kontrollerende, opplever mange også et økende skille mellom land og plattform, spesielt der hvor ledelsen sitter på land. Idet styringssystemer digitaliseres, øker distansen mellom ledelse og ansatte: mens ledelsen kan potensielt se alt man gjør som ansatt og analysere alt fra digitale spor til videoopptak, oppleves ledelsen selv ofte som fraværende og usynlig. Økt standardisering og fjernledelse utfordrer også partssamarbeidet og muligheter for medbestemmelse og medvirkning. Økt distanse kan også påvirke gjensidig tillit i negativ retning, noe som igjen gjør at behovet for kontroll øker. Det er også store forskjeller i organiseringsgrad offshore og på land. Mens offshore har rundt 90prosent organisert, er de organiserte ofte i minoritet på land. Det tyder også på at de på plattformene i større grad verdsetter trygghet, samhold og solidaritet, mens arbeidskulturen på land er mer preget av individualisering. En av de tillitsvalgte vi intervjuet svarte slik på spørsmål om man kan si at «hjernen» i økende grad sitter på land og «hendene» er på plattformen:

«Det er helt korrekt det du sa der, sånn har det blitt, det var det ikke før. Tidligere hadde du mye mere myndighet ute, du kunne ta beslutningene der og da, sånn er det ikke lenger, alt som ikke kreves fysiske armer til, alt er flyttet til land, er du ute på plattform så skal det være fysisk, du skal være ute, du skal ikke sitte på kontor og så skal det selvfølgelig være dialog, det er hundrevis av møter land-sokkel hele tida, men du får ikke den effekten, de som sitter inne, hvis du har ikke vært der og "kjørt bilen", så kan du ikke være ekspert, og da får du dobbelt så mange møter enn det som er nødvendig. Tidligere når alt lå ute så lå vi på 70 prosent mindre møter, men på grunn av at folk blir usikker, trenger å prate med hverandre, så får du flaskehals; men det er klart at det koster mye, det er ikke bare at en seng koster mye ute, men det er helikopter. Kan du kutte det, så er det en del penger, så det er de legger til grunn her, teknologi ut og så vi får fiberkabel til land, du trenger ikke å sitte der ute, det er pluss og minuser.»

Resultatet har blitt det flere betegnet som «fjern ledelse». I praksis kan det bety at «medarbeidersamtale foregår på land med en som har aldri sett deg jobbe», som en vi intervjuet sa. Forskningen viser at tilstedeværelse er et kjennetegn ved god ledelse.

Fysisk tilstedeværelse er en forutsetning for samhandling og samarbeid. Samtidig kan tilstedeværelse også ha en overført betydning som å ha oppmerksomheten

rettet og fokusert på det medarbeiderne er opptatt av, det vil si en evne til å ta deres perspektiv. Tilstedeværelsen kobles også med faglig innsikt, at lederen kan produksjonen, samtidig som vedkommende har kjennskap til lovkrav. Også tilstedeværelsen må være gjensidig der en gjensidig innlevelse i her og nå situasjonen og samforståelse vil kunne skape tillit i relasjonene på arbeidsplassen (Enehaug, Nordrik, & Falkum 2019: 3)

Mangel på tilstedeværelse og dermed forståelse kan igjen påvirke tillitsrelasjoner mellom ledere og ansatte negativt, noe som igjen kan ha negative implikasjoner for sikkerhetskulturen på plattformene. Men det er også en interessekonflikt som ligger i bunnen av relasjonene mellom land og plattform:

«Vi snakker om hav og land, det er ulikheter. (...) Sett fra offshore ståsted så blir vi fratatt all beslutning og myndighet og det skal inn til land. (...) Hvis man snur på det og snakker med de på land så vil jo de kanskje ønske nettopp denne beslutningssløyfen der, for å sikre deres arbeidssted, deres hverdag, faglig innhold, så det er to ulike svar på det.»

Koronapandemien har bidratt til en rask digital omstilling som potensielt kan ha langsiktige konsekvenser i form av flere digitale møter, mindre reising, og mer hjemmekontor i årene framover. Selv om det kan være mange fordeler med dette – alt fra mer autonomi for den enkelte arbeidstakeren, via innsparinger av midler normalt brukt til reiser, til mer miljøvennlig drift, kan det også tenkes at avstanden mellom de ansatte og lederne kommer til å øke enda mer. Arbeidsmiljøet kan også forandres betydelig. De tillitsvalgte arbeid krever ofte personlige møter heller enn digitale, særlig når det gjelder personalsaker, og dette kan bli negativt påvirket hvis midler til reiser blir kuttet og man blir oppfordret til hjemmekontor også etter at koronapandemien er over. Mens noen følte seg mer effektiv på hjemmekontor, utrykte andre frustrasjon over situasjonen, særlig hvis den skulle vare lenge og ha langsiktige konsekvenser.

«Vi er ikke så effektive når vi jobber på denne måten her, jeg er avhengig av å treffe sentrale personer og noen ganger fysisk, vi får gjøre det beste ut av det.»

«Noen ting blir borte, ledelsen ser at det er mye reiseutgifter, jeg tror at det med hjemmekontor kommer til å bli mer akseptert.

«Ideelt i forhold til det jeg jobber med, det er det ikke. Teknologien hjelper, hundrevis med meg har blitt bedre på videokonferanser, vi har lært mye av det. Men det er klart at det å være ute på arbeidsplassene, det er viktig å komme ut og se hvordan de har det, ellers så danner du deg bilder og begynner å synse, den biten glipper nå.»

På samme måte som andre digitale verktøy som er allerede i bruk, kan digitale møter i fremtiden være med på å skape en ny form for distanse. Det er dermed flere lag av «distanser» som oppstår i organisasjonen av forskjellige grunner. Med mindre disse distansene blir håndtert på en god måte av ledelsen og ikke minst anerkjent, kan de resultere i svekket samhold og økende grad av mistillit. En opplevelse av distanse mellom plattform og land er ikke noe unikt for norsk petroleumsssektor. Collinson beskriver mye av det samme basert på sine kvalitative studier av den britiske olje- og gassbransjen.

«the term 'distance' can embody multiple meanings and that these various dimensions of distance may be simultaneously occurring, possibly interwoven and even mutually reinforcing. The geographical distance of oil company leaders from the platforms seemed to reflect and reinforce their hierarchical, cultural and psychological detachment from employees. Traditional bureaucratic control systems (...) presuppose a hierarchical distance that is reproduced through the impersonal implementation of rules, roles and regulations, the legitimization of authority and the evaluation of performance. In addition, these key features of distance were themselves a condition and consequence of leaders' cultural

*remoteness and psychological detachedness from (manual) employees»
(Collinson 2005: 235).*

I tillegg til en opplevelse av økende distanse til ledere og av den distansen som skapes ved økende bruk av digitale møter, føler mange også at konserntillitsvalgte har distansert seg fra arbeidere på plattformen og har blitt talerør for toppledelsen.

«De som sitter og styrer fagforbundet, de har distansert seg fra det som foregår på gulvet og går i dress og lager Powerpoint.»

«Hovedtillitsvalgte og så videre, de har ikke oversikt over hva som foregikk nede. Det er noe med hele strukturen innenfor fagbevegelsen.»

«Veldig lukrativt å sitte i sånne posisjoner [som konserntillitsvalgt].

«Konserntillitsvalgte, det burde være åremål på det, de blir farga, de begynner å prate på samme måte, "dette er et eventyr" mens vi andre så at det kommer store nedbemanninger, vi var helt i forskjellige virkeligheter. De blir en del av den suksesskulturen de også.»

Det siste sitatet viser viktigheten av organisasjonskultur og det å forstå organisasjoner i et kulturelt perspektiv (Martin & Meyerson 1988; Meyerson & Martin 1987). Mens flere av de vi intervjuet snakket åpent om at frykt er til stede og har brukt ord som «fryktkultur», særlig som konsekvens av omstillinger og nedbemanning, har andre har brukt begrepet «suksesskultur». Analytisk sett kan vi si at dette er to sider av samme sak. I den neste delen av rapporten ser vi på hvordan organisasjonskultur henger tett sammen med både sikkerhet og faglig skjønn.

2.5 Suksesskultur og fryktkultur versus sikkerhetskultur

Flere kulturteoretikere og samfunnsvitere har argumentert at vi lever i en tid hvor fryktkultur er utbredt i samfunnet og preger stadig flere områder av vårt liv – vi frykter mer, oftere, og flere ting (Furedi 2002; Linke & Smith 2009). Frykten har også blitt en oftere nevnt faktor på arbeidsplassene. De vi snakket med, identifiserte hovedsakelig to typer frykt blant ansatte: 1) frykten til å feile og 2) frykten for konsekvenser av å si det man mener. Fryktkultur på arbeidsplassen resulterer ofte i «kontraproduktiv stillhet», hvor ansatte ikke tør å være kritiske og ta ordet (Kish-Gephart et al. 2009). I Norsk Ledelsesbarometer 2019 kom det frem at

«38 prosent av de tillitsvalgte i olje- og gassektoren oppgir at de er enige i at de ofte blir «gisler» for ledelsens beslutninger. Dersom disse resultatene ses i sammenheng med at (...) hele 72 prosent av de tillitsvalgte i olje og gass er enige i påstanden om at tillitsvalgte burde ha et sterkere stillingsvern, kan det tyde på at de opplever å være i en rolle under sterkt press. Inntrykket bekreftes av at (...) 41 prosent av de i olje og gass, sier seg enige i at deres rolle kan hindre dem i å gjøre karriere i virksomheten» (Enehaug, Nordrik, & Falkum 2019).

Flere i våre intervjuer har også gitt uttrykk for at det blir vanskeligere å få folk til å ta på seg verv i en kontekst av frykt.

La oss først se på frykten for å snakke åpent. I olje- og gassbransjen innebærer frykt for å si fra en betydelig sikkerhetsmessig risiko. Fryktkultur kommer til uttrykk særlig under omstillingsprosesser og i nedgangstider, når stillinger blir truet og få føler seg trygge. I nedgangstider kan dialogene både endre seg, eller opphøre. Vi gjengir flere eksempler på hvordan dette kan arte seg i praksis under. En av de tillitsvalgte sa: «Folk tør ikke å si hva de mener, de er redde for at akkurat deres stilling blir kuttet.»

En annen nevnte at verneombud og tillitsvalgte i økende grad blir brukt til å ta opp saker på vegne av ledere på plattformen som ikke tør å ta saker videre til neste leder i linja. I følge av flere

vi intervjuet, har plattformledere blitt marginalisert, mens de har samtidig fått økt ansvarsområde og mindre myndighet til å ta beslutninger: «Plattformseiere står på barrikaden for sin plattform, mot den ledersjiktet over på land, det er kun de tøffeste plattformseiere som gjør det, det er ikke mange som tør å ta de kamper.»

Men også ledere, og særlig mellomledere, synes å være offer for en slik fryktkultur:

«Det er flere nikkedokker i ledelsen enn det var for 15 år siden. De virker mye mer fjernstyrt, nei, uff, det var et stygt ord. Ledelsen er så utrolig redd for å si feil, bruke feil sjargong, gjøre noe som skal oppfattes feil. De har blitt noen puddinger; de er redd for å le, for å ha det gøy, være litt seg selv i jobben sin.»

Men det er akkurat her, i kontekst av frykt, hvor folk ikke tør å si ifra om kritikkverdige forhold, at flere ser viktigheten av fagforeninger og det å være organisert. Tillitsvalgte tør ideelt sett å snakke på vegne av medlemmene:

«Fagforeninger må være en motpol mot ledelse, men det betyr ikke at vi ikke samarbeider godt, vi vil levere overskudd, det er målet for alle, vi må sikre lønnsomhet på sikt og skape verdi, men det er på lang sikt at dette må skje.»

Det er her vi beveger oss mot det som andre har betegnet som *suksesskulturen*. Suksesskulturen kan knyttes til ledelsens kortsiktighet og til «prosjektkulturen» hvor man bruker penger overdrevent når man har dem, som om morgendagen ikke finnes, og så plutselig kutter drastisk når krisen kommer. Prosjektkultur er i stor grad suksesskultur, hvor man må lykkes og hvor både feil og det å feile blir systematisk underkommunisert. Suksesskulturen betyr i praksis mangel på transparens:

«De holder lokk på det som ikke fungerer.»

«Det blir gjort mye feil, for det er så mye nytt, men det som er i kulturen vår er at leder innrømmer ikke feil, gjør ikke om på beslutning. Det er utfordrende for partssamarbeid. Du får så suverene ledere, er beslutning tatt uten påvirkning fra arbeidstakerne og så er den feil, får du aldri reversert beslutningene. Det gjorde vi før. Det er en av de største utfordringene i vår bransje, og da tør ikke folk å si fra lenger, da er olje- og gassnæringa verst.»

«Ledere som tar suverene beslutninger og ikke innrømmer feil, det er en stor svakhet. Det er nesten unntak å høre at noe må gjøres om igjen, og krav om lojalitet har blitt forsterket for hvert år.»

Både frykt for å feile og frykt for å snakke åpent har negative konsekvenser for organisatorisk læring, og dermed også for sikkerhetskultur på sokkelen, noe som er viktig for å håndtere risiko på en god måte (Antonsen 2009). Der hvor kritiske ytringer ikke er velkomne og sees på som illojalitet, og der hvor feil blir hverken innrømmet eller diskutert i åpenhet, blir mulighetene for både organisatorisk og individuell læring betydelig redusert, hvis ikke visket ut (Enehaug 2018).

2.6 «Hvorfor bli medlem hvis vi ikke har makt?»

Det våre intervjuer har vist, er at både medbestemmelse, medvirkning og faglig skjønn i stor grad er under press og at tillitsvalgte og ansatte på sett og vis befinner seg i en kontekst av usikkerhet. Vi tolker dette som et uttrykk for at bransjen, eller deler av bransjen, befinner seg i en liminalfase, man er kanskje på vei over i noe substansielt nytt. Dette nye arbeidslivet innen olje og gassnæringen kan sies å være igangsatt av en kombinasjon av faktorer, som de vi har vært inne på: de globale markedene, ulike former for kriser, digitalisering, standardisering og nye ledelses- og styringsmodeller. Samlet sett gir disse prosessene konsekvenser både på virksomhets- og organisasjonsnivå – og for den enkelte arbeidstaker og leder. Vi har også sett at både ansatte, særlig de på plattformene, så vel som tillitsvalgte, opplever avmakt i møte med en mer autoritær og toppstyrt virksomhet. Selv om organiseringsgraden på sokkelen er høy, opptil 90prosent,

uttrykte flere av de vi intervjuet bekymringer for fagforeningenes fremtid, medlemstall, for den norske modellen og partssamarbeidet. I sin masteroppgave om fleksibilitet i petroleumsindustrien siterer Djuvsland fra sitt intervju med representanten fra NHO:

«..vi har en utfordring med fallende organisasjonsgrad i hele Norge... det vil si den faller nok ikke i NHO, men den faller på arbeidstakersiden. Dette er jo kjempeutfordrende for den norske modellen og for trepartssamarbeidet. For med et supersterkt NHO så vil jo på en måte trepartssamarbeidet ikke ha den troverdigheten som det trenger, for å være fundamentet som vi alle står på så må det være en grad av likevekt. Det er jo klart at vi som representerer bedriftene har jo en annen makt enn arbeidstakersiden naturligvis, men det er i dag en likevekt der og den er viktig å verne om.» (Djuvsland 2019: 56)

En av de tillitsvalgte vi intervjuet uttrykte tydelig at frykten for at mange i fremtiden kommer til å oppleve det å være organisert som falsk trygghet hvis fagforeninger ikke klarer å vise at de faktisk kan påvirke – det vil si, at de faktisk har reell medbestemmelse på riktig tidspunkt i beslutningsprosessen, og ikke bare deltar på møter de er kalt inn til.

«Jeg hører stadig folk si: hvorfor skal jeg være medlem hvis dere får ikke noe ting til? Hvis vi går ut i avis og sier: de bruker styringsretten sånn og sånn, så er det også skummelt. Hvis du fortsetter å si det – så sier de: hvorfor skal jeg være medlem hos dere da?»

«Hvis ikke vi kan vise at vi har påvirkning på beslutninger eller får til noe så blir vi irrelevante, til slutt begynner folk, og den dagen kommer sikkert, hvor en større del sier hvorfor skal vi betale 6000 kroner for å være medlem i en fagforening, hvis de ikke får noen ting til. Det ser du nå, det er store endringer i selskapet, men vi har nesten ikke noe involvering eller påvirkning, vi kommer sent inn i beslutningene, vi blir informert istedenfor involvert, og det bare fortsetter. (...) Til slutt vil ikke folk ta verv som tillitsvalgte eller verneombud, så forvitrer hele det der trepartssamarbeidet, den utviklinga går fullstendig feil vei.»

Olje- og gassbransjen står akkurat nå overfor mange utfordringer – fra lav oljepris til oljens fremtid i og med det grønne skiftet. Men den står også overfor menneskelige utfordringer som skjuler seg bak «tall», «mål», og annen distanseringsretorikk som gjør dem lite synlige.

3. Faglig skjønn hos Forskerforbundets medlemmer

Medlemmer i alle forbundene som står bak *Medbestemmelsesbarometeret* opplever at bruken av faglig skjønn reduseres. Dette gjelder i særlig stor grad medlemmer i Forskerforbundet. De nye kontrollformene som tas i bruk på arbeidsplassene – som bruken av prestasjonsmål, måling av kompetanse og nye former for kontroll, resultatstyring og strategisk ledelse – bidrar til en klar omfordeling av ansvar, oppgaver, myndighet, ressurser og informasjon. Samtidig ser vi at UH-sektoren, forskningsinstitutter og relaterte virksomheter i statlig forvaltning i høyere grad styres gjennom OECDs direktiver, EUs forskningsfinansiering, retningslinjer og forventninger, eller gjennom programmer som Horizon 2020 og utlysninger fra Norges Forskningsråd. Disse stiller særegne krav til styring, innhold og utforming av prosjekter og institusjonelle strategier som er politisk farget. Mange opplever dette som trussel mot sin akademiske frihet og mot den frie og samfunnskritiske forskningen. Ikke minst oppleves dette som en strukturell og ideologisk begrensning av den reelle muligheten til å utøve faglig skjønn, gjøre jobben sin på en best mulig måte og medvirke i prosesser og beslutninger som gjelder egen arbeidsplass. Selv om mange, spesielt i forsker-, førsteamanuensis- og professorstillinger fortsatt opplever at de er relativt frie, med høy grad av innflytelse på arbeidshverdagen sin, påpeker de at situasjonen endres. Det er *rammene* for utøvelsen av det faglige skjønnet som blir innsnevret.

I mer eller mindre grad opplever de også økende mistillit på arbeidsplassen i takt med økende kontroll- og reformiver, byråkratisering, toppstyring og effektivisering. ABE-reformen (avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen), som ble innført i 2015 og var inspirert av OECDs anbefalinger, har medført årlige budsjettkutt i statlige virksomheter (0,6 prosent i 2015, 0,7 i 2016, 0,8 i 2017, 0,7 i 2018, og 0,5 i 2019). Over tid innskrenker disse prosessene rommet for faglig skjønn, medvirkning og medbestemmelse. En tillitsvalgt poengterte at også ledelsen ved institusjonen er «kjempebekymret at det (kuttene) går utover kjernevirksomheten, forskning og utdanning».

Denne kvalitative undersøkelsen bygger videre på den kvantitative undersøkelsen blant Forskerforbundets medlemmer og rapporten *Frie yrker, lite medbestemmelse?* (Ingelsrud & Falkum 2019). Resultatene fra denne undersøkelsen viste at selv om Forskerforbundets medlemmer opplever en relativ høy grad av innflytelse over eget arbeid, og på tross av stor utbredelse av det formelle tillitsvalgtapparatet, er medbestemmelsen i academia under press. For å sitere fra rapporten: «resultatene tyder på at ansatte i arkiv, biblioteker, og museer, forskningsinstitutter og UH-sektoren opplever en utvikling hvor toppledelsen får mer makt, mellomledere mindre og en tiltakende byråkratisering av deres virksomhet» (Ingelsrud & Falkum 2019: 13). Her ønsker vi å utdype den kvantitative analysen med stemmer fra tillitsvalgte og medlemmer i Forskerforbundet. Disse stemmene kan ikke sies å være representative for hele sektoren, men det er heller ikke målet. Målet er å bruke dem til å gi oss innsikt i hvordan nye styringsformer oppleves og hva slags konsekvenser de kan ha på utøvelsen av faglig skjønn, medvirkning og medbestemmelse.

3.1 Byråkratiseringen av forskningen og reformiver: mindre rom for faglig skjønn?

I UH-sektoren ser vi etterdønningene av Mjøs-utvalget og den påfølgende Bologna-pregede Kvalitetsreformen fra 2003 (Sievers 2008; Kjeldstadli 2010). Standarder, målinger, risiko-vurderinger og overvåking av institusjoner i UH-sektoren ble etablert som en ny *styringsform*. Denne styringsformen gjør det mulig å sammenlikne institusjoner («benchmarking») med andre på det globale markedet, og dermed *konkurrere* på «kunnskapsmarkedet». Denne utviklingen må sees i sammenheng med framveksten av sentralistisk evaluerings- og revisjonskultur, effektiviseringsreformer og New Public Management i offentlig sektor. Disse trekkene har gjort

seg mer og mer gjeldende i Norge siden 2000-tallet (Craig, Amernic, & Tourish 2014; Shore 2008; Dahler-Larsen 2012; Power 1997), med økt standardisering, effektivisering og kontroll som resultat. Som den tidligere undersøkelsen blant Forskerforbundets medlemmer viste, «de vitenskapelige ansatte i statlig sektor har en opplevelse av at deres arbeidshverdag i tiltakende grad byråkratiseres og styres» og beveger seg i en mer autoritær retning. Forskerforbundets medlemmer «skårer lavere på indeksen for medbestemmelse og medvirkning» enn andre ansatte med høyere utdanning (Ingelsrud & Falkum 2019: 15). Dette skyldes nettopp den økende graden av topptung mål- og resultatstyring.

«Først ble såkalt resultat- eller formelbasert budsjettmodell innført fra 2003. I 2004 kritiserte så Riksrevisjonen universitetene for ikke å i tilstrekkelig grad ha satt opp kvantifiserbare mål, som gjorde at en kunne sjekke om målene er oppfylt. Problemet var ifølge revisjonen at «(u)formell styring gjennom kultur, tradisjon og dialog er framtrepende». Problemet var med andre ord ifølge revisjonstankegangen nettopp det ansatte har sett som kunnskapsinstitusjonens særart og styrke. Men universitetene godtok Riksrevisjonens krav» (Kjeldstadli 2010: 58).

Styring gjennom kvantifiserbare mål, effektiviseringskrav og strategier har blitt normalisert og gjennomsyrrer nå alle nivåer og ledd ved institusjoner i UH-sektoren. Den påvirker både arbeidsmiljø og den enkelte arbeidstakers hverdag. Mens de fleste akademiske ansatte opprettholder en slags distanse og kynisme vis-à-vis «regnearkuniversitetet», «er det en risiko for at regneark- eller revisjonsuniversitetet på sikt vil skape en regneark- og revisjonsmentalitet» (Sørensen 2010: 123). Vi ser at dette skjer allerede. Vitenskapelige ansatte blant de vi intervjuet snakket gjentatte ganger om nødvendigheten av «å være pragmatisk» i møte med målstyringssystemer, strategier og krav. Samtidig var de klar over at denne pragmatismen påvirker og styrer deres vitenskapelige praksis – den styrer deres valg av publiseringskanaler og publiseringsformer (f.eks. prioriteres poenggivende artikler framfor bøker), valg av tema, eller vinkling av prosjektbeskrivelser i retning av det som gir mest mulig «avkastning» for deres karriere, lønnsvilkår og anerkjennelse innenfor systemet. Oppgaver som ikke gir avkastning, men som er en viktig del av den akademiske profesjonen (f.eks. anonyme fagfelleverdinger, uformell veiledning og kontakt med studenter) risikerer å bli nedprioritert. Disse formene for atferds-tilpasning kan ha uønskede konsekvenser: «Desavueringen av bokformatet får implikasjoner ikke bare for publiseringsstrategier, men for kunnskapsproduksjonen og selve tenkningens karakter» (Eriksen 2019: 181).

Mange forskere, akademiske ansatte og tillitsvalgte vi har intervjuet, opplever konflikten mellom den positivistiske ideologien av «kvantifiserbare mål» (Veggeland 2019), og det Kjeldstadli kaller «kunnskapsinstitusjonens særart og styrke», som gjennomgående. Det kan betegnes som en kamp mellom to institusjonelle logikker som må forstås som «idealtyper» (Reay & Hinings 2009; Thornton, Ocasión, & Lounsbury 2012): den universitetsdemokratiske logikken basert på humanistiske verdier på den ene siden og markedslogikken på den andre. Kampen står mellom en oppfatning om at utdanningens og forskningens verdi ikke kan kvantifiseres, instrumentaliseres og reduseres til det som kan selges på markedet, og et motsatt perspektiv, som ser på kunnskap som vare og tall (Giroux, Karmis, & Rouillard 2015).

I markedslogikken er idealer om kunnskap og læring som en egenverdi ikke lenger «bærekraftig». Den institusjonelle markedslogikken er samtidig underlagt internasjonale og globale prosesser. For dem vi intervjuet var det spesielt utfordrende å forholde seg til disse globale politiske maktstrukturene og det globale markedet, som i økende grad påvirker UH-sektoren i Norge, og som omsettes i nye, markedsorienterte styrings- og ledelsesformer, krav om effektivisering (ofte gjennom digitalisering og nye teknologiske løsninger). Eksempelvis ble det vanskelig for dem å sette virksomheten og styringen på eget institutt i en større global kontekst, og ofte også i norsk politisk sammenheng. Mens en god del uttrykte misnøye rundt styring av instituttet eller institusjonen de var ansatt ved, og opplevde mer kontroll i arbeidshverdagen, ble det samtidig vanskelig å sette denne misnøyen i et systemperspektiv. Denne «systemblindheten»

som oppstår i det man er tvunget til å forholde seg til endring (og usikkerhet) i egen institusjon er et interessant funn i seg selv.

EU, samt andre institusjoner, som OECD og WTO, utøver en form for diskursiv styring og «myk makt» med harde konsekvenser for forsknings- og utdanningssektoren (Moos 2018; Garsten & Jacobsson 2012). Norges forskningsråd utvikler sine forskningsfinansieringsprogrammer i tråd med EUs nyliberale politikk (Rasmussen 2018). Nyliberale styringsteknologier er også å finne i NOKUTs evalueringer som ble sentrale etter at universitetene ble fristilt fra Staten. Som Rasmussen observerer i sin analyse av SAMEVAL:

«Det var skjemaene og observasjonene av det til dels politiske arbeidet med fremstillingen og egevalueringen av forskergruppene som gjorde det klart for meg at SAMEVAL ikke bare registrerte, men også var sterkt normativ når det gjaldt hva slags forskning og ikke minst hvilken forskningsorganisering som ble forventet fra universitetene for å kunne bli regnet som kvalitativt gode eller fremragende» (Rasmussen 2018: 471).

På institusjonelt nivå implementeres ideene basert på det forretningsideologiske grunnlaget gjennom satsninger, omorganisering og byråkratisering (Tjora 2019). Disse styringsinitiativene er rettet nettopp mot å fremlegge statistiske bevis på forbedring i senere eksterne evalueringer, og dermed øke oppfattet konkurransefortrinn. Hensikten er å tilrettelegge for de norske forskernes konkurransedyktighet når det gjelder ekstern prosjektfinansiering, øke institusjonens inntjening og klatre på internasjonale rangeringer. Implisitt i disse føringene ligger det innføring av mål som innovasjon, impact, tverrfaglighet, excellence, entreprenørskap, internasjonalisering, så vel som monetarisering og kommodifisering av forskningen (Kumar 2019; Kjeldstadli 2010). Som en av Forskerforbundets medlemmer uttrykte det: «Institusjonen verdsetter ansatte i forhold til hvor mye penger de bringer inn».

En annen oppsummerte situasjonen slik: «Man må vel ikke være spådamme for å skjønne at på sikt så blir det noen nedleggelser av studier, og rasjonalisering og sammenslåinger».

Mens Norge og de nordiske land fortsatt er skjermet fra de mest inngripende nyliberale styringsformer av UH-sektoren, sammenliknet med England, USA, Australia eller New Zealand (Giroux 2009, 2020; Whelan 2013; Shore 2008), er bekymringer rundt konsekvenser av nyliberal styring i økende grad gjenstand for norsk offentlig debatt (f. eks. Salinas 2020; Veggeland 2019).

Eksternt finansierte prosjekter fører med seg ikke bare nye ledelsesformer, men også sterkere krav om rapportering, og økt evaluering og styring av forskningen. Dette har en tendens til å spre seg til andre virksomhetsområder under dekke av idealer som «beste praksis» og «åpenhet», men som ofte resulterer i økende kontroll, evaluering, styring og tidspress. Ansatte opplever ofte målstyring, resultatstyring, standardisering og byråkratisering av både forskning og undervisning som mangel på tillit både fra ledelse og fra politisk hold. Dette er også et tegn på at vi ser effekter av overgangen fra den tradisjonelle tillitsbaserte styringen av universiteter, mot styring gjennom resultatmålinger og evaluering, eller som

«A powerful force lending support to the growth of managerialism has been the assertion of quite penetrative quality assurance procedures that replace the hitherto 'trustful' relationships between academics and their institutions as the belief in 'transparency' has replaced trust in expert and professional knowledge» (Bleiklie & Kogan 2007: 480).

Som en av våre intervjuobjekter sa det: «Nå stoler vi på ingen og ingenting, de trenger ikke å stole på deg så lenge de har kontroll over deg».

Det oppleves særlig som mangel på tillit til den faglige kompetansen man har bygget over mange år – kompetansen, som istedenfor å bli verdsatt, stadig oftere etterprøves, og i økende grad oppfattes som direkte suspekt. I en kontekst av mistillit og økende kontroll som dekkes over med retorikk om transparens og åpenhet (Han 2015; Bleiklie & Kogan 2007), erstattes *faglige*

vrderinger av kvalitet og verdi med ytelsesindikatorer, poengttall, rangeringer og kvantifisering av resultater.

På samme tid som ansatte opplever nye kontroll- og evalueringssystemer som et tegn på mistillit fra ledelse og politikere, er skepsis til ytelsesindikatorer utbredt – dvs. de vitenskapelige ansatte stoler ofte ikke på evalueringssystemer og de som utøver kontroll. Eller som Hege R. Eriksen uttrykte det i en nylig kronikk: «Tillit er en basisfaktor i all ledelse og er nå truet i viktige deler av instituttsektoren og norsk universitets- og høgskolemiljø» (Eriksen 2020).

