

# **Medbestemmelse under press**

**– et kunnskapsnotat om utviklingen i de ansattes medbestemmelse i statlig sektor**

Utarbeidet til Forskerforbundets Landsråd, 8. april 2019

---

**Forskerforbundet** er med 22.800 medlemmer landets største fag- og interesseorganisasjon for ansatte i forskning, høyere utdanning og kunnskapsformidling.

## «Noe av det mest verdifulle i den norske modellen er tillitsvalgtes innsats på norske arbeidsplasser»

Det norske arbeidslivet er kjennetegnet av høy tillit, høy produktivitet, stor omstillingsevne og et lavt konfliktnivå. En hovedårsak til dette er det forpliktende trepartssamarbeidet i den norske modellen, med en høy andel fagorganiserte som deltar i beslutningsprosesser på sin arbeidsplass.

Flere undersøkelser tyder nå på at denne medbestemmelsen er under press.

I dette kunnskapsnotatet oppsummeres funnene fra flere nylige undersøkelser om medbestemmelse i staten generelt og i universitets- og høyskolesektoren spesielt:

- AFIs medbestemmelsesbarometer
- AFIs medbestemmelsesbarometer blant Forskerforbundets medlemmer
- NIFUS undersøkelse av karriere og arbeidsvilkår i akademia (APIKS)
- Virksomhetsvise undersøkelser ved flere UH-institusjoner
- Oversikt over styringsform ved statlige universiteter og høyskoler (i Forskerforbundets skriftserie)

**Hovedbildet er tydelig: Tillitsvalgte og arbeidstakere i staten opplever at arbeidslivet går i mer autoritær retning, og at de får mindre innflytelse over sin egen arbeidshverdag.**

Dette er en utvikling som står i sterk kontrast til signalene fra partene i trepartssamarbeidet. Det er bred politisk enighet om trepartssamarbeidets betydning og viktigheten av å ta vare på den norske modellen. Retten til medbestemmelse er grunnlovsfestet.

I Granavolden-plattformen heter det at «Regjeringens mål er et norsk arbeidsliv med både trygghet og fleksibilitet for arbeidstakere, seriøse arbeidsgivere og et velfungerende og effektivt trepartssamarbeid». I en tale til Akademikernes vinterkonferanse 14. februar 2019 sa Arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie at «noe av det mest verdifulle i den norske modellen er tillitsvalgtes innsats på norske arbeidsplasser. Det er de som står nærmest driftsutfordringene, partene lokalt, som vil være de som er best stand i til å se de gode løsningene.»

Funnene i dette kunnskapsnotatet tyder på at utviklingen går motsatt vei:

- 45 prosent av norske arbeidstakere mener at arbeidslivet beveger seg i en mer autoritær retning, mens 10 prosent mener det utvikler seg i en mer demokratisk retning
- De ansatte i staten oppfatter å ha mindre innflytelse på egen arbeidssituasjon enn i alle andre sektorer
- Blant vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler oppgir under halvparten (45 %) å ha innflytelse på faglige strategier og prioriteringer ved deres eget institutt
- Ansatte ved nyfusjonerte UH-institusjoner melder om betydelig svekket innflytelse

Konklusjonene i dette kunnskapsnotatet burde derfor bekymre regjeringen, og føre til sterkere innsats for at staten som arbeidsgiver skal ivareta og styrke medbestemmelsen og den norske modellen. Hovedavtalen i staten skal reforhandles i 2019. Det er en anledning til å realisere målet i regjeringsplattformen.

## Om medbestemmelse og medvirkning ved statlige kunnskapsinstitusjoner

«Medbestemmelse skaper lojalitet, samhold og felles retning, og det antas å være bred enighet om ordningens verdi, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden», heter det på Direktoratet for forvaltning og IKTs arbeidsgiverportal.

Medbestemmelsen er normalt ivaretatt gjennom tillitsvalgte og etter prinsippene som er nedfelt i Hovedavtalen i staten. Det betyr at tillitsvalgte forhandler og drøfter med ledelsen i spørsmål som angår arbeidsvilkår og organiseringen av arbeidet. Den nåværende Hovedavtalen i staten utløper 31. desember i 2019 og vil derfor bli reforhandlet i løpet av året.

