



Daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper og helseforetak

Tom Colbjørnsen



ARBEIDSGIVERFORENINGEN
SPEKTER

Lederes handlingsrom

Arbeidsgiverforeningen Spekter har i lengre tid engasjert seg i topplederes handlingsrom og gjennomføringsevne generelt, og i statlig eide virksomheter spesielt, da sistnevnte ofte har et særskilt ansvar og samfunnsoppdrag.

Temaet har også blitt ytterligere satt på dagsorden de siste årene, blant annet i forbindelse med at Gjørv-kommisjonen pekte på viktigheten av handlekraft og gjennomføringsevne.

For å styrke lederes grunnlag for å utøve sin lederrolle på en aktiv og konstruktiv måte, er det viktig å ta utgangspunkt i den konkrete ledersituasjon når dokumentasjon og analyser skal gjennomføres som grunnlag for utforming av nødvendige endringstiltak.

For å få et bedre faktagrunnlag i vårt videre arbeid med temaet, ønsket vi å få dokumentert hvordan toppledere opplever og vurderer sitt handlingsrom og mulighet for å utøve gjennomføringskraft.

Den foreliggende rapport er utarbeidet av professor Tom Colbjørnsen ved Handelshøyskolen BI. Rapportens innhold og konklusjoner står for Tom Colbjørnsens regning.

Oslo, 10. oktober 2015

Anne-Kari Bratten
Administrerende direktør

FORORD

Denne rapporten er resultatet av forsknings- og utredningsprosjektet «Topplederes handlingsrom og gjennomføringskraft i selskaper med statlige eierinteresser». Prosjektet er initiert og finansiert av Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Data er basert på en digital spørreskjemaundersøkelse blant samtlige daglige ledere i statlig eide selskaper og lokale helseforetak. Data ble innhentet i november og desember 2014 ved hjelp av Questback. Spørreskjemaet ble utformet slik at det av personvern hensyn ikke er mulig å identifisere det enkelte selskap. Undersøkelsen er meldt inn og godkjent av Personvernombudet for forskning.

Rapporten bygger på to forprosjektrapporter som inneholder personlige intervjuer med seks daglige ledere i helseforetak, og seks daglige ledere i andre statlige selskaper. Forprosjektene bidro til å spisse problemstillingene i rapporten, og realitetsforankre spørsmålene som benyttes i spørreskjemaet.

Undertegnede har vært faglig ansvarlig for prosjektet, mens Arbeidsgiverforeningen Spekter har vært ansvarlig for gjennomføring og datainnsamling. Jeg har hele tiden hatt faglig og administrativ kontakt med Arild Bryde og Lars Haukaas i Spekter, og hatt stor glede av deres innspill og medvirkning. En stor takk også til Roy Eskild Banken i Spekter som gjennomførte Questbackundersøkelsen, og tilrettela en datafil som har vært lett å arbeide med. Jeg vil også takke alle de daglige lederne som tok seg tid til å fylle ut spørreskjemaet, og dermed gjorde prosjektet gjennomførbart.

Arbeidsgiverforeningen Spekter har gitt meg faglig frihet under arbeidet, og vært en både profesjonell og kompetent oppdragsgiver. Spekter har ikke tatt stilling til innholdet i rapporten, som ene og alene står for min regning.

Oslo, 1. oktober 2015

Tom Colbjørnsen
Professor
Handelshøyskolen BI

INNHold

LEDERES HANDLINGSROM		01
FORORD		03
SAMMENDRAG		06
KAPITTEL 1	INNLEDNING	08
1.1	Utgangspunkt: Handlingsrom og lederansvar	08
1.2	Problemstilling: Lederskap i en kontekst	09
1.3	Statlige selskaper og helseforetak	11
1.4	En modifisert klassifikasjon av statlig eide virksomheter	13
1.5	Spørreskjemaundersøkelsen	14
1.6	Undersøkelsens begrensninger	15
1.7	Rapportens språkbruk	17
1.8	Oversikt over rapportens struktur	17
1.9	Oppsummering	18
KAPITTEL 2	DAGLIGE LEDERES HANDLINGSROM	19
2.1	Handlingsrommets størrelse	19
2.2	Handlingsrommets muligheter	20
2.3	Handlingsrom i ulike selskaper	20
2.4	Oppsummering og konklusjon	21
KAPITTEL 3	DET OFFENTLIGE ROM	22
3.1	Innledning	22
3.2	Statlige selskaper og helseforetak i det offentlige rom	22
3.3	Daglige lederes eksponering for offentlig omtale og kritikk	26
3.4	Daglige lederes totale eksponering	29
3.5	Offentlig eksponering i ulike selskapstyper	30
3.6	Konsekvenser for daglige lederes handlingsrom	31
3.7	Oppsummering og konklusjon	32
KAPITTEL 4	STATENS SELSKAPSSTYRING	34
4.1	Innledning	34
4.2	Den statlige selskapsstyringsmodellen	34
4.3	Eierstyring og sektorstyring	36
4.4.	Eierstyring	37
4.4.1	Formell eierstyring	37
4.4.2	Uformell eierstyring	40
4.5	Sektorstyring	43
4.5.1	Statlige tilskudd	44
4.5.2	Markedsbasert sektorstyring	47
4.5.3	Sektororganisering	49
4.5.4	Sektorpolitiske og økonomiske mål	51
4.5.5	Statlige tilsynsordninger	54
4.5.6	Målstyring	55
4.6	Statens selskapsstyring i praksis	57
4.6.1	Allmenne prinsipper for god selskapsstyring	57
4.6.2	Økonomisk oppfølging og kontroll	61
4.6.3	Uformell eierstyring	63

4.7	Selskapsstyringens konsekvenser for daglig leders handlingsrom	64
4.8	Selskapenes innflytelse «bottom up»	65
4.9	Riksrevisjonen	66
4.10	Oppsummering og konklusjon	67
KAPITTEL 5	STYRET	69
5.1	Oversikt	69
5.2	Overordnete styrevedtak versus daglig drift	70
5.3	Mål og oppfølging	71
5.4	Internkontroll, «compliance» og risikostyring	71
5.5	Varsling til styret	73
5.6	Daglige lederes erfaringer med samarbeid med selskapenes styrer	74
5.7	Konsekvenser for topplederens handlingsrom	76
5.8	Oppsummering og konklusjon	77
KAPITTEL 6	TILLITSVALGTE	79
6.1	Tillitsvalgte som medspillere	79
6.2	Tillitsvalgte som motmakt	81
6.3	Verneombud	82
6.4	Tillitsvalgte, konsensusnorm og arbeidsgivers styringsrett	82
6.5	Tillitsvalgte og administrasjon av avvik	84
6.6	Daglige lederes erfaringer fra samarbeid med tillitsvalgte	84
6.6.1	Tillitsvalgte som medspillere	86
6.6.2	Tillitsvalgte som motmakt	87
6.6.3	En ambivalent relasjon	89
6.7	Konsekvenser for topplederens handlingsrom	90
6.8	Oppsummering og konklusjon	90
KAPITTEL 7	DAGLIG LEDERES INTERNE OPPSLUTNING	92
7.1	Toppledergruppen	92
7.2	Delegering og suboptimalisering	93
7.3	Grensesnittet mellom selskapets styre og administrasjon	93
7.4	Omkamper	93
7.5	Sosial kapital, styring og ansattes oppslutning	94
7.6	Subkulturer	94
7.7	Daglige lederes erfaringer med ansattes oppslutning	95
7.7.1	Motkulturer	96
7.7.2	Lojalitet til daglig leder	98
7.7.3	Suboptimalisering	99
7.8	Konsekvenser for daglig leders handlingsrom	99
7.9	Oppsummering og konklusjon	101
APPENDIKS 1	OM SPØRREUNDERSØKELSEN	103
APPENDIKS 2	DOKUMENTASJON AV FAKTORANALYSER I KAPITTEL 2 – KAPITTEL 6	106
LITTERATURLISTE		110

SAMMENDRAG

Denne rapporten undersøker handlingsrommet til daglige ledere i statlig eide selskaper og helseforetak. Daglige ledere har ansvar for selskapenes daglige virksomhet, og trenger handlingsrom for å kunne gjøre en god jobb. Rapporten belyser hvordan handlingsrommet påvirkes av den konteksten lederskapet utøves i, og hvordan konteksten varierer mellom ulike selskapstyper. Det skilles mellom markedsorienterte selskaper, sektorselskaper, og helseforetak.

Rapporten bygger på en elektronisk spørreskjemaundersøkelse blant samtlige daglige ledere i statlige eide selskaper og helseforetak. Totalt består denne gruppen av 70 toppsjefer. 48 av dem valgte å fylle ut spørreskjemaet. Data ble innhentet i november 2014.

Undersøkelsen bygger på tverrsnittsdata, og gir et øyeblikksbilde av daglige lederes situasjon. Tverrsnittsdata gir imidlertid begrensede muligheter til å belyse utviklingen over tid, og til å undersøke kausale prosesser. Når det for eksempel viser seg at helseforetakenes daglige ledere må forholde seg til flere detaljerte styringsmål og politiske føringer enn daglige ledere i andre statsselskaper, kan det dels skyldes at helseforetakene enda ikke har fått foretaksmodellen til å virke etter hensikten, men at de er på rett vei. Dersom undersøkelsen gjentas om noen år, vil det i så fall vise seg at helseforetakene fremstår som mer like de andre selskapene. Det kan imidlertid også tenkes at sykehus, på grunn av tjenestenes høye samfunnsmessige relevans, må regne med en tettere politisk oppfølging gjennom eierstyringskanalen enn andre selskaper på varig basis. Slike spørsmål er vanskelige å avgjøre med utgangspunkt i tverrsnittsdata. Til gjengjeld egner tverrsnittsdata seg godt til å fange opp den store bredden i statlige virksomheters arbeidsbetingelser på et gitt tidspunkt.

Daglige lederes handlingsrom kartlegges ved hjelp av tre indikatorer:

- **Forutsigbarhet:** Er selskapets inntekter tilstrekkelig forutsigbare til at daglig leder kan planlegge tre til fem år frem i tid?
- **Konsensuspress:** Møter daglig leder sterke interne forventninger om å vente med å bestemme til alle er blitt enige?
- **Endringsmotstand:** Støter daglig leder ofte mot interne motkrefter når vedkommende vil forandre på ting?

Målt på denne måten har 61 prosent av toppsjefene et tilstrekkelig handlingsrom. Handlingsrommet er størst i sektorselskapene, og minst i helseforetakene. De markedsorienterte selskapene er i en mellomposisjon.

Fem faktorer brukes til å belyse betydningen av den konteksten som daglige ledere må forholde seg til:

- Påvirkning og press fra aktører i det offentlige rom
- Statens selskapsstyring
- Styrets rolle
- Tillitsvalgte og partssamarbeid
- Den interne oppslutningen om daglig leder

Det offentlige rom befolkes av mange ulike aktører som forfekter sine synspunkter og interesser overfor virksomhetene. Politikere og tradisjonelle medier er mest merkbare i toppsjefenes hverdag, og helseforetakene er mer eksponerte enn andre. Offentlig oppmerksomhet og press påvirker imidlertid daglige lederes handlingsrom også i andre selskaper enn helseforetakene.

Daglige ledere er svært tilfredse med samarbeidet med sine styrever. Støtte fra styret er viktig for daglige lederes autoritet internt, og kan føre til at toppsjefen møter mindre intern motstand mot sine endringsplaner. Tilfredsheten med styret er noe mindre i helseforetakene, men også der er de fleste daglige lederne fornøyde. Når det er noe større skepsis til styrene i helseforetakene skyldes det tre ting; mange styrever har ikke fastsatt et akseptabelt nivå for operativ risiko, styret gir daglig leder unødige mange mål å rapportere på, og styret lar seg påvirke av medieoppslag.

Selskapsstyringen har stor betydning for mange sider ved daglige lederes arbeidssituasjon. 75 prosent mener staten opptre i samsvar med allmenne prinsipper for god eierstyring. Helseforetakenes toppsjef er mer skeptiske til statens selskapsstyring enn andre, spesielt fordi selskapsstyringen i deres tilfelle ofte involverer seg i sykehusenes drift. 74 prosent av virksomhetene følges tett opp på økonomiske resultater og internkontroll, og helseforetakene følges like tett opp som andre. 45 prosent eksponeres for uformell eierstyring i form av signaler og sonderinger med departementet.

Daglige ledere har et ambivalent syn på tillitsvalgte, og forholder seg til dem både som medspillere og motmakt. Tillitsvalgte har stor betydning for ledelsens handlingsrom. Det er langt mer vanlig å samarbeide med de tillitsvalgte som medspillere enn å måtte forholde seg til dem som motmakt. Samarbeidet med

tillitsvalgte er som oftest til stor nytte for daglige ledere, samtidig som ulempene er desto større de gangene de får de tillitsvalgte mot seg.

Noen selskaper har motkulturer som består av ansatte som bruker sin faglige makt til å motsette seg endringer. 25 prosent av de daglige lederne i undersøkelsen eksponeres for slike motkulturer. Helseforetakene er særlig eksponerte. Motkulturer fungerer uavhengig av fagforeninger, og øker både konsensuspresset og endringsmotstanden.

85 prosent av de daglige lederne opplever at virksomhetens medarbeidere og ansatte er lojale. Helseforetakene scorer litt lavere enn andre selskaper også på dette området, uten at det er til hinder for at også et stort flertall av sykehusenes toppsjef er opplever sine medarbeidere som lojale. Det fremstår som et paradoks at nesten samtlige daglige ledere rapporterer om en sterk og altomfattende lojalitet fra sine medarbeidere, samtidig som mange sier at de må forholde seg til motkulturer som er mer lojale til faget enn til virksomheten, og at en del lederkollegaer er mer opptatt av å prioritere eget ansvarsområde, enn å ivareta helheten.

KAPITTEL 1

INNLEDNING

Daglige lederes handlingsrom består av alle beslutninger som daglige ledere har myndighet og autoritet til å treffe og gjennomføre. Ledernes handlingsrom avgjøres om de kan leve opp til ansvaret som følger med å være selskapenes toppsjef.

I dette innledningskapitlet skal jeg gjøre følgende:

- Utdype sammenhengen mellom daglig leders handlingsrom og ansvar
- Gjøre rede for rapportens problemstilling
- Definere statlig eide selskaper og helseforetak
- Presentere spørreskjemaundersøkelsen
- Diskutere undersøkelsens begrensninger
- Presisere rapportens språkbruk

Til slutt i kapitlet skal jeg gi en kort oversikt over rapportens struktur.

Rapporten beskriver handlingsrommet slik det fortøner seg sett fra de daglige ledernes egne ståsteder. Beskrivelsen bygger på en spørreskjemaundersøkelse som ble gjennomført blant daglige ledere i statlig eide selskaper og helseforetak i november 2014. Undersøkelsen bygger videre på personlige intervjuer med tolv daglige ledere i slike virksomheter¹.

Det foreligger allerede en rekke undersøkelser og analyser av statlige selskaper og helseforetak². Denne rapporten konsentrerer seg mer om daglig leders situasjon enn det som har vært vanlig i tidligere studier.

1.1 Utgangspunkt: Handlingsrom og lederansvar

Som nevnt over består daglig leders handlingsrom av alle beslutninger som lederen har myndighet og autoritet til å treffe og gjennomføre. Myndigheten bestemmes hovedsakelig av formelle ordninger, slik som stillingsbeskrivelser, lover, instruksjoner, og vedtak i overordnede instanser. Autoriteten avgjøres av hvilke beslutninger omgivelsene aksepterer, eller avfinner seg med, at lederen treffer.

En leders ansvar består av forpliktelsen til å ivareta stillingens mandat og oppdrag. Forpliktelsen har både en handlings- og en konsekvensdimensjon. Ledere har både ansvar for å ta og gjennomføre beslutninger, og for å svare for konsekvensene.

En av ledelsesfagets mest robuste innsikter er at handlingsrom og ansvar bør overlappe hverandre. Ledere må ha makt og myndighet til å påvirke de forholdene som de er ansvarlige for, samtidig som de må kunne ansvarliggjøres for konsekvensene av måten de utøver makt og myndighet på.

Dersom ledere har større handlingsrom enn ansvar, og slipper å måtte svare for konsekvensene av sine beslutninger, kan de fristes til å bli skjodesløse, og legge større vekt på sine egne ambisjoner og særinteresser, enn på virksomhetens mål. De kan ta for lett på regler og prosedyrer, og slurve med å iverksette

¹ Colbjørnsen (2013, 2014).

² Opedal og Stigen (2005), Arnesen og Hagen (2008) Rattsø og Sørensen (2011), Hippe og Trøgstad (2012). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013), Lie, Myklebust og Norvik (2014), Hermansen (2015).

bestemmelser som ivaretar hensynet til sikkerhet og kvalitet.

Ledere kan tilta seg makt på styrets bekostning, og skape en uklar ansvarsdeling mellom styre og administrasjon. I litteraturen om eierstyring er man opptatt av at daglige ledere kan bruke sin unike tilgang til informasjon til å overtale styret til å gå med på forslag som viser seg å bli til større glede for ledelsen enn for eierne. For eksempel kan daglig leder ønske seg et større selskap enn eiernes avkastning er tjent med. Det kan være mer attraktivt både privatøkonomisk og sosialt å lede en stor virksomhet, sammenlignet med en som er mindre og mer usynlig³.

Like viktig som at daglige ledere ansvarliggjøres, er det at de har tilstrekkelig handlingsrom til å påvirke de resultatene som de holdes ansvarlige for. En daglig leder kan delegere oppgaver, men ikke ansvar, og må til syvende og sist svare for alle handlinger begått av selskapets medarbeidere, uavhengig av om lederen selv har vært direkte involvert. I sin ytterste konsekvens kan daglig leder bli holdt strafferettslig ansvarlig for alt som skjer i selskapets navn. Uten makt og myndighet risikerer toppledere å bli syndebukker for andres handlinger, og å måtte bruke uforholdsmessig mye av sin tid på maktkamper for å skaffe seg det handlingsrommet de trenger.

Dersom handlingsrommet er mindre enn ansvaret oppstår det et ledervakuum. Viktige beslutninger blir verken tatt eller gjennomført. Aktører uten lederansvar kan skaffe seg uforholdsmessig stor innflytelse, for eksempel ved å spille på faglig dyktighet, personlig karisma, eller ferdigheter i maktspill. Handlingsrommet okkuperes av uformelle ledere som ikke kan ansvarliggjøres. Medarbeiderne blir usikre og frustrerte av mangel på fremdrift og retning, mens revirkamper og konflikter stjeler tid og energi fra produktive gjøremål.

Overlappet mellom handlingsrom og ansvar kan neppe bli helt perfekt. Lederes ansvarsområder påvirkes av tilfældigheter. Overordnede rammebetingelser og spilleregler må tas for gitt, i det minste på kort sikt. I praksis består utfordringen ikke i å gjøre sammenfallet mellom handlingsrom og ansvar perfekt, men størst mulig.

1.2 Problemstilling: Lederskap i en kontekst

Rapportens problemstilling består i å undersøke hvordan aktører i og utenfor selskapet påvirker daglige lederes handlingsrom. Aktørene utgjør en kontekst som legger føringer på hva ledere kan foreta seg. Noen ganger presser aktørene frem vedtak som går på tvers av daglig leders syn på hva selskapet er tjent med. Andre ganger kan aktørene tilføre informasjon og kompetanse som gjør daglig leders beslutninger bedre. Aktørene kan være både medspillere og motspillere, og både utvide og innnevne daglig leders handlingsrom.

Handlingsrom defineres i denne rapporten ved hjelp av begrepene forutsigbarhet, konsensuspress og endringsmotstand.

- **Forutsigbarhet:** Selskapets inntekter er tilstrekkelig forutsigbare til å planlegge på 3 – 5 års sikt. Forutsigbarhet øker handlingsrommet ved å redusere usikkerhet og risiko-kostnader, og gi daglig leder bedre muligheter til å investere og utvikle selskapet over tid.
- **Konsensuspress:** Daglig leder møter sterke interne forventninger om å vente med å bestemme til alle er blitt enige. Konsensuspress minsker handlingsrommet ved å skape forsinkelser og prosesskostnader når viktige beslutninger skal tas, og kan i sin ytterste konsekvens føre til beslutningsvegring. Enighet kan riktignok gjøre det lettere for

³ Bøhren (2011) s. 19

daglig leder å gjennomføre sine beslutninger. Konsensuspress innebærer at de beslutningene som er gjennomførbare ikke er optimale sett fra daglig leders ståsted.

- **Endringsmotstand:** Daglig leder støter på interne motkrefter når vedkommende vil forandre på ting. Endringsmotstand gjør handlingsrommet mindre, blant annet fordi personer og grupper med uformell makt kan obstruere omstilling til nye arbeidsmåter og produktivitsfremmende teknologi.

Fem typer aktører definerer den konteksten som daglig leder må utøve sitt lederskap innenfor.

- *Politikere, medier, aksjonsgrupper og fagforeninger.* Dette er aktører som kan påvirke daglig leder gjennom kritikk, negativ omtale og aksjoner i det offentlige rom.
- *Statens selskapsstyring.* Staten kan påvirke daglig leders handlingsrom gjennom eierstyring og sektorpolitikk.
- *Selskapets styre.* Styret er daglig leders overordnede, og skal føre tilsyn med daglig leder på vegne av eier.
- *Ledende tillitsvalgte.* Selskapets tillitsvalgte er daglig leders medspillere og motparter i det organiserte partssamarbeidet.
- *Selskapets ansatte.* De ansattes oppslutning påvirker om daglig leder har tilstrekkelig autoritet til å ta og gjennomføre krevende beslutninger.

Figur 1 oppsummerer rapportens problemstilling og sentrale begreper.

Under presenteres eksempler på temaer som vil bli belyst.

Påvirkning fra det offentlige rom

Hvor mange daglige ledere eksponeres for oppmerksomhet og press fra aktører i det offentlige rom? Hvilke aktører er mest aktive? Forsøker stortingspolitikere å påvirke selskapene gjennom personlig kontakt? Må alle selskapene forholde seg til aksjonsgrupper og fakkeltog, eller er dette beholdt helseforetakene?

Statens selskapsstyring

Blander departementet seg direkte inn i daglig leders håndtering av enkeltsaker, eller går de via generalforsamling eller foretaksmøte, slik regelverket tilsier? Praktiserer staten eierstyring på samme måte i helseforetakene som i sine øvrige selskaper? Hvor stort omfang har den uformelle kontakten mellom selskapenes ledelse og departementet? Hvor mange selskaper er avhengige av tilskudd over statsbudsjettet?

Selskapets styre

Har styret og daglig leder felles forståelse av ansvarsdelingen seg imellom? Stiller styret seg bak daglig leder når vedkommende skal iverksette kontroversielle styrebeslutninger?

Figur 1 Lederskapets kontekst og daglig leders handlingsrom

LEDERSKAPETS KONTEKST

- Det offentlige rom: Politikere, medier, aksjonsgrupper og fagforeninger
- Statens selskapsstyring
- Selskapets styre
- Selskapets tillitsvalgte
- Selskapets ansatte



DAGLIG LEDERS HANDLINGSROM

- Forutsigbarhet
- Konsensuspress
- Endringsmotstand

Lar styrene seg påvirke av mediene når de treffer sine beslutninger? Bidrar et godt samarbeid mellom toppleder og styret til å gjøre toppleders handlingsrom mer forutsigbart?

Tillitsvalgte

Hvor mange daglige ledere opplever at tillitsvalgte agerer som konstruktive medspillere, og hvor mange opplever dem som aktive motkrefter? Hvor vanlig er det at tillitsvalgte aksepterer at daglig leder bestemmer i saker som partene ikke bli enige om? Agerer de tillitsvalgte forskjellig, avhengig av hvor eksponert selskapet er for konkurranse?

Selskapets ansatte

Bidrar subkulturer i selskapene til å underminere daglige lederes endringsplaner? Hvor lojale er daglig leders nærmeste medarbeidere til å følge opp daglig leders beslutninger når de er uenige i disse? Er det vanlig at ledersjiktet under daglig leder er mer opptatt av å styrke eget resultatområde, enn av virksomhetens overordnede mål?

1.3 Statlige selskaper og helseforetak

På midten av 1990-tallet startet en prosess med å gjøre statlige selskaper om fra forvaltningsbedrifter til egne rettssubjekter⁴. Selskapene skulle fortsatt være eid av staten, men handle på eget ansvar. Styringsregimet endret seg fra forvaltningsstyring til eierstyring. Selskapenes styrer fikk ansvaret for forvaltningen av selskapene, mens eventuell direkte instruksjon fra departementenes side måtte skje gjennom eierstyringskanalen, og forankres i vedtak på selskapenes generalforsamling. Den direkte styrings- og ansvarslinjen mellom statsråd og selskapets ledelse ble brutt.

Selskapsformen varierer mellom statsaksjeselskaper, statsforetak og særlovselskaper, avhengig av virksomhetens formål. Selskaper som primært har forretningsmessige formål organiseres ofte som

statsaksjeselskap, mens de som primært har sektorpolitiske formål ofte blir gjort til statsforetak eller særlovselskap.

I 2002 fulgte sykehusene etter. Eierskapet ble overført fra fylkeskommunene til staten, mens sykehusene ble organisert som selvstendige helseforetak, regulert gjennom en egen helseforetakslov. Sykehusreformen i 2002 har blitt kalt for en ansvars- og lederreform. Reformen skulle gi sykehusenes ledere et helhetlig ansvar for drift, effektiv ressursutnyttelse og økonomi. Ansvaret skulle ledsages av myndighet til å optimalisere sykehusets ressurser med minst mulig innblanding i enkeltsaker fra politikere og overordnede instanser. Dette ble ansett som nødvendig for at sykehusenes ledere skulle få det handlingsrommet de trengte til å ivareta sitt ansvar. Mottoet for sykehusreformen var at helseforetakene skulle styres politisk, men drives profesjonelt⁵.

Daglig leders ansvar i statlige selskaper og helseforetak har mye til felles med toppsjefenes ansvar i private aksjeselskaper. I begge tilfeller har daglig leder ansvar for den daglige ledelsen av selskapene, innen de rammer og krav som eier, styret og selskapslovgivningen trekker opp. Selskapene er organisert som egne rettssubjekter som driver for egen regning og under eget navn. Eierstyring skjer gjennom vedtak på generalforsamling eller foretaksmøte, og ikke gjennom direkte instruksjon av selskapets ledelse i enkeltsaker.

Statlig eide selskaper og helseforetak skiller seg imidlertid fra private aksjeselskaper gjennom å være mer eksponerte for politiske prosesser. Dette har blant annet historiske årsaker. I organisasjonsteori legges det til grunn at virksomheter aldri helt vil greie å fri seg fra sin historiske arv⁶. De statlige virksomhetenes røtter i offentlig forvaltning har nedfelt seg i en tradisjon for tett kontakt mellom ledelse og politiske myndigheter. Denne historikken

⁴ Arnesen og Hagen (2008)

⁵ Formuleringen tilskrives tidligere helseminister og «sykehusreformens far», Tore Tønne

⁶ Klassikeren på området er Stinchcombe (1986, opprinnelig 1965).

involverer også de tillitsvalgte, som ofte var del av politiske nettverk som kunne brukes til å påvirke Stortingets og regjeringens beslutninger, spesielt når Arbeiderpartiet hadde regjeringsmakt.

Selv om virksomhetenes tilknytning til politiske prosesser er mindre utbredt og skjer i andre former i dag, kan det fortsatt observeres spor etter denne tradisjonen. Bare sju av statens selskaper har som eneste formål å maksimere verdien av statens investeringer. De aller fleste er pålagt samfunnsmessig begrunnede mål. Disse kan omfatte alt fra å måtte ha hovedkontor i Norge, slik tilfellet er med Telenor ASA, til å ha primært sektorpolitiske oppgaver, slik tilfellet er med AS Vinmonopolet. De fleste statlig eide selskapene har fortsatt stor politisk relevans⁷.

En viktig hensikt med denne rapporten er å belyse hvordan daglige lederes handlingsrom, og konteksten som lederskapet utøves i, varierer mellom virksomhetstyper. For dette formålet vil jeg ta utgangspunkt i regjeringens klassifisering av statlige selskaper. I tillegg kommer lokale helseforetak.

Regjeringen klassifiserer selskapene i fire kategorier, avhengig av eierskapets formål, og av hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige for å styre selskapene. Klassifiseringen benyttes i regjeringens stortingsmelding om statlig eierskap, som jeg baserer meg på i fremstillingen under⁸.

Kategori 1: Virksomheter med forretningsmessige mål

Statens formål med å eie denne kategorien selskaper er kun å maksimere verdien av statens investeringer. Statens eierforvaltning innskrenker seg til å bidra til god forretningsutvikling av selskapene. Spørsmålet om fortsatt statlig eierskap er gjenstand for en fortløpende forretningsmessig vurdering.

Kategori 2: Virksomheter med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor.

Formålet med statens eierskap er også i denne typen selskaper å maksimere verdien av statens investeringer. I tillegg kommer et pålegg om norsk forankring av selskapenes hovedkontorfunksjoner. For å oppnå dette er det tilstrekkelig å eie en tredjedel av selskapet.

Kategori 3: Virksomheter med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål

Eierskapet i disse selskapene kombinerer et forretningsmessig formål med andre samfunnsmessige mål enn norsk forankring av hovedkontor. Felles for selskapene er at de, på samme måte som kategori 2-selskapene, drives i konkurranse med andre kommersielle selskaper på forretningsmessig grunnlag. Samfunnsmessig begrunnede tilleggsmål skal som hovedregel ikke ivaretas gjennom særskilt oppfølging fra eierskapsforvaltningen, men ved at selskapene drives i forretningsmessig konkurranse innen sine respektive sektorer. I den grad det er nødvendig å legge føringer på selskapene for å oppnå tilleggsmålene skal dette hovedsakelig skje gjennom sektorstyring, for eksempel gjennom kjøp av tjenester fra selskapene, konsesjoner, og andre reguleringer.

Kategori 4: Virksomheter med sektorpolitiske mål

Statens eierskap i slike selskaper har hovedsakelig sektorpolitiske formål. Selskapenes mål tilpasses eierskapets formål i hvert enkelt tilfelle. To eksempler: Vinmonopolet har ikke økonomiske mål. Grunnen er at Vinmonopolet skal bidra til å distribuere alkohol i sosialt forsvarlige former. Statnett skal bidra til en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av overføringsnettet for kraft. For øvrig skal virksomheten drives etter forretningsmessige prinsipper. Alle kategori 4-selskapene forventes å drive effektivt.

⁷ Lie, Myklebust og Norvik (2014)

⁸ Klassifiseringen er anvendt i både Solberg-regjeringens og Stoltenberg II-regjeringens eierskapsmeldinger. I denne rapporten benytter jeg meg av Solberg-regjeringens fremstilling. Se Meld. St. 27 (2013 – 2014) s. 55-56.

Helseforetak⁹

Spesialisthelsetjenesten er organisert i regionale og lokale helseforetak.

Regionale helseforetak har både et eieransvar, som består i å styre og organisere regionens lokale helseforetak, og et sørge for-ansvar, som innebærer å gi befolkningen tilgang til nødvendige spesialisthelsetjenester. De regionale foretakene er direkte underlagt Helse- og omsorgsdepartementet.

Lokale helseforetak eies hundre prosent av regionale helseforetak, og består av lokale sykehus med ansvar for pasientbehandling, utdanning av helsepersonell, forskning, og opplæring av pasienter og pårørende.

Det regionale og lokale nivået har komplementære roller. Regionale helseforetak bestemmer hvilke helsetjenester de lokale foretakene skal produsere, og hvilke andre føringer som skal ligge til grunn for deres virksomhet. De har ansvar for å organisere regionens samlede sykehusressurser på en måte som kombinerer tilgjengelighet og faglig kvalitet på en optimal måte. De lokale helseforetakene produserer de tjenestene som det regionale foretaket ønsker utført, og skal optimalisere sine egne ressurser med sikte på maksimal måloppnåelse. Lokale helseforetak forventes å drive effektivt.

Selv om de lokale helseforetakene er underordnet de regionale, inngår de ikke i et hierarki i tradisjonell forstand. Lokale helseforetak er selvstendige rettssubjekter, og deres daglige ledere kan ikke instrueres direkte av regionale foretak, slik tilfellet ville vært dersom sykehusene fortsatt var organisert som underordnede forvaltningsorganer. Det er de lokale helseforetakenes egne styrer, og bare disse, som kan stille sykehusets daglige leder til ansvar. De regionale helseforetakenes eierstyring skal skje gjennom vedtak i foretaksmøte.

1.4 En modifisert klassifikasjon av statlig eide virksomheter

Kategori 1-, 2- og 3-selskapene i regjeringens klassifikasjon har til felles at de driver i konkurranse med andre kommersielle aktører på forretningsmessig grunnlag¹⁰. Forskjellen på selskapene er at kategori 2-selskapene, og særlig kategori 3-selskapene, er pålagt samfunnsmessige mål i tillegg til de forretningsmessige. Som nevnt tidligere legger staten til grunn at slike tilleggsmål ikke krever aktiv eierstyring. I den grad staten finner det nødvendig å legge spesielle føringer på selskapene skal dette skje ved bruk av sektorpolitiske virkemidler, og ikke gjennom eierkanalen. Dette til forskjell fra kategori 4-selskapene og helseforetakene, hvor de sektorpolitiske formålene har forrang fremfor de forretningsmessige, og hvor eierstyring er viktigere for å påse at sektorpolitiske mål nås mest mulig effektivt.

Helseforetakene skiller seg fra de fleste kategori 4-selskapene på tre måter. For det første er helseforetakene tettere knyttet til politiske prosesser. Helseforetaksloven gir foretaksmøtet en videre og mer spesifikk hjemmel til å fatte vedtak i politisk relevante saker, enn selskapslovgivningen forøvrig¹¹. For det andre kan helseforetakene ikke gå konkurs¹². Konkursfarens disiplinerende effekt på ansatte og andre interessenter er dermed fra-værende. For det tredje foregår eierstyringen av foretakene i to lag. De lokale helseforetakene forholder seg kun til regionale helseforetak, og ikke direkte til departementet.

Diskusjonen over leder frem til en tredelt og modifisert variant av statens klassifikasjon av statlige virksomheter. Den modifiserte klassifikasjonen bygger på at selskapene skiller seg fra hverandre etter følgende kriterier:

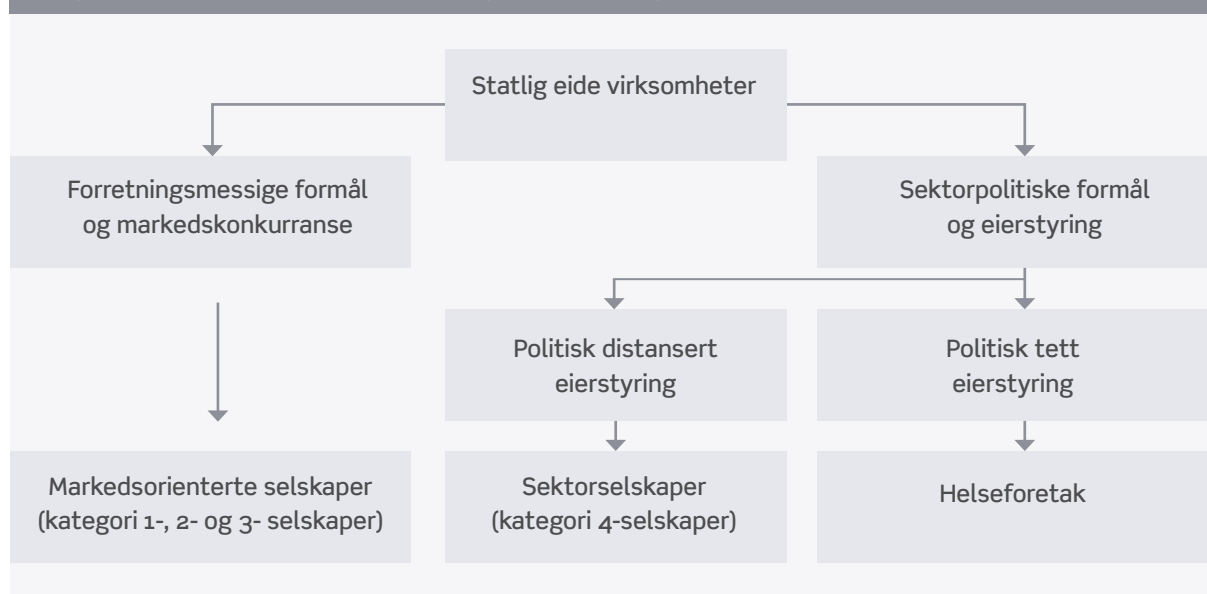
⁹ Beskrivelsen av helseforetakene bygger på Colbjørnsen (2013)

¹⁰ Dette avsnittet bygger på Regjeringens eierskapsmelding, Meld. St. 27 (2013 – 2014), s. 55 – 56.

¹¹ Helseforetaksloven §30.

¹² Helseforetaksloven §5.

Figur 2 En modifisert klassifikasjon av statlig eide virksomheter



- Forretningsmessige versus sektorpolitiske mål
- Markedsstyring versus eierstyring
- Politisk distansert versus politisk tett eierstyring.

Klassifikasjonen, og dens kopling til statens opprinnelige modell, er illustrert i figur 2.

1.5 Spørreskjemaundersøkelsen

Et digitalt spørreskjema ble i november 2014 sendt til daglig leder i samtlige kategori 1 – til kategori 4-selskaper, samt til daglige ledere i alle lokale helseforetak¹³. Det finnes totalt 70 slike selskaper, og de daglige lederne i disse utgjør undersøkelsens populasjon. Spørreskjemaet gir av personvern hensyn ikke anledning til å identifisere enkelt-selskaper. Undersøkelsen er nærmere beskrevet i appendiks 1.

Daglige ledere av regionale helseforetak er ikke inkludert. Regionale helseforetak utfører hovedsakelig eier- og bestillerfunksjoner innen sine

respektive regioner, og produserer ikke selv helse-tjenester.

Tabell 1 viser hvordan mottakerne av spørreskjemaet fordeler seg på ulike selskapskategorier. 48 daglige ledere returnerte skjemaet i utfylt stand, og disse utgjør undersøkelsens utvalg. Svarprosenten er 69.

Tabell 1 Fordeling av undersøkelsens populasjon og utvalg på ulike selskapskategorier

Selskapskategori	Populasjon	Utvalg
Kategori 1:	7	4
Kategori 2:	8	2
Kategori 3:	10	9
Kategori 4:	25	16
Helseforetak	20	17
Totalt	70	48

¹³ Sykehusapotek er enkelte steder organisert som egne helseforetak. Disse er ikke inkludert i undersøkelsen.

Tabell 1 viser at spørreskjemaet er besvart av fire daglige ledere i kategori 1- selskapene, og to daglige ledere i kategori 2-selskapene¹⁴. Som argumentert for i forrige avsnitt vil kategori 1-, 2- og 3-selskapene bli slått sammen i de empiriske analysene, og totalt omfatte 15 respondenter.

De lokale helseforetakene skiller seg fra andre selskaper i undersøkelsen ved at de ikke rapporterer direkte til Helse- og omsorgsdepartementet, men til et regionalt helseforetak. De lokale helseforetakslederne besvarer dermed undersøkelsens spørsmål om statens og departementets eierstyring uten å erfare denne direkte. Den feilkilden som dette representerer svekkes noe av at de lokale helseforetakene eksponeres for de samme styrings- og rapporteringskrav fra sine regionale eiere, som disse får fra departementet. De regionale helseforetakene pålegger imidlertid de lokale foretakene tilleggsmål, selv om disse er i ferd med å bli færre. Det gjenstår allikevel at svarene på spørsmål om erfaringer med departementets eierstyring fra de lokale helseforetakenes daglige ledere kan være en blanding av deres erfaringer med eierstyringen fra det regionale helseforetaket som de rapporterer direkte til, og deres mer generelle syn på departementets eierstyring. De fleste analysene behandler svarene fra daglige ledere av lokale helseforetak som om de rapporterte direkte til et departement. Denne mulige feilkilden er det lite å gjøre med i ettertid, annet enn å ha den in mente. I de tilfeller hvor feilkilden har åpenbare konsekvenser for svarene vil dette bli drøftet særskilt.

Som jeg argumenterer for i appendiks 1 kan de 48 daglige lederne som har besvart spørreskjemaet ses på som et tilfeldig utvalg av de 70 lederne i populasjonen. Dette gjør det meningsfylt å gjennomføre statistiske signifikanstester. Slike tester kontrollerer for utvalgsfeil, dvs. feil som kan

oppstå når informasjon om lederne i utvalget brukes til å uttale seg om lederne i hele populasjonen.

Med et utvalg på kun 48 respondenter øker risikoen for å gjøre utvalgsfeil. I små utvalg kan selv sterke sammenhenger fremstå som statistisk ikke-signifikante. En rigid anvendelse av signifikanstester kan føre til at sammenhenger som er sterke nok til å fortjene en nærmere diskusjon, i stedet forkastes rutinemessig. Motstykket til dette er at i store utvalg, kan selv svake sammenhenger bli statistisk signifikante, og bli tillagt ufortjent stor substansiell betydning.

Faren med en rigid anvendelse av statistiske signifikanstester er at statistikk blir viktigere enn substans. Statistisk robusthet er bare ett av flere kriterier for å vurdere empiriske funns interesse. Viktige tilleggskriterier er om funnene er teoretisk og intuitivt meningsfulle, om de er konsistente med annen forskning, og om de kan speiles i gjenkjennbare situasjoner i det praktiske liv. Appendiks 1 utdyper utfordringene forbundet med statistisk signifikanstesting av funn basert på små utvalg.

1.6 Undersøkelsens begrensninger

Funnene i denne rapporten baserer seg på tverrsnittsdata, og gir et øyeblikksbilde av situasjonen. Fordelene med tverrsnittsdata er at de kan favne et bredt utvalg av respondenter, og gjøre det mulig å sammenligne respondenter langs mange ulike kjennetegn.

Ulempene med tverrsnittsdata er at det er vanskelig å si noe presist om årsaks-/virkningsforhold, og om utviklingen over tid. Årsaksanalyser basert på tverrsnittsdata skjer i form av komparativ statikk, som består i å undersøke om respondentenes score på en variabel, for eksempel ledes handlingsrom, korrelerer med en eller flere andre variable, for eksempel medarbeideres lojalitet. Som navnet

¹⁴ Staten er deleier i tre av disse seks selskapene. To av dem er børsnoterte.

tilsier er komparativ statikk en statisk analyse. Årsak og virkning kartlegges på samme tidspunkt, noe som gjør det vanskelig å avgjøre hva som er årsak og hva som er virkning, siden årsak alltid må gå forut for virkningen i tid. Tverrsnittsanalyser stiller store krav til at årsaksforholdet underbygges med velfundert teori og annen forskning.

Et eksempel kan illustrere begrensningene med tverrsnittsdata. Analyser som følger senere i rapporten viser at helseforetakenes daglige ledere har mer begrensede handlingsrom enn toppledere i de andre statlige selskapene. Helse- og omsorgsdepartementet styrer sykehusene med mer detaljerte styringsmål, sammenlignet med hva andre departementer eksponerer sine selskaper for. Det er fristende å konkludere at departementets styring er årsak til at sykehusenes toppsjefer har mindre handlingsrom enn toppsjefer i andre selskaper. Helse er et sensitivt og ømtålig politisk tema, som kan gjøre det nødvendig for departementet å følge helseforetakene tett opp. På grunn av tjenestenes samfunnsmessige betydning ligger det i sakens natur at helseforetakene følges tettere gjennom eierstyringskanalen.

Korrelasjonen mellom direkte styring og selskapstype kan imidlertid også forklares på en annen måte, og med andre implikasjoner: Det sterke innslaget av departemental styring kan skyldes at helseforetakene hittil har hatt for kort tid på seg til å få på plass alle organisatoriske og lederrelevante forutsetninger for å operere som selvstendige foretak. Derfor trenger de mer direkte styring, men kun inntil videre. Helseforetakene kan være midt i en prosess. Konsekvensen av denne årsaksforklaringen er at sykehusene trenger mer tid til å fullføre transformasjonen fra forvaltningsbedrifter til foretak, og ikke at sykehustjenester, qua sykehustjenester, krever mer detaljert styring fra departementet enn andre statlige tjenester.

Hvilken av de to tolkningene som er mest valid kan bare avgjøres med data som viser utviklingen over tid, og som gjør det mulig å komme tettere på de mekanismene som er virksomme når bedrifter transformeres fra forvaltningsstyring til selvstendige foretak. Én mulighet er å gjenta tverrsnittstudier med jevne mellomrom. En annen mulighet er å samle inn forløpsdata som kartlegger ulike hendelser som helseforetakene er involvert i over tid. En enkelt tverrsnittsstudie, slik som denne rapporten bygger på, kan gi nyttige øyeblikksbilder, men etterlater seg flere alternative årsaksforklaringer, og gjør det vanskeligere å trekke entydige praktiske implikasjoner av funnene, sammenlignet med diakrone data.

Modellen som danner utgangspunkt for denne rapporten, og som er visualisert i figur 1, postulerer at aktører i omgivelsene påvirker lederes handlingsrom. Årsaks-/virkningsforholdet antas å gå én vei. Daglig leder fremstilles nærmest som et passivt offer, uten mulighet til selv å påvirke omgivelsene. En slik modell er for enkel. Ledere har, riktignok i varierende grad, proaktive egenskaper som setter dem i stand til å påvirke sine rammebetingelser. Handlingsrommet blir aldri så snevert at det ikke er plass for lederes skjønn og dømmekraft, og for å påvirke situasjonen gjennom egen vilje og handlekraft. Motgang og dårlige resultater kan skyldes både uvennlige aktører og uflaks, men lederens egen måte å håndtere utfordringene på vil alltid være en medvirkende årsak.

Modellen i figur 1 er derfor ikke ment som en allmenngyldig modell for hvordan samspillet mellom daglig leder og omgivelsene foregår. Gjensidige påvirkninger er imidlertid komplisert å estimere på tverrsnittsdata. Enveissammenhengene i figur 1 kan forsvares med at toppledere må ta det meste av konteksten for gitt på kort sikt. Figur 1 er ikke ment å være mer enn en oversikt over hvilke sammenhenger som belyses i rapporten.