I 2019 utga Aksel Tjora antologien *Universitetskamp* i et forsøk på å rope varsko om effektene av målstyring og de nye ledelsesformene i universitets- og høgskolesektoren (Tjora 2019). Mange av de utviklingstrekkene forfatterne tar for seg i boken – fra økende mistillit, mer autoritære styringsformer, perverse insentiver, kommersialisering og kommodifisering, økende konkurranse og individualisering til innsnevring av yringsfrihet – går også igjen i våre intervjuer med medlemmer og tillitsvalgte i Forskerforbundet. De vi intervjuet, assosierte faglig skjønn hovedsakelig med «selvstendighet», det å «ikke la seg påvirke» og «akademisk frihet», dvs. som frihet fra politisk og økonomisk styring av forskning og undervisning. Også oppdragsforskere omtalte faglig skjønn som «uavhengighet av oppdragsgiver, spesielt med hensyn til hvordan man velger å møte oppdraget», dvs. som *frihet til* å bruke det faglige skjønnet fritt når de løser forskningsoppdrag – for å bruke Erich Fromms skille mellom «frihet fra» (negativ) og «frihet til» (positiv) (Fromm 1994). Mens oppdragsforskerne opplevde at de hadde faglig frihet til å utføre oppdraget på uavhengig og best mulig måte etter eget faglig skjønn, opplevde de samtidig at den «akademiske friheten» (frihet fra) innskrenkes og vingestekkes gjennom standardisering i kombinasjon med politiske signaler. Eller som en sa det: «Den (akademisk friheten) blir jo amputert, det er en skremmende utvikling».

De opplevde, kanskje paradoksalt, grunnforskning som spesielt truet. Men i universitetssektoren anses både frihet fra og frihet til som truet. I undervisningen ble faglig skjønn og frihet til å undervise på best mulig måte sett på som truet av nye digitaliseringsverktøy, effektivisering og standardisering, samt økning i administrative oppgaver.

Et medlem omtalte tiltakene som skal drive ned kostnadene til undervisning på denne måten: «de stripper faga for sin egenart; tenkning av lange tanker forsvinner» isteden blir det «små korte sekvenser (...) du tenker ikke på helheten, du får ikke helhetsbildet av dette».

Dette rammer både studenter og ansatte. Når stoffet som før ble utførlig behandlet over ett eller to semestre er «reduisert til to forelesninger, da får du ikke jobbet med samme teorier på samme måte».

Også maler for prosjektbeskrivelser og artikkelutforming i store prestisjetunge tidsskrifter ble omtalt som noe som i stadig større grad begrenser faglig skjønn: «Hvis du ikke har forskning som passer inn i det, så har du et kjempeproblem».

I felt hvor saksbehandling styrt av faglig skjønn og kvalitet alltid har stått høyt, opplever en ansatt at mens «Faglig skjønn er det forståelse for, er det rammene vi får lov til å utøve det faglige skjønnet innenfor som blir innskrenka, da med at vi har stadige kutt i budsjettene, vi skal bli færre, vi skal effektiviseres».

Som resultat av ABE-reformen bidrar effektivisering og omorganisering til å innskrenke rom for det faglige skjønnet. Oppgaver løses «godt nok» og kvaliteten på arbeidet går dermed ned. I et faktaflak fra Fafo fra november 2019 er følgende konsekvenser av ABE-reformen nevnt: «ABE-reformen øker arbeidsmengden», «kan føre til svekket tjenestekvalitet», press på arbeidsmiljø, og «skaper usikkerhet i virksomheten og blant ansatte», samt «kulturendring blant de ansatte», dvs. «en mer konkurransepreget kultur» (Oppegaard & Seip 2019). De vi intervjuet ga uttrykk for de samme tendenser og bekymringer. Utfallet av effektivisering, reformiver og omorganisering er

frustrasjon med et system som ikke lenger gjør det mulig å gjøre jobben sin best mulig, med mindre man ofrer fritiden sin. Som en ansatt uttrykte det:

«Lovpålagte oppgaver, det har vi måttet gjøre, men vi har jo sett at vi må holde oss til godt nok i forhold til kvalitet (...) jeg får ikke gjort det jeg skal, folk jobber jo på, det er jo frustrasjon om man ikke vet hvilken struktur det blir (...) så fikk vi et resultat og ble fornøyd, men så ble det usikkerhet igjen, utrygghet har det vært, varsel om oppsigelser, det hjalp jo ikke».

Dette er i tråd med resultatene som ble presentert i et Difi-notat, hvor det poengteres at ABE-kutt potensielt kan undergrave kvaliteten i norsk forvaltning og borgernes tillit til forvaltningen. Ikke minst: «i ulike sammenhenger gis det uttrykk for at ABE-reformen begynner å påvirke gjennomføringen av lovpålagte oppgaver, tjenesteproduksjon og kvalitet og at ytterligere kutt vil påvirke oppgaveløsningen negativt» (Difi 2019: 8).

Mens ansatte opplever at stadige endringer og omorganiseringer har negativ påvirkning på deres muligheter til å levere «kvalitet» framfor kvantitet og effektivitet, innføres nye kvalitetssikringsmekanismer. I et slikt system, som Pål Veiden sier, blir endring

«...viktig fordi det er viktig. Endring er en tautologi, og den uttrykkes på manisk-ekspressivt vis. Endring fordrer kvalitetssikring. Det er umulig å være uenig, det er et lukket system, som både fordrer og beforder mer kontroll, mer overvåking, mindre tillit og flere voktere. Vi ser det ved universitetene: Endring er å begrunne egen jobb. (...) Kvalitetssikring er et annet ord for byråkrati som har gått berserk, både i overvåkingsiver og i antall ansatte (Veiden 2019: 72).»

Nye topptunge styringsformer, som linjestyring og målstyring, i kombinasjon med politiske føringer og økonomiske kutt, oppleves også som devaluering av det faglige skjønnnet og reduserer dermed tilliten til ledelsen – og ikke minst til det politiske systemet. En saksbehandler med høy grad av faglig ekspertise uttrykte det på denne måten:

«Vi sitter 70–100 høyt utdanna medarbeidere som jobber med saker, og så må de sakene ofte gjennom seksjonssjef, avdelingsdirektør og kanskje toppdirektør, så må alt gå i linja, og så har kanskje en person jobbet med saken et år, eller lang tid, så blir det tatt en beslutning på et møte i ledergruppa som går i motsatt retning, da har de kanskje tatt innover seg politiske føringer (...) det er lite tillitvekkende. Vi får tilbake beskjed at helt motsatt konklusjon skal ut; det er andre hensyn som overstyrer faglig skjønn – økonomi, samfunnshensyn. Men det skaper mistillit oppover i hierarkiet, vi har etterlyst mer tillit, mer rom for arbeidet uavhengig og ikke bli overstyrt.»

Det å føle seg overstyrt – enten som ansatt gjennom manglende muligheter for medvirkning og reell medbestemmelse, som fagekspert med unik kompetanse eller som tillitsvalgt – har blitt diskutert gjentatte ganger i våre intervjuer. Samtidig finnes det fortsatt institusjoner hvor situasjonen er annerledes, og det faglige skjønnnet virker i større grad ivaretatt. Som et medlem av Forskerforbundet ansatt ved et forskningsinstitutt sa:

«Det er stor grad av frihet, men samtidig er det en del ting som er besluttet som man må følge, men de er stort sett basert på det faglige skjønnnet til de som er eksperter; det er ikke ledelsen som sitter der og dikterer ut ifra noen sånne ideer som de har fått; det er hele tiden veldig god dialog mellom ledelse og eksperter»

Men også her ser vi at god ledelse er assosiert med anerkjennelsen av det faglige og med praksisen hvor relevant faglig kompetanse faktisk tas i bruk i beslutninger.

3.2 Indikatorfetisjisme, standardisering og digitalisering

Profesjonell autonomi anses som innskrenket i det man blir nødt til å underordne seg tallenes logikk for å lykkes i konkurransen og på det akademiske «markedet». Som konsekvens av målstyringen truer individualisering, «gaming» av systemet og mangel på solidaritet og kollegialitet universitetets humanistiske verdigrunnlag. Tall presenteres som objektive og nøytrale – som *Sannhet*. Dette henger tett sammen med den teknologidrevne samfunnsutviklingen, digitaliseringen og den blinde troen på «big data» og algoritmer. Samtidig vet vi godt at «rådata er en selvmotsigelse» (Gitelman 2013): at data er verken nøytrale eller objektive, og at de reduserer kompleksitet og kvalitet til mer eller mindre vilkårlige indikatorer som reflekterer de spesifikke interessene til de som utvikler, bestiller og finansierer dem. Indikatorer er ikke nøytrale, tvert imot, de er uttrykk for interesser og maktforhold; de er med på å skape en bestemt samfunnsøkonomisk virkelighet og er sentrale for gjeldende styringsformer. Dagens samfunn kan sies å være gjennomsyret av «indikatorfetisjisme». Indikatorfetisjismen i styringen av UH-sektoren reduserer akademiske bidrag, undervisning og forskning til ytelsesindikatorer. Dette er livstruende for fri forskning og undervisning av høy kvalitet. Eller som Thomas Hylland Eriksen poengterer:

«På et universitet produseres unik forskning, og forskningens verdi er uavhengig av mengden. Einstein gjorde karriere på tre korte artikler, og den mest siterte nasjonalismeforskeren i verden, Benedict Anderson, er kjent for en eneste bok, nemlig Imagined Communities (Anderson 1983, på norsk Forestilte fellesskap). Når fabrikkens logikk overføres til universitetet, oppstår bivirkninger (...) og den alvorligste er at kvaliteten blir skadelidende (Eriksen 2019: 187).»

I et slik system er det ikke lenger sikkert at kvaliteten blir identifisert, sett eller anerkjent. Det er heller ikke lenger sikkert at man faktisk stoler på det faglige skjønnet og seg selv i avgjørelser om ansettelse eller opprykk. Som en vi intervjuet sa i konteksten av komitéarbeid: «*det er trygt å telle, men er det ikke å frasi seg det faglige skjønnet?*». En annen poengterte at i viktige avgjørelser brukes tall som en «*barriere for å unngå kritikk*», da er det bare å si «*det var ikke nok (artikler på nivå 2), så slipper man å stå for et skjønn*». Publiseringspoeng og andre målbare kriterier anses som objektivt og dermed rettferdig i begrunnelser, også av de som ellers er kritiske til nettopp det å tallfeste kvalitet.

«Komiteen forventes å komme frem til en liste på 3–5 nominerte kandidater, rangert etter kvalifikasjoner ut fra kriteriene nevnt i utlysningsteksten. Men teksten gir også rom for skjønn. Å lese søknader og innsendte publikasjoner er et omfattende arbeid. Uten toppkompetanse på feltet kan man lett bli beskyldt for å ha valgt feil. Ved å telle publikasjoner kan man imidlertid både forenkle arbeidet og produsere et «objektivt og rettferdig» resultat. (...) Publikasjonstallene kan bidra til at instituttets anbefaling godkjennes av fakultetet (Rasmussen, Sætnan, & Tøndel 2019: 142)»

Andre omtalte dette som en strategi for å ha «*ryggen fri*». Dette uttrykket ble også brukt om ledelse som bruker tall på liknende måte: «*alle former av ledelse i dag handler om å ha ryggen fri*». Tallenes makt ble også trukket frem: «*i det som er tallfestet, dokumentert, sikkert, evident – i det ligger en voldsom begrensning, det avgrenser deg fra alt som ikke er målt*».

«*Institusjonens statistikkbehov*», som en utrykte det, overstyrer ofte andre mulige tilnærminger og henger tett sammen med standardisering. Standardisering er tross alt det som muliggjør statistikk. Men dette statistikkbehovet – som er behov primært revisjons- og evalueringsbehov – kan også gå utover det faglige skjønnet og kjernevirksomheten. Et medlem utrykte dilemmaet på denne måten:

«De vil standardisere dette mer, da mister vi informasjon vi trenger, men da har de på en annen sted i institusjon lettere for å ta ut statistikk. Så det er statistikkbehovet og kunnskapsbehovet som går foran mitt og [brukernes] behov. [Institusjonens] samla statistikkbehov. Vi har ikke gode løsninger nå for å få ut

statistikk. Det gjøres manuelt. Det er idiotisk. Men for å få det til må vi standardisere mer enn det som er OK for [yrkesgruppe] (...) alt må kunne måles mer og mer og det går utover det faglige skjønnet.»

Vi spurte om hva som ligger bak dette statistikkbehovet. Svaret var «mangel på tillit – i flere ledd; det har definitivt med tillit å gjøre», samt økt fokus på effektivisering og transparens.

Standardisering henger også naturlig tett sammen med digitalisering – man snakker om digital standardisering. Igjen, digital standardisering og datastandardisering er politiske teknologier og er hverken objektive eller nøytrale:

«standardization functions as a political act to define how HE institutions record data, to prescribe which data they report, and thus to shape how universities may be known, perceived and potentially intervened-upon. The performance of HE market reform depends on the pre-defined standards set to enact it» (Williamson 2018: 12).

Digital standardisering utfordrer også rammene for utøvelse av det faglige skjønnet. Dette gjelder særlig i undervisning. Et medlem bemerket at man blir sett på som «fossil» hvis man er kritisk til nye digitale undervisningsformer og verktøy: «det skal være videoforelesning og digitale ressurser, du har ikke mulighet til å utøve skjønn i hvordan du vil formidle stoffet til studenter».

En annen uttalte at man opplever i økende grad «standardisering av oppgaver som ikke burde vært standardisert».

3.3 Akademisk kynisme og ironi for å berge faglig skjønn

Våre intervjuer viser at mens vitenskapelig ansatte ofte dyrker en kritisk og kynisk distanse mot kravene som ligger i søknadskjemaer – en vel dokumentert reaksjon på økt kontroll og målstyring i academia (Craig, Amernic, & Tourish 2014; Giroux 2009), er de samtidig bekymret over virkningen disse kravene har, gitt at de nødvendigvis påvirker selve praksisen. Som én uttrykte det: «alle vet at det er et show, fra søkere, komitéer, til fagfeller». I sitt bidrag til *Universitetskampen* skriver Pål Veiden om en utbredt «tvangsironi» i den norske UH-sektoren. Slagord som ingen kan være mot, skaper likevel uønskede og uforutsette konsekvenser, og blir ikke minst gjenstand for ironi:

«Ingen kan være imot ledelse og teknologi, det er to begrep unndratt politisk debatt, ordene i seg selv er et tilstrekkelig argument. Dog ikke for tvangsironikeren. En godt voksen og pensjonert ironiker sendte meg en kortnovelle, her gjengitt i sin helhet: «– Til høsten skal du ha et 20-studiepoengskurs om «Endringsledelse i et kjønnsperspektiv», sa instituttlederen. Jeg våknet med et rykk, drivende svett, midt i planleggingsmøtet.» Det er en poengtert fortelling, nesten på nivå med Kafkas «Gibs auf.» Motstand er nytteløst, det har ingen hensikt. Du slåss mot en hær av begeistrede karrierister, som jublende forteller om ledelseskurset, om det artige tiltaket med å la studenter forelese for hverandre, mens lærerne hører på, og kanskje får slippe til med en refleksjon (Veiden 2019: 68).»

Den utbredte kynismen i academia er ofte drevet av motsetningen mellom «de uttrykte idealene og den faktiske virkeligheten til samtidsuniversitetet» (Bedeian 2007: 10). I praksis fyller man ut det man må og utøver ofte selvsensur i prosessen, mens man håper på å få midler og endelig gjøre det man *egentlig* ønsker og oppfatter som mest hensiktsmessig, ut fra eget faglig skjønn. Men samtidig er man også stadig bekymret for at ved å faktisk svare på de føringene som kommer med finansieringen og fylle ut de boksene som må fylles ut i rapporteringen, er man ikke bare med på å reproducere systemet man er kritisk til; ens egen forskningspraksis blir også påvirket uten at man er fullt bevisst på omfanget.

En annen sammenlikner det første møtet med forskningsrapportering for femten år siden med situasjonen i dag på denne måten:

«I det [rapporteringen] er det enorm påvirkning, jeg ble overrasket i hvilken grad det formet utføringen av prosjektet (...) nå har de kommet mye lenger, nå er det institusjonsstrukturer sånn at du ikke lenger er i tvil om styring, all myndighet ligger oppe i systemet (...) det er en enorm verdimeessig og ideologisk omlegging som foregår uten at det settes ord på det (...) du fjerner all kritikk».

Kynismen som resultat må igjen sees i sammenheng med ABE-kutt, kostnadsstyring og effektiviseringskrav, som presser institusjoner til i økende grad å innhente eksterne midler hvis de skal opprettholde sin kjernevirksomhet (forskning og utdanning) i henhold til nettopp faglig skjønn.

«Presset på publisering er kjempehøyt (...) og på eksterne forskningsprosjekter er det massivt (...) for at man skal forhindre en veldig negativ utvikling på inntektssida er man avhengig av å hente midler til forskning, man må få mye mer inn på ERC».

Resultatet er en utbredt oppfatning av at akademisk frihet er under press og at både forskning og undervisning i mye høyere grad er toppstyrt og målstyrt enn tidligere, mens nye former for standardisering og rasjonalisering er tatt i bruk (Geschwind et al. 2019; Ramirez 2010). For å fungere i dette systemet (og for å fremstå som en del av et kritisk akademisk fellesskap) må man operere nettopp med en kynisk distanse. Som en vi intervjuet sa det:

«People tend to be cynical. If you take it seriously, then you lack critical distance to what you do. (...) I would say very few [take it seriously], maybe people who are particularly successful then consider the system particularly brilliant because it seems to reflect on them.»

Til tross for at man er kritisk til systemet, er man presset til å konkurrere; man tilpasser seg og vet det selv:

«You start streamlining things in order to have a chance, because what is the point of writing an application knowing that you are not fulfilling expectations and making it unlikely that you get the money in the end; that would be a subtle kind of resistance, but it would also be quiet of pointless. It is a self-reinforcing mechanism, you get the applications by other candidates, you look at what they have done, you try to imitate them, go one step further, you give yours to other people, who will be using it both as positive and negative template; and that is self-perpetuating. (...) I try to make a difference between what I write in the application and what I picture the project will look like (...) I can sell myself in a certain way and what I do is a totally different thing; someone else would have to evaluate how much, nonetheless, of my application kind of thinking filtered into the project in the end without me really thinking or being aware of it.»

Samtidig som det er krav om fremragende forskning og undervisning, rapporterer ifølge en tillitsvalgt: «faglig tilsatte opplever at de er pålagt flere administrative oppgaver; mens administrativ tid for hver enkelt har gått ned».

Dette presset på å levere på diverse kvalitets- og ytelsesindikatorer samtidig som man er nødt til å effektivisere arbeidet skaper sterke reaksjoner: «Effektivisering, det ordet, man blir bare kvalm av det etter hvert, alt skal effektiviseres overalt hele tida».

I tillegg oppfattes den økende graden av kontroll som et uttrykk for mistillit fra ledelsens side: «det er ingen tillit til at forskere vet hva de holder på med og har en form for genuin lojalitet til feltet; jeg opplever det som veldig nedverdiggende».

Dette forsterker igjen den kyniske distansen som mange dyrker. Men det gjør samtidig at man trekker seg unna. Denne distansen kan tenkes at igjen forsterker mistillit. Andre studier har også vist de samme tendensene (Hansen et al. 2019; Smith 2018). Samtidig mister også ledelsen

forskernes tillit – dette gjelder i særlig grad ansatte ledere, hvor den enkelte føler seg overstyrt mens andre rapporterer økende grad av konflikt; i bunn og grunn er dette, som nevnt tidligere, en konflikt mellom et universitetsdemokratisk ideal og virkeligheten av et mer og mer ledelsesdrevet universitet (Giroux, Karmis, & Rouillard 2015). Et medlem relaterte denne kynismen og det de kaller «misnøye-felleskap» på sin arbeidsplass til ansatt ledelse og nye styringsformer: «Flate strukturer, demokrati, sikret etterrettelighet, faglighet, mellommenneskelige relasjoner, profesjonalitet, nå er det borte».

Dette harmonerer med Pål Veidens observasjon: «Mellomledere ivrer for fellesskapet. Det fellesskapet er imidlertid ikke basert på fag, men på de mange tiltak som er objekt for den innadvendte ironi» (Veiden 2019: 67).

Den utbredte kynismen henger tett sammen med nostalgi og følelsen av at det nye systemet ødelegger selve universitetssjelen; dette skaper paradoksalt nok en slags kynisk fellesskap blant akademikere.

Istedenfor akademisk frihet må man passe på bokser (impact, excellence osv.), og kategorier: «*det er skjema som bestemmer*». Men man blir også kynisk fordi effekten er det diametralt motsatte av excellence:

«Det ødelegger (...) alle sammen er opptatt av at jeg må få til alle de prosjektene (...) du må kjøre det som er safe, det er forutsetning for at du får fortsette; økonomi overkjører. Det ødelegger en del premisser for å være universitet; alt blir forutsigbart, de viktigste premissene er borte.»

Dette er også en effekt av standardisering: «*standardisering gir noe som er forutsigbart, alt blir behandlet likt*».

3.4 Universitetsdemokrati under press: medvirkning og medbestemmelse

Økende grad av kontroll, i form av evaluering og rapportering som skaper mistilliten, er ofte sett på som et resultat av eksternt trykk og implementering av EUs ledelsesmodeller og reformer i høyere utdanning. Dette kolliderer ofte med tradisjonell tillitsbasert ledelse og resulterer i en blanding av tillit og mistillit som varierer mye mellom institusjoner (Smith 2018). Flere av de vi intervjuet brukte ord som «toppstyrt», «autoritært» og «linjestyrt» når de skulle beskrive organisatoriske endringer på arbeidsplassen som påvirker deres hverdag og muligheter til å utøve faglig skjønn. Og som én poengter: «I den linjestrukturen så er det ikke noe demokrati».

Flere har også påpekt de negative effektene av ansatte ledere på universitetsdemokratiet. I den tidligere undersøkelsen blant Forskerforbundets medlemmer ble det vist at «den generelt lave innflytelsen på styring og organisering av virksomheten blant ansatte i UH-sektoren ... kan kanskje delvis forklares med nedgangen i kollegiale organer, som valgt ledelse og institutt- og fakultetsstyrer med ansatte representanter» (Ingelsrud & Falkum 2019: 21). Et medlem uttrykte det på denne måten:

«Vi har gått fra å være en institusjon som var drevet i utgangspunktet ut fra den tidligere universitetsdemokratiske modellen med valgte seksjonslederen ... vi kjempet mot ansatt leder, men måttet akseptere det ... det ble pålagt ovenfra, de kunne ikke lenger kunne akseptere å ha vitenskapelige ansatte i lederstillinger, de kom med masse rare argumenter ... min opplevelse er å ha gått fra et universitetsdemokrati hvor du faktisk når du sitter i råd og utvalg, komiteer, osv. så har beslutningen en form for myndighet, hvor leder kunne ikke gjøre noe uten å redegjøre for hvorfor; men nå har vi fortsatt komiteer og vi skal sitte i råd, men det har ingen betydning.»

Dette gjør også at det å sitte i komitéer og utvalg oppfattes som meningsløst fordi «*det er ingen myndighet, alt skal være rådgivende*»; beslutninger anses i praksis for å bli tatt før de ansatte har

anledning til medvirkning og før tillitsvalgte kan utøve medbestemmelse. Prosesser oppleves mer som en «simulasjon av demokrati», særlig på instituttnivå. En tillitsvalgt poengterte at «det er kjempeutfordring å få til gode medvirknings- og medbestemmelsesordninger på instituttnivå»:

«Ting bestemmes for mye uten medvirkning, prosesser kjøres internt på instituttet uten at de kommer videre inn i fakultetsmedbestemmelsesorganer; ledelsen bare gjør ting ... en ledelse som ikke har så mye kompetanse på personpolitikk eller lov og avtaleverk, det har aldri vært tema i rekrutteringsprosessen (av ledere); det skaper konflikter og misnøye, og utydelige rammer for ansatte»

Men det skyldes også andre faktorer, som sammenslåing og sentralisering: «det er mindre medvirkning på de lavere nivåene enn det var før, det er mye mindre fordi enhetene er så store, vi har fakultet som er mindre enn det største instituttet». Samtidig er det en oppfatning om at «arbeidsgiver legger ikke opp til det (medbestemmelse og medvirkning)», og at det opereres under tidspress som umuliggjør reell medbestemmelse og medvirkning som gjerne krever nettopp tid. Samtidig opplever flere at mens man får lov å kommentere på småbiter, får man ikke lov til å utfordre rammene:

«Hvis ansatte kommer med sterke meninger som går i en annen retning, så er det vanskelig å få gjennomslag for de; det betyr at jobben arbeidsgiveren har lagt inn er bortkasta, og må starte på nytt. Det å få arbeidsgiver til å starte på nytt, særlig i arbeidskrevende prosesser, det er utrolig vanskelig, nesten umulig.»

Tidspresset rammer også tillitsvalgte. De opplever at det er mye som skjer ved institusjonene samtidig og det er utfordrende å holde oversikt:

«Det vi sliter med er de masse forskjellige prosjekter, rettet mot effektivisering (...) det er en grense på det vi kan delta på. Vi er avhengig av å få informasjon på IDF-møter, men man får ikke med seg alt som skjer i forhold til konsekvenser for ansatte; vi merker at det er så mange møter, ikke nok informasjon, det skjer for mye. Vi prøver å henge med i svingene etter det vi klarer, men det er mange ting som skjer.»

Igjen blir det vanskelig å skape oversikt over helheten; tidspresset er med på å skape systemblindhet, noe både tillitsvalgte og medlemmer er bevisst. Mens tillitsvalgte prøver å gjøre mest mulig for å holde oversikten, resulterer dette blant en del medlemmer i apati, frustrasjon, misnøye og maktesløshet. Mange trekker seg unna beslutningsprosesser og strategidiskusjoner, og unna ledelse og administrasjon. Dette bildet tegnes også i et bidrag til boken Universitetskampen:

«Det å erfare gjentatte ganger at deltakelse i arbeidsplassdemokratiet ikke byr på reelle muligheter til å endre utfallet, fører til en følelse av avmakt og maktesløshet blant ansatte. Det nyliberale universitetets vektlegging av hierarkiske kontrollmekanismer, regnskapsføring av akademisk virksomhet og rangering av forskningsaktiviteter gjennom kvantitative mål, bidrar til å skape stress og angst (Andersen et al. 2019: 266-7)»

Man kan tenke seg at på lang sikt kan det bety at organiseringsgraden vil gå ned, eller at tillitsvalgte ikke kommer til å klare å innhente relevant informasjon om prosessene som påvirker de ansattes arbeidssituasjon. Deres evne til å faktisk representere de ansatte vil dermed svekkes. Konsekvensen kan bli at det representative apparatets legitimitet blir truet, mens de tillitsvalgte i større grad blir påvirket av ledelsens tenkemåter i sine egne vurderinger.

Samtidig finnes det også positive eksempler på vellykket partssamarbeid. En av de tillitsvalgte vi intervjuet, nevnte at under fusjons- og i omstillingsprosessen har de «deltatt aktivt hele veien, og prosessen var smidig. De har forstått hvilken rolle vi har (...) vi har sørget for at prosessene har gått riktig for seg. (...) Vi har fått aksept for den rollen (som tillitsvalgte).»

Resultatet av partssamarbeidet var at «arbeidsgiveren kom med rapport om lønnsutvikling; det hjalp å smøre fusjonsprosessen og utjevne lønnsforskjeller under fusjonen». Men fusjonen førte også med seg nye utfordringer. Institusjonen ble større, og med nye «ledere som ikke er så godt skolert innen avtaleverket går det over stokk og stein over praktisering av partssamarbeidet». Ledelsen som reiser rundt omkring er en utfordring; nå har tillitsvalgte med en «ambulerende ledelse» å gjøre, som en betegnet det: «vi ser dem ikke ofte, det er uklare informasjons- og kommunikasjonslinjer mellom ledere og tillitsvalgte». Men denne situasjonen etter fusjonen setter også tillitsvalgte på prøve når avstanden mellom tillitsvalgte og de de representerer, vokser: «Tidligere kjente folk meg, jeg kunne lede allmøter, alle visste hvem jeg var, men folk kjenner meg ikke nå på den samme måten, de har ikke truffet meg, de vet ikke hvilke verdier jeg står for; og det er gjensidig.»

Andre tillitsvalgte snakket for eksempel om ledere som ønsket raske forandringer, og som i sine «strategisprinter» gjør mye for å kunne omgå hovedavtalen. De nevner ledere som er mindre til stede – ofte grunnet fusjon og reising i den forbindelse. De trekker også fram avgjørelser som egentlig er tatt på forhånd: «Arbeidsgiver har tenkt for lenge, og kommet for langt i prosessen før de kommer til de ansatte med hva de har tenkt; de har konklusjonen sin allerede i hodet selv om de har ikke skrevet den».

Andre nevnte at først når saken ble omtalt i mediene, begynte ledelsen å ta medbestemmelse og forhandlingsrett på alvor, men «hvis dette er det eneste punktet der du kan få arbeidsgiveren til å snu, da fungerer det jo egentlig ikke».

Tillitsvalgte har blitt bedt om å stå i media sammen med ledelsen for å legitimere avgjørelser, noe de fleste har avvist, og til å støtte beslutninger i diverse konflikt- og andre situasjoner:

«Medbestemmelse kan være veldig opportunt for arbeidsgiveren i enkelte saker, noen ganger så ønsker de den legitimiteten det gir at fagforeninga står bak dem, særlig i saker de vet at kommer til å skape støy».

I UH-sektoren holdes IDF-møtene (Informasjon, Drøfting og Forhandling) på fakultetene. Tillitsvalgte har lite frikjøpt tid til fagforeningsarbeidet, og det er i praksis noen få tillitsvalgte som må ivareta svært mange av de ansattes interesser. I noen universiteter er det etablert Medbestemmelsesutvalg (MBU) også på instituttnivå. Bedriftsdemokratiet er mindre utbygd i UH-sektoren enn i mange av bedriftene i privat sektor. Men også der hvor medbestemmelsesapparatet er på plass og der det også er tilrettelagt for medvirkning, kan opplevelsen være følgende:

«I would say it is more a simulation of democracy; you meet, you say what you think, and what then happens to the things is then totally opaque; if they get reflected on or adopted in any way is hard to tell. What happens afterwards no-one really asks.»

I kapittelet «Medvirkning, makt og avmakt i universitetsdemokratiet», argumenterer forfatterne at «til tross for at universitetsdemokratiet er sikret formelt», er den truet i praksis (Andersen et al. 2019: 263). De viser det som i stor grad gjenspeiles i vårt intervjumateriale, nemlig at: 1) «de valgte organers reelle innflytelse blir svekket gjennom en møtepraksis der universitetsledelsen har bestemt utfallet i forkant», 2) «ansattes mulighet til å påvirke sin egen situasjon (blir) svekket ved at medvirkningen tar en form som ofte utelukker medbestemmelse og dermed blir det skinnendemokrati», 3) «demokratiet (blir) svekket gjennom tendensen til å erstatte valgte med tilsatte organer og ledere», og 4) «innføringen av nyliberalistiske ideer ved universitetet (fører) til at ansvarlighet blir omgjort til en «ansvarsutkrevning», der rapporteringskrav, tellekant og andre numeriske teknikker for resultatstyring favoriserer en konkurransepreget, individualistisk kultur» (Andersen et al. 2019: 263-4).

