

---

# Reformer og institusjonelle bindingar: Ein analyse av personaldemokratiske reformer i offentlig sektor i Sverige og Norge

AV PER LÆGREID

## Eit institusjonelt perspektiv

I denne framstillinga blir merksemda retta mot reformarbeidet med sikte på innføring av personaldemokrati i offentlig forvaltning i Norge og Sverige. Det blir argumentert for at dette i stor grad er ein ballong som lufta har gått ut av. Eit sentralt spørsmål er korleis vi kan forstå reformforsøk med ein slik utviklingsgang.

For å svara på dette er det viktig å ta utgangspunkt i at offentlig sektor er prega av innebygde spenningar og dilemma. Forvaltningsapparatet skal ivareta fleire delvis motstridande omsyn. Dei personaldemokratiske reformene tek sikte på å styrkja eitt sett av verdiar, men blir samtidig konfrontert med andre kriterier som offentlege organ også blir vurdert mot. Normene om personalmedverknad må avvegast mot omsyna til fleirtalsstyre, fagstyre, regelstyring, brukarstyring, marknadsstyring og effektivitet (Læg- reid 1989). Styrken på slike kriterier vil variere over tid, mellom organisasjonsformer, oppgåver, omgiversar og mellom land, og dette vil påverka i kva grad reformene blir omsette i praktiske endringar i den faktiske verkemåten til organisasjonane.

Dei personaldemokratiske reformene samsvarer lite med den tradisjonelle reformtankegangen om at endring er eit resultat av medvitne og målretta val der det er ei samanhengande årsakskjede frå reformintensjonar via vedtak, gjennomføring og til endra atferd (Brunsson og Olsen 1990).

Reformene er eksempel på at reformforsøk og endring ikkje alltid er tett kopla til kvarandre; at forvaltningsorgana ikkje berre er instrument; at maktforholdet mellom reformatorane og dei som skal reformerast ikkje alltid er hierarkisk; og at

det ofte er lettare å ta initiativ til reformer og få dei vedtekne enn å gjennomføre dei.

I dette notatet vil denne type reformer bli analysert med utgangspunkt i eit institusjonelt perspektiv. Institusjonsbegrepet har mange dimensjonar med ulikt innhald (Zucker 1987, Harmel og Svåsand 1989, Knudsen 1989). Det blir her særleg lagt vekt på at reformer fungerer i forhold til institusjonaliserte handlingsmiljø og organisasjonar, (Brunsson og Olsen 1990) men også til institusjonelle skilnader mellom land. Merksemda blir særleg retta mot korleis institusjonelle trekk legg føringar på handlingsrommet for aktivt reformarbeid og gjer det vanskelegare å utføre visse former for handling enn andre former (Olsen 1988, 1989, March og Olsen 1989).

## Reformer og institusjonaliserte omgiversar

I institusjonaliserte omgiversar vil handlefridomen til reformatorane bli avgrensa av normer i samfunnet. Reformar vil bli vurdert ut frå om dei er i samsvar med et viktige grupper i handlingsmiljøet oppfatta som fornuftig, effektivt, rimeleg, rettferdig eller naturleg. For å bli møtt med mest mogeleg velvilje frå omgiversane vil reformatorane tilpassa seg eksternt forventningspress og framheva ordningar som blir oppfatta som positive, moderne og tillitsvekkande i handlingsmiljøet. Reformar må vera presentable og er ein måte å visa seg fram overfor omgiversane. (Brunsson og Olsen 1990).

Institusjonaliserte omgiversar er ofte påverka av moteprega svingingar, og skiftande reformidear i privat sektor har lett for å smitta over til det offentlege (Czarniawska 1985). I 1970-åra stod demokratiske normer om deltaking og representasjon høgt oppe på den politiske dagsorden. Ut-

over i 1980-åra endra den normative konteksten i samfunnet seg i retning av større fokusering på kostnadseffektivitet, styringsrett og management. Det vil vere relativt lett å gjennomføre reformer dersom dei er i samsvar med endringar i normer i samfunnet. Det kan derfor ventast at det var lettare å få gjennomslag for medbestemmingsreformer i 1970-åra enn i 1980-åra. Reformar har si tid og det gjeld å slå til medan klimaet ligg til rette for det reformene tek sikte på å oppnå (Kingdon 1984). Endring i normativ kontekst kan ha samanheng med endringar i økonomien. I periodar med sterk økonomisk vekst vil krava om utvida internt demokrati stå sterkare enn når det er stagnasjon og tilbakegang.

Slike svingingar i vektlegging av ulike omsyn illustreer at forvaltningspolitikken fungerer i spenningsfeltet mellom ulike verdiar og styringsprinsipp. Ei slik *dilemmatilnærming* fokuserer på vanskelege avvegingar mellom ulike krav og omsyn som sjeldan er i varig balanse. Det kan ventast eit syklisk mønster der det blir lagt vekt på ulike verdiar til ulik tid (Jacobsen 1964, Richardson 1982, Olsen 1983).

Når omgivelsane er institusjonalisert, kan effektane av reformforsøka vera laust kopla til direkte endringar i strukturar og prosessar. Reformene kan lett få eit rituelt preg som i liten grad påverkar korleis organisasjonar faktisk handlar i konkrete saker. Framgangsmåtar og prosedyrar kan vera like viktige som substantive resultat. Reformatorane vil vera lite opptekne av iverksetjing og å skaffa seg informasjon om konkrete endringar i faktisk verkemåte. Dei vil vera meir interesserte i meinings- og haldningsskapande verknader av reformene (Czarniawska 1988).

Å gå inn for personaldemokratiske reformer kan ha ein positiv signaleffekt overfor tilsette i offentleg sektor. Ideane om demokrati i arbeidslivet er meir på linje med den ideologiske profilen til denne veljargruppa enn til mange andre yrkesgrupper (Lafferty og Knudsen 1984). Dei personalpolitiske reformene har også ulik støtte i ulike parti. Dette er reformer som særleg har oppslutnad frå venstresida i politikken. Når det er samfall mellom sterke demokratiseringskrefter i samfunnet og sosialdemokratiske regjeringar, vil sjansane for å få til personaldemokratiske reformer vera spesielt gode.