Daglig leders handlingsrom vil påvirkes av personlige lederegenskaper, blant annet av handlekraft, mot, utholdenhet, kompetanse og erfaring. En komplett analyse av handlingsrommet måtte tatt slike forhold i betraktning. Personlige egenskaper er imidlertid vanskelige å kartlegge gjennom en spørreskjemaundersøkelse, og ville skape personvernutfordringer i et så lite utvalg som denne undersøkelsen bygger på.

1.7 Rapportens språkbruk

Daglig leder brukes som betegnelse på virksomhetens øverste leder. Betegnelsen dekker stillingskategorier som konsernsjef, administrerende direktør, kringkastingssjef, m.m. Tidvis bruker jeg også betegnelsene toppsjef eller toppleder for å skape språklig variasjon.

Selskapets ledelse benyttes som samlebetegnelse på selskapets styre og daglige leder, på samme måte som det gjøres i selskapslovgivningen. En slik språkbruk skiller seg fra dagligtalen, der man ofte sikter til selskapets administrative toppledelse når man snakker om selskapets ledelse.

Selskap brukes i denne rapporten om samtlige kategori 1- til kategori 4-selskaper, slik disse er definert i regjeringens eierskapsmelding. Jeg vil ikke skille mellom statsaksjeselskaper, statsforetak eller særlovselskap, selv om det er enkelte selskapsrettslige forskjeller mellom disse. Disse juridiske forskjellene er imidlertid ikke noe hovedpoeng i denne rapporten, og vil kun bli trukket inn i de deler av drøftingen hvor de er spesielt relevante.

Helseforetak brukes om lokale helseforetak, og inkluderer ikke regionale helseforetak.

Virksomhet brukes som generisk betegnelse på enhver type bedrift, uavhengig av om den er offentlig eller privat eid, og uavhengig av hva den produserer.

Generalforsamling brukes som felles betegnelse på generalforsamling (aksjeloven) og foretaksmøte (helseforetaksloven, statsforetaksloven). Noen få selskaper, blant annet Vinmonopolet, har verken generalforsamling eller foretaksmøte, men bedriftsforsamling. Denne forskjellen vil ikke bli fulgt opp i denne rapporten, da den er av marginal betydning for de temaene som behandles.

Myndighet brukes om retten til å treffe beslutninger som ligger til en stilling. Begrepet brukes synonymt med det som juristene kaller for kompetanse¹⁵.

1.8 Oversikt over rapportens struktur

Rapporten er disponert i henhold til oversiktsmodellen i figur 1. Kapittel 2 beskriver daglige lederes handlingsrom, og hvordan disse varierer mellom ulike selskapstyper. Deretter følger fem kapitler (kapittel 3 til 7) som analyserer hvordan ulike aktører påvirker lederes handlingsrom, og hvordan dette skaper ulike forutsetninger for å fungere som toppsjef.

Kapittel 3 til 7 har to hoveddeler. Den første delen av hvert kapittel inneholder en prinsipiell diskusjon av hvilke aktører som er involvert, og hvordan disse påvirker daglige lederes handlingsrom. Formålet med den prinsipielle diskusjonen er å gi en faglig forankret referanseramme for de empiriske resultatene. Drøftingen er ment som et substansielt bakteppe, og ikke som spesifikke hypoteser som skal underlegges rigid testing. Empirien beskriver de daglige ledernes egne vurderinger og erfaringer med sine arbeidssituasjoner og handlingsrom, og hvordan disse varierer på tvers av ulike selskapstyper.

Til slutt i hvert kapittel gis det en oppsummering av kapitlets innhold og konklusjoner.

¹⁵ Juristene foretrekker betegnelsen kompetanse for å unngå forveksling med retten til statlig myndighetsutøvelse. Sosiologer bruker betegnelsen myndighet fremfor kompetanse for å unngå forveksling med kunnskaper, ferdigheter og erfaring.

1.9 Oppsummering

Formålet med denne rapporten er å analysere hvordan handlingsrommet til daglige ledere i statlige selskaper og helseforetak påvirkes av aktører i ledernes omgivelser.

Handlingsrommet består av alle beslutninger lederen har myndighet og autoritet til å treffe og gjennomføre. Utgangspunkt er at toppledere trenger handlingsrom for å kunne ivareta sitt ansvar for den daglige ledelsen av selskapene. Dersom handlingsrommet ikke gir toppsjefene tilstrekkelig myndighet og autoritet oppstår et ledervakuum der uformelle ledere kan tilta seg makt. Lederansvaret pulveriseres. Den motsatte situasjonen, der daglig leder har mer myndighet enn ansvar, indikerer ofte at selskapet er administrasjonsstyrt, og at daglig leder treffer beslutninger som tilligger styret. Administrasjonsstyrte selskaper risikerer at ansvarsdelingen mellom styret og daglig leder blir uklar.

Handlingsrommet operasjonaliseres ved hjelp av tre indikatorer - forutsigbarhet, konsensuspress, og endringsmotstand. Fem typer aktører danner konteksten som lederskapet utøves innenfor: 1) politikere, medier, aksjonsgrupper og fagforeninger i det offentlige rom, 2) statsråders og departementers eierstyring, 3) ledende tillitsvalgte i selskapene, 4) selskapenes styrer, og 5) selskapenes ansatte.

De empiriske resultatene i rapporten bygger på en spørreskjemaundersøkelse blant samtlige daglige ledere i statlig eide selskaper og lokale helseforetak. Utvalget av selskaper tar utgangspunkt i stortingsmeldingen om regjeringens eierskapspolitikk. I tillegg kommer alle lokale helseforetak. Til

sammen fikk 70 ledere tilsendt skjemaet, og 48 av dem besvarte det. De 48 respondentene betraktes som et tilfeldig utvalg av den totale populasjonen på 70 ledere. Appendix 1 inneholder en nærmere beskrivelse og vurdering av utvalgets representativitet og bruken av statistiske signifikanstester.

Spørreskjemaundersøkelsen er en tverrsnittsstudie, og gir et øyeblikksbilde av daglige lederes handlingsrom. Dataene gir ikke informasjon om hvordan handlingsrommet utvikler seg over tid.

KAPITTEL 2

DAGLIGE LEDERES HANDLINGSROM

I forrige kapittel ble lederes handlingsrom definert som alle beslutninger ledere har myndighet og autoritet til å treffe og gjennomføre. Deretter ble forutsigbarhet, konsensuspress og endringsmotstand lansert som indikatorer på handlingsrommets størrelse. Forutsigbarhet utvider handlingsrommet, mens konsensuspress og endringsmotstand snevrer det inn.

I dette kapitlet skal jeg presentere empiri som viser hvor stort handlingsrom daglige ledere i statlige virksomheter og helseforetak har, og hvordan dette varierer på tvers av selskapstyper.

2.1 Handlingsrommets størrelse

Handlingsrommets størrelse beregnes ved å be de spurte ta stilling til påstander om forutsigbarhet, konsensuspress og endringsmotstand. Tabell 2 viser prosentandelen som mener at påstandene passer godt eller svært godt for deres egen

situasjon. Tabellen viser også hvordan prosentandelen varierer på tvers av selskapstyper.

Ledere som mener at en påstand i tabellen passer godt eller svært godt for deres egen situasjon antas å gi uttrykk for at de har et tilstrekkelig handlingsrom på det området som påstanden gjelder. En gjennomsnittsberegning basert på alle tre påstander viser at 61 prosent gir uttrykk for at handlingsrommet er tilstrekkelig, mens 39 prosent uttrykker det motsatte.

Tabell 2 Prosentandel daglige ledere som mener påstandene i tabellen passer godt eller svært godt for deres egen situasjon (N= 48)¹⁷

Påstander om handlingsrommet	Selskapstype			Total	p ¹⁶
	MAR	SEK	HF		
«Virksomhetens inntekter er tilstrekkelig forutsigbare til at aktiviteter kan planlegges 3-5 år frem i tid»	53	70	41	54	.31
«Jeg møter ikke sterke interne forventninger om å vente å bestemme til alle er blitt enige»	87	94	65	81	.03
«Jeg støter ikke ofte på interne motkrefter når jeg vil forandre på ting»	47	62	35	48	.48

MAR = markedsorienterte selskaper, SEK = sektorselskap, HF = helseforetak

¹⁶ «p» er sannsynligheten for å kunne observere forskjellene mellom selskapstyper slik disse fremstår i tabellen (utvalget), der som forskjellene er null i populasjonen. Vanlig kutyme er å kreve $p < .05$ for å si at en forskjell er statistisk signifikant forskjellig fra null. Med et så lite utvalg som i dette tilfellet kreves det store forskjeller for å oppnå en så lav p-verdi. Det er ikke uvanlig at man aksepterer $p < .10$ i små utvalg. Utfordringene med å benytte statistiske signifikanstester på små utvalg er nærmere diskutert i kapittel 1 og Appendix 1.

¹⁷ Retningen på påstandene om enighetspress og endringsmotstand er snudd i forhold til den opprinnelige formuleringen i spørreskjemaet. Tabell 2 viser andelen som ikke blir eksponert for enighetspress, og som ikke møter endringsmotstand. Dette er gjort for at alle de tre påstandene skal gi uttrykk for at lederen har et adekvat handlingsrom. Endringen er markert med å føye til et ikke i de to spørsmålsformuleringene.

Går vi bak gjennomsnittstallet viser tabell 2 at endringsmotstand og liten forutsigbarhet er de vanligste begrensningene på handlingsrommet. Henholdsvis 52 prosent og 46 prosent av toppsjefene opplever begrensninger på disse to områdene. Derimot er det bare 19 prosent som eksponeres for konsensuspress¹⁸.

2.2 Handlingsrommets muligheter

Tabell 2 sier ikke noe om hvor mange av handlingsrommets tre dimensjoner lederne har tilstrekkelig innflytelse på. Det ble derfor konstruert en indeks som summerer hvor mange av de tre utsagnene i tabellen som toppsjefene kjenner seg igjen i. Jo flere utsagn de mener passer for deres situasjon, jo flere handlingsmuligheter har de, og jo mer tilstrekkelig er handlingsrommet¹⁹.

En leder som svarer positivt på alle påstandene i tabell 2 vil score 3, og ha maksimale handlingsmuligheter. En leder som avviser alle påstandene vil score 0, og være i en situasjon der vedkommende må håndtere både konsensuspress, endringsmotstand og uforutsigbare inntekter. Tabell 3 viser resultatet av beregningen.

Tabell 3 Antall positive vurderinger av handlingsrommet (N=48)

Indeks for tilstrekkelige handlingsmuligheter	Prosent
0	10
1	25
2	36
3	29
Totalt	100
Gjennomsnitt	1.83

29 prosent av de daglige lederne har maksimale handlingsmuligheter, mens 10 prosent opplever begrensninger på alle områder.

2.3 Handlingsrom i ulike selskapstyper

Tabell 4 viser hvordan handlingsrommet varierer på tvers av selskapstyper²⁰. Helseforetakenes daglige ledere har færrest handlingsmuligheter, mens sektorselskapenes ledere har flest. Sektorselskapenes ledere scorer 42 % høyere på mulighetsindeksen enn helseforetakenes ledere. Daglige ledere i markedsorienterte selskaper befinner seg i en mellomposisjon. Forskjellen er statistisk signifikant på 5% - nivå.

Korrelasjonen mellom selskapstype og totale handlingsmuligheter er .36, noe som betyr at 13 prosent av variasjonen i handlingsmuligheter henger sammen med hva slags selskap toppsjefene leder²¹. I samfunnsvitenskapelig sammenheng er dette en middels sterk sammenheng.

Tabell 4 Ulike selskapstypers score på mulighetsindeks (N=48)

Selskapstype	Indeks for tilstrekkelige handlingsmuligheter
Markedsorienterte selskaper	1.87
Sektorselskaper	2.25
Helseforetak	1.41
Gjennomsnitt	1.83
p ²²	0.04

¹⁸ Tallene fremkommer som henholdsvis (100-48), (100-54) og (100-81).

¹⁹ Indeksen konstrueres ved å ta for seg de tre utsagnene ett og ett. Hver gang en respondent svarer at utsagnet passer godt eller svært godt tildeles verdien 1, mens 0 tildeles hver gang utsagnet ikke passer. Deretter summeres hver enkelt leders totale score.

²⁰ Selskapstypene ble definert i kapittel 1.4.

²¹ En variansanalyse viste at Eta, som i dette tilfellet er korrelasjonskoeffisienten mellom selskapstype og forutsigbarhet, er på 0.36. Eta varierer mellom 0 og 1. Eta kvadrert er .13

²² Se fotnote 16

2.4 Oppsummering og konklusjon

Dette kapitlet har kartlagt daglige lederes handlingsrom ved å be dem ta stilling til påstander om forutsigbarhet, konsensuspress og endringsmotstand. Ledere som mener at en påstand passer godt eller svært godt for deres egen situasjon antas å gi uttrykk for at de har et tilstrekkelig handlingsrom på det området som påstanden gjelder for.

Når alle påstandene ses under ett gir 61 prosent av de spurte uttrykk for å ha et tilstrekkelig handlingsrom, mens 39 prosent gir uttrykk for det motsatte. De lederne som har begrensede handlingsrom merker dette først og fremst i form av at de ofte møter motstand når de vil forandre på ting, og i form av at virksomhetens inntekter er for lite forutsigbare til at de kan planlegge tre til fem år frem i tid. Kun et fåtall av topplederne eksponeres for konsensuspress.

Det ble konstruert en indeks som måler hvor mange av de tre utsagnene om positive handlingsmuligheter som de spurte kjenner seg igjen i. 10 prosent av lederne har det trangt både når det gjelder forutsigbarhet, beslutningskraft og endringsmuligheter. 27 prosent har tilstrekkelige handlingsrom på alle tre områder.

Helseforetakenes daglige ledere har minst handlingsrom. De erfarer mest konsensuspress, minst forutsigbare inntekter, og mest endringsmotstand. Sektorselskapenes ledere har størst handlingsrom, mens ledere av markedsorienterte selskaper befinner seg i en mellomposisjon.

KAPITTEL 3

DET OFFENTLIGE ROM

Daglige lederes handlingsrom kan bli påvirket av kritisk oppmerksomhet og press fra folkevalgte politikere, medier, aksjonsgrupper, tillitsvalgte og sosiale medier. Hva slags konsekvenser har presset som selskapene eksponeres for i det offentlige rom, hvilke aktører er mest merkbare, og hvordan kan presset arte seg forskjellig i ulike selskapstyper?

3.1 Innledning

Dette kapitlet belyser omfanget og konsekvensene av at daglige ledere i statlige selskaper og helseforetak kan bli eksponert for kritikk og negativ oppmerksomhet fra aktører i det offentlige rom. Diskusjonen vil konsentrere seg om fire aktører.

- Folkevalgte politikere
- Aksjonsgrupper
- Medier
- Fagforeninger

Kapitlet inneholder først en prinsipiell diskusjon av aktørenes virksomhet. Deretter følger empiriske analyser av hvordan offentlig eksponering påvirker daglige lederes handlingsrom i forskjellige typer virksomheter.

3.2 Statlige selskaper og helseforetak i det offentlige rom

«Det offentlige rom» er en sosiologisk metafor for meningsdannelsen i samfunnet. Verdier, normer og holdninger formes og utfordres av aktører som forfekter sine interesser og synspunkter. Medier, politikere, kommunikasjonsekspertene, forskere, interesseorganisasjoner og advokater er blant pådriverne. Sosiale medier sprer og forsterker stemninger og press raskt og kraftfullt. Det blir stadig vanskeligere for selskaper og toppsjefer å skjerme

seg mot offentlig oppmerksomhet, i den grad de skulle ønske det.

Statlige selskaper og helseforetak får spesielt stor oppmerksomhet i det offentlige rom. Selskapene forvalter store verdier på vegne av staten, og ledelsens beslutninger berører mange mennesker. Helse, samferdsel, kringkasting og alkoholpolitikk engasjerer og aktiviserer. Folks liv og helse, og påstander om lovbrudd og feil behandling fra helsevesenets side, pådrar seg særlig stor interesse og sterke følelser.

Samtidig er virksomhetene og deres toppsjefer selv aktører i det offentlige rom, og påvirker oppmerksomheten og presset som selskapene eksponeres for. Både statlige og andre virksomheter bruker stadig mer ressurser på å forvalte sitt eksterne omdømme.

Daglige ledere har ingen plikt til å innrette seg etter krav og press fra aktører i det offentlige rom. Politikere har ingen myndighet til å bestemme over selskapenes ledelse, qua politikere. Politisk styring må skje gjennom offentlige reguleringer, og eierstyring må forankres i vedtak på selskapenes generalforsamling. Kun styret kan instruere daglig leder direkte. Mange daglige ledere velger allikevel å innrette sine beslutninger etter politiske signaler og annet press fra aktører i det offentlige rom, selv

om de strengt tatt ikke er formelt forpliktet til det. Årsaken er såkalt egentilpasning²³.

Daglige lederes egentilpasning

Egentilpasning innebærer å innrette beslutninger etter hvordan man forventer at andre vil reagere²⁴. Daglige ledere kan legge vekt på å forebygge kritikk og aksjoner som kan skade selskapet. Formålet kan være å hindre tap av kunder, misfornøyde brukere, intern motstand, eller politiske inngrep.

Hensynet til eget renommé kan også bli tillagt vekt. Kritikk fra omgivelsene kan svekke lederens autoritet, og ødelegge fremtidig karriere. I ekstreme tilfeller kan topplederen måtte gå av, ikke fordi styret i utgangspunktet er misfornøyd med jobben som gjøres, men fordi tilliten til lederen er blitt alvorlig svekket av offentlig kritikk.

Ledere har, som alle andre, en tendens til nærsyntet, i den forstand at de legger større vekt på kortsiktige hensyn enn på langsiktige konsekvenser²⁵. Frykten for ubehagelige reaksjoner på kort sikt kan friste ledere til å forkaste planer som ville tjent selskapet på lang sikt, selv om sjansene er store for at det kortsiktige ubehaget etter hvert vil reduseres og bli borte. Kritiske stemninger og følelser i det offentlige rom kan ramme bedriften hardt, men går ofte fort over.

Folkevalgte politikere

Det statlige eierskapet til selskaper og helseforetak er konstitusjonelt forankret i Stortinget. Stortinget kan imidlertid ikke instruere selskapenes beslutninger i enkeltsaker. Stortingsrepresentantene kan allikevel forsøke å påvirke virksomhetene gjennom å gi signaler i det offentlige rom. Det skjer blant annet gjennom spørsmål, interpellasjoner og debatter i Stortinget. Sterke signaler fra stortingsdebatter kan legge et sterkt press på selskapene.

Styret og daglig leder kan velge å tilpasse seg politiske signaler for å unngå at virksomheten blir offer for tidkrevende og omstendelige politiske prosesser. Alternativet til å innordne seg kan være offentlige høringer, granskinger og komitebehandling i Stortinget. Slike prosesser legger beslag på mye ledelsesressurser, og kan kanskje føre til at virksomhetenes planer må legges på is.

Kommunale politikere har ikke samme konstitusjonelle hindringer som stortingsrepresentantene mot å forsøke å påvirke selskapets enkeltbeslutninger direkte. Ordførere, lokale politikere og næringslivsrepresentanter kontakter ofte virksomhetenes ledelse i forbindelse med lokaliseringsbeslutninger. De har imidlertid ingen mulighet til å instruere virksomhetene, og må innskrenke seg til å overtale og lokke.

Aksjonsgrupper

Ad-hoc aksjoner har siden 1970-tallet etablert seg som en viktig kanal for å påvirke blant annet virksomheters beslutninger. Aksjonene kan ta form av alt fra fakkeltog og demonstrasjoner, til ulovlige forsøk på obstruere virksomhetenes drift. Aksjonsgrupper får ofte bred medieomtale, og kan skape mye uro. Virksomhetens ledelse kan risikere å måtte bruke mye tid på å forholde seg til dem.

Aksjonsgrupper tar ofte form av allianser mellom aktører som har felles interesser knyttet til virksomhetenes beslutninger. Tre typer allianser ser ut til å være særlig vanlige.

- Finn fem feil-allianser
- Rettighetsallianser
- Fakkeltogallianser

Finn fem feil-allianser oppstår når medier og organiserte særinteresser oppdager feil og avvik

²³ I faglitteraturen omtales dette også som autonom tilpasning

²⁴ Begrepet kan gi assosiasjoner til det som i politisk sjargong kalles opportunisme. En slik betegnelse antyder imidlertid at egentilpasning kan preges av skjulte agendaer, og har egeninteresse som eneste motiv. Det behøver ikke være tilfellet. Daglige lederes egentilpasning har ofte til formål å ivareta bedriftens interesser.

²⁵ For eksempel har folk med tannlegeskrekk en tendens til å avbestille timen når den nærmer seg. Behovet for å slippe smerten ved behandling på kort sikt dominerer valget, selv om det vil føre til enda mer smertefull behandling på lang sikt. Fenomenet omtales ofte som myopia, eller «nærsynthet».

fra statlige selskapers og helseforetaks regelverk og kvalitetsstandarder. Utgangspunktet kan være innspill fra brukere og publikum som reagerer på manglende eller ufullstendige leveranser. Initiativet kan også komme fra advokater, som ser muligheter for søksmål og erstatningskrav, og fra medier, som ofte betrakter feil og anklager mot enkeltpersoner, og særlig mot toppsjefer, som godt stoff. Alliansen kan også få tilslutning fra interne krefter i selskapene som ønsker å bruke saken til å fremme egne agendaer, og fra opposisjonspolitikere som vil bruke saken mot Regjeringen.

En finn fem feil-allianse kan påskynde en konstruktiv gjennomgang av systemer og arbeidsmåter, slik at tilsvarende feil unngås i fremtiden. Resultatet kan imidlertid også bli overdrevne anstrengelser fra virksomhetens side for å unngå tilsvarende kritikk og uro i fremtiden. Ledelsen kan bruke mye ressurser på å gardere seg mot «worst case» - scenarier, selv om disse har minimal sannsynlighet for å inntreffe. Resultatet kan bli mer detaljerte regler og rapporteringsrutiner enn strengt tatt nødvendig, og unødig byråkrati og lite innovasjon. Kort sagt: Finn fem feil-allianser kan gjøre det vanskelig for daglig leder å finne en optimal balanse mellom kontroll og nyskaping.

Kjernen i *rettighetsallianser* er brukere som ikke får oppfylt tjenester som de mener de har krav på. Det kan være pasienter og pårørende som mener bemanningen på sykehjem ikke oppfyller forventet minstestandard, eller togpassasjerer som krever ekstraordinær kompensasjon for gjentatte forsinkelser. Alliansen består også av medier, som kan lage en sak av at enkelte ikke får tjenester som «de har krav på», og advokater, som vurderer om det foreligger brudd på lovfestede rettigheter, og grunnlag for erstatningskrav. Alliansen kan bli supplert med enkeltstående politikere, særlig opposisjonspolitikere, og faglige tillitsvalgte, som mener leveransesvikten skyldes bruk av ufaglært arbeidskraft.

Fakkeltogallianser forbindes særlig med brukere som frykter at deres lokalsykehus skal bli lagt ned, eller at enkelte medisinske spesialistfunksjoner, for eksempel fødeavdelinger, skal samles i et helseforetak som ligger lengre unna, slik at tilgjengeligheten blir redusert. Slike allianser reflekterer en spenning mellom å gi brukere lett tilgang til offentlige tjenester, versus å konsentrere spisskompetanse i store enheter for å styrke den faglige kvaliteten. Medier, spesielt lokale medier, og politikere med tilknytning til regionen, er sentrale i fakkeltogalliansene. Advokater trekkes inn for å vurdere om det er begått saksbehandlingsfeil, slik at endringen må utsettes, eller kanskje stanses. Ansatte og deres tillitsvalgte, som kan være kritiske til å flytte, bruker ofte også rikspolitiske kanaler og kontakter.

Medier

Mediene er viktige aktører i det offentlige rom. De har stor innflytelse på hvilke saker som får oppmerksomhet, hvordan sakene vinkles, og hvilke politiske prosesser sakene gir opphav til. Mediene har forskjellig profil. Visse ting ser imidlertid ut til å være felles.

Mediene setter dagsorden. Et kritisk innslag på Dagsrevyen, eller tilsvarende oppslag i Dagens Næringsliv, kan umiddelbart legge beslag på lederes oppmerksomhet, og ha stor innflytelse på deres dagsorden. Andre saker må vike. De fleste selskaper over en viss størrelse har egne informasjonsavdelinger. Disse fungerer som en buffer mellom virksomhetens toppsjef og mediene. Ledere som ikke stiller opp selv risikerer imidlertid å bli beskyldt for å gjemme seg, og dette kan forsterke kritikken av både virksomheten og ledelsen.

Mediene vinkler stoffet. Mediene konkurrerer om publikums oppmerksomhet og kjøpekraft, og er avhengig av å presentere stoffet på en måte som engasjerer leserne. En rent beskrivende og faktabasert fremstilling av en sak kan ha liten leserverdi.

Stoffet må vinkles. Som i all annen konkurranse gjelder det å være unik – å være først ute med nyhetene, og besitte eksklusiv tilgang til intervjuobjekter. Medienes ønsker om eksklusivitet kan imidlertid også gi daglig leder en kilde til motmakt. Eksklusiv tilgang til stoffet kan byttes mot en grundig dialog med journalistene i forkant av publisering.

Mediene opptrer i flokk. Dersom en spektakulær sak først har «sprukket», og eksklusivitet ikke lengre er mulig, vil de fleste medier dekke den. Lesere og publikum vil forvente informasjon om saken, og gjerne se den vinklet i tråd med sine favorittmediers profil. En sak som oppnår allmenn oppmerksomhet, og utvikler seg til å bli en såkalt «kioskvelter», vil alle medier føle seg mer eller mindre forpliktet til å dekke.

Mediene er kritiske. Samfunnsoppdraget som mediene har gitt seg selv er å avsløre maktmennesker og maktbruk. Uønskede hendelser fører til jakt på ansvarlige. Dersom hendelsen involverer en bedrift er toppsjefen en åpenbar kandidat, siden vedkommende i siste instans er ansvarlig for alt som skjer i virksomheten.

Mediene skaper synderbukker. Når alvorlige hendelser inntreffer utløses bekymring og frykt i befolkningen. Likevekten i det sosiale systemet forrykkes. Sterke følelser oppstår. Utpeking av synderbukker kan gjenopprette likevekten ved å skape et objekt for aggresjon og sinne, og gjøre det mulig for folk å avreagere. Mediene spiller en viktig rolle i slike sosiale prosesser. De identifiserer synderbukker, og er kanaler for utløp av folks aggresjon. En toppsjef er naturlig kandidat for å bli synderbukk. Sjefen har mest makt, og det er naturlig å tenke at den som har mest makt også er den som har forårsaket hendelsen.

Mediene skaper helter. En helt er synderbukkens motstykke. På samme måte som folk har behov for å avreagere etter en kritisk hendelse, har de behov for å feire en spektakulær suksess. Begeistring må få utløp. En toppleder er en naturlig kandidat for å bli helt. Det er lett å forestille seg at vedkommende, som bedriftens øverste leder, har hovedansvaret for suksessen. Helterollen er imidlertid sårbar. Dersom suksess skulle bli etterfulgt av fiasko, vil en feiret toppleder risikere å bli dobbelt straffet. Vedkommende kan bli objekt for folks følelse av å ha blitt sveket.

Sosiale medier kan forsterke presset fra det offentlige. Folk kan raskt finne sammen, og etablere egne grupper der synspunkter og kritikk kan utdypes og forsterkes. Budskap kan spres langt raskere enn gjennom tradisjonelle medier. Spredningen er også langt vanskeligere å kontrollere. Sosiale medier øker sårbarheten for uvennlige kampanjer, men gjør samtidig omtalen mindre regissert av pressen, og mer påvirkbar fra selskapets side. En rekke bedrifter har egne informasjonsmedarbeidere som følger nøye med på sosiale medier, og sprer «motgift» mot negative kampanjer om virksomhetens ledelse.

Sosiale medier gir toppledere en egen kanal ut mot publikum, og en anledning til å nå mange relevante aktører raskt og personlig. Sosiale medier kan samtidig gi publikum en direkte kanal inn til daglig leder. Ulempen er at daglige ledere risikerer å bli trukket inn i lite konstruktive dialoger. Oppfølging av personlige henvendelser kan legge beslag på mye av toppsjefenes tid og oppmerksomhet.

Fagforeninger

Tillitsvalgte og deres fagforeninger er ikke bundet av de samme lojalitetskrav til bedriftene som ordinære ansatte. De står friere til å påvirke daglige ledere gjennom å mobilisere eksternt press. Avtaleverket forplikter riktignok tillitsvalgte til å bidra til en positiv samarbeidskultur i bedriftene. Dette

er imidlertid neppe til hinder for at tillitsvalgte kan bruke medier og politiske kontakter til å skape et press på selskapene.

Som påpekt i innledningskapitlet har statlig eide selskaper og helseforetak en tradisjon for å være nært koplet til politiske prosesser. Selskapene var tidligere integrert i statsforvaltningen, mens sykehusene var underlagt fylkeskommunal forvaltning. Nærhet til politikere ga tillitsvalgte og fagforeninger en kanal inn til virksomhetenes ledelse. Slik påvirkning har imidlertid blitt vanskeligere etter at virksomhetene ble organisert som selvstendige selskaper, med begrenset mulighet for politikere til å påvirke beslutninger i enkeltsaker.

3.3 Daglige lederes eksponering for offentlig omtale og kritikk

Tabell 5 viser hvor mange av de daglige lederne som eksponeres for kritisk påvirkning fra det offentlige rom, og hvordan dette varierer på tvers av ulike virksomhetstyper.

Politikere

Mange statlige selskaper og helseforetak er gjenstand for oppmerksomhet fra stortingsrepresentantenes side. Dette skjer mer i form av politisk debatt og politiske utspill, enn ved styringsaktivisme og forsøk på direkte påvirkning. Stortinget pålegger sjelden eller aldri statsråder å instruere virksomhetene i enkeltsaker. Få daglige ledere opplever at stortingsrepresentantene forsøke å påvirke deres beslutninger gjennom personlige henvendelser. Helseforetakene er imidlertid et unntak. De er gjenstand for langt mer politisk oppmerksomhet på både nasjonalt og kommunalt nivå, sammenlignet med de andre selskapene.

71 prosent av helseforetakene diskuteres ofte i Stortinget. Det tilsvarende tallet for de markedsorienterte selskapene og sektorselskapene er henholdsvis 27 prosent og 38 prosent. 41 prosent av helseforetakenes daglige ledere svarer at

stortingsrepresentanter ofte forsøker å påvirke deres beslutninger gjennom personlig henvendelse. Daglige ledere i de andre selskapene opplever dette sjelden eller aldri. 6 % av sykehuslederne opplever ofte at Stortinget pålegger statsråden å instruere virksomheten i enkeltsaker.

Kommunepolitikere er også mer aktive overfor helseforetakene enn overfor andre selskaper. 53 prosent av helseforetakenes toppledere eksponeres ofte eller svært ofte for personlige henvendelser fra kommunale politikere. Det samme gjelder for 13 prosent av sektorselskapene. De markedsorienterte selskapene erfarer dette sjelden eller aldri.

En grunn til at helseforetak eksponeres for stor politisk oppmerksomhet er at helse står høyt på velgernes dagsorden. Helse er godt mediestoff, ikke minst i lokalpressen. Saker tar ofte utgangspunkt i feil eller mangler ved helseforetakenes tilbud. Det er vanskelig for politikere å la være å involvere seg i slike spørsmål, og overlate håndteringen til helseforetakene alene.

Politikernes spesielt store engasjement overfor helseforetakene kan også skyldes at sykehusene har en sterk tradisjon for politisk detaljstyring fra den tiden de var eid av fylkeskommunene. Tiden som har gått siden sykehusreformen i 2002 kan ha vært for kort til at det har kunnet etablere seg en politisk kultur og tradisjon som gir helseforetakene autonomi til å utøve reelt ansvar for den daglige driften. Helseforetakenes omorganisering til selvstendige foretak får heller ikke mye drahjelp fra internasjonale reguleringer. Andre statlige selskaper som har vært gjennom en tilsvarende omorganisering, for eksempel innen post, telecom og energiproduksjon, har vært underlagt EU-reguleringer. Dette har lagt sterke føringer på eierskapsutøvelsen, og tvunget politikerne til å disiplinere sin virkemiddelbruk overfor selskapene. Helseforetakene reguleres fortsatt, som jeg skal vise i neste kapittel, nesten utelukkende av nasjonale organer. Dette stiller politikerne friere

til å involvere seg mer direkte i helseforetakenes beslutninger, enn de kunne gjort dersom foretakene ble mer regulert av internasjonale organer.

Noen statlige selskaper må forelegge sine planer for Stortinget. Posten Norge og NSB har en vedtektsbestemmelse som sier at alle saker av samfunnsmessig eller prinsipiell betydning skal legges frem for samferdselsministeren. Noen slike saker,

for eksempel spørsmål om utvidelse av egenkapitalen, må statsråden legge frem for Stortinget.

Stortingets behandling kan skape forsinkelser for selskapene. Tabell 5 viser at 13 prosent av de daglige lederne svarer at Stortingets behandlingsrutiner forsinker gjennomføringen av planlagte tiltak. Det er ingen forskjell mellom ulike selskapstyper. Til tross for det lave antallet forsinkelser totalt, kan

Tabell 5 Prosentandel daglige ledere som svarer at beskrivelsene i tabellen ofte eller svært ofte preger virksomheten som de leder

Daglige lederes eksponering for offentlig påvirkning	Selskapstype ²⁶			Total	N	p ²⁷
	MAR	SEK	HF			
Selskapet er gjenstand for spørsmål, debatt og interpellasjoner i Stortinget	27	38	71	46	48	.03
Stortingsrepresentanter forsøker å påvirke virksomhetens beslutninger gjennom personlige henvendelser	0	0	41	15	48	.00
Stortingets rutiner for saksbehandling forsinket selskapets gjennomføring av planlagte tiltak	14	31	12	13	47	.98
Stortinget pålegger statsråd å instruere selskapet i enkeltsaker	0	0	6	2	48	.41
Kommunepolitikere forsøker å påvirke virksomhetens beslutninger gjennom personlige henvendelser	0	13	53	23	48	.00
Kommunale organers behandlingsrutiner forsinket gjennomføring av planlagte tiltak	0	13	41	19	48	.01
Virksomhetens beslutninger og planer møtes av politiske demonstrasjoner og aksjoner	0	7	47	20	46	.00
Kritiske presseoppslag om virksomheten påvirker daglig leders dagsorden	20	31	65	40	48	.02
Tillitsvalgte forsøker å få politikere til å involvere seg i selskapets beslutninger	27	7	25	19	42	.33
Styrets beslutninger er sensitive for medieoppslag	27	44	65	46	48	.10
Leder bruker tid på å håndtere eksterne kommentarer om virksomheten i sosiale medier	20	25	24	23	48	.95

²⁶ MAR = Markedsorientert selskap SEK = Sektorselskap HF = Helseforetak

²⁷ Se fotnote 16

Stortingets behandling være en utfordring for selskaper som opererer i krevende internasjonale markeder. Posten Norge er i ferd med å endre seg til et internasjonalt logistikkelskap med en rekke forgreininger i utlandet. En del av selskapets planer bringes inn for Stortinget. Dersom sakene er politisk vanskelige kan det ta lang tid før de er ferdig behandlet. I slike tilfeller kan selskapet påføres konkurranseulempen i forhold til internasjonale selskaper.

19 prosent svarer at kommunale organers saksbehandling forsinket gjennomføring av virksomhetsplaner. Sammenlignet med Stortinget ser kommunenes saksbehandling ut til å skape utfordringer for flere selskaper. Tabell 5 viser at denne forskjellen kan føres tilbake til at kommunene involverer seg sterkere enn Stortinget i helseforetakenes beslutninger. Jeg kommer tilbake til tall for departementenes saksbehandling i neste kapittel.

41 prosent av sykehusenes daglige ledere svarer at kommunale behandlingsrutiner ofte forsinket deres planer. Helseforetakenes beslutninger ser ut til å være tettere involvert i lokalpolitiske prosesser, sammenlignet med de andre statsselskapene. Det gjelder ikke minst i forhold til de markedsorienterte selskapene, der de daglige lederne sjelden eller aldri opplever forsinkelser. Enkelte av sektorselskapene må derimot forholde seg til tidkrevende lokalpolitikk. For eksempel er Vinmonopolets lokalisering av nye utsalg ofte gjenstand for stor lokalpolitisk interesse. 13 prosent av sektorselskapenes daglige ledere svarer at de forsinkes av kommunal saksbehandling.

Aksjonsgrupper

Politiske demonstrasjoner og aksjoner mot selskapenes planer rammer nesten utelukkende helseforetakene. 47 prosent av sykehusenes daglige ledere eksponeres ofte eller svært ofte for slike påvirkninger. Tallet for markedsorienterte selskaper og sektorselskap er henholdsvis 0 prosent og 7 prosent.

Beslutningen om å lokalisere nytt lokalsykehus for Nordmøre og Romsdal til enten Molde eller Kristiansund illustrerer hvor sterk mobiliseringskraft helseforetakenes beslutninger kan ha, ikke bare på sykehusenes ansatte og pasienter, men på hele lokalbefolkningen, og etter hvert også på rikspolitikken.

Presse og sosiale medier

Tabell 5 viser at kritiske presseoppslag påvirker dagsorden til førti prosent av de daglige lederne i undersøkelsen. Underlagsmaterialet viser at bare femten prosent aldri må forholde seg til mediekritikk. Mediene påvirker også selskapenes styrer. 46 prosent av topplederene svarer at styrets beslutninger er sensitive for medieoppslag.

Igjen er helseforetakene mest eksponert. 65 prosent av sykehusenes daglige ledere påvirkes av kritiske presseoppslag. Tallet for markedsorienterte selskaper og sektorselskap er henholdsvis 20 prosent og 31 prosent. Styrene er også mer sensitive for medieoppslag i helseforetakene enn i de andre selskapene, med denne forskjellen er mindre, og på grensen til ikke å være statistisk signifikant.

24 prosent av de daglige lederne tar seg tid til å håndtere eksterne kommentarer om virksomheten på sosiale medier. På dette området er det ingen nevneverdig forskjell mellom helseforetakene og de andre selskapene.

En forklaring på at ikke flere toppsjefene bruker sosiale medier mer aktivt i sitt arbeid kan være den tidvis usaklige og lite konstruktive formen som kjennetegner kommunikasjonen på nettet. Mange kan også synes at det krever for mye tid å involvere seg. Toppsjefer som deltar kan skape forventninger om tilgjengelighet som viser seg praktisk umulige å følge opp. Har man først begynt kan det være vanskelig å trekke seg ut senere. Mange toppsjefene lar derfor informasjonsmedarbeidere og kommunikasjonsavdelinger håndtere digitale medier på sine vegne.

Tillitsvalgte

19 prosent av de daglige lederne svarer at tillitsvalgte ofte eller svært ofte forsøker å få politikere til å involvere seg i selskapets beslutninger. Underlagsmaterialet viser at nesten halvparten av de spurte sier at det aldri forekommer. Det er ingen statistisk signifikante forskjeller mellom selskaps typer.

De tillitsvalgtes bruk av politiske nettverk til å påvirke selskapene kan synes liten, gitt den historikken mange statlige selskaper har på dette området. Den sterke politisering som kjennetegnet ledende tillitsvalgtes arbeid da selskapene var forvaltningsbedrifter kan se ut til å ha avtatt. Brannmuren mellom Stortinget og selskapene, og kravene til at enkeltsaker kun kan påvirkes gjennom generalforsamlingsvedtak, har gjort det vanskeligere for politikere, og spesielt stortingspolitikere, å påvirke selskapene personlig. Dette kan ha ført til at tillitsvalgte nå synes de har mer å vinne på å forholde seg direkte til selskapets ledelse. På den måten kan de tillitsvalgte ha fått mer innflytelse på daglige lederes beslutninger, samtidig som de får et nærmere forhold til konsekvensene for selskapene av sine egne handlinger.

3.4 Daglige lederes totale eksponering

Med ett unntak er alle svarene i tabell 5 uttrykk for én felles underliggende dimensjon²⁸. Politikere, medier, aksjonsgrupper og tillitsvalgte kan alle ses på som ulike varianter av selskapenes eksponering for offentlig påvirkning. Unntaket er svarene på spørsmålet om sosiale medier, som er uavhengige av de andre svarene i tabellen²⁹. Resten av dette kapitlet vil derfor se bort fra sosiale medier, og konsentrere seg om de ti øvrige utsagnene i tabell 5.

Svarene i tabell 5 kan kombineres i en indeks som måler daglige lederes totale offentlige eksponering.

Indeksen konstrueres ved å summere antallet utsagn i tabell 5 som den enkelte leder slutter seg til. Jo flere utsagn en leder kjenner seg igjen i, jo større er vedkommendes totale offentlige eksponering. Med ti utsagn vil maksimal score være 10. Ledere som mener at ingen av utsagnene preger virksomheten de leder, unntatt kanskje i sjeldne tilfeller, vil score 0.

Tabell 6 viser hvordan de spurte scorer på indeksen for offentlig eksponering.

Tabell 6 Daglige lederes score på indeks for offentlig eksponering (N = 41)

Indeks for offentlig eksponering	Prosent
0	24
1	22
2	15
3	7
4	10
5	5
6	5
7	5
8	7
9	0
10	0
Totalt	100
Gjennomsnitt	2.6

Fordelingen i tabell 6 er skjev. De fleste kjenner seg bare igjen i et fåtall av utsagnene. Gjennomsnittet er 2.6 på en skala fra 0 til 10. 24 prosent kjenner seg ikke igjen i noen av påstandene, bortsett fra kanskje i sjeldne tilfeller. En fjerdedel av de daglige lederne i undersøkelsen ser med andre ord ut til

²⁸ Denne konklusjonen er basert på en faktoranalyse som er nærmere redegjort for i appendiks 2.

²⁹ En grunn kan være at spørsmålsstillingen om sosiale medier som brukes i tabell 5 er basert på en annen forståelse av forholdet mellom daglige ledere og omgivelsene, enn resten av spørsmålene. Spørsmålsstillingen om sosiale medier er vinklet innenfra og ut. Lederne spørres om de bruker sosiale medier for å påvirke omgivelsenes omtale av virksomheten. De andre spørsmålene er vinklet utenfra og inn, og kartlegger hvordan omgivelsene påvirker daglig leder og selskapet – se figur 1.

stort sett å kunne operere skjermet fra påvirkning og press i det offentlige rom. Ingen av topplederne kjenner seg igjen i flere enn åtte utsagn, og 78 prosent i fire eller færre.

3.5 Offentlig eksponering i ulike selskapstyper

Tabell 5 viste at helseforetakenes daglige ledere oftere eksponeres for påvirkning i det offentlige rom, sammenlignet med de andre selskapene. Tabell 7 gir et fortettet bilde av forskjellene.

Tabellen viser det gjennomsnittlige antall utsagn i tabell 5 som daglige ledere i de ulike selskapstypene kjenner seg igjen i. Den største forskjellen går som ventet mellom helseforetak på den ene siden, og markedsorienterte selskap og sektorselskap på den andre siden. Helseforetakenes toppsjefer slutter seg til 3.6 ganger så mange utsagn som toppsjefene i de markedsorienterte selskapene, og 2.8 ganger så mange som toppsjefene i sektorselskapene. Det er også en svak tendens til at sektorselskapene er mer offentlig eksponerte enn de markedsorienterte selskapene. Denne forskjellen er imidlertid liten, og neppe stor nok til å være statistisk signifikant i et så lite utvalg.

Den sterke sammenhengen mellom offentlig eksponering og selskapstype kommer også til uttrykk ved at korrelasjonen mellom selskapstyper og indeksen for offentlig eksponering er 0.6³⁰. Det betyr at 36 prosent av variasjonen i offentlig eksponering fanges opp av forskjellen mellom selskapstyper, og hovedsakelig av forskjellen mellom helseforetak og de to andre selskapstypene. I samfunnsvitenskapelig forskning er dette en høy korrelasjon, noen vil si uvanlig høy. Sammenhengen er også klart statistisk signifikant.

Tabell 7 Offentlig eksponering i ulike selskapstyper (N = 40)

Selskapstype	Indeks for offentlig eksponering
Markedsorienterte selskaper	1.2
Sektorselskaper	1.6
Helseforetak	4.4
Gjennomsnitt	2.6
	p < .01 ³¹

Årsakene til forskjellene i tabell 7 er langt på vei redegjort for tidligere i dette kapitlet. Her skal det bare føyes til at helseforetakenes politiske relevans og offentlige interesse gjenspeiles i lovverket. Stortinget har utstyrt helseforetaksloven med en «sikkerhetsventil» som sørger for at en del politisk relevante saker skal vedtas av statsråden i foretaksmøte³². Helseforetakslovens krav om åpne styremøter bidrar også til å forsterke offentligheten rundt helseforetakene³³.

³⁰ Korrelasjonskoeffisienten (Eta) er regnet ut ved hjelp av variansanalyse, og kan variere mellom 0 og 1.

³¹ Se fotnote 16.

³² Helseforetaksloven §30.

³³ Helseforetaksloven §26a.