3.5 Faglig skjønn og særlig uavhengig stilling

Tidspress, økende krav og forventninger både når det gjelder forskning og undervisning, samt mer tid brukt på administrative oppgaver, gjør også at flere er nødt til å prioritere hva de bruker tiden sin på. Når det i tillegg oppleves som bortkastet tid å prøve å utøve medvirkning, opplever «mange ansatte at deres mulighet til å påvirke prosesser er mye mindre enn den var før» og det er også mer og mer «tilfeldig hvem det er som er med i disse medvirkningsprosessene fra ansatte», noe som kan lede til forsterkning av uformelle hierarkier og makt. Tidspress, økende kontroll og fokus på resultater som kan måles, har også som konsekvens at de enkelte opplever arbeidshverdagen som både mer normert, byråkratisert og ensrettet; og som gjennomsyret av konkurranse med kollegaer. Dette resulterer i økende individualisering og mindre solidaritet:

«Før snakket vi mer med personer, nå snakker vi med maskiner; input og output, det faglige skjønnet er veldig lite til stede, det blir mindre og mindre; du blir mer bestiller og mottaker (...) konsekvensen er at jeg bryr meg mindre om utdanning og tenker mer på meg selv».

Tidspresset og økende krav til publisering, innhenting av eksterne midler, undervisning og administrasjon også betyr at mange ikke har tid til og ikke prioriterer å sette seg inn i hvordan de blir styrt. Det til tross for at misnøyen med ledelsen er relativt høy og «tvangsironi» er utbredt (Veiden 2019). Dette er et interessant paradoks.

«Most academics, and I am not excluding myself, have a tendency to be thoroughly uninterested in those affairs, our board meeting protocols are open, everyone can read them, my impression is, hardly anyone reads them».

Ikke bare er det ikke tid til medvirkning på arbeidsplassen, men det resulterer også i at ting i større grad utføres «godt nok». «Ansatte vil egentlig utføre jobben best mulig med høyest mulig kvalitet, men det må være godt nok, det er der lista ligger». Som et medlem uttrykte det:

«Godt nok har vi jobbet nå under i de siste 10 årene; det er for lite tid, for mye å gjøre, vi er ikke mange nok til å gjøre den jobben, tidspresset gjør at vi må holde oss til godt-nok-regelen»

Denne inflasjonen i kvalitet oppleves som frustrerende og som devaluering av det faglige skjønnet i arbeidet. Det er viktigere at du leverer når du skal enn hva du leverer. En av deltakerne i undersøkelsen beskrev dette som «faglig gjeld». Når du leverer noe i tide, men som du vet ikke er bra nok, og som du kunne ha gjort mye bedre om du hadde tid nok, og som gjør at f.eks. en IT-applikasjon ikke virker optimalt, da oppstår følelsen av å skylde faglig kvalitet til prosjektet du jobber med. Du opparbeider deg en faglig gjeld etter hvert som resultatene av det du arbeider med kunne vært mye bedre. Noen, både ledere og kolleger, argumenterer for å være pragmatiske og akseptere lista der den ligger, men samtidig sliter de med dårlig samvittighet og oppfatter det som veldig frustrerende; «synes det er veldig tungt å måtte sende ut noe med navnet sitt på som de vet de burde ha jobbet mye mer med»; andre sier: «det klarer jeg ikke å leve med, jeg kan ikke levere godt nok, da tar man det på egen fritid».

Det er nettopp faglig skjønn og profesjonsetikk som gjør at enkelte velger å gjøre jobben «best mulig» istedenfor «godt nok»; ofte er det de som er i «særlig uavhengig stilling» som ifølge en av tillitsvalgte «utnyttes enormt», å betale overtid, «det ville koste arbeidsgiveren dyrt». Mange av Forskerforbundets medlemmer står i særlig uavhengig stilling og:

«arbeidsgiveren utnytter det; dem bruker det for å få vitenskapelige ansatte til å jobbe mye mer enn det de skulle ha gjort, og det får man ikke credit for, med mindre man viser til publikasjoner, du kan jobbe vanvittig mye uten å få noe credit. Arbeidsgiver reduserer jevnlig hvor mange timer en oppgave er ansett å utgjøre, det spiser mer og mer av forskningstid, og man er nødt å jobbe på fritid – det er en klar tendens; arbeidsgiver er ikke villig til å tilrettelegge.»

Vi har en hypotese om at denne gruppen opparbeider seg «faglig gjeld» i større grad enn de som ikke er i særlig uavhengig stilling. Det å ikke føre timer, som en tillitsvalgt påpekte: «forverrer situasjonen, arbeidsgiver styrer din fritid uten at du kan kreve kompensasjon».

I en AFI-rapport fra 2012 argumenteres det at «det nærmest kan virke som at særlig uavhengighet i større grad gjelder utenfor de ansattes kontrakttid enn innenfor» (Egeland & Bergene 2012: 99). Den akademiske friheten man har i særlig uavhengig stilling er dermed ofte friheten til å utnytte seg selv på fritiden i streben mot å legemliggjøre et akademisk ideal i et system som tilsynelatende tilrettelegger for «fremragende forskning» men som i praksis produserer «godt nok». Som Jo Ese nylig viste (Ese 2019), mange av de vitenskapelige ansatte oppfatter dette paradoksalt som motstand: «flere av motstandsformene fører nok til merarbeid for de vitenskapelige ansatte». Den utviklingen må også ses i sammenheng med økende følelse av usikkerhet og utrygghet som har vært relatert til reformprosesser, omstilling og fusjon av institusjoner, samt med de nye «faste kontraktene» som, mens de på den ene siden gir økt stillingsvern, også ofte eksplisitt nevner under «andre vilkår» at: «opphør av finansiering er saklig grunn til oppsigelse jf. Statsansatteloven § 19 (1)». Man skal bevisstgjøres på at ingenting er fast og sikkert lenger, og at kappløpet om ekstern finansiering ikke kommer til å slutte i nær framtid, tvert imot. Blir faglig skjønn ofret i dette kappløpet og «målingshysteriet» (Shore 2008)?

3.6 Faglig skjønn, kommodifisering og markedslogikk

I flere av intervjuene og i fokusgruppe ble kommodifisering av arbeidet diskutert. Esping-Andersen hevdet at de nordiske landene (sosialdemokratiene) hadde dekommodifisert arbeidet i større grad enn andre, og at dette kunne forklare suksessen i den Nordiske Modellen (Esping-Andersen 1990). Det innebærer at arbeid ikke oppfattes som en vare, eller økonomisk innsatsfaktor, i samme grad som i andre arbeidsmarkeder. Kettunen og Hvid & Falkum stiller spørsmål ved denne analysen, og i alle fall i dagens arbeidsliv, det vil si 30 år etter Esping-Andersens publisering (Hvid & Falkum 2019; Kettunen 2012). Informantene våre hevder at de er i et stadig sterkere press i arbeidet; det er tidspress, leveringspress, konkurranse og prestasjonspress som går utover trivsel, samarbeid og sosiale relasjoner i arbeidet. De forklarer dette med økonomiske krav om å levere mer på mindre tid. De opplever at arbeidet i stadig større grad blir «tingliggjort», at arbeidet blir en vare der kvalitet og holdbarhet ikke er det viktigste, altså en kommodifisering av arbeidet som følger av alle omstillingene og reformene i sektoren, eksempelvis alle sammenslåingene og innstramningene i UH-sektoren. Dette er også kalt «monetarisering». Gleerup et al. viser hvordan arbeidet til danske akademikere prekariseres med midlertidige stillinger (Gleerup et al. 2018).

Mange av de prosessene som er beskrevet i denne delen av rapporten kan knyttes til markedslogikken som får gradvis større innflytelse i UH-sektoren og som forandrer institusjonene gjennom nye styringsformer rettet mot effektiv produksjon av konkurransedyktig kunnskap som helst skal kommersialiseres raskest mulig og gjøres om til produkter. Denne logikken dominerer størsteparten av Horizon 2020-utlysningene og det kommende rammeprogrammet Horizon Europe hvor «innovasjon» og økt samarbeid med næringslivet står helt sentralt. Noen av dem vi snakket med føler også at det er vanskelig å forholde seg til mange av de store utlysningene fra EU. I disse utlysningene er denne markedslogikken trolig mest eksplisitt, det oppleves som overveldende: «det er så enorme summer, det er vanskelig å forholde seg til, det er ekstreme summer». Fra markedslogikkens standpunkt blir de humanistiske verdiene og den humboldtske universitetsmodellen en hindring. En Horizon 2020-kursholder ble sitert slik av en vi intervjuet: «forskere er det egentlige problemet fordi de ikke tenker som entreprenører; det kreves en endring av deres holdninger og tenkesett». Fra de vitenskapelige ansattes og tillitsvalgte

⁶ Vidnes, A. K. 2019. «Når professoren spiller dum», *Forskerforum*. 28. oktober 2019. <https://www.forskerforum.no/nar-professoren-spiller-dum/>

perspektiv er nettopp dette en hindring – for utøvelse av faglig skjønn, for universitetsdemokratiet, for medbestemmelse og for medvirkning.

Men vi må også spørre oss – hva er prisen vi betaler for denne innsnevringen av det faglige skjønn og for den kortsiktigheten som styrer i økende grad virksomhet i UH sektoren?

Christopher Chelsom Vogt setter ord på det når han skriver:

«På stadig flere samfunnsarenaer er det som Aristoteles kalte «praktisk visdom» – evnen til å vurdere hva som er rett å gjøre i konkrete situasjoner – truet av kunnskap produsert av aktører som er frakoblet den aktuelle kjernevirksomheten. Den økende oppmerksomheten på «det som virker», illustrerer vår tids tro på at gunstige utfall kan planlegges i detalj ut fra dekontekstualisert kunnskap, av aktører som står over og utenfor de aktuelle praksiser – med flyfotoperspektiv. I tillegg selges algoritmebaserte avgjørelser nå inn som både mer effektive og mer rettferdige enn avgjørelser basert på faglig skjønn. Nye teknologiske løsninger gjør at de styringsfokuserte øyne ser stadig mer og bedre. Men med dette skarp- og vidsyn følger også overmotets blindhet. Derfor øker samtidig behovet for å forstå og formidle det de styrendes øyne overser: de langsiktige utviklingsmessige, relasjonelle og organisatoriske konsekvenser av kortsiktige effektiviseringsfremstøt (Vogt 2020: 82).»

4. Politiets fellesforbund

I NOU 2010:1 slås det fast at arbeidslivets omstillings- og endringsevne er langt mer avhengig av de kollektive og representative ordningene enn av individuelle former for medvirkning og innflytelse (NOU 2010:1: 119). Videre fremgår det at omstillinger og endringer i arbeidsprosesser øker behovet for en reell dialog mellom den enkelte arbeidstaker, tillitsvalgte, verneombud og arbeidsgiver:

«Forskning på arbeid og helse antyder også at arbeidstakerens opplevelse av kontroll, medvirkning eller det å bli «sett/hørt» er av stor betydning for sykefravær/uførhet. Et avgjørende virkemiddel for å oppnå dette er at samarbeidsordninger fungerer og at kravene i lov og avtale til hvordan disse skal utformes bidrar til tydelige, hensiktsmessige og effektive medvirknings- og medbestemmelsesordninger» (NOU 2010:1: 11).

Til tross for dette, mente om lag halvparten av politiledere uten personalansvar og ikke-ledere i 2018 at ledelsen i eget politidistrikt ikke er opptatt av medbestemmelse og medvirkning fra de ansatte. Mer enn en fjerdedel av ansatte og ledere uten personalansvar var også helt uenige i at politidistriktledelsen skaper møteplasser og systemer som gjør det mulig for ledelsen og ansatte å snakke sammen. Opplevelser av urimelig arbeidspress og manglende medbestemmelse kan også hemme motivasjon til å utføre de oppgaver ledelsen fastsetter (Wathne m.fl. 2018).

Et bredt politisk flertall gikk i 2015 inn for «Nærpolitireformen», som er en langsiktig plan for utvikling av politiet frem mot 2020. Hovedmålet med politireformen er et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Justis- og beredskapsdepartementet har i den forbindelse besluttet seks effektmål i sitt oppdragsdokument: (1) et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling; (2) et mer tilgjengelig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet; (3) et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap; (4) et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer; (5) et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap; (6) et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi

Nærpolitireformen som ble vedtatt i 2015, kan betraktes som en forlengelse av Politireform 2000, og enda et steg nærmere New Public Management-idealene med vekt på målbare resultater og kostnadseffektivitet (Wathne 2015). Viktige grep i politireformen er at sentralisering og ny teknologi skal forbedre politiets respons. Videre skal omstrukturering av operasjonssentralen og politipatruljene, og nye funksjoner som politikontakt for alle kommuner, felles straffesaksinntak og tjenestekontor, bidra til likere kvalitet, bedre samhandling og legge til rette for kunnskapsstyrt politiarbeid.

Den pågående politireformen har blitt sterkt kritisert, både i media og i forskningsrapporter (se for eksempel Filstad & Karp, 2018; Gundhus, Talberg, & Wathne, 2019; Sørli & Larsson, 2018; Wathne, 2019). Som nevnt innledningsvis har noe av kritikken gått på lite medbestemmelse i endringsprosessene. Vi ser imidlertid kimer til økt bevissthet om dette temaet i Politiets disponeringsskriv for 2019 når vi sammenligner med samme dokument for 2018. Mens disponeringsskrivet for 2018 har et avsnitt (6.6) som heter HR og HMS, har disse to områdene fått hvert sitt avsnitt i disponeringsskrivet for 2019. I disponeringsskrivet for 2019 fremkommer det blant annet at

«Det skal legges vekt på involvering av de ansatte, og på at medbestemmelse følges opp i tråd med lov- og avtaleverket. Det vil bli gjennomført opplæring i Hovedavtalen/medbestemmelse for ledere i alle underliggende enheter i 2019.»

Hva som blir effekten av dette bør følges opp gjennom nye undersøkelser.

4.1 Fra profesjonelt skjønn til sterkere styring og standardisering i politiet

Politiet og andre velferdsstatlige profesjoner ble så tidlig som 1970-tallet kritisert for sine privilegier og makt i samfunnet (Døving, Elstad & Storvik, 2015: 33). Konsekvensen av kritikken har blitt mer styring fra marked og byråkrati, noe som igjen har gjort profesjonene mer sårbare for profittkrav og redusert bruken av skjønn i arbeidet (Døving m.fl. 2015: 33).

På 1970-tallet var arbeid med stor grad av autonomi og utviklingsmuligheter samtidig også arbeid med liten grad av standardisering (Hvid 2009). Arbeidslivet har senere gått mot parallell utvikling av selvledelse og standardisering, og det finnes i dag mange jobber med høy grad av autonomi og høy grad av mulighet til å lære noe nytt, uten at det nødvendigvis er noen stor innflytelse i – eller på – arbeidet. Det kan være flere årsaker til dette, men Hvid (2009) har for eksempel pekt på at standardiseringen skaper en fjernstyring av hvordan arbeidet skal utføres og hva nytt som skal læres. Dette tilsier at når standardisering og selvledelse kombineres, skapes det arbeid med høy grad av autonomi og mange utviklingsmuligheter (i retning av nye standarder), men liten grad av kontroll i arbeidet.

Med dette som utgangspunkt kan vi hevde at dagens politirolle samtidig er preget av selvstendighet og styring av arbeidsutøvelsen. Også internasjonale forskningsprosjekter har de siste årene vist at politiet beveger seg fra et yrke med svært sterkt innslag av profesjonell skjønnsutøvelse, i retning av sterkere styring og standardisering (se f.eks. Terpstra & Salet 2019). Mange politiansatte erfarer at innsatsen styres mot oppgaver som er lette å måle, men mindre viktige (Wathne 2015). Ulike logikker i politiorganisasjonen kjemper om hva som er de legitime utfordringene og hvordan disse bør løses. Vi kan spore en kamp mellom behovet for økt effektivitet og styring og det tradisjonelle verdiorienterte politiarbeidet: På den ene siden settes ressursbruk i høysetet og vi får en evidensorientert tilnærming hvor måling og standardisering står sentralt, med fokus på nye former for samfunnsrisiko, hvor terror og organisert kriminalitet peker seg ut. På den andre siden har vi en tilnærming der nærpoltimodellen står sterkt som en dominerende myte (Wathne 2015).

Hva som gjøres gjeldende som legitime utfordringer og problemer vil i neste omgang påvirke både organisasjonens innretning og aktørenes handlinger og erfaringer. Sterkere styring av politiet gjennom operasjonssentralene og økt standardisering er overordnede strategiske grep i den pågående Nærpolitireformen (NOU 2013:9). Evalueringer av reformen viser at dette langt på vei er operasjonalisert i politiets arbeid; nesten halvparten av de politiansatte er helt eller litt uenige i at en i stor grad kan påvirke hvilke oppgaver en skal utføre, og at de opplever en økende tendens til standardisering (Wathne mfl. 2018, Difi 2019). Muligheten til å vurdere hvorvidt man skal ta tak i en oppgave er betinget av hva slags type arbeidsoppgave en står overfor. For eksempel finner vi oppgaver som umuliggjør nedprioritering fordi de må avgjøres ved enkeltvedtak. Dette er en rekke forvaltningsoppgaver, oppgaver på utlendingsfeltet mv.:

«Forvaltningssakene kan ikke «henlegges». Det er imidlertid mulig å henlegge straffesakene, også av ressursøkonomiske årsaker. Dersom merarbeidet på de ikke-polisiære oppgavene ressursmessig ikke kompenseres fullt ut, vil dette skape en situasjon hvor politiet må prioritere ikke-polisiære oppgaver på bekostning av kriminalitetsbekjempelse» (Politidirektoratet 2010: 7)

Forvaltningsoppgavene fremgår også tydelig i måltallene og står i så henseende i motsetning til de mer ubyråkratiske politioppgavene på gateplan som ikke fanges opp av målekriteriene, og som faller inn under mer skjønnsmessige vurderinger som det operative politiet kan velge å prioritere eller ikke (Wathne 2015).

Den økte standardiseringen gir redusert skjønnsutøvelse ikke bare når det gjelder valg av oppgaver som skal løses, men også hvordan oppgaven skal løses. Studien viser videre at opp mot halvparten av de politiansatte ga uttrykk for at de ikke får utført arbeidsoppgavene på den måten de ønsker på grunn av standarder for oppgaveløsning. Andelen som oppgir dette, har økt med 19 prosentpoeng siden 2013 (Wathne mfl. 2018).

Politiarbeid på stedet (PPS) står sentralt i denne sammenheng. PPS handler om «politipatruljens etterforskningsarbeid på stedet» og ses i sammenheng med forslag i Politianalysen (2013) om at det for politiets kjerneoppgaver (herunder etterforskning) måtte utarbeides standardiserte metoder og prosesser med rutinebeskrivelser og veiledninger basert på kunnskap og beste praksis (NOU2013:9 s. 190, her i Myhrer, 2018 s. 315). PPS var imidlertid ikke noe nytt, men fantes også før Nærpolitireformen ble implementert. I følge Difis evaluering av reformen er hovedinntrykket at de aller fleste politiansatte synes PPS er en god og riktig utvikling av politipatruljen, og bidrar til bedre kvalitet på initiale etterforskningskritt (førstegangsavhør på lyd, sporsikring mv.) og en mer lærende organisasjon (Difi 2019: 34). Evalueringen viste likevel også at metoden er tid- og ressurskrevende og slik sett reduserer patruljenes kapasitet.

4.2 Årets kvalitative undersøkelse i politiet

I årets kvalitative undersøkelse i Medbestemmelsesbarometeret har vi i to politidistrikter gjennomført fokusgruppeintervjuer og individuelle intervjuer med politiansatte i patruljetjenesten, deres tillitsvalgte og ledere. Hensikten var å undersøke hvilke muligheter og begrensninger ledelses- og styringsformer gir for utøvelse av faglig skjønn og autonomi i arbeidet. Vi har samlet erfaringer fra enkeltansatte som gir tykke beskrivelser av de forhold som oppleves krevende for utøvelse av faglig skjønn og knytter dette til annen forskning på politiets arbeid.

I dette kapittelet skal vi først ta for oss hvordan sterkere styring av politiet gjennom operasjonssentralene og flåtestyring påvirker oppgaveprioriteringen og opplevelse av kvalitet i arbeidet. Vi har et særlig fokus på patruljene fordi det er disse som tradisjonelt har hatt et sterkt innslag av profesjonell skjønnsutøvelse. Videre går vi over til å belyse hvordan økt styring kommer inn gjennom fragmentering av patruljenes generalistrolle hvor grensene mellom forebygging, etterforskning og orden brytes ned (Gundhus et al. 2019). Deretter kommer vi inn på hvordan spesialisering og standardisering av oppgavene gir implikasjoner for opplevelser av endringer i samfunnsmandatet, for det forebyggende arbeidet og for politiarbeid på stedet. Vi ser avslutningsvis på erfaringer knyttet til kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA), erfaringsdeling, samarbeid og læring.

4.3 Flåtestyring av politipatruljene og skjønn i prioritering

Nærpolitireformen har mer enn de foregående reformene lagt vekt på å styrke beredskapen og at politiansatte må være klare til å rykke ut ved alvorlige hendelser. Et reformgrep i denne sammenheng er å «flåtestyre» patruljene, dvs. at operasjonssentralen skal bestemme hvor de ulike patruljene skal være og hva de skal gjøre. Hensikten er å benytte patruljene der de trengs mest og således få mest mulig effekt ut av ressursene. På grunn av sentralisering av politiet går mange av publikumshenvendelsene først til operasjonssentralen som så skal prioritere hvor innsatsen skal settes inn. Dette resulterer i at operasjonssentralen gjennomfører flest avvisninger mot publikum, sammenlignet med andre enheter (Wathne m.fl. 2018). Overordnet er operasjonssentralens oppgave å ivareta ledelsen av operative enheter og holde oversikt over den løpende, prioriterte operative virksomheten i distriktet, samt prioritere i henhold til tildelte ressurser og prioriteringsdirektiv (Hellesø-Knutsen 2003).

Operasjonssentralene betjener i dag større distrikter, har enkelte nye funksjoner og fått økt vekt på responstider og beredskap. Målet om et mer kunnskapsbasert politi og Riksadvokatens prioriteringer, medfører mer styring av patruljene fra Operasjonssentralen: «Patruljene har mindre handlingsrom til selv å bestemme hva de skal gjøre og hvor de skal kjøre» (Difi 2019: 33).

Operasjonssentralens kan med dette sies å gripe inn i det store skjønnsmessige handlingsrommet som politimannen og -kvinnen vanligvis har innenfor de rammene lover, regler, instruksjer, prosedyrer og prioriteringer trekker opp. Med andre ord regulerer operasjonssentralens prioritering politipatruljenes handlingsrom (Wathne 2015).

«Hvis man skal tenke operativt sett så er det veldig styrt. Mer styrt i dag enn før omorganiseringen. Mindre frihet. Du kjører bare på de oppdragene du får fra operasjonssentralen. Det er veldig hendelsesstyrt, men det går jo kanskje litt på ressursmangel også. Før opplevde man kanskje at det var hakket flere biler å spille på, slik at man da fikk større handlingsrom. Nå opplever man kanskje at man ikke har kapasitet til å være både patrulje og få hendelsesstyrt frihet til å kunne ta egne oppdrag da, på en måte. Søke etter ... om du vil se litt på ulike adresser om du vet kanskje det er noe narkotika for eksempel. Nå har vi jo fått en egen gruppe som er spesifikt oppe mot gjeng, så de har jo hvert fall en frihet til å jobbe litt på eget initiativ. Vi innhenter jo alle sammen mye etterretningsinformasjon, og hvis vi er flinke til å kunne sette oss litt inn i det så kan vi på en måte prøve å styre hverdagen vår noe mot den etterretningen vi sitter på. Da lager du på en måte et eget oppdrag, da starter det ikke med nødtelefon på operasjonssentralen som da må sende deg på noe akutt.»

Overordnet ser det altså ut til at det er mindre handlingsrom for patruljene til å utøve sitt politiskjønn når det gjelder å forfølge egne initiativ og skape seg egne oppdrag. Med andre ord innebærer sterkere styring en sterkere oppgaveprioritering – som jo også er i henhold til intensjonen med reformen. I en studie av det norske politiet fremkom store variasjoner mellom politidistriktene når det gjaldt hvorvidt operasjonssentralen oppleves å bidra til stress gjennom sin oppgaveprioritering og styring. Mens de nordlige politidistriktene er så store at det i liten grad er relevant å sitte i en bil og vente på oppdrag, er halvparten av politiansatte i Oslo politidistrikt helt eller litt enige i at operasjonssentralens prioritering av å ha ledige patruljebiler fører til at man i større grad enn før opplever å bli sittende og vente (Wathne, Gundhus & Talberg 2018). Også i Sør-Vest politidistrikt opplever nesten halvparten denne prioriteringen, mens to av ti i de øvrige politidistriktene har samme erfaring.

4.4 Når ressursprioritering truer kollega-back-up

Den operative politihverdagen er kompleks og mange former for belastninger og risikoer er så å si «bygget inn» i politirollen; for eks. bruk av fysisk makt, at man ikke vet hva som venter en på neste oppdrag, at avgjørelser som kan gi store konsekvenser må fattes med lite informasjon osv. (Wathne, Finstad & Drange 2008). Disse sidene ved polityrket henger sammen med organisering og ressurser, slik som bemanning, opplæring, tilgang til utstyr osv. Hvis politiansatte er trygge på å få oppbakking ved behov, og føler seg trygge på egen kompetanse og utstyr, er det også mer overkommelig å håndtere slike sider ved politiarbeidet. Politiet opplever det å være underbemannet som like risikofyllt som å dra på væpnet oppdrag (Wathne et al. 2008). Når operasjonssentralen skal styre politiressursene kan det handle om å ikke «klumpe ressursene» ett sted, men å spre dem strategisk ut slik at de kan nå over størst mulig områder og gjøre mest mulig nytte for seg. Imidlertid antyder våre intervjuer at denne strategien kan påvirke det faglige handlingsrommet som handler om å være hverandres back-up og trygghet i arbeidet. I sitatene under, som er fra et fokusgruppeintervju, ser vi at flåtestyringen påvirker betydningen av hva det er å være en god kollega, som tradisjonelt har vært å gi oppbakking ved behov. Operasjonssentralen velger her å sende en bil til en slåsskamp, men som det fremkommer i sitatet sprang den politiansatte «halsende etter med den andre bilen for å være med», på eget initiativ.

«Og det går jo litt på det kollegiale, ikke sant? I forhold til når en annen patrulje er på et annet oppdrag og de for eksempel er alene, da må jeg ærlig talt si at jeg tenker på kollegaene mine som er alene der, og som må dekke andre ting. Og da synes jeg det at vi skal være med å dekke og bistå for å gjøre byen trygg, da, det må jeg si.»

«Ja, vet du hva, det kjenner jeg meg igjen på, jeg tenkte på det da jeg jobbet her i helgen nå, og da var det snakk om en slåsskamp i [gate], og vi sender en bil, ikke sant? Og da driter jeg i hva de sier, det er ingen som får si at jeg ikke får kjøre. Så jeg setter meg i den andre bilen og kjører, og det er fire svære polakker som driver og basker med hverandre, sant? Og to mann som kom inn, en av dem student, sant? Så vi sprang jo halsende etter med den andre bilen for å være med, og det gjør vi på eget initiativ, da.»

Sitatene kan tolkes som uttrykk for flere av de endringene vi har vært inne på tidligere. På den ene siden kan de forstås som at operasjonssentralens prioritering av ressursene kan true politiansattes opplevelse av trygghet i tjenesten. På den annen side viser sitatene at politiansatte, tross sterkere innslag av flåtestyring, tar i bruk sitt faglige og individuelle skjønn – og at dette helt konkret kommer til uttrykk gjennom endrede handlingsmønstre. Som informanten sier «så jeg setter meg i den andre bilen og kjører». Sistnevnte illustrerer på denne måten at selv om opplevelsen av et innskrenket faglig skjønn er en utfordring, så vil patruljenes egne vurderinger også kunne utløse *umiddelbar handling* som ikke nødvendigvis er klarert. Slik sett kan man hevde at selv om tallenes tale er klar, så finnes det muligheter for skjønnsutøvelse i den daglige arbeidsutøvelsen som ikke alltid kommer frem gjennom mer overordnede surveyundersøkelser. Vi trekker frem dette som et eksempel på betydningen av kvalitative undersøkelser som denne.

4.5 Jo flere kokker – jo mindre blir patruljenes skjønnsmessige handlingsrom

Det er ikke kun operasjonssentralen som bidrar til sterkere styring av hvilke oppgaver politipatruljene skal løse, noe som kan bidra til opplevelsen av rot:

«For patruljen sin del er det flere å forholde seg til, og det blir ofte litt rot, for hvem er det vi egentlig skal forholde oss til. Vi forholder oss jo egentlig til sentralen, vår operative leder som styrer oss ute – men plutselig så kommer det jo en inn fra sidelinjen på FSI, som skal ha oss til å gjøre ulike arbeidsoppgaver, og gjerne uten at de også snakker med operasjonssentralen, så får vi liksom de to. Så plutselig kommer liksom krimvakten og blander seg, og da er det plutselig tre vi skal forholde oss til. I forhold til arbeidsoppgaver og sånt, og det er jo spesielt på åstedet eller på sårne etterforskningsoppdrag da. Og da blir det jo litt – hvem er det vi skal forholde til? Hvem er det som egentlig styrer dette oppdraget her? Og det er jo en utfordring etter reformen, da.»

«Ja, og så er det så mange som har forskjellige mandater. Iallfall for meg så fremstår det som ekstremt uklart hvem som har beslutningsmyndighet og ledelsen over etterforskningen på stedet. Fordi sånn som det blir presisert der, vi blir ringt opp av så sinnssykt mange. Det har hendt flere ganger at vi har vært på oppdrag kun meg og en til, og så er leder på oppdraget, han står bare på telefonen og må forholde seg til det, fordi det er så mange som skal inn i denne saken og ha noe å gjøre. Vi har på en måte, vi har- for meg, så fremstår det som at våre muligheter på stedet har blitt svekket kraftig fordi det er så mange som skal drive og involvere seg her. Altså, vi har- med PPS så har vi fått sjekklister, som går punktvis gjennom.»

Sett fra patruljenes perspektiv så blir de skjønnsmessige vurderingene foretatt på stedet noen ganger overprøvd, både gjennom de føringene som ligger i rutiner som skal gjennomføres og gjennom etterprøving og omgjøring av beslutninger som tas. Dette oppleves som en endring i forhold til tidligere og som en utydeliggjøring av ansvarsfordelingen. Som en av informantene sier:

«Før da ringte vi direkte til SJUR, og så spurte vi – ja, eller fremla saken; pågripes, eller ikke pågripes, men nå er det gjerne, nå skal det gjennom operasjonsleder, oppdragsleder, etterforskningsleder, jurist ... det er liksom så mange som skal ha noe å si her.»