#### *Reformer og institusjonaliserte organisasjonar*

I institusjonaliserte organisasjonar vil atferdsmønsteret bli styrt av reglar og rutinar som har

utvikla seg over tid og som fastset kva som er viktige oppgåver, fornuftige løysingar og gode resultat. (March og Olsen 1989). Slike institusjonelle trekk er vanskeleg å endra på kort sikt. Det vil vera lettare for reformatorane å oppnå støtte og legitimitet for reformkrav dersom dei vel ein framgangsmåte ved utforming av reformene som er i samsvar med etablerte prosedyrereglar, og dersom det er samsvar mellom innhaldet i reforma og identiteten til dei organisasjonane som skal gjennomføre den. I politisk-administrative system der det blir lagt stor vekt på konsensus og integrert deltaking frå ulike grupper ved utforming av forvaltningsreformer vil sjansane for å få til eit reformvedtak auka når ein slik innarbeidd praksis blir brukt. Det kan tilsvarande vera nokså lett å omsetja reformer til konkret handling dersom dei er i samsvar med grunnleggjande verdiar og interesser som organisasjonane byggjer på.

Samtidig kan institusjonell forankring føra til oppbremsing og motstand mot reformer som går på tvers av etablert kultur og tradisjon i organisasjonar som skal ta ordninga i bruk. For å lukkast med denne type reformer trengst det i større grad ein akseptert krisedefinisjon, stor maktkonsentrasjon og stort engasjement hos reformatorane. Iverksetjing vil vera særleg vanskeleg dersom reformene krev aktiv oppslutnad og samarbeid mellom fleire partar. Reformatorar som vil lukkast, må tilpassa reformprosessen til det som blir akseptert på lokalt nivå og må i større grad opptre som rettleiar enn som kommandør (Brunsson og Olsen 1990). I ein laus kopla og differensiert offentlig sektor er det lettare å få til reformer som byggjer på eit supplerande prinsipp med opning for skreddarsydd tilpassing til særigne forhold i dei ulike forvaltningsorgana, enn reformer som er lite fleksible (Hood og Schuppert 1988, Læg Reid 1989).

Det kan ventast variasjonar i oppslutnad om medbestemmingsreformene mellom nivå, organisasjonar, sektorar og sakstypar, avhengig av i kva grad kravet om personaldemokrati støyter mot andre krav som forvaltningsorgana også skal ivareta. Spenninga mellom politisk demokrati og personaldemokrati vil vera særleg tydeleg i organisasjonar som er tett knytte til den politiske leiinga. I slike forvaltningsorgan kan det ventast at kravet om medbestemming vil gå på tvers av normer i den etablerte etatskulturen om å vera lyd- hør overfor politiske signal. I etatar med oppgåver som krev stor fagleg autonomi og profesjonell kunnskap, kan normer om fagstyre skapa

vanskar for personaldemokratiske ordningar. Det kan vidare ventast at medbestemmingsreformene særleg blir teke i bruk på område som liknar mest på dei tradisjonelle tarifforhandlingane. Dette er mikroorienterte saker om arbeidsvilkår som først og fremst har konsekvensar for den enkelte tilsette. I saker som i større grad er retta utover mot klientar og brukargrupper, vil normene om personaldemokrati støyta mot normene om brukarstyring og ha vanskelegare for å bli akseptert.

I forvaltningsorgan med eit innarbeidd samarbeidsforhold mellom partane vil medbestemmingsreformene møta mindre motstand enn i organ der slike rutinar er lite etablert. Forvaltningsområde som tradisjonelt har lagt stor vekt på hierarki, embetsansvar og styringsrett, som feks. politiet, vil ha vanskelegare for å tilpassa seg medbestemmingsreformene enn organisasjonar med ein etatskultur som legg meir vekt på medverknad, kollegiale styringsformer og flate strukturar. Formelle medbestemmingsordningar vil også vera betre tilpassa store forvaltningsorgan enn små.

Også for tenestemannsorganisasjonane vil det vera lettare å gjennomføra reformer dersom dei er i samsvar med institusjonelle trekk ved organisasjonane. Tenestemannsorganisasjonar som har bygd opp sin institusjonelle identitet rundt sentralstyrte lønsforhandlingar, vil ha større problem med å tilpassa seg reformene enn organisasjonar som har tradisjon for å handtere eit breiare saksfelt på lokalt nivå.

#### *Reformer og institusjonelle skilnader mellom land*

Samanlikningar mellom land kan gje betre innsikt i vilkåra for å driva ein aktiv forvaltningspolitikk og vil kunna visa at reformer på dette feltet ikkje kan forståast fullt ut ved å analysere dei som interne nasjonale fenomen. Samanliknande studiar vil gje større variasjon i reformene og i dei viktigaste faktorane som påverkar reformprosane. Dei kan gje svar på om samanhengar som finst i eit land også er tilfelle i eit anna land (Tenure 1978).

Dei skandinaviske landa ligg nær opp til kriteria for komparativ analyse etter eit likskapsprinsipp der ein studerer land som er like på alle relevante institusjonelle kjenneteikn bortsett frå nokre få (Sætren 1985). Norge og Sverige har sterke sosialdemokratiske parti, mektige fagforeiningar, handlingsdyktig embetsverk, stor reformkapasitet og tradisjon for problemløysing gjennom sta-

ten (Olsen 1990). Reformar er innført gjennom eit forhandlingssystem der ein vanleg strategi har vore å først etablere brei konsensus og så gjennomføra store reformer (March og Olsen 1989). Ein brukar den tid som trengst for å skapa ei ny felles forståing og for å mobilisere støtte kring reformene.