De ansattes rett til medbestemmelse, forstått som deltakelse i avgjørelser som angår ens egen og virksomhetens situasjon, er lovfestet i Grunnlovens §110, i Arbeidsmiljøloven, i hovedavtalene mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og i tariffavtaler på bransje- og virksomhetsnivå. Medbestemmelse er definert som «alle tiltak som gir de ansatte innflytelse på avgjørelsesprosesser på alle plan i virksomheten, fra fastsetting av virksomhetens overordnede mål til de løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje.» (jf. NOU 2010:1, NOU 1985:1)

### **Dette er medbestemmelse**

Arbeidstakernes rett til reell innflytelse på hvordan deres arbeidsplass skal organiseres og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles. Denne retten ivaretas gjennom de tillitsvalgtes møter med arbeidsgiver, strukturerte etter prinsippene i en framforhandle hovedavtale. Prinsippet om *medbestemmelsesrett* er fastslått i Grunnloven § 110 annet ledd.

### **Dette er medvirkning**

Den enkelte ansattes mulighet til å ha direkte innflytelse på sin egen arbeidssituasjon, for eksempel gjennom avtaler med leder, gjennom kollegiale organ med mulighet til å påvirke arbeidssituasjonen, eller gjennom muligheten til å velge ledelse.

Også UNESCO-erklæringen "Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel" (1997), som Norge er tilsluttet, er tydelig på prinsippene om kollegialitet og medbestemmelse:

*31. Higher-education teaching personnel should have the right and opportunity, without discrimination of any kind, according to their abilities, to take part in the governing bodies and to criticize the functioning of higher education institutions, including their own, while respecting the right of other sections of the academic community to participate, and they should also have the right to elect a majority of representatives to academic bodies within the higher education institution.*

*32. The principles of collegiality include academic freedom, shared responsibility, the policy of participation of all concerned in internal decision making structures and practices, and the development of consultative mechanisms. Collegial decision-making should encompass decisions regarding the administration and determination of policies of higher education, curricula, research, extension work, the allocation of resources and other related activities, in order to improve academic excellence and quality for the benefit of society at large.*

## **Akademisk frihet og kollegiale organer**

Den akademiske friheten er lovfestet for universiteter og høyskoler i Norge, fordi disse institusjonene har et særskilt ansvar for å ivareta fri, uavhengig og kritisk forskning og utdanning. Loven understreker både den institusjonelle autonomien og den individuelle retten til å velge emne og metode, samt å publisere forskningsresultater, men også ansvaret for at forskning og undervisning skjer etter etablerte etiske og høye faglige standarder. Til den akademiske friheten har tradisjonelt hørt fagfellesskapets ansvar for den vitenskapelige og fagstrategiske utviklingen, noe som er blitt ivaretatt gjennom beslutninger fattet i kollegiale organ og valg av ledere.

Etter den siste endringen i Universitets- og høyskoleloven (kapittel 9 og 10) finnes det to hovedmodeller:

- *Lovens normalordning*: Ansatt rektor på åremål – som daglig leder og sekretær for styret. Departementet utpeker ekstern styreleder.
- *Alternativ ordning*: Valgt rektor – som daglig leder og styreleder.

Fra august 2019 vil 10 av 21 institusjoner følge lovens normalordning, det vil si at et flertall av institusjonene har valgt rektor. Det framkommer også av loven at de ansatte skal representeres i styret med fire vitenskapelig ansatte (inkludert en eventuelt valgt rektor) og én teknisk/administrativt ansatt. Ansatte er dermed i mindretall i styret ved norske institusjoner. Loven er videre tydelig på at det er styret selv som bestemmer hvorledes virksomheten skal organiseres og hvilke styringsordninger man ønsker på underliggende nivå. Det finnes derfor et stort spenn av mulige løsninger, fra valgt leder med styre eller råd til ansatt leder uten verken styre eller råd. Imidlertid er kollegiale organ ganske systematisk nedbygget. Ansatte faglige ledere er normalordningen i hele den statlige UH-sektoren og det er i dag få institusjoner som har reelle styre på nivå 2 eller 3 (*Oversikt over styringsform ved statlige universiteter og høyskoler* Forskerforbundets skriftserie nr. 2/2019).

## **Dette viser undersøkelsene**

### **AFIs medbestemmelsesbarometer**

Medbestemmelsesbarometeret ble etablert i 2016 og er en representativ undersøkelse som måler grad av medvirkning og medbestemmelse i norsk arbeidsliv. Undersøkelsen gjennomføres av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet. Forskerforbundet er et av fem fagforbund som står bak barometeret.

Medbestemmelsesbarometeret viser at arbeidslivet er i endring, til tross for høy grad av stabilitet i blant annet sysselsettings- og organisasjonsgraden. Ikke minst har nye organisasjons- og ledelsesmodeller fått innpass i store deler av arbeidslivet.

Medbestemmelsesbarometeret viser stabilitet i de formelle trekkene ved den norske arbeidslivsmodellen, og at de fleste virksomheter har bedriftsdemokratiske ordninger som fagforening, tariffavtale og verneombud, på plass.