Som vi ser i sitatene under, kan patruljene oppleve at ulike aktører (som vaktstjefen, Politioverbetjent/etterforskningsledere (PEL), Justister, ledere for andre områder) gjennom styring og anmodninger tapper patruljene for ressurser. I sitatene under fremkommer også hvordan daghaverollen, som egentlig tilhører etterforskerne, trekker ressurser fra patruljene som dras i alle retninger. Dette går ut over planlagte aktiviteter:

«Vi skal jobbe i samme retning sammen og vi har prioriteringer. Etterforskerne har noe som heter «daghavende». Det er den som skal ta støyten for hele etterforskningen så de får jobbet bra, så har de en buffer. Og det er kjempeflott, men de sliter med å finne folk til denne daghavenderollen. Så da går de til vaktstjefen som er enda en person vi må forholde oss til når vi skal ta folk i arresten. Vi har snakket om PEL'er og jurister, men vi må ringe og legge frem en utfordring for å få sak når vi skal legge folk i arresten. Men det som er greia med den daghavendebiten, er at de går på vaktstjefene som alltid er på jobb, for å være med å ta den daghavendejobben for etterforskningsseksjonen. Og nå er den kommet til oss også, så hvis vi har folk på dagtid, så skal vi være med og ivareta daghavendefunksjonen her på huset. De snur hver en liten sten for å opprettholde de funksjonene vi har. Og jeg sitter med et inntrykk av at den patruljeseksjonen jeg sitter på er den mest fleksible og den som blir dratt mest i.»

«Vi blir dratt i alle retninger!»

«Vi er alltid på jobb, ikke sant? Så vi har alltid mennesker, men av og til så strekker vi ikke til - vi klarer ikke fordi det er umulig å dele og splitte oss, men da sier jeg alltid ja, og det er alltid noen som har noe vi kan ordne. Senest i dag, så sitter de og venter på oss på [område]. De har nå et oppdrag som sitter på vent som vi skal ta etterpå. Vi blir dratt i alle retninger. Alle er innom, etterretningen er innom. Vi får masse sånn. For det er det som er greia med hele reformen, at vi skal drive kunnskapsbasert, men alle er liksom inne i vår seksjon, og det går på sett og vis, men det er ganske humpete til tider.»

«For prinsippet er fantastisk bra, men problemet er at alle trenger flere ressurser, og ender opp med å dra der det trenger folk. Vi er fantastisk mange i [by] og har planlagt at nå skal vi gjøre mye, nå skal vi iverksette masse aksjoner og virkelig planlegge, men nei. Vi må sende to stykk til [område] og to til [annet område] for der har de ikke biler. OK, men da har vi manko, da. Hvis etterforskning trenger folk, da tar vi den— de trekker folk hele tiden fra patruljen. Alle skal ha noe å si på patruljen, for patruljen er det som på bønn i bøtta, da, hva gjelder bruk og misbruk.»

Sterkere styring av hvilke oppgaver politipatruljene skal løse kan ikke kun bidra til opplevelsen av rot for patruljene, men også binde dem opp i tidkrevende etterarbeid som kan fremstå som «usynlig» for «de inne». Og det gjør at det blir færre patruljer ute:

«Jeg kjente det skikkelig på kroppen her for litt siden, da var vi ikke så mange folk på jobb – meg og innsatslederen – og så har OPS'en en beredskapsressurs, og det er meg og innsatslederen. Og de sendte oss på oppdrag etter oppdrag hele lørdagen, og det de ikke ser inne, er at jeg tar trafikkuhell, og så tar jeg det på avhør, og så kjører jeg til neste oppdrag, og så tar jeg nytt avhør, ikke sant? Og så sitter jeg med en helt enorm mengde skrivearbeid, men OPS'en tar ikke hensyn til mengde skrivearbeid og det betyr at ressursen er låst til skriving lang tid etterpå. Så at de før var vant med at man kjører på oppdrag på oppdrag, noen rapporter i histen og pisten, så er det mye mer etterarbeid nå. Og du sitter og trykker mye mer, skriver mye mer, lager avhør, og du har mye mer av dokumenter, for du ferdigstiller sakene mye mer nå enn før. Og det gjør og - hva skjer da? Jo, ressursene til OPS'en står på rapportskriving. Da er det ingen ressurser i beredskap. Så vi bruker mer tid på å skrive nå da, enn før.»

«Så er det jo færre og færre som blir operativt godkjent også, etterforskning er jo ikke operativt godkjent lengre – det var det jo før.»

«Det går jo på det med spesialiseringen, at de skal bli spesialister. De er jo ikke en ressur for oss når «det brenner på dass» - det var de jo før.»

Sitatene om endringer i førstelinjens gjennomføringskraft gjennom tapping av ressurser og fragmentering av arbeidsoppgaver, kan relateres til en mer generell arbeidslivstrend hvor stadig større arbeidsbyrder og ansvarsområder stjeler tid fra arbeidets kjerneområder. Når arbeidet fragmenteres, mister også arbeidstakerne følelsen av rytme, flyt og sammenheng i det dem gjør. Samtidig som de i mange tilfeller befinner seg i en umulig situasjon, der oppgavene ikke kan løses på en måte som gir mening (Prætorius 2007). Som vi ser i sitatet under bidrar forventninger fra både eksterne og interne aktører, samt ikke minst egen faglig samvittighet til at ansatte strekker seg langt:

«Og det er jo en videreføring av at man ikke bare tar det som gjelder patruljene. Vi har en forpliktelse overfor FSI også. For litt av hensikten med FSI er at de skal ta tak i saker, og eventuelt etterforske ferdig, eller videreføre sakene i løpet av de første tre døgnene. Der ligger det en pressak, ikke sant? En frist. Når du da jobber fredag kveld, eller dag, og har fri i helgen, og så jobber på mandag. Da er det litt krise at du faktisk blir ferdig med dine arbeidsoppgaver på den fredagen, for hvis ikke kommer FSI bare til å sende det til etterforskning. Og etterforskerne er så overbelastet. Og der snakker vi om det kollegiale, altså at en er presset der også. Jeg føler i hvert fall på det, at jeg har et press om å bli ferdig med saken så tidlig som overhodet mulig, fordi den saken må bli ferdig. Jeg ønsker at fornærmede skal få en avgjørelse, eller at saken blir håndtert på en ordentlig måte. Hvis jeg ikke skriver mine dokumenter nå, så blir kanskje ikke de innledende avhørene som FSI skal ta videre gjennomført før på mandag. Det er så sinnssykt mange forpliktelser og forventninger fra andre seksjoner på huset her.»

Sitatene over bekreftes gjennom andre undersøkelser – over 3 av 4 polititjenestepersoner og ledere i en politistudie fra 2018 opplevde i ulik grad å ikke ha nok ressurser til å gjøre arbeidsoppgavene på en god faglig måte (Wathne m.fl. 2018).

Vår studie viser også at manglende ressurser kan bidra til at patruljene opplever at ønsket om å gjøre en god jobb resulterer i at de blir sittende alene med den store arbeidsbyrden. For politiskjønn kan skaffe et ekstraarbeid:

Det er en som er godt kjent for oss. Og vi hadde funnet nark på den adressen om vi hadde lett litt mer. Men vi vet det at hvis vi driver og roter for mye her nå, så er vi støkk alene på overtid, og må gjøre absolutt alt arbeidet selv fordi vi sannsynligvis ikke kommer til å få pågripelse på ham, erfaringsvis. For det har skjedd så mange ganger, og vi vet hvilken jurist som er på, så hvis vi ringer ham nå, så får vi beskjed om at nei, det har vi ikke kapasitet til å håndtere, så dere må gjøre alt arbeidet ferdig i dag.

Som det antydes i sitatet, kan prioriteringer være personavhengige og bidra til at politiansatte velger sine politihandlinger på bakgrunn av hvilke jurister som er på jobb og deres antagelse av respons på patruljeinitiativ.

4.6 Skjønn og kvalitet i arbeidet

Tidligere forskning har vist at opp mot syv av ti politiansatte opplevde å ha en dårlig følelse ved arbeidsdagens slutt, fordi de ikke fikk tid, eller hadde ressurser til å gjøre en så god jobb de ønsket (Wathne mfl. 2018). I våre intervjuer ser vi noe lignende når flere ansatte ga uttrykk for at de gjerne skulle hatt mer tid til å gjøre en kvalitativt bedre jobb:

«Ja, og så blir du veldig begrenset med hva du føler du kan gjøre, og hva du kan gjøre. Fordi du har ikke ressurser å spille på. Altså, jeg har vært på familievoldssaker der jeg har hatt lyst til å bruke fem timer på stedet, for det er så mye å ta hånd om, og det selvmordet, dere var på, ikke sant? Du ønsker å bruke

tid med familien liksom, og å prate med dem og ta vare på dem, men du har ikke anledning til det, fordi du er den eneste bilen som er på.»

I sitatene under fremkommer hvordan enkelte patruljer kan oppleve at Felles Straffesaksinntak (FSI), som skal sørge for riktig prioritering og kvalitetssikring av straffesaker i startfasen, i praksis overprøver politiskjønnet:

«FSI kommer og overkjører alle former for skjønn i en del anledninger i oppdrag. De kommer inn og leser PH-loggen og ringer til sentralen og sier at «nå må patruljen gjøre det, og det, og det» uten å snakke med patruljen.»

«FSI har ofte en helt annen situasjonsforståelse enn det vi har, det er ofte det som skaper den konflikten som NN prater om. At de sitter og (ser på) PH-loggen, og i PH-loggen kan ting høres veldig dramatisk ut, men så er jo vi på stedet og snakker med personene – og det er kanskje overhodet ikke så dramatisk som det hørtes ut som i utgangspunktet da. Men de hører ikke med oss først, de bare leser PH-loggen og – «det her må vi gjøre», «det her må vi utføre» - Så prøver vi å argumentere «det er ikke nødvendig, for vi gjør sånn, og sånn, og sånn» og da blir ikke vi hørt fordi beslutningen er allerede tatt på en måte.»

«Jeg og makkeren min var for eksempel på voldtekts-hendelse der hun ikke ønsket å anmelde, men vi mente at ... hun var villig til å dra til overgrepsmottaket for å ta de prøvene som kreves. Og de kan jo også innhentes i ettertid av politiet. Det her er jo en alvorlig sak så da er det naturlig at FSI har styringen på det, så da vi meldte inn det så sa de bare «Ja, men da drar dere bare, da trenger dere ikke å overlevere henne til overgrepsmottaket i det hele tatt, det er bare å dra hvis hun ikke ønsker å anmelde». Men vi mente at vi må jo ta ... når hun er villig til å dra til overgrepsmottaket så ... da får vi hvert fall sikret pinneavtrykk, DNA og epitel. Så hvis hun ombestemmer seg om en uke så har vi hvert fall prøvene liggende på sykehuset slik at vi kan innhente dem i ettertid.» Da mener jeg at vi i patruljen har rett og de har feil. Det endte jo med at vi bare kjørte på med vårt. Men det ... Ja, men da må du sitte og argumentere ... Og hvis du ikke har en viss tyngde og kan motargumentere ... Er du nyutdannet så gidder du ikke en gang å ta kampen, fordi du er usikker. Men magesfølelsen din sier kanskje det ene, og så får du høre «nei, men det er sånn vi gjør det». Det blir jo litt feil da, når det kommer an på hvem som får oppdraget.»

I den siste delen av sitatet ser vi konturene av at patruljenes kan trenge en viss pondus for å trenge gjennom de nye styringslinjene etter reformen. Omgjøring av beslutninger tatt ved politiarbeid på stedet blir altså knyttet til en mer spesialisert oppgavefordeling og et økende antall instanser som ønsker å ha et ord med i bildet, samt at arbeidet er blitt mer faktaorientert enn skjønnsorientert:

«Nei, det blir jo – nå får dere supplere meg litt, da – men det blir jo litt sånn- nå er vi jo hos[uklart] nå, så er vi veldig sånn faktabaserte. Før så kunne du jo lese litt mer mellom linjene, når det kommer en person ekstra inn og snakker med en jurist, så vet juristen hvem denne personen er. For han som kommer, da, han er en dreven mann og har jobbet lenge med saken og har veldig mye personkunnskap, og så var det ganske greit å få ordnet den ransakningen. Nå må du legge det frem sånn formelt, da. Oppfylle alle vilkårene som har blitt strengere.»

«Du må gå gjennom flere ledd.»

«Mange ledd. Det er litt 'tunggrodd', da.»

Flere av dem som jobber i patruljene gir også uttrykk for at forventningen om at omgjøring av beslutninger kan finne sted i neste omgang, kan føre til at man blir litt «handlingslammet» særlig fordi at det også kan være noe uklarhet om hvem som skal ha det siste ordet. Som en av dem sier: «Alle har på en måte noe de skulle sagt her, og til tider motsier de hverandre også».

«Men det som er nå, nå er det sånn at FSI og politietterforskningslederen vil også ta del i det politioperative. Og det blir en liten klinsj der. ... det er flere situasjoner der PEL og jurister har ringt opp i ettertid og bedt oss anmelde en sak som vi på stedet ikke er enige i bør anmeldes.»

Selv om FSI av enkelte har blitt kalt for «Henleggelseskontoret», kom det frem at det ikke nødvendigvis var slik at FSI ønsket at patruljene skulle gjøre mindre, noen ganger var det motsatt:

«Mye på dødsfall, så vil de gjerne nesten uansett at vi skal skrive – så har de en haug av gjøremål som det kanskje er litt unaturlig for patruljene å ta hvis det er masse pårørende som har sett far dø en naturlig død, så skal vi avhøre alle på stedet omtrent, mens de står og hulker og trøster hverandre. Så dødsfall som ikke er en politisak da. Det var en hertestans hvor vi ble sendt fordi de var litt lengre unna enn muligens politiet var – så de ville ha en hertestarter der raskt frem. Så dør karen da, og da var ambulansen og politiet der, så må vi opprette sak og analysere. Men politiet skulle jo aldri vært der en gang, men siden vi tilfeldigvis kom fordi vi var nærme så må vi skrive side opp og side ned da. Vil sikre ryggen sin sikkert da.»

«Eller så kan det jo også være at de ikke er så erfarne i rollen sin som etterforskningsleder oppe på FSI, for det er mange som jobber der som ikke nødvendigvis har så mye erfaring.»

Og selv om FSI kan overprøve skjønn, er det også politiansatte som er fornøyd med dette organisatoriske grepet:

«FSI – fantastisk. Det er veldig bra med FSI. Og politiarbeidet på stedet er kjempebra. Alt er egentlig bra, litt sånn vanskelig med organiseringen med OS og PEL er og jurister og litt sånn. Ting må gå seg litt til, da, kanskje, men det er vanskelig og krevende for alle, tenker jeg. Men du kan ikke ta ned folkene. Du skal ha en reform som virker, men nå driver vi bare og skuler på hverandre. Vi er under press nå, alle.»

4.7 Forebyggende arbeid, standardisering og spesialisering

Politiets arbeid med forebygging av kriminalitet og en mer generell ivaretagelse av samfunnsinteressene må ses i sammenheng med det samfunnsmandatet politiet er satt til å utøve, og den måten den politiinstitusjonen og den enkelte politikvinne eller –mann tolker dette mandatet til enhver tid. Politiet har en egen strategiplan for hvordan Politidirektoratet, sammen med andre, skal gjennomføre kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi på alle virksomhetsområder (Politidirektoratet, 2018). Også Politiets Fellesforbund (PF) legger stor vekt på at forebyggingsbegrepet må defineres bredt og at det må dekke både problemutvikling og omfang av pågående problemer samtidig som man skal jobbe for å forhindre at et problem utvikler seg. PF vektlegger også at «forebygging må gjennomsyre alle sider ved politiets virksomhet»⁷

Flere av våre informanter har gjennom årets studie beskrevet det de oppfatter som en endring i mandatet i kjølvannet av politireformen, og knytter dette til nye former for ansvarsdeling og et behov for å sette grenser for et storsamfunn som i møte med nye og kanskje større utfordringer i for stor utstrekning setter sin lit til politiet som problemløser.

«Der tenker jeg at vi må tenke litt nytt i dagens samfunn – vi må tenke at «det er ikke bare politiet som skal fikse opp i et problem, som skal rydde opp i kommunen på alt som er vondt og ekkelt». Det er de som bor der – det er selve kommunen.

⁷ Nettside: <https://pf.no/temaomrader/forebygging> (besøkt juni 2020)

Man må ansvarliggjøre foreldre, først og fremst. Og frivillige – natteravner er en kjemperessurs. De kan være våre øyne og ører der ute, som gjør at vi kanskje ikke trenger å være så tett på. For det kan vi jo ikke være med så få ressurser. Men, det kan jo de. De bor jo der. Kjenner lokalmiljøet sitt. Få direkte linjer inn til sånne organisasjoner er kjempeviktig. Fritidsklubber er et annet område. McDonalds i sentrum – tett dialog med de på senteret kan være veldig viktig. Slik kan vi få nødvendig informasjon til å gjøre den jobben som trengs. Man må rett og slett knytte kontakter. Ansvarliggjøre folk. Få dem til å innse at «du har et ansvar der du bor» - ikke bare lukke øya og skyve det videre.»

Forebyggende arbeid handler derved om å aktivisere og bruke lokale ressurser. Politikontakten er gjennom nærpolitireformen fremhevet som viktig i det forebyggende arbeidet og som den funksjonen som «skal ivareta samarbeidet i lokalmiljøet» (Paulsen & Simensen, 2019:172). Samtidig er denne funksjonen beskrevet som en strukturell utfordring ved reformen fordi «det som det formelle hjelpeapparatet oppfatter som utfordringer, kommer da kanskje på politiets agenda, mens vanlige folks bekymringer og utfordringer ikke har samme mulighet til å vinne frem» (ibid.). Politikontakten ble av våre informanter beskrevet både som en funksjon og en stillingsbenevnelse knyttet til person, og det ble trukket frem flere utfordringer ved nærpolitiarbeidet og det å få til ansvarsdeling med andre kommunale aktører. I ett av politidistriktene vi besøkte forklarte informantene dette slik:

«Alle skyver. Alle skyver i alle ledd. Det er ikke noen tvil om det. Vi merker det veldig godt at når det er et problem, og ingen vil ta tak i det – så er det politiet som er siste instans. De ringer til oss. Her om dagen så var det en mor eller en lærer som hadde en tiåring som er helt utagerende – elev på skolen. De vil ha hjelp av politiet. Det er jo ikke vårt bord i det hele tatt. Det er jo fem år til han blir strafferettslig beregnelig. Det er jo barnevernet eller andre instanser.»

«Ofte kan vi oppleve at samarbeidspartnerne er litt bakpå, vet ikke helt hvilket handlingsrom de har. Men vi kan kanskje være litt mer på for å få ting gjennomført rett og slett – få ballen til å rulle.»

Flere er også inne på at enkelte sider av politiarbeidet ikke har samme prioritet som det tidligere har hatt, og at dette indirekte får betydning for arbeid som de selv ser på som forebyggende arbeid. Dette kan relateres til at politiets kjerneoppgaver er spisset til å dreie seg om oppgaver som kun politiet kan utføre. Muligens fører spissingen til en større bevisstgjøring om hvem som har ansvaret for ulike oppgaver, og en opplevelse av å bli «misbrukt» hvis man gjør for mange oppgaver utenfor eget spissede ansvarsområde.

«Vi er jo færre. Vi rekker jo ikke å være ved utestedene som vi kunne være ved før.»

«Det er et godt eksempel da, nå i jula så er det jo – du har jo utelivsdagen – natt til første. Da er det jo kaos på mange utesteder i hele Norge. Og det er smart at politiet er tett på utestedene fordi vi vet at det kommer til å smelle så da kan vi stoppe det. Samtidig, hvis vi er tett på så blir vi misbrukt som en ekstra dørvakt. Det vet dørvaktene. Det blir et dilemma da. Det er mange som vil ha oss til stedene, ikke bare utestedene, men også skoler og ikke sant ... Fordi vi er en rullende ressurs som kan brukes på veldig mange områder. Politiet er handlekraftig, er det ikke uløselig så finner vi en løsning. Der må vi bli flinkere til å ansvarliggjøre de som skal ansvarliggjøres. Slik at vi ikke blir misbrukt, da. Slik at vi kan jobbe på riktig måte, som politi og ikke bli brukt som sosialarbeidere for eksempel.»

«Men det ligger jo litt i at vi ønsker å hjelpe mennesker, det kan være vanskelig å si nei. Men, nå har vi kanskje fått en kultur rundt at vi kan ikke si ja til alt. Vi må sette ned foten i enkelte tilfeller da.»

Disse funnene kan ses i relasjon til endringer i prinsipper for styring i offentlig sektor og konsekvenser for ledelse. Politiet har fått nye og utvidede oppgaver, samtidig med spissede

oppgaver og sterkere styring. Sterkere press på effektivitet, økonomiske parameter og samarbeid med andre institusjonelle aktører for å utvikle gode løsninger, kan trekke ressurser bort fra publikumskontakten. Mer overordnet kan dette kobles til «ny offentlig samstyring» (NPG) som vokste frem på 1990-tallet. Dette styringsregimet kombinerer den mer hierarkiske styringsformen med New Public Management logikken, hvor den enkelte virksomhets mulighet til å utforme og iverksette tiltak alene blitt redusert som en følge av økende fragmentering og kompleksitet (Holmen, 2016). Et sentralt poeng er at interorganisatorisk samarbeid med andre offentlige virksomheter, private bedrifter eller frivillige organisasjoner blir nødvendig for å løse oppgavene. Et felt som gjennom våre intervjuer ser ut til å være preget av denne samordningstenkningen er forebyggingsområdet. Muligheten til å jobbe forebyggende utfra skjønnsmessige vurderinger preges også av intern organisering i politiet, bemanningssituasjonen og tidsressurser.

«Når jeg leser i media at vi skal ha to per tusen, sant, det er jo i politiet – men det hjelper jo ikke. Så sier de jo at neste år skal vi slutte for da er vi to per tusen ... men vi er jo ikke to per tusen ute. Det er jo det som er viktig for befolkningen. At det er nok folk ute når de kan trenge hjelp.»

«Vi har jo blitt flere, men bare ikke ute på en måte. Det er opprettet flere spesialfunksjoner, der har det gått mye, så er det opprettet flere nyopprettede stillinger, der har det gått flere politifolk.»

«Flere ledere.»

«Ja, absolutt, flere ledere. Flere ledernivåer. Det har jo blitt flere politifolk, men bare ikke folk som jobber ute. Vi har blitt færre.»

Det har tidligere vært fremhevet at en konsekvens av politireformen er en endring av meningsinnholdet i politiets fokus på «nærhet, tilgjengelighet og tilstedeværelse» (Gundhus et al., 2019). Ansvarsdelingen med andre aktører som vi var inne på over, kan sies å være del av en nordisk trend som innebærer et skifte fra tilfeldig samhandling med publikum til et mer målrettet samarbeid mellom politi og profesjonelle aktører (Holmberg 2005). Mer samarbeid med eksterne aktører, spesialiserte oppgaver og et endret kriminalitetsbilde kan gjøre det utfordrende for den enkelte politiansatte å få utført arbeidet på den måten og med den kvaliteten man kunne ønske.

«Så er jo på en måte kriminalitetsbildet annerledes. Ting er i utvikling. Vi blir flere folk – det er på en måte mye mer av det også da, som gjør at man blir spist opp.»

«Og nå har vi jo sett – [politidistriktet] er jo på en måte et sted hvor det er vekst i befolkning. Og det er kjempe mye folk her, og det resulterer jo i ulike problemstillinger ... og da ser vi jo det på etterforskningen også. Sånn som lederen vår sier da «for noen år siden hadde vi kanskje 3 ran, mens nå i 2019 har vi hatt 18 ran». Det resulterer jo i fryktelig mye etterforskning, og nå har vi jo fått, ja, hvert fall de mest alvorlige etterforskningssakene som vi ser er litt kritiske med tanke på etterforskningsbitten og å gjøre ting raskt, det har vi jo fått skjøvet opp til etterforskningen da, og de har litt større kapasitet. Vi blir jo sittende med telefoner fra skoler og så videre, og så videre. Får ikke tatt et dypdykk i det og gjøre det man egentlig må gjøre for å få gjennomført slike saker. Så da har man jo virkelig sett at det er en stor utfordring med dette med at vi sitter med så mange hatter da.»

Flere av informantene fremhever i intervjuene at det forebyggende arbeidet får lavere prioritet som en konsekvens av at mer arbeidstid brukes til å gjøre andre oppgaver. Selv ansatte som jobber i forebyggende seksjon kan oppleve at andelen arbeidstid som reelt sett går med til forebygging er redusert, samt at definisjonen av hva som er forebyggende arbeid er endret – med større fokus på det reaktive enn det proaktive arbeidet. Vi har samlet et knippe sitater under som illustrer disse poengene.

«Ja, nå som vi jobber turnus så går jo helgen til at vi kanskje ikke etterforsker så mye, men likevel føler du jo på det at du har masse heng. Søndagene som vanligvis er ganske rolige går jo på at kanskje du kan få gjort litt småtterier likevel da.»

Men, minst femti prosent vil jeg tenke at går til etterforskning. Man sitter og tar avhør, du må forberede deg, disposisjoner – ta noen telefoner, snakke med barnevernet og skoler først, for å innhente litt før du har et avhør da.»

«Men så er det mange ledere som mener at du forebygger gjennom straffesak. Du kan jo definere alt som forebygging, men en straffesak er jo per definisjon reaktivt – det er jo noe som har skjedd. Den beste forebyggingen er jo proaktiv – du ligger i forkant av kriminaliteten, det er jo det som er idealet. Det er dit vi skal komme, og da kan vi ikke drive og jobbe med straffesaker hele tiden, da kommer vi aldri til å ligge i forkant.»

«Ja, og nå skal jo alle avdelinger forebygge. Ikke bare forebyggende avsnitt. Det er der mye av utfordringen ligger for politiet. Forebyggende avsnitt forebygger godt, det sier seg selv. De er forebyggere, de har riktig tankegang. Men det å få den tankegangen inn i alle de andre; operasjonssentralen, FSI, etterforskning, sedelighet, øko – få den tankegangen inn der sånn at ikke alle bare skyfler sine straffesaker videre, men stopper opp og tenker «hvordan kan vi gjøre dette annerledes» for å hindre at straffesakene kommer inn så fort. Hvordan kan vi bruke overskuddsinformasjonen fra et avhør på best mulig måte, slik at vi får han pedofile til å bli mindre pedofil ... for å si det sånn.»

«Men da handler det jo igjen om et ressursproblem da, for hvis man skal tenke forebyggende hele veien og ha mye oppfølginger og kunne gjøre ting fra A til Å. Det har man ofte ikke kapasitet til, da.»

«Og det så jeg jo jeg som forebygger som et kjempeproblem. Det som skjedde var at mange av de sakene hvor vi ville forebygge selv om saken ble henlagt, vi fikk ikke den muligheten. Det er mange muligheter som forsvinner i det en sak blir henlagt, for eksempel – veldig mange av sakene våre som er under atten – hvis det er snakk om narkotika for eksempel så ønsker vi å sette på ruskontakt, som en behandling. Hvis du henlegger saken da er det – på en måte frivillig da, om en person vil bli med eller ikke. Hvis du velger å si at saken ikke er henlagt, men vi kaller det en påtaleunntatelse med vilkår om ruskontrakt da blir det noe helt annet!»

I en norsk studie fant man at en av fire ledere var helt enige i at forebygging i mindre grad blir prioritert etter at reformen ble igangsatt, mens to av ti var litt enige (Wathne 2018). Det er med andre ord mange av politiets ledere som mener at forebygging ikke prioriteres. Vår kvalitative politistudie i Medbestemmelsesbarometeret utdyper disse resultatene. Det legges stor vekt på at det forebyggende arbeidet har endret karakter, både gjennom nye funksjoner som «politikontakt», gjennom nye perspektiver på hva som er å betrakte som forebyggende arbeid, at flere tar til orde for at nesten alt politiarbeid i dag blir forsøkt definert som forebyggende arbeid, men også at økningen i oppgaver for patruljene kan komme i veien for det forebyggende arbeidet.

«Ulykker i bøtter og last, du har ungdommer som ruser seg på ungdomsskolen. Det er så mange plasser du skulle vært. Men når du – jeg føler – jeg klarer ikke å få gjort de tingene jeg har lyst til å gjøre fordi jeg er kneblet litt, altså, jeg føler meg litt kneblet. Ikke alltid. Men av og til, til dels, er jeg det. Og da blir jeg styrt der, og får ikke gjort det arbeidet med den friheten jeg kunne tenkt meg å ha hatt.»

«I2: Går det på det forebyggende arbeidet, er det det som liksom blir mest skadelidende?»

«Ja, men du nå snakker vi om det som går under patruljeseksjonen, ikke sant? Så det er viktig. Vi jobber på en seksjon som heter forebyggende patrulje, så vi gjør – vi har egne folk som jobber på rent forebyggende spor også, på dagtid, med å oppsøke skoler og sånn, og så gjør vi mye av det praktiske arbeidet. Vi har oppfølging av ruskontrakter, vi oppsøker ungdomsklubber, for de som jobber på dagtid er ikke alltid på jobb når de ungdomsklubbene er åpne i helgene og på nettene. Det er det vi som rydder opp i dette, da. Samtidig, så driver vi og med beredskap.»

«Og det er det som jeg også mener, at prinsippene rundt denne reformen er veldig gode, men det krever – altså, patruljer og forbundsseksjonen hadde fungert helt ypperlig hadde vi kunnet holde på utelukkende med det vi skal holde på med. Men vi må gjøre så mye annet fordi det er andre som ikke har kapasitet til å gjøre sine oppgaver, så blir vi liksom poteten, da. FSI fungerer helt ypperlig når de har kapasitet til å håndtere sine saker. Da vi startet opp med dette var de overbemannet, og vi var overbemannet etter ressursdisponeringen som var da jeg startet her, så kom FSI ut på åstedene og startet med etterforskningen sin der. det skjedde flere ganger, det.»

Tidspress og oppgaveprioritering – hendelsesstyring – ser ut til å innskrenke rommet for skjønnsmessig oppfølging av oppgaver ute. Dette gir igjen konsekvenser for faglig skjønn og faglig integritet i arbeidet. Det at det alltid er nye oppdrag som venter får konsekvenser for oppfølging og derved også for mulighetene til å jobbe med konkret forebygging. Selv om den enkelte politimann eller –kvinne legger vekt på betydningen av proaktivt arbeid, er fokus på umiddelbar oppdrags håndtering og straffesaker en utfordring i det daglige:

«Jeg syntes en kjempepositiv ting er at endelig har politiet skjønnet at man må jobbe proaktivt, at det er riktig vei å gå. Vi kan ikke bare skyfle unna oppdrag og straffesaker, da kommer vi ikke videre. Vi må tenke nytt, innovativt. Stoppe at han gjengangeren som er yrkeskriminell gjør de samme bruddene. Du har folk som ringer inn hver uke til operasjonssentralen – hvordan kan man jobbe smartere da sånn at folk får hjelp. For det er jo syke folk. Da må man spille på eksterne aktører. Kommunene sitter på millioner av midler, der må man ansvarliggjøre kommune i større grad – det er min jobb.»

«I1: Kan du ta et eksempel – mener du psykiatri, mer?»