Sjølv om det er klare fellestrekk mellom Norge og Sverige er det også visse institusjonelle skilnader. Eit skilje som tradisjonelt er blitt framheva er at Norge har Ministerstyre, medan Sverige har meir frittståande embetsverk (Lundquist 1988). Ut frå dette kan det ventast at medbestemmingsreformene i Norge særleg vil støyta mot normene om politisk styring, medan dei i Sverige i større grad vil møta motstand frå normer om fagstyre.

Også når det gjeld organiseringa av tilsette i offentleg sektor er det institusjonelle skilnader mellom landa. I Sverige er organisasjonsprosenten høgare enn i Norge, og skilnaden har auka over tid (Kjellberg 1983). Det er også meir konkurranse og rivalisering mellom organisasjonane i Norge, og sentralorganisasjonane for tenestemenn er ikkje så sterke som i Sverige. Dette skulle trekkja i retning av at dei personalpolitiske reformene har fått større omfang i Sverige enn i Norge og at dei er meir sentralistiske.

#### **Medbestemmingsreformene**

Utviklinga av personaldemokrati i offentleg sektor har pågått over lang tid, og mange ulike former er blitt prøvd (Lafferty 1984, Læg Reid 1985, Gustavsson og Norgern 1987). I denne artikkelen blir diskusjonen avgrensa til reformene etter 1970, og det blir lagt særleg vekt på forhandlings-systemet. Desse medbestemmingsreformene må sjåast i samheng med ei generell utviding av forhandlings- og streikeretten for offentlege tilsette. Ei hovudlinje i offentleg personalpolitikk dei siste 50 åra har vore at ein analogitankegang med privat sektor har fått stadig større innpass. Den rådande suverenitetsdoktrinen om at staten som arbeidsgjevar einsidig kunne fastsetje arbeidsvilkåra, er gradvis blitt erstatta av eit likestillingsprinsipp om forhandlingar mellom likeverdige partar. Syntet på offentlege funksjonærar har endra seg frå tenestemenn til arbeidstakarar (Kerene 1983, Gustavsson 1988).

Denne utviklinga mot partsorganisering og samregulering mellom offentleg og privat sektor kom først innafor lønspolitikken, men i samband med den omfattande samfunnsdebatten om tilhøva i arbeidslivet som oppstod i slutten av 1960-

åra, spreidde den seg til andre personalpolitiske saksområde. Det vart stilt spørsmålsteikn ved nytten av partssamansette samarbeidsorgan som var etablert i etterkrigstida. Hovudkritikken var at det var for lite reell innflytelse for dei tilsette, og dette medverka til eit omfattande personaldemokratisk reformarbeid i Skandinavia (Bergh 1983, Simonson 1989).

### Utforming

Både i Norge og i Sverige vart dette reformarbeidet førebudd gjennom innarbeidde rutinar for samhandling mellom partane i arbeidslivet. Det vart lagt opp til ein sonderande arbeidsstil med sikte på å samla størst mogeleg fleirtal bak dei ulike ordningane, og spørsmålet vart ikkje politisert i særleg grad. Regeltillempinga voks fram gjennom ein langsam og pragmatisk prosess med gradvise endringar i eit eksisterande system (Hart og Hörte 1989).

I Sverige var Medbestemmingslova, som kom i 1977, høgdepunktet i det bedriftsdemokratiske reformarbeidet som pågjekk i 1970-åra. Lova gav dei tilsette auka innflytelse på eigne arbeidsvilkår gjennom utvida forhandlingsrett til tenestemannsorganisasjonane. Det vart obligatorisk for alle arbeidsgjevarar å forhandla med organisasjonane før det vart gjort vedtak i saker som omhandla forholdet mellom arbeidsgjevar og arbeidstakar. Men den endelege avgjerdsretten låg framleis hos arbeidsgjevaren. Lova er ei ramme lov som skulle utfyllast gjennom sentrale og lokale avtalar i dei ulike sektorane (Söderlind og Petersson 1988).

Forhandlingsplikta galdt på alle nivå frå den enkelte kommune og lokale statsinstitusjon til regjeringsvedtak. For den siste type forhandlingar vart det etablert eit eige organ, Statens Forhandlingsråd, som skulle forhandla med hovudorganisasjonane før regjeringa gjorde sine endelege vedtak. Parallelt med denne sterke satsinga på forhandlingsmodellen skjedde det ei utviding av partsrepresentasjonssystemet. Det vart innført styrerepresentasjon i statlege bedrifter og forsøksordningar med deltakingsrett i kommunale nemnder.

Utgangspunktet var at staten i sin rolle som arbeidsgjevar skulle ha same stilling som andre arbeidsgjevarar. Men samtidig skulle politisk demokrati vera overordna personaldemokrati, og det vart innført ei rekkje barrierar og institusjonelle sikkerheitsventilar for å ta hand om eventuelle konflikhtar mellom desse formene for demo-

krati (Bergström 1988). Mellom anna vart det etablert ei særskild nemnd som skulle verna om det politiske demokratiet. Grensene mellom personaldemokrati og politisk demokrati vart likevel trekte på ein lite einskapleg måte og er nokså vage og vanskelege å tolka, for eksempel at saksområde som gjeld institusjonanes mål, innretting, omfang og kvalitet ikkje bør avtaleregulert (Svensson 1985).

Også i Norge var det tilnærmingstendensar mellom offentleg og privat sektor i medbestemmingsspørsmålet i 1970-åra. Regjeringa gav uttrykk for at dei prinsipielle sidene var avklart gjennom innføring av bedriftsdemokrati i privat sektor, og oppgåva var å finne praktiske ordningar for å overføre desse reformene til offentleg sektor (Bernt 1977, NOU 1974:60).