3.6 Konsekvenser for daglige lederes handlingsrom

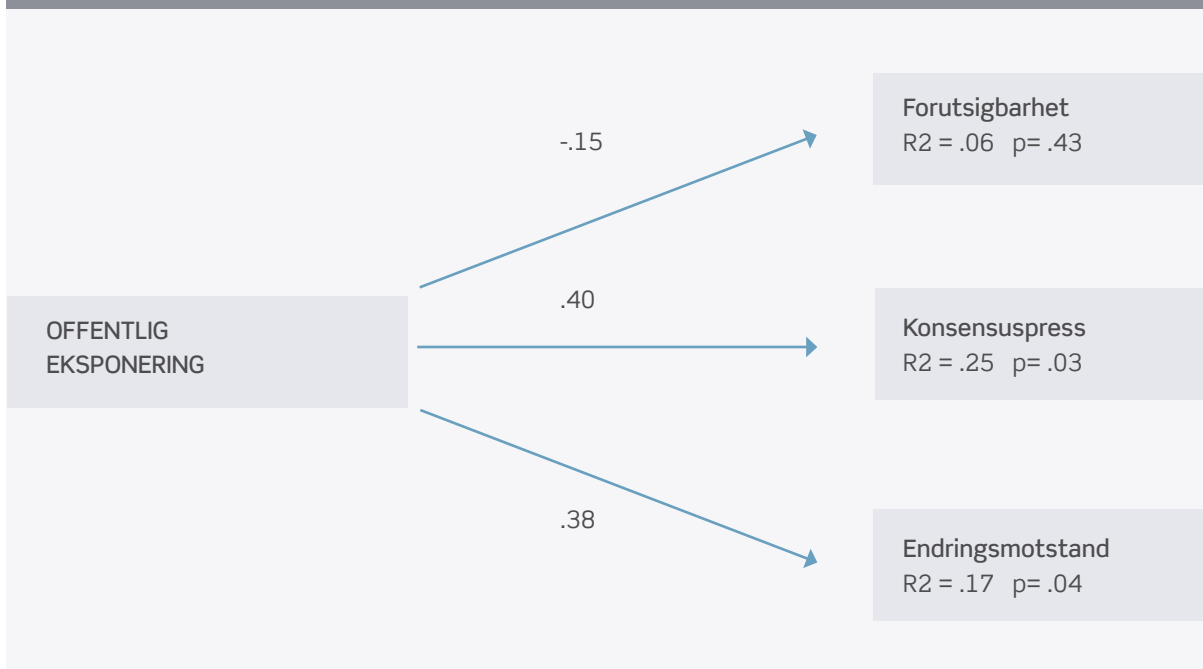
Figur 3 viser hvordan daglige lederes handlingsrom, definert som forutsigbarhet, konsensuspress og endringsmotstand, påvirkes av selskapenes offentlige eksponering. Offentlighet måles med den samme indeksen som ble utviklet i avsnitt 3.4.

Offentlig eksponering reduserer ledelsens forutsigbarhet, og øker konsensuspresset og endringsmotstanden³⁴. Imidlertid er bare de to sistnevnte effektene tilstrekkelig store til å være statistisk signifikant forskjellige fra null.

Kritisk offentlig eksponering reduserer forutsigbarheten med $-.15$. I samfunnsvitenskapelig sammenheng er dette en svak og nærmest neglisjerbar effekt. Den er som nevnt heller ikke statistisk signifikant. Den negative sammenheng gir imidlertid god intuitiv mening.

Politikere, aksjonsgrupper og medier er ofte bærere av stemningsbølger som kan være vanskelige å forutsi. Når effekten allikevel er så liten kan det skyldes at forutsigbarhet måles ved å spørre om *inntektene* er forutsigbare. Stemningsbølger i det offentlige rom kan muligens slå inn over selskapene uten nødvendigvis å ramme inntektene, i det minste

Figur 3 Effekter av offentlig eksponering på daglige lederes handlingsrom, kontrollert for helseforetak. (N = 40)



³⁴ Effekten av offentlighet på daglig leders forutsigbarhet, konsensuspress og endringsmotstand måles ved hjelp av standardiserte regresjonskoeffisienter. En standardisert regresjonskoeffisient måler endring i den avhengige variabelen, målt i standardavvik, som følger av å endre den uavhengige variabelen med ett standardavvik, eventuelle andre uavhengige variable holdt konstant. Standardiserte regresjonskoeffisienter måler med andre ord sammenhengene mellom standardiserte variable, dvs. variable der gjennomsnittet er 0 og standardavviket 1. Standardiseringen gjennomføres for å kunne sammenligne styrken på effektene i situasjoner hvor ulike uavhengige variablene har ulike måleskala. Standardiserte regresjonskoeffisienter vil normalt ligge mellom -1 og 1 , men dette er ikke nødvendigvis tilfellet. R^2 er et uttrykk for andelen av variasjonen i henholdsvis forutsigbarhet, konsensuspress og endringsmotstand som henger sammen med variasjonen i offentlighet om selskapet. «p» er stadig et uttrykk for statistisk signifikans (se fotnote 16).

ikke på kort sikt. For å undersøke dette nærmere ble den inntektsbaserte indikatoren på forutsigbarhet erstattet med et spørsmål som kartla om virksomhetens *situasjon* er tilstrekkelig forutsigbar til å planlegge på 3 – 5 års sikt. Dette førte imidlertid bare til at effekten ble enda mindre.

Sammenhengens intuitive appell gjør at den ikke bør definitivt forkastes bare på bakgrunn av resultatet i figur 3, men først undersøkes nærmere med andre data.

Økt offentlighet forsterker både konsensuspresset og de interne motkreftene. Effektene er både sterke og statistisk signifikante. De gir også god intuisjon. Kritiske presseoppslag og aksjoner kan svekke daglig leders interne autoritet og maktbase, og bli brukt av motkrefter til å mobilisere mot daglig leders endringsplaner. Kritisk medieomtale av daglig leders beslutninger kan også utløse politisk og annet press overfor selskapet. Ønsket om å forebygge slik negativ publisitet kan få daglige ledere til å vegre seg mot å ta beslutninger som sterke særinteresser er uenige i.

Tabell 7 viste at helseforetakene er desidert mest offentlig eksponerte. Resultatene i figur 3 ble derfor kontrollert for om respondentene leder et helseforetak. Kontrollen førte kun til marginale endringer i resultatene. Kritisk oppmerksomhet fra det offentlige rom øker med andre ord konsensuspresset og endringsmotstanden både i helseforetak og i andre typer selskaper. Riktignok eksponeres langt flere av helseforetakenes toppsjefer for kritisk oppmerksomhet enn toppsjefer i andre selskaper. Men når toppsjefer i andre selskaper først eksponeres, er de negative konsekvensene for handlingsrommet omtrent de samme for disse, som for daglige ledere i helseforetakene³⁵.

3.7 Oppsummering og konklusjon

Dette kapitlet har beskrevet hvordan daglige leders handlingsrom påvirkes av kritisk oppmerksomhet fra folkevalgte politikere, medier, aksjonsgrupper, tillitsvalgte, og sosiale medier. Det store bildet viser at politikere og medier er mest merkbare, at helseforetakenes ledere er mest eksponerte, og at mye kritisk oppmerksomhet om selskapet øker konsensuspresset og endringsmotstanden.

Stortingspolitikkerne påvirker selskapene mest i form av politisk debatt og politiske utspill, og mindre ved å forsøke å påvirke selskapene direkte. Helseforetakene er imidlertid et unntak. Mange sykehusjefer opplever at stortingsrepresentanter forsøker å påvirke deres beslutninger gjennom personlige henvendelser. Kommunepolitikere er mer aktive med personlige henvendelser overfor selskapene enn stortingspolitikere.

Overraskende få toppsjefer sier at Stortingets rutiner forsinkes deres planer. Kommunale saksbehandlingsrutiner rammer flere, men fortsatt bare et mindretall. Sen saksbehandlingstid kan imidlertid representere en utfordring for det fåtallet av selskaper som rammes. Spesielt gjelder det selskaper som opererer i internasjonale markeder.

Få toppsjefer slipper unna kritisk presseomtale. Det samme gjelder selskapenes styrever. Bare femten prosent av toppsjefene sier at de aldri må forholde seg til mediekritikk. Sosiale medier blir stadig viktigere for selskapenes omdømme, men de fleste daglige ledere ser ut til å overlate håndteringen av dette til egne kommunikasjons- og informasjonsmedarbeidere.

³⁵ På grunn av få respondenter innen hver av selskapskategoriene har det ikke vært mulig å undersøke mulige interaksjonseffekter (samspillseffekter) mellom selskapskategori og indeksen for offentlig eksponering. Dersom slike effekter finnes vil det modifisere konklusjonen om at offentlighet påvirker handlingsrommet på samme måte i alle selskapskategorier.

Et fåtall av de daglige lederne eksponeres for tillitsvalgte som forsøker å mobilisere politikere til å involvere seg i selskapenes beslutninger. Den sterke politiseringen som kjennetegnet de tillitsvalgte da statsselskapene var forvaltningsbedrifter kan se ut til å ha avtatt. Politiske demonstrasjoner og aksjoner mot selskapenes planer retter seg stort sett mot toppsjefer i helseforetakene.

De forskjellige påvirkningsformene som er aktive i det offentlige rom ble kombinert i en indeks som måler daglige lederes totale offentlige eksponering. Resultatet viste store forskjeller lederne i mellom. De fleste forholder seg kun til et fåtall av påvirkningsformene. En fjerdedel av de spurte opplever ikke eksponering i det offentlige rom overhodet, kanskje med unntak av en sjelden gang. Helseforetakenes toppsjefer eksponeres imidlertid for betydelig mer offentlig diskusjon, kritikk og påvirkning, enn hva som er tilfellet for daglige ledere i andre selskaper. Helsespørsmål har en dominerende plass på den offentlige dagsorden, og det merkes godt av helseforetakenes daglige ledere.

Kritisk eksponering i det offentlige rom innskrenker daglige lederes handlingsrom. Det skjer ikke så mye ved at forutsigbarheten reduseres, som ved at konsensuspresset og endringsmotstanden øker. Offentlig eksponering reduserer toppsjefers handlingsrom i alle typer selskaper, og ikke bare i helseforetakene. Helseforetakene er riktignok mest eksponerte. Men når et annet selskap først eksponeres øker konsensuspresset og endringsmotstanden, uansett hva slags statlig selskap det dreier seg om.

KAPITTEL 4

STATENS SELSKAPSSTYRING

Statens selskapsstyring har to komponenter - eierstyring og sektorstyring. Eierstyring påvirker den enkelte virksomhet direkte, først og fremst gjennom vedtak på virksomhetens generalforsamling eller foretaksmøte. Sektorstyring virker indirekte gjennom statlig fastlagte rammebetingelser, blant annet gjennom incentiver, forbud og påbud, og statlige tilsynsordninger.

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg gjøre følgende:

- Gi en kortfattet oversikt over den statlige selskapsstyringsmodellen
- Utdype innholdet i statens eierstyring og sektorstyring
- Presentere daglige lederes erfaringer med statens selskapsstyring
- Vise hvordan selskapsstyringen foregår i ulike selskapstyper
- Belyse selskapsstyringens konsekvenser for daglige lederes handlingsrom.

4.2 Den statlige selskapsstyringsmodellen

Figur 4 oppsummerer de viktigste elementene i styringsmodellen.

- Stortinget legger premissene for statens selskapsstyring gjennom selskapslovgivning, bevilgninger til bestemte formål (oppdrag), og reguleringer. Stortinget fastlegger også rammer for selskapsstyringen ved å vedta lover, overordnede planer, og politiske føringer, blant annet for regjeringens eierskapspolitikk.
- Regjeringen, ved den statsråden som selskapet sokner til, forvalter både eierskapet og sektorpolitikken. Statsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig overfor Stortinget³⁶. Stortinget kan innenfor dagens grunnlov ikke

ta forvaltningen av eierskapet fra regjeringen. Forvaltningen skjer i samsvar med selskapslovgivningen, statens prinsipper for god eierstyring, og Stortingets vilkår for bevilgninger over statsbudsjettet. Stortinget skal samtykke i beslutninger som i vesentlig grad endrer statens engasjement i selskapene, eller selskapenes karakter. Vedtak om kapitalforhøyelse krever Stortingets samtykke. For enkelte av selskapene utarbeides det egne stortingsmeldinger.

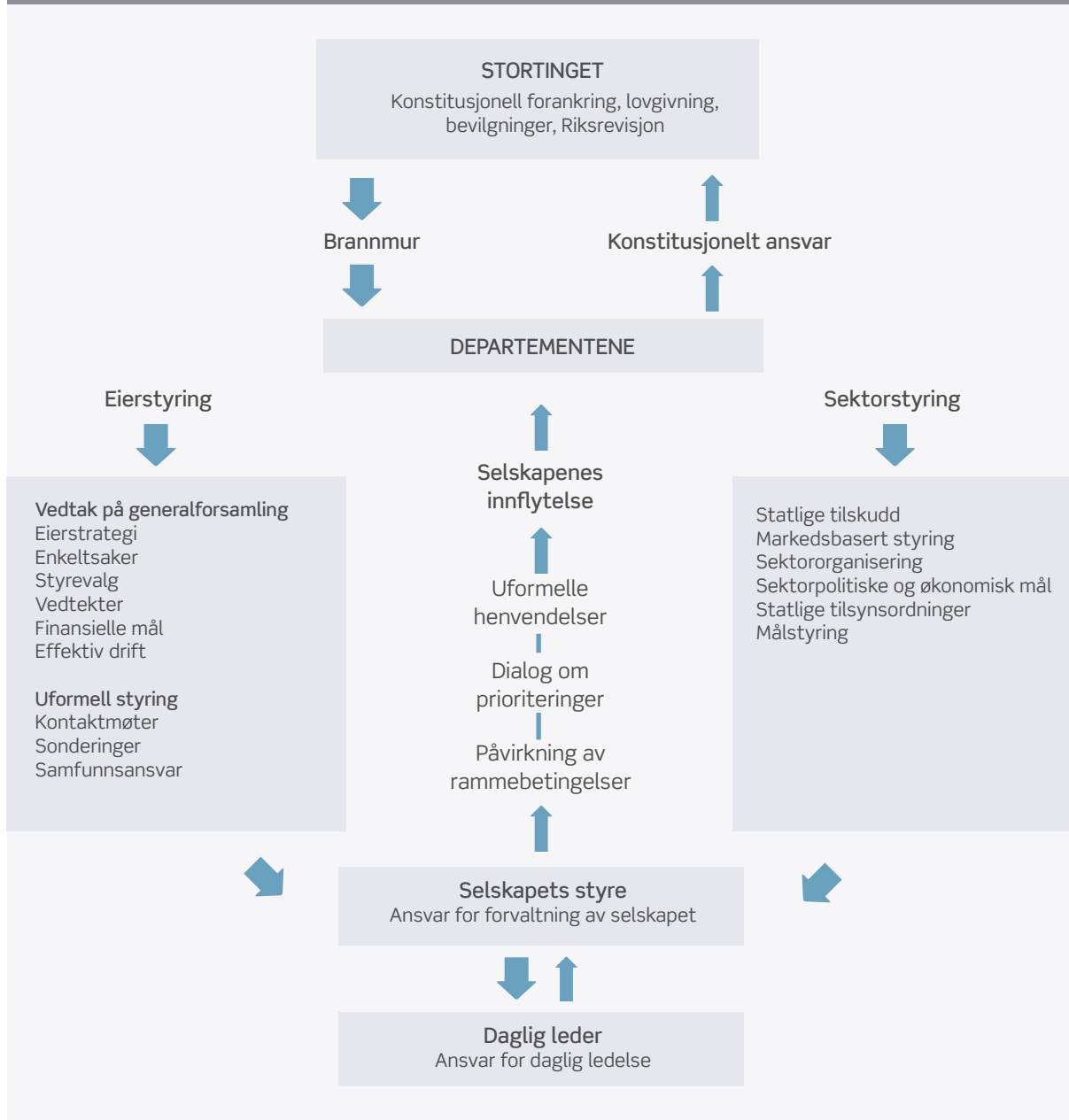
- Regelverket etablerer en brannmur mellom Storting og regjering som skjermer selskapene mot styringsaktivisme fra Stortingets side. Stortinget står ikke i noe direkte forhold til selskapene, siden styringen av statens selskaper hører under regjeringen. Selskapene forholder seg til sine respektive departementer i enkeltsaker.
- Brannmuren mellom Stortinget og selskapene skal balansere folkevalgtes rett til å følge opp hvordan statens midler disponeres, og selskapenes behov for forutsigbar drift. Selskapene har behov for å planlegge på flere års sikt, og dette lar seg lettere forene med å forholde seg direkte til et departement, enn direkte til Stortinget. Stortingets hverdag preges av skiftende mediesaker og dagsaktuelle spørsmål, og kan i perioder være for skiftende og stemningspreget til å gi selskapene den nødvendige forutsigbarhet.

³⁶ Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap

- Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og skal gjennomføre selskapskontroll. I selskaper hvor staten er eneeier skal kontrollen fastslå om selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger er i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. En selskapskontroll

av heleide selskaper er like omfattende som en forvaltningsrevisjon. I selskaper hvor staten ikke er eneeier, men eier mer enn 50 prosent, eller i selskaper hvor staten etter Riksrevisjonens vurdering har en dominerende stilling, skal selskapskontrollen undersøke om

Figur 4 Styling av statlige selskaper og helseforetak



statsråden forvalter statens interesser i samsvare med Stortingets forutsetninger³⁷.

- Staten har plassert en betydelig del av sin formue i sine selskaper. Eierstyringen skal bidra til at midlene forvaltes til beste for samfunnet. Forretningsorienterte selskaper forventes å levere konkurransedyktig avkastning og utbytte, holdt opp mot hva som kunne vært oppnådd ved å plassere midlene i markedet. Sektorselskaper og helseforetak skal måles på om de oppfyller sektorpolitiske målsettinger effektivt. Som hovedregel, og som et minimum, krever staten at sektorselskap og helseforetak går i økonomisk balanse.
- Statlig eide selskaper og helseforetak er selvstendige rettssubjekter som ledes av et styre og en daglig leder. Styret har ansvar for den overordnede forvaltningen av selskapet, og skal kontrollere og føre tilsyn med daglig leder. Selskapets styre har både rett og plikt til å ta selvstendig stilling til saker ut fra hva styret mener selskapet er best tjent med, uavhengig av hva departement og statsråd måtte ha gitt uttrykk for i en eventuell uformell dialog³⁸.
- Daglig leder står for den daglige ledelsen av selskapene, og rapporterer til selskapets styre. Det er kun styret som kan forplikte daglig leder.
- Det meste av selskapsstyringen skjer «top down». Dette er symbolisert med tykkelsen på pilene i figur 4. Samtidig foregår det sonderinger og dialog mellom selskap og departement. Selskapene kan ta initiativ overfor sitt eierdepartement, og på den måten å øve innflytelse «bottom up».

4.3 Eierstyring og sektorstyring

Eierstyring skal forankres i vedtak på selskapenes generalforsamling (eller foretaksmøte). I helstatlige virksomheter kan regjeringen, ved den aktuelle statsråden, benytte generalforsamlingen til å vedta styresammensetning, vedtekter og mål som er egnet til å fremme regjeringens og Stortingets ønsker. Generalforsamlingen kan i prinsippet fatte bindende vedtak i enhver sak, inklusive enkeltsaker som berører daglig leders ansvarsområder.

Sektorstyring virker indirekte gjennom rammebetingelser, blant annet i form av lover, forskrifter, markedsregulering, konsesjoner og økonomiske tilskudd. Mens eierstyring påvirker de enkelte selskapene direkte, påvirker sektorstyring selskapene indirekte gjennom insentiver, påbud og forbud som gjelder for hele sektoren.

Den relative vektingen av eierstyring og sektorstyring avhenger særlig av om de statlige virksomhetene er involvert i konkurranse på forretningsmessige vilkår. Konkurranse fører normalt til at statens mål med eierskapet kan ivaretas gjennom at virksomhetene drives på forretningsmessig basis innen sine respektive sektorer, uten spesiell oppfølging av selskapene gjennom eierstyringskanalen. Dersom spesielle samfunnsmessige begrunnelser tilsier at det legges spesielle føringer på selskapene kan dette ivaretas med sektorpolitiske virkemidler i form av kjøp av tjenester fra selskapene på forretningsmessige vilkår, konsesjoner, og andre markedsreguleringer³⁹.

Aktiv eierstyring er særlig relevant i sektorer uten konkurranse, eller når formålet med statens eierskap er mer sektorpolitisk enn forretningsmessig. Virksomheter som ikke disiplineres av konkurranse risikerer å bli ineffektive, og få en uforholdsmessig

³⁷ Riksrevisjonsloven §9, Stortingets Instruks om Riksrevisjonens virksomhet §5.

³⁸ Se for eksempel helseforetaksloven § 16.

³⁹ Meld. St. 27 (2013-2014), s. 55 – 56.

dominerende stilling, både i forhold til sine kunder, og i forhold til staten som eier. Sektorstyring gjennom overordnede rammebetingelser og reguleringer er for grovmaskete til å komme i inngrep med virksomhetens disposisjoner. I slike tilfeller kan eierstyring være et hensiktsmessig supplement til sektorstyring, blant annet ved å utforme selskapets vedtekter, krav om rapportering, og valg av kompetente styremedlemmer⁴⁰.

4.4 Eierstyring

Statens utøver eierstyring både formelt og uformelt. Den formelle eierstyringen skjer gjennom vedtak på generalforsamling, mens den uformelle har form av jevnlig kontaktmøter og ad hoc-pregete sonderinger mellom departement og selskap. Jeg skal først beskrive den formelle eierstyringen.

4.4.1 Formell eierstyring

Generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet. Staten kan som eier kun forplikte selskapet gjennom vedtak på generalforsamling, og ikke ved å instruere selskapets ledelse direkte i enkeltsaker.

«Eier har ikke noe direkte ansvar for den løpende driften av foretaket. Eiers rolle er å etablere foretaket, tilføre foretaket forsvarlig kapitalgrunnlag, fastsette vedtekter, endre rammer og mål for virksomheten og velge et styre som på vegne av eier skal forvalte foretaket. I tillegg ligger det i eierrollen å følge opp foretakenes drift og resultater i forhold til fastsatt krav og i nødvendig utstrekning iverksette korrektive tiltak»⁴¹

Eierstrategi

Statens eierstyring har som mål å være forutsigbar, og gi selskapets ledelse anledning til å planlegge fremover i tid⁴². En tydelig og formelt forankret

eierstrategi, og som angir målene med eierskapet, kan bidra til slik forutsigbarhet. En eierstrategi gir også generalforsamlingen et gjennomarbeidet grunnlag for å ta stilling til innspill fra selskapets ledelse, og minsker sjansene for at selskapene blir administrasjonsstyrte.

Vedtak i enkeltsaker

Generalforsamlingen kan instruere styret i enkeltsaker og omgjøre styrets vedtak. Slike vedtak kan imidlertid forstyrre ansvarsdelingen mellom statsråd og selskapets styre. Statsråden kan risikere å bli holdt ansvarlig av Stortinget for disposisjoner som normalt tilligger styret. Departementet ønsker derfor å være varsom med å instruere selskapene i enkeltsaker⁴³. Dette er i samsvar med den ansvarsdelingen som selskapslovgivningen foreskriver mellom eier og selskapets ledelse. For eksempel het det i forarbeidene til helseforetaksloven:

«Det ligger i foretaksmøtets overordnede myndighet at det kan gi styret instruksjoner og omgjøre styrets vedtak. Dette bør imidlertid være rettigheter av latent karakter, og bare benyttes når det er nødvendig for å ivareta eiers overordnede ansvar og interesser. Dersom denne myndigheten benyttes for hyppig vil det kunne bidra til å viske ut rolle- og ansvarsfordelingen mellom eier og foretakets ledelse, og dermed bryte med lovens ordning.»⁴⁴

Helseforetaksloven går noe lengre enn den øvrige selskapslovgivningen i å spesifisere hva slags saker av prinsipiell eller vesentlig samfunnsmessig betydning som foretaksmøtet skal treffe vedtak i⁴⁵. Det gjelder blant annet vedtak om endringer i tjenestetilbudet, og endringer i antallet foretak i en helseregion. Bestemmelsen hjemler også at foretaksmøtet treffer vedtak om organisatoriske krav og rammer for de regionale helseforetakene, blant annet om

⁴⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013) s. 6.

⁴¹ Ot.prp.nr. 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m. Merknad til §16.

⁴² Meld. St. 27 (2013 – 2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 66

⁴³ Meld. St. 27 (2013 – 2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap. S. 61.

⁴⁴ Ot.prp.nr. 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m. Merknad til §16.

⁴⁵ Helseforetaksloven § 30.

behovet for samordning på tvers av regioner. Dette gjør det legitimt for eier å gå ganske tett inn på spørsmål knyttet til foretakenes drift, noe som henger sammen med helseforetakenes politiske relevans og sensitivitet⁴⁶.

Styrevalg

Tradisjonelt har mange av selskapenes og helseforetakenes styremedlemmer blitt rekruttert i kraft av sin politiske erfaring. Kjennskap til politiske prosesser har blitt ansett som særlig relevante når bedriftene skal ivareta samfunnsmessige og sektorpolitiske mål.

Rekrutteringen er nå i ferd med å endres. Politisk erfaring tillegges mindre vekt til fordel for relevant fag- og næringslivskompetanse⁴⁷. Daglig leder blir normalt konsultert om hva slags styrekompetanse selskapet har behov for, og egne valgkomiteer blir stadig viktigere for styrenes sammensetning.

Vedtekter

Selskapenes formål er normalt hjemlet i egne vedtekter⁴⁸. Vedtektene utfyller bestemmelsene i selskapslovgivningen, og gir staten anledning til å følge selskapene opp i sektorpolitiske saker. For eksempel skal styrene i Posten Norge og NSB legge alle saker av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning frem for samferdselsministeren:

«På denne måten sikres staten som eier en tettere oppfølging av selskapet enn hva som følger av selskapslovgivningen, fordi statsråden gis en særskilt fullmakt til å påvirke selskapets beslutninger. Samtidig forutsettes det at framleggingsplikten ikke pulveriserer styrets ansvar for den forretningsmessige driften av selskapet ...»⁴⁹

Selskapenes fremleggelsesplikt kan forlenge saksbehandlingstiden, og skape konkurranseulempen sammenlignet med konkurrerende selskaper. Det gjelder særlig når departementet må forelegge saken for Stortinget. Som vist i forrige kapittel er Stortingets saksbehandlingstid en utfordring for 13 prosent av selskapene⁵⁰.

Finansielle mål

Selskaper med forretningsmessige formål skal levere konkurransemessig avkastning og utbytte til staten. Utbytte tas av midler som alternativt kunne vært benyttet til å investere i selskapenes egen utvikling. Det kan tale for å begrense utbetalingene fra selskapene til staten. På den annen side er det kjent fra finansiellitteraturen at ledere i selskaper som er rike på kontanter kan fristes til å gjennomføre prosjekter som oppfyller ledelsens egne vekstambisjoner, mer enn de skaper verdier for eierne. I slike tilfeller kan staten være tjent med å ta ut høye utbytter, og anvende midlene til verdiskapende formål utenfor selskapet. Høye utbytter til staten kan også rettferdiggjøres av at noen av statsselskapene høster grunnrente.

Staten har ulike roller og ambivalente interesser knyttet til utbyttets størrelse. Som eier kan staten ønske å begrense utbyttet av hensyn til selskapenes vekst. Som øverste finansmyndighet kan derimot staten fristes til å ta ut høye utbytter for å styrke statsbudsjettet, og avlaste andre skatteklider⁵¹. Utbytte fra statlige selskaper bidrar med store tilskudd til statens inntekter. I statsbudsjettet for 2015 anslår regjeringen det samlede beløpet til 31.4 milliarder kroner⁵².

⁴⁶ Se også kapittel 3.3 og 3.5.

⁴⁷ *Kapital*, nr. 16, 2014, s. 32 – 38.

⁴⁸ Aksjeloven bestemmer at alle aksjeselskap skal ha vedtekter som del av sine stiftelsesdokumenter. Statsforetaksloven og særlover for de enkelte selskap har lignende bestemmelser. NRKs formål er beskrevet i den såkalte NRK-plakaten, som gir et samlet uttrykk for NRKs samfunnsoppdrag. NRK-plakaten er i sin helhet innarbeidet som kapittel II i NRKs vedtekter.

⁴⁹ Meld. St. 18 (2011-2012) *Virksomheten til Posten Norge AS*. Kapittel 2.2.5.

⁵⁰ Se tabell 5.

⁵¹ Hermansen (2011), s. 197-198

⁵² Finansavisen, 9. oktober 2015

Effektiv drift

Staten stiller ulike typer krav til selskapene. Formålet med statens eierskap i Flytoget og Entra er kun forretningsmessig. Deleierskapet i Telenor er primært forretningsmessig, men skal også sikre at Telenors hovedkontorfunksjoner blir værende i Norge. Posten Norge og NSB skal levere konkurransemessig avkastning og utbytte, samtidig som de er pålagt spesifikt definerte mål med samfunnsmessig begrunnelse. Statnett skal sørge for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift av overføringsnettet for kraft. Utover det skal selskapet drive forretningsmessig og betale utbytte. Sektorselskaper og helseforetak som ikke har forretningsorienterte mål forventes å drive effektivt, og ha økonomisk balanse i driften.

Historisk har departementene forholdt seg mest til selskapenes samfunnsmessige formål, mens økonomien var overlatt til Finansdepartementet. Mange av de tyngste selskapene forvaltes fortsatt av sektordepartementer. NSB og Posten rapporterer til Samferdselsdepartementet, Statnett til Olje- og energidepartementet, NRK til Kulturdepartementet, og Vinmonopolet til Helse- og omsorgsdepartementet. Disse departementenes primære oppgave er å gjennomføre regjeringens sektorpolitikk, ikke å drive eierstyring. Det ville ikke være unaturlig om departementets ledelse var mer opptatt av å følge selskapene tettere opp på om de oppfyller sine samfunnsmessige mål, enn om de driver effektivt med god økonomistyring. Jeg vil senere komme tilbake til hva empirien sier om dette spørsmålet.

Selv om krav om effektiv drift og økonomiske innsparinger i noen tilfeller kan gå ut over kvalitet og faglige idealkrav, kan ivaretagelse av hensynet til økonomi og effektivitet også fremme selskapenes evne til å nå sine samfunnsmessige mål, og dermed styrke virksomhetenes legitimitet hos myndigheter

og publikum. Dette kan illustreres med helseforetakenes utvikling etter sykehusreformen i 2002

Budsjettoverskridelser og underskudd var lenge et ganske vanlig fenomen blant norske sykehus, selv om det alltid har vært store forskjeller sykehusene imellom. Svak økonomi gjorde det vanskelig å møte publikums og eiernes forventninger. Det var uro rundt driften og mange kritiske medieoppslag. Ledelsen måtte bruke mye tid på økonomisk rot og usikkerhet, og på å få politisk gjennomslag for tilleggssbevilgninger. Det fylkeskommunale finansieringssystemet, som sykehusene var underlagt frem til 2002, gjorde bevilgningene lite forutsigbare. De få stedene driften gikk i pluss kunne ledelsen risikere å få overskuddet inndratt slik at det kunne brukes til å pynte på fylkeskommunenes regnskaper. Sykehusenes økonomiske problemer smittet over på personalet, og skapte uro for nedskjæringer og innskrenkninger. De ansattes motivasjon kom under press, og forholdet mellom ledelse og medarbeidere ble anspent. Det var vanskelig å finne rom til å finansiere utviklingstiltak og medisinske innovasjoner, og uten slike investeringer var det vanskelig å samle organisasjonen om ambisjoner for fremtiden.

Med få unntak er sykehusenes økonomi nå brakt i balanse. Det forhindrer ikke at helseforetakenes beslutninger ofte er kontroversielle. Publikums og pasientenes forventninger overgår fortsatt hva sykehusene har ressurser til å levere. Spektakulære enkelttilfeller av feil behandling og uoppfylte forventninger er fremdeles godt mediestoff. Ansatte kan gi høylytte uttrykk for at ledelsen prioriterer økonomi på bekostning av fag. Til tross for dette erfarer mange sykehusledere at deres handlingsrom er blitt utvidet etter at de fikk styring på økonomien. Mulighetene til å investere i nytt medisinsk utstyr og andre forbedringer gir løfter om en bedre fremtid, samtidig som produksjonen øker⁵³.

⁵³ Colbjørnsen (2013)

4.4.2 Uformell eierstyring

Helseforetakene, men også de fleste andre statlige selskaper, befinner seg i et spenningsfelt mellom politiske og økonomiske hensyn. Selskapene forvalter store verdier på statens vegne. For eksempel bevilges det årlig 130 milliarder til spesialisthelsetjenesten. Demokratiske hensyn gir Stortinget en naturlig interesse i å følge med på hvordan midlene benyttes. Samtidig tilsier selskapenes ansvar at selskapets ledelse har myndighet til å foreta autonome valg. Departementene er tildelt jobben med å forene politiske hensyn med selskapenes behov for autonomi. Dette skaper behov for en viss løpende kontakt med selskapene for å avklare spørsmål av gjensidig interesse. Mange saker er for lite bearbeidet eller for uvesentlige til å bli behandlet på generalforsamling, og egner seg bedre for å bli håndtert gjennom uformelle sonderinger og dialog. Slik uformell styring kan foregå både på politisk plan mellom statsråd og styrets leder, og på administrativt nivå mellom selskapets daglige leder og departementets embetsverk.

For selskapenes styrer er det nyttig å kjenne til statsrådets oppfatninger når de tar sine beslutninger, uten at det behøver å rokke ved styrets bevissthet om sitt selvstendige ansvar, og sin plikt til å fatte vedtak med en egen begrunnelse. Selskapets daglige leder kan ha behov for dialog med departementets embetsverk for å avklare intrikate styringsparametere og rapporteringskrav, uten å fraskrive seg sitt eget ansvar for å imøtekomme dem. Departementet kan på sin side ønske å gjøre selskapets ledelse kjent med informasjon som er relevant for virksomheten, og gi uttrykk for departementets syn på enkeltsaker, men uten å ville frata selskapets ledelse dets ansvar.

Departementenes uformelle styring skjer gjennom regelmessige kontaktmøter, sporadiske sonderinger

om enkeltsaker, og forventninger til selskapenes atferd, blant annet om å vise samfunnsansvar.

Jevnlige kontaktmøter

Staten gjennomfører regelmessige kontaktmøter med selskapenes styrer og ledelse. For eksempel har Samferdselsdepartementet møter med Posten Norge hvert kvartal. Møtene gir anledning til å utveksle informasjon og synspunkter, på lik linje med det som er vanlig i private selskaper⁵⁴. Møtene kan bli brukt til å gå gjennom selskapets økonomi, kommunisere statens økonomiske forventninger, diskutere strategiske spørsmål knyttet til selskapet, og ta opp problemstillinger knyttet til samfunnsansvaret⁵⁵.

Kontaktmøtene mellom departementene og selskapene konsentrerer seg om eierrelevante saker som dekkes av selskapslovgivningen. I tillegg gjennomfører mange departementer egne oppfølgingsmøter med selskapene om sektorpolitiske oppgaver. For eksempel gjennomfører Helse- og omsorgsdepartementet møter med de regionale helseforetakene for å følge opp utvalgte styringsparametere. Disse møtene er en form for sektorstyring, eller oppdragsstyring som Helse- og omsorgsdepartementet kaller det, og ikke eierstyring. I praksis er det imidlertid ikke vanntette skott mellom de to styringskanalene. Departementet bruker foretaksmøtet i de regionale helseforetakene, som er en del av eierkanalen, til å formidle krav og rammer knyttet til helseforetakenes sektorpolitiske oppgaver⁵⁶.

Ad hoc-pregete sonderinger

Uformelle signaler og sonderinger mellom departement og selskap foregår mer eller mindre fortløpende. Statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet uttrykker det slik i et brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité:

⁵⁴ Meld. St. 27 (2013 – 2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 68

⁵⁵ Meld. St. 27 (2013 – 2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 85

⁵⁶ Se for eksempel Protokoll fra foretaksmøte i Helse Sør-Øst RHF 7. januar 2015. Tilgjengelig fra Helse- og omsorgsdepartementet.

«Det er helt naturlig og nødvendig at det er en løpende og tett dialog mellom styrene og meg, og mellom ledelsen i de regionale helseforetakene og administrasjonen i departementet. Praksis viser at det vel så ofte er de regionale helseforetakene som henvender seg til departementet for nødvendige avklaringer i vanskelige spørsmål, som at jeg har behov for avklaringer fra de regionale helseforetakene. ... Det er selvsagt at det i slike møter og kontakter blir utvekslet synspunkter og meninger fra begge nivåer. ...

Uavhengig av om signaler eller synspunkter er blitt tilkjennegitt i det åpne eller lukkede rom, skal dette ikke anses som rettslig bindende for styrene i helseforetak eller regionale helseforetak. Dersom jeg ikke er enig i et vedtak, eller ser behov for et vedtak som styret selv ikke fatter, må jeg fatte vedtak i foretaksmøtet. ... Dette er en grunnleggende forutsetning for all kontakt mellom departementet og de regionale helseforetakene og kontakten mellom de regionale helseforetakene og helseforetakene»⁵⁷.

Samfunnsansvar

Regjeringen forventer at alle norske selskaper viser samfunnsansvar, og vil følge dette særlig tett opp i selskaper som staten selv eier⁵⁸.

Samfunnsansvar innebærer å ta inn over seg de fulle konsekvensene av sine handlinger for mennesker, klima og miljø⁵⁹. Samfunnsansvaret innebærer dels å etterleve lover og regler, som for eksempel å avstå fra korrupsjon, og dels å innrette seg etter normer som går utover lovens krav, som for eksempel å betale uorganiserte arbeidstakere lønn i henhold til tariff.

Samfunnsansvar er noe annet enn samfunnsoppdrag. Mens samfunnsansvaret er et sett av forventninger («soft laws»), som det er mer eller mindre opp til bedriftene selv å velge hvordan de vil imøtekomme, er samfunnsoppdrag en formalisert del av selskapets formål, som er forankret i vedtekter eller lover.

Selskapene er ikke formelt forpliktet til å etterleve forventninger om å vise samfunnsansvar, men de må forklare hvorfor dersom de skulle velge å gjøre noe annet. Selskapene skal rapportere i henhold til det såkalte «følg eller forklar»-prinsippet. Skulle for eksempel samfunnsansvaret komme i veien for muligheten til å drive lønnsomt er det opp til selskapets ledelse å håndtere målkonflikten, og forklare staten hvorfor samfunnsansvaret eventuelt må vike.

Så lenge samfunnsansvaret handler om å etterleve lover og regler har selskapene tydelige holdepunkter å innrette seg etter. Kravene om å ta samfunnsansvar kommer imidlertid ikke bare fra slike autoritative kilder, men vel så ofte fra medier, særinteresser og enkeltpersoner. Begrepet samfunnsansvar kan ha ulike betydninger, avhengig av hvilke verdier og særinteresser som vektlegges, og hvilke aktører som tilgodeses. Henvisninger til bedriftenes samfunnsansvar brukes tidvis som vikarierende argument for å fremme private agendaer. Selskapene må etablere sin egen praksis i et hav av verdikonflikter, dilemmaer og politiske stemningsbølger.

Uformell eierstyring i teori og praksis

Som nevnt er departementenes uformelle eierstyring ikke formelt bindende for selskapene. Styrene kan velge å legge vekt på departementenes synspunkter,

⁵⁷ Innst. 240 S (2014 – 2015) (Midlertidig) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Helse- og omsorgsdepartementets eierstyring knyttet til nytt sykehus i Nordmøre og Romsdal, s. 1/59, 2/59

⁵⁸ Meld. St. 27 (2013 – 2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 78 – 81.

⁵⁹ I økonomisk språkbruk innebærer samfunnsansvar at selskapene internaliserer de fulle samfunnsmessige konsekvensene av egne handlinger. Fremstillingen av regjeringens og statens syn på samfunnsansvar bygger på Solbergregjeringens eierskapsmelding. meld. St. 27 (2013 – 2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 78 – 83. Det er små forskjeller på Solbergregjeringens og Stoltenberg II-regjeringens syn på dette spørsmålet – jfr. St.meld.nr. 13 (2010-2013) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi.

men de er ikke forpliktet til det, og om de skulle gjøre det, er styrene fortsatt ansvarlige for sine beslutninger. Dersom styret skulle føle seg forpliktet til å rette seg etter departementets mening mer enn etter sin egen, vil styret ende opp med å stå formelt ansvarlig for en beslutning som reelt sett er tatt av statsråden. I så fall vil uformell eierstyring pulverisere den ansvarsfordelingen mellom eier og selskapets ledelse som selskapslovgivningen legger opp til.

Begrunnelsen for å bruke uformelt press fremfor direkte eiermakt kan være et politisk motivert ønske fra departementets side om å unngå offentlighet om saken. Selskapets ledelse kan oppfatte statsrådets synspunkter og uformelle signaler som en *de facto* instruks, og føle et sterkt press om å fatte vedtak i samsvar med vedkommendes syn. En statsråd med sterke oppfatninger i en sak kan bli fristet – eller politisk presset – til å forsøke å påvirke selskapets beslutninger gjennom uformelle kanaler. Styrets medlemmer, og spesielt styrets leder, kan bli personlig bearbeidet over telefon og gjennom uformelle samtaler. Embetsverket kan gi selskapets administrasjon signaler i en form som oppleves som sterkt press. Et sterkt uformelt press mot styrets leder kan svekke integriteten til selskapets styringsorganer, og så tvil om hvem som har det reelle ansvaret for beslutningen.

Dette temaet ble aktualisert i diskusjonen om hvorvidt tidligere næringsminister Trond Giske i 2012 forsøkte å presse Telenors daværende styreleder Harald Norvik til å hindre at Telenors styre skulle støtte forslaget om å selge A-pressens (nåværende Amedias) TV 2 - aksjer til danske Egmont⁶⁰. Et annet eksempel er uenigheten i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité om hvorvidt helse- og omsorgsminister Bent Høie brøt helseforetaksloven da han i flere uformelle telefonsamtaler med styreleder for

Helse Midt-Norge diskuterte om sittende administrerende direktør var rette mann for jobben⁶¹.

Det prinsipielle spørsmålet i slike saker er om det eksisterer en grense for hva slags styringssignaler en statsråd kan gi utenom generalforsamlingene. En statsråd kan, som enhver eier, uttrykke sitt syn på ethvert politisk spørsmål, selv om disse før eller siden kommer på bordet til selskapenes generalforsamling eller styremøter. Statsråden må imidlertid formidle sitt syn på måter som viser respekt for styrets ansvar for å treffe selvstendige beslutninger i de sakene hvor det tilligger styret å bestemme. Dette er særlig viktig i selskaper og helseforetak som har vedtekter som krever at saker av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning skal fremlegges for statsråden.

Dersom det er politisk viktig å få et selskap til å treffe et bestemt vedtak i en sak med stor samfunnsmessig eller prinsipiell relevans, vil et generalforsamlingsvedtak gjøre det tydelig at ansvaret, eller æren, for beslutningen ligger hos politikerne, og ikke hos selskapenes styrer⁶². En slik fremgangsmåte vil også være i tråd med selskapslovgivningen. Det vil imidlertid være unødig formalisme å kreve at politiske signaler til selskapene kun skal gis på generalforsamling. Et visst innslag av uformell eierstyring er nødvendig, om ikke annet for å unngå unødig byråkrati og tidstap.

Summa Summarum: Uformell eierstyring stiller spesielt store krav til rolleklarhet og ryddig opptreden fra både statsrådets og selskapenes side. Statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet uttrykker det slik i det tidligere refererte brevet til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité:

⁶⁰ Lie, Myklebust og Norvik (2014), s. 118-120. Telenor eier nær halvparten av aksjene i A-Pressen (nåværende Amedia), og skulle i kraft av sin representasjon i dette selskapets styre være med å bestemme om A-Pressen skulle selge sine aksjer i TV2 til Egmont.

⁶¹ Innst. 240 S (2014 – 2015) (Midlertidig) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Helse- og omsorgsdepartementets eierstyring knyttet til nytt sykehus i Nordmøre og Romsdal*, s. 56/59-58/59.

⁶² Lie, Myklebust og Norvik (2014), s. 119-120.

«Dersom jeg ... utenom foretaksmøtet skulle gi styrelederen et eksplisitt pålegg om å sørge for at styret i det regionale helseforetaket fatter et bestemt vedtak, og samtidig gir uttrykk for at jeg ikke selv hadde til hensikt å fatte vedtak i foretaksmøte i saken, ville det etter min oppfatning være et forsøk på styring som ikke er i tråd med helseforetaksloven ... Det avgjørende ville være hvordan ordvalg og de øvrige omstendighetene rundt kontakten med rimelighet kan oppfattes – ikke styrelederens subjektive oppfatning.»⁶³

Det kan også oppstå uklare ansvarsforhold mellom departement og selskap på administrativt nivå. Noen selskaper har opplevd at eierdepartementet behandler saker som angår driften.

For eksempel har det hendt at Samferdselsdepartementet har mottatt merknader til Posten Norges måter å utføre sine leveringspliktige tjenester på. Protester som rettes direkte til Samferdselsdepartementet har enkelte ganger blitt behandlet av departementet, i stedet for å bli oversendt til selskapet for behandling der.

4.5 Sektorstyring

Mange statlige virksomheter har sektorpolitiske mål, enten som hovedmål, eller som tillegg til forretningsmessige mål. Sektorpolitiske mål er som oftest hjemlet i vedtekter eller særlover.

- NSB skal drives på forretningsmessig grunnlag og levere konkurransemessig avkastning. Det skal skje gjennom å «... sørge for effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods. Selskapet skal drive persontrafikk med tog i Norge, transport av personer og gods i Norge og øvrige nordiske land samt

virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette»⁶⁴.

- Posten Norges skal drives på forretningsmessig grunnlag og levere konkurransemessig avkastning. Det skal foregå gjennom å «...sikre et landsdekkende formidlingstilbud av postsendinger til rimelig pris og til god kvalitet. Samfunnsoppdraget er beskrevet i Postens konsesjon»⁶⁵.
- Vinmonopolets formål er å sikre at omsetning av alkoholholdig drikk over 4.7 volumprosent skjer i kontrollerte former slik at skadevirkningene av alkohol i Norge, både for den enkelte og for samfunnet, begrenses. Virksomheten «... skal bestå i omsetning av alkoholholdige varer og av alkoholfrie festdrikker i den utstrekning som selskapet får rett til og på den måte som til enhver tid bestemmes»⁶⁶.
- Helseforetakene skal «... yte gode og likeverdige spesialisthelsetjenester til alle som trenger det når de trenger det, uavhengig av alder, kjønn, bosted, økonomi og etnisk bakgrunn, samt å legge til rette for forskning og undervisning»⁶⁷.
- NRKs formål er «... å tilby allmennkringkasting for hele Norges befolkning i radio og fjernsyn samt på øvrige medieplattformer»⁶⁸.

I fortsettelsen skal jeg diskutere hvordan staten kan bruke sektorstyring til å få selskapene og helseforetakene til å ivareta sektorpolitiske målsettinger. Følgende forhold vil bli belyst:

- Statlige tilskudd
- Markedsbasert styring
- Sektororganisering
- Sektorpolitiske og økonomiske mål
- Statlige tilsynsordninger
- Målstyring

⁶³ Innst. 240 S (2014 – 2015) (Midlertidig) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Helse- og omsorgsdepartementets eierstyring knyttet til nytt sykehus i Nordmøre og Romsdal, s. 2/59.

⁶⁴ NSBs vedtekter, §3.

⁶⁵ Posten Norges vedtekter §3,

⁶⁶ Vinmonopolloven §3

⁶⁷ Helseforetaksloven §1

⁶⁸ NRKs vedtekter § 3. NRKs samfunnsoppdrag er beskrevet i langt mer detalj i «NRK-plakaten», som i sin helhet er innarbeidet som kapittel II i NRKs vedtekter.

4.5.1 Statlige tilskudd

Stortingets budsjettbehandling

Bevilgninger over statsbudsjettet gis for ett år av gangen. Ettårige tilskudd gjør det risikofylt å gjennomføre prosjekter som strekker seg over flere år. Bevilgningene er eksponert for politisk risiko. Politiske stemningsskifter og varierende allianser kan gjøre utfallet av budsjettforhandlingene usikkert. Den «Opsethske parlamentarismen» som preget Stortingets budsjettforhandlinger på 1990-tallet, og hvor bevilgninger ble avgjort gjennom utstrakt «hestehandel» i sene nattetimer, brukes ofte til å illustrere statsbudsjettets manglende forutsigbarhet⁶⁹.

Den desidert største delen av statsbudsjettets utgiftsside ligger i praksis fast når Stortinget behandler regjeringens forslag. Selskapenes politiske risiko er derfor stort sett knyttet til marginale justeringer av tilskuddene. Selv marginale kutt kan imidlertid ha betydning for selskapenes muligheter til å iverksette planlagte prosjekter.

NRK-lisensen blir vanligvis justert årlig med et beløp som minst svarer til prisstigningen⁷⁰. Høsten 2014 foreslo imidlertid regjeringen å fryse lisensen på samme beløp som året før. Stortinget plusset noe på regjeringens forslag, men resultatet ble allikevel et kutt, sammenlignet med hva som ville blitt resultatet av å følge tidligere praksis. Kuttet kom

overraskende på selskapet, og førte til at enkelte prosjekter måtte nøye seg med mindre ressurser enn planlagt.

Tabell 8 viser at totalt 60 prosent av de daglige lederne svarer at selskapets økonomi avhenger av budsjettbehandlingen i Stortinget. Gjennomsnittstallet dekker imidlertid over store forskjeller mellom selskapstypene. 94 prosent av helseforetakenes toppsjefer svarer at de er avhengige av slik finansiering. Tilsvarende tall for daglige ledere i markedsorienterte selskap og sektorselskap er henholdsvis 14 og 64 prosent.

Den politiske risikoen knyttet til Stortingets bevilgninger er mindre dersom selskapets finansiering er forankret i et tverrpolitisk forlik. For eksempel er Statnett i ferd med å iverksette en mangeårig investeringsplan for å bygge ut neste generasjons strømnnett. Store beløp er involvert. Samtlige partier på Stortinget støtter prosjektet, og det fører til at den politiske risikoen knyttet til fremtidig finansiering vurderes som liten.

Mulighetene til å forankre fremtidige bevilgninger i brede politiske forlik varierer imidlertid fra sak til sak. Det er sannsynligvis politisk lettere for de folkevalgte å samles om å støtte Statnetts investeringsplan for å bygge ut fornybar energi, enn å inngå politiske forlik om NRKs plass i det norske mediebildet.

Tabell 8 Prosentandelen daglige ledere som synes utsagnet i tabellen stemmer godt eller svært godt for virksomheten de leder

Avhengighet av statlige tilskudd	Selskapstype ⁷¹			Total	N	p ⁷²
	MAR	SEK	HF			
Virksomhetens økonomi avhenger av den årlige budsjettbehandlingen i Stortinget	14	64	94	60	45	.00

⁶⁹ Uttrykket refererer til Kjell Opseth, som var samferdselsminister i perioden 1990 – 1996, og som var kjent for å forhandle på kryss og tvers i det politiske landskapet for å oppnå løsninger som tjente hans politiske formål. Da han la stamveien mellom Oslo og Bergen oppom Lærdal i Sogn, sitt eget hjemfylke, sa bergenserne at det er godt han ikke bor i Trondheim. Opseth var samferdselsminister i Gro Harlem Brundtlands 3. regjering.

⁷⁰ Lisensavgiften betales direkte av NRKs brukere, og er ikke en egen post i statsbudsjettet. Stortinget fastsetter allikevel størrelsen på lisensen i forbindelse med budsjettbehandlingen, og regjeringens forslag til lisensavgift omtales i budsjett-dokumentene.

⁷¹ MAR = markedsorientert selskap SEK = sektorselskap HF = helseforetak

⁷² Se fotnote 16

Det er konstitusjonelle grenser for hvor mye et sittende Storting kan forplikte et senere Storting. Langsiktige forlik må derfor basere seg på avtaler som bygger på gjensidig tillit mellom ulike partier og fraksjoner⁷³. Politiske forlik er imidlertid som krittstreker. De kan lett flyttes på. Nye politiske situasjoner kan gjøre det attraktivt å bryte ut av forliket. Partiene har små muligheter til å sanksjonere hverandre. Den sterkeste sanksjonen består i å ekskludere de som bryter ut fra å delta i fremtidig samarbeid. Partier og fraksjoner som får ord på seg for å være upålitelige risikerer å bli politisk isolerte, og dermed politisk vingeklippet.

Oppdragsdokumenter

Selskaper som får store deler av sine inntekter i form av tilskudd over statsbudsjettet får tilskuddet stilt til disposisjon gjennom oppdragsdokumenter. Blant de selskapene som behandles i denne rapporten gjelder dette først og fremst helseforetakene.

Helse- og omsorgsdepartementet stiller Stortingets bevilgning til disposisjon for de regionale helseforetakene. Oppdragsdokumentet angir tilskuddets størrelse fordelt på ulike poster, og spesifiserer hvilke tjenester staten ønsker utført som motytelse for bevilgningen. De regionale helseforetakene bryter sitt oppdrag videre ned i oppdrag til de lokale helseforetakene i egen region. Departementets overordnede styringsparametere og rapporteringskrav formidles uforandret videre fra det regionale til det lokale nivået. De regionale helseforetakene plusser imidlertid gjerne på spesifikke regionale mål i de oppdragsdokumentene som de gir videre til lokale helseforetak.

Oppdragsdokumentet for 2015 viser at antallet styringsparametere og rapporteringskrav er blitt redusert i løpet av de siste par årene. Mens det var

102 slike krav i 2013, er antallet redusert til 16 i 2015⁷⁴. Helseforetakene skal i tillegg utforme en årlig melding der de gjør rede for hvordan de følger opp ytterligere 33 mål. Oppdragsdokumentet inneholder også 20 langsiktige mål, men disse skal det ikke rapporteres på.

Forenklingen av oppdragsdokumentet har gjort det mer forutsigbart hva foretaket forventes å levere. Ledelsen kan konsentrere kompetanse og ressurser om å nå færre og tydeligere mål. Finansieringssystemets struktur ligger dessuten fast.

Det er imidlertid grenser for hvor forutsigbare helseforetakenes oppgaver og ressurstilgang kan bli. Departementet og det regionale helseforetaket kan pålegge sykehusene å iverksette ressurskrevende tiltak midtveis i oppdragsperioden. Sykehuset kan for eksempel bli pålagt å starte behandling med en svært kostbar medisin, hvorpå ledelsen må omdisponere ressurser for å rydde plass til den nye behandlingsmetoden. Den lokale ledelsens handlingsrom påvirkes ofte mer av nye aktivitetskrav som dukker opp i løpet av året, enn av store endringer i styringskravene fra det ene året til det neste. Forutsigbarheten reduseres ytterligere når epidemier og store ulykker inntreffer.

Mange av målene i statens oppdragsdokument er utformet som aktivitetsmål, og ikke som resultatmål. Sykehus blir for eksempel målt på om det har opprettet minst ett prostatacenter, men ikke på hvor mange av prostatapasientene som blir friske⁷⁵. Aktivitetsmål binder ressurser til gjennomføringen av forhåndsspesifiserte aktiviteter, mens resultatmål i større grad lar det være opp til sykehusene å avgjøre hvordan sykehusets ressurser best kan utnyttes.

⁷³ Slike avtaler omtales i faglitteraturen som implisitte kontrakter, eller relasjonskontrakter

⁷⁴ Helse- og omsorgsdepartementet (2015) Oppdragsdokument 2015. Helse Sør-Øst RHF. Oppdragsdokumentet til de øvrige tre regionale helseforetakene har samme struktur og omfang.

⁷⁵ Helse- og omsorgsdepartementet (2015) Oppdragsdokument 2015. Helse Sør-Øst RHF, s. 7.

Den utstrakte bruken av aktivitetsmål i oppdragsdokumentet kan være et resultat av politiske prosesser. Aktivitetsmål kan være statsrådets svar på politiske aksjoner og spørsmål i Stortinget om å utvide tilbudet til spesielle pasientgrupper. Nye mål kan demonstrere politisk handlekraft. Jeg kommer tilbake til dette spørsmålet i avsnittet om målstyring.

Eget salg

Inntekter fra eget salg gjør selskapene mindre sårbare for politiske stemningsskifter, sammenlignet med tilskudd over statsbudsjettet. Økonomisk uavhengige selskaper unngår også å måtte tilpasse seg detaljstyringen i statens bevilgningsreglement.

Markedsbaserte inntekter er også gjenstand for fluktuasjoner, og forutsigbarheten kan variere. Mange statlige selskaper har imidlertid skaffet seg kommersiell erfaring, og har opparbeidet seg kompetanse i kundeorientert markedsarbeid. Mange selskaper er nå minst like profesjonelle til å behandle kunder, som de var til å «lobbe» politikere på den tiden de fikk mesteparten av sine inntekter over statsbudsjettet. Det gjelder eksempelvis NSB og Posten Norge.

En del statlige sektorselskaper som for en del år siden var kjent for å ta kunden etterspørsel for gitt har etter hvert utviklet både en kompetanse og en kultur for offensiv og kundeorientert tjenesteyting. Vinmonopolet har «det vellykkede kundemøtet» som kjernen i sin strategi. Selskapet omsetter for 12 – 13 milliarder årlig. Av dette utgjør alkoholavgiften 7 – 8 milliarder.

Vinmonopolet illustrerer samtidig at egne inntekter ikke nødvendigvis skjermer et selskap mot alle uforutsigbare politiske prosesser. Beslutninger og stemninger knyttet til alkoholavgifter og «tax free-kvoter» har store økonomiske konsekvenser for selskapet.

Statlige tilskudd og ledelsens handlingsrom

Kontroll med selskapets inntekter er viktig for at styret og daglig leder skal kunne ta ansvar for virksomhetens økonomiske resultater. Tabell 8 viser at særlig helseforetakenes inntekter er avhengige av bevilgninger over statsbudsjettet. Avhengighet av statlige inntekter fører til at detaljerte bestemmelser i statens bevilgningsreglement gjøres gjeldende. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i et høringsnotat:

«Dersom virksomheten henter store deler av sine inntekter fra midler som bevilges over offentlige budsjetter, kan kravene i bevilgningsreglementet føre til omfattende detaljstyring av virksomhetens innretning... I de tilfellene dette fører til en dominerende oppgave-orientert forvaltningsstyring blir handlingsrommet for og effektiviteten i eierstyringen mindre åpenbar.»⁷⁶

Helseforetakenes avhengighet av bevilgninger over statsbudsjettet vil eksponere helseforetakenes inntekter for en viss politisk risiko. Imidlertid viser erfaringene at den årlige bevilgningen er rimelig forutsigbar fra år til år. Manglende forutsigbarhet er mer knyttet til at sykehusene kan bli pålagt å ta i bruk nye og kostbare behandlingsmetoder i løpet av budsjettperioden. Spørsmålet er allikevel om ikke helseforetakenes daglige ledere har større innflytelse på inntektene enn det man kan få inntrykk av ved bare å se på hvor pengene kommer fra. Ikke bare budsjetttrammen, men også finansieringssystemets insentiver og forutsigbarhet, må tas i betraktning. 40 prosent av sykehusenes inntekter er innsats-baserte. Systemet er stykkprisbasert, og knyttet til priser for ulike diagnoser og prosedyrer (DRG-systemet). Dersom den innsatsbaserte andelen av bevilgningen ligger fast, og DRG-vektingen av ulike diagnoser og prosedyrer er rimelig forutsigbar, vil det gi sykehusledelsen et visst

⁷⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013), s.7. Se også Hermansen og Stigen (2013), s. 163-164.

handlingsrom til selv å påvirke inntektene. Et slikt handlingsrom er nødvendig for at daglig leders ansvar for syke-husenes økonomi skal være reelt.

Helseforetakenes økonomiske risiko motvirkes også av at bevilgninger til helseformål har topp politisk prioritet i alle partier. Kutt i bevilgningene til spesialisthelsetjenesten er ingen politisk vintersak. Dermed reduseres risikoen for reduksjoner i bevilgningene fra det ene året til det neste. Reformen med innføring av fritt behandlingsvalg, som rulles gradvis ut fra 2015, kan gi helseforetakene ytterligere muligheter til å påvirke egne inntekter.

4.5.2 Markedsbasert sektorstyring

Mye av statens sektorstyring er ment å virke gjennom markedsmekanismen. En slik styringsmodell krever at det finnes et marked med etterspørsel etter de aktuelle tjenestene, og fortrinnsvis et marked med konkurranse.

Virksomhetenes konkurranseeksponering

Tabell 9 viser at 79 prosent av de markedsorienterte selskapene har mer enn halvparten av inntektene fra konkurranseutsatt virksomhet. Hjemmemarkedet er viktigere enn utlandet. 64 prosent av de markedsorienterte selskapene henter mesteparten

av inntektene i det norske markedet, mens 15 prosent henter dem i utlandet. Det betyr at 21 prosent av de markedsorienterte selskapene kan hente deler av sine inntekter i sektorer uten konkurranse. Dette erkjennes i regjeringens eierskapsmelding, som i en fotnote bemerker at noen av de forretningsorienterte selskapene kan ha enkelte deler av virksomheten unntatt for konkurranse⁷⁷.

Tabell 9 tyder allikevel på at de aller fleste markedsorienterte selskaper er tilstrekkelig konkurranseeksponerte til at de kan styres gjennom markedsbaserte virkemidler, og ha begrenset behov for oppfølging gjennom eierstyringskanalen⁸⁰.

Femti prosent av sektorselskapene henter mer enn halvparten av sine inntekter fra konkurranseutsatt virksomhet. Førti prosent henter inntektene i det norske markedet, mens ti prosent henter dem fra utlandet. Minst halvparten av sektorselskapene opererer med andre ord i sektorer der de møter konkurranse, gjerne fra kommersielle selskaper. Dette burde gjøre det mulig å basere styringen av mange sektorselskaper på markedsbaserte tiltak, for eksempel i form av markedsreguleringer og kjøp av tjenester. Eierstyring kan i så fall gis en mer sekundær og supplerende rolle i styringen av sektorselskaper, enn hva tilfellet er i dag.

Tabell 9 Prosentandelen daglige ledere som synes utsagnene i tabellen stemmer godt eller svært godt for virksomheten de leder

Virksomhetens konkurranseeksponering	Selskapstype ⁷⁸			Total	N	p ⁷⁹
	MAR	SEK	HF			
Mer enn halvparten av inntektene kommer fra konkurranseutsatt virksomhet i Norge	64	40	00	43	30	.03
Mer enn halvparten av inntektene kommer fra konkurranseutsatt virksomhet i utlandet	15	10	00	10	29	.62

⁷⁷ Meld. St. 17 (2013 – 2014), s. 55

⁷⁸ MAR = markedsorientert selskap SEK = sektorselskap HF = helseforetak

⁷⁹ Se fotnote 16

⁸⁰ Meld. St. 17 (2013 – 2014), s. 55-56.

Ingen av helseforetakene er konkurranseeksponerte i markedsmessig forstand. De får i all hovedsak sine inntekter over statsbudsjettet, slik det ble vist i tabell 8. Sektorstyring av helseforetakene kan derfor ikke i dagens situasjon basere seg på markedsmekanismen. I stedet må eierstyring kombineres med administrativ sektorstyring, særlig i form målstyring og statlige tilsynsordninger.

Reformen som nå gradvis rulles ut med fritt behandlingsvalg vil gjøre mer av helseforetakenes inntekter betinget av at de lykkes med å konkurrere om pasientenes gunst. Konkurransen vil bli sterkere både mellom de statlige helseforetakene, og mellom private og statlige helsetjenester. Det gjenstår å se om det vil føre til at markedsbasert sektorstyring blir mer anvendbar også i spesialisthelsetjenesten.

Enerett og konsesjoner

Markedskonkurranse vil ikke alltid fungere samfunnsøkonomisk effektivt. Det gjelder blant annet når det er store skalafordeler i produksjonen, og markedet er for lite til at mer enn én bedrift kan produsere et tilstrekkelig stort volum til å minimere kostnadene. I slike situasjoner kan staten regulere markedet, og gi et selskap enerett til å produsere og levere en tjeneste. En slik regulering gir en sektorpolitisk effektivitetsgevinst fordi det blir mulig for selskapet å høste maksimale stordriftsfordeler. Konkurransen mellom flere selskaper ville i slike situasjoner ført til at ressursene ikke ble optimalt utnyttet. Et statlig monopol kan også sette ensartet pris på tvers av regioner, og brukes til å nå distriktspolitiske mål.

Postens enerett på postforsendelser på inntil 50 gram blir blant annet begrunnet med at det totale volumet er for lite til at flere aktører kan produsere til kostnadsminimum. Eneretten gjør det også enklere å ivareta det politiske ønsket om å ha lik

pris på portoen uavhengig av bosted. Monopolmakten gjør det mulig for Posten å krysssubsidiere mellom distrikter⁸¹.

En konsesjon er en offentlig tillatelse som gir innehaveren bestemte rettigheter og plikter. Eneretter og konsesjoner er ofte koplet sammen. Selskaper med statlig garantert markedsrett har normalt konsesjonsplikt.

Konsesjonsforpliktelsene kan i noen tilfeller være så omfattende at de utjevner den gevinsten som følger med enerett. Postens enerett til postforsendelser på inntil 50 gram følges av detaljerte pålegg om å opprettholde et landsdekkende postnett, og oppfylle spesifikke krav til utleveringshyppighet og fremsendelsestid. Slike forpliktelser er kostnadskrevene, og kan gjøre det vanskelig for ledelsen å omstille selskapet til økt internasjonal konkurranse.

NRK-plakaten er strengt tatt ingen konsesjon, men dens bestemmelser fungerer på samme måte⁸². Blant annet skal 25 prosent av innholdet være på nynorsk. Fordelen NRK har ved å være Norges eneste lisensfinansierte allmenkringkaster kommer ikke gratis: Stortinget forventer å få legge føringer på NRKs programprofil.

Kjøp av tjenester på forretningsmessig grunnlag

Forretningsorienterte statlige selskaper finansierer det meste av sin virksomhet ved å selge tjenester på kommersielt grunnlag. Enkelte av de samfunnsmessige målene kan imidlertid forutsette produksjon av tjenester som har svakt kommersielt potensial, og kun kan produseres med tap. Staten kan sørge for å få produsert slike tapsbringende tjenester ved å kjøpe dem til priser som dekker selskapenes kostnader.

⁸¹ NOU 2003:34 *Mellom stat og marked*. Kapittel 4.1. Dette eksempelet kan snart ha kun historisk interesse. EUs tredje postdirektiv innebærer åpen konkurranse også om postforsendelser på inntil 50 gram. Det er i skrivende stund uklart når og eventuelt hvordan direktivet vil bli iverksatt i Norge.

⁸² NRK får formelt sitt oppdrag gjennom selskapets vedtekter og ikke gjennom NRK-plakaten. Imidlertid er NRK-plakaten innarbeidet i selskapets vedtekter. Plakaten er vedtatt i Stortinget og er et uttrykk for samfunnets forventninger til NRKs allmenkringkasteroppdrag. Plakatens fremtid er i skrivende stund under politisk behandling.

Deler av samfunnsoppdragene til NSB og Posten Norge består av å produsere tapsbringende tjenester på bestilling fra staten. Posten Norge kompenseres for ulønnsom produksjon på årsbasis, mens NSB har en femårig avtale. Posten Norge mottok en kompensasjon på 270 millioner kroner i 2014, mens NSBs avtale for perioden 2012 – 2017 har en samlet verdi på 15.4 milliarder.

Posten har blandete historiske erfaringer med ettårige avtaler. I perioden 2006 – 08 ble kompensasjoner ikke bevilget, blant annet med referanse til at selskapet hadde god inntjening i andre deler av sin virksomhet. NSBs femårige avtale er inngått etter forhandlinger, og er rettslig forpliktende for partene. En femårig avtale er mer forutsigbar, og mindre eksponert for politisk risiko, sammenlignet med årlig finansiering over statsbudsjettet.

Staten er ikke villig til å finansiere alle ulønnsomme tjenester. Selskapene står da fritt til å la være å levere dem. Dette kan avstedkomme politiske kampanjer for å presse selskapene til å opprettholde tilbudet. Det argumenteres for eksempel med at det er selskapet som helhet, og ikke nødvendigvis de enkelte tjenester, som må være lønnsomme, og at selskaper som NSB og Posten har økonomisk ryggrad til å levere også tapsbringende tjenester. Noen ganger argumenteres det med selskapenes samfunnsansvar.

Når staten vegrer seg for å kjøpe ulønnsomme tjenester kan det enten tyde på at tjenestene er samfunnsøkonomisk ulønnsomme, eller for uviktige til å bli prioritert. Dersom staten allikevel skulle gi etter for politisk press og kjøpe tjenestene, ville staten binde ressurser opp i ulønnsomme og lavt prioriterte aktiviteter, og hindre ressursene fra å bli satt inn i verdiskapene produksjon.

NSB har gjort mange vedtak om å avvikle tilbud som er ulønnsomme. Noen ganger har Samferdselsdepartementet da valgt å videreføre tilbudene gjennom å øke offentlige kjøp. Andre ganger har departementet akseptert at tilbudene er avsluttet. Samferdselsdepartementet kan ikke pålegge NSB å opprettholde ulønnsom virksomhet gjennom å kryssubsidiere tapsbringende tjenester. Det ville bryte med EUs konkurranseregler.

4.5.3 Sektororganisering

Mange sektorer kjennetegnes av tjenester som krever bidrag fra ulike statlige selskaper samtidig. Effektiv produksjon krever i slike tilfeller at ansvarsdelingen mellom de statlige selskapene er tydelig, og at hvert av selskapene har myndighet til å påvirke de resultatene som de har ansvar for og måles på. Jernbanesektoren kan illustrere hvor viktig sektororganiseringen kan være for at gjensidig avhengige selskaper skal kunne samordne seg på en måte som sikrer effektiv drift.

Jernbanesektoren domineres i dag av to selskaper – NSB og Jernbaneverket. NSB har ansvar for effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods. Selskapet eier tog, verksteder og eiendom. Jernbaneverket er et statlig forvaltningsselskap som har ansvar for infrastrukturen, blant annet skinnegang og strømtilførsel. Selskapet har også ansvar for trafikkstyringen på jernbanelinjet, og for togledelse og publikumsinformasjon på stasjoner.

Dagens organisering preges av gråsoner mellom de to selskapenes myndighet og ansvar⁸³. NSB har ansvar for selve transporten av personer og gods, og pådrar seg i den forbindelse ofte publikums vrede for innstilte tog, forsinkelser, og dårlig informasjon.

⁸³ Dette og neste avsnitt bygger på Meld. St. 27 (2014-2015) På rett spor – reform av jernbanesektoren, s. 10-15.

Noen ganger skyldes problemene selskapet selv, og det er da opp til NSB å gjøre utbedringer. Ofte skyldes imidlertid dårlig punktlighet og regularitet at skinnegang og kjøreledninger svikter, noe som er Jernbaneverkets ansvar. Dagens organisering fører til at NSB har utilstrekkelig myndighet til selv å disponere de ressursene som trengs for å sikre regulær og punktlig trafikk. Situasjonen kan friste til ansvarsfraskrivelse og «svarteperspill» om hvordan problemer skal angripes og ressurser prioriteres, og hindrer effektiv samordning av ressurser og tiltak for å skape effektiv drift.

Et annet eksempel: Jernbaneverket har ansvar for ruteplanlegging, mens NSB har den strategiske ruteplankompetansen, og ansvar for å ivareta koordinering av rutetilbudet opp mot lokal kollektivtrafikk. Jernbaneverket har ansvaret for planleggingen, mens NSB sitter på verdifulle ressurser som trengs for å lykkes med jobben. Misforhold mellom selskapenes ansvar og myndighet er en viktig grunn til at jernbanesektoren nå er under omorganisering.

Manglende samordning ble også trukket frem som en hovedårsak til at terroranslaget 22. juli 2011 ikke ble håndtert bedre, og fikk så katastrofale konsekvenser. Kommisjonen som gransket hendelsen konstaterte at evnen til å samhandle og koordinere var mangelfull. Utfordringen var mer at ressurser ikke fant hverandre, enn at det var mangel på ressurser⁸⁴. Behovet for bedre samordning på tvers av ulike etater og selskaper er nå høyt prioritert innen offentlig sektor. Samhandling og effektiv oppgavefordeling er tatt inn som et hovedelement i statens nye lederplakat⁸⁵.

Offentlige instanser kritiseres ofte for å ha en «silo-kultur» som hindrer tverrsektorielt samarbeid.

Tydelig spesialisering og arbeidsdeling mellom statlige selskaper kan imidlertid være både nødvendig og ønskelig av hensyn til spisskompetanse, klare ansvarsforhold og tydelige roller. Løsningen på samordningsutfordringene er derfor ikke en ensidig nedbygging av spesialisering og tydelig arbeidsdeling, selv om «silo-kulturen» med fordel kan svekkes noe i en del tilfeller. Utfordringen består heller i å kombinere hensynet til spisskompetanse og tydelige roller med evne og vilje til kommunikasjon og samordning på tvers.

Tabell 10 viser at 24 prosent av toppsjefene i statlige selskaper og helseforetak svarer at dagens arbeidsdeling mellom statlige enheter gjør ansvaret for helhetlig sektorstyring utydelig. Tallet er lavere enn forventet, gitt den store oppmerksomheten som behovet for styrket samordning har hatt i etterkant av 22. juli-terroren. Årsaken kan både være at mange ledere ikke ser behovet for bedre samordning, og at de sektorene som ofte brukes til å illustrere behovet for bedre samordning, samferdsel og beredskap, ikke er representative. Nærmere analyser av underlagsmaterialet for tabell 10 viser at sistnevnte forklaring kan ha mye for seg. Det er særlig toppsjefene innen infrastruktursektorene som etterlyser bedre samordning. 50 prosent av de daglige lederne i disse sektorene mener at dagens arbeidsdeling gjør helhetsansvaret utydelig⁸⁶. For de øvrige sektorene ligger tallet på rundt 20 prosent. Forskjellene mellom sektorer er imidlertid, sin størrelse til tross, ikke statistisk signifikante.

Internasjonale reguleringer, og spesielt EU-reguleringer, har hatt stor betydning for en rekke statlige selskaper i Norge. Det gjelder for eksempel telecom, energi og post. Mye omstilling i offentlig sektor er påtvunget Norge gjennom EU-tilpasning og

⁸⁴ NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

⁸⁵ www.regjeringen.no/lederplakat

⁸⁶ Infrastruktursektorene omfatter bygg og anlegg; samferdsel, transport og lagring; IKT; radio/tv; telekommunikasjon; informasjon; omsetning og drift av fast eiendom.

Tabell 10 Prosentandelen daglige ledere som synes utsagnet i tabellen stemmer godt eller svært godt for virksomheten de leder

Sektororganisering	Selskapstype ⁸⁷			Total	N	p ⁸⁸
	MAR	SEK	HF			
Arbeidsdelingen mellom statlige organer gjør ansvaret for helhetlig sektorstyring utydelig	30	29	15	24	37	.67
Sektoren reguleres i økende grad gjennom vedtak i internasjonale organer	33	33	00	22	45	.04

internasjonalt press, og spørsmålet har vært reist om viktige endringer overhodet hadde blitt gjennomført dersom staten ikke hadde måttet⁸⁹.

Det er mer krevende å motarbeide internasjonale enn nasjonale reguleringer, og forbundet med store politiske kostnader for norske myndigheter å nedlegge veto mot EU-direktiver.

Tabell 10 viser at ingen av sykehusenes toppsjefer svarer at deres sektor reguleres gjennom vedtak i internasjonale organer. For de andre selskapene er tallet 33 prosent. Mangel på press fra internasjonale organer kan være en grunn til at helseforetakene trenger tid til å omstille seg fra forvaltningsbedrifter til selvstendige foretak. Internasjonale reguleringer kunne lagt et sterkt omstillingspress på sykehuses eiere og ansatte.

4.5.4 Sektorpolitiske og økonomiske mål

De fleste av statens selskaper har både økonomiske og sektorpolitiske mål. De fleste markedsorienterte selskapene, nærmere bestemt de såkalte kategori 2- og kategori 3-selskapene, forventes å levere konkurransedyktige økonomiske resultater, samtidig som de, riktignok i større eller mindre grad, skal ivareta samfunnsmessige og sektorpolitiske mål.

Sektorselskapene og helseforetakene har sektorpolitiske mål som sine primære oppgaver, men forventes samtidig å drive effektivt, og som hovedregel ha i det minste balanse i økonomien.

Forholdet mellom sektorpolitiske og økonomiske mål kan være ambivalent. For eksempel kan kostnadsreduksjoner og effektivisering som medfører konsentrasjon i større enheter, samtidig føre til at tjenester blir vanskeligere tilgjengelige for brukerne. For noen selskaper kan forholdet mellom samfunnsoppdrag og økonomi være særlig komplisert og motsetningsfylt. Det gjelder blant annet Vinmonopolet.

Vinmonopolets samfunnsoppdrag er å sørge for sosialt forsvarlig distribusjon av alkoholholdige drikker. Monopolordningen skal både regulere omsetningen og begrense tilgangen. Selskapet skal med andre ord bidra til å holde salget nede. Vinmonopolet er samtidig avhengig av at befolkningen aksepter monopolordningen. Hvis ikke vil folk handle mer fra utlandet og «tax free, og kanskje øke egenproduksjonen. Befolkningens aksept avhenger av at selskapet møter kundene på en kompetent og serviceinnstilt måte. Selskapet må drive profesjonell «retail». Men dermed «risikerer» Vinmonopolet å fremstå som så dyktige at salget øker.

⁸⁷ MAR = markedsorientert selskap SEK = sektorselskap HF = helseforetak

⁸⁸ Se fotnote 16

⁸⁹ Hermansen og Stigen (2013) s. 155.

For å legitimere den monopolordningen som skal begrense tilgangen til alkohol, må Vinmonopolet være så dyktige og serviceinnstilte at kundene blir fornøyde. Dermed øker salget. Kort sagt: Selskapets samfunnsoppdrag krever at selskapet øker og reduserer salget på samme tid.

Staten er også i en motsetningsfylt posisjon som eier av Vinmonopolet. En stor del av Vinmonopolets inntekter er alkoholavgift til staten, og bidrar til å styrke statsbudsjettets inntektsside. Finansdepartementet betrakter Vinmonopolet som et finanspolitisk redskap, og er tjent med stort salg. Selskapet selv kan også bli «fristet» til å fokusere mer på inntektssiden når både tax free-salg og svenskehandel står for mer av det som konsumeres av alkohol i Norge. Helse- og omsorgsdepartementet, som forvalter statens eierskap, kan derimot ønske å begrense salget av helse- og sosialpolitiske grunner.

Vinmonopolets situasjon er spesiell, men ikke enestående. Norsk Tipping opplever det samme dilemmaet. Selskapet skal skaffe inntekter til norsk idrett, og helst så store som mulig. Dette krever at selskapet driver offensiv markedsføring av sine spill. Samtidig må selskapet begrense sin omsetning for å forebygge spilleavhengighet, og derfor unngå å bli for offensiv i markedet.

Gode økonomiske resultater og et vellykket samfunnsoppdrag kan imidlertid også forsterke hverandre. Tilfredsheten og renomméet til selskapet kan øke som resultat av et godt utført samfunnsoppdrag, og stimulere etterspørselen etter selskaps tjenester. Dette kan øke inntektene, og skape ytterligere rom for å investere i forbedringstiltak og innovasjon. Ansattes trivsel og motivasjon kan øke etter hvert som investeringer i nytt og moderne utstyr gjør arbeidet mer inspirerende⁹⁰. Selskapets renommé kan dermed bli enda bedre, etterspørselen

og økonomien kan styrkes ytterligere, og tjenestetilbudet kan skrus enda et hakk opp.

Selskap som lykkes med sine samfunnsmessige mål kan også opparbeide tillit, velvilje og lojalitet hos sine viktigste interessenter. Slik sosial kapital utvider daglig leders muligheter til å gjennomføre krevende effektiviseringstiltak. Eiere, ansatte og publikum gir ledelsen mer å «gå på»: Sosial kapital øker sjansen for at daglig leders forslag tolkes i beste mening, og motiverer ansatte til anstrengelse seg for å finne løsninger i vanskelige saker. Motsatt fører mangel på sosial kapital til at ledelsen må balansere på slakk line, og stadig møte motvilje og kritikk.

Den gjensidige påvirkningen mellom sektorpolitiske mål og økonomiske resultater kan imidlertid også trekke selskaper inn i onde sirkler. Underskudd og dårlig økonomistyring kan tvinge et selskap til å kutte ned på servicetilbudet. Dette kan svekke evnen til å utføre samfunnsoppdraget, og gi selskapet riper i lakken både hos ansatte, politikere og publikum. Dårlig økonomi kan beslaglegge mye av ledelsens tid, og føre til negativ medieomtale. Etterspørselen og inntektene kan dermed bli dratt ytterligere ned, hvorpå selskapet risikerer å måtte kutte enda mer i servicetilbudet, med nye inntektstap som resultat.

Tabell 11 viser at 28 prosent av toppsjefene svarer at staten følger dem tettere opp på samfunnsoppdraget enn på økonomiske resultater. Det gjelder først og fremst ledere av sektorselskap, men selv blant disse svarer nesten halvparten at staten er minst like opptatt av økonomiske resultater.

Bildet er det samme når det gjelder styrets oppfølging. Bare 16 prosent av toppsjefene i undersøkelsen svarer at styret følger dem tettere opp på sektorpolitiske enn på forretningsmessige mål.

⁹⁰ Det fortelles at NSB-ansatte med lang fartstid i selskapet ble rørt til tårer da de første gang så de nye og moderne flytogene bli rullet ut. Flytoget ble fristilt fra NSB og gjort til et eget statsaksjeselskap 1. januar 2003.

Tabell 11 Prosentandelen daglige ledere som synes utsagnet i tabellen stemmer godt eller svært godt for virksomheten de leder

Sektorpolitiske og økonomiske mål	Selskapstype ⁹¹			Total	N	p ⁹²
	MAR	SEK	HF			
Staten følger virksomheten tettere opp på samfunnsoppdraget enn på økonomiske resultater	14	53	18	28	46	.03
Styret følger daglig leder tettere opp på sektorpolitiske enn på forretningsmessige mål	00	37	08	16	43	.01

Igjen er det sektorselskapenes ledere som oftest opplever at styrene er mest opptatt av samfunnsoppdraget – en drøy tredjedel svarer at styret er mer opptatt av dette enn av «business». Forskjellene mellom sektorselskaper og andre selskaper er statistisk signifikante.

Det er naturlig at verken staten eller selskapenes styrer følger toppsjefene i markedsorienterte selskaper tettest opp på samfunnsmessige mål. Dette ville mildt sagt vært overraskende. Statens formål med eierskapet i disse selskapene er primært å maksimere verdiene av sine investeringer. Det følger dermed nesten per definisjon at økonomiske og forretningsmessige mål har forrang. Anekdotisk erfaring tyder på at det er en viss forskjell i måten markedsorienterte selskaper følges opp på, avhengig av om de rapporterer til Næringsdepartementets eierskapsavdeling, eller til et sektordepartement. Næringsdepartementet har ord på seg for å ha lengre erfaring og mer kompetanse til å kunne følge opp den forretningsmessige siden ved selskapenes drift.

Det er heller ikke overraskende at det er sektorselskapenes toppledere som følges tettere opp på sine samfunnsoppdrag enn på økonomiske resultater. Statens eierskap i sektorselskapene har primært sektorpolitiske formål. Eierskapet forvaltes i mange tilfeller av sektordepartementer som har tradisjon

for å være mer opptatt av å gjennomføre regjeringens sektorpolitikk, enn av virksomhetenes økonomiske resultater. Selskapene har en relativt kort historie som selvstendige rettssubjekter med ansvar for egen økonomi. Intern kultur og stolthet er ofte mer knyttet til faglige standarder og produktenes kvalitet, enn til økonomiske mål. Det sies at det fortsatt er mange i NSB som mener at togdrift ikke har noe med økonomi å gjøre. Selskapenes styrer har inntil ganske nylig hatt en stor andel medlemmer med politisk bakgrunn, og disse har normalt hatt større kompetanse i sektorpolitiske enn i forretningsmessige forhold. For noen sektorselskapers vedkommende er det eksplisitt politikk fra statens side å unngå økonomiske resultatmål. Det gjelder blant annet Vinmonopolet, der staten legger til grunn at økonomiske mål kan fortrenge det alkoholpolitiske målet om å begrense omsetningen av alkohol. Vinmonopolet har ikke økonomiske resultatkrav utover mest mulig effektiv drift⁹³.

Mot en slik bakgrunn er det kanskje overraskende at ikke flere av sektorselskapenes toppsjefer svarer at de følges tettere opp på sektorpolitiske enn på forretningsmessige mål. En forklaring kan være at det har spredt seg en økende erkennelse av at forretningsmessig suksess er en forutsetning mer enn en hindring for at mange av sektorselskapene skal lykkes med sine samfunnsoppdrag. Blant annet

⁹¹ MAR = markedsorientert selskap SEK = sektorselskap HF = helseforetak

⁹² Se fotnote 16

⁹³ Meld. St. 27 (2013-2014), s. 119.

kan gode økonomiske resultater gi finansiell styrke til å investere i fremtidsrettet kompetanse og teknologi. For eksempel er Statnetts overskudd en forutsetning for å ha finansiell styrke til å investere i neste generasjons digitale strømnnett. En slik investering er nødvendig for å oppfylle det sektorpolitiske målet om å øke distribusjonen av fornybar energi.

Det mest overraskende resultatet i tabell 11 er etter mitt skjønn at helseforetakene følges minst like tett opp på økonomiske resultater som de markedsorienterte selskapene. Helseforetakene er i sitt vesen sektorselskaper. Deres formål er å «... yte gode og likeverdige spesialisthelsetjenester til alle som trenger det når de trenger det, uavhengig av alder, kjønn, bosted, økonomi og etnisk bakgrunn, samt å legge til rette for forskning og undervisning»⁹⁴. Dette til forskjell fra de markedsorienterte selskaper, der statens formål først og fremst er å maksimere verdien av sine investeringer. I utgangspunktet var det naturlig å vente at denne forskjellen i eierskapets formål ville gi seg utslag i at flere sykehusledere ble fulgt tettere opp på samfunnsoppdraget enn på økonomiske resultater, sammenlignet med toppsjefer i markedsorienterte selskaper. Når så ikke er tilfellet kan det skyldes at sykehusene har hatt et spesielt stort behov for å få orden på økonomistyringen. Store underskudd, og spillsituasjoner mellom sykehus og politiske myndigheter, gikk ut over driften, og dermed også pasientene. Det fremstod som tvingende nødvendig å snu situasjonen, og legge forholdene til rette for økonomiske overskudd som ville gjøre det mulig å investere i nytt og moderne utstyr som kunne og øke både produksjonen og kvaliteten. Bedre økonomistyring var en vesentlig del av motivasjonen bak sykehusreformen i 2002, og har blitt fulgt tett opp fra eiers side i tiden etterpå.

4.5.5 Statlige tilsynsordninger⁹⁵

Statlige tilsyn har blitt en viktigere del av sektorstyringen etter at mange markeder har blitt liberalisert, og mange forvaltningsstyrte statlige virksomheter har blitt omorganisert til selvstendige selskaper og foretak. Tidligere tiders forvaltningsstyring, med vekt på regelstyring og hierarkisk kontroll, har blitt erstattet av rammestyring med vekt på tilsynskontroll.⁹⁶

Statlige tilsyn skal forebygge, kontrollere og sanksjonere avvik fra myndighetskrav. Riksrevisjonen fant at 70 prosent av tilsynsårsverkene brukes til inspeksjoner og kontroll, mens 10 prosent går med til informasjon og veiledning. Et stort flertall av tilsynsobjektene mener at tilsyn gjennomføres profesjonelt og kompetent⁹⁷.

Statlige tilsyn kan anta to former.

Den ene tilsynsformen kalles for formålsoverorientert tilsyn, og er resultat- og utviklingsorientert. Tilsynene forholder seg til selskapene som partnere, og legger opp til å finne felles løsninger på hvordan regelverket kan etterleves. Feil og mangler ses på som et utgangspunkt for læring. Tilsynsformen er løsningsorientert.

Den andre tilsynsformen kalles normorientert tilsyn, og innebærer detaljerte kontroller av om regler og normer etterleves. Selskapene behandles ikke som partnere, men som «siktet». Kontroller rettes inn mot å identifisere avvik, hvorpå det overlates til bedriftene selv å finne løsninger, ofte innen stramme tidsfrister. Informasjon fra tilsynets side om hva som er galt kan oppleves som utilstrekkelig, og det kan være vanskelig å få korrigert eventuelle

⁹⁴ Helseforetaksloven §1

⁹⁵ Deler av dette avsnittet baserer seg på Colbjørnsen(2014)

⁹⁶ NOU (2003:34) Mellom stat og marked.

⁹⁷ Riksrevisjonen (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet*. Riksrevisjonens administrative rapport, nr. 2, 2014.

Tabell 12 Prosentandelen daglige ledere som synes utsagnet i tabellen stemmer godt eller svært godt for virksomheten de leder

Statlige tilsynsordninger	Selskapstype ⁹⁸			Total	N	p ⁹⁹
	MAR	SEK	HF			
Statlige tilsyn er jevnt over mer kontrollorienterte enn løsningsorienterte	64	58	63	62	42	.95

misforståelser som tilsynene gjør seg skyldige i. Tilsynsformen er kontrollorientert.

Dersom konsekvensene av feil er dramatiske, og i verste fall truer liv og helse, kan detaljerte regler kombinert med normorientert tilsyn være hensiktsmessig. Dersom feil derimot har mer moderate konsekvenser, vil sterk regelstyring føre til unødig rigiditet i arbeidsutførelsen. Da kan et formålsorientert tilsyn med vekt på læring være mer hensiktsmessig.

Tabell 12 viser at 62 prosent av toppsjefene i statlige selskaper svarer at statlige tilsyn jevnt over er mer kontrollorienterte enn løsningsorienterte. Det er ingen nevneverdige forskjeller mellom selskapstypene.

De fleste statlige tilsyn har programfestet at de skal drive risikobasert tilsyn. Tilsynet skal innrettes etter hvor sannsynlig det er at uheldige hendelser inntreffer, og etter hvor alvorlige konsekvenser hendelsen eventuelt kan forventes å ha. Liten risiko skal føre til at det prioriteres lavt å gjennomføre tilsyn, moderat risiko skal innebære jevnlig og formålsorienterte tilsyn, mens høy risiko skal ledsages av hyppige og normorienterte tilsyn. Jeg vil diskutere risikostyring mer inngående i kapittel 5.

Når seks av ti toppledere svarer at statlige tilsyn er mer kontroll- enn løsningsorienterte kan det være

grunn til å spørre om risikoen har en tendens til å overvurderes, og om normorienterte tilsyn brukes i større grad enn risikoen tilsier.

4.5.6 Målstyring

Målstyring er mye brukt i staten, inklusive i statens selskapsstyring. Metoden kan anvendes i forbindelse med både forretningsorienterte og sektorpolitiske mål.

Målene kan formuleres som resultatmål eller aktivitetsmål¹⁰⁰.

1. Departementet kan fastsette mål for hvilke resultater som forventes oppnådd, og overlate til selskapet å avgjøre hvilke aktiviteter som skal utføres for å levere resultatene.
2. Departementet kan fastsette både mål for hvilke resultater som forventes oppnådd, og mål for hvilke aktiviteter som skal utføres.
3. Departementet kan fastsette mål for hvilke aktiviteter som skal utføres, og mål for hvilke aktiviteter som ikke skal utføres – for eksempel nulltoleranse for korrupsjon.

Alternativ 1 gir daglig leder størst handlingsrom. Resultatmål er mindre førende enn aktivitetsmål, og gir daglig leder større autonomi til å ta selvstendige avgjørelser. Daglig leder er tettere på selskapets daglige drift enn departementet, og har

⁹⁸ MAR = markedsorientert selskap SEK = sektorselskap HF = helseforetak

⁹⁹ Se fotnote 16

¹⁰⁰ Departementet vil normalt sette mål for styret, og overlate til styret å formidle disse videre til daglig leder. Daglig leder rapporterer til styret, og ikke til departementet. I dette avsnittet legger jeg til grunn at departementets mål for selskapet formidles videre fra styret til daglig leder, og at daglig leder i praksis må forholde seg til departementets mål. Dette skjer blant annet gjennom uformell eierstyring i form av sonderinger mellom departementets embetsverk og selskapenes daglige leder – se avsnitt 4.4.2.

derfor bedre tilgang til informasjon og kompetanse om selskapets virksomhet. Det vil derfor være mest effektivt at daglig leder beslutter hvilke virkemidler og aktiviteter som er best egnet til å nå departementets mål.

Til tross for at målstyringsfilosofien innebærer at resultatmål er best egnet til å skape en optimal fordeling av beslutningsmyndighet mellom departement og selskap, bruker departementene mange aktivitetsmål i sin styring av virksomhetene. Aktivitetsmålene kan gå langt i å gripe inn i toppsjefenes styring av den daglige driften. Bruken av aktivitetsmål kan ha ulike årsaker.

- Departementet mener å ha bedre informasjon og mer kompetanse enn selskapets ledelse om hvilke aktiviteter som er best egne til å skape ønskede resultater.
- Statsråden eksponeres for offentlig og politisk press om å iverksette aktiviteter til beste for spesielle grupper og særinteresser.
- Statsråden og embetsverket kan være misfornøyd med selskapets resultater, og måten selskapet drives på. I stedet for å skifte ut styret, og dermed i praksis også daglig leder, kan statsråden velge å anvende aktivitetsmål som legger stramme føringer på selskapets handlinger. Det kan være politiske årsaker til at en statsråd velger å beholde selskapets styre til tross for sin misnøye.
- Selskapets sosiale og politiske legitimitet avhenger ikke bare av gode resultater, men også av om resultatene er frembrakt ved hjelp av virkemidler som har samfunnsmessig aksept. Statsråd og embetsverk kan ønske å supplere resultatmål med aktivitetsmål for å forsikre seg om at resultatene skapes på måter som er sosialt og politisk legitime.

- Nasjonale og internasjonale regler legger føringer på hvilke virkemidler selskapet kan bruke.

NRKs samfunnsoppdrag, det såkalte allmennkringkasteroppdraget, kan illustrere hvordan målstyring fungerer som et redskap for sektorstyring.

NRKs oppdrag er beskrevet i NRK-plakaten. Denne er integrert i selskapets vedtekter, og består av fem kapitler og 33 underpunkter. De fleste av målene er formulert som overordnede resultatmål. NRK skal blant annet avdekke kritikkverdige forhold, og formidle Norges kulturarv¹⁰¹. Selskapets medarbeidere, og i siste instans kringkastingssjefen, har stor frihet til å velge hvordan de vil arbeide for å oppfylle målene.

På enkelte områder spesifiserer imidlertid NRK-plakaten også aktiviteter som NRK plikter å utføre. For eksempel skal 35 prosent av musikken være norsk¹⁰². Slike føringer er et resultat av Stortingets politiske behandling av NRK-plakaten.

NRKs aktivitetsmål er positivt formulert. De spesifiserer hvilke aktiviteter departementet forventer at selskapet utfører, og ikke hva selskapet ikke skal gjøre. Positivt formulerte mål gir ledelsen større rom til å velge redaksjonell profil. Det er også mer motiverende for organisasjonen å utvikle alternative måter å spille norsk musikk på, enn å etterleve nulltoleranse for visse typer musikk¹⁰³. Negativt formulerte aktivitetsmål kan fremstå som sensur, og være uakseptable for en mediebedrift.

Kringkastingssjefen har lovfestet beskyttelse av sin redaksjonelle frihet. Det forhindrer ikke at eier kan bli fristet til å involvere seg i diskusjoner om NRKs programprofil. Det har vært reist spørsmål om den

¹⁰¹ NRK-plakaten, avsnitt 1c og 3h (se også fotnote 48).

¹⁰² NRK-plakaten, avsnitt 3g

¹⁰³ Betydningen av å formulere mål som positive ambisjoner i stedet for negative avgrensninger er et viktig poeng i såkalt positiv psykologi. Se f.eks. Linley, Harrington og Arces (2013)

norske AS-modellen, der en statsråd er general-forsamling, gir politikerne for store muligheter for detaljert styring. Britiske BBC har etablert en uavhengig trust mellom regjeringen og selskapet. En lignende ordning har de i Sverige, der statsråden har overlatt kringkastingsselskapets general-forsamling til en stiftelse som oppnevnes av Riksdagen.

Internasjonale bestemmelser legger også føringer på NRKs handlingsrom. EU har et detaljert regelverk som NRK må følge når selskapet ønsker å opprette en ny programkanal. Formålet er å hindre at NRK skal opprette kanaler som benytter statlig garanterte lisensinntekter til å skaffe seg konkurransefortrinn i forhold til kommersielle kanaler. Slike saker må gjennom omfattende høringsrunder, og både Konkurransetilsynet og Medietilsynet er involvert. Saksbehandlingen tar lang tid, og er svært detaljert.

Regjeringsskifter kan påvirke hvordan staten formulerer og prioriterer sine mål. Posten Norge skal drive forretningsmessig og gi staten konkurransemessig avkastning, samtidig som selskapet skal levere rimelige posttjenester over hele landet. Noen statsråder har primært engasjert seg i utførelsen av posttjenestene, og lagt vekt på at statlige tilsyn må følge opp at Postens konsesjonsbetingelser opprettholdes. Andre statsråder har lagt større vekt på Postens forretningsmessige mål, og stilt selskapet friere til å bestemme i postale saker.

4.6 Statens selskapsstyring i praksis

I dette avsnittet skal jeg presentere daglige lederes erfaringer med statens selskapsstyring, og belyse om selskapsstyringen praktiseres forskjellig i ulike selskapstyper.

Deltakerne i undersøkelsen ble bedt om å svare på ti spørsmål om sine erfaringer med ulike sider ved statens selskapsstyring. Ordlyden i spørsmålene fremgår av tabell 13, 16 og 19. En innledende analyse viste at svarene grupperer seg langs tre akser¹⁰⁴:

- Allmenne prinsipper for god selskapsstyring
- Økonomisk oppfølging og kontroll
- Uformell eierstyring

4.6.1 Allmenne prinsipper for god selskapsstyring

Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) er den mest brukte beskrivelsen av allmenne prinsipper for god selskapsstyring. NUES forutsettes benyttet av alle selskaper som børsnoteres i Norge.¹⁰⁵ Den tar utgangspunkt i selskapslovgivningen, og inneholder prinsipper for hvordan rollene som eier, styret og daglig leder bør håndteres. Staten har utformet egne prinsipper for selskapsstyring som i hovedsak følger NUES¹⁰⁶.

Denne rapporten kartlegger daglige lederes erfaringer med syv ulike prinsipper for god selskapsstyring. Prinsippene er ikke uttømmende for god selskapsstyring, men fanger allikevel opp sentrale sider ved temaet. De syv prinsippene er gjengitt nedenfor. Underpunktene viser hvordan hvert av prinsippene er kartlagt i spørreskjemaet.

- Tydelige mål
 - Har staten tydelige mål med sitt eierskap?
- Konsistente mål
 - Er målet om å vise samfunnsansvar forenlig med økonomiske mål?
- Forutsigbarhet
 - Endres eierskapsutøvelsen i forbindelse med regjeringsskifter?

¹⁰⁴ Dette kom frem gjennom en faktoranalyse av de ti spørsmålene. Analysen viste at syv av spørsmålene gjenspeiler prinsipper for god eierstyring (se tabell 13), to spørsmål gjenspeiler økonomisk oppfølging og kontroll (se tabell 16), mens ett spørsmål gjenspeiler uformell eierstyring (se tabell 19). Faktoranalysen er nærmere beskrevet i appendiks 2.

¹⁰⁵ NUES står for Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse. NUES er et samarbeid mellom Aksjonærforeningen i Norge, Den norske Revisorforening (DnR), Eierforum, Finansnæringsens Hovedorganisasjon (FNH), Norske Finansanalytikeres Forening (NFF), Norske Pensjonsskassers Forening, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Oslo Børs og Verdipapirfondenes Forening.

¹⁰⁶ Meld. St. 27 (2013 – 2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 66 – 73.

- Styrets selvstendige ansvar
 - Viser staten respekt for styrets ansvar for strategi og økonomiske resultater?
- Daglig leders selvstendige ansvar
 - Griper departements styringsmål direkte inn i den daglige driften?
- Formell eierstyring
 - Brukes generalforsamling/foretaksmøte til å griper direkte inn i daglig drift?
- Effektivitet
 - Forsinker departementets saksbehandlings-tider gjennomføringen av planlagte tiltak?

Tabell 13 viser daglige lederes erfaringer med statens praktisering av syv prinsipper for god selskapsstyring. En gjennomsnittsberegning basert på samtlige spørsmål i tabellen viser at et stort flertall av de spurte har positive erfaringer med statens styring. 75 prosent av de daglige lederne synes at staten følger prinsipper for god selskapsstyring¹⁰⁷.

For å få et oversiktsbilde av den enkelte leders totalvurdering av statens selskapsledelse er det konstruert en indeks som summerer hvor mange av svarene i tabell 13 som gjenspeiler at staten

Tabell 13 Prosentandelen daglige ledere som synes påstandene i tabellen stemmer godt eller svært godt for virksomheten som de leder

Allmenne prinsipper for god selskapsstyring	Selskapstype ¹⁰⁸			Total	N	p ¹⁰⁹
	MAR	SEK	HF			
Staten har tydelige mål med sitt eierskap	80	75	82	79	49	.88
Staten bruker generalforsamling/foretaksmøte til å fatte vedtak som griper direkte inn i selskapets daglige drift	20	13	69	35	46	.00
Statens forventninger om å vise samfunnsansvar er forenlig med virksomhetens økonomiske mål	93	87	47	75	48	.00
Regjeringsskifter medfører endringer i statens eierskapsutøvelse	40	25	65	44	48	.07
Staten viser respekt for styrets ansvar for virksomhetens strategi og økonomiske resultater	100	87	57	82	45	.01
En del av departementets styringsmål griper direkte inn i den daglige driften	00	31	82	40	47	.00
Departementets saksbehandlingstider forsin-ker gjennomføring av planlagte tiltak	13	13	20	15	46	.83

¹⁰⁷ Det 1., 3. og 5. utsagnet i tabellen er positivt vinklet. En høy prosentandel tilslutning til disse utsagnene betyr at mange mener selskapsstyringen er god. Det 2., 4., 6. og 7. spørsmålet er negativt vinklet, slik at lav prosentandel tilslutning indikere at selskapsstyringen er god. Andelen som gir uttrykk for positive erfaringer i måten de besvarer negativt vinklede spørsmål på er beregnet som (100 – andelen med negative erfaringer). For eksempel er prosenten som ikke erfarer at regjeringsskifter skaper endringer i eierskapsutøvelsen, og som dermed mener at selskapsstyringen er forutsigbar, beregnet som (100 – 44) = 56.

¹⁰⁸ MAR = markedsorienterte selskaper SEK = sektorselskaper HF = helseforetak

¹⁰⁹ Se fotnote 16

praktiserer god selskapsstyring.¹¹⁰ Jo høyere score på indeksen, desto flere positive erfaringer har lederen gjort seg. En leder som gir uttrykk for positive erfaringer på alle spørsmål vil score syv, mens de som ikke kjenner seg igjen i noen av dem, vil score null. Resultatet fremgår av tabell 14.

Tabell 14 Daglige lederes score på indeks for totalvurdering av statens praktisering av prinsipper for god eierstyring. (N=41)

Indeks for statens praktisering av god selskapsstyring	Prosent
0	2
1	2
2	0
3	10
4	12
5	20
6	25
7	29
Totalt	100
Gjennomsnitt	5.3

Nesten en av tre, 29 prosent, har gode erfaringer med statens praktisering av alle prinsippene for god selskapsstyring. 74 prosent mener at staten etterlever fem eller flere av prinsippene.

Det er imidlertid nyanser i bildet, og tre forhold peker seg ut.

- Tabell 13 viser at en betydelig andel av de daglige lederne mener at staten involverer seg mye i selskapenes daglige drift. 35% mener at generalforsamlingen fatter vedtak som griper

inn i driften, mens 40 prosent synes at statens styringsmål fungerer inngripende.

Det er i seg selv ikke et brudd på god selskapsledelse dersom eier bruker generalforsamlingen til å fatte vedtak i enkeltsaker. Generalforsamlingen er eiernes arena for å utøve øverste myndighet i virksomheten. Prinsippene for god eierstyring tilsier imidlertid at eier bør gripe minst mulig inn i den daglige virksomheten. Statens «eierskapsdepartement», Nærings- og fiskeridepartementet, understreker i sin eierskapsmelding til Stortinget at staten bør være varsom med å instruere selskapene i enkeltsaker. Detaljerte inngrep forstyrrer ansvarsdelingen mellom daglig leder, styret og departementet. Statsråden kan bli holdt ansvarlig for beslutninger som tilligger daglig leders eller styrets ansvarsområder.

Tabell 13 viser at det særlig er daglige ledere i helseforetakene som mener at staten griper inn i den daglige driften. Et slikt synspunkt er langt mindre vanlig blant toppledere i markedsorienterte selskap og sektorselskap.

- Nesten halvparten av de daglige lederne, 44 prosent, erfarer at regjeringsskifter skaper endringer i statens eierskapsutøvelse. Det til tross for at det er stor politisk enighet om hovedprinsippene for eierskapspolitikken¹¹¹. Slike endringer kan gjøre styringen av selskapene mindre forutsigbar enn ønskelig sett fra selskapsledelsens ståsted. Når nesten halvparten av de daglige lederne svarer at regjeringsskifter skaper endringer i eierskapsutøvelsen, kan det tyde på at politiske særinteresser og politiske stemningsskifter får uforholdsmessig stor innflytelse på selskapsstyringen i forbindelse med politiske maktskifter.

¹¹⁰ Se fotnote 107.

¹¹¹ Meld. St. 27 (2013 – 2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 60.

Det finnes imidlertid alternative tolkninger av svarene på dette spørsmålet. Det faktum at regjeringsskifter medfører endringer i statens eierskapsutøvelse kan bety at selskapenes toppsjefer registrerer at nye regjeringer ønsker å føre en annen politikk på en del områder, og at nye regimer vil bruke eierstyring til å gjennomføre dette. Regjeringen som tiltrådte i 2013 ønsker for eksempel å erstatte de regionale helseforetakene med et direktorat og en ny helseplan. Den ønsker også å omorganisere jernbanesektoren på en måte som har store konsekvenser for NSB. Slike endringer er ledd i ordinære politiske prosesser, og en legitim måte å bruke både regjeringsmakt og eiermakt på. Omstillinger påskyndet av ny eier hører således til dagens orden i både private og statlige selskaper, og innebærer ikke nødvendigvis et brudd på god eierstyring. At endringer initiert av nye eiere ikke alltid gjennomføres med respekt for allment aksepterte eierskapsprinsipper er en annen sak.

Mange daglige ledere som har svart at regjeringsskifter medfører endringer i statens eierskapsutøvelse kan med andre ord bare ha gitt uttrykk for at nye regjeringer vil noe nytt med selskapet de leder, og ikke at regjeringsskifter medfører endringer i praktiseringen av prinsippene for god selskapsledelse. Når jeg allikevel velger å tolke svarene som uttrykk for politisk styringsaktivisme, så er det fordi svarene på dette spørsmålet henger nært sammen med svarene på andre spørsmål som reflekterer brudd på prinsipper for god selskapsledelse.

- 15 prosent av toppsjefene mener at departementets saksbehandling forsinket gjennomføringen av planlagte tiltak. Tabell 5 i kapittel 3 viste at 13 prosent av de daglige lederne mente at Stortinget forsinket selskapets planer, mens 23 prosent mente at

kommunene gjorde det samme. Disse tallene, som tar for seg institusjonene enkeltvis, kan undervurdere hvor mange selskaper som påføres forsinkelser av offentlige organers saksbehandling. Dersom Stortinget, departementet og kommunene ses samlet, så er andelen som får sine planer forsinket i minst et av de tre offentlige organene 38 prosent¹¹².

Tabell 15 gir et samlet bilde av daglige lederes erfaringer med statens selskapsstyring i ulike selskapstyper. Tabellen viser et tydelig skille mellom helseforetakene på den ene siden, og de to andre selskapstypene på den andre siden¹¹³. Forskjellen er stor. Daglige ledere av de markedsorienterte selskapene har nesten 70 prosent flere positive erfaringer med statens selskapsstyring, sammenlignet med toppsjefer i helseforetakene. Forskjellen er statistisk signifikant med god margin. Langt flere av helseforetakenes daglige ledere erfarer at statens selskapsstyring griper detaljert inn i den daglige driften, og dermed også i de daglige ledernes ansvarsområder. Toppsjefene i markedsorienterte selskap og sektor-selskap skiller seg lite fra hverandre.

Tabell 15 Topplederes erfaringer med statens selskapsstyring i ulike selskapstyper. (N = 41)

Selskapstype ¹¹⁴	Score på indeks for statens praktisering av god selskapsstyring
MAR	6.1
SEK	5.9
HF	3.6
Gjennomsnitt	5.3
	p = .00 ¹¹⁵

¹¹² Tallet stammer fra en nærmere analyse av dataene som ikke rapporteres i detalj.

¹¹³ I denne forbindelse er det spesiell grunn til å minne om at toppsjefer i lokale helseforetak ikke rapporterer direkte til helse- og omsorgsdepartementet, men til de regionale helseforetakene, som i sin tur rapporterer til departementet (se kapittel 1.5). Blant annet er det ikke departementet, men de regionale helseforetakene, som er foretaksmøte (generalforsamling) for de lokale sykehusene. De regionale helseforetakene er departementets eierrepresentanter, og departementets styringsmål og rapporteringspunkter er de samme for de regionale og lokale foretakene.

¹¹⁴ MAR = markedsorienterte selskaper, SEK = sektorselskaper, HF = helseforetak

¹¹⁵ Se fotnote 16

Tabell 16 Prosentandelen daglige ledere som synes påstandene i tabellen stemmer godt eller svært godt for virksomheten som de leder

Økonomisk oppfølging og kontroll	Selskapstype ¹¹⁷			Total	N	p ¹¹⁸
	MAR	SEK	HF			
Departementet følger virksomheten tett opp på økonomiske resultater	73	75	75	74	47	.99
Staten legger stor vekt på å følge opp at selskapet har tilstrekkelig internkontroll	80	75	67	74	46	.72

Tabell 13 viste at det er mer vanlig for daglige ledere i helseforetakene å oppleve målkonflikter mellom økonomiske mål og virksomhetens samfunnsansvar, enn det er for toppsjefer i andre selskaper. Forskjellen er statistisk signifikant, og kan tyde på at helseforetakenes toppsjefer står overfor særlig vanskelige avveininger mellom økonomiske og samfunnsmessige mål.

Grunnen til at målkonfliktene blir særlig merkbare i helseforetakene kan være at tiltak for å bedre de økonomiske resultatene har mer spektakulære konsekvenser i helseforetakene enn i de fleste andre selskaper. God økonomi og effektiv ressursutnyttelse er riktignok en forutsetning for at helseforetakene kan investere i bedre utstyr og øke produksjonen, og dermed gi befolkningen et bedre tilbud, og de ansatte bedre arbeidsredskaper. Samtidig krever effektiv drift at sykehusene må prioritere. Noen kan da oppleve at de ikke får den behandlingen de mener de trenger, eller at akuttberedskap og fødeavdelinger legges ned lokalt. Ledelsens prioriteringer har stor offentlig interesse, og fanger gjerne mediernes oppmerksomhet, også fordi helseforetakene er bemannet av sterke helseprofesjoner med egne agendaer i slike saker. Tidvis gjennomfører medisinskfaglige ansatte aksjoner for å «ta faget tilbake» fra administratorer

og økonomer. Effektiviseringstiltak kan utløse målkonflikter i alle virksomheter, men de blir gjerne både mer synlige og intense i helseforetakene, siden beslutninger og prioriteringer har konsekvenser for folks liv og helse.

4.6.2 Økonomisk oppfølging og kontroll

Økonomisk oppfølging og kontroll er den andreaksen for statlig selskapsstyring som behandles i denne rapporten. To spørsmål belyser dette temaet¹¹⁶. Svarene vises i tabell 16.

74 prosent av virksomhetene følges tett opp på både økonomiske resultater og på at virksomheten har tilstrekkelig internkontroll. Det er ingen statistisk signifikante forskjeller mellom selskapstyper. Tabell 17 viser fordelingen på en indeks som summerer hvor mange av de to kontrollformene hver enkelt virksomhet eksponeres for. De fleste, 62 prosent, følges opp på både økonomiske resultater og internkontroll.

Tallene viser bare at departementene går gjennom selskapenes økonomiske resultater. Det betyr ikke nødvendigvis at de daglige lederene er tilfredse med departementenes måte å kommentere og følge opp resultatene på.

¹¹⁶ Se faktoranalysen i appendiks 2.

¹¹⁷ MAR = markedsorienterte selskaper, SEK = sektorselskaper, HF = helseforetak.

¹¹⁸ Se fotnote 16

16 prosent av selskapene følges verken opp på økonomiske resultater eller internkontroll. Dette dreier seg om syv selskaper, og er en blanding av sektorselskaper og helseforetak.

Tabell 17 Daglige lederes score på indeks for totalvurdering av økonomisk oppfølging og kontroll (N=45)

Indeks for økonomisk oppfølging og kontroll	Prosent
0	16
1	22
2	62
Totalt	100
Gjennomsnitt	1.5

Tabell 18 viser at det er små forskjeller i oppfølgingen av ulike selskapstyper, også når økonomiske resultater og internkontroll ses under ett. Det er en svak tendens til at helseforetakene følges minst opp, men forskjellen er ikke statistisk signifikant.

Tabell 18 Topplederes erfaringer med økonomisk oppfølging og kontroll i ulike selskapstyper (N = 45)

Selskapstype ¹¹⁹	Score på indeks for økonomisk oppfølging og kontroll
Markedsorienterte selskaper	1.5
Sektorselskaper	1.5
Helseforetak	1.3
Gjennomsnitt	1.47
	p = .81¹²⁰

Staten følger sektorselskapene minst like tett opp på økonomiske resultater som de andre selskapene. Dette funnet kan synes å motsi et funn som ble referert tidligere i kapitlet, og som viste at halvparten av sektorselskapene følges tettere opp på hvordan de gjennomfører sine samfunnsoppdrag, enn på sine økonomiske resultater. Ved nærmere ettertanke er det imidlertid ingen motsetning mellom disse funnene. Det at mange sektorselskaper følges *tettere* opp på samfunnsoppdraget enn på økonomi, behøver ikke utelukke at de også følges tett opp på økonomi.

Tabell 16 viser at totalt 74 prosent av de daglige lederne mener at staten legger vekt på å følge opp at selskapene har tilstrekkelig internkontroll. Prosentandelen varierer fra 67 prosent i helseforetakene, til 80 prosent i de markedsorienterte selskapene. Forskjellene mellom selskapstyper er ikke stor, og heller ikke statistisk signifikant. Allikevel kan det være fristende å spekulere i om internkontrollen kan ha ulike roller i forskjellige selskapstyper.

Internkontroll spiller en stadig viktigere rolle i virksomhetene. Antallet regler og normer som selskapene må forholde seg til øker. Kravene til etterlevelse («compliance») blir større, og behovet for kontroll og oppfølging av avvik øker tilsvarende. Daglig leder har overordnet ansvar for å få på plass et internkontrollsystem, mens eierne og styret skal kontrollere og følge opp at internkontrollen fungerer. Staten overlater mye av sin del av oppfølgingen til statlige tilsyn og Riksrevisjon.

Helseforetakene er underlagt et strengt statlig kontrollregime som ivaretar pasientsikkerhet, faglige kvalifikasjonskrav, hms, osv. Helsetilsynet, Riksrevisjonen, Pasientombudet, Fylkeslegen og

¹¹⁹ MAR = markedsorienterte selskaper, SEK = sektorselskaper, HF = helseforetak

¹²⁰ Se fotnote 16

helseprofesjonene er bare noen eksempler på instanser som er med og påser at sykehusenes mangfold av regler, rutiner, journalsystemer og kontrollordninger etterleves.

Allikevel mener en tredjedel av de daglige lederne i helseforetakene at staten ikke legger nok vekt på å følge opp internkontrollen. Det er vanskelig å tro at dette skyldes mangel på statlige kontrollordninger per se. Det er mer sannsynlig at en del sykehusledere savner at staten legger større vekt på å samordne alle sine kontroll- og tilsynsordninger. Et godt internkontrollsystem skal ikke bare ha tilsyn med enkeltfunksjoner, men også koordinere de ulike systemene slik at man unngår gråsoner av overlappende ansvar.

Mange av de markedsorienterte og forretningsorienterte selskapene opererer i krevende markeder med internasjonal konkurranse, og med høy politisk, etisk og juridisk risiko. Sjansene for å trå feil i mangfoldet av lover, regler og kulturer er mange, og behovet for systemer som kan oppdage og korrigere avvik er tilsvarende stort. Samtidig er kravene til «compliance» særlig høye for statlige selskaper, fordi staten forventes å gå foran med å vise god forretningsskikk. Regelbrudd kan gjøre særlig stor skade på statlige selskapers renommé, og få konsekvenser ikke bare for selskapenes ledelse, men

også for ansvarlig statsråd. Dette gjør internkontrollen særlig viktig i slike selskaper.

4.6.3 Uformell eierstyring

Den tredje aksen i statens selskapsstyring som undersøkes i denne rapporten er uformell eierstyring. Denne er kun representert med ett spørsmål¹²¹. Spørsmålsstillingen og resultatet fremkommer i tabell 19.

44% av de daglige lederne svarer at departementet bruker kontaktmøter til å gi virksomheten signaler i enkeltsaker. Tallet er lavere enn ventet. I følge regjeringens eierskapsmelding avholder de fleste eierdepartementene regelmessige kontaktmøter med selskapenes ledelse som en sentral del av oppfølgingen¹²⁴. Blant annet holder Nærings- og fiskeridepartementet, med enkelte unntak, kvartalsvis møter. Samferdselsdepartementet gjør det samme med mange av «sine» selskaper, blant annet Posten Norge. Det virker derfor sannsynlig at tallet 44 prosent ikke er et uttrykk for hvor mange selskaper som faktisk avholder regelmessige kontaktmøter med sine respektive departementer, men mer er en indikasjon på hvor mange virksomheter som eksponeres for signaler i enkeltsaker når de deltar på slike møter, og i hvilket omfang det faktisk forekommer uformell eierstyring.

Tabell 19 Prosentandelen daglige ledere som synes påstandene i tabellen stemmer godt eller svært godt for virksomheten som de leder

Uformell styring	Selskapstype ¹²²			Total	N	p ¹²³
	MAR	SEK	HF			
Departementet bruker regelmessige kontaktmøter til å gi virksomheten signaler i enkeltsaker	47	53	31	44	43	.49

¹²¹ Se faktoranalysen i appendiks 2.

¹²² MAR = markedsorienterte selskaper, SEK = sektorselskaper, HF = helseforetak

¹²³ Se fotnote 16

¹²⁴ Meld.St. 27 (2013-2014), s. 85.

Tabell 20 Sammenhenger mellom styringsform og daglige lederes handlingsrom.^{125 126}

Styringsform	Daglige leders handlingsrom		
	Forutsigbarhet	Konsensuspress	Endringsmotstand
God selskapsstyring	.18 (p=.27 R2=.03)	-.25 (p=.12 R2=.06)	-.05 (p=.74 R2=.003)
Økonomisk oppfølging og kontroll	.03 (p=.87 R2=.001)	-.01 (p=.97 R2=.000)	-.16 (p=.30 R2=.03)
Uformell styring	-.17 (p=.29 R2=.03)	.01 (p=.96 R2=.000)	-.06 (p=.70 R2=.004)

Helse- og omsorgsdepartementet avholder ikke kontaktmøter med de lokale helseforetakene, kun med de regionale. Toppsjefene i lokale helseforetak deltar dermed ikke i regelmessige kontaktmøter med departementet, og kan derfor heller ikke motta signaler i enkeltsaker på slike møter. Når hele 31 prosent allikevel sier at de gjør det, kan de ha svart ut fra sin kjennskap til hvilke signaler departementet har gitt til det regionale helseforetaket, og i hvilken grad slike signaler i neste omgang har blitt brakt videre til lokale helseforetak

4.7 Selskapsstyringens konsekvenser for daglige lederes handlingsrom

Tabell 20 viser effektene av statlig selskapsstyring på daglige lederes handlingsrom. Alle effektene er små, og ingen av dem er statistisk signifikant forskjellige fra null.

Mangelen på signifikante sammenhenger er overraskende. Det ble blant annet forventet at god selskapsledelse kunne gjøre virksomhetenes inntekter mer forutsigbare, og dermed utvide daglige lederes handlingsrom. Tabell 20 viser riktignok at en slik sammenheng finnes, men den er svak, og for liten til å være statistisk signifikant.

En årsak til at den forventede effekten uteblir kan være at inntektenes forutsigbarhet er en lite valid indikator på handlingsrommets forutsigbarhet, og at den derfor ikke lykkes med å fange opp den fulle effekten av god selskapsledelse. For å undersøke dette ble variabelen som måler om selskapets *inntekter* gjør det mulig å planlegge på 3 – 5 års sikt, erstattet med en variabel som måler om selskapets *situasjon* gjør det mulig å planlegge på 3 – 5 års sikt. Denne endringen førte imidlertid bare til at sammenhengen mellom selskapsstyring og forutsigbarhet ble ytterligere redusert.

Tabell 20 tyder på at statens praktisering av sin selskapsstyring betyr lite eller ingenting for daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper. Med andre ord: Statens selskapsstyring kan være viktig av mange grunner, men ikke for toppsjefers handlingsrom. En slik konklusjon er imidlertid faglig kontraintuitiv, og lite i tråd med mye anekdotisk erfaring. Sammenhengene i tabellen bør undersøkes nærmere, og med andre typer data og forskningsdesign. Blant annet bør det utvikles alternative indikatorer på daglige lederes handlingsrom.

¹²⁵ Tabellen viser standardiserte regresjonskoeffisienter (se fotnote 34). De tre formene for selskapsstyring er analysert enkeltvis, og ikke samlet. «God selskapsstyring» og «økonomisk oppfølging og kontroll» er representert med indekser som er konstruert tidligere i kapitlet – se tabellene 14 og 17. Uformell styring er representert med variabelen i tabell 19.

¹²⁶ Antall observasjoner (N) er 40, 44 og 42 for henholdsvis «prinsipper for god selskapsstyring», «økonomisk oppfølging og kontroll», og «uformell eierstyring».

Det som står igjen etter analysene så langt i dette kapitlet er en dokumentasjon av hvordan statens selskapsstyring erfares av daglige ledere i stats-selskaper og helseforetak, og hvilke konsekvenser selskapsstyringen har for daglige lederes arbeids-situasjon.

4.8 Selskapenes innflytelse «bottom up»

En del selskaper, ikke minst helseforetakene, opp-lever ofte å bli forelagt mange styringsparametere og rapporteringspunkter. Noen mål kan også være i konflikt med hverandre, mens andre kan kreve at selskapene går ut over ressursrammen.

I slike tilfeller kan selskapene ta initiativ til dialog med sitt eierdepartement om hvilke mål som er ufravikelige i oppdragsperioden, og hvilke som kan håndteres med langsiktige handlingsplaner. Dialogen kan også resultere i en mer eller mindre under-forstått og felles forståelse om at enkelte mål er av mer symbolsk karakter, og ikke vil bli fulgt spe-sielt tett opp. En slik dialog er av administrativ karakter, og foregår vanligvis mellom selskapets administrasjon og embetsverket.

Mange selskaper tar også initiativ til å påvirke sine rammebetingelser. Tabell 21 viser hvor vanlig det er at daglige ledere tar slike initiativ, og hvordan lederne erfarer at departementene forholder seg til dem.

66 prosent av topplederne i undersøkelsen forsøker ofte å ta egne initiativ til å endre virksomhetens rammebetingelser. Sektorselskapenes daglige ledere ser ut til å være mest aktive, men forskjellen er ikke statistisk signifikant.

Det er ofte daglig leder som fronter selskapenes syn i dialoger med departementet om å endre ram-me-betingelsene. For eksempel står NSBs konsern-sjef som avsender av mange av selskapets innspill om den fremtidige organiseringen av jernbanetil-budet. Synspunkter som daglig leder fremmer på vegne av selskapet må være forankret i styret, som har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapene. Nesten samtlige toppsjefer svarer at styret slutter opp om deres initiativ til å endre ram-me-betingelsene.

Tabell 21 Prosentandelen daglige ledere som synes påstandene i tabellen passer godt eller svært godt for deres egen situasjon som daglig leder

Daglige lederes initiativ for å endre rammebetingelser	Selskapstype ¹²⁷			Total	N	p ¹²⁸
	MAR	SEK	HF			
Jeg forsøker ofte å ta egne initiativ til å endre virk-somhetens rammebetingelser	57	87	53	66	47	.08
Styret slutter stort sett opp om mine initiativ til endringer	100	100	94	98	48	.41
Departementet er positive til at selskapet tar initiativ til å endre sine politisk bestemte ramme-betingelser	43	38	00	31	35	.09

¹²⁷ MAR = markedsorienterte selskaper, SEK = sektorselskaper, HF = helseforetak.

¹²⁸ Se fotnote 16

I følge regjeringens eierskapsmelding er selskapene velkomne til å ta strategiske initiativ som kan bidra til positiv verdiutvikling i selskapene¹²⁹. Allikevel er det kun 31 prosent av toppsjefene som erfarer at departementet er positive til at selskapet som de leder tar initiativ til å endre politisk bestemte rammebetingelser¹³⁰. Dette kan kanskje tyde på at noen departementer egentlig ikke ønsker at selskapene tar egne initiativ når det kommer til stykket. Det finnes imidlertid en alternativ tolkning. Departementene er mer reserverte overfor initiativ fra selskapene som kan ha politiske konsekvenser, enn de er overfor initiativ som kun angår selskapenes egne strategier. Eierskapsmeldingen inviterer selskapene til å komme med *strategiske* initiativ til å øke selskapenes verdiutvikling, mens spørsmålet i tabell 21 gjelder hvordan departementet stiller seg til å endre *politisk bestemte* rammebetingelser.

Departementene ønsker å unngå initiativ som skaper vanskeligheter for statsråden. Det henger blant annet sammen med at departementene mer og mer rendyrker rollen som sekretariater for politisk ledelse. Vinmonopolet ønsket for eksempel i mange år å vise produktbilder i sin nettkatalog. Initiativet ble imidlertid kapslet inn av embetsverket, som fryktet at et slikt forslag kunne skape politiske vansker for statsråden. Regjeringen endte til slutt selv opp med å ta initiativ til å myke opp regelverket på dette punktet.

Dialogen mellom selskap og eierdepartement kan noen ganger utvikle seg til en treghetssone som konserverer gjeldende rammebetingelser. Det skjer ved at selskapene etter hvert finner ut hva slags forslag som skaper uro for statsråden, og innretter seg deretter ved kun å ta initiativ som er politisk akseptable. Til gjengjeld gir departementet selskapet frihet til å bestemme saker som strengt

tatt burde vært behandlet av departementet, men som er lite politisk kontroversielle. Det oppstår en likevekt der departementet lar selskapets ledelse operere «under radaren», så lenge selskapet lar være å komme med utspill som er politisk konfliktskapende. Selskapet får økt handlingsrom innenfor gjeldende rammebetingelser, men må «betale» for det med å holde tilbake politisk sensitive forslag om å endre rammebetingelsene, selv når disse er viktige for selskapene.

4.9 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har stor autoritet i kraft av å være Stortingets kontrollorgan. Riksrevisjonens rapporter kan legge viktige premisser for den oppmerksomheten og det presset som selskapene eksponeres for i det offentlige rom. Rapportene kan også avstedkomme initiativ fra politikere og andre om å regulere eller gripe inn i selskapenes beslutninger, og føre til at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite oppretter «sak» mot selskapet.

Selskapskontroll stiller store krav til Riksrevisjonens kompetanse. Selskapene er komplekse organisasjoner, og flere av dem opererer internasjonalt. Riksrevisjonens kriterier og metoder er ikke alltid direkte anvendbare på det enkelte selskap. Metodene viste seg for eksempel uegnete til å etablere effektivitetsindikatorer og etiske standarder for NRKs programvirksomhet.

Nesten halvparten av topplederne i undersøkelsen uttrykker skepsis til Riksrevisjonens kompetanse til å drive selskapskontroll¹³¹. 49 prosent av topplederne i undersøkelsen svarer at det stemmer godt eller svært godt at Riksrevisjonen har utilstrekkelig kunnskap om selskapene når de går i gang med forvaltningsrevisjon¹³². Inkluderes de topplederne

¹²⁹ Meld. St. 27 (2013 – 2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 58.

¹³⁰ Helseforetakenes daglige ledere har enten svart at spørsmålet om departementets holdning til innspill om endrete rammebetingelser ikke er aktuelt, eller de har svart at departementet stiller seg lite positive til slike initiativ. Grunnen er sannsynligvis at de lokale helseforetakene ikke rapporterer til et departement, men til et regional helseforetak, og derfor ikke skal ta egne initiativ overfor departementet. Alle initiativ overfor departementet skal komme fra de regionale helseforetakene. Spørsmålet er derfor ikke relevant for daglige ledere av lokale helseforetak.

¹³¹ Færre respondenter har besvart spørsmålet om Riksrevisjonen, sammenlignet med de øvrige spørsmålene i undersøkelsen (N=37). Frafallet er særlig stort blant de mest ensidig forretningsorienterte selskapene (kategori I- og kategori II-selskapene). Kun to av de seks selskapene i utvalget som tilhører disse kategoriene har svart på dette spørsmålet. Årsaken er at lederne for disse selskapene oftere vurderer selskapskontroll/forvaltningsrevisjon som «ikke aktuelt».

som sier at en slik påstand stemmer litt, øker tallet til 84 prosent. Det er bare små forskjeller i synet på Riksrevisjonens kompetanse mellom toppledere i ulike selskapstyper¹³³.

Dersom Riksrevisjonens kritikk av selskapene bygger på et sviktende faglig grunnlag risikerer selskapene å få ufortjent negativ oppmerksomhet i det offentlige rom. Hvis revisorene må læres opp av selskapene før de går i gang med å kontrollere, kan selskapene få større innflytelse på revisorenes arbeid enn det som er ideelt fra kontrollsynspunkt

Riksrevisjonens rapporter kan også ha verdi for selskapene, og påpeke relevante utfordringer og forbedringspunkter. Det kan imidlertid være vanskelig for daglig leder å se hvilke konkrete tiltak Riksrevisjonens merknader skal føre til. Resultatet kan bli at selskapene foretar ritualistiske gjennomganger av sine systemer og rutiner for å vise imøtekommenhet, og for å beskytte seg mot kritikk i det offentlige rom. I den grad slike gjennomganger fører til mer rigide rutiner og strengere regler kan resultatet bli unødig byråkrati.

4.10 Oppsummering og konklusjon

Dette kapitlet har analysert hvordan staten styrer sine selskaper og helseforetak gjennom eierstyring og sektorstyring. Etter en prinsipiell gjennomgang av de to styringsformene ble det presentert empiriske analyser av daglige lederes erfaringer med statlig selskapsstyring i ulike selskapstyper, og gjort et forsøk på å estimere selskapsstyringens effekter på daglige lederes handlingsrom.

Eierstyringen er forankret i selskapslovgivningen, og retter seg inn mot selskapenes økonomiske resultater, investeringer, finansielle situasjon, og

organisatoriske krav og rammer. Styringen foregår både formelt gjennom vedtekter, styreoppnevning og andre vedtak på generalforsamlinger, og uformelt gjennom sonderinger og avklaringer mellom departementene og selskapene. Selskapene er bare forpliktet til å innrette seg etter styring som forankres i generalforsamlingsvedtak, og selskapenes styrer har plikt til å ta selvstendig stilling til uformelle styringssignaler fra politikere og departementer.

Sektorstyringen skal ivareta selskapenes sektorpolitiske og samfunnsmessige mål, og iverksette Stortingets «bestillinger» til selskapene. Sektorstyringen skjer ved hjelp av statlige tilskudd, markedsregulering, sektororganisering, sektorpolitiske mål, statlige tilsynsordninger, og målstyring.

Analysene av daglige lederes erfaringer viste at statlig selskapsstyring skjer langs tre akser. Den første akse gjelder statens praktisering av prinsipper for god selskapsstyring («corporate governance»), blant annet gjennom å ha klare mål med eierskapet, utforme konsistente mål, respektere styrets ansvar, unngå at generalforsamlingsvedtak og styringsmål griper direkte inn i selskapenes drift, og sørge for at selskapsstyringen er effektiv. Vurdert ut fra disse kriteriene mener nesten 75 prosent av de daglige lederne at staten praktiserer god eierstyring.

Mange av helseforetakenes daglige ledere har imidlertid negative erfaringer med statens styring. Erfaringene bunner som oftest i at styringsmål og foretaksmøter griper direkte inn i daglig drift, og er for lite skjermet mot politiske stemningsbølger, for eksempel i forbindelse med regjeringsskifter. Helseforetakene er tettere koplet til politiske

¹³² Spørreskjemaet bruker betegnelsen forvaltningsrevisjon og ikke selskapskontroll. Formelt sett ville selskapskontroll vært den korrekte betegnelsen. Forvaltningsrevisjon ble brukt fordi selskapskontroll innebærer de samme oppgavene som forvaltningsrevisjon i heleide statlige selskaper, og fordi mange statlige ledere selv bruker begrepet forvaltningsrevisjon om det som formelt sett er en selskapskontroll.

¹³³ Unntaket er toppledere i de mest forretningsorienterte selskapene. Disse uttrykker større skepsis til Riksrevisjonens kompetanse enn de andre respondentene. Imidlertid har kun to toppledere i disse selskapene besvart dette spørsmålet.

prosesser enn de andre selskapene. Dette henger sammen med at helse er et spesielt ømfintlig politisk tema som gjør det viktig for statsråd og departement å være tett på virksomheten.

Den andre statlige styringsaksen handler om økonomisk oppfølging og kontroll av selskapene. 74 prosent av de daglige lederne opplever å bli fulgt tett opp på økonomiske resultater og/eller om de har tilstrekkelig internkontroll. Det er ingen nevneverdige forskjeller mellom ulike selskapstyper. Helseforetakene følges like tett opp på økonomiske resultater som de mest markedsorienterte selskapene, og dette kan stille sykehussjefene overfor vanskelige avveininger. Utvikling av en bærekraftig økonomi er nødvendig for å kunne gi pasientene adekvat behandling, og de ansatte tilgang til moderne medisinsk utstyr. Samtidig krever gode økonomiske resultater at det gjennomføres krevende effektiviseringstiltak og prioriteringer.

Den tredje og siste selskapsstyringsaksen gjelder daglige lederes eksponering for uformell eierstyring. 44 prosent av de statlige toppsjefene opplever at departementet bruker regelmessige kontaktmøter til å gi signaler i enkeltsaker.

Forsøkene på å beregne effekten av statlig selskapsledelse på daglige lederes handlingsrom ga ingen statistisk signifikante resultater. Det er allikevel prematurt å konkludere med at slike sammenhenger ikke finnes, før det er gjennomført analyser basert på andre typer data og forskningsdesign. Blant annet bør det utvikles alternative indikatorer på daglige lederes handlingsrom.

66 prosent av de daglige lederne sier at de tar initiativ til å endre selskapets rammebetingelser, og nesten alle opplever å ha selskapets styre i ryggen når de tar slike initiativ. Regjeringen inviterer i sin eierskapsmelding selskapene til å komme med strategiske innspill som kan bidra til verdiutviklingen

i selskapene, men er mer skeptisk til initiativ som kan få politiske konsekvenser. Bare 31 prosent svarer at deres eierdepartement er positivt til initiativ som har til formål å endre politisk bestemte rammebetingelser. Departementene er skeptiske til innspill som kan skape politiske vanskeligheter for statsråden.

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan, og skal blant annet foreta selskapskontroll av statlige selskaper. Riksrevisjonens rapporter påpeker som regel feil og mangler, og får stor oppmerksomhet i det offentlige rom. Om lag halvparten av topp lederne mener imidlertid at Riksrevisjonen har utilstrekkelig kompetanse om selskapene til å foreta en grundig selskapsrevisjon. Selskapene må ofte bruke tid på å lære opp revisorene før de kan starte på sitt arbeid. Dette kan være uheldig fra et kontrollsynspunkt, samtidig som rapportene risikerer å spre misforståelser om selskapenes virksomhet, og gi selskapene ufortjente omdømmeutfordringer i det offentlige rom.

KAPITTEL 5

STYRET

Styret og daglig leder har ulike roller. Styret kan instruere daglig leder i enkeltsaker og detaljer, men skal som hovedregel overlate slike saker til daglig leder, og konsentrere seg om helhetlige forhold. Styret bør også unngå å treffe ad hoc - vedtak som underminerer daglig leders autoritet. Daglig leder må på sin side respektere styrets overordnede rolle.

I dette kapitlet gis det et innblikk i hvordan samarbeidsklimaet mellom styrene og daglige ledere arter seg i statlig eide selskaper og helseforetak.

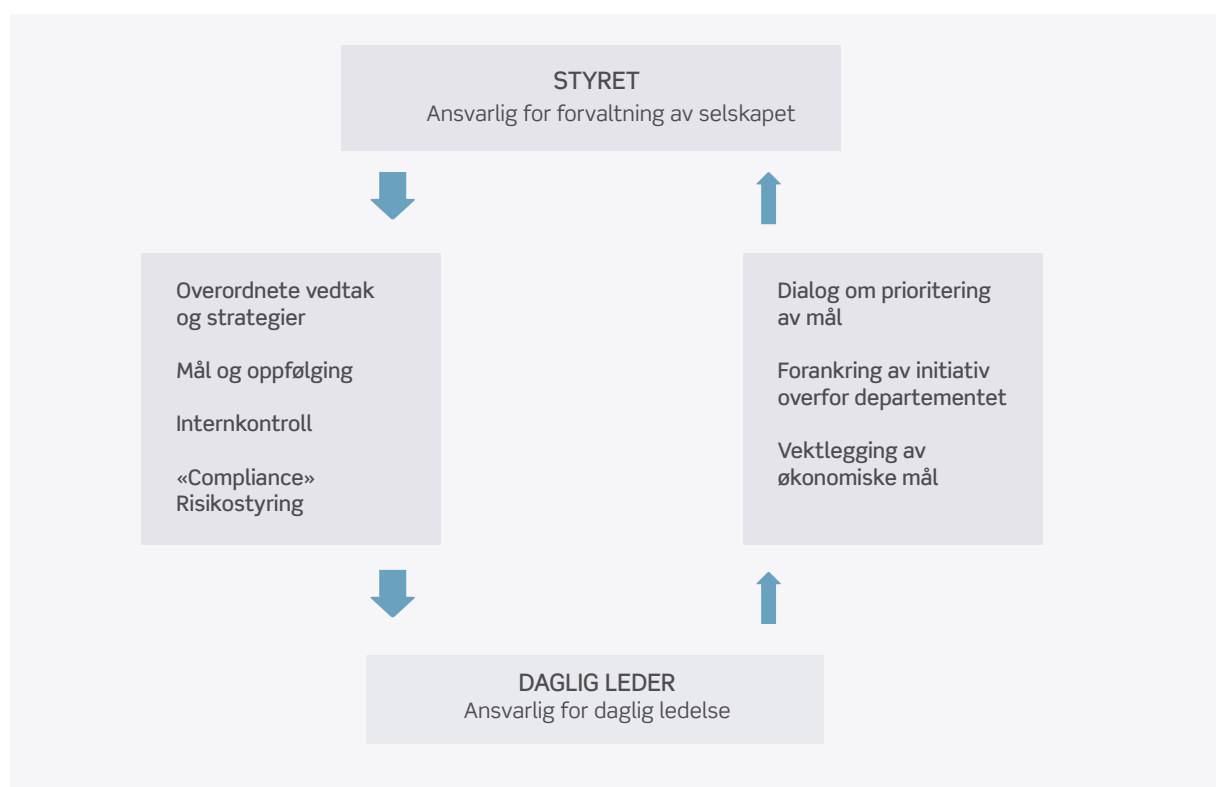
5.1 Oversikt

Selskapslovgivningen gir styret det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet. Styret skal

blant annet ansette og føre tilsyn med daglig leder på vegne av eier.

Daglig leder er i følge selskapslovgivningen ansvarlig for daglig ledelse av selskapet (sic), rapporterer til styret, og skal følge de pålegg og retningslinjer som styret gir. Saker som er av uvanlig art eller av stor betydning skal forelegges styret.

Figur 5 Rolledeling og samhandling mellom styret og daglig leder



Rolledelingen og samhandlingen mellom styret og daglig leder er illustrert i figur 5. Tykkelsen på pilene illustrerer at det meste av samhandlingen foregår «top down».

5.2 Overordnede styrevedtak versus daglig drift

To eksempler kan illustrere hvordan ansvarsdelingen mellom styret og toppleder foregår i praksis.

Vinmonopolet hadde behov for å investere i et nytt ERP-system. Gitt investeringens størrelse var det naturlig for administrerende direktør å legge saken frem for styret. Styret fulgte hans anbefaling, vedtok investeringen, og fastla økonomiske rammer og fremdriftsplan for prosjektet. Deretter overtok administrerende direktør gjennomføringen, rapporterte fremdrift fortløpende til styret, og hadde handlefrihet til å ta de beslutninger som måtte tas for å realisere styrets vedtak.

NRKs styre forventer at kringkastingssjefen sørger for at virksomheten går i økonomisk balanse. Så lenge kringkastingssjefen oppfyller dette kravet gir styret ledelsen stor frihet til å disponere selskapets økonomiske ressurser.

Dersom styret selv går dypt inn i beslutninger om drift og detaljer kan ansvarsdelingen mellom styret og daglig leder forvitte. Toppleder kan bli holdt ansvarlig for styrets beslutninger. Styret og daglig leder kan forsøke å skyve ansvaret over på hverandre når noe går galt. Usikkerhet om hvem som bestemmer kan svekke selskapets handlekraft.

Styret står fritt til å utfordre daglig leder i driftsrelaterte spørsmål, uten å ville rokke ved ansvarsdelingen dem imellom. NSBs styremedlemmer har neppe kompetanse til å til å overprøve NSB-sjefens beslutninger om rutenett og togdrift. Det forhindrer ikke at styrets medlemmer, ut fra egne erfaringer, kan utfordre konsernsjefen med relevante spørsmål og innspill. NRKs styre har ikke anledning til å gripe

inn i kringkastingssjefens redaksjonelle frihet. Allikevel kan styremedlemmene utfordre kringkastingssjefen med spørsmål om programmenes etiske standard, og NRKs måte å praktisere kritisk journalistikk på. Noen daglige ledere i statlige selskaper ønsker at styret utfordrer dem mer enn styret har for vane å gjøre¹³⁴.

På samme måte som styret skal overlate drift og detaljer til daglig leder, skal daglig leder respektere styrets overordnede rolle. Uvanlige eller store saker skal styrebehandles. Noen selskaper har innført en beløpsgrense for hvor vidtrekkende beslutninger daglig leder kan treffe på egenhånd. Andre avklarer daglig leders fullmakter gjennom den fortløpende dialogen mellom toppleder og styreleder.

Dersom daglig leder skal kunne utvikle selskapet planmessig over tid, må styret gi vedkommende forutsigbarhet gjennom å holde fast ved sine vedtak, selv om det blir satt under press. Mange særinteresser påvirkes av daglig leders beslutninger, og driver aktiv lobbyvirksomhet. Når for eksempel Vinmonopolet skal etablere nye butikker hender det at lokale politikere forsøker å presse selskapet til å ta større hensyn til byutvikling, enn til selskapets interesser. Dersom styret, rent hypotetisk, skulle legge avgjørende vekt på slike ad hoc-innspill, ville styret gjøre det vanskelig for administrerende direktør å iverksette styrets strategi.

Et styre må tidvis treffe beslutninger om å avvikle tapsbringende tjenester, legge ned avdelinger, eller iverksette effektiviseringstiltak. Daglig leder blir i slike situasjoner ofte brukt som skyteskive av protestaksjoner og motkrefter, og er avhengig av styrets, og spesielt styreleders støtte, for å kunne gjennomføre styrets vedtak. Det finnes eksempler på at motkrefter har satt styret under press, og at styret har latt daglig leder stå alene om iverksettingen. Noen ganger har resultatet av dette blitt at daglig leder, mer eller mindre frivillig, har blitt presset ut av stillingen.

¹³⁴ Colbjørnsen (2014)

5.3 Mål og oppfølging

Mange statlige selskaper og helseforetak produserer tjenester som gjør at de møter høye forventninger hos publikum. Sterke interessegrupper presser på for å få sine behov ivaretatt. For å imøtekomme flest mulige behov kan styrene fristes til å pålegge ledelsen mange mål. Uten en stram prioritering kan det oppstå målforskyvninger. Knapphet på tid og oppmerksomhet gjør det vanskelig å gi alle mål like stor oppmerksomhet. De resultatområdene som er mest målbare, eller som ligger nær toppsjefenes egen kompetanse, har lett for å bli tillagt størst vekt. Det kan være fristende å konsentrere seg mest om de målene som selskapet har størst sannsynlighet for å nå.

Det er mange eksempler på at målstyring utvikler seg til overdrevet byråkrati. Det starter gjerne med at det oppstår avvik i et system som i utgangspunktet var både funksjonelt og enkelt. Slike avvik tettes ofte ved at det etableres nye mål og strengere rapporteringsrutiner. Dermed oppstår det gjerne nye avvik, som må korrigeres med enda mer detaljerte mål og kontrollrutiner. Etter hvert har det oppstått en selvforsterkende prosess som ender i et langt mer komplisert og ugjennomtrengelig system enn noen i utgangspunktet hadde ønsket seg.

En slik utvikling er imidlertid ikke uavvendelig. Styret og daglig leder kan være tydelige på hvilke mål som er aller viktigst å nå for at selskapet skal lykkes. Dessuten utvikler medarbeiderne ofte forenklede hverdagsrutiner etter hvert som de lærer hvordan de kan få komplisert målstyring til å passe inn i travle arbeidshverdager. Dette fenomenet er kjent fra teorien om «bakkebyråkratene». Teorien kaster lys over hvordan ansatte i førstelinjen ofte utvikler «snarveier» for å forenkle byråkratiserte styringssystemer¹³⁵. Saksbehandlerne utvikler sine egne rutiner og prosedyrer for å håndtere spenningen mellom systemenes rigiditet og oppgavenes variasjon. Målstyringens kompleksitet mykner opp

i konfrontasjon med hverdagens realiteter. Dette forutsetter imidlertid at «bakkebyråkratene» har tilstrekkelig autonomi i arbeidet til å kunne justere systemene.

5.4 Internkontroll, «compliance» og risikostyring

Styret har ansvar for å føre tilsyn med daglig leder, og påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Denne oppgaven blir stadig mer omfattende og krevende. Som påpekt i forrige kapittel øker antallet lover og regler som skal etterleves. Forhold som for få år siden var tillatt, som korrupsjon, medfører nå strenge straffer. Store selskaper kan se seg nødt til å holde seg med et betydelig antall advokater, revisorer, og «compliance-officers». Søkelyset rettes særlig mot daglig leder.

Avtaleverket mellom partene i arbeidslivet har også fått et betydelig omfang. Tariffavtaler kan være like detaljerte som statlige forskrifter. Flyverne i SAS hadde en tariffavtale som gjennom årene hadde vokst til 238 sider. Våren 2015 sa SAS opp avtalen, og lyktes med å reforhandle den slik at den nå er på 40 sider¹³⁶. Mange HR-ansatte og tillitsvalgte arbeider med å kontrollere avvik fra bestemmelsene, og utformer nye bestemmelser for å tette hull i avtalene etter hvert som avvik dukker opp. Jeg kommer tilbake til tillitsvalgtes rolle i neste kapittel.

Selskapenes eget fokus på etterlevelse og kontroll forsterkes av eksterne tilsynsordninger, medier og interessegrupper. Sektorselskapene og helseforetakene er særlig eksponerte, siden de leverer tjenester som griper inn i folks hverdag. Transportselskapet Ruter, som har ansvar for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus, hadde ca 15 000 mediehenvendelser i 2013, og to personer arbeider på heltid med å håndtere innsynsbegjæringer.

¹³⁵ Betegnelsen «bakkebyråkrater» er en oversettelse av «Street Level Bureaucrats». Teorien ble utviklet av Michael Lipsky for å forklare hvordan sosialarbeidere som jobbet i store offentlige velferdsbyråkratier greide å tilpasse byråkratiske systemer til klientenes individuelle behov, i situasjoner med knapphet på tid og andre ressurser. Se Lipsky (1980).

¹³⁶ Dagens Næringsliv, 30. mars 2015.

Store selskaper kan ha praktiske utfordringer med å følge opp ansattes etterlevelse av detaljerte regler og normer. Det gjelder ikke minst internasjonale selskaper. Posten Norge benytter et omfattende system av underleverandører i sin internasjonale logistikkvirksomhet. Bedriften har til enhver tid 10 000 biler på veiene, og langt fra alle er Postens egne. Det krever mye arbeid å skaffe til veie informasjon om hvorvidt utenlandske transportører oppfyller Postens «standards of conduct». Kravene til «compliance» er særlig høye i et statlig selskap som Posten, der omdømmetapet ved negative mediesaker kan være store.

Den økte vektleggingen av internkontroll og «compliance» har tvetydige effekter på daglige lederes handlingsrom.

På den ene siden må ledelsen bruke mye tid og ressurser på å følge opp et voksende regelverk. En stor del av arbeidstiden kan gå med til kontrollopp-gaver. Eksterne krav til transparens, og mediernes jakt på feil saksbehandling, kan gjøre ledere forsik-tige med å eksperimentere og prøve ut nye ting.

På noen områder, der konsekvensene av feil er store, og spesielt der liv og helse er truet, kan regler og nulltoleranse for feil være hensiktsmessig. Faren er imidlertid at nulltoleranse blir en dominerende verdi i hele bedriften. Internkontrollen, og spesielt eksterne medier og interessegrupper, skiller ikke alltid mellom alvorlige feil og bagateller. Ledelsen og de ansatte kan derfor føle det tryggest å fore-bygge alle tenkelige mangler. Dermed kan nulltole-ransetilnærmingen få feste i hele virksomheten, og ikke bare der hensynet til helse, miljø og sikkerhet gjør den hensiktsmessig.

På den annen side kan internkontroll øke tilliten til daglig leder. Visshet om at toppsjefen kontrolleres kan redusere mistanker om at vedkommende mis-bruker sin stilling. Åpenhet og transparens skaper mindre grobunn for fantasier om at daglig leder

foretar seg ting som ikke tåler dagens lys. Internkontroll kan ha en preventiv virkning, og få ledere til å opptre mer aktpågivende i forhold til regelverket.

Tre forhold må være på plass for at internkontrollen skal ha positive konsekvenser for daglige lederes handlingsrom.

For det første må de som arbeider med internkon-troll og «compliance» agere uavhengig og uhildet av selskapets ledelse. De bør rapportere til, men ikke være underordnet styret, og de bør unngå å bli assosiert med interne og eksterne aktører som har egne agendaer.

For det andre må internkontrollen være enklest mulig. Den har en tendens til å bli unødig omfat-tende, og skape unødig byråkrati. Offentlige eide selskaper, som møter særlig høye krav om åpenhet, er særlig utsatte for å bli presset til å utvikle unød-vendig og omstendelige prosedyrer.

For det tredje må internkontrollen gjøres risikoba-sert. Det kan avverge overdimensjonerte regelverk, og hindre at selskapene kaster bort tid og ressurser på bagateller.

Risikostyring skjer i to trinn. Først kartlegges risiko forbundet med negative hendelser som bedriften kan bli rammet av. Risikoen avhenger både av sannsynligheten for at en hendelse inntreffer, og av hvor alvorlige konsekvenser hendelsen har¹³⁷. Dernest prioriterer ledelsen å bruke ressurser på å forebygge hendelser som har større risiko enn sel-skapets risikonorm tillater.

Risikostyring er et prioriteringsverktøy. Det skal bidra til at tid og ressurser brukes til å forebygge negative hendelser som inntreffer ofte, og/eller som har alvorlige konsekvenser. Negative hendelser som inntreffer sjelden, eller kun har bagatellmes-sige følger, skal nedprioriteres eller ignoreres.

¹³⁷ Risiko = (sannsynlighet for uheldig hendelse) x (konsekvenser av hendelsen).

Risikostyring betyr at selskapet må akseptere at negative hendelser med lav risiko kan inntreffe. Det gjelder selv om ledelsen vet at reaksjonene kan bli sterke dersom hendelsene mot formodning skulle inntreffe, og selv om ledelsen i så fall kan forvente kritikk, og i verste fall miste jobben.

Risikostyring krever at selskapet fastsetter et risikonivå som den er villig til å leve med og ta konsekvensene av. Styret er rette instans til å gjøre dette. Bedriftens styre har normalt høyere risikotoleranse enn daglig leder. Det er lettere for styremedlemmer å måtte gå av, enn for en daglig leder å miste jobben. Styret er mer robust mot kritikk.

Toppsjefer har mest å miste, og er derfor risikoaverse. De fristes til å gardere seg ved å sette akseptabel risiko lav, og dermed etablere unødige omstendelige rutiner og prosedyrer for å minske sannsynligheten for feil. Når uhellet eventuelt inntreffer, og kritikken kommer, kan ledelsen forsvare seg med at alle prosedyrer og rutiner er fulgt, men at systemene allikevel vil bli gjennomgått på nytt, og bli supplert med nye regler for å hindre at tilsvarende feil kan skje igjen. Da er imidlertid ledelsen tilbake i regelstyringens logikk, og lite er vunnet.

For eksempel må et helseforetak ta stilling til den maksimale feilrisikoen en bestemt operasjon kan ha for at sykehuset skal være villig til å gjennomføre den. Settes akseptabel risiko lavt, vil sykehuset avstå fra å gjennomføre selv operasjoner med liten sannsynlighet for å mislykkes. Mange pasienter som kunne blitt friske får ikke sjanse til å bli det. Settes derimot akseptabel risiko høyt, vil mange operasjoner kunne mislykkes, med den konsekvens at mange pasienter får sin tilstand forverret. I det første tilfellet vil sykehuset bli kritisert for å nekte syke pasienter et tilbud som kunne gjort dem friske. I det andre tilfellet vil sykehuset få kritikk for å feilbehandle. Kritikken vil uansett bli sterk og følelsesladet, slik den normalt blir når liv og helse er involvert. For å hindre at normen for akseptabel

risiko settes for lavt bør den fastsettes av styret, som har lavere risikoaversjon enn daglig leder.

Alternativet til risikostyring er at ledelsen gjør maksimalt for å forebygge alle tenkelige negative hendelser, uansett risiko. Det er det samme som å innføre nulltoleranse for feil på alle områder, med de uheldige konsekvenser det vil ha for innovasjon og nyskaping.

5.5 Varsling til styret

I 2007 fikk arbeidsmiljøloven en bestemmelse som gir arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten (§2.4). En undersøkelse fra Universitetet i Bergen i 2008 viste at 40 prosent av de som mente å ha sett kritikkverdige forhold hadde benyttet seg av denne retten. Dårlig ledelse var et av de forholdene som det var vanligst å reagere på, og lå bak 51 % av varslingsene. Til sammenligning utgjorde korrupsjon 2 prosent, og seksuell trakassering 5 prosent, av varslingsene¹³⁸.

Varslere som ikke når frem med sitt varsel kan følge opp med påstander om at varslingen har blitt etterfulgt av represalier fra arbeidsgiver. Det er i så fall opp til arbeidsgiver å motbevise at represalier har funnet sted¹³⁹. Dette gjelder selv om det opprinnelige varselet ble avvist som grunnløst. Slike saker kan bli langvarige og kreve store ressurser, blant annet fordi mediene ofte finner dem interessante.

Styret er en mulig varslingsinstans for de som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold. Det gjelder spesielt varsling som knytter seg til toppers beslutninger og handlinger. To av de daglige lederne i undersøkelsen, dvs. 4 prosent, svarer at ansatte har varslet eller sendt bekymringsmelding til styret om deres lederstil. Ytterligere ni personer, eller 20 prosent, sier at det «stemmer litt» at de har blitt varslet om. Tre av fire toppledere i undersøkelsen sier at det ikke har blitt varslet eller skrevet bekymringsmelding om dem til styret.

¹³⁸ Berge Matthiesen, Bjørkelo og Birkeland Nilsen (2008)

¹³⁹ Arbeidsmiljøloven § 2-5.

Det er uklart hva som ligger i at det «stemmer litt» å ha blitt varslet om. En mulig tolkning er at noen ansatte, via sine styrerepresentanter eller på annen måte, har klaget muntlig på toppleders lederstil til styrets leder, men uten at dette har blitt fulgt opp med formelt varsel eller bekymringsmelding. Dersom dette er riktig betyr det at en av fire toppledere har opplevd at ansatte har klaget til styret, formelt eller uformelt, på deres lederstil. Dette er i så fall mest vanlig i helseforetak og sektorselskaper. Forskjellen mellom selskapstyper er imidlertid ikke statistisk signifikant.

5.6 Daglige lederes erfaringer med samarbeid med selskapenes styrer

Tabell 22 viser hvilke synspunkter de daglige lederne i undersøkelsen har på sitt samarbeid med virksomhetenes styrer.

En gjennomsnittsberegning viser at 87 prosent av de daglige lederne er fornøyde med samarbeidet med styret¹⁴². Samstemtheten er til dels overveldende. Det er to unntak, og det gjelder i spørsmålet om styret lar seg påvirke av medieoppslag, og i spørsmålet om styret har fastsatt et tydelig nivå

Tabell 22 Prosent av de spurte som synes påstandene i tabellen er ganske eller svært dekkende for situasjonen i virksomheten som de leder

Daglige lederes erfaringer fra samarbeid med selskapenes styrer	Selskapstype ¹⁴⁰			Total	N	p ¹⁴¹
	MAR	SEK	HF			
Styrets strategi for selskapet inneholder klare prioriteringer	100	100	94	98	47	.39
Styrets beslutninger gir daglig leder tilstrekkelig forutsigbare rammer	100	100	94	98	47	.42
Styret og daglig leder har samme forståelse av ansvarsdelingen seg imellom	100	100	100	100	47	–
Styret gir daglig leder handlingsrom som trengs for å lede den daglige drift en	100	100	100	100	47	–
Styret stiller seg bak daglig leders beslutninger så lenge disse er forenlige med styrets vedtak	100	100	94	98	48	.41
Styret gir daglig leder unødig mange mål å rapportere på	13	00	37	17	47	.02
Styret legger stor vekt på internkontroll og etterlevelse av lover og regler («compliance»)	86	94	82	87	47	.62
Styret har fastsatt et tydelig nivå for hvor stor risiko virksomheten kan akseptere i sine operative aktiviteter	71	75	29	57	47	.01
Styrets beslutninger er sensitive for medieoppslag	27	44	65	46	48	.10
Styrets kompetanse er godt tilpasset selskapets formål og virksomhetsområde	93	100	82	92	48	.19
Styret lar seg involvere i omkamper om daglig leders beslutninger	00	00	6	2	48	.41

¹⁴⁰ MAR = markedsorientert selskap, SEK = sektorselskap, HF = helseforetak

¹⁴¹ Se fotnote 16

¹⁴² I denne gjennomsnittsberegningen er retningen på spørsmål 6, 9 og 11 i tabellen snudd, slik at prosenten uttrykker andelen som er positive til styrets arbeid. Se også fotnote 107.

for akseptabel operativ risiko. I svarene på disse to spørsmålene deler respondentene seg omtrent på midten.

Daglige lederes totale tilfredshet med samarbeidet med styret

For å få et bilde av bredden i den enkelte leders tilfredshet med styresamarbeidet ble det konstruert en indeks som summerer antall utsagn i tabell 22 som den enkelte slutter seg til¹⁴³. Summeringen ble gjort etter at retningen på tre av spørsmålene ble snudd, slik at alle utsagnene gir uttrykk for positive erfaringer med styresamarbeidet¹⁴⁴. Jo høyere score på indeksen, desto flere samarbeidsområder er de ulike lederne fornøyde med. En leder som slutter seg til alle 11 utsagnene vil score 11, mens de som ikke har positive erfaringer på noe område vil score null.

Tabell 23 Daglige lederes score på indeks for den enkeltes positive erfaringer fra samarbeid med styret (N=44)

Indeks for den enkeltes positive erfaringer fra samarbeid med styre	Prosent
5	2
7	9
8	5
9	21
10	34
11	29
Totalt	100
Gjennomsnitt	9.6

Tabell 23 bekrefter de spurtes positive erfaringer fra samarbeidet med styret. 84 prosent av de daglige lederne kjenner seg igjen i 9 eller flere positive utsagn. Kun 2 prosent kjenner seg igjen i færre enn syv utsagn, og ingen færre enn fem.

Samarbeidserfaringer i ulike selskapstyper

Til tross for den store samstemtheten viser tabell 22 enkelte nyanseforskjeller i de daglige lederes erfaringer, avhengig av hva slags selskap de arbeider for. Tabell 24 sammenfatter disse forskjellene ved å vise hvordan daglige ledere i ulike selskapstyper scorer forskjellig på samarbeidsindeksen som ble utviklet over.

Tabell 24 Samarbeidsklima mellom styre og toppleder i ulike selskapstyper (N=44)

Selskapstype ¹⁴⁵	Indeks for den enkeltes positive erfaringer fra samarbeid med styret
MAR	10.0
SEK	10.3
HF	8.6
Gjennomsnitt	9.6
	p = .00¹⁴⁶

Tallene viser at daglige ledere i helseforetakene scorer noe lavere enn de andre lederne. Forskjellen er ikke stor, men statistisk signifikant. Sektorselskapene og de markedsorienterte selskapene scorer 15 – 20 prosent høyere enn helseforetakene på samarbeidsindeksen. Daglige ledere i sektorselskaper og markedsorienterte selskaper scorer omtrent likt.

Den variasjonen som tross alt eksisterer i synet på samarbeid med styret er med andre ord knyttet til hva slags selskap de daglige lederne arbeider i. Korrelasjonen mellom type selskap og score på erfaringsindeksen er 0.58. I samfunnsvitenskapelig sammenheng er det en høy korrelasjon, og betyr at 28 prosent av variasjonen i synet på styrene er knyttet til selskapstype¹⁴⁷.

¹⁴³ En nærmere analyse av spørsmålene i tabell 22 viste en sterk tendens til endimensjonalitet. Analysen ble gjennomført som en faktoranalyse. Denne er gjengitt i appendiks 2.

¹⁴⁴ Se fotnote 142.

¹⁴⁵ MAR = markedsorientert selskap, SEK = sektorselskap, HF = helseforetak

¹⁴⁶ Se fotnote 16

¹⁴⁷ Korrelasjonskoeffisienten er Eta, som beregnes ved hjelp av variansanalyse av sammenhengen mellom selskapskategori og erfaringsindeksen.

Forskjellene mellom selskapstyper er variasjoner rundt et svært høyt gjennomsnitt. Rundt 90 prosent av de daglige lederne i markedsorienterte selskaper og sektorselskaper har overveiende positive erfaringer fra samarbeidet med sine styrever. Det tilsvarende tallet for helseforetakene er 78 prosent. Hovedinntrykket er med andre ord at de aller fleste av topplederne i undersøkelsen har gode erfaringer fra samarbeidet med sine styrever, uavhengig av selskapskategori. Forskjellene i tabell 2.4 kan karakteriseres som temperaturforskjeller på Hawaii.

Når daglige ledere i helseforetakene har noe mer negativt syn på samarbeidet med styret skyldes det tre forhold:

- Styrene måler daglig leder på for mange mål
- Styrene er mer sensitive for medieoppslag
- Styrene er mer tilbakeholdne med å fastsette akseptabel operativ risiko

Det er særlig det siste punktet, fravær av styrevedtak om akseptabel operativ risiko, som skiller helseforetakene fra de andre selskapene.

5.7 Konsekvenser for toppleders handlingsrom

Forventningene til hvordan samarbeidsklimaet med styret påvirker daglige lederes handlingsrom kan formuleres i tre hypoteser.

- Et tydelig styre med klare prioriteringer, og som respekterer toppleders ansvar for å lede den daglige driften, kan øke lederens forutsigbarhet, og gjøre det mindre risikofyllt å planlegge for fremtiden.
- Styrets støtte øker normalt daglig leders interne autoritet, og gjør det mer legitimt for vedkommende å treffe beslutninger som ikke alle er enige i.

- En toppsjef som kan regne med at styret stiller seg bak vedkommende, og som kan være trygg på at styret ikke vil la seg involvere i omkamper, vil ofte ha større handlingsrom til å gjennomføre endringer som møter motstand.

Figur 6 viser effekten av samarbeidsklima mellom daglig leder og styret på forutsigbarhet, konsensuspress og endringsmotstand¹⁴⁸. Samarbeidsklima er målt med den indeksen som viser bredden i den enkeltes samlede positive erfaringer med samarbeid med styret¹⁴⁹.

Den sterkeste sammenhengen i figur 6 er mellom samarbeidsklima og endringsmotstand. Daglig ledere som har bred støtte fra sine styrever møter mindre intern motstand når de vil endre på ting. Effekten er både sterk og statistisk signifikant.

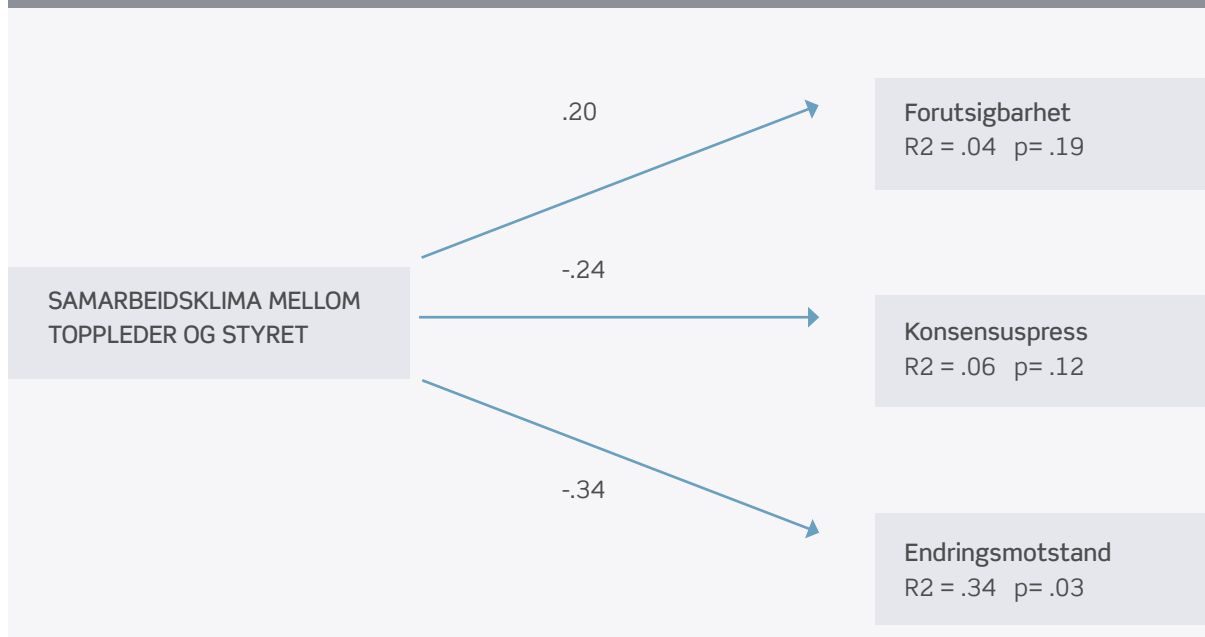
Samarbeidsklimaet mellom daglig leder og styret har også moderate effekter i forventet retning på forutsigbarhet og konsensuspress. Effektene er imidlertid ikke store nok til å være statistisk signifikante. Det er imidlertid fare for at beregningene i figur 6 undervurderer sammenhengenes styrke. Det er lite variasjon i toppsjefenes vurderinger av samarbeidsklimaet, selv når indeksen som måler totaliteten i samarbeidet benyttes. Det er vanskelig å få stabile estimater når mange av indikatorene som inngår i indeksen nesten er uten variasjon.

Dataene som denne rapporten bygger på viser hvordan samarbeidet med styret fungerer når virksomheten stort sett fungerer på det jevne. Data er mindre informative om hva som blir konsekvensene når ad hoc-saker setter samarbeidsforholdet på spissen, og et i utgangspunktet velfungerende samarbeid settes under press. Anekdotisk erfaring tyder på at en toppsjef som mister styrets aktive

¹⁴⁸ Effektene i figuren er bivariate standardiserte regresjonskoeffisienter. Se fotnote 34.

¹⁴⁹ De tre hypotesene om effekter av styresamarbeid på daglig leders handlingsrom, burde ideelt sett vært testet ved å bruke de enkeltspørsmålene i tabell 2.2 som er direkte relevante for de respektive hypotesene. Variasjonen i disse variablene er imidlertid så liten at de er lite egnede som testvariable. Indeksen som benyttes som uavhengig variabel skiller ikke mellom ulike aspekter ved styresamarbeidet, og det er derfor mindre presist hvilke mekanismer den uttrykker. Til gjengjeld har indeksen større variasjon enn de enkeltvariablene som det kunne vært aktuelt å benytte, og den er derfor nyttig for å fastslå om det er sammenhenger mellom samarbeidsklima og handlingsrom.

Figur 6 Effekter av samarbeidsklima mellom styre og daglig leder på daglig leders handlingsrom (N = 43)



støtte i slike situasjoner også mister det handlingsrommet som trengs til å kunne lede selskapet sikkert gjennom tilspissede situasjoner.

5.8 Oppsummering og konklusjon

Dette kapitlet har belyst samarbeidsklimaet mellom styret og daglig leder, og effektene dette har på daglige lederes handlingsrom.

Styret har ansvaret for forvaltningen av selskapet, mens daglig leder har ansvaret for den daglige ledelsen. Styret har formell anledning til å instruere daglig leder i enkeltsaker og detaljer, men skal som hovedregel overlate slike saker til daglig leder, og selv konsentrere seg om overordnede forhold, blant annet selskapets strategi. Dersom styret involverer seg i den daglige driften kan det pulverisere den ansvarsdelingen mellom styret og daglig leder som selskapslovgivningen foreskriver.

Daglig leders muligheter til å lykkes med å iverksette styrets strategi avhenger av at styret unngår å la seg presse av særinteresser til å treffe ad hoc-pregete vedtak som underminerer daglig leders autoritet. På samme måte som styret forventes å respektere daglige leders myndighet til å avgjøre drift og detaljer, må daglig leder respektere styrets overordnede rolle.

Styrenes bruk av målstyring medfører en fare for å ende opp med unødige mange mål og rapporteringskrav. Daglig leder kan imidlertid selv være med å forebygge dette, blant annet gjennom å etterlyse tydeligere prioriteringer fra styret.

Styret skal kontrollere daglig leder, og dette er en medvirkende årsak til at selskapenes internkontroll øker. Internkontroll kan både utvide og begrense daglige lederes handlingsrom. Forutsetningen for at internkontrollen skal utvide handlingsrommet er

at den foregår uavhengig av ledelsen, legges opp enklest mulig, og er risikobasert. Uten risikostyring øker sjansene for at daglig leder presses til å innføre nulltoleranse for feil på nær sagt alle områder, med de uheldige konsekvenser det vil ha for viljen til innovasjon og eksperimentering. Styret er best egnet til å fastsette nivået for akseptabel operativ risiko, siden styret er bedre skikket til å bære risiko enn daglig leder.

Styret kan brukes som varslingsinstans for de som ønsker å varsle om daglig leders beslutninger og atferd. To av lederne i undersøkelsen, dvs. om lag 4 prosent, har opplevd at ansatte har varslet eller sendt bekymringsmelding til styret om deres lederstil.

De aller fleste daglige lederne er fornøyde med samarbeidet med styret. Samstemtheten blant toppsjefene er uvanlig stor. Synspunktene skiller kun lag i spørsmålet om styret lar seg påvirke av medieoppslag, og om styret har fastsatt et tydelig nivå for akseptabel operativ risiko. På disse to områdene deler toppsjefenes erfaringer seg omtrent på midten.

Samarbeidsklimaet er minst godt i helseforetakene, blant annet fordi færre styrever har fastsatt akseptabelt nivå for operativ risiko, fordi helseforetakenes styrever oftere måler daglige ledere på unødvendige mål, og fordi styrene lettere lar seg påvirke av medieoppslag.

Det er mange gode grunner til at et godt samarbeidsklima mellom daglig leder og styret bør øke ledernes handlingsrom. Samarbeidsklimaet øker daglig leders forutsigbarhet, og minsker konsensuspresset og endringsmotstanden. Imidlertid er bare sammenhengen mellom samarbeidsklima og endringsmotstand statistisk signifikant. Det er fare for at data undervurderer den statistiske robustheten i sammenhengen mellom samarbeidsklima og

handlingsrom på grunn av lite variasjon i flere av indikatorene på samarbeidsklima.

Rapporten fanger først og fremst opp «normaltilstander», det vil si når ting går på det jevne. Den sier mindre om hva som skjer når spesielle saker kan få samarbeidet mellom styret og daglig leder til å halte, eller skjære seg totalt. Anekdotisk erfaring tilsier at det da kan oppstå situasjoner som gjør det vanskelig for daglig leder å fortsette i jobben.

KAPITTEL 6

TILLITSVALGTE

Samarbeid med tillitsvalgte kan gi daglig leder tilgang til verdifull informasjon og kompetanse, skape anledning til å utvikle samlende løsninger, og bidra til å forankre kontroversielle beslutninger blant ansatte. Tillitsvalgte kan også være gode eksterne ambassadører for selskapet. På den annen side kan tillitsvalgte presse opp lønningene, være pådrivere for omstendelige og langtrukne beslutningsprosesser, og være sterke motkrefter under omstillinger.

Dette kapitlet belyser relasjonen mellom daglige ledere og tillitsvalgte, sett fra daglige ledes ståsted. Det sentrale temaet er tillitsvalgtens doble rolle som ledelsens medspiller og motpart¹⁵⁰.

6.1 Tillitsvalgte som medspillere

Bedriftens ordinære informasjonskanaler kan gi daglig leder et skjevt bilde av selskapets operative utfordringer. Informasjon siles og farges på sin vei fra det operative til det strategiske nivået. Ansatte vil ofte holde kritiske synspunkter tilbake fra sine overordnede, ikke nødvendigvis fordi de frykter represalier, med fordi de vil unngå å skape pinlige og ubehagelige situasjoner både for seg selv og sine nærmeste ledere¹⁵¹.

Daglige ledere er særlig eksponerte for selektiv informasjon under kriser og andre tilspissede situasjoner. Da blir toppsjefen ofte gjort til syndebukk og objekt for ansattes aggresjon, og får uforholdsmessig mye kritikk. På den annen side: Skulle bedriften oppleve uventet og spektakulær suksess kan konsernsjefen bli gjort til helt, og få uberettiget mye hyllest. Uansett vil toppledere bli eksponert for et fordreid bilde av virkeligheten.

Lokale fagforeninger kan bidra til å korrigere slike informasjonsskjevheter. Partssamarbeidet mellom ledelse og tillitsvalgte er frikoplet fra rapporteringsveiene mellom over- og underordnede, og dermed

fra den silingen av informasjon som normalt skjer i hierarkier. Rollesettet leder – tillitsvalgt er i utgangspunktet mer likeverdig enn rollesettet leder – medarbeider. Kommunikasjonen mellom partene foregår på egne arenaer, og på siden av driftsorganisasjonen. Partene spiller veldefinerte roller, og spillereglene er kjente. Tillitsvalgtrollen er beskyttet i lov- og avtaleverket, og tillitsvalgte har lite å frykte dersom de formidler kritiske synspunkter.

Noen toppsjefer forsøker å kompensere for informasjonssvikten ved å bevege seg rundt i organisasjonen, og ha egne samtaler med ansatte. Enkelte går inn i operative jobber, for eksempel for en uke, for å få større forståelse for den daglige driften. De fleste medarbeidere viser imidlertid begrenset interesse for å engasjere seg i dialog med selskapets daglige leder. Noen blir «star struck» av å befinne seg ansikt til ansikt med toppsjefen, uansett hvor inviterende vedkommende opptre. Mange finner det i stedet mest naturlig å bruke fagforeningskanalen til å uttrykke sine synspunkter. Tillitsvalgte er ikke ansvarlige for driften, og har liten grunn til å gå i forsvar for etablerte ordninger.

Dialog og samarbeid mellom toppleder og tillitsvalgte kan noen ganger skape en felles forståelse av bedriftens utfordringer. Etterhvert som det etableres tillit mellom partene kan tillitsvalgte fremstå som talspersoner og ambassadører for

¹⁵⁰ De tillitsvalgtens dobbeltrolle som ledelsens medspiller og motpart er mye omtalt i faglitteraturen. Klassikeren på området er Freeman og Medoff (1985). Forfatterne hevder at partssamarbeidet skaper verdier for bedriften gjennom å korrigere for informasjonsskjevheter i ordinære og hierarkiske bedriftsorganiseringer. Samtidig kan fagforeningene skade bedriftens verdiskaping gjennom å monopolisere arbeidstilbudet. Freeman og Medoff konkluderer med at fagforeningene totalt sett gir et positivt bidrag både til bedriftenes og samfunnets verdiskaping.

¹⁵¹ Argyris (1980), kapittel 2.

selskapet, og bidra til å forankre daglig leders beslutninger både internt og eksternt.

Tillitsvalgtes rolle som medspillere kan illustreres med omstillingene i Posten Norge. Antall postkontorer var 2400 i 1995. Ved utgangen av 2014 var bare 30 tilbake. Etter at de tillitsvalgte var kritiske til mange av omstillingsplanene i utgangspunktet, har langvarig dialog mellom ledelsen og tillitsvalgte bidratt til å utvikle gjensidig tillit. Dette har skapt grunnlag for en felles virkelighetsforståelse av Posten Norges utfordringer i en situasjon der volumet av tradisjonell post synker. Fra å ha vært kritiske til nedleggelse av postkontorer og «post i butikk», uttaler de tillitsvalgte nå forståelse for omleggingen, og fremstår som eksterne ambasadører for selskapets omstillinger. Tillitsvalgtes eksterne kommunikasjon kan ha vært en medvirkende årsak til at Posten Norges renommé har hoppet fra 39. plass i 2012 til 19. plass i 2013¹⁵².

Tre forutsetninger må være oppfylt for at samarbeidet mellom toppleder og tillitsvalgte skal fungere til beste for selskapet.

- Partene må ha et minimum av sammenfallende syn på selskapets mål og utfordringer
- Tillitsvalgte må ha en viss innflytelse på ledelsens beslutninger
- Tillitsvalgte må ha sine medlemmers tillit

Selskapenes samfunnsoppdrag kan være et samlingspunkt for ledelse og fagforening. Postens gode samarbeidsklima bygger på en felles stolthet over selskapets historiske betydning som samfunnsbygger, og en felles vilje til å videreføre denne. Både ledere og tillitsvalgte i NRK er stolte av institusjonens samfunnsoppdrag som allmennkringkaster, og av NRKs internasjonale anerkjennelse for kvalitet og nyskaping. Fellesskapet rundt NRKs samfunnsoppdrag er en viktig grunn til at virksomheten har få arbeidskonflikter utenom lønnsoppgjørene.

Felles oppslutning om bedriftens samfunnsoppdrag er imidlertid ikke alltid tilstrekkelig til å skape et godt samarbeidsklima. Både Vinmonopolets toppledelse og tillitsvalgte slutter opp om selskapets alkoholpolitiske oppdrag. Erfaringer fra 1970-tallet, da en rekke streiker og konflikter preget bedriften, nedfelte seg imidlertid i en skeptisk holdning til toppledelsen blant ledende tillitsvalgte, som fortsatt henger delvis i.

Skal tillitsvalgte bidra til å legitimere daglig leders beslutninger blant sine medlemmer må de få uttrykke sine synspunkter og bli hørt før beslutningene tas. Tillitsvalgtes medvirkning, som er regulert i lov- og avtaleverket, kan trekke beslutningsprosesser ut i tid. Den ekstra tiden som går med til å forankre beslutninger hos tillitsvalgte kan imidlertid oppveies av mindre motstand når beslutningene skal gjennomføres. Det er imidlertid en grense for hvor lang tid medvirkningsprosesser kan ta før de blir kontraproduktive. Omstendelige og tidkrevende diskusjoner bringer ikke alltid partene nærmere hverandre, men kan i stedet bekrefte og befeste underliggende interessekonflikter. Prosesser som trekker ut i langdrag kan skape usikkerhet og mismot blant ansatte.

Ledere og tillitsvalgte har ulike roller. Et ryddig samarbeid krever at fagforeningen holder en viss avstand til selskapets ledelse, samtidig som selskapets ledelse unnlater å trekke de tillitsvalgte for tett inn i sitt daglige virke. Dersom ansatte opplever at de tillitsvalgte fungerer som en del av selskapets ledelse vil de gradvis miste tillit til dem, qua tillitsvalgte, og komme i tvil om de tillitsvalgte er uhildete talsmenn for deres sak. Dette kan få ansatte til å holde sine synspunkter tilbake også fra de tillitsvalgte, og minske tillitsvalgtes muligheter til å fungere som uavhengige kommunikasjonskanaler.

¹⁵² Aftenpostens 23. juli 2014. Avisen omtalte på lederplass omstillingene i Posten Norge som «... et kunststykke mange bedrifter kan ta lærdom av».

6.2 Tillitsvalgte som motmakt

Tillitsvalgte i et av sektorselskapene omtalte seg tidligere som «den uformelle direksjonen». Utsagnet illustrerer at noen tillitsvalgte ønsker å treffe beslutninger som normalt tilligger daglig leders ansvarsområde. Dette vil eventuelt gjøre de tillitsvalgte til uformelle ledere, i den forstand at de har makt til å påvirke beslutninger som tilligger ledelsen, men uten at de kan holdes ansvarlige, qua ledere. Som uformelle ledere kan de tillitsvalgte, siden de ikke kan ansvarliggjøres, fristes til å legge størst vekt på egne særinteresser, og ta mindre hensyn til selskapets overordnede mål. Det blir uklart hvem som egentlig bestemmer, og mye tid kan gå med til revirkamper mellom den egentlige ledelsen og tillitsvalgte.

Tillitsvalgtes maktbase bygger på mulighetene til å ramme bedriften. For eksempel er ledelsen avhengig av konstruktivt samarbeid med tillitsvalgte for å få arbeidsplaner og overtidsbruk til å gå opp¹⁵³. Dersom tillitsvalgte trekker seg fra samarbeid om slike spørsmål vil det raskt ramme driften.

Det er ikke alltid nødvendig for fagforeningen å fremsette trusler eller iverksette aksjoner for å sette ledelsen under press. Vissheten om fagforeningenes makt kan være tilstrekkelig til at ledelsen tilpasser seg deres ønsker. Fra tid til annen må imidlertid tillitsvalgte vise at deres potensielle makt er troverdig, og iverksette aksjoner. Dersom det da skulle vise seg at aksjonene er ulovlige, og fagforeningen blir dømt i Arbeidsretten, svekkes tillitsvalgtes makt til å ramme bedriften i fremtiden. Tillitsvalgtes latente makt kan vise seg å ikke kunne gjøres om til reell makt. Vissheten om dette kan virke disiplinerende på tillitsvalgtes bruk av maktmidler.

Som nevnt i kapittel 3 forsøker tillitsvalgte i statlige selskaper og helseforetak av og til å mobilisere

politikere til å påvirke ledelsens beslutninger. En slik strategi har røtter tilbake til den tiden da selskapene var offentlige forvaltningsbedrifter, og koplingen til politiske prosesser var tett. Det gjaldt eksempelvis i NSB og Posten, der det kunne være tett kontakt mellom tillitsvalgte, regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter. Kontaktene var særlig tette når Arbeiderpartiet hadde regjeringsmakt.

Sykehusene var tidligere underlagt fylkeskommunal forvaltning, og sykehusledelsens beslutninger ble ofte politisert og gjort til gjenstand for omkamper og overprøving i fylkesadministrasjon og fylkesting. Ansettelse av ledere på nivå tre kunne dukke opp på fylkestingets sakskart. Tillitsvalgte spilte ofte en aktiv rolle i slike prosesser.

Som nevnt i kapittel 3 opplever omtrent hver femte toppsjef i statlige selskaper og helseforetak at tillitsvalgte forsøker å få politikere til å involvere seg i deres beslutninger¹⁵⁴. For disse lederne kan fagforeningenes politiske kontakter fortsatt representere en trussel mot eget handlingsrom. For eksempel ba de tillitsvalgte i et av sektorselskapene nylig om et møte med ansvarlig statsråd for å stoppe det de mente var en overdreven kommersialisering av selskapet. Henvendelsen skjedde uten at daglig leder ble orientert. Det fortelles også om en toptillitsvalgt som for ikke mange årene siden kommenterte et forslag han ikke likte med å minne daglig leder om at han kunne få ansvarlig statsråd på banen i løpet av en halvtime, og statsministeren i løpet av en time.

Tillitsvalgtes muligheter til å påvirke toppledere via politiske kanaler er imidlertid redusert etter at virksomhetene ble gjort om til selvstendige selskaper, og den direkte instruksjonslinjen mellom statsråd og selskap ble kuttet over. I dag har regjeringen som hovedregel, uavhengig av politisk

¹⁵³ Arbeidsmiljøloven § 10

¹⁵⁴ Se kapittel 3, tabell 5.

farge, å unngå å bruke sin eiermakt til å overprøve selskapenes ledelse i enkeltsaker¹⁵⁵. Diskusjonen i kapittel 4 tyder på at prinsippet stort sett etterleveres i praksis, selv om det fortsatt finnes grensetilfeller, og selv om politikernes praksis er forskjellig, avhengig av selskapstype.

Det hører med til historien at fagforeninger ikke bare bruker sine politiske nettverk til å motarbeide ledelsen. Tillitsvalgte kan også fungere som lobbyister som bruker sine kontakter til å forsøke å endre politisk bestemte rammebetingelser til beste for selskapene.

6.3 Verneombud

Verneombudet skal ivareta arbeidstakers interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, og påse at arbeidet innrettes slik at hensynet til arbeidstakers sikkerhet, helse og velferd ivaretas. Verneombudsrollen er, slik den defineres i arbeidsmiljøloven, en kombinert tilsyns- og ombudsrolle. Tillitsvalgte representerer på sin side sine medlemmers interesser i saker som gjelder lønns- og arbeidsforhold, og deres rolle er hjemlet i hoved- og tariffavtaler.

I prinsippet er rolledelingen mellom verneombud og tillitsvalgte tydelig. Verneinstituttet og tariffinstituttet skal være uavhengig av hverandre, slik at det ikke åpnes for å kjøpslå om kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Forskjellen mellom verneombud og tillitsvalgte kommer blant annet til uttrykk når bedriften ønsker å fravike bestemmelser i arbeidsmiljøloven, og trenger verneombudets råd om hvorvidt dette vil være forsvarlig. Verneombudet skal vurdere ledelsens forslag kun ut fra hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd, og gi sine råd ut fra det. Ombudet skal ikke vekte konsekvensene for arbeidsmiljøet forskjellig, avhengig av om arbeidstaker vil bli økonomisk kompensert eller ei.

Verneombudet skal heller ikke involveres i forhandlinger mellom ledelse og tillitsvalgte om hvorvidt slik kompensasjon skal gis.

I praksis hender det imidlertid at ombudet involveres på de tillitsvalgtes side. Ombudet kan samarbeide med tillitsvalgte om argumenter til støtte for økonomisk kompensasjon. For ledelsen kan det i slike tilfeller være uklart om de står overfor en hms-sak eller en tariffsak. Det kan oppstå tvil om verneombudets uavhengighet, og ombudets autoritet hos selskapets ledelse kan bli svekket. I den grad slike situasjoner oppstår skyldes det måten det enkelte verneombud velger å utøve sin rolle på, og ikke måten rollen er definert på i arbeidsmiljøloven. Faren for rolleblanding er størst dersom verneombudet velges blant kretsen av aktive medlemmer i den lokale fagforeningen.

6.4 Tillitsvalgte, konsensusnorm og arbeidsgivers styringsrett

Partssamarbeidet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner bygger på en norm om å tilstrebe samlende løsninger. Normen har vokst frem over tid. Tidligere tiders arbeidskamper og høye arbeidsledighet fikk etter hvert arbeidsgivere og fagbevegelse til å erkjenne at det er bedre å finne løsninger som begge parter kan leve med, enn å forsøke å nedkjempe hverandre for å få oppfylt sine maksimale krav.

Denne erkjennelsen ble for alvor satt i system ved inngåelsen av Hovedavtalen mellom Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon (nåværende LO) og Norsk Arbeidsgiverforening (nåværende NHO) i 1935. Hovedavtalen forpliktet partene til å respektere hverandres roller og interesser. Formålet var ikke å benekte interessekonflikter, men å regulere konfliktene på en måte som ivaretok partenes felles interesse i å skape trygge og lønnsomme arbeidsplasser¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Dette prinsippet slås fast i både Stoltenberg II-regjeringens og Solberg-regjeringens eierskapsmeldinger.

¹⁵⁶ En grundig analyse av Hovedavtalen LO/NHOs opprettelse og betydning for norsk arbeids- og samfunnsliv er Bergh (red.) (2010).

Hovedavtalen mellom LO og NHO kalles arbeidslivets grunnlov. Dens prinsipper føres videre i dagens avtaleverk, også utenfor LO/NHO-området. Prinsippene har utviklet seg til en generell norm for hvordan kollektive beslutninger skal treffes. Normen kalles ofte for «den norske modellen», og den spesifiserer hvordan aktører med både sammenfallende og motstridende interesser bør samarbeide for å utvikle gjensidig forpliktende løsninger. Ulike synspunkter og interesser «kvernes» gjennom tidkrevende og pragmatiske prosesser der konsensus er målet¹⁵⁷:

- Alternative løsninger utredes
- Berørte parter involveres og høres
- Partene er likeverdige
- Problemløsningen er pragmatisk og ikke ideologisk
- Beslutninger treffes ved konsensus

Normens krav til konsensus kan tidvis være problematisk å etterleve. Interessemotsetningene kan være for store til at ledelse og tillitsvalgte blir enige. For eksempel kan ledelsen finne det nødvendig å legge ned lokale avdelinger for å tilpasse seg ny teknologi og økt konkurranse. I slike saker er det vanskelig å unngå at noen blir tapere, og at noen særinteresser må vike til fordel for selskapets overordnede mål. Konsensusnormen kan i slike situasjoner føre til at ledelsen vegrer seg for å ta nødvendige grep, og at ingen beslutning tas. Noen saksområder, for eksempel sykelønnsordningen, får status som «hellige kuer» som ingen av partene ønsker å røre ved, av frykt for å provosere samarbeidets ånd. Vanskelige omstillinger kan bli utsatt inntil eksterne krav og forventninger tvinger dem frem:

« ... pragmatismen (i den norske modellen) er en verdi i seg selv, ikke minst fordi det på denne måten skapes bred oppslutning og legitimitet for de ... løsninger det gjelder. På den annen side

kan pragmatismen også være en svakhet. Den kan bidra til at viktige langsiktige problemer blir oversett, eller at man gir etter for «hellige kuer», som for lengst burde vært slaktet.»¹⁵⁸.

Et alternativ til å håndtere interessekonflikter etter konsensusnormen er å praktisere arbeidsgivers styringsrett, dvs. arbeidsgivers rett til å lede og organisere arbeidet, og inngå og avslutte arbeidsforhold. Styringsrettens rekkevidde begrenses av arbeids- og tariffavtaler, lovgivning, og ulovfestet rett¹⁵⁹.

Vilkårene for å bruke styringsretten i dagens arbeidsliv er et kompromiss mellom tillitsvalgtes ønsker om innflytelse, og ledelsens behov for å treffe beslutninger når konsensus ikke er innenfor rekkevidde. Dersom daglig leder følger gjeldende prosessregler, og utøver styringsretten på en forsvarlig og saklig måte, finnes det fortsatt et betydelig rom for å treffe ensidige beslutninger fra arbeidsgivers side.

Konsensusnorm og styringsrett praktiseres på forskjellig måte i de statlige selskapene¹⁶⁰.

I noen selskaper domineres partssamarbeidet av konsensusnormen. Det forventes at daglig leder lar være å ta beslutninger som tillitsvalgte er uenige i. En slik praksis har ofte historiske årsaker, og reflekterer en kultur som satt seg i veggene i den tiden da selskapene var en del av offentlig forvaltning.

I andre selskaper aksepterer de tillitsvalgte at toppleder bestemmer når partene ikke blir enige, ikke fordi de aksepterer arbeidsgivers styringsrett, men fordi de tillitsvalgte erkjenner at «noen» må ta en beslutning, og at denne «noen» bør være daglig leder, siden det er daglig leder som til syvende og sist både har, og bør ha, ansvaret. Dermed slipper tillitsvalgte å bli medansvarlige for beslutninger de er uenige i. Det er imidlertid ikke

¹⁵⁷ Hermansen og Stigen (2013).

¹⁵⁸ Hermansen og Stigen (2013) s. 155.

¹⁵⁹ Storeng, Beck og Due Lund (2011), s. 410 – 412.

¹⁶⁰ Colbjørnsen (2013, 2014)

god tone i selskapene å kalle dette for å bruke arbeidsgivers styringsrett. Bruddet med konsensusnormen ses mest på som en pragmatisk og situasjonsavhengig måte å unngå handlingslamelse på¹⁶¹. Forutsetningen for at tillitsvalgte lar toppleder bestemme er at det har foregått en prosess der partene har anstrengt seg maksimalt for å bli enige.

6.5 Tillitsvalgte og administrasjon av avvik

En stor del av partssamarbeidet dreier seg om å administrere avvik fra avtaler, arbeidsplaner og regelverk. Tre former for avvik er særlig relevante.

- **Prosessavvik.** Utsiktede hendelser i produksjon og logistikk kan skape uforutsette konsekvenser. Værforhold kan skape forsinkelser i togtrafikken, tekniske uhell kan føre til personskader, og «datacrash» kan skape merarbeid og forsinkede leveranser.
- **Resultatavvik.** Resultater kan avvike fra virksomhetens mål. Andelen forsinkede leveranser kan være høyere enn måltallet, årlig salg kan overstige budsjettet, og feilprosenten kan gå utover fastsatt toleransegrense.
- **Regelavvik.** Behov for fleksibilitet kan aktualisere brudd på lov- og avtaleverket. Hensynet til pasienters akutte behov kan kreve overtidsarbeid som bryter med arbeidsmiljøloven. Muligheten til å konkurrere om spesielt attraktive medarbeidere kan tvinge frem lønnstilbud som bryter tariffavtalen.

Administrasjon av avvik handler mye om å utvikle og forvalte systemer som kompenserer de som berøres. Det kan dreie seg om kompensasjonsavtaler for uventet overtid, regler for støtte til personer som rammes av ulykker, bonusordninger for ekstra innsats, og tydelige vilkår for at tillitsvalgte skal samtykke i at selskapet fraviker arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Avvikene administreres ofte i et samarbeid mellom tillitsvalgte og selskapenes HR-avdelinger. Det kan bli mange avvik å holde orden på, med omfattende krav til rapportering og dokumentasjon. Statlige selskaper har lang tradisjon for å skulle dokumentere sine regler og rutiner skriftlig. Det sies for eksempel å være «typisk for jernbanefolk» å tenke at skriftlig dokumenterte rutiner er nødvendig for å kunne arbeide trygt. Lønssystemer inneholder ofte detaljerte bestemmelser om hvordan avvik skal kompenseres. Som tidligere nevnt vokste tariffavtalen for flyverne i SAS i løpet av en tyveårsperiode til 238 sider¹⁶². Statlige selskaper innskrenker seg ofte til å kompensere ansatte for ulemper de påføres når noe går galt. Selskapene har ikke samme tradisjon for å belønne positive avvik og uventet gode prestasjoner og resultater.

Tillitsvalgte er også involvert i selskapenes arbeid med å utvikle skriftlige rutiner for å håndtere avvik. Det utvikles reglementer, retningslinjer og «veiledere» for alt fra stressmestring og «onboarding», til konflikthåndtering og mobbing. Slike rutiner har en iboende tendens til å bli stadig mer kompliserte etter hvert som nye avvik og smutthull blir forsøkt tettet igjen med nye og mer detaljerte regler.

6.6 Daglige lederes erfaringer fra samarbeid med tillitsvalgte

Tabell 25 viser hvilke erfaringer daglige ledere i statlige sektorselskap og helseforetak har fra samarbeid med tillitsvalgte.

Tabellen viser stor likhet i daglige lederes erfaringer med tillitsvalgte på tvers av ulike selskapstyper. Den eneste forskjellen som er markert nok til å være statistisk signifikant er at daglige ledere i helseforetakene oftere opplever at de tillitsvalgte har mer uformell makt enn deres ansvar tilsier.

¹⁶¹ Fremgangsmåten kan, ironisk nok, betegnes som konsensusmodellens måte å håndtere manglende konsensus på.

¹⁶² DN 30. mars 2015

Tabell 25 Prosentandelen daglige ledere som mener beskrivelsene i tabellen stemmer godt eller svært godt for situasjonen i virksomheten som de leder

Daglige lederes erfaringer med tillitsvalgte	Selskapstype ¹⁶³			Total	N	p ¹⁶⁴
	MAR	SEK	HF			
Daglig leder får konstruktive innspill og tilbakemeldinger fra ledende tillitsvalgte	58	56	65	60	45	.88
Ledende tillitsvalgte er gode ambassadører for virksomheten utad	75	63	65	67	45	.78
Ledende tillitsvalgte bidrar til å skape oppslutning om daglig leders beslutninger	50	50	47	49	45	.98
Daglig leder og ledende tillitsvalgte har et sammenfallende syn på selskapets utfordringer	75	63	53	62	45	.50
Ledende tillitsvalgte involveres tidlig i daglig leders beslutninger	75	56	82	71	45	.25
Tillitsvalgte har god kontakt med hvilke oppfatninger som rører seg blant deres egne medlemmer	67	69	76	71	45	.83
Tillitsvalgte tar opp saker internt før de går til pressen	91	85	82	85	41	.83
Ledende tillitsvalgte er mer opptatt av prosessregler enn løsninger	17	25	35	27	45	.55
Ledende tillitsvalgte forsøker ofte å få politikere til å involvere seg i selskapets beslutninger	27	7	25	19	42	.33
Det hender at ledende tillitsvalgte tar leders beslutninger opp med styret	8	6	12	9	45	.86
Beslutningsprosesser stopper opp dersom leder ikke blir enig med ledende tillitsvalgte	8	7	18	11	44	.59
Ledende tillitsvalgte avviser at daglig leder kan bestemme dersom partene ikke er blitt enige	9	0	18	9	44	.22
Partssamarbeidet i bedriften handler først og fremst om å administrere lover og avtaler	17	29	18	21	43	.71
Ledende tillitsvalgte har større uformell makt enn deres ansvar tilsier	42	19	71	44	45	.01

¹⁶³ MAR = Markedsorienterte selskaper SEK = sektorselskaper HF = helseforetak

¹⁶⁴ Se fotnote 16

En analyse av svarene i tabell 25 viser at daglige lederes samarbeid med tillitsvalgte skjer langs to akser, avhengig av om de tillitsvalgte agerer som medspillere eller som motmakt¹⁶⁵. Resultatet samsvarer med faglitteraturens påpekning av tillitsvalgtes dobbeltrolle, slik den ble beskrevet tidligere i dette kapitlet¹⁶⁶.

Medspiller- og motmaktaksen er uavhengige av hverandre.

- Tillitsvalgte er ikke enten bare medspillere, eller bare motmakt. De kan samarbeide med daglig leder om konstruktive løsninger i noen saker, samtidig som de motarbeider vedkommende i andre.
- Daglig leder kan ha liten nytte av å samarbeide med de tillitsvalgte, uten at det behøver å bety at de tillitsvalgte aktivt motarbeider vedkommende.

- Tillitsvalgte kan yte lite mostand mot daglig leders beslutninger, uten at det nødvendigvis gjør de tillitsvalgte til medspillere.

6.6.1 Tillitsvalgte som medspillere

Tillitsvalgtes medspillerrolle konstitueres av ti av spørsmålene i tabell 25. Disse er illustrert i figur 7. En gjennomsnittsberegning basert på disse ti spørsmålene viser at 71 prosent av de daglige lederne erfarer at de tillitsvalgte fungerer som medspillere. Blant annet viser tabell 25 at mange daglige ledere opplever de tillitsvalgte som lojale. 85 prosent svarer at tillitsvalgte tar opp saker internt før de går til pressen, mens 91 prosent sjelden eller aldri opplever at tillitsvalgte anker deres beslutninger inn for styret¹⁶⁷. Toppsjefene har minst glede av de tillitsvalgte når det gjelder å skape oppslutning om beslutninger internt i virksomheten. 49 prosent svarer at de tillitsvalgte bidrar til dette.

Figur 7 Tillitsvalgte som medspillere



¹⁶⁵ Faktoranalysen som denne konklusjonen bygger på er dokumentert i appendiks 2.

¹⁶⁶ Se fotnote 150.

¹⁶⁷ Disse prosentatsene fremkommer ved å ta utgangspunkt i antallet som svarer «stemmer ikke» eller «stemmer litt» på de to påstandene i tabell 25.

Gjennomsnittsberegningen referert over viste at selv om 71 prosent av de daglige lederne opplever de tillitsvalgte som aktive medspillere, så er det 29 prosent av toppsjefene som ikke gjør det, slik de strengt tatt burde ha gjort ut fra avtaleverkets bestemmelser om tillitsvalgtes medvirkningsplikt.

For å få et oversiktsbilde av bredden i den enkelte leders samarbeid med de tillitsvalgte ble det konstruert en indeks som summerer antall samtykkende svar på de utsagnene i tabell 25 som reflekterer medspillerrollen. En leder som scorer høyt på indeksen samarbeider konstruktivt med tillitsvalgte i mange typer saker. Maksimal score er 10. Resultatet fremgår av tabell 26.

Tabell 26 Daglige lederes score på indeks for tillitsvalgtes medspillerrolle (N=39)¹⁶⁹

Indeks for bredden i tillitsvalgtes medspillerrolle	Prosent
2	10
3	5
4	5
5	8
6	10
7	5
8	8
9	13
10	36
Totalt	100
Gjennomsnitt	7.3

Resultatene viser at de fleste daglige ledere har et bredt samarbeide med virksomhetens tillitsvalgte. Halvparten av toppsjefene samarbeider om nesten alle sakene som definerer medspillerrollen. 72 prosent samarbeider om seks eller flere temaer.

I motsatt ende av skalaen er det 28 prosent som samarbeider om fem eller færre saksområder.

Tabell 27 viser hvordan medspillerindeksen varierer på tvers av selskapstyper. Som ventet ut fra resultatene i tabell 25 er det ingen statistisk signifikante forskjeller mellom ulike typer selskaper. Korrelasjonen mellom selskapstype og medspillerindeks er 0.07¹⁷⁰.

Tabell 27 Tillitsvalgte som medspillere i ulike selskapstyper (N=39)

Selskapstype ¹⁷¹	Medspillerindeks
MAR	7.5
SEK	7.4
HF	7.1
Gjennomsnitt	7.3
	p = .91¹⁷²

6.6.2 Tillitsvalgte som motmakt

Tillitsvalgtes motmakt defineres med åtte av utsagnene i tabell 25. Disse er illustrert i figur 8.

En gjennomsnittsberegning som tar utgangspunkt i tabell 25 viser at 19 prosent av de daglige lederne erfarer at de tillitsvalgte agerer som motmakt. Sammenlignet med at 71 prosent opplever de tillitsvalgte som medspillere, så tyder dette på at det er langt mer vanlig å møte tillitsvalgte som samarbeidspartnere enn som motkrefter.

De fleste som merker motmaktrollen sier at tillitsvalgte har mye uformell makt. 44 prosent mener at tillitsvalgte har mer uformell makt enn deres ansvar tilsier. Motmakten merkes også i måten de tillitsvalgte arbeider på. 21 prosent av de daglige lederne erfarer at partssamarbeidet først og fremst

¹⁶⁸ Retningen på spørsmål 8, 10 og 13 i tabell 25 ble snudd i denne beregningen.

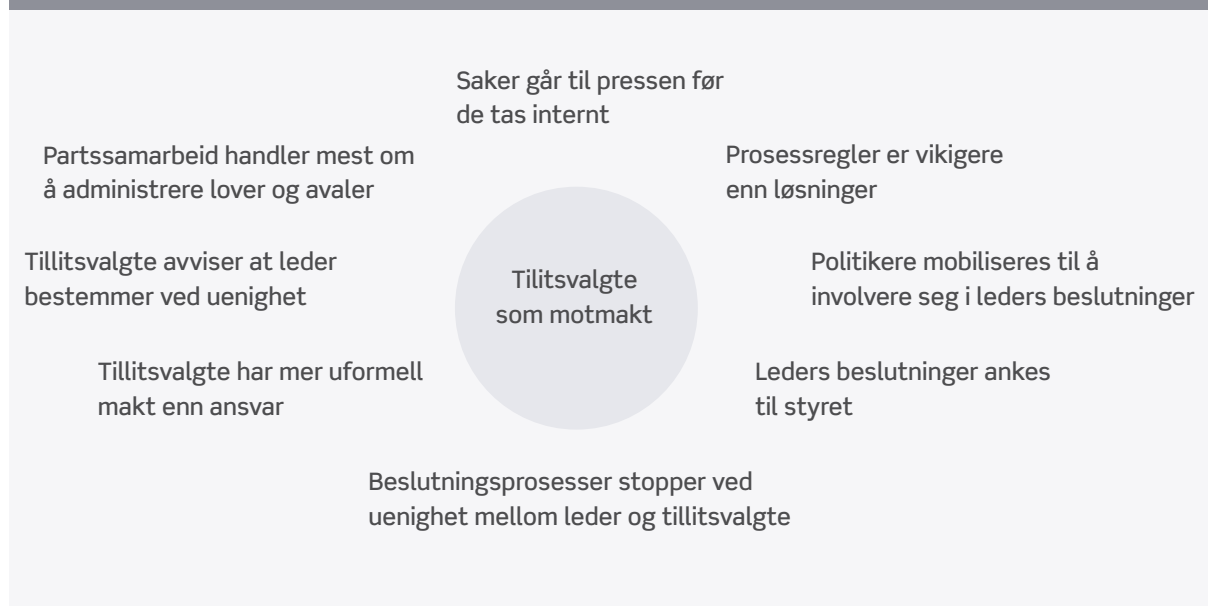
¹⁶⁹ Frafallet av respondenter er noe større når det gjelder spørsmålene om tillitsvalgte, enn mange av de andre spørsmålene som behandles i rapporten. Frafallet gjelder bare de markedsorienterte selskapene og sektorselskapene, ikke helseforetakene.

¹⁷⁰ Korrelasjonskoeffisienten er Eta.

¹⁷¹ MAR = Markedsorienterte selskaper SEK = sektorselskaper HF = helseforetak

¹⁷² Se fotnote 16

Figur 8 Tillitsvalgte som motmakt



handler om å administrere lover og avtaler, mens 27 prosent mener at de tillitsvalgte er mer opptatt av å følge prosessregler enn å finne løsninger. Imidlertid er det bare et fåtall av toppsjefene som sier at de tillitsvalgte motsetter seg deres rett til å bestemme. Bare ni prosent mener at tillitsvalgte avviser at daglig leder kan bestemme dersom partene ikke blir enige.

Tabell 28 viser bredden i tillitsvalgtes bruk av motmakt. Tabellen viser lederens score på en indeks som summerer antall samtykkende svar på de utsagnene i tabell 25 som definerer motmaktrolle¹⁷³. Maksimal score er åtte, som innebærer at vedkommende leder møter motmakt på alle de områdene som inngår i indeksen.

Resultatet i tabell 28 gjenspeiler at daglige ledere oftere møter tillitsvalgte som medspillere enn som motmakt.

Tabell 28 Daglige lederes score på indeks for tillitsvalgtes motmaktrolle (N=39)¹⁷⁴

Score på Indeks for tillitsvalgtes motmaktrolle	Prosent
0	36
1	25
2	14
3	11
4	5
5	5
6	6
7	3
8	0
Totalt	100
Gjennomsnitt	1.5

¹⁷³ Retningen på det syvende spørsmålet i tabell 25 er snudd, slik at prosentandelen på dette spørsmålet viser antallet ledere som ikke synes det stemmer, eller stemmer bare litt, at tillitsvalgte tar opp saker internt før de går til pressen.

¹⁷⁴ Se fotnote 169.

36 prosent erfarer ikke motmakt på noe område, mens 25 prosent erfarer det på ett. Ingen ledere kjenner seg igjen i alle åtte.

Tabell 29 viser hvordan ledere i ulike selskapstyper scorer på motmaktindeksen.

Tabell 29 Tillitsvalgtes motmakt i ulike selskapstyper (N=36)

Selskapstype ¹⁷⁵	Motmaktindeks
MAR	1.0
SEK	1.3
HF	2.0
Gjennomsnitt	1.5
	$p = .31^{176}$

Daglige ledere i markedsorienterte selskaper er mest forskånet for tillitsvalgtes motmakt. Helseforetakenes toppsjef er dobbelt så eksponert. Heller ikke helseforetakenes ledere er imidlertid utsatt for en bred vifte av motmaktstrategier. I gjennomsnitt kjenner sykehussjefer seg igjen i to av åtte utsagn som beskriver tillitsvalgtes motmakt. Korrelasjonen mellom selskapstyper og motmaktindeksen er 0.26, som i samfunnsvitenenskapelig sammenheng kan betraktes som en midtels sterk sammenheng.

Forskjellene i tabell 29 er ikke statistisk signifikante. Utvalgsstørrelsen er nede i 36 observasjoner, noe som betyr at en fjerdedel av utvalget mangler. I et så lite utvalg må en forskjell ha en betydelig størrelse for å være signifikant forskjellig fra null. Mangel på statistisk signifikans bør derfor ikke forhindre en fra å se nærmere på underlagsmaterialet, og fra å spekulere om mulige årsaker til forskjellen mellom markedsorienterte selskaper og helseforetak. Det

understrekes imidlertid at betraktningene i de to neste avsnittene har et svakt empirisk fundament.

Underlagsmaterialet viser at gjennomsnittlig 27 prosent av toppsjefene i helseforetakene eksponeres for motmakt, mot 17 prosent i de forretningsorienterte selskapene. Forskjellen henger særlig sammen med at mange tillitsvalgte i sykehusene har mye uformell makt. 71 prosent av toppsjefene i helseforetakene mener at tillitsvalgte har større uformell makt enn deres ansvar tilsier. Bare 17 prosent av topplerne i forretningsorienterte selskaper mener det samme. Denne forskjellen er statistisk signifikant på 1 prosent-nivå. Det er også dobbelt så vanlig at tillitsvalgte i helseforetakene er mer opptatt av prosessregler enn løsninger, og at de er lite villige til å la daglig leder bestemme dersom partene ikke kommer til enighet.

En grunn til disse forskjellene kan være at helseforetakene er skjermet fra markeds konkurranse. De tillitsvalgte risikerer ikke å bli straffet av redusert etterspørsel, eller i verste fall konkurs, dersom de presser daglig leder til å måtte bruke tiden på detaljerte prosessregler, eller dersom de bruker sin uformelle makt til å presse gjennom sine særinteresser på virksomhetens bekostning. Tillitsvalgte i forretningsorienterte selskaper har mer å tape. Dersom de bruker uformell makt på en måte som svekker selskapets konkurransekraft vil de straffes av markedet, og i verste fall oppleve konkurs og tap av arbeidsplasser. Markedet disiplinere maktbruken til tillitsvalgte i konkurranseutsatte bedrifter, eller som en tidligere fagforeningsleder uttrykte det: «Vi forhandler ikke medlemmene våre ut på gata»¹⁷⁷.

6.6.3 En ambivalent relasjon

Noen av de tillitsvalgtes handlinger inngår i både medspiller- og motmaktrollen, og da som oftest med motsatt fortegn. Dette er enda et uttrykk for

¹⁷⁵ MAR = Markedsorienterte selskaper SEK = sektorselskaper HF = helseforetak

¹⁷⁶ Se fotnote 16

¹⁷⁷ Utsagnet stammer fra Kjell Bjørndalen, som var leder av Fellesforbundet i LO i perioden 1991 – 2007.

den ambivalensen som preger relasjonen mellom daglig leder og tillitsvalgte¹⁷⁸.

- Tillitsvalgte kan utnytte brudd på prosessregler til å obstruere topplers beslutninger, men ikke uten å svekke forutsetningene for konstruktivt partssamarbeid, og dermed også for egne muligheter til å ha innflytelse.
- Tillitsvalgte kan få omkamp gjennom å anke daglig leders beslutninger inn for styret, men ikke uten å svekke tilliten mellom partene, og dermed muligheten til å agere som en konstruktiv samarbeidspartner.
- Tillitsvalgte som går til pressen før de tar opp saker internt kan legge økt press på toppler, men ikke uten å bli oppfattet som illojale, og miste tillit og respekt hos selskapets ledelse.
- Tillitsvalgte som konsentrerer seg om å administrere lover og avtaler kan identifisere avvik som gir grunnlag for å kreve økonomisk kompensasjon, men ikke uten å skape et byråkratisk system som reduserer muligheten til å samarbeide med ledelsen om kreative løsninger.

6.7 Konsekvenser for topplers handlingsrom

Tabell 30 viser effektene av tillitsvalgtes to roller på topplers handlingsrom. Effektene i tabellen er standardiserte regresjonskoeffisienter.¹⁷⁹

Resultatene viser at tillitsvalgtes rolleutøvelse har stor betydning for topplers handlingsrom.

Handlingsrommet utvides når de tillitsvalgte agerer som medspillere, mens det snevres inn når de utøver motmakt. Daglige ledere vinner mindre på å samarbeide med tillitsvalgte som medspillere, enn de taper på å få dem mot seg som motspillere.

Daglige ledere som samarbeider godt med de tillitsvalgte opplever både større forutsigbarhet, og mindre konsensuspress og endringsmotstand. Effekten på forutsigbarhet er liten og ikke statistisk signifikant. De to andre effektene er kraftige og signifikante. Det tyder på at samarbeid med tillitsvalgte både kan gi daglig leder økt intern legitimitet til å bestemme, og føre til at toppsjefen møter større velvilje når vedkommende ønsker å forandre på ting.

Tillitsvalgte som agerer som motmakt gjør ansattes reaksjoner på daglig leders beslutninger mindre forutsigbare. De tillitsvalgte passer også ekstra nøye på at ledelsen ikke foretar seg noe som de er uenige i, og møter de fleste av daglig leders forslag om endringer med skepsis.

6.8 Oppsummering og konklusjon

Dette kapitlet har belyst samarbeidet mellom daglige ledere og tillitsvalgte, sett fra daglige leders ståsteder. Utgangspunktet er at toppsjefer har et ambivalent forhold til tillitsvalgte. De må forholde seg til dem både som medspillere og motkrefter, og kan erfare at tillitsvalgte både utvider og begrenser deres handlingsrom.

Tabell 30 Effekter av tillitsvalgtes to roller på topplers handlingsrom

Tillitsvalgtes roller	Forutsigbarhet	Konsensuspress	Endringsmotstand	N
Tillitsvalgte som medspillere	.15 (p=.34 R ² =.03)	-.46 (p=.00 R ² =.21)	-.41 (p=.01 R ² =.17)	38
Tillitsvalgte som motmakt	-.42 (p=.01 R ² =.18)	.58 (p=.00 R ² =.34)	.43 (p=.01 R ² =.18)	35

¹⁷⁸ Dette betyr at et og samme spørsmål lader både på medspiller- og motmaktfaktoren i faktoranalysen i Appendiks 2, men med motsatt fortegn.

¹⁷⁹ Se fotnote 34.

Tillitsvalgtes rolle som medspillere består i å forsyne daglige ledere med informasjon og kompetanse som er vanskelig tilgjengelig i virksomhetenes ordinære kommunikasjonskanaler. Tillitsvalgte kan også bidra til å legitimere toppsjefens beslutninger i organisasjonen, og fungere som ambassadører for virksomheten utad. Forutsetningen for at tillitsvalgte skal fungere som medspillere er at de har et minimum av sammenfallende syn med daglig leder på bedriftens utfordringer, at de har innflytelse på toppleders beslutninger, og at de har tillit hos sine egne medlemmer.

Motmaktrollen bunner i at tillitsvalgte har uformell makt, uten alltid å behøve å bli stilt til ansvar for hvordan makten benyttes. Forholdet til ledelsen innskrenker seg til å kontrollere at prosessregler følges, og om å administrere lover og avtaler. Tillitsvalgte kan også bruke makt til å forsøke å få politikere til å involvere seg på deres side i konflikter med ledelsen. Samtidig kan de anke daglig leders avgjørelser inn for styret, de kan obstruere beslutningsprosesser når partene ikke er enige, og de kan lekke saker til pressen som ikke er ferdigbehandlet internt.

Partssamarbeidet i selskapene skjer på premissene til «den norske modellen». Denne fungerer som en norm for hvordan aktører med både sammenfallende og motstridende interesser bør samarbeide for å nå frem til felles løsninger. Det gjennomføres pragmatiske prosesser som ofte er tidkrevende, og som har konsensus som mål.

I noen selskaper innebærer konsensusnormen at daglig leder lar være å ta beslutninger som det ikke oppnås enighet om. I andre selskaper kan de tillitsvalgte innta en pragmatisk holdning, og akseptere at daglig leder bestemmer ved uenighet, men bare dersom partene har anstrengt seg for å bli enige i en forutgående prosess.

Administrasjon av avvik er en sentral del av partssamarbeidet. Prosessavvik, resultatavvik og regelavvik

krever systemer som kompenserer ansatte som berøres både økonomisk og på andre måter. Tillitsvalgte samarbeider ofte med selskapenes HR-avdelinger om rutiner, reglementer og «veiledere» for å håndtere avvikene. Statlige selskaper har liten tradisjon for å belønne positive avvik og uventet gode prestasjoner og resultater. Systemer og rapporteringsrutiner har en tendens til å bli stadig mer komplekse etter hvert som nye avvik og smutthull blir forsøkt tettet igjen med nye og enda mer detaljerte regler og rutiner.

Den empiriske analysen bekrefter at skillet mellom tillitsvalgtes medspiller- og motmaktrolle gir et dekkende bilde av ambivalensen i partssamarbeidet. De fleste daglige ledere i statlige selskaper og helseforetak samarbeider med de tillitsvalgte som medspillere, og dette er like vanlig i helseforetakene som i de andre selskapene. Langt færre må forholde seg til tillitsvalgte som motmakt. Motmakten ser ut til å merkes mest i helseforetakene og minst i de markedsorienterte selskapene, men dette funnet er statistisk usikkert.

Tillitsvalgtes rolleutøvelse har stor betydning for daglige lederes handlingsrom. Toppsjefer som møter tillitsvalgte i rollen som medspillere opplever mindre konsensuspress og endringsmotstand. Samarbeid med tillitsvalgte ser ut til å styrke den tilliten og autoriteten som daglig leder trenger, både for å ta beslutninger som ikke alle er enige i, og for å bli møtt med velvilje når endringer skal gjennomføres. Tillitsvalgte som utøver motmakt virker motsatt. De reduserer daglig leders forutsigbarhet, samtidig som de er kritiske til at daglig leder bestemmer når partene ikke er enige. De møter også ledelsens forslag om endringer med skepsis.

Alt i alt viser resultatene at toppledere i statlige sektorselskaper og helseforetak oftere møter de tillitsvalgte som konstruktive medspillere, enn som obstruerende motkrefter. Samtidig vinner daglig leder mindre på å ha de tillitsvalgte som medspillere, enn de taper på å ha dem som motstandere.

KAPITTEL 7

DAGLIG LEDERS INTERNE OPPSLUTNING

Daglig leder trenger innspill fra ansatte og resten av ledersjiktet til sine planer og beslutninger, og er avhengig av medarbeidere som bidrar under gjennomføringen. En toppsjef som har organisasjonen imot seg har vanskelig for å lykkes. Medarbeideres oppslutning kommer imidlertid ikke automatisk, selv ikke for toppsjefer. Ansatte og ledere har sine egne agendaer når det gjelder lønn, karrierer, faglige interesser og selskapets utvikling. Daglig leders suksess avhenger av at medarbeidernes agendaer kan forenes med virksomhetens mål. Toppsjefens handlingsrom påvirkes av medarbeidernes vilje til konstruktiv medvirkning.

Dette kapitlet belyser ulike forhold som påvirker daglig leders oppslutning blant selskapets medarbeidere, og betydningen av disse forholdene for daglig leders handlingsrom.

7.1 Toppledergruppen

Toppledergruppen består av ledere som rapporterer direkte til daglig leder, i tillegg til daglig leder selv.

Selv om toppledergruppen har felles interesse i at selskapet lykkes, kan enkeltmedlemmer i gruppen ha egne ønskemål for hvilke områder som skal prioriteres. Noen kan fristes til å benytte sin overlegne tilgang på informasjon om eget ansvarsområde til å få gjennomslag for sin egen agenda på bekostning av andre. Dersom daglig leder anvender konsensusmodellen kan resultatet av konkurranse og konflikter internt i gruppen bli beslutningsvegring og manglende evne til å prioritere.

Et alternativ til konsensusledelse er konsulterende lederskap. Et slikt lederskap innebærer en prosess der alle medlemmer av ledergruppen først legger frem sine syn. Etter at alle er hørt, og fortsatt diskusjon kun fører til gjentakelser, tar daglig leder sin beslutning, og står ansvarlig overfor styret for denne. Selv om ikke alle medlemmer får ivaretatt sine maksimale standpunkter kan en slik fremgangsmåte gi daglig leder større autoritet internt i gruppen, sammenlignet med om konflikter får

fortsette å florere uten at beslutning tas. Rykter om vedvarende intern konkurranse og maktkamp i toppledergruppen kan lekke til resten av organisasjonen, og svekke autoriteten til daglig leder, og respekten for hele toppledelsen.

Medarbeidere som rapporterer til daglig leder er ofte ambisiøse personer som selv ønsker å bli toppsjefer. De har allerede nådd langt i kraft av sin dyktighet. De kan fristes til å utfordre både hverandre og daglig leder, ikke bare av faglige grunner, men også for å synliggjøre sin egen kompetanse, og signalisere at de selv både ønsker og har de nødvendige egenskaper til å inneha toppjobben.

Daglig leder trenger et minimum av lojalitet fra medlemmene i sin ledergruppe. Lojalitet krever ikke at alle blir enige i alle saker, men at de avstår fra å sile informasjon og synspunkter av taktiske grunner, og at de stiller seg bak daglig leders beslutninger utad. Lojaliteten og oppslutningen vil normalt være større, jo mer daglig leder har åpnet for reelle diskusjoner, og fått frem alle synspunkter, før beslutning tas.

En velfungerende ledergruppe preges ikke bare av mangfoldige særinteresser. Opplevelsen av felles skjebne og felles ansvar kan motvirke at intern konkurranse og maktkamp, som verken er mulig eller ønskelig å fjerne helt, svekker gruppens

funksjonsdyktighet. Toppledelsen møtes regelmessig i ledermøter og på ledersamlinger, og utveksler informasjon og erfaringer i både formelle og uformelle sammenhenger. De lærer hverandre å kjenne slik at det kan bli vanskelig å operere med skjulte agendaer uten å bli avslørt. Slike prosesser kan styrke oppslutningen om daglig leder.

7.2 Delegering og suboptimalisering

Delegering er en forutsetning for å utnytte medarbeideres kompetanse. Delegering fungerer best dersom underordnede medarbeidere har tydelig avgrensede ansvarsområder. Tydelig ansvar gjør det klart hvilke medarbeidere som er ansvarlige for hvilke saker, og gir daglig leder tilgang til rapporteringslinjer der forventninger kan formidles, resultater følges opp, og beslutninger iverksettes.

Delegert ansvar kan imidlertid føre til at den enkelte leder fristes til å optimalisere egen enhets resultater på helhetens bekostning. Slik suboptimalisering kan motvirkes ved å måle den enkelte leder på vedkommendes bidrag til selskapet som helhet, og ikke bare på resultatene i egen enhet.

7.3 Grensesnittet mellom selskapets styre og administrasjon

Daglig leders oppslutning blant selskapets medarbeidere avhenger av at vedkommende har styrets støtte og respekt, og anerkjennes som det viktigste kontaktpunktet mellom styret og selskapets administrasjon.

Enkelte selskaper lar nye styremedlemmer møte ikke bare daglig leder, men også den øvrige ledelsen, tillitsvalgte, store aksjeeiere og store kunder¹⁸⁰. Dersom dette skjer åpent, og med daglig leder til stede, kan slike kontakter være til gjensidig nytte. Kontaktene kan imidlertid lukke seg, og skape nettverk der individuelle styremedlemmer og

enkeltmedarbeidere i administrasjonen «snakker sammen» om styresakene, uten daglig leders viten og vilje. Slike lukkede relasjoner kan bli en arena for omkamper og «bypass» av daglig leder.

Selskapets administrasjon er styrets sekretariat. Daglig leder har det overordnede ansvaret for å forberede styrets møter, lage innstilling i de ulike sakene, og gjennomføre styrets vedtak. Store deler av administrasjonen kan være involvert i dette arbeidet, men det tilligger daglig leder å ivareta kontakten med styret, og sammen med styrets leder avgjøre hvilke saker som skal opp til behandling, og hvordan det skal skje. Daglig leder er også administrasjonens talsperson på styremøtene. Dersom det er ønskelig at andre representanter fra administrasjonen er tilstede, bør daglig leder, i samarbeid med styrets leder, avgjøre om, og i hvilken utstrekning, disse skal involveres under møtene.

Styret og daglig leder i sektorselskapene og helseforetakene respekterer i all hovedsak hverandres roller¹⁸¹. Styringslinjene går gjennom daglig leder, og styrene stiller seg stort sett bak toppsjefen, også når vedkommende iverksetter styrevedtak som utløser motstand og støy. Det er lite som tyder på at det er vanlig at enkeltmedlemmer i styret etablerer uformelle motstandsallianser med enkeltpersoner i administrasjonen.

7.4 Omkamper

Mange sektorselskaper og helseforetak har hatt tradisjon for å fortsette diskusjoner og uenigheter etter at daglig leder har tatt sin beslutning. Data kan tyde på at dette fenomenet har avtatt. Det forekommer fortsatt, men sannsynligvis i mer begrenset omfang. Som tabell 31 straks vil vise hender det at ansatte anker beslutninger som deres egen leder har tatt oppover i organisasjonen. Andre ganger kan det være tillitsvalgte som forsøker å anke daglig leders beslutninger til styret, selv

¹⁸⁰ Meld. St. 27 (2013-2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. S. 76.

¹⁸¹ Se kapittel 5, tabell 22

om omfanget av dette er lite¹⁸². Styrene avviser normalt å bli involvert i omkamper¹⁸³. Daglig leder kan selv minske antallet omkamper i egen ledergruppe ved å avsette tilstrekkelig tid til å diskutere ulike synspunkter før beslutning tas.

Vinmonopolet praktiserte tidligere det såkalte bestefarprinsippet ved ansettelser og opprykk. Styret ansatte ledere på nivået under daglig leder, mens daglig leder ansatte disse ledernes underordnede. Resultatet ble at mange ledere forholdt seg mer til den lederen som hadde ansatt dem, enn til deres egen sjef. Konsekvensen ble hyppig «bypass» av egen leder, og mange omkamper. I dag har Vinmonopolet forlatt bestefar-prinsippet, og alle ledere ansetter nå sine egne medarbeidere.

7.5 Sosial kapital, styring og ansattes oppslutning

Oppslutningen om daglig leder påvirkes av om ansatte identifiserer seg med virksomhetens formål. Ansatte som er stolte over å være med på selskapets «mission» er gjerne villige til å ta et ekstra tak for at bedriften skal lykkes. Slik stolthet er en form for sosial kapital som gir daglig leder noe å «gå på» når vedkommende ønsker å få ansatte med på tiltak som de i utgangspunktet er skeptiske til.

Statlige selskaper har hierarkiske tradisjoner fra den tiden de var forvaltningsbedrifter, og var underlagt statsrådets styring. Medarbeiderne var vant med å innrette seg etter politiske føringer. Det er ikke utenkelig at deler av en slik respekt for overordnede vedtak lever videre i de statlige selskapene. Ansattes respekt for daglig leders beslutningsmyndighet avhenger blant annet av at de har tillit til at beslutninger treffes med selskapets beste for øyet.

Motstand mot ledelsens rett til å styre kommer blant annet fra tillitsvalgte, og fra grupper som har spesielle agendaer på vegne av sitt fag og sin avdeling. Daglige ledere i helseforetakene må tidvis

forholde seg til at ansatte, og særlig det medisinske personalet, motarbeider dem. Motstanden er ofte forankret i faglige subkulturer som har et annet syn enn staten og toppledelsen på hvordan et sykehus bør drives.

7.6 Subkulturer

Det er vanlig med gnisninger når selskaper med ulike kulturer og ledelsessystemer slås sammen. Det oppstår gjerne en «stollek» om posisjoner. Mange, ikke minst toppledere, må akseptere en mer underordnet posisjon i det nye selskapet. For eksempel har Posten Norge opplevd fusjonssmerter når de har kjøpt opp utenlandske selskaper. Topp-sjefer i de oppkjøpte bedriftene har av og til vanskelig for å finne sin plass i den nye strukturen. Dette har hindret integrasjon og naturlig organisasjonsutvikling.

Subkulturer kan eksistere på ulike nivåer i organisasjonen. I mange virksomheter finnes det grupper av ansatte som har stor kontroll over arbeidsutførelsen, og som vil ha seg frabedt innblanding fra både ledere og andre avdelinger. De stiller seg avvisende til endringer, ofte med referanse til jobbens faglige krav, og hensynet til sikkerhet. Sikkerhetsargumenter er vanskelige å overprøve for ledere i andre avdelinger som ikke har spisskompetanse på det aktuelle området, og egner seg derfor godt til å legitimere faggruppers kamp for kontroll med egen arbeidssituasjon. Slike subkulturer retter seg ikke alltid direkte mot toppledelsens beslutninger, men fungerer som «pockets of resistance» mot horisontalt samarbeid og omstilling på mange nivåer i selskapene.

Teknologi er en viktig del av fundamentet for mange subkulturers eksistens. 15 års manglende investeringer i sentralnett førte til at kompetanseutviklingen og markedsforståelsen i Statnett stagnerte, og etter hvert begrenset seg til å håndtere forrige generasjons strømnnett. Bedriften fortsatte i

¹⁸² Se kapittel 6, tabell 25.

¹⁸³ Se kapittel 5, tabell 22.

etablerte spor. Teknologi til å utvikle neste generasjons strømnnett presset seg imidlertid på, og kombinert med store markedsendringer skapt behov for ny kompetanse. Da Statnett bestemte seg for å ta i bruk den nye teknologien økte antallet ansatte fra 600 til 1000, og ny kompetanse kom inn. Dette har vannet ut den subkulturen som eksisterte rundt tidligere tiders løsninger.

7.7 Daglige lederes erfaringer med ansattes oppslutning

Tabell 31 viser hvordan daglige ledere i sektorselskapene og helseforetakene vurderer den interne

oppslutningen om sitt lederskap. Tabellen tegner et motsetningsfylt bilde.

På den ene siden rapporterer de aller fleste daglige ledere om høy lojalitet fra virksomhetens øvrige ledersjikt, så vel som fra andre ansatte. 81 prosent av toppsjefene svarer at virksomhetens ledere er lojale mot dem, og slutter opp om deres beslutninger, selv om de er uenige. 94 prosent av toppsjefene sier at det er stor respekt blant ansatte for at daglig leder er den som til syvende og sist skal bestemme. 81 prosent svarer at de aller fleste medarbeidere er stolte over å arbeide i virksomheten.

Tabell 31 Andel toppledere som mener utsagnene i tabellen stemmer godt eller svært godt for situasjonen i virksomheten som de leder

Daglige lederes interne oppslutning	Selskapstype ¹⁸⁴			Total	N	p ¹⁸⁵
	MAR	SEK	HF			
Virksomhetens ledere slutter opp om daglig leders beslutninger selv om de ikke er enige	87	100	59	81	47	.01
Medlemmer av virksomhetens toppledergruppe har hvert sitt klart avgrensede ansvarsområde	93	94	94	94	48	.99
De fleste ledere fokuserer for mye på sitt eget ansvarsområde, og for lite på virksomheten som helhet	20	31	47	33	48	.28
Ledere prøver noen ganger å påvirke styrets medlemmer på egenhånd	00	00	6	2	48	.41
Det hender at ansatte tar opp igjen beslutninger som deres egen leder har tatt med ledere høyere opp i systemet	13	13	41	23	48	.09
De fleste ansatte er stolte over å fortelle andre at de arbeider i virksomheten	80	81	82	81	48	.99
Bedriftens ansatte har respekt for at daglig leder er den som til syvende og sist skal bestemme	100	100	82	94	48	.05
Noen ansatte bruker sin faglige makt til å motsette seg omstillinger	20	25	59	35	48	.04

¹⁸⁴ MAR = markedsorientert selskap, SEK = sektorselskap, HF = helseforetak

¹⁸⁵ Se fotnote 16

Figur 9 Ansattes oppslutning om daglig leder



På den annen side svarer en tredjedel at de fleste ledere i virksomheten fokuserer for mye på sitt eget ansvarsområde, og for lite på virksomheten som helhet. 35 prosent gir uttrykk for at noen ansatte bruker sin faglige makt til å motsette seg omstillinger.

En nærmere analyse av svarene i tabell 31 viser at daglig leders oppslutning kan beskrives langs tre akser¹⁸⁶:

- Motkulturer
- Lojalitet til toppsjef
- Suboptimalisering

Resultatet er fremstilt i figur 9. Figuren inneholder, i noe omskrevet form, de spørsmålene i tabell 31

som definerer de tre aksene. En og samme variabel kan inngå i definisjonen av flere akser¹⁸⁷.

7.7.1 Motkulturer

Motkulturer representerer verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som strider mot virksomhetens overordnede kultur. De har ofte basis i faglig makt og yrkesmonopol. Yrkets utøvere ser gjerne på eget fag som avgjørende for virksomhetens suksess, og forventer å få en fremtredende plass i ledelsens prioriteringer. Det er liten vilje til å akseptere lederes beslutninger dersom disse bryter med motkulturenes og fagets verdier og normer. Misnøye med ledelsens beslutninger kan føre til at beslutninger ankes oppover i systemet, og at det vises liten respekt for å «følge tjenestevei».

¹⁸⁶ Faktoranalysen som dette resultatet bygger på er dokumentert i appendiks 2.

¹⁸⁷ Det innebærer i så fall at en del av variasjonen i variabelen er relevant for én av aksene, mens en annen del av variasjonen er relevant for en annen akse.

Motkulturer fremstilles ofte som noe ensidig negativt som kun skaper motstand mot å innordne seg ledelse. Det er imidlertid mer dekkende å si at motkulturer er tvetydige. På den ene siden kan de legge grunnlag for interne revirkonflikter som hindrer horisontalt samarbeid, og fungere som en uformell base for motstand mot ledelsen. På den andre siden kan de gi kraftfull støtte til organisasjonens formål når deres egne verdier og normer tilsier det. Motkulturer kan også forebygge gruppetenking gjennom å utfordre intern selvgodhet.

Måten sykehusenes akuttberedskap lyktes med å håndterte terroranslaget 22. juli 2011 på kan illustrere hvordan motkulturer kan spille en positiv rolle, og være en støtte for ledelsen. Etter terroranslaget mot regjeringskvartalet og Utøya valgte mange helsearbeidere å avbryte sine ferier, og melde seg uoppfordret på sin arbeidsplass, uten først å forlange overtidsbetaling eller annen godtgjørelse. Profesjonsstrid mellom ulike grupper, og skepsis mot ledelsens rett til å bestemme, ble for en stund lagt til side. Når liv og helse er truet stiller man opp. Dette er når alt kommer til alt den mest sentrale verdien i helsefagenes profesjonskultur.

Gjennomsnittsberegninger med utgangspunkt i tabell 31 viser at 25 prosent av de daglige lederne i undersøkelsen eksponeres for motkulturer i sine selskaper. Disse lederne merker motkulturene først og fremst i form av at ansatte bruker sin faglige makt til å motsette seg endringer.

Tabell 32 rapporterer en indeks som summerer hvor mange av de tre utsagnene om motkulturer i tabell 31/figur 9 som de spurte slutter seg til¹⁸⁸. Resultatet viser at om lag halvparten av lederne ikke kjenner seg igjen i noen av påstandene om motkulturer, og dermed ikke merker noe til dette fenomenet overhodet, bortsett fra kanskje i sjeldne tilfeller.

Tabell 32 Daglige lederes score på indeks for forekomst av motkulturer (N=47)

Score på indeks for forekomst av motkulturer	Prosent
0	51
1	26
2	17
3	6
Totalt	100
Gjennomsnitt	0.9

Tabell 33 viser hvordan innslaget av motkulturer varierer mellom ulike selskapstyper. Fenomenet er mest vanlig i helseforetakene. Det er to og en halv gang mer vanlig at en sykehussjef må forholde seg til motkulturer i sitt arbeid, enn tilfellet er for en daglig leder av et sektorselskap. Forskjellen henger sannsynligvis sammen med at helseforetakene har et stort innslag av profesjonsbevisste faggrupper. Korrelasjonen mellom selskapstype og motkulturindeksen er 0.50¹⁸⁹.

Tabell 33 Motkulturer i ulike selskapstyper (N=47)

Selskapstype ¹⁹⁰	Motkulturindeks
MAR	0.5
SEK	0.4
HF	1.4
Gjennomsnitt	0.79
	p = .00¹⁹¹

¹⁸⁸ Retningen på det første spørsmål i tabell 31 ble snudd under denne beregningen.

¹⁸⁹ Korrelasjonskoeffisienten er Eta, som er beregnet ved hjelp av variansanalyse. Eta varierer mellom 0 og 1.

¹⁹⁰ MAR = markedsorientert selskap, SEK = sektorselskap, HF = helseforetak

¹⁹¹ Se fotnote 16

7.7.2 Lojalitet til daglig leder

En gjennomsnittsberegning basert på de tre utsagnene om lojalitet i tabell 31/figur 9 viser at hele 85 prosent opplever virksomhetens medarbeidere og ansatte som lojale. Tabell 34 viser hvordan de daglige lederne fordeler seg på en indeks som måler hvor mange av de tre utsagnene toppsjefene slutter seg til. Indeksen er et uttrykk for lojalitetens styrke, og den bekrefter den overveldende positive oppfatningen daglige ledere har av lojaliteten. To av tre toppsjefer kjenner seg igjen i alle de tre utsagnene.

Tabell 34 Daglige lederes score på indeks for lojalitet til daglig leder (N=47)

Indeks for lojalitet til daglig leder	Prosent
0	2
1	6
2	26
3	66
Totalt	100
Gjennomsnitt	2.6

Analysene i dette kapitlet kan tyde på at en del daglige ledere opplever et lojalitetsparadoks. De merker sterk lojalitet fra ansatte, samtidig som de står overfor motkulturer med større lojalitet til sitt fag enn til selskapet, og har lederkollegaer som prioriterer eget ansvarsområde på bekostning av helheten.

En forklaring på paradokset er at mange toppledere overvurderer lojaliteten. De kan være farget av et mer eller mindre bevisst behov for å fremstille sitt eget lederskap og sin egen autoritet i et best mulig lys. Toppsjefer eksponeres som alle andre for mentale prosesser som setter dem i stand til å tolke og bearbeide negative erfaringer slik at de kan

leve i harmoni med seg selv og andre. Kognitiv ubalanse er slitsomt. Negative tilbakemeldinger og illojal atferd har derfor en tendens til å bli bortforklart, samtidig som positive tilbakemeldinger og eksempler på lojal atferd forstørres opp.

En annen forklaring på lojalitetsparadokset er at motkulturene er mest aktive på det operative nivået, og derfor retter seg mer mot førstelinjeledelsen og mellomledelsen enn mot toppsjefen. Førstelinje- og mellomledelsen har ansvar for å iverksette mange av de endringsprosessene som motkulturene motsetter seg. Spenningen mellom motkulturenes og selskapets verdier kommer sterkest til uttrykk når førstelinje- og mellomledere tar beslutninger som griper direkte inn i faggruppens arbeid, eller når de må be sine medarbeidere om å praktisere systemer og rutiner som bryter med faglige standarder. Førstelinje- og mellomledere fungerer som en støtpute som beskytter daglig leder mot den mest artikulerte kritikken fra motkulturene, vel og merke så lenge virksomheten som helhet fungerer rimelig greit.

Tabell 35 viser at helseforetakenes toppsjefer opplever lojalitet noe sjeldnere enn toppsjefene i de andre selskapstypene. Verken kognitive filtre eller vennligsinnede førstelinje- og mellomledere ser ut til å gi sykehussjefer fullgod beskyttelse mot helseforetakenes motkulturer.

Tabell 35 Lojalitet til daglig leder i ulike selskapstyper (N=47)

Selskapstype ¹⁹²	Motkulturindeks
MAR	2.7
SEK	2.8
HF	2.2
Gjennomsnitt	2.6
	(p = .06) ¹⁹³

¹⁹² MAR = markedsorientert selskap, SEK = sektorselskap, HF = helseforetak

¹⁹³ Se fotnote 16

Tidligere har jeg vist at helseforetakenes ansatte er skeptiske til at daglig leder skal få bestemme¹⁹⁴. De kan frykte at toppsjefen skal legge for stor vekt på administrative og økonomiske hensyn på bekostning av det helsefaglige. For øvrig viser underlagsmaterialet at helseforetakenes medarbeidere er minst like stolte av arbeidsplassene sine som medarbeidere i andre selskaper, og gjerne forteller om det til andre.

Forskjellen i ansattes lojalitet mellom selskapstyper er en forskjell rundt et høyt gjennomsnitt. Som tidligere nevnt sier 85 prosent av alle toppsjefer at de har lojale ansatte. Det tilsvarende tallet for helseforetakene er 74 prosent. Med andre ord: Den store majoriteten av helseforetakenes daglige ledere mener også at de har lojale medarbeidere, selv om de er noe færre enn i andre selskaper.

7.7.3 Suboptimalisering

Suboptimalisering måles med kun én indikator. De daglige lederne i undersøkelsen ble bedt om å ta stilling til følgende påstand:

«De fleste ledere fokuserer for mye på sitt eget ansvarsområde, og for lite på virksomheten som helhet»

Som vist i tabell 31 svarer 33 prosent at påstanden stemmer godt eller svært godt for virksomheten

de er leder for. Prosentandelen varierer fra 20 prosent i de markedsorienterte selskapene, til 47 prosent i helseforetakene. Forskjellen er imidlertid ikke statistisk signifikant.

Selv om forskjellen ikke er statistisk signifikant er den såpass stor at det er fristende å spekulere om mulige årsaker. Når suboptimalisering er minst vanlig i markedsorienterte selskapene kan det skyldes at markedet disiplinerer ledere til å prioritere selskapets mål. Konkurransen vil straffe selskaper som lar ledere prioritere sine egne resultatheter, og dette vil i siste instans også ramme de lederne som suboptimaliserer.

Den lille forskjellen mellom selskapstyper kan imidlertid tyde på at suboptimalisering også har positive konsekvenser, blant annet ved å være uttrykk for en offensiv og kreativ holdning blant underordnede ledere. Suboptimalisering kan også skyldes at daglige ledere er utydelige i sine resultatkrav og sin oppfølging, mer enn at underordnede ledere er eksponenenter for «moral hazard».

7.8 Konsekvenser for daglig leders handlingsrom

Tabell 36 viser at både motkulturer, lojalitet og suboptimalisering påvirker daglige lederes handlingsrom¹⁹⁵. Motkulturer og suboptimalisering begrenser handlingsrommet, mens lojalitet utvider

Tabell 36 Effekter av intern oppslutning på daglig leders handlingsrom

Kilde til intern oppslutning	Forutsigbarhet	Konsensuspress	Endringsmotstand	N
Motkultur	-.21 (p=.15 R ² =.05)	.57 (p=.00 R ² =.32)	.68 (p=.00 R ² =.46)	46
Lojalitet til toppleder	.13 (p=.37 R ² =.02)	-.04 (p=.77 R ² =.00)	-.34 (p=.02 R ² =.12)	46
Suboptimalisering	-.20 (p=.18 R ² =.04)	.37 (p=.01 R ² =.13)	.33 (p=.02 R ² =.11)	47

¹⁹⁴ Se tabell 31

¹⁹⁵ Effektene i tabellen er standardiserte regresjonskoeffisienter. Se fotnote 34.

det. Effektene varierer imidlertid i størrelse og statistisk robusthet. Motkulturene betyr mest.

Motkulturer

- Motkulturer skaper motstand mot forandring. De fungerer, nærmest per definisjon, som «points of resistance» mot omstillinger. Effekten er sterk og klart statistisk signifikant.
- Motkulturer forsterker konsensuspresset. De representerer verdier og normer som kan legitimere at ansatte motsetter seg beslutninger de er uenige i. Konsensusløsninger er nødvendig for at sterke faggrupper skal vise vilje til å støtte opp om daglig leder. Effekten er sterk og statistisk signifikant.
- Motkulturer reduserer daglig leders forutsigbarhet. Subkulturer lever delvis etter sine egne verdier og normer, og kan gjøre ansattes reaksjoner vanskelige å forutsi. Effekten er imidlertid liten, og ikke statistisk signifikant.
- Motkulturer er ofte nært knyttet til fag- og yrkesgrupper som er organisert i egne fagforeninger. Det betyr at effekten av motkultur på konsensuspress og endringsmotstand kan være spuriøs, og uttrykke tillitsvalgtes organiserte bruk av motmakt, mer enn motkulturers verdier og normer. For å undersøke denne muligheten ble effektene av motkulturer kontrollert for tillitsvalgtes motmakt. Dette førte ikke til nevneverdige endringer i resultatene. Motkulturer ser ut til å leve sitt liv uavhengig av fagforeninger og tillitsvalgte.

Lojalitet

- Lojale medarbeidere er mer forutsigbare, og har større sannsynlighet for å slutte opp om daglig leders beslutninger, også når de er uenig med vedkommende. Effekten er imidlertid svak, og ikke statistisk signifikant.
- Lojalitet hevdes ofte å øke konsensuspresset. Grunnen er at lojalitet fungerer som et sosialt byttemiddel. Daglig leder kan være villig til å strekke seg langt for å skape samlende løsninger,

dersom de ansatte «betaler» for dette med lojal og forutsigbar atferd. Ansatte kan på sin side være villige til å opptre lojalt og disiplinert, dersom daglig leder gir dem større innflytelse på sine beslutninger enn vedkommende ellers ville gjort. En slik effekt kan imidlertid ikke spores i tabell 36.

- Lojale ansatte yter mindre motstand mot endring. Effekten er sterk, og statistisk signifikant. Lojalitet representerer sosial kapital for selskapet, og gir daglig leder noe å «gå på» i forhold til de ansatte. Lojale ansatte er mer villige til å gi toppsjefens endringsplaner enn sjanse, også når de i utgangspunktet er skeptiske.

Suboptimalisering

- Suboptimalisering reduserer daglig leders forutsigbarhet. Ledere har tilgang på unik informasjon om sine egne ansvarsheter, og kan se seg tjent med å holde deler av denne informasjonen mest mulig for seg selv, for senere å kunne bruke den strategisk til å fremme sin egen enhets interesser. Slik strategisk atferd kan være vanskelig å forutsi for toppledelsen siden informasjonen i utgangspunktet ikke er kjent for andre enn lederen som suboptimaliserer. Effekten er imidlertid svak, og ikke statistisk signifikant.
- Suboptimalisering øker konsensuspresset. Ledere som primært optimaliserer eget ansvarsområde vil være mest opptatt av å få sine egne ønsker ivaretatt, og vil i det lengste motarbeide løsninger som de ikke er tjent med selv. Toppsjefen mer eller mindre tvinges til å kompromisse for å få slike ledere med på laget. Effekten er sterk, og statistisk signifikant.
- Suboptimalisering øker endringsmotstanden. Daglig leders forslag til endringer vil ofte være motivert av selskapets overordnede mål. Forslag som begrunnes med hensynet til helheten kan gå på tvers av lokale enheters vekst- og utviklingsplaner, og provosere frem motstand fra ledere som er mest opptatt av egne ansvarsområder. Effekten er sterk, og statistisk signifikant.

7.9 Oppsummering og konklusjon

Dette kapitlet har belyst daglige lederes oppslutning blant virksomhetenes medarbeidere, og betydningen denne har for toppsjefenes handlingsrom. Daglig leder er i det lange løp avhengig av å ha selskapets medarbeidere med seg og ikke mot seg. Medarbeidernes agendaer for karriere og faglige utvikling må kunne forenes med selskapets mål, og daglig leders ambisjoner for selskapet

Daglig leders nærmeste medarbeidere preges av spenningen mellom de enkelte medlemmenes individuelle ambisjoner om en toppstilling, og den gjensidige avhengigheten av hverandres kompetanse. Daglig leder er på sin side avhengig av et minimum av lojalitet fra toppledergruppens medlemmer. Dette betyr ikke nødvendigvis at alle må være enige med vedkommende, men at hver enkelt avstår fra å operere med skjulte agendaer og taktskiftet bruk av egen kompetanse.

Daglig leder er avhengig av å delegere myndighet til sine medarbeidere. Dette er dels nødvendig for å unngå å bli overbelastet, og dels for å utnytte medarbeidernes kompetanse og initiativ. Delegering åpner imidlertid for at medarbeiderne skal suboptimalisere, dvs. maksimere resultatene i egen ansvarsområde på bekostning av selskapets mål. Det kan forebygges ved å måle medarbeiderne på overordnede mål, i tillegg til mål for deres egne ansvarsområder.

Daglig leders interne oppslutning er avhengig av styrets respekt og støtte. Dersom styret aksepterer at ledere får påvirke styrets medlemmer på egenhånd vil daglig leders autoritet forvitte. Det samme vil skje dersom styret åpner for at selskapets ansatte kan anke toppleders beslutninger inn for styret.

Ansatte som identifiserer seg med selskapets formål, og er stolte av å arbeide for virksomheten, er ofte villige til å ta et ekstra tak for bedriften når ekstraordinære omstendigheter krever det. En slik vilje gir selskapet en form for sosial kapital som kan gjøre medarbeiderne villige til å gå på akkord med egne interesser av hensyn til selskapets beste. Slik sosial kapital gir daglig leder muligheter til å gjennomføre endringer som de ansatte i utgangspunktet er skeptiske til. Motkulturer står derimot ofte i opposisjon til selskapet, og kan være en base for utvikling av motstand mot daglig leders endringsplaner. Motkulturer er ofte knyttet til fag- og yrkesgrupper som representerer unik kompetanse.

Den empiriske analysen viste at daglig leders interne oppslutning særlig handler om tre temaer: Motkulturer, lojalitet, og suboptimalisering.

Motkulturer betyr at grupper av ansatte kan bruke sin faglige makt til å motsette seg endringer, og være tilbøyelige til å anke sine nærmeste lederes beslutninger oppover i systemet. En gjennomsnittsberegning viser at 25 prosent av de daglige lederne eksponeres for slike motkulturer. Fenomenet er mest utbredt i helseforetakene, der helsefaglige grupper utgjør sterke kulturelle enheter.

Lojalitet til daglig leder dreier seg blant annet om å etterleve lederens beslutninger, også når man er uenig i dem. 85 prosent opplever at de har lojale medarbeidere, samtidig som helseforetakenes toppledere har mindre lojale medarbeidere enn toppledere i andre selskaper. Forskjellen henger sammen med at ansatte i helseforetakene er mindre villige til å akseptere at daglig leder utøver selvstendig beslutningsmyndighet. Dette kan skyldes at de er skeptiske til om vedkommende ivaretar helsefaglige hensyn godt nok.

Suboptimalisering innebærer å maksimere måloppnåelsen i egen resultatenhet på bekostning av selskapets overordnede mål. 33 prosent av de daglige lederne opplever at dette forekommer i egen organisasjon.

Motkulturene virker innsnevrende på daglige leders handlingsrom. De bidrar til å øke konsensuspresset og endringsmotstanden, og i så måte lever de sitt eget liv uavhengig av fagforeninger og tillitsvalgte. Motkulturene bidrar også til redusert forutsigbarhet, men denne effekten er ikke statistisk signifikant.

Lojalitet gjør medarbeidernes reaksjoner på daglig leders beslutninger lettere å forutsi. Sammenhengen er imidlertid svak, og ikke statistisk signifikant. Lojalitet har heller ingen effekt på konsensuspress. Til gjengjeld yter lojale medarbeidere mindre endringsmotstand, og denne effekten er både sterk og statistisk signifikant.

Suboptimalisering øker konsensuspresset. Ledere som suboptimaliserer vil ikke uten videre gå med på løsninger som de ikke er tjent med selv. Det øker presset på daglig leder til å finne løsninger alle kan gå med på. Suboptimalisering øker også endringsmotstanden. De fleste av daglig leders endringsforslag er motivert av hensynet til helheten, og kan utløse motstand dersom de går på tvers av interessene til ledere for underliggende enheter

APPENDIKS 1: OM SPØRREUNDERSØKELSEN

Dette appendikset beskriver spørreundersøkelsen blant konsernsjefer og administrerende direktører i statlig eide selskaper og lokale helseforetak. Undersøkelsen ble gjennomført i november 2014, etter å ha blitt initiert og tilrettelagt av Arbeidsgiverforeningen Spekter. Forfatteren av denne rapporten har vært faglig ansvarlig, og stått for gjennomføringen av prosjektet.

Forarbeider

Spørreundersøkelsen bygger på to forprosjekter. Seks konsernsjefer/administrerende direktører i statlige selskaper, og seks toppledere i helseforetak, ble intervjuet. Dette bidro til å spisse og relevanssjekke undersøkelsens spørsmålsstillinger. Intervjuundersøkelsene er rapportert Colbjørnsen (2013, 2014).

Omfang

Undersøkelsen omfatter daglige ledere i alle statlig eide selskaper og foretak som er listet i regjeringens eierskapsmelding¹⁹⁶, og daglige ledere i alle lokale sykehus som er organisert som helseforetak. Regionale helseforetak er ikke inkludert siden disse ikke selv produserer helsetjenester. Andre kulturinstitusjoner enn de som er listet i regjeringens eierskapsmelding ble ikke inkludert av hensyn til undersøkelsens omfang.

Undersøkelsens populasjon

Undersøkelsens populasjon, dvs. alle daglige ledere som undersøkelsen ønsker å gi et bilde av, representerer følgende typer virksomheter.

Selskapskategori	Antall
Kategori 1: Virksomheter med forretningsmessige mål	7
Kategori 2: Virksomheter med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor	8
Kategori 3: Virksomheter med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål	10
Kategori 4: Virksomheter med sektorpolitiske mål	25
Lokale helseforetak	20
Total populasjon	70

Personvern

Elektronisk spørreskjema (Questback) ble sendt til daglig leder/konsernsjef/administrerende direktør i samtlige selskaper og helseforetak. En av respondentene kunne ikke besvare skjemaet da han ikke snakket norsk. Siden det bare dreide seg om én person ble det besluttet å ikke oversette skjemaet.

Undersøkelsen reiser spesielle utfordringer når det gjelder respondentenes personvern. Med såpass få selskaper som undersøkelsen omfatter er det begrenset hvor mange kjennetegn ved selskapene som kunne kartlegges, uten at det ville blitt mulig å navngi selskapet, og dermed toppsjefen. Dette har lagt stramme føringer på hvilke spørsmål som kunne stilles, og faglige interessante temaer knyttet til de enkelte selskapenes særpreg har måttet vike for hensynet til de intervjuedes personvern.

¹⁹⁶ Meld. St. 27 (2013-2014) s. 55-56.

Undersøkelsens design og spørreskjema ble rutinemessig meldt til Personvernombudet for forskning, og godkjent i henhold til gjeldende regelverk. Respondentene ble eksplisitt gjort oppmerksom på at deltakelse var frivillig, og at de stod fritt til å la være å svare.

Svarprosent og representativitet

Etter to purringer hadde 48 personer besvart skjemaet. Det innebærer en svarprosent på 68,6 prosent. Svarprosenten sier imidlertid ikke nødvendigvis noe om dataenes representativitet. Representativiteten avgjøres av om frafallet av selskapstyper er skjevt, sammenlignet med sammensetningen i populasjonen. Tabellen under sammenligner sammensetningen av ulike selskapskategorier i utvalget, med tilsvarende i populasjonen.

Selskapskategori	Utvalg		Populasjon		Svarprosent
Kategori 1	4	8%	7	10%	57%
Kategori 2	2	4%	8	11%	36%
Kategori 3	9	19%	10	14%	90%
Kategori 4	16	34%	25	36%	64%
Lokale helseforetak	17	35%	20	29%	85%
Total populasjon	48	100%	70	100%	69%

Utvalget har en viss overrepresentasjon av helseforetak og kategori 3-selskaper, og en underrepresentasjon av forretningsorienterte selskaper med krav om hovedkontor i Norge, dvs. av kategori 2-selskaper. Antallet kategori 1- og kategori 2-selskaper er lavt. I rapportens analyser vil disse selskapene, som er de mest ensidig forretningsorienterte blant statens selskaper, som oftest bli slått sammen med kategori 3-selskapene under betegnelsen «markedsorienterte selskaper».

Tabellen under viser fordelingen av Kategori 1- til kategori 4-selskapenes fordeling etter antallet ansatte i utvalg og populasjon. Helseforetakene er ikke inkludert.

Antall ansatte	Utvalg		Populasjon	
Under 100	13	43%	21	42%
100 – 1000	9	30%	11	22%
1001 – 3000	2	7%	5	10%
3001 – 10 000	2	6%	5	10%
Over 10 000	4	14%	8	16%
Total	30	100%	50	100%

Størrelsesfordelingen er rimelig sammenfallende i utvalg og populasjon, med en viss overrepresentasjon av selskaper med 100 – 1000 ansatte i utvalget.

Helseforetakene er som nevnt ikke inkludert i tabellen over. 76% av helseforetakene i utvalget har mellom 3000 og 10 000 ansatte. Helseforetakene i utvalget har dermed jevnt over flere ansatte, enn de fleste andre selskapene i utvalget, selv om de andre selskapene er tyngre representert i gruppen med flere enn 10 000 ansatte. Siden det er en svak overrepresentasjon av helseforetak i utvalget får de store selskapene ekstra tyngde i analyser som ikke kontrollerer for selskapstype.

Om statistisk signifikanstesting

Statistisk signifikanstesting gjennomføres for å anslå hvor stor usikkerhet som er forbundet med å slutte at observasjoner som er basert på et utvalg respondenter, er gyldige for hele den populasjonen som utvalget er trukket fra. De vanligste statistiske testene forutsetter at utvalget er representativt for populasjonen.

I denne undersøkelsen er det få respondenter. Analysene gjennomføres stort sett på et sted mellom 45 og 48 respondenter, og i noen tilfeller er antallet enda mindre. Små utvalg skaper i seg selv statistisk usikkerhet. Sammenhenger som fremstår som ikke signifikante når utvalget består av 45 respondenter, kan være klart signifikante dersom utvalget er på over 100. En rutinemessig anvendelse av statistiske signifikanstester kan dermed føre til at mange substansielt interessante sammenhenger forkastes, primært fordi utvalget er lite. Dette er ikke et argument mot å bruke statistiske signifikanstester på små utvalg, men et argument for å anvende dem med skjønnsomhet.

Dersom den observerte sammenhengen i et lite utvalg er av en viss størrelse, men ikke stor nok til å være statistisk signifikant, bør den, dersom den kan underbygges teoretisk og substansielt, utsettes for ytterligere testing før den forkastes endelig. En sammenheng som ikke er statistisk signifikant forskjellig fra null i et lite utvalg, bør med andre ord ikke forkastes en gang for alle kun på bakgrunn av én test, dersom den er godt forankret i teori, eller den har støtte i annen forskning.

For øvrig kan det legges til at statistisk signifikanstesting på store utvalg støter på tilsvarende utfordringer, men med motsatt fortegn. Dersom et utvalg består av mange hundre respondenter, for ikke å si av flere tusen, vil selv svært små forskjeller fremstå som statistisk signifikante. En rutinemessig anvendelse av statistiske signifikanstester kan i slike tilfeller føre til at substansielt meningsløse resultater, eller rene statistiske artefakter, tillegges vekt.

I denne rapporten vil statistiske signifikanstester bli systematisk rapportert, men ikke tillagt avgjørende betydning, når resultatene skal tolkes. Både substansielt skjønn og statistisk teori vil bli lagt til grunn når testene skal vurderes.

APPENDIKS 2: DOKUMENTASJON AV FAKTORANALYSENE I KAPITTEL 3 TIL KAPITTEL 6

Kapittel 3 Det offentlige rom

Faktoranalyse gjør det mulig å finne ut om observerte sammenhenger mellom variable reflekterer én eller flere felles underliggende dimensjoner. Faktoranalysen tar vanligvis utgangspunkt i korrelasjonene mellom observerte variable, og forsøker å «forklare» disse med en eller flere bakenforliggende og uobserverte dimensjoner. Metoden er en datareduksjonsteknikk som gjør det mulig å skape et mer oversiktlig og strukturert bilde av komplekse samvariasjonsmønstre.

Faktoranalyse må forankres substansielt. Funnene må være intuitivt meningsfulle, og gi faglig mening. Metoden bygger på kompliserte algoritmer som er lett tilgjengelige ved hjelp av brukervennlige dataprogram. Dersom ikke analysene forankres i faglig skjønn risikerer man at resultatene preges av «garbage in, garbage out».

En faktoranalyse av de ti spørsmålene i tabell 5, etter at sosiale medier var tatt ut, viste én dominerende faktor. Denne fanger opp 48.4 prosent av variasjonen i de opprinnelige ti variablene. Tabellen under viser faktorladninger, dvs. korrelasjonen mellom faktoren og de opprinnelige variablene, etter at faktorene er roterte. Rotasjon gjennomføres for å legge faktoraksene nærmere de observerte variabelklyngene, slik at det er lettere å tolke faktorene substansielt. Korrelasjonskoeffisientene er Pearson's r som varierer mellom -1 og +1.

Opprinnelige variable	Roterte faktorladninger
Selskap gjenstand for debatt i Storting	.780
Stortingsrepresentanter forsøker å påvirke direkte	.643
Stortingets behandlingsrutiner forsinket	.390
Stortinget pålegger statsråd å instruere selskapet	.732
Planer og beslutninger møtes av demonstrasjoner og aksjoner	.773
Kritiske presseoppslag påvirker dagsorden	.748
Kommunepolitikere forsøker å påvirke direkte	.830
Kommunale organers behandlingsrutiner forsinket	.596
Ledende tillitsvalgte forsøker å involvere politikere	.419
Styrets beslutninger er sensitive for medieoppslag	.508

Kapittel 4 Statens selskapsstyring

En faktoranalyse av alle de ti spørsmålene om statlig selskapsstyring (se tabell 13, 16 og 19) trakk ut tre faktorer med eigenvalue >1 . En faktors eigenvalue er et uttrykk for hvor mye variasjonen i de opprinnelige variable som faktoren fanger opp. Verdien 1 betyr at faktoren fanger opp variasjon tilsvarende variasjonen i én av de opprinnelige variablene. Til sammen representerer de tre faktorene som ble trukket ut 58.9 prosent av variasjonen i de opprinnelige variablene. Den roterte faktorløsningen med tilhørende ladninger er vist i tabellen under.

Som det fremgår av teksten gis de tre faktorene følgende substansielle fortolkning:

- Allmenne prinsipper for god selskapsledelse
- Økonomisk oppfølging og kontroll
- Uformell selskapsstyring

Faktorladningenes størrelse er utgangspunktet for å avgjøre hvilke variabler som er viktige for de ulike faktorene. De ladningene som er størst vil som oftest gi navn til de ulike faktorene, og disse er understreket i tabellen under. En og samme variabel kan lade på flere faktorer, men for å forenkle tolkningen er det vanlig å inkludere variabelen i den dimensjonen hvor den lader høyest, og gir mest intuitiv og faglig mening. Noen ganger kan det imidlertid være aktuelt å inkludere variabelen i flere faktorer.

En tommelfingerregel er at en variabel må lade med minimum +/- .20 for å bli regnet for å være en del av faktoren. En slik regel må imidlertid ikke praktiseres uten å anvende faglig skjønn. Dersom variabelen samtidig lader langt sterkere på en annen faktor kan det tale for å inkludere variabelen på denne.

Opprinnelige variable	Roterende faktorladninger		
	Selskapsledelse	Økonomisk kontroll	Uformell styring
Staten har tydelige mål med eierskapet	<u>.55</u>	.17	-.15
Regjeringsskifter medfører endringer i eierutøvelsen	<u>-.49</u>	.02	.15
Departementet følger opp økonomiske resultater	.02	<u>.65</u>	.16
Statens generalforsamlingsvedtak påvirker drift	<u>-.47</u>	.45	.19
Samfunnsansvar forenlig med økonomiske mål	<u>.78</u>	-.03	.40
Departementer bruker kontaktmøter til å gi signaler	-.05	.12	<u>.53</u>
Staten viser respekt for styrets ansvar	<u>.66</u>	.07	.01
Departementets saksbehandling forsinker planer	<u>-.38</u>	-.06	.36
Noen av departementets styringsmål påvirker drift	<u>-.60</u>	-.01	.30
Staten legger stor vekt på å følge opp internkontroll	.12	<u>.71</u>	-.07

Kapittel 5 Styret

Faktoranalysen av de elleve variablene i tabell 22 viste fire faktorer med eigenvalue > 1. Det er vanlig å bruke dette kriteriet som en tommelfingerregel for hvor mange faktorer som trengs for å gi en rimelig god representasjon av samvariasjonen mellom de aktuelle variablene. Det er imidlertid to tilleggskriterier. For det første bør samtlige faktorer kunne gis en meningsfull substansiell tolkning etter rotasjon. For det andre bør det være en betydelig reduksjon i eigenvalue mellom faktorene.

I dette tilfellet var det kun mulig å gi en meningsfull fortolkning av tre av de fire faktorene. Viktigere var det imidlertid at førstefaktor var langt kraftigere enn de øvrige tre. Førstefaktor hadde en eigenvalue på 3.6, mens de tre øvrige lå mellom 1.5 og 1. En såkalt «scree test» viste at eigenvalue sank jevnt etter at førstefaktor hadde «gjort sitt». Når samtlige av de elleve variablene i tillegg lader sterkt på førstefaktor, ble det konkludert med at det var rimelig å behandle samarbeidet mellom styret og daglig leder som et endimensjonalt fenomen.

Faktorladningene fremgår av tabellen på neste side.

Opprinnelige variable	Roterte faktorladninger
Styrets strategi har klare prioriteringer	.48
Styrets beslutninger gir daglig leder forutsigbare rammer	.55
Styret og daglig leder har felles forståelse av ansvarsdelingen	.62
Styret gir daglig leder handlingsrom til å lede daglig drift	.60
Styret stiller seg bak daglig leders beslutninger	.34
Styret gir daglig leder unødige mange mål å rapportere på	-.64
Styret legger stor vekt på internkontroll og etterlevelse	.41
Styret har fastsatt et tydelig nivå for akseptabel operativ risiko	.41
Styrets beslutninger er sensitive for medieoppslag	-.37
Styrets kompetanse er godt tilpasset selskapets formål og virksomhet	.51
Styret lar seg involvere i omkamper om daglig leders beslutninger	-.62

Kapittel 6 Tillitsvalgte og partssamarbeid

Faktoranalysen av de 14 variablene i tabell 25 resulterte i fire faktorer med eigenvalue > 1 . Eigenvalue sank imidlertid raskt etter at de to første faktorene hadde forklart sin del av variasjonen. Samtlige variable lader på minst en av de to faktorene, samtidig som faktorene lar seg tolke substansielt som uttrykk for tillitsvalgte samarbeidsrolle og motmakrolle. Denne todelingen er også godt innarbeidet i faglitteraturen. Det ble derfor besluttet å basere analysen på tofaktorløsningen.

De to faktorene har en samlet eigenvalue på 7.5, noe som innebærer at de representerer 53.7 prosent av variasjonen i de opprinnelige variablene. Faktorladningene, dvs. de opprinnelige variablenes korrelasjon med faktorene, går frem av tabellen under. Ladninger som er høye nok til at den opprinnelige variabelen hører til den aktuelle faktoren, og som det er substansielt meningsfullt å inkludere, er streket under. Faktorene er roterte.

Opprinnelige variable	Roterende faktorladninger	
	Samarbeid	Motmakt
Tillitsvalgte gir konstruktive innspill og tilbakemeldinger	<u>.81</u>	-.08
Tillitsvalgte er gode ambassadører for bedriften utad	<u>.80</u>	-.13
Tillitsvalgte bidrar til oppslutning om daglig leders beslutninger	<u>.90</u>	-.04
Toppleder og tillitsvalgte har sammenfallende syn på utfordringene	<u>.84</u>	-.15
Tillitsvalgte involveres tidlig i topplers beslutninger	<u>.25</u>	.35
Tillitsvalgte har god kontakt med egne medlemmer	<u>.38</u>	.03
Tillitsvalgte tar opp saker internt før de går til pressen	<u>.37</u>	-.54
Tillitsvalgte er mer opptatt av prosessregler enn løsninger	-.52	<u>.58</u>
Tillitsvalgte forsøker å få politikere til å involvere seg i beslutninger	-.11	<u>.79</u>
Det hender at tillitsvalgte tar leders beslutninger opp med styret	-.33	<u>.31</u>
Beslutninger uteblir dersom leder og tillitsvalgte ikke blir enige	-.02	<u>.60</u>
Tillitsvalgte avviser at leder bestemmer når partene ikke blir enige	<u>0.3</u>	<u>.67</u>
Partssamarbeidet handler om å administrere lover og avtaler	-.40	<u>.48</u>
Tillitsvalgte har mer uformell makt enn deres ansvar tilsier	-.19	<u>.58</u>

Flere av variablene lader høyt på begge faktorene, og inkluderes i begge, som oftest med motsatt fortegn, i de tilfellene hvor dette er substansielt meningsfullt. Det betyr i så fall at én del av variasjonen i den opprinnelige variabelen er relevant for tillitsvalgtets samarbeidsrolle, mens en annen del av variasjonen er relevant for motmaktrollen.

Kapittel 7 Topplederes interne oppslutning

Faktoranalysen av de ni variablene i tabell 31 trakk ut tre faktorer med eigenvalue > 1. Summen av disse tre eigenvalueene er 5.81, og det betyr at de tre faktorene fanger opp 64.5 prosent av variasjonen i de opprinnelige variablene. Etter å ha blitt rotert plasserte de tre faktorene seg i variabelklynger som kunne gis et meningsfylt navn og en meningsfylt tolkning. De roterte faktorladningene er gjengitt i figuren under. De ladningene som fører til at en variabel regnes med i faktoren er markert med understrekning. Tre variable har ladninger som er store nok til å bli inkludert, men er utelatt i den videre diskusjonen av følgende grunner. «Ansatte som varsler» og «ledere som påvirker styret» har henholdsvis kun 1 og 2 observasjoner som svarer at utsagnet stemmer. Variabelen «Toppledergruppen har avgrensede ansvarsområder» er utelukket fordi den er vanskelig å begrunne substansielt som et uttrykk for lojalitet.

Opprinnelige variable	Roterende faktorladninger		
	Motkultur	Lojalitet	Suboptimalisering
Ledere støtter toppsjefs beslutninger ved uenighet	- .33	.44	-.19
Toppledergruppen har avgrensede ansvarsområder	-.14	.33	-.04
De fleste ledere fokuserer kun sitt ansvarsområde	.16	-.05	<u>.50</u>
Ledere prøver å påvirke styret på egenhånd	.20	-.06	.90
Ansatte anker egen leders beslutninger oppover	<u>.89</u>	-.12	.15
Ansatte har respekt for at toppleder bestemmer	-.02	<u>.90</u>	-.14
Ansatte er stolte over å jobbe i bedriften	.10	<u>.68</u>	.13
Noen bruker faglig makt til å motsette seg endringer	<u>.65</u>	-.12	.19
Ansatte varsler om daglig leder til styret	.52	-.06	.38

LITTERATUR

- Argyris, Chris (1990) *Overcoming Organizational Defences*. Boston: Allyn and Bacon.
- Arnesen, Catherine B. og Kåre Hagen (2008) *Fra vesen til virksomhet. Et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter*. Handelshøyskolen BI: Forskningsrapport 3/2008.
- Berge Matthiesen, Stig; Brita Bjørkelo og Morten Birkeland Nilsen (2008) *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*. Bergen: Det Psykologiske Fakultet, Universitetet i Bergen.
- Bergh, Trond (red.) (2010) *Avtalt spill. Hovedavtalen LO-NHO 75 år*. Oslo LO/NHO.
- Bøhren, Øyvind (2011) *Eierne, styret og ledelsen. Corporate governance i Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Colbjørnsen, Tom (2013) *Lederes handlingsrom og gjennomføringskraft i sykehusforetak*. Upublisert forprosjektrapport. Tilgjengelig fra forfatteren (tom.colbjornsen@bi.no)
- Colbjørnsen, Tom (2014) *Samfunnsoppdrag og forretning. Topplederes handlingsrom og gjennomføringskraft i statlig eide sektorselskaper*. Upublisert forprosjektrapport. Tilgjengelig fra forfatteren (tom.colbjornsen@bi.no)
- Freeman, Richard B. og James L. Medoff (1985) *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Hermansen, Tormod (2011) «Staten som forretningsdrivende og som eier av forretningsdrivende virksomhet». *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 89, nr 3
- Hermansen, Tormod (2015) *En bedre styrt stat?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen (2013) «Ble det en bedre organisert stat?». *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 90, nr. 3.
- Hippe, Jon M. og Sissel C. Trøgstad (2012) *Ti år etter. Ledelse, ansvar og samarbeid i norske sykehus*. FAFO-rapport 2012:57
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013) *Sektorselskaper, virkemidler og effektiv måloppnåelse*. Høringsnotat. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Lie, Einar, Egil Myklebust og Harald Norvik (2014) *Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre*. Oslo: Pax forlag.
- Linley, P- Alex, Susan Harrington og Nicola Arces (red.) (2013) *The Oxford Handbook of Positive Psychology and Work*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Lipsky, Michael (1980) *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Meld. St. 13 (2010-2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*. (Stoltenberg II-regjeringens eierskapsmelding).
- Meld. St. 27 (2013-2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. (Solberg-regjeringens eierskapsmelding).
- Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (red.) (2005) *Statlig eierskap og foretaksorganisering i spesialisthelsetjenesten 2002 – 2005*. En prosessevaluering. Sluttrapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Rattsø, Jørn og Rune Sørensen (2011) *Statlige selskaper med sektorpolitiske mål*. Handelshøyskolen BI. Forskningsrapport 14/2011.
- Stinchcombe, Arthur L. (1965) «Social structure and the founding of organizations». I: James G. March (red.) *Handbook of Organizations*. Richmond, KY: Rand McNally.
- Storeng, Nils H, Tom H. Beck og Arve Due Lund (2011) *Arbeidslivets spilleregler*. 2. utgave. Universitetsforlaget.

Spekter er en arbeidsgiverforening som organiserer virksomheter med over 200 000 ansatte og er dominerende innen sektorene helse, samferdsel og kultur.

VÅRE MEDLEMMER DRIVER NORGE