

Henrietta Huzell: Management och motstånd Offentlig sektor i omvandling – en fallstudie

Doktorsavhandling, Avdelningen för arbetsvetenskap,
Karlstads universitet, 2005

I Sverige, som i andre vesteuropeiske land, har offentlig sektor vært utsatt for et omfattende forandringstrykk de siste ti til femten årene. Takket være omfattende forskning vet vi nå en god del om hvorfor trykket oppstår og hva det resulterer i med tanke på anbefalte og aktuelle løsninger. Vi vet imidlertid mindre om hvordan disse forandringene berører arbeidsvilkår, og vi vet lite om hvordan de blir opplevd og mottatt av de ansatte. I denne svært solide avhandlingen får vi et innblikk i nettopp dette, i og med at det dreier seg om en studie av hva ansatte gjør motstand mot når virksomheter omorganiseres.

De virksomhetene det er tale om i dette tilfellet er Prosjekteringsdivisjonen og Industridivisjonen i Banverket, som begge sto overfor utfordringer knyttet til konkurranseutsetting fra og med juli 2001. Begge divisjonene hadde på forhånd gjort enkelte forandringer for å forberede seg på den nye situasjonen, og studien viser hvordan partene forholder seg til disse forandringene. Beskrivelsen og analysen er basert på en omfattende mengde data som er hentet inn gjennom intervjuer. I metodekapitlet er det gjort grundig rede for datainnhenting og databehandling, og her får vi også en oversiktlig innføring i det arbeidet som fører fram til at materialet struktureres i tre hoveddomener: Et legitimeringsdomene, et omstrukturingsdomene og et revurderingsdomene. Det første domenet omfatter oppfatninger om nødvendigheten av å gjennomføre forandringer. Det andre handler om oppfatninger om hva som er passende

løsninger og det tredje om hvilke egenskaper de ansatte bør ha for at løsningene skal kunne fungere optimalt. Innenfor hvert av disse domenene konstrueres det så to idealtypiske perspektiver, det ene basert på ledelsens oppfatninger (managementperspektivet), det andre ut fra de ansattes syn (motstandsperspektivet).

På denne måten opereres det med to kontrasterende perspektiver innenfor hvert domene, og den analytiske gjennomgangen er ordnet i forhold til dette. Jeg skal i korte trekk gjengi noen hovedpoenger, idet jeg understreker at det er oppfatninger om forandringer det dreier seg om, og ikke konkret motstand i form av produksjonsbegrensninger, nitidig regelfølgning, sabotasje eller liknende, slik vi kjenner det fra annen forskning om arbeidermotstand. Dessuten dreier det seg altså om motstand mot forandringer i virksomheter som er i en omstillingsprosess; det dreier seg ikke om motstand mot et rådende regime eller en etablert praksis.

Legitimeringsdomenet

Av naturlige grunner er det ledelsen som er den offensive parten når det gjelder begrunnelser for hvorfor forandringer er nødvendige. Det er markedet, sier ledelsen, som krever at en må omstille seg. Markedet, eller kundene, påstår det, vil få mer å si; de som før opererte i en monopolsituasjon må forberede seg på å møte konkurranse; det som tidligere var trygt og forutsigbart vil nå bli utrygt og uforutsigbart. Dermed

må virksomhetene også bli mer effektive enn det de har vært tidligere, hvis ikke kan det gå riktig ille. I et nøtteskall framstilles dette som managementperspektivet, og for ledelsen er det om å gjøre å få aksept for denne virkelighetsoppfatningen. Aksepten vil bane veien for det som tolkes som nødvendige forandringer.

De ansatte lar seg imidlertid ikke overbevise av denne argumentasjonen. De tror ikke helt på det ledelsen sier. For hvis det faktisk er slik, sier de, at markedet vil komme til å dominere, ja da må en vel ta skrittet fullt ut? Da må en også gjøre noe med lønnsnivået, slik at en kan trekke til seg de beste; da må en gjøre noe med ledelsen som slett ikke er profesjonell nok; da må en gjøre noe med rammebetingelsene som Banverket fastsetter og som representerer begrensninger som eventuelle konkurrenter kan slippe unna. Skal en konkurrere, så bør en vel kunne gjøre det ut fra mest mulig like vilkår?