I 1974 gjekk eit regjeringsoppnemnd utval inn for at dei tilsette i offentleg sektor skulle vera representerte med 1/3 av medlemene i kommunale og statlege styre, råd og utval. Samarbeidsutvalet skulle få sterkt utvida arbeidsområde med avgjerdsrett i ei rekke saker (NOU 1974:60). I behandlinga i regjeringa og Stortinget vart det teke noko meir omsyn til politisk demokrati (St. meld. nr 28, 1976–77). Dette danna utgangspunktet for ein lovgjevingsprosess og ein forhandlingsprosess. I 1980 vart det inngått ein sentral rammeavtale om medbestemming som medførte gjennombrøt for forhandlingsordningar, og samarbeidsutvala vart nedlagt. Det vart imidlertid skilt mellom ulike sakstypar. Dei tilsette fekk status som likeverdig forhandlingspart i administrative saker, medan andre spørsmål vart underlagt drøftings- og informasjonsrett (Læg Reid 1983).

I 1980 vart medbestemmingsretten for dei tilsette i arbeidslivet grunnlovfesta, og i 1981 vedtok Stortinget lova om representasjon frå dei tilsette i offentlege styringsorgan. Den skilde mellom politiske og administrative saker og organ. I politiske organ skulle dei tilsette ikkje vera representert. I såkalla blanda organ skulle det utarbeidast eit reglement for å skilja mellom politiske og administrative saker. Dei tilsette skulle berre ha stemmerett i administrative saker.

Sjølv om medbestemmingsordningane var generelle så fekk dei i begge landa eit design som først og fremst tok omsyn til store etatar med ein godt utbygd lokal arbeidsgjevarfunksjon og eit etablert lokalt tillitsmannsapparat. Samtidig var grensene mellom personaldemokrati og folkestyrets prinsipp uklare og tvitydige og prega av ei stereotyp oppfatning av politikk og administra-

sjon. Dette medverka til uvisse og gav rom for ulike tolkingar når reformene skulle få eit konkret innhald.

#### *Gjennomføring*

I *Sverige* var interessa for å inngå lokale avtalar lenge liten hos begge partar. Avtaleverket var vanskeleg å forstå og regeltolkingar tok lett overhand (Beronius 1980, Seth og Svensson 1982). Utviklinga av lokalt medbestemningsarbeid vart også hemma av at dei lokale avtalespørsmåla vart detaljregulert gjennom sentrale avtalar (Seth og Svensson 1982). I kommunane gjekk det svært seint å få til lokale avtalar. I 1984 var det berre 10 % av kommunane som hadde slike avtalar (Bergström 1988). Over tid har det likevel blitt ein viss lokal aktivitet. 2/3 av etatane i staten hadde i 1985 ein eller annan medbestemningsavtale (Hart 1989).

Dei lokale medbestemningsavtalane tilpassa seg i stor grad eksisterande praksis og etablerte rutinar innafor avtaleområdet. Systemet med partsamansette grupper heldt fram som før (Hart og Hörte 1989). Medbestemningssystemet er blitt ein integrert del av saksbehandlinga og har blitt karakterisert som eit ritual som er meir oppteke av å oppfylle formelle krav enn å vera eit middel for medinnflytelse (Lundell 1986, Gustavsson og Norell 1987). Det er likevel variasjonar mellom nivå, forvaltningsområde og sakstypar. Tenestemannsorganisasjonane lukkast i liten grad å påverka vedtaka i regjeringa gjennom forhandlingsretten i slike saker (Jonsson 1989). Det formelle tok overhand over det innhaldsmessige. Skiftande regjeringar vart også meir restriktive overfor organisasjonane, og både talet på forhandlingssaker og innfridde krav minska over tid.

Etatar med eit etablert samarbeidsforhold mellom partane har hatt lettare for å tilpassa seg medbestemningsreformene enn forvaltningsorgan der det tradisjonelt har vore konflikhtar. Dei mest vanlege sakene i medbestemningssystemet er individuelle personalsaker og spørsmål som er retta mot det interne arbeidsmiljøet, og på slike område er innflytelsen til tenestemannsorganisasjonane relativt stor. Meir generelle sakene er mindre sentrale i medbestemningssystemet (Hart 1989). I budsjettsaker er folkevalde lite interesserte i synspunkt frå organisasjonane og tek mindre omsyn til dei (Bergström 1988).

Det er også skilnader mellom ulike typar forvaltningsorgan. Arbeidsgjevarane har mest negative erfaringar innafor sosialsektoren og skule-

sektoren (Strömberg og Norell 1982). Motsett er problema små innafor teknisk sektor og offentleg næringsdrift. Større etatar har ein tendens til å utnytta medbestemningssystemet meir aktivt enn små (Lundell 1986, Hart 1989). Desse variasjonane etter storleik og oppgåvetype er ikkje uventa med den utforminga som reformene hadde.

Ein hovudkonklusjon er at medbestemningsreformene har hatt avgrensa konsekvensar. Dei har verken medført særleg store positive eller negative verknader for det politiske demokrati (Bergström 1988). Styresmaktene har hatt få problem med å verna det politiske demokrati mot inntrenging frå organisasjonane. Den særskilde nemnda som skal kontrollera grensene mellom politisk demokrati og personaldemokrati, har ikkje hatt eit einaste møte. I staden har sakene blitt reist for den etablerte arbeidsrettsdomstolen (Jonsson 1989).

I *Norge* vart alle statlege institusjonar pålagt å inngå særavtale om medbestemming innan fire månader etter at den sentrale rammeavtalen var vedteken. Men det skjedde ikkje ei automatisk oppfølging av reformvedtaka. 6–7 år etter at dei sentrale rammeavtalane vart vedtekte hadde 1/3 av verksemdene i staten ikkje inngått ein einaste avtale (Klokkeide 1988).

Institusjonelle trekk ved forvaltningsorgana påverka iverksetjinga lokalt. Inngåtte særavtalar auka sterkt med talet på tilsette. Sjansane for å finna særavtalar er minst i små forvaltningsorgan, i ytre justissektor og der den største tenestemannsorganisasjonen ikkje tilhøyrrer LO. Dei blir i størst grad brukt innafor statleg næringsdrift (Klokkeide 1988). Etatar med klar hierarkisk autoritet der arbeidsgjevarane er skeptiske til å inngå avtalar som f. eks. politiet og rettsvesenet, var seint ute med å ta dei nye ordningane i bruk.