Likevel mener 45 prosent at arbeidslivet beveger seg i en mer autoritær retning, og bare 10 prosent mener det utvikler seg i en mer demokratisk retning.

Medbestemmelsesbarometeret viser også at:

- Innflytelsen på egen arbeidssituasjon er lavest blant ansatte i statlige virksomheter
- Ansatte i utenlandsk eide virksomheter hadde lavest innflytelse på styring og organisering i virksomheten, tett fulgt av statlig eide virksomheter
- Blant ansatte i statlig sektor oppgir 62 prosent at de har liten eller ingen innflytelse på organisering av virksomheten

### **Forskerforbundets medbestemmelsesbarometer**

Forskerforbundets medbestemmelsesbarometer omfatter forbundets medlemmer i statlig tariffområde og ble gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet høsten 2018. Her utgjør ansatte i universitets og høyskolesektoren 77 prosent av utvalget.

Barometeret viser at medbestemmelsen i akademia er under press, på tross av høy innflytelse på eget arbeid og stor utbredelse av det formelle tillitsvalgtapparatet:

- 57 prosent oppgir at de mener norsk arbeidsliv har utviklet seg i en mer autoritær retning. Dette er en større andel enn i arbeidslivet ellers
- Kun 8 prosent mener arbeidslivet har utviklet seg i en mer demokratisk retning
- 52 prosent oppgir at de har liten eller ingen innflytelse på styring og organisering av virksomheten
- Forskerforbundets medlemmer som arbeider i statlig sektor opplever høyere grad av standardisering og kontroll, og lavere grad av medbestemmelse, enn høyt utdannede i det øvrige arbeidslivet

## **NIFUs undersøkelse om karriere og arbeidsvilkår i akademien**

Funnene fra medbestemmelsesbarometeret samsvarer med hovedfunnene i den store undersøkelsen *Academic Profession in the Knowledge Society* om akademiske karrierer gjennomført i 2018 (NIFU rapport 2019:2).

Blant de vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler oppgir under halvparten (45 %) å ha noe eller stor innflytelse på faglige strategier og prioriteringer på instituttnivå og 21 % på institusjonsnivå.

- Under halvparten av respondentene oppgir at tilhørigheten til institusjonen er viktig for dem.
- Bare 37 % er enig i at det er god kommunikasjon mellom ledelsen og de faglig ansatte i og nesten halvparten av respondentene mener det er en top-down styringsmodell (mens 24 % er uenige)

Enda de ikke er omfattet av UH-lovens bestemmelser om akademisk frihet og arbeider under strenge oppdrags- og inntjeningsregimer, opplever forskere i instituttsektoren i større grad enn de universitetsansatte å ha faglig innflytelse, både på lokalt (63 %) og sentralt nivå (37 %).

## **Virksomhetsvise undersøkelser ved UH-institusjoner**

En evaluering av overgangen fra fakultetsstyrer til -råd har avdekket et betydelig demokratisk underskudd ved OsloMet - storbyuniversitetet (*Et spørsmål om universitetsdemokrati*, NIBR rapport 2018:20). «Blant de ansattes representanter er det en tilnærmet unison oppfatning at de ansattes medvirkning og medbestemmelsesrett er blitt svekket».

Det samme kommer fram i NIFUs spørreundersøkelse blant de ansatte ved den nyfusjonerte Høgskulen på Vestlandet: «et stort flertall mener de ansattes innflytelse er svekket» (NIFU Innsikt 2019:2).

Også den store følgeevalueringen av fusjonsprosessen ved NTNU (NIFU rapport 2018:31) avdekker at «de ansatte opplever at det er større avstand til beslutningstakere og at de har mindre medbestemmelse». Og videre er det «svært mange som helt eller delvis opplever at deres innflytelse over beslutninger er svekket etter fusjonen».

## **Forskerforbundets tillitsvalgtundersøkelse**

Tilbakemeldingen fra Forskerforbundets tillitsvalgte gir et bilde av at det i hovedsak er mer åpenhet om beslutningsprosessene ved institusjoner med valgte rektorer og der det er styrer med ansattrepresentanter på lavere organisasjonsnivåer. Undersøkelsen (*Oversikt over styringsform ved statlige universiteter og høyskoler* Forskerforbundets skriftserie nr. 2/2019) viser også at det i liten grad utøves medbestemmelse under nivå 2 (fakultetsnivå), til tross for at mange beslutninger med store konsekvenser for fag og arbeidsvilkår fattes på et lavere nivå (instituttt eller avdeling).