«Psykiatri ja, for eksempel. Vi har jo kjenninger i alle kommuner, noen av de har vi oppdrag på ukentlig. Så er det jo perioder da, når de sitter i fengsel eller lukket inne på psykiatrien, men når de er ute så er det et helvete for mennesket, operasjonssentraler, naboer – for hele kommunen. Men det skjer jo veldig sjelden noe nytt. Der er vi i gang nå med enkelte kommuner hvor vi sitter i stormøter – representanter fra politiet, fra psykiatri, representant fra ledelsen i kommunen osv. ressurspersoner som snekres sammen planer for «hva skal vi gjøre neste gang denne personen, eller lignende personer bryter loven og sånne ting». Mye av det handler jo om å få det til å bli effektivt, få dem til å bli lukket inne – få hjelp.»

4.8 Kunnskapsbasert politiarbeid og erfaringslæring

Satsningen på KUBA – kunnskapsbasert politiarbeid – skulle styrke både ledelse og styring i politiet og understøtte bruken av nye metoder og teknologi, på en mer effektiv måte. KUBA markerer i norsk sammenheng en overgang fra problemorientert politiarbeid (POP), som var den dominerende metoden for kunnskapsbasert politiarbeid fra 2002, til et mer etterretningsstyrt politiarbeid fra 2014 (Paulsen & Simensen 2019). Gundhus (I: Paulsen & Simensen 2019) viser at denne overgangen til dels har blitt møtt med motstand fordi det ikke alltid er stor nok tiltro til kunnskapsbaserte prosesser i politiet. I NOU 2009:12 er KUBA definert som *systematisk og «metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med det formålet å kunne treffe strategiske og operative beslutninger om forebyggende og bekjempende tiltak»* (s.185). Gjennom denne definisjonen kan man også spørre om ikke kunnskapsbasert operativt arbeid må baseres på forutgående kollektive læringsprosesser? Wathnes studie (2012) av politiet som lærende organisasjon, avdekket tidlig svakheter knyttet til politiets evne til å gjennomføre kollektive læringsprosesser og å identifisere potensielt problematiske mønstre i arbeidet. Vår pågående undersøkelse tyder på at dette fremdeles kan være en utfordring. Vi kommer tilbake til dette.

En innsatsleder som ble intervjuet av Politiets Fellesforbunds nettpublikasjon definerer seg selv som forsiktig optimist når det gjelder hvor langt implementeringen av denne delen av reformen har kommet:

«Jeg synes det er veldig bra at vi nå implementerer kunnskapsbasert polititjeneste (KUBA) der vi jobber kunnskapsbasert og at ledere nå beslutter hva vi prioriterer. Det var litt for mye «personlig initiativ» som tidligere bestemte hva de forskjellige enhetene jobber med og mot. Men jeg er forsiktig optimist, og tror ikke dette vil gi den helt store gevinsten ennå. KUBA fordrer jo at tiltakene som blir besluttet blir gjort ved ledig tid, politipatruljene ute må fortsatt prioritere viktige oppdrag før KUBA. Dette blir ingen revolusjon i måten å jobbe på, vi har jo alltid jobbet mot de problemene som har vært der, men nå blir det satt noe mer i system.»⁸

I vår intervjuundersøkelse blir KUBA beskrevet som «egentlig et fellesprosjekt for alle ansatte», samtidig som det gis uttrykk for at den enkelte ikke opplever dette som en del av sin egen arbeidshverdag. Dette kan henge sammen med ulike forståelser av hva som faller innenfor KUBA, hva kunnskapsbasert tilnærming i politiarbeid skal defineres som. Våre oppfølgingsspørsmål viser for eksempel at det er iverksatt flere nye samhandlingsmøter i politidistriktene, som er ment å skulle bidra til intern erfaringsutveksling mellom ulike funksjoner og/eller avdelinger. Både «tilbakemeldingsmøter mellom patrulje, jurist og etterforsker» og «månedlige møter med alle avdelinger» nevnes som eksempler på møteplasser som er opprettet. Det konkrete innholdet i dem er likevel ikke rigget for læring, dersom man tar utgangspunkt i Irgens' (2011:88) påpekning om at læring kun er organisatorisk når den blir retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes senere handlinger.

«I2: De møtene du snakket om – blir det faktisk tatt opp konkrete hendelser og blir disse diskutert?»

«Nei, altså, det eneste er trafikkulykken som taktisk tok opp. Det er vel det eneste som har blitt tatt opp.»

«Ja, men du har jo fortsatt sånne tilbakemeldingsmøter?»

«Ja, men det går jo kun på etterforskningen som patruljen gjør på stedet. Vi blir kalt inn til tilbakemeldingsmøte der vi går gjennom avhørene som vi har tatt, eller får tilbakemelding på hvordan vi gir formalia – hvordan vi stiller spørsmål, og den biten der. Det er jo også veldig lokalt, da. Det blir ofte bare meg og makker, eller avsnittet mitt som møtes på disse møtene. Så det blir jo ikke veldig – kunnskapsdeling for distriktet.»

Slike møtepunkter kan sies å være en forutsetning for å arbeide på en måte som understøtter organisatorisk læring (Enehaug, 2018), og kan derved ha en vesentlig funksjon i det kunnskapsbaserte politiarbeidet. Likevel pekes det, som vist i sitatet over, på utfordringer knyttet til denne type møteplasser. Det legges vekt på at innretningen av møtene ikke alltid er hensiktsmessig, at man i for liten grad diskuterer konkrete problemstillinger og løsninger, eller at møtene avholdes så sjeldent at de kan oppleves å være for lite «tett på». Andre forhold som trekkes frem er knyttet til den generelle ressursituasjonen – hendelsesstyring og dokumentasjonskrav gjør det vanskeligere å sette av tilstrekkelig tid til refleksjon og utvikling av god praksis. Sitatet under illustrerer hvordan begge disse to faktorene potensielt fungerer som et hinder for erfaringsdeling og forbedringer av politiarbeid.

Jeg tenker at det viktigste som må på plass, det er bemanning. Uten at det er nok folk vil vi aldri kunne jobbe på den smarte, tiltenkte måten. Det er mye smarte hoder i politiet, og mye gode tanker og idéer, men hvis vi aldri får gjennomført idet i praksis fordi vi blir kjørende rundt fra oppdrag til oppdrag – og mellom oppdragene

⁸ <https://pf.no/aktuelt/politireformen/innsatslederen-onsker-muligheten-til-a-yte-en-enda-bedre-innsats>

er det rapporter. Så er du for sliten da til å kunne jobbe annerledes. Da kommer vi ikke videre i politiet.

4.9 Politidistrikter som siloer – et hinder for erfaringsdeling og læring?

På mer direkte spørsmål knyttet til hvorvidt kunnskapsdeling og erfaringslæring inngår i det systematiske arbeidet i politidistriktet, får vi frem hvordan gode intensjoner ikke umiddelbart lar seg overføre i praktisk handling. De tre sitatene under illustrerer også en viss silo-tankegang – vi ser hvordan mangelfull erfaringsoverføring og læring *på tvers av politidistrikter* kan føre med seg både ulike løsninger på samme type oppgaver, og etablering av lokale rutiner i den samme oppgaveløsningen. Sitatene indikerer også at enkelte distrikter har kommet lenger i arbeidet med å innrette politiarbeidet på en kunnskapsbasert måte enn andre distrikter.

«Nei, det er jo egentlig veldig lite av det [les: systematisk arbeid for kunnskapsdeling og erfaringslæring]. På nyåret nå så har vi jo videoparole hver morgen der hele distriktet møtes, og ønsket fra politimesteren er jo at folk skal begynne å ta opp hendelser – ting som har skjedd og sånt. At vi skal lære av hverandre da.»

«Ja, for det er vi dårlige på i politiet, egentlig. Vi liker å bare være i vår bås og pusle, heller enn å ta en telefon til annet politidistrikt og høre: «hvordan er det dere har gjort det?». Se om vi kan bruke noe av det hos oss. Man skal bruke sitt eget ofte. Jeg tror for så vidt at vi har blitt bedre til å innhente informasjon fra andre, da. Men det er jo det samme med omorganiseringen også da, man kjørte jo bare på i sitt eget distrikt og fant på rutiner der uten å høre med andre ting, da. Jeg jobbet jo ett år på operasjonssentralen og var med på omorganisering i annen by før jeg kom hit. Og da hadde jo den andre byen holdt på et år og på en måte fått satt litt. Og at man da ikke tok en telefon til den andre byen og hørte; «hvordan har det gått hos dere? Hva har dere gjort for endring av rutiner?» Osv. Man lærer ikke alltid av hverandre, da. Og det tror jeg man kunne fått litt igjen for.»*

«Ja, det som er ganske stor forskjell på annet politidistrikt og her da er at der hadde vi månedlig storparole der de ulike avdelingene møttes og da skulle liksom hver avdeling ha foredrag og fortelle hva de jobbet med, fokusmøter og sånne ting. De skulle liksom skryte litt av seg selv, da. Men det var veldig ok for da fikk man innblikk i hva de gjorde og hva de jobbet med. Fikk sett ansiktet til de personene. Det savner jeg litt her, at vi ikke har sånn storparole. Kanskje ikke så ofte, men en gang i halvåret eller noe sånt noe.»

Det pekes også på at politiets hierarkiske organisering bidrar til å hindre informasjonsflyt og oppfølging av saker som meldes oppover i systemet. For eksempel vises det til at man sjelden får tilbakemelding på saker som meldes inn til nærmeste leder:

«(...) politiet er jo en hierarkisk organisasjon, sant. Vi tar jo opp det med vår nærmeste leder, som i håper tar det opp i neste ledd, og neste ledd, og neste ledd.. Hva som gjøres i de forskjellige leddene det aner jo ikke vi, for å si det sånn. Der har vi mye å gå på – den informasjonen som kommer ned igjen. «Hva ble gjort med det vi spurte om?» det kommer veldig sjelden tilbake da til de på gulvet.»

«Ja, fordi vi opplever jo, altså, det er jo mye ledermøter osv. Men vi ser jo aldri noe referat eller resultater eller hva som ble snakket om der da.»

Selv om man generelt kan hevde at god nok, eller tilstrekkelig, informasjon er en forutsetning både for erfaringsdeling og organisatorisk læring, er det likevel ikke slik at det foregår læring dersom alle bare har tilfredsstillende tilgang på informasjon. Informasjon må både kunne brukes, omdannes til kunnskap, deles og videreføres dersom den skal ha vesentlig betydning for omstillings- og forbedringsarbeid (Enehaug 2018). I tråd med den samme logikken kan man også hevde at *kunnskapsbasert politiarbeid* må handle om noe annet enn tilgang på informasjon – at

det å dele erfaringer og utvikle nye kunnskapsbaser er et vesentlig element i å arbeide mer kunnskapsbasert. Gjennom våre intervjuer med patruljene, deres tillitsvalgte og ledere ser vi at mange har mye individualisert kunnskap – og kanskje også individualiserte løsninger, men at det ikke alltid utvikles en felles forståelse for hvilke grep som kan gjøres for å forbedre praksis.

Dette peker på noen måter tilbake på et behov for standardisering av deler av oppgaveløsningen. Standardiseringsbehovet er også inkludert i det pågående reformarbeidet. Standardisering er i denne sammenhengen å betrakte som en måte å ensrette oppgaveløsningen på når utfordringene eller problemene er observert, håndtert og reflektert over tidligere, ideelt sett i brede medvirknings- og læringsorienterte prosesser. Selv om mye av politiarbeidet vanskelig kan standardiseres fordi det er kontekstavhengig og krever utstrakt bruk av faglig og situert skjønnsutøvelse, er det likevel deler av politimetodene som likevel bør være evidensbaserte og standardiserte. En hendelse fra 2006 illustrerer på en tragisk måte viktigheten av kunnskapsorienterte, evidensbaserte og standardiserte politimetoder:

«Da Eugene Ejike Obiora skulle klage på et avslag om sosialhjelp, ble han oppfattet som truende av personalet. En ansatt ba politiet om hjelp til å håndtere ham. Polititjenestemennene som kom til sosialkontoret, ba Obiora forlate lokalet, noe han nektet. Han ble da fjernet med makt. Etter et «basketak» med fire politimenn ble han lagt ned på bakken og iført håndjern. Bruk av et farlig nakkegrep og plassering i mageleie står sentralt i beskrivelsen av faremomentene i aksjonen. Obiora fikk under pågripelsen pustevansker, mistet bevisstheten og ble – fortsatt med håndjern på – lagt inn i politibilen og kjørt til sykehus. På sykehuset ble han etter flere gjenopplivingsforsøk erklært død. (Saksfremstillingen bygger på Riksadvokatembetets påtegningsark om Obiora-saken, 21.12.2007, og er her hentet fra NOU 2009: 12. kap. 11.3.1 s. 174.) At politifolkene manglet kunnskap om farene ved mageleie, var en av grunnene til at Spesialenheten for politisaker henla saken mot tjenestemennene som pågrep Obiora (Aftenposten, 20.10.2011) (Wathne 2018)»

4.10 Forbedringskonsepter, læring og helhetstankegang

Vi har tidligere vært inne på at politireformens fokus på mer effektive arbeidsprosesser har gitt konsekvenser både når det gjelder standardisering av arbeidsoppgaver, ressurstilgang og arbeidsorganiseringen i seg selv. Ett element ved dette er at produksjons- og forbedringskonseptet *Lean* er tatt i bruk i deler av politiet. *Lean* har vært definert på mange ulike måter siden begrepet dukket opp for første gang på slutten av 1980-tallet. Det er hevdet at *Lean* både foregår på strategisk nivå, som en måte å forstå verdier i en virksomhet, og på operasjonelt nivå, som et sett med verktøy som bidrar til effektivisering gjennom å eliminere «waste» (Hasle, Bojesen, Jensen, & Bramming, 2012). *Lean* er basert på følgende funksjonelle prinsipper: «*Just-in-time production and minimisation of buffers, the judoka quality focus; the team concept; standardized work; and kaizen*» (Biazzo & Panizzolo 2000) og kan generelt beskrives som et produksjonssystem som baserer seg på kontinuerlig forbedringsarbeid. Bruken av *Lean* har vært mye kritisert, både knyttet til mangelfull kunnskap om hvilke konsekvenser det har for arbeidsmiljøet og de ansatte og til bruk av slike metoder i offentlig sektor (Hasle et al. 2012; Moyano-Fuente & Sacristán-Díaz 2012; Rolfsen 2014). *Lean* har også vært kritisert for å ha manglende fokus på medvirkning og en helhetlig oppgaveorientering:

In the general philosophy, among the fundamental principles and known tools of Lean, there is no mention of democracy, quality of working life, meaningfulness, autonomy, whole tasks, balanced job demands, learning, or other themes that we met within the sociotechnical thinking and the principles and characteristics that were institutionalized historically in the emergence of NWM [Les. Nordic Worklife Model]. (Hagedorn-Rasmussen, Klethagen, Hvid, & Falkum 2018:101).

I vår undersøkelse er flere opptatt av at *Lean* har fått inntreden i politiet, og at slike metoder ikke egner seg for håndtering av forbedringsarbeid i politisammenheng ettersom politiarbeid ikke

handler om *produksjon* i tradisjonell forstand. Dette perspektivet er i tråd med den mye fremførte kritikken av overføringen av produksjonskonsepter fra privat sektor til offentlig sektor som vi var inne på over. Sitatet under illustrerer flere sider ved dette. Vi ser at Lean kanskje i translasjonsfasen (fra privat til offentlig sektor) har fått en annen innretning enn det denne informanten kjenner seg igjen i, samt at Lean tilsynelatende kan ha som konsekvens at oppgaver blir skjøvet rundt i organisasjonen på en ikke-produktiv måte. Det er også mye som tyder på at manglende fokus på medvirkning og læring i arbeidsprosessene og i generell oppgaveutvikling (jfr Hagedorn-Rasmussen m.fl) kan gi uintenderte konsekvenser ved bruken av Lean:

«Ja, jeg kan mye om Lean og Expansion, så jeg har jobbet mye med dem, det er ganske fascinerende å høre at du har Lean i andre deler av politiet. For OD, de er så fjernt fra begrepet Lean og forbedringsarbeid at jeg har aldri sett maken. Men jeg skal forklare det, det er så galt, dette. Ja, Lean handler om forbedringsarbeid, og det handler om å ha overskuddskapasitet i ressursene dine, sant? Det handler om at du skal kunne ta inn oppgaver, og så løser du dem på direkten med de ressursene du har. Det er i hvert fall en av tingene. Det som jeg holder på med nå i forbindelse med reformen, er at vi skal bli mer effektive, vi skal løse mer på stedet. Det betyr at jeg ikke dytter masse arbeid inn i organisasjonen, jeg løser det der og da, og så sparer organisasjonen- får unna en del ting som de har, for vi har bufferen hos oss. Du er ikke Lean når du dytter masse oppgaver inne hos organisasjonen som allerede har mye å gjøre, og det å sørge for at de får såkalte sekundæroppgaver – oppgaver som ikke tilfører noen ting – at FSI driver og dytter og flytter på allerede etablerte oppgaver, det er null produksjon i det. Du har ingen produksjon, ikke sant? Det er bare det at de må booke om på ting, og gjøre om på ting, og flytte ting, ikke sant? Og det er sånt som bare står og spinner og spinner. Det er ikke noen saksproduksjon hos oss. Det er ingenting. Så det at vi skal drive og snakke om Lean her i politiet, da flirer jeg litt av. Det blir nesten for dumt. Det holder vi ikke på med, vi holder på med å spare oss til fant, det er det vi gjør.»

Sitatet over illustrerer på en annen måte noe av det vi var inne på tidligere, at manglende muligheter (eller evne) til å se helheten i politidistriktenes samlede oppgaveportefølje, kan bidra til en form for silotankegang. Selv om vi ikke gjennom denne studien kan si med sikkerhet hvorfor fenomenet oppstår, kan vi likevel stille spørsmål ved om Lean bidrar til dette ved at eliminering av «waste» i en enhet kan føre til at oppgaver skyves rundt i (et lukket) system, slik informanten over er inne på.

4.11 Avslutning

I dette kapitlet har vi vist hvordan sterkere styring av politiet gjennom operasjonssentralene og flåtestyring påvirker både oppgaveprioriteringen og den enkeltes opplevelse av kvalitet og integritet i arbeidet. Vi har hatt et særlig fokus på patruljene fordi det er disse som tradisjonelt hadde sterke innslag av profesjonell skjønnsutøvelse i sitt daglige arbeid. Våre analyser viser at økt styring kommer inn gjennom standardisering, spesialisering og fragmentering av patruljenes generalistrolle, blant annet fordi grensene mellom forebygging, etterforskning og orden brytes ned. Disse samtidige prosessene gir også noen uintenderte konsekvenser for politiets evne og mulighet til å arbeide kunnskaps- og læringsbasert, for eksempel fordi spesialisering av oppgaver og funksjoner bidrar til silo-tenkning mellom avdelinger og politidistrikter.

5. Helseforetak – medlemmer i Den norske legeforening

I november-desember 2019 gjennomførte vi intervjuer/samtaler med seks tillitsvalgte og ett fokusgruppeintervju med psykiatere fra norske sykehus. Som for de øvrige yrkesområdene som er dekket i denne rapporten, var overordnede temaer for intervjuene hvordan endret styring, ledelse, organisering og ny teknologi påvirker rommet for legenes faglige skjønn. I dette kapitlet skal vi først diskutere noen av de sentrale rammene for styring og ledelse i den norske helseforetaksmodellen. Deretter diskuterer vi perspektivene fra tillitsvalgte og utvalgte leger som vi intervjuet om styring, ledelse, medbestemmelse og faglig skjønn.

5.1 Organisering av helseforetakene

I perioden fra 1997 til 2002 skjedde det flere endringer i organiseringen av sykehusene som har fått konsekvenser for sykehusenes eierstrukturer, finansieringsmodeller og ledelse. I tiden før, under og etter foretaksreformen har det skjedd viktige lovendringer vedrørende pasientrettigheter som har fått betydning for sykehusenes drift. Pasientene har fått ventelistegaranti⁹ (1992) og fritt sykehusvalg (2001) og fritt behandlingsvalg (2015). Som for andre yrkesområder i denne rapporten kan endringene knyttes til New Public Management i den forstand at de har medført en tydeligere mål- og resultatstyring enn tidligere (Byrkjeflot, Neby & Vrangbæk 2011).

5.2 Innsatsstyrt finansiering og diagnoserelaterte grupper

Finansieringsmodellen for norske sykehus er et viktig premiss for en mer tydelig mål- og resultatstyring ved norske sykehus. I 1997 ble et finansieringssystem for innsatsstyrt finansiering (ISF) og diagnoserelaterte grupper (DRG) innført ved sykehusene for somatisk spesialisthelsetjeneste. Fra og med 2020 skal denne modellen også gjelde polikliniske psykiatriske tjenester og behandling av rusmiddelavhengige. ISF er en aktivitetsbasert finansiering av sykehusene og andre spesialisthelsetjenester. Enkelt sagt får sykehusene bevilgning avhengig av hva de produserer. ISF er basert på DRG. DRG er et poengsystem som angir hvor mye en tjeneste krever av ressurser. Sykehusene rapporterer inn hva de har gjort av aktiviteter gjennom et nasjonalt system (norsk pasientregister) og får finansiering deretter. I tillegg får sykehusene en basisbevilgning som er upåvirket av aktivitet. I 2020 er de to finansieringssystemene i somatikken fordelt ca. 50/50 (Helsedirektoratet 2019).

Ett DRG-poeng har en årlig sats¹⁰, og hvor mange DRG-poeng de ulike tjenestene utløser er basert på gjennomsnittsberegninger (Helsedirektoratet, 2019). Det innebærer at kompliserte case kan være underfinansiert mens relativt 'enkle' case kan være godt kompensert. I tillegg skal DRG-satsene dekke alle sider ved behandlingen. Det vil si at det ikke er kirurgisk avdeling alene som "tjener penger" ved å gjøre kneoperasjoner, men også anestesi, radiologi osv. Helsedirektoratet presiserer derfor at ISF ikke skal tilbakeføres til den enkelte avdeling eller lege. I prinsippet er ikke ISF et prioriteringssystem. Det er opp til ledelsen å sørge for at alle tjenester blir ivaretatt, uavhengig av hvilken ISF det gir, og at ISF ikke blir brukt til å øke inntjeningen "i strid med god faglig praksis" (Helsedirektoratet 2019). Som vi skal komme tilbake til, virker det likevel som at ISF kan bli brukt til å prioritere, ettersom sykehus med presset økonomi kan velge å prioritere de høyest kompenserte tjenestene. Det er langt fra alle aktiviteter og tjenester som kan klassifiseres innenfor DRG-systemet. Fra finansierende myndigheters side er det forventet at resterende aktiviteter skal dekkes av basisbevilgningen (Helsedirektoratet 2019).

⁹ <https://helsenorge.no/rettigheter/fritt-behandlingsvalg/ventetider>.

¹⁰ I somatikken er det per 2020 45 808 kr. I psykisk helsevern er det 3 160 kr. I 2020 innføres også DRG for samarbeidsmøter med eksterne parter (dvs. ikke spesialisthelsetjenesten) og telefonkonsultasjoner. Begge innenfor somatikken.

5.3 Fritt behandlingsvalg og pakkeforløp

Fritt sykehusvalg (fra 1992) og fritt behandlingsvalg (fra og med høsten 2015) innebærer at pasientene selv kan bestemme hvor de skal motta sin behandling. Fritt sykehusvalg gjelder for de offentlige sykehusene, og fritt behandlingsvalg innebærer at pasientene også kan velge private tilbydere innenfor ordningen. Kostnadene for behandlingen tilfaller helseforetaket. Ifølge SSB betalte HF og RHFene 11 milliarder til private spesialisthelsetjenester for tjenester som dekker nødvendig helsehjelp i 2015 (Gurmu 2017). En hensikt med å øke friheten til pasientene, ved siden av å møte pasientens behov, er å stimulere helseforetakene til å utvikle bedre og mer effektive tjenester.

Pakkeforløp for kreft ble innført i 2015¹¹ og for psykisk helse i 2018¹² (regjeringen.no). Pakkeforløp betyr at det har blitt opprettet nasjonale, standardiserte pasientforløp. Dette har som utgangspunkt at det skal medføre at pasientene får likere og raskere behandling ved at det nedfelles tidsgarantier og felles innhold på tvers av behandlingssted. I tillegg er det i pakkeforløpene mål om økt brukermedvirkning og pasienten skal få en koordinator som de forholder seg til. I januar 2020 er det pakkeforløp for 28 krefttyper og seks innen psykisk helse.

5.4 Økonomisk situasjon

For ledelsen i sykehusene er det en utfordring at helsebudsjettet ikke reflekterer økningen i behovet for helsetjenester og økte kostnader ved behandling. Det er derfor et økonomisk paradoks at framskrittene innenfor medisinen betyr at flere kan hjelpes, men at det koster relativt sett mer (Kjekshus 2017). Basisbevilgningen ligger fast, slik at muligheten for å tjene ekstra penger dermed ligger i å produsere flere DRG-poeng. Dette kan utløse en mulig strukturell konflikt med tanke på faglig skjønn. Leger er fremfor alt opptatte av god behandling, uavhengig av hvor mange poeng en viss type tjeneste/behandling utløser. Ledelse og administrasjonen ønsker selvsagt også god behandling, men må også være opptatte av DRG-poeng med tanke på at sykehusene både har en presset økonomi og skal levere lovfestede tjenester (cf. Byrkjeflot m.fl.). På grunn av den innsatsstyrte finansieringen må ledelsen også passe nøye på at aktivitet blir registrert. Tid som ikke er registrert er en tapt mulighet til finansiering, noe som også påvirker legenes handlingsrom på sikt. På denne måten kan vi si at legene i større grad enn tidligere blir disiplinert av mål- og styringsinstrumenter som ledelsen styrer gjennom.

5.5 Enhetlig ledelse

Enhetlig ledelse ved sykehusene ble innført i 2000 som følge av endring i loven om spesialisthelsetjenester (§ 3-9). Loven krever at det skal være en ansvarlig leder på alle nivå. Ifølge lovteksten er det opp til arbeidsgiver å ansette egnet leder, men krav til kvalifikasjoner kan forskriftsfestes. Dersom forsvarlighetskravet (Helsepersonelloven kap. 2¹³) gjør det nødvendig, skal det pekes ut medisinskfaglige rådgivere til lederen. Forut for enhetlig ledelse var det gjerne slik at en avdeling hadde to ledere gjennom en overlege og en avdelingssykepleier. Overlegen konsentrerte seg om den medisinskfaglige ledelse, mens sykepleierne tok mer av det administrative og økonomiske ansvaret, samt den sykepleiefaglige ledelsen (NOU 1997; Berg & Byrkjeflot 2014). Formålet med overgangen mot enhetlig ledelse var ifølge Berg og Byrkjeflot (2014) å etablere en sterkere, mer generell og individualistisk lederrolle som samtidig ble personlig ansvarliggjort. Enhetlig ledelse forener med dette tre separate hierarkier: det medisinskfaglige, det sykepleiefaglige og det økonomisk/administrative (Berg & Byrkjeflot 2014)

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Nye-forutsigbare-behandlinglop-for-kreftpasienter-fra-2015/id2342778/>

¹² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-pakkeforloepene-for-psykisk-helse-og-rus-bedre-behandling-og-mer-forutsigbarhet/id2610736/>

¹³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64>

Etter overgangen til enhetlig ledelse er det, ifølge Kjekshus og Bernstrøm (2010), sykepleierne som har overtatt en stor del av lederfunksjonene på nivået under klinikk/divisjon.

Ifølge Berg og Byrkjeflot (2014) er det den økonomiske siden ved ledelse, å styre kostnadseffektivt, som har blitt sterkest vektlagt etter reformen. Ledere er først og fremst blitt ansvarliggjort på budsjett. Case-studien til Berg og Byrkjeflot (2014) viser dessuten at yrkesbakgrunnen til ledere kan virke inn på hvilket hierarki som får størst fokus. Ledere med sykepleierbakgrunn vektlegger i større grad økonomistyring, mens ledere med legebakgrunn vier faglig-medisinsk ledelse størst oppmerksomhet. Berg og Byrkjeflot (2014) viser dessuten at ledere med sykepleierbakgrunn bruker mer av tiden sin på ledelse, og de tar eller har i større grad også lederutdanning. Ledere med legebakgrunn bruker mer tid i klinisk arbeid og deltar ikke i lederutdanning i like stor grad (Berg & Byrkjeflot 2014; Kjekshus & Bernstrøm 2010). Ifølge Spehar, Frich, and Kjekshus (2014) er det legen som har autoritet til å treffe beslutninger, og derfor må også yrkesgruppen alltid involveres. Sykepleielederne kunne bruke leger som agenter for å gjennomføre endringer, mens legelederne baserte seg på å være fremst blant likemenn. Av den grunn er det kliniske arbeidet viktig for legelederne for å opprettholde kredibilitet og ekspertise.

5.6 Eierstruktur i helseforetakene

Spesialisthelsetjenesten er per februar 2020 organisert i fire regionale helseforetak. Det er Helse Vest, Helse Midt-Norge, Helse Nord og Helse Sør-Øst. Foretaksreformen ble innført i 2002. Da overtok staten ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene og endret samtidig tilknytningsform. Sykehusene ble organisert som foretak under særlovgivning. Hensikten med foretaksreformen var å ansvarliggjøre sykehusene (Byrkjeflot et al. 2011). Den statlige styringen av helseforetakene utøves i form av at politikerne bestiller gjennom styringsdokumenter som de regionale foretakene har ansvar for å «sørge for». De regionale foretakene bestiller tjenestene fra offentlige og private sykehus, som har ansvar for at disse tjenestene blir levert til befolkningen (Byrkjeflot & Guldbrandsøy 2013).

Det ble opprinnelig opprettet fem helseforetak, men Helse Øst og Helse Sør ble slått sammen i 2007. De regionale helseforetakene er eiere av sykehusene og andre spesialiserte helsetjenester tilhørende RHFene. Disse er organisert som egne helseforetak (HF). De regionale helseforetakene har et styre og en direktør. Hovedoppgaven til de regionale helseforetakene er å koordinere økonomi, tjenester og utvikling av sykehusene de eier. Blant annet er den innsatsstyrte finansieringen rettet mot de regionale helseforetakene, som skal bruke dette som et virkemiddel for å planlegge og utvikle aktiviteten ved sine helseforetak (Helsedirektoratet 2019).

De enkelte helseforetakene har også administrerende direktør og et styre. Styrene ved helseforetakene har ansvar for den økonomiske driften av helseforetaket og at helseforetaket leverer de tjenestene det skal. Begge nivåer, dvs. styrene i RHF og HF, er i siste instans ansvarlige overfor helseministeren (Byrkjeflot et al. 2011).

Organiseringen av det enkelte helseforetak varierer. De fleste har en organisering i klinikker eller divisjoner for hovedgreinene innenfor de medisinske fagene, som kirurgi, radiologi, medisin, ortopedi, barne- og ungdomsklinikk og psykiatri etc. Divisjonene kan være andre geografiske enheter, som mindre sykehus tilhørende helseforetaket. Divisjonene kan også være stabsfunksjoner knyttet til IT, kommunikasjon, økonomi og HR mv. Lederne på klinikk og divisjonsnivå er også direktører. Avhengig av organisering og størrelse på helseforetaket kan det bli ganske mange direktører. For eksempel er det per februar 2020 18 direktører på sykehuset Innlandet.