Sentrale styresmakter hadde få handhevings-tiltak og sanksjonsmidlar til disposisjon. Iverksetjarane måtte overtalast. Motivasjon kan imidlertid vera eit flyktig fenomen. Politikktutforming er ofte ein tidkrevjande prosess. For dei personalpolitiske reformene strekte utformingsperioden seg over 10 år. Det er ein fare for at på det tidspunktet reformene skal gjennomførast så har ideens tid kome og gått igjen. Ein sannsynleg konsekvens av dette er at iverksetjing av vedtaket blir ein tung prosess. Både politikktutformarane og iverksetjarane er blitt opptekne av andre problemstillingar. I ei spørjeskjemaundersøking til leiarar i statlege verksemdar i 1988 var det berre 1 % som meinte at særavtalen om medbestem-

ming burde vera eit satsingsfelt. Leiarane i staten er meir opptekne av å styrkja styringsretten enn å utvida personaldemokratiet (Helgesen, Læg Reid og Matland 1988).

I ei tilsvarande undersøking gav lokale arbeidsgjevarrepresentantar uttrykk for at medbestemmingsreformene i liten grad hadde redusert deira makt og at avtalane heller ikkje hadde hatt negative konsekvensar for det politiske demokratiet (Klokkeide 1988). Så langt desse data rekk ser det ut som om medbestemmingsavtalane i praksis har gitt dei tilsette liten reell innflytelse.

Ved vurdering av slike utsegner om effektar av medbestemmingsordningane må vi ta omsyn til at forvaltningskulturen set grenser for kva som kan seiast om slike spørsmål. Det er vanskeleg å skilja mellom kva som er utslag av ideologisk grunnsyn og kva som er resultat av konkrete erfaringar med eksisterande ordningar (Wincentzen 1983). Den reaksjonen som kom, må også sjåast i lys av dette.

### Reaksjon

Debatten om personaldemokrati i offentleg sektor har pågått med vekslende intensitet. Først på 1970-talet var det stor debatt i media. Forventningane i fagbevegelsen var høge og det var brei semje mellom partia. Over tid har mediadebatten minka, forventningane i organisasjonane er ikkje blitt innfridd og dei faglege krava er blitt meir moderate. I Norge er ankeordningane svært sjeldan teke i bruk, og i Sverige er den streikeretten som finst ikkje utnytta (Klokkeide 1988). Likevel har motsetnadene blant folkevalde blitt skjerpa (Bergström 1988). Dei politiske partia har dei siste åra vist auka skepsis til visse former for personaldemokrati i offentleg sektor, og rettane til fagbevegelsener er blitt svekte.

I Sverige vart Statens Forhandlingsråd nedlagt i 1985. To år seinare vart ordninga med forhandlingar om regjeringssaker avvikla. Dette skjedde dels fordi politikarane meinte den var i strid med det politiske demokratiet. I 1988 miste personalrepresentantar stemmeretten i statlege styringsorgan. Det kan stillast spørsmålsteikn ved kva reelle effektar slik avgrensing har i denne type kollegiale organ. Erfaringar viser at formell stemmerett i mange tilfelle er mindre viktig enn møte- og uttalerett. Derimot kan eit slikt vedtak ha stor symbolverdi for å signalisera ideologiske standpunkt.

Også i Norge vart det ein reformpause på dette området etter 1981. Iverksetjinga av representa-

sjonslova vart utsett då regjeringa Willoch overtok hausten 1981 og er enno ikkje sett i verk. Tilbaketrekkinga av lova hadde bakgrunn i at regjeringa var redd for at fundamentale prinsipp i folkestyret kunne bli svekt. I kommunesektoren vart lova erstatta med ein avtale der medbestemmingsretten vart avgrensa til eit administrasjonsutvalg. Annonserte avtalar om representasjonsrett i statlege styringsorgan, om forvaltningsutvikling og produktivitetsutvikling er ikkje blitt inngått. Dette har ikkje medført store protestar frå arbeidstakersida.

Denne utviklinga kan forståast ved at medbestemmingsspørsmålet er ei reform på idéplanet der retorikk og symbolbruk kan vera like viktig som innhaldet i enkeltsaker og konkret handling på den enkelte arbeidsplass (Brunsson et. al. 1989). Reforma gav partia høve til å eksponera ulike grunnsyn i ein periode der dei generelle motsetningane vart meir markerte.

### Institusjonelle bindingar

Utviklinga av medbestemmingsystemet i Norge og Sverige er prega av klare parallellar, men det er også markerte skilnader. I begge landa kom dette temaet opp på den offentlege dagsorden omtrent på same tid. Initiativet kom i begynnelsen av 1970-åra, og 10 år seinare var dei fleste reformene vedtekne. Ordningane vart gjennomførte 3–4 år tidlegare i Sverige og det var element av forbildehenting i Norge. I begge landa var utviklinga prega av ein analogitankegang mellom offentleg og privat sektor. Samreguleringa mellom sektorane er lengst utvikla i Sverige. I Norge er tendensen at endringar først skjer i privat sektor og deretter blir tilpassa det offentlege.

I eit internasjonalt perspektiv medførte desse reformene at dei offentleg tilsette i Sverige og Norge fekk meir vidtgående formelle medbestemmingsrettar enn i dei fleste andre land (Lundell 1983). I utgangspunktet var dei svenske ordningane meir omfattande enn dei norske, og dei vart lovregulert. Medbestemminga skulle dekkja alle nivå i styringsverket – også regjeringsnivå. Men forhandlingsretten var avgrensa og var i realiteten ein drøftingsrett. I Norge fekk organisasjonane gjennomslag for forhandlingsrett mellom likeverdige partar for eit avgrensa saksområde. I begge landa kom det ein reaksjon på dei personalpolitiske reformene i 1980-åra.