Dessuten, sier de, vil en prioritering av effektiviteten, økonomien og det kommersielle ha uheldige virkninger for andre sider ved driften. For det første vil det gå ut over sikkerheten, og det er naturlig nok det mest alvorlige. Dessuten vil det kunne være ødeleggende for det som noen oppfatter som et offentlig etos, det vil si viljen til å yte noe ekstra for fellesskapet uten at det nødvendigvis forutsetter materielle gjenytelser. Blant de ansatte blir derfor ledelsens utspill først og fremst forstått som et forsøk på ytterligere rasjonalisering og ikke som en nødvendig tilpasning til en ny og annerledes tid.

Omstruktureringsdomenet

I forlengelsen av sin samtidstolkning har ledelsen også klare oppfatninger om

hvordan virksomheten bør organiseres for å kunne mestre framtidige utfordringer. Deres utgangspunkt er at de eksisterende løsningene ikke lenger er gode nok – de er for byråkratiske og for rigide, for fremmedgjørende og for lite egnet til å tilfredsstille samtidens skjerpede krav til kompetanse. Det det er behov for, er det som omtales som grenseløse og fleksible organisasjoner og som i idealtypisk forstand fortøner seg som konstruksjoner à la Atkinsons ”flexible firm”, der en liten stabil kjerne av spesielt kompetente ansatte er omgitt av en periferi som kan dimensjoneres i forhold til den aktuelle arbeidsmengden. I praksis ser en riktignok for seg at den idealtypiske løsningen kan fortone seg som en utopi. Men det finnes en overbevisning om at det er mulig å komme et stykke på vei i retning av denne utopien ved å basere seg på team, prosjektag og nettverksorganisering. Samlet sett forventer ledelsen at dette vil bidra til en bedre ressursutnytting, en mer helhetlig forståelse av arbeidet og en mer effektiv utveksling av erfaringer. Ressursutnyttningen forventes å bli bedre fordi den tidligere faste bemanningen i prosjektagene nå kan varieres og tilpasses arbeidsmengden. Den helhetlige forståelsen vil følge av at avdelingsorganiseringen er erstattet med team der forskjellige fag er representert. Og erfaringsutvekslingen forventes å bli bedre blant annet som en følge av at intranett kan anvendes i et slags altomfattende kompetansenettverk.

Igjen er de ansattes versjon, sammenfattet i motstandsperspektivet, forskjellig fra ledelsens versjon. De ansatte konkluderer for eksempel med at de nye løsningene vil gi mer, og ikke mindre byråkrati. Noen, sier de, må jo organisere sammensetningen av lagene og teamene, og dette er nye administrative oppgaver som kommer i tillegg

til det som måtte gjøres tidligere. Dessuten opptrer lagene som økonomiske resultatenheter, og dette betyr at noen må registrere arbeidsmengden og handtere pengestrømmene. Det at de skal opptre i henhold til en økonomisk logikk fører også til at enhetenes autonomi reduseres. De kan ikke lenger ta egne initiativ, for eksempel hjelpe andre eller utbedre feil som oppdages tilfeldig, fordi det skal foreligge en arbeidsordre for det som skal gjøres. Slikt fører også til mer byråkrati og mindre fleksibilitet.

Det siste, blir det sagt, har også uheldige følger for sikkerheten fordi det berører kvaliteten på det arbeidet som utføres. Samtidig fører den flyktige og varierende lagsammensetningen til at oversikten over den kollektive kompetanseprofilen svekkes; en vet ikke lenger hvem som kan hva. Heller ikke finnes det lenger kvalifiserte overordnede i nærheten som en kan vende seg til for å få råd og veiledning, disse lederne har forsvunnet som en følge av utflatete hierarkier. Samlet sett innebærer dette at de ansatte ikke ser løsningene som noe bidrag til kompetanseheving, økt sikkerhet eller større fleksibilitet. I motstandsperspektivet tolkes de først og fremst som tiltak for å redusere kostnader gjennom å intensivere arbeidet.