På nivået under klinikk/divisjon finnes nærmere spesialiserte avdelinger og tjenester. En klinikk eller divisjon kan dessuten ha flere geografiske enheter. For eksempel vil divisjon for psykiatri organisere de distriktpsikiatriske sentrene (DPS) som tilhører helseforetaket. En avdeling kan

også bestå av flere enheter eller seksjoner. Hver av disse har en leder for driften. En konsekvens av denne organiseringen er at det blir lange, og til dels parallelle, ledelseslinjer.

Ifølge Byrkjeflot og Guldbrandsøy (2013) er et typisk trekk ved NPM-reformene at det skjer både en desentralisering ved at myndighet delegeres nedover, og en sentralisering ved at ledelsen tar kontroll gjennom mål- og resultatstyring og økt rapportering. For nettopp sykehusene har ikke politisk ledelse sluppet taket. Styringsdokumentene har vokst i omfang i form av mer detaljert bestilling og rapportering (Byrkjeflot & Guldbrandsøy 2013). Det betyr at helseforetaket i mindre grad har autonomi til å styre seg selv og sine prioriteringer.

5.7 Hvordan organiseres medbestemmelse og representasjon i helseforetakene?

På tross av sterkere mål- og resultatstyring har ansatte i helseforetakene viktige rettigheter knyttet til medbestemmelse. I helseforetak med flere enn 30 ansatte har de ansatte rett til å kreve at inntil en tredjedel, eller minst to, av styrets medlemmer velges av og blant de ansatte. Representasjonen øker ytterligere i store helseforetak med flere enn 200 ansatte (Helseforetaksloven §23).

Tillitsvalgtstrukturen følger organiseringen av sykehuset. Ideelt sett skal det være tillitsvalgte på alle nivåer hvor det er ledere. Fra det laveste til det høyeste nivået skal det for eksempel være en plasstillitsvalgt, en tillitsvalgt for avdeling, tillitsvalgt for klinikk/divisjon og en foretakstillitsvalgt. Dette gjelder både for DNLF og andre yrkesforbund, som Sykepleieforbundet eller Fagforbundet.

Medbestemmelse i offentlig sektor skiller seg fra medbestemmelse i privat sektor ved at bedriftsdemokratiet i offentlig sektor begrenses ved politiske beslutninger, også når disse angår arbeidsvilkår. Ved politiske dreininger må med andre ord linja innrette seg på en annen måte enn i private bedrifter, selv om det selvsagt også kan være toppstyrt i det private. En annen begrensning i det offentlige er at arbeidsgiveransvaret er delegert, noe som medfører en større variasjon i hvem som er motpart basert på sak. Ifølge Hovedavtalen har fagforeningene rett på å møte det arbeidsgiverleddet som har beslutningsmakt, såfremt saken åpner for forhandling.

I «§ 29 Organisering og gjennomføring» i hovedavtalen mellom Akademikerne Helse og Spekter (1.1.2013 – 31.12.2016) står det:

«Forholdene må legges til rette slik at den enkelte ansatte, eventuelt gjennom deres tillitsvalgte, kan få reell innflytelse på virksomhetens alminnelige arbeid med bl.a. å øke effektiviteten, redusere kostnadene, bedre virksomhetens konkurranseevne og verdiskapning, utnytte ny teknologi og lette nødvendig omstilling.»

Utviklingen av former for medbestemmelse og et bedre arbeidsmiljø i virksomheten vil forutsette en utstrakt desentralisering og delegering av beslutningsmyndighet innen virksomheten, slik at de som arbeider innenfor den enkelte enhet gis større adgang til selv å treffe beslutninger i det daglige arbeid.»

I «§ 45 Tillitsvalgtes arbeid i virksomheten – antall og fordeling – ressurser» er det ytterligere presisert:

«I den enkelte virksomhet skal partene avtale en hensiktsmessig organisering av samarbeidet med de tillitsvalgte, herunder antallet tillitsvalgte og fordelingen av disse, samt eventuelle konserntillitsvalgte, basert på de lokale forhold og behov. Det må i denne forbindelse legges vekt på at samarbeidet på de områder som er nevnt i del II (Red: Informasjon, samarbeid og medbestemmelse hvor utdraget fra § 29 er hentet fra), skal kunne gjennomføres effektivt og konstruktivt på virksomhetens forskjellige beslutningsområder og nivåer. De ordninger som etableres må derfor være tilpasset virksomhetens art, størrelse, struktur, geografisk spredning og beslutningssystem.»

Et interessant trekk er at medbestemmelse i så stor grad henvises til de lokale avtalene. Det fins ingen felles struktur. Det er opp til hver virksomhet/hvert sykehus å utvikle kanaler for medbestemmelse. Ifølge daværende president i legeforeningen, skjedde det allerede ved hovedavtalen mellom Akademikerne Helse og NAVO (nå Spekter) i 2004 at ordninger for avsetting av tid til tillitsvalgtarbeid ble tatt ut fra de sentrale bestemmelsene. Det gjaldt ikke bare legeforeningen, og presidenten tok til orde for at tillitsvalgte fra ulike forbund burde inngå lokale allianser for å styrke sin posisjon (Bakke, 2004). Vårt materiale viser at det er lokale variasjoner både i tid avsatt til tillitsvalgtarbeid og i måten medbestemmelse er organisert på.

5.8 Konsekvenser av New Public Management i helseforetakene

I tillegg til finansieringsmodellene har det ifølge Byrkjeflot og Guldbrandsøy (2013) også blitt en tydeligere faglig standardisering i helseforetakene. Dette er delvis politisk styrt. Byrkjeflot og Guldbrandsøy peker på at Helsedepartementet ønsker faglige standarder fordi det gjør det lettere for dem å styre. Standardiseringen inngår i mål- og resultatstyringen av helseforetakene, og gir mindre rom for faglig skjønn. Ifølge Byrkjeflot og Guldbrandsøy betyr dette at legene ikke lengre bestemmer hva som er faglig god kvalitet uten innblanding fra helsepolitisk administrasjon. Dermed kommer legenes autonomi under press, også som kollektiv.

Ifølge forskningen er det altså koblingen av NPM-reformer med ledelsesreformer og mer resultatorientert og differensiert finansiering som muliggjør endring av partsrelasjonene i sykehusene, og som samtidig utfordrer legenes bruk av faglig skjønn. Foretaksreformen har medført en slik endring. Legen som den selvskrevne lederen på sykehusene er etter hvert erstattet av andre yrkesgrupper (Torjesen, 2007, pp. 278-279). Den politiske ledelsen har gjennom styringsdokumentene lagt rammene for en nasjonal lederutdanning hvor lederne i helseforetakene pålegges å møte (General Management). Dette skulle gjøre lederne mer lojale til helsepolitikken, men inneholdt også moduler som skulle gjøre lederne i stand til å 'tenke selv' (Pilskog (2007) referert i Byrkjeflot and Guldbrandsøy (2013)). Den faglig uavhengige ledelsen domineres av andre faggrupper enn legene, og økonomi har blitt et styrende prinsipp for ledelsen.

Samlet sett kan man si at legeprofesjonen og medisinen er «under angrep» fra både et økonomisk orientert ledelsesparadigme og økt politisering av helsefeltet, både i styringen av sykehusene og i helsepolitikken. Legene er i mindre grad representert i departement og direktorat og har fått en mindre sentral posisjon i utformingen av politikk om prioriteringer i helsevesenet (Haave, 2014; Torjesen, 2007). Torjesen (2007) peker på at styringsdialogene flyttes over på mål- og resultatstyring og tømmes for faglig innhold, noe som bidrar til et høyere konfliktnivå og større avstand mellom klinikerne og ledersjiktet i helseforetakene.

Ifølge Aasland og Førde (2008) var det i de første årene etter foretaksreformen en klar nedgang i legers opplevelse av å kunne kritisere driften. De tolker dette i retning av at administrativ ledelse krever større grad av lojalitet. Samtidig er det flere leger som svarer at avstanden til ledelsen har økt.

5.9 Perspektiver fra tillitsvalgte og ansatte leger

I intervjuer med tillitsvalgte og andre ansatte leger har vi spurt om hvordan endringene vi har diskutert over preger rommet for faglig skjønn. Vi skal i det følgende gå gjennom betraktninger de har gjort seg rundt styring og ledelse, medbestemmelse og faglighet, men også hvordan elementer som ny teknologi og spesialistutdanning inngår i dette bildet.

5.10 Styring og ledelse

Som vi har vært inne på tidligere i dette kapitlet, preges norske sykehus av nye styringsstrukturer som følger av nye finansieringsmodeller, politisk styrt standardisering og elementer som «enhetlig

ledelse. I intervjuer med tillitsvalgte og ansatte leger har vi spurt hvordan dette oppfattes, og særlig har vi ønsket å få fram perspektiver på hvordan ulike styrings- og ledelsesformer påvirker rommet for fagutøvelse og faglig skjønn.

5.11 Toppstyrt ledelse

I intervjuene av tillitsvalgte og ansatte på norske sykehus er et gjennomgangstema at ledelsen har blitt mer topp- og linjestyrt, og at den faglige styringen blir nedprioritert til fordel for administrativ-økonomisk styring. Legene opplever her at det har blitt for stor avstand mellom hva som er god sykehusdrift fra et medisinskfaglig ståsted, og hva som er god drift ut ifra et økonomisk ståsted. Ledelsen har (og må antakelig ha) oppmerksomhet rettet mot budsjett, innsparing og økonomisk balanse, men dette harmonerer ikke alltid med hvordan legene vurderer behovet for behandling (jfr. Torjesen 2007; Byrkjeflot og Gulbrandsøy 2013). Det blir med andre ord en distanse mellom ulike prioriteringer i et sykehus som er krevende for de som har det medisinske ansvaret. Dette blir i en del tilfeller tolket som et uttrykk for at de som sitter i ledende stillinger ikke har medisinskfaglig bakgrunn, men som vi skal komme tilbake til er det også eksempler på at «legeledere» blir for orientert mot økonomiske og juridiske problemstillinger.

I tillegg var de tillitsvalgte opptatte av at styringsnivåene har blitt for rigide. For eksempel trekkes spesialisthelsetjenestelovens krav til «enhetlig ledelse»¹⁴ fram av en ansatt lege som et hinder for faglig dialog:

«[En utfordring] starter med at vi har enhetlig ledelse [...] at ingen er kompetente til å ta faglig ansvar utover den som formelt sett er ansvarlig. [Dette gjør at] det blir fattet vedtak i en lukket sirkel. At alt skal skje i en linje [...] Jeg er veldig negativ til dette med ledelsesnivåene».

Et kjernepunkt i kritikken ser også ut til å være at det er lite rom for læring på tvers av styringsnivåene, og at endringsprosesser både skal initieres og styres fra toppledelsen gjennom det som oppfattes som for streng linjeledelse¹⁵. Et eksempel er sammenslåingen av klinikker ut ifra et ønske fra ledelsen om «tydeligere linjer», men der faglige hensyn ifølge leger har blitt tilsidesatt.

Ifølge loven skal ikke ledelseshensyn overstyre medisinskfaglige prinsipper. Likevel har legene inntrykk av at det i praksis er slik det blir.

Et annet punkt om toppstyring handler om hvordan HR-avdelinger på norske sykehus oppfattes. Inntrykket fra intervjuer med tillitsvalgte leger er at den juridiske kompetansen knyttet til pasientrettigheter og lignende er høy, men at det er en tendens til at HR agerer mer på vegne av en økonomiorientert toppledelse, enn som en støtte som det medisinske personalet har behov for. En tillitsvalgt uttrykker det slik:

«Vi har en stor HR-avdeling, som stort sett er kompetente. Men dessverre har HR en tendens til [...] de vil tyne regelverket. Fra HR får [topplederen] høre hva de har lov til å gjøre [...] de sier til oss at vi har undersøkt med HR [...] Jeg skulle ønske at det kunne vært mer dialog [...] Føler at HR har blitt en del av lederlinjen i stedet for å være en støtte. HR har ikke peiling på hvordan leger og sykepleiere jobber».

Kritikken mot HR fra tillitsvalgte illustrerer samtidig et paradoks for sykehusene. Som vi viste tidligere er finansieringen av virksomhetene tett knyttet til rapportering og tallfesting av aktivitet,

¹⁴ Se <https://beta.legeforeningen.no/foreningsledd/yf/norsk-overlegeforening/tips-og-rad/arbeidsliv/spesialisthelsetjenesteloven-3-9-om-ledelse-i-sykehus/>

¹⁵ Alle de tillitsvalgte vi refererer til fungerer som overleger, men vi vil av anonymitetshensyn verken navngi legene eller de konkrete sykehusene de er knyttet til.

og HR-avdelingen følger opp ledelsen i forhold til å ivareta en slik rapportering. Samtidig kan dette gå utover dialogmulighetene mellom nivåene.

5.12 Sterkere kvantifisering av legers arbeid på sykehusene

Relatert til opplevelsene av sterkere linjeledelse og et rigid HR-apparat, er opplevelsen av disiplineringen av arbeidet basert på en sterkere kvantifisering av legers arbeid. Med kvantifisering mener vi her at leger styres av måltall for ulike sider av arbeidet, noe som henger sammen med innsatsstyrt finansiering (ISF), og ressursfordeling basert på diagnoserelaterte grupper (DRG). Dette blir ifølge de tillitsvalgte vi snakket med omregnet til ulike normtall eller «måltall» for legene. Eksempler er måltall for antall pasienter/konsultasjoner eller antall operasjoner per dag. En del av disse måltallene styres av pasienters lovfestede rett til behandling eller konsultasjon (for eksempel gjennom pakkeforløp), mens andre måltall styres av hva som skaper størst inntekter. Som en lege vi snakket med uttrykker det: «Det viktigste ser ut til å være hvor mange pasienter du ser til hver dag».

I tillegg til måltall som knyttes til antall pasienter eller antall operasjoner er det også et skille mellom «produktiv» og «ikke-produktiv» tid. Inntrykket vårt er at dette skillet ofte kontrolleres gjennom datasystemer som registrerer konkret tid brukt til konsultasjoner eller hvor stor andel av tiden operasjonsstuen er i «produktiv» bruk. Ifølge tillitsvalgte vi snakket med er det gjerne HR som har en slik «business-controller»-funksjon:

«De har ansatt mange kontrollere i HR, og de måler oss gjennom datasystemene. Det var aldri snakk om å bruke datasystemene på denne måten [...] kontrollere ansatte. [Datasystemene] er ikke egnet til å trekke ut sånne tall, men kontrollerne har funnet ut at de kan det.»

Problemet som en tillitsvalgt påpeker, er imidlertid at skillet mellom produktiv og uproduktiv tid ikke oppfattes som naturlig for legene. I den «uproduktive» tiden foregår det svært viktige aktiviteter, for eksempel knyttet til forberedelse av konsultasjoner eller klargjøring av operasjonsstuer. En tillitsvalgt lege påpeker at det kan være vanskelig å skille mellom produktiv tid på operasjonsstuer (også kalt «knivtid») og «ikke-produktiv» tid:

«For eksempel så bedøver vi pasienten før vi flytter vedkommende til [operasjons]stuen, og før flyttingen må vi forberede. Da registreres det ikke at forberedelsen er en del av den totale tiden [...] at utstyr må være sterilt [...] Der går det minutter, og det er mye utstyr å pakke ut. Sånn er det med flere andre ting også, og da må vi også være flere [...] En på HR hadde regnet på det, og kunne ikke skjønne at vi trengte så mange leger. Jeg har måttet gå i møte etter møte med han for å forklare [...] Merkelig at vi som jobber klinisk må forklare for administrasjonen».

En forklaring på hvorfor forberedelsen ikke her blir regnet inn i den produktive tiden var her at tidsstyringen følger når pasienten kommer inn på operasjonsstuen, og ikke forberedelsen av stuen. Som den samme tillitsvalgte legen sier:

«De [HR] ser bare på knivtiden. De tenker jo ikke på at sykepleieren skal vaske, sterilisere osv. [...] Mens ledelsen ser kun antall operasjoner. De skjønner på en måte ikke hvorfor det ikke opereres mer.»

Ifølge flere tillitsvalgte vi har snakket med kommer ledelsen med kritikk hvis det ikke er nok produktiv tid, eller «knivtid», og problemet med dette består primært av at det ikke er dialog eller tilstrekkelig nysgjerrighet fra ledelsens side om *hvorfor* tallene ser ut som de gjør.

Fra psykiatere vi intervjuet fikk vi inntrykk av at det var sterkere måltallstyring på poliklinikker, mens sengeposter var mer skjermet fordi det var større forståelse fra ledelsen om at det er mer krevende å styre etter tilsvarende måltall der. Det mest kritikkverdige var ifølge disse psykiaterne at måltallene, for eksempel antall pasienter som har blitt behandlet, er knyttet til enkeltleger. Det

var lite forståelse for at måltall skulle knyttes til de individuelle legene, og ikke på avdelingsnivå, som ville være mer hensiktsmessig ut ifra at pasientgjennomstrømning og pasientbehandling er et klinikk- eller avdelingsansvar. Måltallene blir imidlertid fulgt opp på ulike måter, og ifølge en ansatt lege ved et sykehus er ikke måltallene nødvendigvis så problematiske hvis de blir håndtert på «en musikalsk måte». Med andre ord når ikke enkeltleger blir hengt ut på grunn av lave tall.

Enkelte spesialiseringer presses også mer enn andre i form av konkret måltallstyring. Et eksempel er ortopeder som både gir mye øyeblikkelig hjelp og som gjennomfører mange relativt standardiserte operasjoner. En tillitsvalgt vi snakket med viste til at ortopeder gjerne er forventet å gjennomføre mellom seks og ni operasjoner per dag, og der operasjoner er priset per stykk for virksomheten. Noen ganger kan inngrep ta ti minutter, mens andre inngrep er mer krevende og tar typisk to timer. Selv om dette til en viss grad er tatt hensyn til gjennom DRG, er ikke dette alltid forstått av ledelsen. I løpet av en 8-timers arbeidsdag kan det ofte være vanskelig å nå måltallene for antall operasjoner, noe som medfører konfrontasjoner med ledelsen:

«Men operasjonene kan være mer tidkrevende [...] 2 timer er ikke uvanlig. Da sier det seg selv at jeg ikke kan gjøre 6 per dag [...] Da må jeg forsvare og krangle med ledelsen. Jeg har 8 timers arbeidsdag – dere har satt opp 9 timer knivtid, hvordan går det opp [...]. Jeg skal også skrive sykemeldinger [...] det kan ikke gå.»

Måltallene er, etter slik vi forstår det, gjerne spesifikke for hvert sykehus. Samtidig inngår sykehusene i et samarbeid med andre sykehus innad i foretakene, og pasienter sendes noen ganger mellom enhetene på grunn av litt ulike spesialiseringer eller på grunn av at pasienten benytter seg av pasientrettigheter knyttet til valg av behandlingssted. Ifølge en tillitsvalgt tas ikke slike tilfeller hensyn til:

«[måltallene] er problematiske på mange måter. Et eksempel er at jeg får henvist pasienter fra andre steder i Norge på grunn av spesialisering. Dette er ofte særtilfeller som krever lengre operasjonstid, men dette tas ikke hensyn til når jeg blir konfrontert fra ledelsen. Det er fortsatt antallet som gjelder»

Selv om måltallene i de fleste sammenhenger er normtall, og ikke nødvendigvis blir sanksjonert, opplever tillitsvalgte at disse målingene noen ganger trekkes fram i personalsaker. For eksempel trekker en tillitsvalgt fram en sak hvor ledelsen bruker måltall i aktive konfrontasjoner, men også at måltallene blir diskutert i lønnsdiskusjoner:

«Jeg hadde en sak nå nettopp hvor en leder lager problemer av at «søylene» til en ung lege ligger for lavt [...] nå har det begynt med at hun faglig sett heller ikke holder mål [...] i slike forbindelser viser de sånne søyler [...] så har de [ledelsen] også begynt å regne på hvor produktive legene er i forhold til lønna. De ser på det»

En annen tillitsvalgt viser til at måltall og ventelister fører til stor arbeidsbelastning for legene. I noen tilfeller er heller ikke ventelistene kjent for legene, og plutselig blir de konfrontert med at de må jobbe mye overtid på grunn av dette:

«[...] du har fristene, og hvis ikke disse overholdes kan det både bli bøter [til virksomhetene] eller store kostnader ved at private aktører tar over pasienter (og bøter eller kostnader ved å sende til privat). De hadde problemer på xxx [...] hun som er tillitsvalgt er tøff, men var borte den dagen det var møte [...] og lederne krevde at legene måtte ta [et høyt antall] pasienter i løpet av en måned».

5.13 Styring og faglige prioriteringer

Relatert til måltallene vi akkurat har diskutert, er hvordan ulike typer målstyring har innvirkning på faglige prioriteringer. Ifølge tillitsvalgte vi har snakket med påvirker satsene for ulike behandlinger (gjerne relatert til DRG), inngrep og lignende hvilke prioriteringer de helst ser at legene gjør. Dette

kan være basert på stykkpris per operasjon, men det kan også være på grunn av dagbøter fordi frister ikke har blitt overholdt, eller rett og slett for å optimalisere ressursene de har tilgjengelig. En tillitsvalgt overlege beskriver et slikt press på faglige prioriteringer og skjønn slik:

«Hvis jeg anbefaler noe annet enn operasjon så må jeg stå skolerett. Vi overleger driter i det, men ledelsen stiller oss til veggs når vi stryker pasienter. Det går jo på det at man har ubrukt kapasitet [...] dårlig økonomistyring synes de [...]. Ledelsen er lite opptatte av det faglige - går kun på effektiv bruk av ressursene.»

Målstyringen og standardiseringen av rutiner fører ifølge den samme tillitsvalgte at leger i noen tilfeller føler seg presset til å yte for mye heller enn for lite behandling:

«De [ledelsen] teller antall operasjoner [...] og at alle skal ha en pleieplan. [...] Vi legger inn helt friske folk med håndleddsbrudd. Dette gir ikke mening. Vi bruker ressurser på slike ting fordi det telles, måles og premieres. Og vi må alltid forsvare det hvis vi ikke gjør det [...] gir tullete konsekvenser.»

En annen tillitsvalgt gir et tilsvarende bilde av at leger ofte føler seg presset til å gjøre prioriteringer som de helst ikke ville gjort, men i motsetning til situasjonen beskrevet over er de heller ikke i posisjon til å motsi prioriteringene. Ulike DRG-takster nevnes som én av grunnene til at det foretas prioriteringer. Strukturelt kan dette påvirke prioriteringer fordi ventelister gjerne er kortere på høye DRG-takster enn aktiviteter med lav DRG-takst. En potensielt uheldig sideeffekt er også at det kan faglige prioriteringer. Høye DRG-takster kan gi høyere faglig prestisje og påvirke hva slags type forskning som fremmes og hva som nedprioriteres.

5.14 Antakelser om at legene ikke gjør en god nok jobb

Tillitsvalgte i legeforeningen og ansatte leger vi har snakket med er stolte av jobben de gjør, men er også klare på at de ønsker tillit fra både ledelsen i foretakene og samfunnet til at de gjør jobben så godt de kan, innenfor rammene de har. Manglende tillit skaper ifølge psykiatere vi har snakket med en usikkerhet som ikke er heldig:

«Det mest forstemmende er at det er en grunnantakelse er at vi gjør en for dårlig jobb. At man er umotiverte, maktsyke og at vi bruker for mye medikamenter og for mye tvang i behandlingen. [...] Vi føler oss konstant kontrollert, og det er mer og mer mistenkeliggjøring.»

Ifølge disse informantene er det en utfordring at kunnskapen om psykiatri er lav blant byråkratene. Det har over lengre tid vært en tilbakegang i legers representasjon blant sentrale myndigheter ansvarlige for å utforme helsepolitikken og i byråkratiet (Berg & Byrkjeflot 2014). Ifølge Kjørstad (2005) har juristene blitt for viktige premissleverandører for psykisk helsearbeid, og han peker da særlig på de økte dokumentasjonskravene. Hensynet har vært å ivareta pasient- og brukerrettigheter, men de økte observasjonskravene medfører at det tar lengre tid før psykiaterne mener at de får gitt nødvendig helsehjelp.

Ortopeder viser også til tilsvarende mistillit, og er særlig bekymret for at målstyringen gjør at det blir vanskeligere å holde på de gode legene, eller i det hele tatt rekruttere.

«Det å ikke ha tillit gjør noe hvordan du ser på jobben din [...] det er en lite tilfredsstillende måte å jobbe på. Ville heller hatt et system hvor du kan gjøre en god jobb [...] Man stoler ikke på folk, og når man ikke blir stolt på mister man incentivet til å jobbe. Jeg tenker at helsepersonale har en innebygd ansvarsfølelse – jeg tror også det kan forsvinne. Yter du noe ekstra får du ingenting igjen for det.»

For ortopedene handler tilliten i hovedsak om presset mot produktiv tid, og at ledelsen – inkludert HR – i liten grad har innsikt i hvilke andre oppgaver som tilfaller en ortopedisk kirurg utenom «knivtiden».

5.15 Personavhengig ledelse

På tross av at både tillitsvalgte og andre ansatte leger vi har snakket med ved norske sykehus uttrykker frustrasjon over linjeledelse og målstyring, er det også mange som er fornøyde med lederne de har. Som en ansatt uttrykker det – «en god leder er en god leder». Et fellestrekk ved beskrivelsene av hva gode ledere er, knyttes etter det vi kan se mer til personlig egnethet enn til formelle kvalifikasjoner. Med andre ord fremstår evnen til å se andre mennesker, ha god dømmekraft, og lytte til faglige råd, viktigere enn om lederen er utdannet lege eller sykepleier eller om personen har konkret lederutdanning. En tillitsvalgt uttrykker det slik:

«[...] personkjemi er viktigere enn lederutdanning. De som er flinke på mennesker er gode ledere. Lederutdanning betyr ikke så mye. Noen ledere er dyktige, hyggelige. De er åpne for korreks – og det er lett å tilegne seg juridisk kompetanse.»

Framfor alt blir evnen til å lytte og inngå i dialog trukket fram som en vesentlig egenskap:

«[...] direktøren vi har nå [...] opplever at X er opptatt av å følge avtaleverket. Hun tar gjerne en telefon til tillitsvalgte for å diskutere ting på forhånd [...] nå sitter jeg i en prosess, og jeg blir ringt til [...] opplever som veldig ryddig. Kan være uenig, men X opptreer veldig ordentlig.»

Sitatet illustrerer også at kunnskapen om når tillitsvalgte skal involveres, og viljen til å involvere tillitsvalgte på tidlig tidspunkt er en nøkkel for å etablere et godt samarbeid. Dette kan også forstås som en form for advarsel fra legene til ledelsen: Leger er vanskelige å lede hvis man ikke får dem på lag.

I tillegg framstår faglig interesse og faglig forståelse sentralt for hvordan tillitsvalgte og øvrige leger vi har intervjuet oppfatter god ledelse. I noen tilfeller handler det om hvorvidt ledelsen har medisinfaglig bakgrunn, noe som understreker Berg og Byrkjeflotts (2014) poeng om at profesjonsbakgrunn ser ut til å påvirke ledelsestyper:

«Der det fungerer godt er hvor lederen har et bein i driften. Det beste er hvis en lege leder leger [...] Har sett eksempler på at det kan være mer problematisk med sykepleier som leder for leger. Har med bakgrunn å gjøre.»

En annen tillitsvalgt trekker fram at den faglige forståelsen er spesielt viktig på klinikknivået:

«Men vår klinikkdirektør ble ansatt av den forrige lederen. Hun er [profesjonsbakgrunn] i bunnen. Hun har heller ingen medisinfaglig rådgiver, og det er underlig.»

Samtidig trekker flere av de tillitsvalgte frem at det ikke alltid er slik at ledere med legebakgrunn er de best lederne eller de beste lytterne i faglige prosesser.

Personavhengigheten kan altså slå mange veier. I noen tilfeller kan det forsterke det som oppleves som en uheldig dreining mot rigid målstyring uten tilstrekkelig faglig forankring, mens i det i andre tilfeller kan motvirke dette. Personavhengighet oppleves derfor negativt, for man blir prisgitt omstendigheter heller enn at systemet ivaretar gode prosesser og forutsigbarhet for legene:

«Kunnskapen om hva leger gjør har nok gått ned i ledelsen. Senest i dag klagde en kirurg at vi har blitt bestillingsarbeidere. En lege er en lege og du skal bare ha plassert noen til å gjøre noe [...] Man vil jo gjerne ha forutsigbarhet. Ikke beroende av enkeltpersoner, men det viser seg at enkeltpersoner [i ledelsen] betyr mye.»

Som vi skal komme inn på i delen som følger, preger både personavhengigheten i ledelse, og strukturer knyttet til nye styrings- og ledelsesformer også rommet for *medbestemmelse* og *medvirkning* på norske sykehus.

5.16 Medbestemmelse og medvirkning ved norske sykehus

Ifølge de tillitsvalgte legene vi har intervjuet påvirkes også rommet for medbestemmelse og medvirkning av nye styrings- og ledelsesformer. Med medbestemmelse mener vi her de bedriftsdemokratiske og formelle måtene arbeidstakersiden (gjennom fagforeningene) kan utforme beslutninger i virksomheten. Medbestemmelse er også formelt sett grunnlovsfestet (§ 110). Med medvirkning mener vi mer direkte måter arbeidstakersiden kan være med i beslutninger som berører arbeidssituasjonen, og her kommer også den enkelte ansattes ansvar for å bidra til egen og virksomhetens utvikling inn.

Mens medbestemmelse er representativt og ivaretas gjennom tillitsvalgte og strukturerte møtepunkter mellom arbeidsgiver og fagforeningene, ivaretas medvirkning mer direkte av ledere og ansatte hvor medarbeiderne selv medvirker i utformingen av de beslutninger som berører arbeidssituasjonen. Konkrete utviklingsprosesser som drives fram av arbeidstakere og ledere i fellesskap kan dermed sies å være eksempel på medvirkning, mens beslutninger som blir fattet i bedriftsdemokratiet (der arbeidstakerorganisasjoner og deres tillitsvalgte er representert), for eksempel basert på endringer i lovverk, endringer i virksomhetsstrategier og lignende, er eksempler på medbestemmelse. Medbestemmelse er dermed en viktig del av et *representativt* demokrati på virksomhetsnivået, mens medvirkning som begrep lettere kan forstås som et resultat av mer *direkte* demokrati på virksomhetsnivået (se f.eks. Ingebrigtsen 1993).

5.17 Nivåer av medbestemmelse og «skinninvolvering»

For di medbestemmelse er grunnlovsfestet i Norge er det altså lovstridig å *ikke* involvere arbeidstakersiden i viktige beslutninger som angår virksomheten. Vårt inntrykk fra intervjuene med tillitsvalgte på norske sykehus er derfor ikke overraskende at det innkalles til jevnlig formelle møter med arbeidstakersiden. En tillitsvalgt beskriver rutinene på denne måten:

«Det har vært tradisjon her at direktøren har hatt møte med tillitsvalgte en gang i måneden [...] Alle de forskjellige forbundene [...] Ikke alltid så lett å ta opp ting fra legeföreningen, da det ikke vært faste møter for oss [...] men likevel ...»

Denne tillitsvalgte legen uttrykker tilfredshet med de faste møtene, men som også andre vi har intervjuet har vært inne på, ser det ut som at mye av den formelle dialogen foregår på et høyt nivå i virksomhetene. Det er i første rekke foretakstillitsvalgte og øverste ledelse som snakker sammen.

En annen tillitsvalgt lege viser til at sykehusledelsen ikke ønsker mange nivåer av tillitsvalgte, og at dette er problematisk fra et faglig ståsted:

«Ved siste forhandling om frikjøp forsøkte arbeidsgiver å si at vi ikke kunne ha tillitsvalgte på nivået under klinikk [...] Vi sa så at arbeidsgiver trenger å ha tillitsvalgte på hvert fagområde [...] Må ha noen som kjenner arbeidet [...] Den saken er i tåka [...] de har krevd at vi ikke har tillitsvalgte på dette nivået.»

Det er derfor nærliggende å spørre om en slik slanking av representasjonen i virksomheten kan underminere reell faglig medbestemmelse.

Et annet kritikkpunkt i forbindelse med den formelle dialogen mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har å gjøre med forskjellen mellom *formell involvering* og det vi kan kalle reell medbestemmelse. To av de tillitsvalgte legene vi snakket med på forskjellige sykehus var opptatte av at de følte at de ble involvert i (omstillings)prosesser i for liten grad, og de snakket begge om en form for «skinninvolvering», der formålet med møter var informere i forkant av

kunngjøring av beslutninger, heller enn reell drøfting. En slik skinninvolvering settes også i sammenheng med den opplevde endringen av rollen til HR:

«HR er flinke til å innkalle og ta et møte [...] og sier at de hele tiden har involvert hovedtillitsvalgte [...] Men vi føler oss nettopp bare involvert [...] Den forskjellen der, vi har jo ikke blitt hørt [...] Og så føler vi at vi er dratt inn i det, tror at vi har blitt hørt. Men dette er bare for at protokollen skal være i orden.»

Den samme tillitsvalgte legen opplever også at det er HR som er motpart i slike møter og ikke den reelle arbeidsgiveren. En foretakstillitsvalgt uttrykker det slik:

«Vi har medbestemmelse, men bare på papiret. Man har ingen følelse av å bli hørt.»

En tillitsvalgt beskriver at forhandlingsklimaet kan vært relativt tøft i møtet med det som oppfattes som et rigid HR-apparat:

«[...] jeg møter jo HR i personalsaker hvor de er ganske harde. Noen ganger er de mer ekstreme enn arbeidsgiver, og hvor det blir en stor jobb for meg å mildne klimaet i forhold til den ansatte. De [HR] går veldig etter regler, og de fleste der retter seg veldig etter ledelsens behov og ønsker [...] Det blir ikke så balansert.»

Et mer ekstremt tilfelle beskrives gjennom at tillitsvalgte har blitt kalt inn til formelle møter samme dag som en stor beslutning ble offentliggjort:

«[Ledelsen] bestemte seg for å slå samme klinikk for å se om det gjorde at de samarbeidet bedre [...] Skulle offentliggjøres på ettermiddagen én dag [...] tillitsvalgte ble innkalt på formiddagen samme dag, slik at det formelt var i orden. Men medbestemmelse var det jo ikke. Ting var jo helt bestemt.»

Psykiatere vi intervjuet viste også til at involvering (medbestemmelse) skjer for sent, eller at avdelingsnivået ikke blir involvert overhodet:

«[...] vi opplever at involveringen skjer for sent, og at det blir en liksom involvering [...] det blir involvering av noen nivåer, men ikke andre [...] at ledelsen ikke ønsker tillitsvalgte på avdelingsnivået.»

Et eksempel fra samtalen vi hadde med psykiatere var at omorganiseringen av vaktssystemer ikke var tilstrekkelig forankret i avdelingene, der verken tillitsvalgte fra LIS-gruppen eller tillitsvalgt overlege på avdelingen hadde vært involvert:

«Det har vært en underlig prosess på kammerset uten involvering av tillitsvalgte og de har kommet med konklusjoner som ingen er enige i eller ingen vil ha.»

5.18 Medvirkning i forbedringsprosesser

Hvis medvirkning forstås som mer aktiv involvering av ansatte i utviklingsarbeid, finner vi enkelte eksempler på dette i våre samtaler med tillitsvalgte og øvrig ansatte leger. Her forstår vi primært medvirkning som rommet for å påvirke måten arbeidet blir organisert på, uten at det må bety at det ligger formelle medbestemmelsesstrukturer bak.

Medvirkning er, etter slik vi oppfatter det, noe legene ønsker. De ønsker å involveres i forbedringsprosesser også utenfor formelle strukturer, og gjerne i faglig orienterte utviklingsprosjekter. Et eksempel fra intervjuene våre er at ett av sykehusene som var berørt av studien vår hadde latt en gruppe ortopediske jobbe fram en bedre og mer produktiv organisering av behandlingsforløpet for en gruppe pasienter som hadde lignende behov. Dette hadde ifølge den tillitsvalgte vi snakket med både hevet antallet pasienter som ble operert per dag, gitt pasientene bedre og mer forutsigbar informasjon underveis i forløpet, og vært et grep som ortopedfelleskapet var fornøyd med. I tillegg var prosjektet fagovergripende ved at flere

spesialiseringer ble involvert, og dette bidro ifølge den tillitsvalgte legen vi snakket med, til god faglig dialog.

Spørsmålet er også om en slik form for direkte involvering av leger faktisk er *nødvendig* i en organisasjon som er grunnleggende avhengig av denne fagkompetansen. Som en kontrast beskriver en tillitsvalgt en utviklingsprosess som var initiert fra eksterne konsulenter sammen med ledelsen på denne måten:

«Ledelsen har kommet med annet et prosjekt som de kaller xxx [...]. De skal effektivisere og gjøre ting smartere og rimelige [...] men da er det konsulenter og ledere som trykker det ned på oss [...] ingen fagfolk gidder det.»

De siste ordene i setningen understreker også hvor vesentlig det er å involvere legene i slike prosesser for at sykehuset skal kunne klare å gjennomføre prosjekter på en effektiv måte.

5.19 Faglighet, faglig utvikling og utdanning

Med faglighet mener vi her en kombinasjon av legers faglige praksis, legers faglige vurderinger og faglig utviklingsarbeid, for eksempel gjennom kurs eller annen type faglig fordypning. Forståelsen av hva faglighet er, er også noe som varierer mellom tillitsvalgte og andre leger vi har snakket om, men det virker å være relativt klar enighet om at det både handler om de faglige kjerneoppgavene man har som lege, og alt som har med læring og utvikling å gjøre.

En tillitsvalgt viser til at et spørsmål om hva som er faglighet til en klinisk psykiater, sannsynligvis vil dreie seg om vurdering og behandling av pasienter, mens det å skrive resepter vil være underordnet det første. Og i dette ligger også det vi oppfatter som kjernen av kritikk fra de tillitsvalgte vi har snakket med. De oppfatter at fagligheten enten blir, eller står i fare for å bli underminert av sterk målstyring og en rigid organisasjonsstruktur. Både psykiatere og andre spesialiseringer opplever at de har blitt «servicearbeidere» som leverer service til systemet, stykkevis og delt.

I intervjuene diskuterte vi hva som skulle til for at legene skulle oppleve at sin faglighet ble holdt i hevd, og i det følgende skal vi gå gjennom noen av forholdene de var opptatte av, inkludert det som mer konkret handler om hvordan ledelsen og måleparameterne innvirker på rommet for faglighet og faglig skjønn.

5.20 Organisatoriske hindringer for faglighet

Dette punktet henger tett sammen med det vi har diskutert under nye styrings- og ledelsesformer ved norske sykehus, og handler om at tillitsvalgte i legeforeningen oppfatter at det har vokst fram strukturer som vanskeliggjør godt faglig samarbeid på den ene siden, og tid til faglig utvikling på den annen side. Som én tillitsvalgt sier: «Organisasjonsmodellen per i dag legger ikke til opp til faglig dialog». En annen tillitsvalgt hevder at prosesser som har faglighet i navnet, ender opp som skinnprosesser fordi det egentlig handler om hvordan driften kan dreies til best mulig (kvantitative) resultater basert på måltallene som foretakene styrer etter.

En tillitsvalgt lege utdyper hvordan den sterke kvantifiseringen og tidsstyringen av oppgavene minimerer rommet for faglig utvikling for legene:

«Direktøren sier at vi ikke har tid til å tenke fag [...] at vi går konk [...] vi føler at det er vanskelig å få dratt på kurs [...] og at man da ikke får den fordypningen man skal ha. Det faglige fellesskapet er veldig lavt, og det føler også avdelingslederne [...] Det er lite fokus på fagutvikling, og lite forståelse for at man trenger tid for å utøve faget»

Men her pekes det også på at innstillingen ledelsen har til faglighet og faglig utvikling har stor betydning, og at denne innstillingen varierer mellom sykehus, og mellom personlige egenskaper ved ledere:

«Jeg vil si at det har mest med deres ledelsesfilosofi å gjøre. Hvordan de finner å ville samarbeide med tillitsvalgte. Det kan vi ikke relatere til hvordan tillitsvalgte skal handle om.»

I tillegg viser en tillitsvalgt til at det også ligger organisatoriske utfordringer knyttet til hvordan overlegesarbeidet er organisert. Det finnes ifølge denne tillitsvalgte få arenaer for å få til fagutvikling på tvers av seksjoner på overlegenivået, mens yngre leger er organisert på en bedre og mer helhetlig måte fordi faglig utvikling er i kjernen av spesialiseringsarbeidet dem gjør.

En tillitsvalgt lege peker på at en justering av organisasjonsmodellen mot en tydeligere medvirkning i utviklingsprosesser kan få opp fokuset på faglighet på norske sykehus:

«Hvis man starter med fag og starter med kvalitet kommer gjerne økonomien likevel. Leger er jo interesserte i fagutvikling. Ikke bare rent teknisk, men også på logistikk.»

5.21 Presset på faglighet

Men på hvilken måte presses egentlig fagligheten av organisatoriske endringer og sterkere tid- og målstyring? Et eksempel fra et intervju er at møtetiden for faglige diskusjoner har gått ned, både gjennom at de faglige morgenmøtene har blitt kortere, og at det ikke lenger er tid til å ta felles lunsj med kolleger. En tillitsvalgt som jobber mye på tvers mellom faggrupper uttrykker dette som utfordrende, både fordi det blir betraktelig kortere tid til faglig fordypning, og fordi det går utover den faglige dialogen mellom spesialiseringer:

«Vi har press på morgenmøtene [...] Der blir det kuttet. Før så man alle røntgenbildene sammen, nå ser man kun på det spesielle [...] så kirurgene får sett mange færre bilder selv, og lærer mindre. De faglige tingene blir mer og mer borte [...] Vi har så mye oppgaver hele tiden [...] Vi har ikke felles lunsj. Spiser en bit, må gå [...] Er ikke mange minutter alle er samlet.

Samtidig understreker den samme tillitsvalgte at legene alltid sørger for å diskutere de vanskelige pasientene/casene.

En annen tillitsvalgt overlege ved et annet sykehus viser også til at morgenmøtene har blitt betraktelig kuttet ned på, og tar også opp at faglighet for enkelte spesialiseringer kan bli kompromittert gjennom at leger for eksempel ikke lenger går på visitt. Tidligere gikk flere av spesialistlegene på visitttrunder, og det lå både mye faglig læring, og viktig mellommenneskelig kontakt på disse rundene. Også denne overlegen tar opp at lunsjen ikke lenger er et faglig møtested: «Før kunne jeg gå i kantina og ta opp et problem, men nå er det jo ingen der».

Men faglig dialog blir ifølge overleger delvis ivaretatt på andre måter – det er kultur for å stille opp for hverandre:

«Hvis jeg er i tvil om noe så ringer jeg en kollega på [et annet sykehus]. Men jeg er alltid tilgjengelig som overlege. Hvis en kollega trenger min hjelp, stiller jeg opp. Og det vet de. De fleste av overlegene er det mulig å ringe til. Hvis jeg har en vanskelig operasjon har jeg ringt og spurt om bistand, og jeg har flere ganger vært inne og hjulpet andre.»

5.22 Formell, faglig utviklingstid

Ifølge tillitsvalgte vi snakket med har alle overleger rett på tid hver uke til faglig oppdatering og utvikling, men de opplever et sterkt press på denne tiden da den ikke strekker til i forhold til andre oppgaver som må gjøres. Legene snakker i denne sammenhengen også om at de «ikke har samvittighet» til å ta ut de to timene til faglig utvikling i uka, og at dette like mye handler om samvittigheten knyttet til å hjelpe kolleger som å være tro mot målstyringssystemet. Et eksempel

er at leger typisk spiser av tiden dem har til faglig fordypning for å dekke opp for noen som er syke.

Yngre leger har ifølge tillitsvalgte vi snakket med, et noe større rom for faglig fordypning, og de har også tariffestet fire timer til faglig fordypning i uka, og ti kursdager i året. Men også denne gruppen opplever press på denne tiden, og det er sjelden at mange leger får dra på samme kurs fordi det ville gått for mye utover den daglige driften. Ifølge de tillitsvalgte for overlegene er yngre leger typisk også mer «systemtro» fordi de ønsker å gjøre et best mulig inntrykk. Dette kan også ha sammenheng med at de ikke har fast stilling, og ønsker å vise seg fram for fast ansettelse i framtida.

I overenskomster mellom legeforeningen og en rekke sykehus er det nedfelt at det som hovedregel skal det gis to uker permisjon med full lønn etter tjenesteplan per kalenderår¹⁶. Samtidig presiseres det at dette skal skje «innenfor faglig forsvarlige rammer til kurs, kongresser, og møter som bidrar til vedlikehold og videreutvikling av den enkeltes og avdelingens kompetanse», og at beslutninger knyttet til kurs gjøres på klinikknivået. En tillitsvalgt vi snakket med, mente at klinikkledere hadde veldig stort press på seg på en måte som kunne gå utover beslutninger knyttet til om leger fikk anledning til å dra på kurs. Vi hørte her også at gjennomsnittet for antall kursdager en lege får dra på i året er ca. fem, og ikke ti.

En annen tillitsvalgt er enig i at det er press på tiden for faglig fordypning, men mener at systemet for studiepermisjon har blitt bedre, og at dette blant annet kan knyttes til en «timebank» som ser ut til å fungere som et press mot arbeidsgiver:

«Studiepermisjoner blir bedre og bedre, og vi tillitsvalgte kan påvirke systemet.[...] Blant annet overlegepermisjonen fungerer nå, og de fleste får tatt ut, men på enkelte avdelinger fungerer det. Vi har fått forhandlet fram en bank, og hvis ikke det [den faglige tiden] blir brukt, så får arbeidsgiver et press på seg.»

Samtidig hørte vi også at en slik timebank ikke fungerte på en annen enhet.

5.23 Utdanning og spesialisering

Et annet tema som berører faglighet og faglig utvikling er forholdet til *Leger i spesialisering* (LIS). Overleger ved norske sykehus har mandat til å følge opp LIS for å sikre at yngre leger får tilstrekkelig erfaring, og ifølge den nye spesialistutdanningen for leger i spesialisering, har overleger et større ansvar enn tidligere for å sørge for tilstrekkelig veiledning. Inntrykket vårt er også at den nye utdanningen inneholde flere evalueringsmøter mellom alle overlegene på en avdeling/seksjon.

Dette oppfattes som paradoksalt av tillitsvalgte overleger, som mener tidspresset gjør at de ikke klarer å fylle denne rollen i tilstrekkelig grad:

«Overlegene har mer enn nok å gjøre allerede [...] kan ikke skjønne hvordan de skal klare reformen uten å jobbe enda mer. Ifølge LIS-planen er det mye mer supervisjon [...] Men det ender opp med at LIS er mye på egen hånd. Går runder alene uten opplæring».

En annen tillitsvalgt overlege peker på uklarheter i forhold til når LIS skal være med og ikke:

«Finnes ikke retningslinjer på når LIS skal være med overleger, og særlig gjelder det turnuslegene. Mange er alene, og tør kanskje ikke si i fra [...]».

¹⁶ Se f.eks: <https://www.legeforeningen.no/contentassets/b420e0769b0944f19fd71b8abc01aefc/overenskomstens-del-b-oslo-universitetssykehus-mai-2018-april-2020.pdf>

På grunn av tidspress mener tillitsvalgte også at LIS-leger noen ganger må stå alene i operasjoner uten overleger, selv om retningslinjene tilsier at det minst skal være to leger på en operasjon.

5.24 Digitalisering og faglig skjønn

På spørsmål om hvordan digitalisering påvirker rommet for faglig skjønn kom samtlige leger vi snakket med inn på hvordan store systemer for pasientdata har påvirket jobbhverdagen. I utgangspunktet er mange positive til slike systemer fordi elektroniske pasientjournaler skal være lettere å ha oversikt over fra et spekter av det medisinske apparatet. Samtidig er utgangspunktet for slike systemer krevende, fordi de i utgangspunktet skal fungere som felles plattformer, men også ha viktige sikkerhetsfunksjoner og gradert tilgang.

Det er stor skepsis til flere av de digitale pasientjournalssystemene som nevnes i intervjuene, og skepsisen uttrykkes på tre forskjellige måter.

For det første er legene vi snakket med opptatte av at systemene ikke virker godt nok utviklet med tanke på pasientenes sikkerhet og standardisering av informasjon. De mener systemene er uoversiktlige, og at vital informasjon (som f.eks. allergier) ikke er tilstrekkelig synlige i journalene. En tillitsvalgt uttrykker at «det er umulig å kommunisere med apotek», mens en psykiater er kritisk til at det ikke finnes søkemuligheter i systemet, og at det er svært få standarder for hva ting kalles. Dette er svært viktig kritikk, for som en tillitsvalgt sier er «dette den viktigste kommunikasjonsformen vi har».

For det andre uttrykker de vi har snakket med stor frustrasjon over at registrering i systemene tar uforholdsmessig mye tid. Dette skyldes både svakheter i design, for eksempel knyttet til muligheter for å justere medisindoser, men også at systemene ofte er «nede» eller henger. I tillegg mener tillitsvalgte at det går med uforholdsmessig mye tid på å koordinere informasjon mellom nye systemer og gamle systemer som ikke snakker sammen.

5.25 Oppsummering

Som Byrkjeflot og andre hevder, viser intervjuene med tillitsvalgte og ansatte leger at norske sykehus er preget av et sterkt resultat- og målstyringssystem i tråd med New Public Management. De tillitsvalgte mener en for sterk toppstyring og linjeledelse kan gå på bekostning av faglig skjønn fordi behovet for faglig dialog blir satt til side, og fordi medisinskfaglige hensyn kan bli nedprioritert til fordel for økonomisk resultatstyring. De tillitsvalgte uttrykker forståelse for at det må være oppfølging av resultater/produksjon fordi dette henger så tett sammen med rammene for finansiering innenfor helseforetaksmodellen og fordi pasientrettighetene til behandling har blitt styrket. Samtidig ber både tillitsvalgte og øvrige ansatte vi har snakket med om at administrative og juridiske hensyn må balanseres på en bedre måte mot faglige hensyn.

De tillitsvalgte vi snakket med mener ikke at det ligger en strukturell determinisme i hvilke (negative) utfall styringen av leger får på norske sykehus. Det er heller ikke gitt at ledere med legebakgrunn alltid er flinkere til å ta de nødvendige faglige hensynene. Det som derimot blir fremhevet er at gode ledere involverer de ansatte i beslutninger, og er de som nettopp klarer å balansere faglige prioriteringer mot behovet for stram drift. Og mye av balansen ligger i kjernen av denne rapporten – medbestemmelse og medvirkning. Et synspunkt som kom fra flere av legene vi snakket med var at involvering ofte er av en ren formell art, og at det skjer for sent i prosesser. En tillitsvalgt spissformulerte dette til en form for «skinninvolvering». Vi fikk også høre om prosesser der ledelsen hadde vært flinkere til å involvere leger. En lærdom virker å være at medvirkning fra leger i utviklingsprosesser på sykehusene er nødvendig, fordi uten en slik forankring vil legene fort motsette seg tiltaket. Leger har fortsatt betydelig strukturell makt på et sykehus, og en konfrontasjonslinje vil ikke være gunstig for å få gjennomført tiltak på en god måte.

Både juridiske retningslinjer og finansieringssystemer ser ut til å påvirke faglig skjønn, eller i hvert fall faglige prioriteringer. Dette er heller ikke overraskende, og det bør naturlig nok være rom for politisk styring av en del prioriteringer innenfor rammen av et fungerende demokrati. Samtidig kan en for sterk politisk styring, eller en for sterk standardisering få negative følger på den måten at viktige faglige områder kan bli nedprioritert. Hvis for eksempel satsene for enkelte typer behandlinger blir for høye eller for lave sammenlignet med andre behandlinger, kan dette ikke bare få følger for prioriteringer innad på sykehuset, men også for prioriteringer i fagmiljøene, nasjonalt som internasjonalt.

6. Sammenfattende analyse

I hvilken grad har endringer i styrende prinsipper virket inn på bruken av faglig skjønn i arbeidslivet? Dette er problemstillingen vi belyser i denne rapporten. Tre av de fire case studiene er gjort i statlig sektor, mens det fjerde er gjort i olje- og gassbransjen. Utgangspunktet for valg av case var å dekke forbundene som er med i Partnerskapet for Medbestemmelsesbarometeret. Forbundet for ledelse og teknikk var forhindret fra å delta i 2019. Norsk tjenestemannslag kom inn i Partnerskapet først på slutten av 2019, og deltok derfor ikke i de kvalitative studiene det året.

I denne sammenfatningen er vi særlig opptatt av likheter og forskjeller i de fire casene. Hva er det som er ut til å være fellestrekk i, og som derfor kan gi et grunnlag for å teste om funnene er gyldige for det norske arbeidslivet generelt? Hva er spesielle trekk i hvert av casene, og som vi kan teste som gyldige funn for de bransjene de inngår i spesielt?

6.1 Samfunnsoppdrag og målstyring – hva er det som måles?

Samfunnsoppdrag er en mye brukt betegnelse på hva som er hensikten, eller intensjonen med bestemte arbeidsområder i samfunnet. Olje- og gassbransjen har som samfunnsoppdrag å skape mange arbeidsplasser, bidra til betydelig kompetanse og teknologiutvikling, i sine bidrag til oljefondet som en nasjonal fellesformue, men bransjen må også forholde seg til krav om klimatiltak. Politiet har som samfunnsoppdrag både å skape trygghet for og å kontrollere befolkningen. Wathne (2019) viser at samfunnsoppdraget pendler mellom å kontrollere og å tjene befolkningen over tid. Samfunnsoppdraget preges av «tidsånden». Kapittel 4 om Politiet viser også at hva som «måles» i politiets målstyring i liten grad kan vise i hvilken grad samfunnsoppdraget er oppfylt eller ikke. Om kriminaliteten går frem eller tilbake, eller graden av befolkningens trygghet måles ikke systematisk. Det som måles er snarere antall utførte oppdrag, heller enn resultatet av dem.

Universitetene og høgskolenes samfunnsoppdrag er utdanning, forskning, faglig og kunstnerisk utvikling og formidling, i henhold til loven om universiteter og høgskoler. Styringsparametere er i liten grad knyttet til kompetansenivået i samfunnet, men mer til politiske ønsker om markedsretting av kunnskapsproduksjonen og nyttebetraktninger i arbeidslivet. Deltakerne i sektoren beskriver utviklingen som standardisering, byråkratisering og en Taylorisering av ledelsesmodellene i UH-sektoren.

Helseforetakenes samfunnsoppdrag er å «sikre helhetlig styring av spesialisthelsetjenesten og god ressursbruk for å ivareta og videreutvikle gode spesialisthelsetjenester til befolkningen, samt legge til rette for utdanning, forskning og opplæring». Mål og resultatstyringen foregår gjennom innsatsstyrt finansiering og dermed prioritering av oppgaver (IFS), diagnoserelaterte grupper (DRG) i de somatiske tjenestene, fritt behandlingsvalg for pasienter og «pakkeforløp» (nasjonale standarder for pasientforløp). Denne målstyringen reflekterer i liten grad samfunnsoppdraget.

Den opprinnelige definisjonen av målstyring (Drucker, 1954) kom som en reaksjon på byråkratisk regelstyring i mellomkrigstiden. «Management by objectives» handlet om å sette opp målsettinger i organisasjoner, og gjøre det som var nødvendig for å nå målene uten så mange detaljerte regler for handling og atferd. Målene var nok til å gi virksomheten nødvendig retning, ifølge Drucker. Den målstyringen som kom i kjølvannet av virksomhetsplanlegging i offentlig sektor har gitt begrepet en helt omvendt mening: målstyring betyr her å definere individuelle mål og delmål som den enkeltes handlinger etterprøves og dokumenteres etter, det vil si erkeeksempler på regelstyring. Utviklingen i retning av stadig mer standardisering og digitalisering er felles for alle de fire casene, og kan ses som et generelt trekk ved arbeidslivet vårt. I alle casene mener informantene at dette har noen positive sider, men at de i hovedsak bidrar til 1) individualisering av ansvar, 2) myndigheten konsentreres i toppen av virksomhetene, 3) styrking av individuell medvirkning, men svekkelse av kollektiv medbestemmelse for tillitsvalgte og fagforeninger og 4) som en følge av de tre foregående konsekvensene, en svekkelse av bruken av faglig skjønn.

«Samfunnsoppdragene» er eksempler på slike overordnede mål som Drucker lanserte som styringsparametere i organisert virksomhet. Ingen av casene måles etter deres oppfylling av samfunnsoppdraget. Målstyringen handler om oppdragsmengde, tidsbruk, kostnadskontroll og effektivitet både på individ-, gruppe- og virksomhetsnivå i alle casene. Ifølge studiene våre legger denne regelorienteringen bånd på det faglige skjønnet og endrer ansattes medbestemmelse og medvirkning. Alle fagforbundene er på den annen side nettopp opptatt av samfunnsoppdragene. Det store spørsmålet er om de etablerte målstyringsinstrumentene i realiteten fører til *målforskyvning i forhold til samfunnsoppdragene*, at de etablerte målstyringssystemene hindrer oppfyllingen av samfunnsoppdragene. Målemetodene på norske arbeidsplasser kan føre til målforskyvning i virksomhetene. Case-studiene viser eksempler på dette.

6.2 Ledelsesmodeller og rom for faglig skjønn

I alle casene ser vi en sammentrekning, eller konsentrasjon av makt i det siste tiåret. I olje- og gass casen kan dette forklares med eierstyringsprinsippene i Corporate Governance. Eierstyringen flyttet beslutningsmyndighet fra toppledelsen til styrene i aksjeselskapene, og særlig i konsern- strukturene. Dernest bidro både finanskrisa i 2008 – 2009, og oljeprisfallet sommeren 2014 til et mye større fokus på kostnadskontroll i bransjen. Etter 2008 har bransjen gjennomført mange store standardiseringer i produksjonsmetodene. Bransjens sterke fokus på HMS har også bidratt til høye krav til regelstyring og dokumentasjon av at reglene faktisk følges. Da blir rommet for innflytelse på eget arbeid og egen arbeidssituasjon mindre. Regler og rutiner kan delvis erstatte faglig skjønn. Samtidig som myndighet konsentreres til styrer og toppledere, legges ansvaret for å oppfylle mål og regler på hver enkelt ansatt – ansvaret individualiseres. Dette er gjennomgående i alle de fire casene. Det samsvarer godt med funn i de tidligere Medbestemmelsesbarometrene som viser at standardisering og kontroll er det styringsregimet som i størst grad utfordrer medbestemmelse og medvirkning. Denne tendensen er forsterket i håndteringen av den pågående pandemien. I olje- og gass viser casestudien at stadige innstramminger fører til nedbemanning, særlig ved hjelp av standardisering og digitalisering, og at det reduserer bruken av faglig skjønn. Standardisering og digitalisering skaper forutsigbarhet og kan redusere risiko, men informantene viser også hvordan det også kan skape en falsk trygghet som senker oppmerksomheten og dermed kan utgjøre en fare i noen situasjoner.

Også i de tre andre casene finner vi den samme tendensen til konsentrasjon av beslutningsmyndighet til styrer og ledelse, og individualisering av ansvar til den enkelte ansatte. Modeller for team-organisering påpeker at det enkelte teammedlemmet må få delegert myndighet til å gjennomføre det hun eller han får ansvar for dersom teamorganiseringen skal bidra til effektivisering og høyere kvalitet. Ansvar uten myndighet vil svekke teamets gjennomføringsevne (Kanter, 1982). Det kan hevdes om andre organisasjonsformer også.

De regionale helseforetakene er på mange måter som hovedkontoret i et konsern, og økonomisk effektivitet er en sterk styringsparameter (Helsedirektoratet: Styrearbeid i regionale helseforetak). Sykehusene er egne helseforetak under sitt regionale foretak, altså en ren konsernstruktur. Casestudien påpeker at sykehusene skulle etablere «enhetlig ledelse». Det innebar en overgang fra den tidligere todelte ledelsen der en sykepleier kunne ha ansvar og myndighet for driften av en avdeling, mens en lege hadde ansvar og myndighet for den medisinske behandlingen. Hensikten med enhetlig ledelse var at en skulle være sterkere og mer individualisert. Casestudien viser at ledelsen i helseforetakene ofte er regelorientert og forholder seg til målstyringen som rettesnor. HR-avdelingene har ofte stor innflytelse på driften, og de forholder seg først og fremst til formelle regler, rutiner og målstyringsparametere, selv om det finnes unntak. Legenes beskrivelser er en konsentrasjon av myndighet i ledelsen mens ansvaret er individualisert, og tillitsvalgtes medbestemmelse er redusert. Selv om det finnes unntak med enkelte ledere som trekker tillitsvalgte inn i beslutningsprosessene. De foretakene der samarbeidet mellom ledere og tillitsvalgte er godt er også de som har de beste resultatene både i drift og i den faglige tjenesteytingen.

Universiteter og høyskoler har også gjennomført store reformprosesser med sammenslåinger og nye styringsmodeller. Den største endringen er overgangen fra demokratisk valgt ledelse i åremålsstillinger til rekruttering av ledelse som likner mer på lederutvelgelsen i privat sektor, både i utvalgsriterier og i selve rekrutteringsprosessen der universitetsstyret ansetter ledelsen. Og, som i de andre casene, finner vi en konsentrasjon av myndighet i ledelsen. De ansatte rektorene og dekanene forholder seg til universitetsstyrene på samme måten som i de store konsernene i privat sektor. Avstanden til ansatte og tillitsvalgte er helt annerledes enn i de tidligere demokratiske prinsippene for styring og ledelse i UH-sektoren. Samtidig er kravene både til undervisning og forskning styrt av politiske krav fra Norges Forskningsråd, Utdanningsdepartementet og NOKUT. Disse kravene legger sterke føringer på hva som er sektorens oppgaver, og dermed på bruken av faglig skjønn, selv i «den frie forskningen». Våre informanter i sektoren opplever et stadig større individuelt ansvar for oppgaver, og mindre myndighet til å forme og utføre arbeidet, det vil si bruk av faglig skjønn. Krav om publikasjonspoeng, antall studenter med avlagt grad, undervisningstid og forskningsformidling svekker innflytelsen på egen arbeidssituasjon. Som en av informantene uttrykte det: «vi har ikke tid til de lange tankene».