For å forstå utforming og gjennomføring av dei personaldemokratiske reformene, må vi ta omsyn til institusjonaliserte trekk ved omgivelsane,

ved iverksetjingsorgana og skilnader mellom landa.

#### *Medbestemmingsreformer og normativt klima i omgivelsane*

Arbeidet med utforming av reformene var meir prega av konsultasjon enn av konfrontasjon. Ein var oppteken av at tillitsforholdet mellom partane vart halde ved like og å koma fram til ordningar som vart oppfatta som rimelege og rettferdige. Utvida representasjon for tenestemannsorganisasjonane vart rettferdiggjort ved at organisasjonane var spesielt berørte eller at dei hadde spesiell kunnskap (Læg Reid 1986). Det vart framstilt som ei utviding av demokratiet at organisasjonane vart handsama som intensive minoritetar og gitt særrettar.

Over tid fekk folkevalde fleire motførestillingar. Særleg i borgarlege parti auka motstanden mot personaldemokratiske reformer, og desse partia kom også i regjeringsposisjon då ordningane skulle gjennomførast. I Sverige skifta Folkpartiet standpunkt frå pådrivar til klar motstandar. Men heller ikkje frå dei sosialdemokratiske partia var forsvaret for ordningane særleg sterkt. Kritikken tok utgangspunkt både i effektivitet og makt. Forhandlingsordningane vart framstilt som tungrodd og eit hinder for raske og effektive vedtak. I eit maktperspektiv er kritikken at personaldemokratiet favoriserer særinteresser.

Medbestemmingsreformene kom opp på den politiske dagsorden som eit utslag av ei sterk fokusering på demokrati i arbeidslivet frå slutten av 1960-talet. Dei visjonane som låg bak medbestemmingsreformene, fall godt saman med radikale straumdrag med vekt på deltaking og representasjon som stod sterkt i samfunnet. I initiativ- og utformingsfasen segla medbestemmings-saka i medvind på ei demokratibølge. Samtidig var det sterk vekst i offentlege budsjett, og utfordringa låg i stor grad i å få medverknad i fordeling av gode og vekst.

Når ordningane skulle iverksetjast, hadde den normative debatten i samfunnet endra karakter. Problemformuleringane skifte frå spørsmål om auka personaldemokrati til større merksemd omkring styringsproblem, produktivitet og brukar-medverknad. Dette medførte at medbestemmingsordningane etter dei var innført i stor grad måtte segla i motvind. Det politiske vindauge var stengt og det var vanskeleg å skapa entusiasme kring reformene hos partane lokalt. Denne svinginga i merksemd hadde samanheng med stagna-

sjonstendensar i økonomien. For dei tilsette i offentleg sektor vart det i større grad snakk om medverknad i fordeling av stagnasjon, tilbakegang og byrder. Dette medførte kostnader for organisasjonane og påverka motivasjonen deira til aktiv oppfølging (Schiller 1989).

Det viser seg at medbestemmingsordningane over tid tilpassa seg dei normative endringane som skjedde i samfunnet. I utgangspunktet var medbestemmingsreforma prega av planleggings-tenking og sentralisering som stod relativt sterkt i slutten av 1960-åra. Sentrale partar både på arbeidsgjevar- og arbeidstakersida ville ha kontroll over det som skjedde lokalt. Etter kvart som desentralisering og fristilling kom høgare opp på den forvaltningspolitiske dagsorden, har det skjedd ei utvikling i retning av meir lokal autonomi (Hart og Hörte 1989, Læg Reid 1989).

Denne reforma kom i stand utan store motsetnader. I første fase, då det var godt samsvar mellom reformene og institusjonelle trekk i handlingsmiljøet, var det spesielt lite konflikthar på sentralt hald. Seinare då det normative klimaet i omgivelsane endra karakter, vart det større motsetnader mellom politiske leiarar. På lokalt nivå var konfliktnivået heile tida moderat, noko som hang saman med liten motivasjon og at iverksetjinga av reformene vart tilpassa institusjonelle trekk ved dei organa som skulle ta ordninga i bruk.

#### *Medbestemmingsreformer og lokal identitet*

Den moderate interessa på lokalt plan for formelle medbestemmingsordningar kan ha samanheng med at eksisterande handlingsrutinar gjev mange tilsette stor innflytelse på deira daglege arbeidssituasjon i kraft av fagleg innsikt, uavhengig av kva formelle medbestemmingsordningar som finst (Læg Reid 1983). Ein vanleg framgangsmåte i den lokale oppfølginga av medbestemmingsreformene var å finna handlingsalternativ som ikkje braut for mykje med etablerte rutinar og etatskultur. Forventningane om at gjennomføringa går lettare jo meir det innarbeidde samhandlingsmønsteret mellom partane samsvarer med innhaldet i reforma, slår i stor grad til. Det same gjeld forventning om at medbestemmingsretten er vanskelegare å praktisera jo nærare den kjem folkevalde organ. I Sverige vart heile ordninga med medbestemmingsforhandlingar på regjeringsnivå avvika etter den var praktisert nokre år utan at organisasjonane fekk gjennomslag for sine krav.

Det er også påvist klare skilnader mellom for-

valtningsorgan med ulike oppgåver. Verksemdar som driv med offentleg næringsdrift har i stor grad tilpassa seg det nye medbestemmingssystemet. Normene om etterlikning av privat næringsliv er sterkare innafør forvaltningsbedriftene enn i andre forvaltningsorgan. Tilpassingsproblema er større i skuleverket og helsevesenet der mange saker har konsekvensar både for dei tilsette og for brukarar og klientar. Det viser seg også at jo færre tilsette det er i forvaltningsorgana jo vanskelegare er det å tilpassa seg det formaliserte medbestemmingssystemet.

Dette mønsteret tyder på at reformene først vart gjennomført der det var godt samsvar mellom reformene og innarbeidde handlingsrutinar, og at ordninga seinare spreidde seg til andre delar av statsapparatet etter kvart som personaldemokratiet vart institusjonalisert og fekk meir legitimitet (Tolbert og Zucker 1983).