Revurderingsdomenet

Strukturelle forandringer er i henhold til ledelsen nødvendig, men ikke nok. Skal løsningene virke, må også ansatte forandre seg slik at de opptre i samsvar med det nye regimet. I det gamle regimet var ansatte etter ledelsens oppfatning preget av et manglende helhetssyn – de var passive og uselvstendige, instrumentelle, solidariske og kollektive i sin tilnærming til arbeidet. Det en har behov for nå, sier ledelsen, er en ny

type ansatt som er ansvarlig, forretningsmessig, fleksibel, kundeorientert og opptatt av å verne om resultatenhets lønnsomhet. De ansattes egenskaper må kort og godt forandres, og det mener en å kunne oppnå gjennom sosiale sammenkomster, utviklingssamtaler, medarbeidersamtaler og måling av kundetilfredshet.

Ledelsen tar feil, sier de ansatte. Vi, sier de, var ikke uansvarlige. Vi var ansvarlige, men ansvarligheten var rettet mot hele Banverket, og ikke mot deler av det slik det skal være nå i forhold til resultatenheter. Dessuten, legger de til, er all denne praten om kunder først og fremst retorikk. Det finnes ingen kunde i ordets egentlige forstand. Den såkalte kunden er jo tidligere kolleger og det er fortsatt slik at den tekniske kompetansen er like viktig nå som den alltid har vært. Den kommersielle innsikten, derimot, oppfattes som unødvendig. Blant de ansatte er det heller ingen lyst til å påta seg det ekstraarbeidet som følger av omorganiseringen og nedbemanningen uten å få noen form for godtgjøring. I motstandsperspektivet blir derfor ledelsens utspill tolket som et forsøk på å oppnå økt kontroll ved å skyve hensynet til den fiktive kunden foran seg. Derfor oppstår det også motstand mot utspillene i form av kundedistansering eller kunderedusering, samtidig som de ansatte holder fast ved sin tidligere identitet.

Avsluttende kommentar

Samlet sett demonstrerer denne avhandlingen på en utmerket måte hvordan de samme fenomenene forstås på helt forskjellige måter. Det gjelder både i forhold til fortolkningen av omgivelsene og av tiltak som oppfattes som nødvendige, både i forhold til organisasjonsutforming og til ansatte. Ledelsens oppfatninger harmonerer

med det en for tiden ofte kan oppleve fra den kanten; påstanden om at den harde konkurransen og de kravstore kundene bare kan mestres med fleksible løsninger preget av flate hierarkier, nettverk, team og prosjektlag fylt med kundeorienterte, kommersielle, ansvarsfulle og selvstendige ansatte. De ansatte på sin side avviser det meste av dette – ikke fordi de avviser forandringer i sin alminnelighet, men fordi de fortolker utspillene i et helt annet perspektiv. Det de ser er forsøk på ytterligere rasjonalisering, mer arbeidsintensivering og økt kontroll. I de ansattes perspektiv resulterer dette i økte sikkerhetsproblemer, deklassifisering og intensivering av arbeidet; derfor oppfattes det også som legitimt med motstand mot noe som forstås som en utvikling i feil retning.

Strengt tatt ligger det riktignok ikke så mye nytt i akkurat denne erkjennelsen, ettersom arbeidslivsforskningen omfatter mange studier av tilsvarende karakter. Likevel er denne avhandlingen et særdeles positivt bidrag til denne delen av arbeidslivsforskningen, først og fremst på grunn av det solide og omfattende datamaterialet, den glimrende analysen og den velkrevne framstillingen. Den demonstrerer også at motstand ikke er et fenomen som er i ferd med å forsvinne, slik enkelte mener å kunne vite. Tvert om viser dette arbeidet at motstand fortsatt kan mobiliseres på virkningsfulle måter, i hvert fall innenfor den type virksomhet det er tale om her.

Professor **Egil J Skorstad**
Høgskolen i Østfold