Med Nærpolitireformen ble myndigheten i politiet sentralisert, som i de andre casene. Operasjonssentralene fordeler oppgaver og organiserer arbeidet med prinsippene i «flåtestyringen» av politipatruljene. Dette oppleves som en betydelig individualisering av politibetjentenes ansvar, kombinert med en betydelig reduksjon av den enkeltes myndighet og anledning til å bruke sitt faglige skjønn. I tillegg viser casestudien i Politiets fellesforbund at styrings- og ledelsesstrukturen også har blitt mer kompleks ved at ikke bare Operasjonssentralene, men også andre enheter kan gripe direkte inn i pågående oppdrag, av og til med helt andre krav og mål enn de som kom fra Operasjonssentralen ved politikammeret, og uten at dette er koordinert. Individualiseringen av ansvaret og avstanden som oppstår mellom ledere, ansatte og tillitsvalgte i flåtestyringen oppleves også her som en svekkelse av den kollektive medbestemmelsen hos tillitsvalgte.

De nye ledelsesprinsippene og målstyringen bidrar til individualisering av ansvaret for resultatene, samtidig som myndigheten til å ta de nødvendige beslutninger i arbeidet er sentralisert til lederfunksjoner.

6.3 Medbestemmelse, medvirkning og faglig skjønn

Konklusjonen fra de fire casene er ganske klar; fagforeningenes deltakelse og innflytelse i beslutningsprosesser er svekket. For å bruke termene fra kapitlet om olje- og gass opplever medlemmene i Lederne at tillitsvalgte ikke lengre «deltar», men får «ta del i» de viktige beslutningsprosessene. Vi ser dette i en klar sammenheng med den påpekte individualiseringen av ansvar, og dermed en flytting av samarbeidet til relasjonen mellom ledere og den enkelte ansatte og en tilsynelatende mindre bruk av de kollektive bedriftsdemokratiske ordningene som bedriftsutvalg og andre utvalg der tillitsvalgte har rett til deltakelse i virksomheter med tariffavtaler. Men selv om dette er et funn som ser ut til å gå igjen i alle casene, vil vi rette oppmerksomheten mot noen klare forskjeller i avtaleverkene som regulerer medbestemmelsen og den kollektive innflytelsen gjennom fagorganiseringen.

For det første er det en stor forskjell på Hovedavtalen LO/NHO og Hovedavtalen i Staten. Hovedavtalen LO/NHO er en samarbeidsorientert avtale der det viktigste prinsippet er et samarbeid mellom partene, et topartssamarbeid mellom ledelse og tillitsvalgte fra fagforeningene. Tillitsvalgte har rett til å delta i beslutninger om organiseringen av virksomheten i bedriftsutvalg. Store virksomheter kan også ha avdelingsutvalg slik at deltakelsen kan spres på flere plasstillitsvalgte. I privat sektor har fagforeningene forhandlingsrett i viktige spørsmål der ledelse

og tillitsvalgte ikke oppnår enighet gjennom dialog. I bedriftsutvalg bytter ledelsen og tillitsvalgte på å være enten utvalgsleder eller utvalgets sekretariat.

Hovedavtalen i staten er en forhandlingsorientert avtale. Den har en paragraf om at ansatte i staten ikke skal ha innflytelse i saker som har en klar politisk karakter, saker som er karakteriseres som politikk. Hva som er «politikk» er imidlertid ikke åpenbart alltid, og det er virksomhetens ledelse som bestemmer om en sak er politikk eller ikke. I staten har ansatte, ved sine tillitsvalgte, rett til Informasjon, drøfting og forhandling (IDF). IDF-møtene er ledelsens møter. Det er ledelsen som setter opp dagorden og kaller inn, og det er ledelsen som skriver referat fra møtene. Hva som krever informasjon, hva som krever drøfting og hva som krever forhandling er beskrevet.

I de tre statlige casene er praktiseringen forskjellig. I de fleste universiteter og høyskoler ligger IDF på fakultetsnivå og til rektoratet. Det sistnevnte utøves av HR-avdelingen mange steder. I noen av institusjonene kan instituttene som ligger under fakultetene velge om de vil ha et partssammensatt Medbestemmelsesutvalg (MBU) eller ikke. Dette skaper noen forskjeller i praksis. Noen fakultet med IDF kan være temmelig små i antall ansatte, samtidig som det finnes institutter med flere hundre ansatte, men uten MBU. I slike store institutt uten MBU får ansatte verken «delta» eller «ta del i» viktige beslutningsprosesser, mens ansatte fra andre institutt under det samme fakultetet får innflytelse med sine tillitsvalgte i IDF. Dette er en demokratisk dysfunksjon som kan endres med prinsipp om etablering av MBU i alle institutter. Disse prinsippene skaper for det første forskjeller i den demokratiske innflytelsen i institusjonene, og for det andre skaper det stor arbeidsbyrde for de tillitsvalgte som er valgt som representanter i IDF-møtene.

I Helseforetakene er det vanlig at tillitsvalgte deltar i partsbaserte prosesser på klinikknivå, og hovedtillitsvalgte deltar i prosesser på institusjonsnivå. Også her kan størrelsen på klinikkene variere vesentlig, og noe av den samme skjevheten i representasjon kan oppstå på samme måten som i UH-sektoren. I politiet er representasjonen lagt til politikamrene.

Casestudiene viser at arbeidsgiversiden ikke er interessert i å utvide de bedriftsdemokratiske ordningene til flere nivåer, men heller er opptatt av å sentralisere partssamarbeidet. Arbeidstakersiden ser ikke ut til å ha en omforent oppfatning om dette. Det generelle inntrykket er at ansattes innflytelse ser ut til å presses fra «å delta» til å «ta del i», altså en svekking av bedriftsdemokratiet. Denne bevegelsen henger sammen med standardisering, digitalisering og et press på den enkeltes mulighet til å anvende faglig skjønn i arbeidet sitt.

6.4 Tillit, styringsformer og bruken av faglig skjønn

Det norske partssamarbeidet hviler på tillit mellom ledelse og ansatte og mellom ledelse og fagforeningene. Tilliten er en forutsetning for deltakelse og innflytelse og for bruken av de bedriftsdemokratiske ordningene. Tillit kan bidra til forutsigbarhet i virksomheten. Den forutsetter at partene opptrer som de forventer av hverandre. En leder som ikke inkluderer tillitsvalgte i nedbemanningsprosesser vil mest sannsynlig miste tilliten som er bygget opp over lang tid fordi han brøt med ansatte og fagforeningenes forventninger til hans atferd.

Det er imidlertid ikke bare tillit som skaper forutsigbarhet mellom partene. Standardisering lanserer oppskrifter for hvordan arbeidsoppgaver skal utføres, og skaper på den måten forutsigbarhet i produksjonen av varer og tjenester. Lojalitet og lydighet kan på den samme måten bidra til at vi gjør som vi blir bedt om, altså styrker forutsigbarhet. Straff og belønning har også til hensikt å skape forutsigbarhet i sosiale systemer. Tillit er også et grunnlag for bruk av faglig skjønn. Hypotesen om at den norske modellen hviler på tillit mellom partene i arbeidslivet.

I Medbestemmelsesbarometeret 2020 (Drange, Falkum & Wathne 2020) finner vi noen klare statistiske sammenhenger mellom påstanden: «Er du enig/uenig i påstanden: digital

informasjonsinnhenting/overvåking begrenser min mulighet til å utøve faget mitt» (1 = helt uenig, 5 = helt enig). Vi finner at dette henger tett sammen med de fire styringsregimene:

Jo mer standardisering og kontroll, jo mer enig er ansatte i påstanden ($r = 0,32^{***}$)

Jo mer lojalitet og forpliktelse, jo mer enig er ansatte i påstanden ($r = 0,45^{***}$)

Jo mer medbestemmelse, jo mindre enig i påstanden ($r = -0,25^{***}$)

Jo mer medvirkning, jo mindre enig i påstanden ($r = -0,23^{***}$)

Vi ser at ansatte i virksomheter med en høy grad av medbestemmelse og/eller medvirkning føler seg langt mindre hindret i å bruke faget sitt enn i virksomheter med høy grad av standardisering og kontroll og/eller lojalitet og lydighet.

Det er lite sannsynlig at standardisering og digitalisering er noe som vil avta. Vi må tvert imot regne med at det tiltar i vesentlig grad og på stadig nye områder. Det vitner denne rapporten om innenfor alle de fire casene. Spørsmålet er hva det har å si for arbeid, organisasjon og ledelse framover.

6.5 Sluttkommentar

I alle de fire casestudiene opplever ansatte og tillitsvalgte at den representative medbestemmelsen er svekket. Det knyttes til innføring av nye styrings- og ledelsesmodeller som flytter ansvaret for resultater ned på den enkelte ansatte og flytter beslutningsmyndighet oppover til ledelsen og styrene i virksomhetene. Disse modellene henger tett sammen med de nyliberale strømningene i Corporate Governance og New Public Management.

Korona-pandemien førte til nedstenging av arbeidslivet og næringslivet i store deler av verden. Nedstengingen kom utrolig raskt, og den kom som en kjedereaksjon, bokstavelig talt ved at de internasjonale verdikjedene kollapset. Dermed ble det synlig for oss hvor innvevd vi er i den globale økonomien, og hvor sårbare vi har blitt av dette bare på det siste tiåret. Hvis svaret på de økonomiske tapene i denne krisa er mer standardisering og kontroll, og mindre medbestemmelse og medvirkning vil denne sårbarheten øke. Derfor må hovedoppgaven være å styrke bruken av faglig skjønn for å få fram nye og bærekraftige måter å produsere varer og tjenester på, samtidig som vi reduserer avhengigheten av de internasjonale verdikjedene.

Korona-pandemien viste oss også at vi har tillit til styresmaktene og til hverandre når kriser inntreffer, og at den tilliten er grunnlaget for å kunne opptre i samlet flokk. Svaret er derfor mer medbestemmelse og medvirkning som styringsprinsipper i hele arbeidslivet selv om standardisering og digitalisering også vil bre om seg i stadig større grad.

7. Referanser

- Andersen, S. A., I. M. Henriksen, T. S. Jakobsen, M. Jones, and N. H. A. Røkkum. 2019. 'Medvirkning, makt og avmakt i universitetsdemokratiet.' In *Universitetskamp*, edited by Aksel Tjora, 263-294. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Antonsen, S. 2009. *Safety Culture: Theory, Method and Improvement*. Farnham: Ashgate.
- Bakke, H. K. (2004). Ny hovedavtale for helseforetakene. *Tidsskrift for den norske legeforening*, 124, 1149.
- Bakli, Oddbjørg, Ingunn Botheim og Vivi Lassen (2019). Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2018. Difi (Direktoratet for forvaltning og ikt). Difi-rapport ISSN 1890-6583 2019:1.
- Bedeian, A. G. 2007. 'Even if the Tower Is "Ivory," It Isn't "White:" Understanding the Consequences of Faculty Cynicism.' *Academy of Management Learning & Education* 6 (1): 9-32.
- Berg, L. N., & Byrkjeflot, H. (2014). Management in hospitals: A career track and a career trap. A comparison of physicians and nurses in Norway. *International Journal of Public Sector Management*, 27(5), 379-394. doi:10.1108/IJPSM-11-2012-0160
- Biazzo, S., & Panizzolo, R. (2000). The assessment of work organization in lean production: the relevance of the worker's perspective. *Integrated Manufacturing Systems*, 11(1), 6-15. doi:10.1108/09576060010303622
- Bleiklie, I., and M. Kogan. 2007. 'Organization and Governance of Universities.' *Higher education Policy* 20: 477-493.
- Byrkjeflot, H., & Guldbrandsøy, K. (2013). Både hierarkisk styring og nettverk—En studie av utviklingen i styringen av norske sykehus. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(04), 464-491.
- Byrkjeflot, H., Neby, S., & Vrangbæk, K. (2011). Changing accountability regimes in hospital governance: Denmark and Norway compared. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(5), 3-23.
- Christensen, T., Lægreid, P. og Rykkja, L. (2017). Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public Policy and Administration* (online first).
- Collinson, D. 2005. 'Questions of Distance.' *Leadership* 1 (2): 235-250.
- Cordesman, A. H. 2006. *The Global Oil Market: Risks and Uncertainties*. Washington: CSIS.
- Craig, R., J. Amernic, and D. Tourish. 2014. 'Perverse Audit Culture and Accountability of the Modern Public University.' *Financial Accountability & Management* 30 (1): 1-24. <https://doi.org/10.1111/faam.12025>.
- Dahler-Larsen, P. 2012. *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Difi. 2019. 'Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter - Hvor trykker skoen nå?' *Difi-notat* 2019:7.
- Djuvsland, K. 2019. 'Fleksibilitet - til glede eller besvær? - En kvalitativt studie om fleksibilitet i arbeidslivet innen oljeservice.' Masteroppgave, Universitet i Stavanger.
- Drange, I., Falkum, E., Wathne, C. T. 2020. *Styring, Ledelse og Tillit. Medbestemmelsesbarometeret 2020*. AFI-rapport 2020:05.
- Drucker, P. (1954) *The practice of management*. NY: Heineman
- Døving, Erik, B. Elstad & Aa. Storvik (2015). Profesjon, ledelse og organisasjon – perspektiver og begreper. In Profesjon og ledelse. Døving, Erik, B. Elstad & Aa. Storvik (red).
- Egeland, C., and A. C. Bergene. 2012. 'Tidsbruk, arbeidstid og tidskonflikter i den norske universitets- og høyskolesektoren.' *AFI Rapport* 1/2012.
- Enehaug, H. 2018. *Å lære av det gamle, for å forberede seg på det nye. En studie av medvirkningens betydning for organisatorisk utvikling og læring*. (Ph.D), Roskilde University, Roskilde.
- Enehaug, H., B. Nordrik, and E. Falkum. 2019. 'Norsk Ledelsesbarometer.' *AFI Rapport* 5/2019.
- Engen, O. A., P. H. Lindøe, and K. Hansen. 2017. 'Power, trust and robustness - the politicization of HSE in the Norwegian Petroleum Regime.' *Policy and Practice in Health and Safety* 15 (2): 145-159.

- Eriksen, H. R. 2020. 'Å lede kloke hoder.' *Forskerforum* 18. februar 2020 (<https://www.forskerforum.no/a-lede-kloke-hoder/>).
- Eriksen, T. H. 2019. 'Indikatorfetisjisme.' In *Universitetskamp: Hvorfor universitetet ikke er en fabrikk*, edited by Aksel Tjora, 176-190. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Ese, J. 2019. 'Defending the university? Academics' reactions to managerialism in Norwegian higher education.' PhD, Faculty of Arts and Social Sciences, Karlstad University.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Capitalism*. London: Policy Press.
- Falkum, E. (2020) Makt og opposisjon I arbeidslivet. Maktforskyvninger fra 1900 – 2020. Oslo: Cappelen Damm (i trykk)
- Feenberg, A. 2012. *Questioning Technology*. London: Routledge.
- Filstad, C., & Karp, T. (2018). *Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen*. Retrieved from Oslo:
- Filstad, Cathrine og Tom Karp (2018). *Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen*. Forskningsrapport. Politihøgskolen, Oslo. <http://hdl.handle.net/11250/2581487>
- Friedman, M. and R. Friedman (1980) *Free to choose. A personal statement*. USA: Harcourt
- Fromm, E. 1994. *Escape from Freedom*. Henry Holt and Company.
- Furedi, F. 2002. *Culture of Fear*. London: Continuum International.
- Garsten, C., and K. Jacobsson. 2012. 'Post-Political Regulation: Soft Power and Post-Political Visions in Global Governance.' *Critical Sociology* 39 (3): 421-437.
- Geschwind, L., H. F. Hansen, R. Pinheiro, and K. Pulkkinen. 2019. 'Governing Performance in the Nordic Universities: Where Are We Heading and What Have We Learned?' In *Reforms, Organizational Change and Performance in Higher Education: A Comparative Account from the Nordic Countries*, edited by Rómulo Pinheiro, Lars Geschwind, Hanne Foss Hansen and Kirsi Pulkkinen, 269-299. Cham: Springer International Publishing.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Giroux, D., D. Karmis, and C. Rouillard. 2015. 'Between the Managerial and the Democratic University: Governance Structure and Academic Freedom as Sites of Political Struggle.' *Social Studies in Justice* 9 (2): 142-158.
- Giroux, H. A. 2009. 'Democracy's Nemesis: The Rise of the Corporate University.' *Cultural Studies - Critical Methodologies* 9 (5): 669-695.
- Giroux, H. A. 2020. *Neoliberalism's War on Higher Education*. Chicago, IL: Haymarket Books.
- Gitelman, L., ed. 2013. *"Raw Data" Is an Oxymoron*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gleerup, J., B. Nielsen, P. Olsén, and N. Warring. 2018. *Prekarisering af akademisk arbejde*. Frederiksberg: Frydenlund.
- Gulbrandsen, T. 2019. *Elites in an Egalitarian Society: Support for the Nordic Model*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Gundhus, H., Talberg, N., & Wathne, C. T. (2019). Det digitale er et hurtigtog – Vitenskapelige perspektiver på politiarbeid, digitalisering og teknologi. In I. M. Sunde & N. Sunde (Eds.), *Politiskjønnnet under press*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gundhus, Helene, Niri Talberg og Christin Thea Wathne (2019). *Politiskjønnnet under press*. Bokkapittel Sunde, I.M. & Sunde, N. (red.): Det digitale er et hurtigtog – Vitenskapelige perspektiver på politiarbeid, digitalisering og teknologi. Fagbokforlaget (2019).
- Gurmu, E. (2017). Staten betaler 14 milliarder for private spesialisttjenester. *Samfunnsspeilet* (1/2017).
- Hagedorn-Rasmussen, P., Klethagen, P., Hvid, H., & Falkum, E. (2018). *International management concepts meeting Nordic working life* (1 ed.): Routledge.
- Han, B.-C. 2015. *The Transparency Society*. Stanford: Stanford University Press.

- Hansen, H. F., L. Geschwind, J. Kivistö, E. Pekkola, R. Pinheiro, and K. Pulkkinen. 2019. 'Balancing accountability and trust: university reforms in the Nordic countries.' *Higher Education* 78 (3): 557-573. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-0358-2>. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-0358-2>.
- Hasle, P., Bojesen, A., Jensen, L. P., & Bramming, P. (2012). Lean and the working environment: a review of the literature. *International Journal of Operations & Production Management*, 32(7), 829-849. doi:<http://dx.doi.org/10.1108/01443571211250103>
- Head, B. W. 2008. 'Three Lenses of Evidence-Based Policy.' *The Australian Journal of Public Administration* 67 (1): 1-11.
- Hellesø-Knutsen, K. (2003). Belastninger og opplevd stress ved Operasjonssentralen, Oslo politidistrikt. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
- Hellesø-Knutsen, K. (2003). Belastninger og opplevd stress ved Operasjonssentralen, Oslo politidistrikt (Hovedfagsoppgave). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Helsedirektoratet. (2019). *Regelverk for innsatsstyrt finansiering 2020 (ISF-regelverket)*. (IS-2869). Oslo: Helsedirektoratet
- Holmen, A. K. T. (2016). Endrede styringsregimer = endring i lederroller *Magma*(2), 34-39.
- Holmen, Ann Karin Tennås (2016). Endrede styringsregimer = endring i lederroller
- Huzzard, T., D. Gregory, and R. Scott, eds. 2004. *Boxing or Dancing?* Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hvid, H. S. (2009). To be in control: Vejen til godt psykisk arbeidsmiljø, læring og innovation? *Tidsskrift for Arbejdsliv*(1), 11-30.
- Hvid, H., and E. Falkum, eds. 2019. *Work and wellbeing in the Nordic Countries: Critical perspectives on the world's best working lives*. London: Routledge.
- Høgnes, G. 2002. 'Organisasjonseliter - makt og avmakt.' *Sosiologisk tidsskrift* 10: 308-331.
- Haave, P. (2014). Legene. In R. Slagstad & J. Messel (Eds.), *Profesjonshistorier* (pp. 227-311). Oslo: Pax.
- Ingelsrud, M. H., and E. Falkum. 2019. 'Frie yrker, lite medbestemmelse? Medlemsundersøkelse av medvirkning og medbestemmelse blant Forskerforbundets medlemmer i statlig tariffområde høsten 2018.' *AFIs FoU-resultat 2019:02*.
- Irgens, E., J. (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner. Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jakobsen, H. G. 2019. 'Oljebransjens håndtering av omstillinger som følge av oljekrisen 2014-2016.' Masteroppgave, Universitet i Stavanger.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2009). Et ansvarlig politi — Åpenhet, kontroll og læring. (NOU 2009:12). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2009-12/id560793/>
- Kanter, R. M. (1982) *The Change Masters. Corporate Entrepreneurs at Work*. London: Unwin Paperbacks
- Katzenbach, C., and L. Ulbricht. 2019. 'Algorithmic Governance.' *Internet Policy Review* 8 (4): 1-18.
- Kettunen, P. 2012. 'Reenterpreting the History of the Nordic Model.' *Nordic Work Life Studies* 2 (4): 21-43.
- Kish-Gephart, J. J., J. R. Detert, L. K. Trevino, and A. C. Edmondson. 2009. 'Silenced by Fear: The Nature, Sources, and Consequences of Fear at Work.' *Research in Organizational Behavior* 29: 163-193.
- Kjekshus, L. E. (2017). Sykehusets floker i møte med Reformer. *Michael*, 14(19), 86-94.
- Kjekshus, L. E., & Bernstrøm, V. (2010). *Helseforetakenes interne organisering og ledelse - INTORG 2009*. Retrieved from University of Oslo:
- Kjeldstadli, K. 2010. *Akademisk kapitalisme*. Oslo: Res Publica.
- Kjønstad, A. (2005). Er juristene blitt for dominerende som premissleverandører for det psykiske helsevernet? *Kritisk juss*, 31(3), 231-250.

- Kumar, A. G. 2019. 'Freedom from Autonomy: A Critique on the New Managerialism in Higher Education.' In *The Future of Higher Education in India*, edited by Sudhanshu Bhushan, 279-290. Singapore: Springer Singapore.
- Linke, U., and D. T. Smith. 2009. *Cultures of Fear: A Critical Reader*. London: Pluto Press.
- Magma. 2/2016, (s 34-39)
- Martin, J., and D. Meyerson. 1988. 'Organizational cultures and the denial, channeling and acknowledgement of ambiguity.' In *Managing Ambiguity and Change*, edited by L.R. Rony, R.J. Boland and H. Thomas. New York: Wiley.
- Mersch, D. 2013. *Ordo ab Chao – Order from Noise*. Zurich: Diaphanes.
- Meyerson, D., and J. Martin. 1987. 'Cultural Change: An Integration of Three Different Views.' *Journal of Management Studies* 24 (6): 623-647.
- Mitchell, J. V., and B. Mitchell. 2014. 'Structural crisis in the oil and gas industry.' *Energy Policy* 64: 36-42. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.07.094>.
- Moos, L. 2018. 'Horizon 2020 as a Tool for Educational Governance.' *Educational Journal* 1 (2): 51-65.
- Moyano-Fuente, J. s., & Sacristán-Díaz, M. (2012). Learning on lean: a review of thinking and research. *International Journal of Operations & Production Management*, 32(5), 551 - 582. [doi:http://dx.doi.org/10.1108/01443571211226498](http://dx.doi.org/10.1108/01443571211226498)
- Myhrer, Tor-Geir (2018), «Politiarbeid på stedet» – styrker og svakheter. Tidsskrift for strafferett, Universitetsforlaget
- NHO Service og Handel (2018) Politi og vektore formaliserer samarbeid. Nyhet, Næringspolitikk, Sikkerhetsbransjen. Hentet fra: www.nhosh.no/bransjer/sikkerhet-og-beredskap/nyheter-sikkerhet/2018/Politi-og-vektre/ [Lesedato 12.10.2018]
- NOU 2013:9. Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NOU 2013:9. Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NOU 2010: 1. Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet
- NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet.
- NOU 2003:34 Mellom stat og marked
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat
- NOU 1988: 21 Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk
- Oppegaard, S., and Å. A. Seip. 2019. 'ABE-reformen i staten: Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt.' *Fafo: Faktaflak November 2019*.
- Paulsen, J. E., & Simensen, T. K. (2019). Generalistens rolle i etterretningsstyrt politiarbeid. *Nordisk politiforskning*, 6(2), 169-181. [doi:https://doi.org/10.18261/issn.1894-8693-2019-02-07](https://doi.org/10.18261/issn.1894-8693-2019-02-07)
- Politidirektoratet (2010a). Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten: perioden 2002–2008 (POD publikasjon 2010/03). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_743.pdf
- Politidirektoratet. (2018). *Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018 – 2020. Politiet mot 2025 – delstrategi*. Retrieved from <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/kriminalitetsforebygging-politiets-primarstrategi.pdf>:
- Politiet – Politidirektoratet (2018). *Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018 – 2020 Politiet mot 2025 – delstrategi*. <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/kriminalitetsforebygging-politiets-primarstrategi.pdf>
- Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Prætorius, N. U. (2007). Stress: det moderne traume. Virum: Dansk psykologisk forlag.

- Ramirez, F. O. 2010. 'Accounting for Excellence: Transforming Universities into Organizational Actors.' In *Higher Education, Policy, and the Global Competition Phenomenon*, edited by Laura M. Portnoi, Val D. Rust and Sylvia S. Bagley, 43-58. New York: Palgrave Macmillan US.
- Rasmussen, B. 2018. 'Konstruksjon av store forskergrupper som ny norm for god forskning: Standardisering av forskningen gjennom evaluering.' *Norsk sosiologisk tidsskrift* 2 (6): 464-480.
- Rasmussen, B., A. Sætnan, and G. Tøndel. 2019. 'Kunnskapens skjeve kanter: Om telling, måling og matteuseffekter i akademia.' In *Universitetskamp*, edited by Aksel Tjora, 129-153. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Reason, J. 1997. *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Aldershot: Ashgate.
- Reay, T., and C. R. Hinings. 2009. 'Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics.' *Organization Studies* 30 (6): 629-652.
- Rolfen, M. (2014). *Lean blir norsk: Lean i den norske samarbeidsmodellen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Salinas, C. S. 2020. 'Nyliberalismen er meg.' *Forskerforum* 15. januar 2020 (<https://www.forskerforum.no/nyliberalismen-er-meg/>).
- Sennett, R. 1998. *The Corrosion of Character*. New York: W. W. Norton & Company.
- Shore, C. 2008. 'Audit culture and illiberal governance: Universities and the politics of accountability.' *Anthropological Theory* 8 (3): 278-298.
- Sievers, B. 2008. 'The Psychotic University.' *Ephemera* 8: 238-257.
- Skarholt, K., and G. M. Lamvik. 2018. 'Reversing the Trend through Collaboration in the Petroleum Industry.' In *Safety and Reliability: Safe Societies in a Changing World*, edited by S. Haugen, A. Barros, C. van Gulijk, T. Kongsvik and J. E. Vinnem, 279-286. London: Taylor & Francis.
- Smith, K. 2018. 'Accountability in Teacher Education in Norway: A Case of Mistrust and Trust.' In *Innovation and Accountability in Teacher Education: Setting Directions for New Cultures in Teacher Education*, edited by Claire Wyatt-Smith and Lenore Adie, 19-35. Singapore: Springer Singapore.
- Spehar, I., Frich, J. C., & Kjekshus, L. E. (2014). Clinicians in management: a qualitative study of managers' use of influence strategies in hospitals. *BMC Health Services Research*, 14(1), 251. doi:10.1186/1472-6963-14-251
- Susskind, J. 2018. *Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, K. H. 2010. 'Fra Excel til excellence: Måling og veiing av regneark-universitetet.' *Vardøger* 32: 115-133.
- Sørli V. L. og P. Larsson (red.). Politireformer: Idealer, realiteter og praksis. Oslo: Cappelen.
- Sørli, V. L., & Larsson, P. r. (2018). *Politireformer: Idealer. Realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Terpstra, J., & Salet, R. (2019). The contested community police officer: An ongoing conflict between different institutional logics. 21(4), 244-253. doi:10.1177/1461355719889465
- Terpstra, Jan & Renze Salet (2019): The contested community police officer: An ongoing conflict between different institutional logics *Police Science & Management*. 2019 Vol. 21(4) 244-253.
- Thornton, P. H., W. Ocasio, and M. Lounsbury. 2012. *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Thune, T., O. A. Engen, and O. Wicken, eds. 2019. *Petroleum Industry Transformations: Lessons from Norway and Beyond*. London: Routledge.
- Tjora, A., ed. 2019. *Universitetskamp*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Torjesen, D. O. (2007). Kunnskap, profesjoner og ledelse. Kunnskapsperspektiver på ledelse i norsk helsetjeneste. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(2), 275-290.

- Veggeland, N. 2019. 'Positivism som ideologi.' *Forskerforum* 6. november 2019 (<https://www.forskerforum.no/positivisme-som-ideologi/>).
- Veiden, P. 2019. 'Et rikt indre liv? Strategier i et tvangsironisk felt.' In *Universitetskamp*, edited by Aksel Tjora, 59-78. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Vogt, K. C. 2020. 'Kortsiktighetens pris.' *Tidsskrift for samfunnsforskning* 61 (1): 80-82.
- Wathne, C. T. (2012). The Norwegian Police Force: a learning organization? *Policing: An International Journal*.
- Wathne, C. T. (2015). *Som å bli fremmed i eget hus. Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. (Ph.D.), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Wathne, C. T. (2018). *Målstyring i politiet. I teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm.
- Wathne, C. T. (2019). Welfare professionals in transformation – the case of police officers in Norwa. In *Work and wellbeing in the Nordics – critical perspectives on the world's best working life*: Routledge.
- Wathne, C. T., Finstad, L., & Drange, I. (2008). Vilkår for oppgaveløsning i politiet, - et spørsmål om risiko og belastningshåndtering. Retrieved from Oslo:
- Wathne, C.T. (2015). Som å bli fremmed i eget hus - Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer. Oslo: Universitet i Oslo (PhD-avhandling).
- Wathne, Christin Thea i samarbeid med Liv Finstad og Ida Drange: «Vilkår for oppgaveløsning i politiet, - et spørsmål om risiko og belastningshåndtering» AFI-notat 11/08.
- Whelan, A. 2013. 'First as Tragedy, then as Corpse.' In *Zombies in the Academy: Living Death in the Higher Education*, edited by Andrew Whelan, Ruth Walker and Christopher Moore, 11-26. Bristol: Intellect.
- Williamson, B. 2018. 'The hidden architecture of higher education: building a big data infrastructure for the "smarter university".' *International Journal of Educational Technology in Higher Education* 15 (12): 1-26.
- Aasland, O. G., & Førde, R. (2008). Legers faglige yringsfrihet. *Tidsskrift for den norske legeforening*, 128, 1838-1840.

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

93 29 80 30

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no