#### *Medbestemmingsreformer og nasjonale særtrekk*

Norge og Sverige er like langs mange relevante dimensjonar, og det er ikkje overraskande at dei personaldemokratiske reformene er relativt samanfalle. Samtidig er det skilnader både ved organisering av den offentlege sektor og av tenestemannsorganisasjonane, som kan vera med å forklara dei ulikskapane som finst. Ordninga med ministerstyre i Norge framheva avgrensingsproblema mellom folkestyre og personaldemokrati og medverka til at reformene vart mindre omfattande enn i Sverige. Den sterke tradisjonen i Sverige med eit effektivt og handlekraftig statsapparat med stor iverksettingskapasitet er mindre markert på dette reformområdet. Dette kan ha samanheng med at reformen støyter mot sterke normer om fagstyre som ligg i ordninga med frittstående embetsverk.

Uroa i arbeidslivet og krava om utvida demokratiske rettar var sterkare i Sverige enn i Norge i begynnelsen av 1970-åra. Dette saman med høge organisasjonsprosent og at organisasjonane stod meir samla kan medverka til å forstå kvifor ordningane kom tidlegare i Sverige og vart meir omfattande. Det viste seg også at dei sterkt sentraliserte tenestemannsorganisasjonane med hovudkompetanse i å driva sentrale lønsforhandlingar var lite tilpassa ei medbestemmingsreform som la opp til auka medverknad på eit breiare saksfelt i det enkelte forvaltningsorganet (Schiller 1988). Tenestemannsorganisasjonane gjorde det dei var vant til og kunne godt, og dermed vart det iverksetjingsproblem for medbestemmingsreformer.

Særleg var dette tilfelle i Sverige der organisasjonane var mest sentralistiske samtidig som forventningane til reformene var ekstra store.

#### **Paternalistiske reformer**

Dei personaldemokratiske reformene i offentleg sektor var på mange måtar lite gjennomtenkte. Privat sektor var eit viktig førebilete, og skilnadene mellom sektorane vart nedtona. Etter kvart vart særtrekk ved offentleg forvaltning gjenoppdaga, og det skjedde ei viss form for læring frå naiv parallelltenking til større merksemd mot skilnadene mellom offentleg og privat sektor. Kombinasjonen av moderat lokal interesse, endra normativt klima i samfunnet og aukande partipolitisk motstand medverka til at lufta etter kvart gjekk ut av medbestemmingsballongen.

Medbestemmingsreformene i Norge og Sverige vart utforma av partane sentralt. Vi har å gjera med det Elster kallar *paternalistiske* reformer som meir er svar på behov i partia for ei god sak enn på behov hos offentlege tilsette om auka demokrati og deltaking (Elster 1989). Eit teikn på lite interesse for reformene er at lokalt nivå både i forvaltningsapparatet og i tenestemannsorganisasjonane var lite involverte før ordningane vart etablert. Etter at dei var vedtekte var dei sentrale partane generelt like engasjert i å innhenta og systematisera opplysningar om praktiseringa på lokalt hald.

Samtidig hadde sentrale organ få styringsmidlar til disposisjon. I den grad lovgjeving vart brukt var det ofte fullmaktslover der det konkrete innhaldet vart overlevert til forhandlingar mellom partane. Reformatorane kunne i liten grad ta i bruk instruks, kommando, direktiv og ordre, og når dei prøvde på det var det lite vellukka.

Dei måtte i stor grad bruka mjukare styringsmidlar som råd, rettleiing, informasjon og motivasjon. Medbestemmingsfeltet illustrerer på denne måten ei form for autoritetsforvitring som har skjedd i offentleg sektor i løpet av dei siste 10-åra (Læg Reid 1989). Tradisjonelle byråkratiske styringsmidlar som hierarki og overordna autoritet er blitt svekte til fordel for overtaling og støt-tefunksjonar.

Denne gjennomgangen indikerer at eit institusjonelt perspektiv kan medverka til å forstå reformforsøk der det er relativt stor avstand mellom visjonar og idear hos reformatorane og faktiske endringar i det praktiske forvaltningsarbeidet. Trass i nokså store skilnader mellom land ser desse ut til å vera mindre viktige enn



endringar i det normative klimaet i omgivelsane og institusjonelle trekk ved iverksetjingsorgana. Valfridomen til reformatorane er avgrensa ved at dei må tilpassa seg kortsiktige motesvingingar i handlingsmiljøet, samtidig som iverksetjarane er styrt av etablerte rutinar som forsvarer særreine verdiar i forvaltningsorgana lokalt. Dei personaldemokratiske reformene i offentlig sektor er eksempel på at når det er lite samsvar mellom populære reformer i omgivelsane og det som i praksis fører til gode resultat, kan dei minst innsiktsfulle reformforslaga finnast høgt oppe i organisasjonen samtidig som kunnskapen om kva som faktisk får organisasjonen til å fungera godt er størst langt nede i organisasjonen. Eit handlingsmønster som ivaretek institusjonell integritet og som er robust mot tilpassing til kortsiktige motesvingingar kan i det lange løp visa seg å vera fornuftig og effektivt.

Prøveforelesning til den filosofiske doktorgrad 26. april 1990. Sjølvvalt emne. Eg vil takke Kjersti Helgesen, Johan P. Olsen, Paul G. Roness og Per Selle for kommentarar.

#### Litteratur

- Bergh, Trond 1983. "Medbestemmelse eller opposisjon?". I Bergh, Trond (red.) *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bergström, Tomas 1988. *Konkurrerende eller kompletterende demokrati? Om foretagsdemokrati i de svenska kommunerna*. Lund Political Studies 57. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bernt, J. F. 1977. "Ansattes medbestemmelse i kommunal virksomhet". I *Reti og humanisme. Festskrift til Kristen Andersen*. Oslo: Tanum-Norli.
- Beronius, Mats 1980. *Medbestämmandeavtal på undantag? Rapport 16 1981*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Brunsson, Nils, A. Forsell og H. Winberg 1989. *Reform som tradition*. Stockholm: Handelshögskolan.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.) 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Czarniawska, Barbara 1985. "The ugly sister: On relationships between the private and the public sector in Sweden". *Scandinavian Journal of Management Studies*, vol. 2(2):83-103.
- Czarniawska, Barbara 1988. "The Wonderland of Public Administration Reforms". Stockholm: Handelshögskolan. Notat.
- Gustavsson, L. 1988. "Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare". Ds 1988:4. Stockholm: Finansdepartementet.
- Elster, Jon 1989. "Demokratiets verdigrunnlag og verdikonflikter". I Elster, J. *Vitenskap og politikk*, s. 77-93. Oslo: Universitetsforlaget.
- Harmel, Robert og Lars Svåsand 1989. "From Protest to Party: Progress on the Right in Denmark and Norway". Paper, Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.
- Hart, Horst og Sven Åke Hörte 1989. *Medbestämmandets stagnation*. Medbestämmandets utveckling 1978-1985. Göteborg: Arbetsvetenskapliga kollegiet i Göteborg.
- Hart, Horst 1989. *Statliga arbetsgivare om MBA-S*. Forskningsrapport 59. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Helgesen, Kjersti, Per Lægred og Richard Matland 1988. "Tilknytningsformer i staten". Bergen: LOS-senteret. Rapport 88/3.
- Hood, Chr. og G. F. Schuppert 1988. *Delivering Public Services in Western Europe*. London: Sage.
- Jacobsen, Knut Dahl 1964. *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jonsson, Rolf 1989. *Fackligt inflytande och politisk demokrati*. Lund Political Studies 62. Lund: Kommunfakta.
- Keränen, Maja 1983. "Tjenestemännns förhandlingsrett och dens utveckling i de nordiska länderna". I Lundquist, L. og K. Ståhlberg (red.) *Byråkrater i Norden*. Åbo: Åbo Akademi.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kjellberg, Anders 1983. *Facklig organisering i tolv länder*. Lund: Arkiv.
- Klokkeide, Lise 1988. "Reform av statlig personalpolitikk". Bergen: LOS-senteret. Rapport 9/88.
- Knudsen, Christian (red.) 1989. *Institutionalismen i Samfunnsvitenskapen*. København: Samfunnslitteratur.
- Lafferty, William M. 1984. "Workplace Democratization in Norway; Current Status and Future Prospects with Special Emphasis on the Role of the Public Sector". *Acta Sociologica*, vol. 27:123-138.
- Lafferty, William M. og Oddbjørn Knudsen 1984. "Leftist and Rightist Ideology in a Social Democratic State: A Survey - Based Analysis of Norway in the Midst of the Conservative Resurgence". *British Journal of Political Science*, vol. 13:345-366.
- Lundell, Bengt 1983. "Medinflytande för de offentligt anställda i Sverige". I Lundquist, L. och K. Ståhlberg (red.) *Byråkrater i Norden*. Åbo: Åbo Akademi.
- Lundell, Bengt 1986. *Kommunerna og MBL*. Lund Political Studies 49. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Lundquist, Lennart 1988. "A Comparative Overview". I Rowart, D. C. (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*. N.Y: Dekker.
- Lægred, Per 1983. "Medbestemmelsesretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati". I Bergh, Trond (red.) *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lægred, Per 1985. "Personaldemokrati og brukarstyring i staten". I Bleiklie, Ivar (red.) *Politikkens forvaltning*. Bergen: Universitetsforlaget.

- Læg Reid, Per 1986. "Medbestemmelsesreformer og politisk styring". *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 67:226–237.
- Læg Reid, Per 1989. "Reformer i statens personalpolitikk, sentralstyring og fristilling". I Baldersheim, H. (m. fl.) *Sentralstyring og institusjonell autonomi*. Bergen: Alma Mater.
- March, James G. og Johan P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Olsen, Johan P. 1983. *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1988. *Statsstyring og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1989. "Modernization Programs in Perspective. Institutional Analysis of Organizational Change". Bergen: LOS-senteret. Notat 89/46.
- Olsen, Johan P. 1990. *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Richardson, J. (ed.) 1982. *Policy Styles in Western Europe*. London: Allan and Unwin.
- Schiller, Bernt 1989. *Samarbete eller konflikt*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Seth, Torsten og Gustav Svensson 1982. *Medbestämmande i statsförvaltningen*. Stockholm: Liber.
- Simonson, Birger, 1989. *Arbetsmakt och näringspolitikk. LO och inflytande frågorna 1961–1982*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Strömberg, Lars og Per-Ove Norell. *Kommunförvaltningen*. Ds Kn 1982:8. Stockholm: Kommundepartementet.
- Svensson, Gustav 1985. *Medbestämmande och politisk demokrati*. Uppsala: Iustus forlag.
- Sætren, Harald 1985. "Comparative Public Policies: Some Methodological and Theoretical Notes from a Scandinavian Research Project". *European Journal of Political Research*, vol. 13:227–234.
- Söderlind, Donald og Olof Peterson, 1988. *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs.
- Tenure, Henry 1978. "A Logic of Comparative Policy Analysis". I Ashford, P. E. (ed.) *Comparing Public Policy*. London: Sage.
- Tolbert, P. og L. Zucker 1983. "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880–1935". *Administrative Science Quarterly*, vol. 28:22–39.
- Wincentzen, Trond 1983. "Medbestemmelse og politisk styring". Hovedoppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.
- Zucker, Lynne G. 1987. "Institutional Theories of Organization". I Scott, W. R. (ed.) *Annual Review of Sociology*, vol. 13:443–64. Palo Alto: Stanford University.

#### Offentlege dokumenter:

- NOU 1974:60 Ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet.
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat.
- St. meld. nr 28 (1876–77). De ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet.