

Leif E. Moland

Lokalt trepartssamarbeid om utviklingsprosjekter i kommunene

Leif E. Moland

Lokalt trepartssamarbeid om utviklingsprosjekter i kommunene

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0377-6

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Summary	9
1 Innledning	14
Bransjeprogrammet Sammen om en bedre kommune	14
Metode	15
2 Begrepet partssamarbeid	16
Trepartssamarbeid, et innarbeidet begrep i arbeidslivet	17
Mulig og faktisk lokalt trepartssamarbeid innenfor arbeidslivsdefinisjonen	19
Et utvidet trepartsbegrep	21
Andre om lokalt trepartssamarbeid	24
Trepartsbegrepet i denne rapporten	26
3 Erfaringer med lokalt trepartssamarbeid	27
Begrepsbruk og lokal prosjektorganisering	27
Lokal organisering	27
Trepartssamarbeid i praksis	31
4 Lokalt trepartssamarbeid og suksesskriterier i utviklingsarbeid	44
Avslutning	49
Litteratur	51

Forord

Norske kommuner står overfor store utfordringer med å skulle levere stadig nye og flere tjenester til befolkningen. Dette krever kontinuerlige forbedringer i bruken av kommunenes faglige og økonomiske ressurser. I mange av de vellykkede innovasjonsprosjektene kommunene har gjennomført de senere årene, har det foregått et nært samarbeid mellom administrativ ledelse, tillitsvalgte og politikere. Her har alle partene blitt involvert i utviklingsarbeidet og fra hvert sitt ståsted gått inn i en medutviklerrolle.

Denne rapporten som er skrevet på oppdrag for Fagforbundet, beskriver hvordan lokalt trepartssamarbeid kan styrke utviklingsprosessene og fremme gode prosjekterresultater.

Datagrunnlaget for rapporten er hentet fra beskrivelser¹ av 16 kommuner som deltok i det nasjonale lærings- og innovasjonsprogrammet Sammen om en bedre kommune (2011–2014), som kom i stand gjennom et sentralt trepartssamarbeid mellom det nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS og hovedsammenslutningene LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne.

Jeg vil takke Kristen Dalby, Anne Grimsrud og Bjørn Pettersen fra Fagforbundet for godt samarbeid underveis og for gode kommentarer til tidligere rapportutkast. Takk også til kollega Anne Inga Hilsen som har kvalitetssikret rapporten.

Oslo/Fafo 25. april 2017

Leif E. Moland

¹ Leif E. Moland, Vidar Bakkeli, Anne Inga Hilsen og Lise Lien (2015). Sammen om en bedre kommune: Dypdykk-rapport 2. Fafo-rapport 2015:50.

Leif E. Moland, Olav Elgvin, Anne Inga Hilsen og Lise Lien. (2014). Saman om ein betre kommune: Dypdykk i 16 kommuner. Fafo-rapport 2014:17.

Sammendrag

I denne rapporten sammenfattes foreliggende kunnskap om lokalt trepartssamarbeid i kommunale utviklingsprosjekter som Fafo har evaluert de senere årene. De siste tjue årene har det vært gjennomført en rekke bransjeprogram rettet mot kommunesektoren. Disse har vært forankret i et sentralt trepartssamarbeid. Samtidig har det i økende grad blitt vektlagt at politikere, administrativ ledelse og tillitsvalgte lokalt skal samarbeide om de lokale utviklingsprosjektene. Denne rapporten bygger på data fra programmet Sammen om en bedre kommune, som er det siste i rekken av avsluttede utviklings- og læringsnettverk for denne sektoren. Det hadde 104 deltakere og pågikk fra 2011 og ut 2015.

I forbindelse med dette programmet skrev Fafo sammen med Agenda Kaupang og RO en rekke kunnskapsstatuser, underveisrapporter og evalueringer. Data til denne rapporten er i første rekke hentet fra arbeidet med to dypdykksrapporter om 16 deltakerkommuner som ble skrevet til programmet, og som er nærmere omtalt i kapittel 2.

Lokalt trepartssamarbeid

I Norge er trepartssamarbeid et begrep som vanligvis forbeholdes samarbeidet mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. Partssamarbeid refererer til samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Dette foregår både sentralt og lokalt. I kapittel 2 er spørsmålet om det også finnes et trepartssamarbeid lokalt. Kapitlet konkluderer med at trepartssamarbeid er et begrep som gir en god beskrivelse av den lokale praksisen, og at denne begrepsbruken også lar seg forsvare teoretisk.

I det lokale trepartssamarbeidet som omtales i denne rapporten, deltar politikere (vanligvis fra 2–4 partier), kommuneadministrasjon (vanligvis administrasjonssjef, HR-leder, virksomhets- og tjenesteledere), tillitsvalgte (vanligvis fra 2–4 fagforbund + hovedverneombud) og fagpersoner (tjenesteutøvere fra linja med brukerkontakt og ansatte fra HR eller i spesialfunksjoner). De deltar i styrings- og prosjektgrupper og på konferanser i prosjekter der målet er å utvikle bedre tjenester til befolkningen, ofte også bedre arbeidsforhold for ledere og ansatte. Utviklingsprosjektene vil typisk være rettet mot kompetanse- og fagutvikling, ny tjenesteorganisering, rekruttering, arbeidsmiljø og sykefravær, kanskje også kommunens omdømme. I disse prosjektene deltar politikerne dels som arbeidsgivere og dels som ombud som vil bidra til bedre tjenester for kommunens innbyggere. I begge tilfeller representerer de kommunestyret som bestillere av tjenester til administrasjonen. Administrasjonens ledelse deltar som arbeidsgivere og som tjenesteleverandører og utførere av oppdrag gitt av myndighetene. Tillitsvalgte deltar som

representanter for arbeidstakere, mens fagpersoner deltar i prosjektet både som ansatte og som tjenesteleverandører til befolkningen

Trepartssamarbeidet er konsensusorientert og skjer gjennom felles deltakelse i styringsgrupper, prosjektgrupper og på ulike konferanser og seminarer. Begrepet er som oftest positivt ladet og viser til at «alle gode krefter trekker sammen».

Erfaringer med lokalt trepartssamarbeid

Lokale partsbegrep og styringsgrupper

Denne rapporten viser for det første at både politikere, administrasjon og tillitsvalgte på et eller annet vis har vært i berøring med lokale utviklingsprosjekter. For det andre viser den at kun noen få av informantene fra de 16 kommunene holder seg til topartsbegrepet. For det tredje viser gjennomgangen at svært mange kommuner har etablert et samarbeidsforum hvor alle tre parter er involvert samtidig. Dette forumet kan være et fast, formelt forum som administrasjonsutvalget, som for anledningen også er styringsgruppe, eller det kan være et temporært forum som legges ned når utviklingsprosjektet er fullført.

Hovedspørsmålet i kapittel 2 er om kommunene har erfart at det gir en merverdi å trekke politikerne inn i OU-prosjekter, som vanligvis er styrt av administrasjonen, som et topartssamarbeid med de ansatte (tillitsvalgte/verneombud). Økes gjennomføringsevnen, eller er det motsatt? Vi ser at de fleste som er intervjuet melder om at læringen har vært stor og at gjennomføringsevnen er økt.

Videreføring

Flere av kommunene har fortsatt med sine lokale utviklingsprosjekter etter at Sammen om-programmet ble avsluttet. Det er også flere av kommunene som har fortsatt det lokale trepartssamarbeidet

Bedre prosjektgjennomføring med trepartssamarbeid

Resultatene som er oppnådd, forklares blant annet med et velfungerende trepartssamarbeid. Deltakelsen i Sammen om-programmet har gitt politikere, ledere og tillitsvalgte som har hatt formelle roller i utviklingsarbeidet, muligheter til å treffes i faglige og mindre formelle sammenhenger. Økt kjennskap til hverandre og til prosjektet har bedret dialogen mellom partene, og det har ført til framgang for utviklingsarbeidet.

Flere samarbeidsfora kan styrke samarbeidsmulighetene

Et vellykket trepartssamarbeid i utviklingsprosjekter forutsetter at alle parter deltar ut fra sine ulike roller. Deltakelse forutsetter et minimum av interesse og aktivitet. For å sikre deltakelse fra alle de tre partene og for å fylle deltakelsen med innhold, kan det være en fordel å ha både formelle og uformelle trepartsfora.

Politikerengasjement kan styrke prosjektarbeidet

Der trepartssamarbeidet har lyktes, får politikerne gjennomgående skryt av ledere og tillitsvalgte for sin involvering i de aktuelle utviklingsprosjektene. Denne involveringen har økt politikernes kunnskap og forståelse for de konkrete prosjektenes betydning for tjenestestedene.

Tillitsvalgte blir mer sentrale i OU-arbeidet

I prosjektsamarbeidet i Sammen om-programmet har deltakerne har i større eller mindre grad gått inn i medutviklerrollen. Dette gjelder også de tillitsvalgte. De tillitsvalgte opplever at de som del av trepartssamarbeidet blir trukket inn i prosjektet allerede på planleggingsstadiet, mens de tidligere ikke ble trukket inn før avgjørelser var tatt og prosjektet skulle gjennomføres. I enkelte prosjekter har tillitsvalgte også vært prosjektleder.

Trepartssamarbeid gir økte løsningsmuligheter

Partssamarbeidet reduserer konfliktpotensialet, og den tilliten som er utviklet gjør det lettere å styre gjennom vanskeligheter uten støy. Det ser også ut til at en tett politikerforankring øker prosjektinteressen hos alle parter og styrker mulighetene for at prosjektene får tilstrekkelig tilgang på ressurser.

Manglede engasjement og involvering

I enkelte kommuner har noen av partene ytret misnøye over mangelfullt engasjement fra en eller to av de andre partene. Her har en også hatt problemer med å etablere samarbeidsfora som har involvert alle de tre partene samtidig og på lik linje. I de tilfellene tillitsvalgte ikke har vært tilstrekkelig inkludert av ledelsen, har de gjerne delt skjebne med politikerne.

Lite rolleblanding

Det kan være rimelig å reflektere over om forsøk med lokalt trepartssamarbeid fører til en sammenblanding av roller man ville bort fra da den nye kommunemodellen ble innført i 1992. Hovedinntrykket fra Sammen om-programmet er at dette ikke har skjedd i nevneverdig grad. En og annen leder kan nok ha sukket over en overivrig politiker, men i de fleste kommunene har politikerne vært oppmerksomme på denne problematikken, og opptrådt forsiktig. På spørsmål om det er lett å trække i hverandres bed, svarer de fleste informantene at dette stort sett går greit, så lenge politikerne er bevisste på rollen sin.

Informasjon versus involvering

Selv om alle prosjektene i Sammen om-programmet er politisk forankret og mye informasjon tilflyter politikerne, oppfattes dette som utilstrekkelig der samarbeidet også inkluderer involveringsmuligheter.

Når trepartssamarbeidet oppgis å ikke ha fungert godt nok, vises det ofte til manglende engasjement. Dette kan igjen være en følge av manglende involvering. Dette skjer gjerne der administrasjonen ikke inviterer de andre partene til aktiv deltakelse og reduserer partssamarbeidet til informasjonsdeling i en formell styringsgruppe.

Når ledelsen vegrer seg

Den vanligste feilen fra administrasjonens side er manglende involvering av politikere og/eller tillitsvalgte. Men det er også eksempler på at den administrative ledelsen på strategisk nivå ikke involverer seg fordi de oppfatter at trepartskonstellasjonen inviterer til nye roller for politikere og tillitsvalgte. Dette oppleves som vanskelig, fordi det rører ved maktfordelingen på strategisk nivå i kommunen. Men vanligere enn samarbeidsvegring på strategisk nivå, er den motstanden som finnes på lavere, operativt nivå. Dette er ledere som ikke følger opp vedtak om endringsarbeid som følge av egne nedprioriteringer, eller fordi de direkte motsetter seg endringstiltak.

Trepartssamarbeid og suksesskriterier i utviklingsarbeid

I dette avsluttende kapitlet har vi gått igjennom trepartssamarbeidet i lys av vanlige suksesskriterier for innovasjons- og utviklingsprosjekter. Hvordan man skal gå fram i utviklingsprosjekter, vil selvsagt variere. De mindre vellykkede utviklingsprosjektene kan nesten alltid forklares med at ledelsen har undervurdert betydningen av ett eller flere av de følgende seks spørsmålene:

1. Hva er organisasjonens behov, og hva er prosjektets/modellens/tiltakets hensikt?
2. Hvilke mål er satt, og hvordan skal det informeres om prosjektets hensikt og mål?
3. Hvordan sikres god forankring (politisk, administrativt og hos tillitsvalgte og ansatte)?
4. Hvordan legges det opp til samarbeid, medvirkning og involvering av ledere, tillitsvalgte og ansatte?
5. Er det satt av tilstrekkelig med ressurser i form av tid, økonomi og kompetanse (endrings-, teknisk- og fagkompetanse)?
6. Hvordan vil prosjektet bli fulgt opp underveis og i etterkant?

Svaret på disse seks spørsmålene vil variere, og det er en krevende oppgave å håndtere dem på en god måte. Svaret på om trepartssamarbeid har betydning for hvordan disse seks spørsmålene håndteres, er imidlertid enkelt. Svaret er ja på alle seks.

Summary

Local tripartite collaboration on development projects in municipalities

This report summarizes existing knowledge about local tripartite collaboration in municipal development projects that Fafo has evaluated in recent years. Over the last twenty years, a number of industry-specific programmes have targeted the municipal sector, based on tripartite collaboration at the central level. At the same time, increasing emphasis has been placed on local collaboration between politicians, administrative management and trade union representatives in local development projects. This report is based on data from the ‘Sammen for en bedre kommune’ [Together for a better municipality] programme, which is the last in a series of completed development and learning networks for this sector. The programme had a total of 104 participants and was implemented from 2011 through 2015.

In connection with this programme, Fafo wrote a number of knowledge status reports, interim reports and evaluations with Agenda Kaupang and RO. The data for this report are primarily taken from the work on two in-depth programme reports on 16 participating municipalities². These are described in more detail in Chapter 2.

Local tripartite collaboration

In Norway, the term tripartite collaboration is normally reserved for the collaboration between the government and the social partners. Bipartite social partnership refers to collaboration between the employers’ organizations and the trade unions, at the central as well as the local level. Chapter 2 asks whether tripartite collaboration also takes place locally. The chapter concludes that the term tripartite collaboration adequately describes local practice and that the use of this terminology can be defended also on theoretical grounds.

The local tripartite collaboration described in this report includes politicians (commonly from 2–4 parties), municipal administrative management (commonly the chief municipal officer, HR director and enterprise or service directors) trade union officials (commonly from 2–4 unions + the chief safety delegate) and professionals (service providers with executive functions and HR or specialized staff). These participate in steer-

² Leif E. Moland, Vidar Bakkeli, Anne Inga Hilsen og Lise Lien (2015). Sammen om en bedre kommune: Dybdykk-rapport 2. Fafo-rapport 2015:50.

Leif E. Moland, Olav Elgvin, Anne Inga Hilsen og Lise Lien. (2014). Saman om ein betre kommune: Dybdykk i 16 kommuner. Fafo-rapport 2014:17.

ing and project groups, as well as in conferences that aim to develop better services for the inhabitants, frequently also to improve working conditions for managers and staff. The development projects will typically target competence and professional skills, new service organization, recruitment, working environment and sickness absence, and occasionally the municipality's reputation. In these projects, politicians participate in the role of employers, but also as ombudsmen who seek to provide better services for their municipality's inhabitants. In both roles they represent the local council as commissioners of services for the administration. The heads of the administration participate as employers and as service provider and executors of tasks assigned to them by the authorities. The trade union officials participate as representatives of the employees, while professionals participate in the project both as employees and as providers of services to the population.

This tripartite collaboration is consensus-oriented and unfolds through shared participation in steering groups, project groups and in a number of conferences and seminars. The term tends to be positively loaded, referring to how 'all good forces pull together'.

Experience from local tripartite collaboration

Local partner notions and steering groups

First, this report shows that politicians, administrative managers and trade union officials have all been in touch with local development projects in some way or other. Second, it shows that only a few of the informants in the 16 municipalities refer exclusively to bipartite collaboration. Third, the review shows that a great number of municipalities have established collaborative forums that include all three partners. This could be a permanent, formal forum such as an administrative committee, which for the occasion also serves as a steering group, or it could be of a temporary nature and discontinued when the project is completed.

The main question in Chapter 2 concerns whether the municipalities have found that it creates added value to include politicians in organizational development projects, which tend to be headed by the administration as a bipartite collaboration with the employees (trade union officials/safety delegates). Does this enhance or reduce their ability to implement policies? We have seen how most of the interviewees report that this has been a successful learning experience and that the ability to implement policies has increased.

Extensions

A number of the municipalities have continued their development projects after the completion of the 'Sammen for en bedre kommune' programme. Many of the municipalities have also extended the local tripartite collaboration.

Better project implementation through tripartite collaboration

Explanations of the results that have been achieved include reference to well-functioning tripartite collaboration. Participation in the ‘Sammen’ programme has provided those politicians, administrative managers and trade union officials who have held formal roles in the development efforts with opportunities to meet in professional and less formal contexts. Better familiarity with each other and with the project has improved the dialogue between the parties, which in turn has helped advance the development efforts.

Further collaboration forums may strengthen opportunities for collaboration

A precondition for successful tripartite collaboration on development projects is that all parties are included based on their respective roles. Participation presumes a minimum of interest and activity. To ensure participation by all three parties and to provide this participation with real content, it may be an advantage to establish formal as well as informal tripartite forums.

Involvement of politicians may strengthen projects

Wherever the tripartite collaboration has been a success, the politicians are generally lauded by administrative management and trade union officials for their involvement in the development projects concerned. This involvement has enhanced the knowledge and understanding of the politicians with regard to the importance of the specific projects for the service agencies.

The role of trade union officials in organizational development is enhanced

In the collaboration projects in the ‘Sammen’ programme, the participants have assumed the role of co-developers to a greater or lesser extent. This applies also to trade union officials. They report that as a partner in the tripartite collaboration they are included in the project from the planning stage, whereas previously they were not included until all decisions had been made and the project was set for implementation. In some projects, trade union officials have also served as project directors.

Tripartite collaboration provides for a broader spectrum of solutions

The partnership reduces the potential for conflicts, and the mutual trust that has been developed helps steer the project through difficulties without disturbance. It also appears as though close inclusion of politicians enhances the interest in the project among all parties and increases the likelihood that the projects will have sufficient access to resources.

Lack of commitment and involvement

In certain municipalities, some of the parties have expressed displeasure over insufficient commitment from one or both of the other parties. Here, there have also been

problems in establishing collaboration forums that have included all parties equally and at the same time. In those cases where the trade union officials have been insufficiently included by the management, they have tended to share this situation with the politicians.

Few role conflicts

It might be reasonable to reflect on whether the experiments with local tripartite collaboration cause role conflicts that the new municipal model sought to eliminate after its introduction in 1992. The main impression from the 'Sammen' programme is that this has not occurred to any appreciable extent. Even though some managers may have let out a sigh over an overly zealous politician, most of the municipal politicians have been aware of this problem and acted with caution. When asked whether it is easy to trespass on somebody else's territory, most informants respond that this generally tends to work out fine, as long as the politicians remain aware of their role.

Information versus involvement

Although all projects in the 'Sammen' programme enjoy political endorsement and the politicians are provided with a lot of information, this is seen as insufficient wherever the collaboration also includes opportunities for involvement.

Wherever the tripartite collaboration is reported to have functioned less well than desired, reference is often made to lack of commitment. This may in turn be the result of a lack of involvement. This tends to happen in cases where the administration fails to invite the other parties to participate actively and reduces the partnership to information sharing in a formal steering group.

When the leadership resists

The most common error on the part of the administration is failure to involve politicians and/or trade union officials. However, there have also been occasions when the administrative management at the strategic level have failed to become involved, because they feel that the tripartite constellation invites the politicians and trade union officials to assume new roles. They consider this difficult, because it will upset the division of power at the strategic level within the municipality. However, it is more common to find resistance against collaboration at the lower, operative level than at the strategic level. The former includes managers who fail to follow up decisions that contradict their own priorities or because they are directly opposed to measures that give rise to change.

Tripartite collaboration and success criteria in development projects

In this final chapter we have reviewed the tripartite collaboration in light of common success criteria for innovation and development projects. How to proceed in develop-

ment projects will obviously vary. Lack of success in development projects can virtually always be explained by a management underestimation of one or more of the following six questions:

1. What are the needs of the organization and what is the objective of the project/model/ measure?
2. What goals have been defined and how should information about the project's objectives and goals be communicated?
3. How can commitment to the project be ensured (politically, administratively and among trade union officials and staff members)?
4. How will the collaboration, co-determination and involvement of managers, trade union officials and staff members be structured?
5. Have sufficient resources in the form of time, funding and skills (change-related, technical and professional) been allocated?
6. How will the project be followed up during and after the implementation process?

The answers to these six questions will vary, and handling them appropriately is a challenging task. However, the answer to the question of whether tripartite collaboration has an impact on the way in which these six questions are addressed is a simple one. The answer is yes to all of them.

1 Innledning

Målet med denne rapporten er å sammenfatte foreliggende kunnskap om lokalt trepartssamarbeid om utviklingsprosjekter i kommunene som Fafo har evaluert de senere årene, og analysere eventuelle gevinster av denne samarbeidsformen.

De siste tjue årene har det vært gjennomført en rekke bransjeprogram rettet mot kommunesektoren. Disse har vært forankret i et sentralt trepartssamarbeid. Samtidig har det i økende grad blitt vektlagt at politikere, administrativ ledelse og tillitsvalgte lokalt skal samarbeide om de lokale utviklingsprosjektene.

Bransjeprogrammet Sammen om en bedre kommune

Sammen om en bedre kommune er et nasjonalt lærings- og innovasjonsprogram for norske kommuner, som kom i stand gjennom et nasjonalt trepartssamarbeid mellom det daværende Kommunal- og regionaldepartementet, nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, LO Kommune (v/Fagforbundet), YS Kommune (v/Delta), Unio og Akademikerne. Programmet bygde videre på blant annet erfaringene med trepartssamarbeid fra Kvalitetskommuneprogrammet. Gjennom deltakelse i Sammen om en bedre kommune ble det gitt økonomisk og faglig støtte til lokale utviklingsprosjekter innenfor temaene sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid-deltid og omdømme. Programmet pågikk fra 2011 og ut 2015.

Nasjonale utviklingsprogram og læringsnettverk som dette er styringsredskap for myndighetene og partene i arbeidslivet (Moland, Lien, Nygård & Hofstad 2013:24f; Baldersheim 1998). Programmene har som siktemål å stimulere til at lokale aktiviteter og tjenester utøves i tråd med nasjonale retningslinjer og mål. Nettverksprogrammene tilbyr en kortvarig arena for læring og samarbeid mellom kommuner og parallelt løpende utviklingsarbeid i deltakerkommunene. Mange deltakere i nasjonale læringsnettverk oppgir at de gjennom deltakelsen har ervervet kunnskap og kompetanse de ellers ikke ville fått (Moland m.fl. 2013).

Disse nasjonale programmene har et faglig fokus og en struktur som er bestemt av sentrale aktører. I dette tilfellet er det myndighetene ved KMD og partene i arbeidslivet. Det er disse som har valgt tema og formuleringer av hovedmålsettinger. De sentrale aktørene bidrar også med ressurser for å støtte opp under det lokale utviklingsarbeidet.

I programmet deltok 104 kommuner med lokale utviklingsprosjekter for å utvikle bedre tjenester. I tillegg til det lokale utviklingsarbeidet deltok kommunene i «regionale» læringsnettverk. Alle deltakerkommunene var med på minst tre nettverkssamlinger. I

tillegg ble det avholdt nasjonale temasamlinger og egne samlinger for de lokale prosjektlederne.

Metode

I forbindelse med dette programmet skrev Fafo sammen med Agenda Kaupang og RO en rekke kunnskapsstater, underveisrapporter og evalueringer. Data til denne rapporten er i første rekke hentet fra arbeidet med to dypdykksrapporter³ som ble skrevet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I kapittel 3 og 4 beskrives partssamarbeidet i 16 av kommunene som deltok i programmet Sammen om en bedre kommune. Det var programsekretariatet som valgte ut de aktuelle kommunene, og valget ble gjort på grunnlag av informasjon om at disse 16 var kommet godt i gang med sine respektive utviklingsprosjekter. Kommunene er Arendal, Stavanger, Vefsn og Bømlo, som hadde utviklingsprosjekter for å redusere sykefraværet, Surnadal, Drammen, Songdalen og Hamar, som forsøkte å utvikle heltidskultur, Lunner, Finnøy-Rennesøy, Brønnøy og Sørumsund, som jobbet med kompetanse og rekruttering, og Øvre Eiker, Strand, Åsnes og Rissa, som gjennomførte prosjekter for å bedre kommunens omdømme. I tillegg vil det av og til bli referert til Kvalitetskommuneprogrammet, modellkommuneforsøkene og det nasjonale programmet Ufrivillig deltid.

Datagrunnlaget for dette kapitlet består i hovedsak av intervjuer med politiske og administrative ledere, enhetsledere, tillitsvalgte og ansatte høsten 2013 og sommeren 2015. I forbindelse med de seksten dypdykkene ble det intervjuet ca. 150 personer, en del av dem to ganger.

Et hovedinntrykk fra disse intervjuene er at de aller fleste snakker positivt om trepartssamarbeidets muligheter. Mange forteller også om godt samarbeid i praksis. Men mange av de som er positive til trepartssamarbeidet og som har hatt høye forventninger til det, er samtidig skuffet over at det ikke har fungert godt nok. Dette fører til at de samme informantene er positive i noen uttalelser og negative i andre.

I de to siste kapitlene er det gjengitt en del intervjuutdrag. Der framkommer det om informanten er politiker, tillitsvalgt eller administrativ leder. For enkelthets skyld er de siste angitt kun som leder. Når det andre steder i teksten refereres til ledere, så er dette administrative ledere. Politiske ledere refereres enten kun som politiker eller med det aktuelle vervet de har, som for eksempel ordfører eller leder av administrasjonsutvalg.

³ Leif E. Moland, Vidar Bakkeli, Anne Inga Hilsen og Lise Lien (2015). Sammen om en bedre kommune: Dypdykk-rapport 2. Fafo-rapport 2015:50.

Leif E. Moland, Olav Elgvin, Anne Inga Hilsen og Lise Lien. (2014). Saman om ein betre kommune: Dypdykk i 16 kommuner. Fafo-rapport 2014:17

2 Begrepet partssamarbeid

Før vi beskriver erfaringene fra samarbeid mellom administrasjon, ansattes tillitsvalgte og folkevalgte politikere, vil vi reflektere litt over begrepene partssamarbeid og treparts-samarbeid. Det foreligger en uenighet om hvorvidt trepartsbegrepet kan benyttes om lokalt samarbeid. Denne uenigheten er vi nødt til å belyse, fordi begrepsbruken i denne rapporten vil utfordre en av «partene» i «striden om trepartsbegrepet».

I den norske arbeidslivsmodellen står partssamarbeidet sentralt. Her møtes eier/ledelsesperspektiv og ansatteperspektiv, og tiltak utformes i dialog. Dette samarbeidet er utviklet over lang tid og har ført til utvikling av en sosial kapital i norsk arbeidsliv. Sosial kapital handler om tillit og kommunikasjon og felles kompetanse. Sosial kapital utvikles av organisatoriske løsninger og ledelse som fremmer involvering av alle på arbeidsplassen i spørsmål om utforming av arbeidsoppgaver og utviklingsarbeid/prosjekter. Økt sosial kapital og humankapital øker mestringsfølelse, evne og vilje til å ta ansvar og til å bidra med forslag som kan skape innovasjon (Hernes 2007).

I utviklingsmodellen som brukes mot slutten av denne rapporten, legger vi stor vekt på bred forankring, partssamarbeid og involvering av de ansatte. Involveringen kan ha en verdi i seg selv (deltakerdemokratisk perspektiv, se Lafferty 1983) og komme alle arbeidstakere til del. Dette er viktig i utviklingen av den sosiale kapitalen på lokalt plan. Deltakerdemokratiet sto sentralt i samarbeidsforsøkene mellom LO og NAF på 1960-tallet.

Et annet perspektiv på samarbeid er forankret i rettigheter basert på lov- og avtaleverket. Representativ medvirkning gir de ansatte innflytelse gjennom de tillitsvalgte. Her gis arbeidstakerne innflytelse og kontroll, mens arbeidsgiver avstår fra makt. I dette perspektivet kan samarbeidet bidra til å redusere interessenmotsetninger.

I et organisasjons- og ledelsesperspektiv vil samarbeid og involvering først og fremst være begrunnet med nytte. Involvering kan bidra til å skape oppslutning om beslutninger, dempe konflikter eller bidra til bedre utviklingsprosesser og flere resultater. Involvering og medvirkning betraktes da som uttrykk for strategisk ledelse (Dachler & Wilpert 1978; Stacey 2000). Dermed kan involvering også bidra til å gjøre organisasjonen mer rasjonell. I arbeidslivs- og organisasjonsforskningen handler samarbeid og involvering altså om ulike begrunnelser for å trekke de ansatte med i utviklingsarbeidet.

I det lokale trepartssamarbeidet som skal beskrives i denne rapporten, er et av motivene å involvere også politikerne, og begrunnelsen finner vi først og fremst i det nytteorienterte samarbeidsperspektivet.

Fagforbundet (og blant annet mange lokale aktører) bruker begrepet trepartssamarbeid om samarbeid mellom administrasjon, tillitsvalgte og politikere. KS mener at disse tre gruppene kun utgjør to parter, at trepartssamarbeid kun eksisterer på nasjonalt nivå og da mellom arbeidsgiverorganisasjonene, arbeidstakerorganisasjonene og staten.

En part representerer en interessegruppe eller en person som ønsker å fremme en sak eller som utsettes for et vedtak. Den juridiske partsdefinisjonen kommer vi tilbake til litt lenger ned i teksten. I *arbeidslivet* er det to parter, og disse representeres av organisasjoner for arbeidstakerne og deres motparter blant arbeidsgiverne. I kommunene kan det hevdes at lokalpolitikere og administrasjonssjefen sammen utgjør arbeidsgiversiden. Dermed vil det kun være to parter. Et annet argument mot at lokalt trepartssamarbeid eksisterer, er at den tredje parten i det nasjonale trepartssamarbeidet, staten, ikke er til stede i det lokale samarbeidet i kommunene.

Hvis en derimot åpner for at partsbegrepet ikke bare kan brukes om forhandlingsparter i arbeidslivet, men også om interessegrupper innenfor *tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og organisasjonsliv*, dukker det opp en rekke andre toparts-, treparts-, og firepartsrelasjoner.⁴

Trepartssamarbeid, et innarbeidet begrep i arbeidslivet

I Norge er trepartssamarbeidet et begrep som vanligvis forbeholdes samarbeidet mellom regjeringen og partene i arbeids- og næringslivet. I det nasjonale trepartssamarbeidet er arbeidstakersiden representert ved LO, YS, Unio og Akademikerne, mens arbeidsgiversiden er representert ved NHO, KS, Virke og Spekter. Staten eller regjeringen representeres vanligvis av et eller flere departementer. (I landbruksspørsmål er også landbruksorganisasjonene med.)

Trepartsbegrepet slik det brukes i arbeidslivsspørsmål, ble innarbeidet tidlig på 1960-tallet. I 1962 ble Regjeringens kontaktutvalg etablert. Her møtes, i tillegg til de nevnte, også landbruksorganisasjonene. Andre fora innenfor dette trepartssamarbeidet er Det tekniske beregningsutvalget, som ble etablert noen år senere, og Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, som ble etablert i 2004. IA-avtalen er et eksempel på trepartssamarbeidet og et trepartsprosjekt som har pågått helt siden 2001. Andre eksempler på prosjekt-drevet trepartssamarbeid er de mange bransjeprogrammene.

⁴ Eksempel på fire parter kan være: De folkevalgte (politikere som ombud, arbeidsgivere og samfunnsbyggere), administrasjonen (v/administrasjonssjef) de ansatte (gjennom tillitsvalgte) og brukere (pårørende, frivillige organisasjoner).

I denne rapporten går vi ikke videre inn på andre former for partssamarbeid, enn der politikere, administrativ ledelse og tillitsvalgte som gjennom sine formelle roller kan forpliktes til utviklingsamarbeid.

Eksempler på nasjonale bransjeprogram i kommunesektoren er Rett person på rett plass, Flink med folk, Kvalitetskommuneprogrammet, Sammen om en bedre kommune og Ufrivillig deltid. Disse er alle kommet i stand gjennom dialog mellom de tre hovedpartene sentralt. Bransjeprogrammene har ulik organisering. I programmet 3-2-1 for et bedre arbeidsliv, representerte Arbeidstilsynet regjeringen via arbeids- og sosialdepartementet og Arbeidsdirektoratet, og sto da som prosjektleder. NAV var også sentral i 3-2-1-programmet. I programmet Ufrivillig deltid (som var bransjeoverskridende), var ASD ansvarlig departement (men også andre departementer deltok). Her hadde NAV sekretariatsfunksjon (sammen med VOX), mens partene i arbeidslivet deltok i styrings- og referansegruppe. I andre program har et departement eller direktorat selv tatt sekretariatsfunksjonen (eksempel KMD i Sammen om en bedre kommune), mens i Flink med folk var sekretariatet lagt til arbeidsgiverorganisasjonen KS. Felles for disse programmene er at de er etablert etter initiativ fra partene i det *sentrale* trepartssamarbeidet, og at et for anledningen spesifisert trepartsforum fungerer som styringsgruppe. I disse styringsgruppene er hver av de fire hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden gjerne representert med et eller flere fagforbund.

Trepartssamarbeidet skal bidra til å løse ulike samfunnsutfordringer. Trepartssamarbeidet med IA-avtalen og i bransjeprogrammene har definerte mål om lokalt forbedringsarbeid. Overordnede mål kan være satt sentralt, mens forbedringsarbeidet skal foregå på lokale arbeidsplasser, det være seg i privat næringsliv eller offentlig tjenesteyting.

Trepartssamarbeidet på nasjonalt nivå er ganske oversiktlig, og her er det enkelt å holde seg til en fast definisjon av hvem som inngår i samarbeidet. Trepartssamarbeidet på regionalt nivå er mer uklart. Arbeidstakerorganisasjonene og de største arbeidsgiverorganisasjonene har vanligvis en operativ enhet på fylkes- eller regionsnivå. Mindre bransjeorganisasjoner har det ikke.

Når det gjelder trepartssamarbeidet på lokalt nivå, er det en viss uenighet om begrepsbruken. Siden staten sjelden har institusjoner på lokalt nivå, vil en kunne hevde at lokalt trepartssamarbeid ikke eksisterer. Lokalt finnes kun to arbeidslivsparter: arbeidsgiver og arbeidstaker. Når bransjeprogrammet Sammen om en bedre kommune er tuftet på et trepartssamarbeid, vil KS og andre referere til at programmet er et resultat av det nasjonale trepartssamarbeidet. Når representanter for deltakerkommunene omtaler trepartssamarbeidet, refererer de vanligvis til samarbeidet mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte lokalt.

Med ny kommunelov i 1992 ble den tradisjonelle hovedutvalgsmoellen med sektorpolitikere som engasjerte seg i driftsdetaljer, skiftet ut. Blant motivene for kommuneloven fra 1992 og den organisatoriske og praktiske oppfølgingen av denne, var blant annet at politikere skulle bli tydeligere overfor befolkningen. Etter 1992 skulle politikerne ikke «blande seg inn» i driften, men jobbe mer helhetlig og strategisk.

Administrasjonen skulle på sin side få større handlingsrom i driften, slik at denne kunne bli mer effektiv. Driften skulle fullt og helt overlates til administrasjonssjefen. All

kommunikasjon mellom kommunestyre og administrasjon skulle gå gjennom administrasjonen. Dermed fikk man en organisering med to topartssamarbeid. Den ene partsrelasjonen er mellom politikere og administrasjonssjef. Dette er en bestillerutførerrelasjon. Den andre partsrelasjonen er mellom administrasjonssjef og de ansattes tillitsvalgte. Dette er en arbeidslivsrelasjon. Her utgjør politikere og administrasjonssjef gjennom en felles arbeidsgiverrolle kun én part.

Kommunenes administrasjonsutvalg er et forum hvor politikere og de ansatte gjennom sine tillitsvalgte møtes jevnlig. I noen kommuner deltar også administrasjonen, i andre ikke. Ifølge kommuneloven § 25 om partssammensatte utvalg, er administrasjonsutvalget i utgangspunkt et forum for topartssamarbeid, der politikerne ivaretar arbeidsgiverrollen. Utvalgets oppgave er å behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

«Administrasjonsutvalget regnes, når det opprettes i samsvar med lovens egne regler for dette, som ett av kommunens faste utvalg (...). Ved at administrasjonsutvalget regnes som et fast utvalg, legger loven opp til at politisk valgte representanter – og ikke administrasjonen – ivaretar arbeidsgiverrollen så langt administrasjonsutvalgets oppgaver strekker seg.» (Justisdepartementet)⁵

KS kritiserer bruken av *begrepet* trepartssamarbeid⁶ om lokalt samarbeid, og mener at dette bidrar til at kommunene da lett framstår som en tvetydig og uklar arbeidsgiver. KS mener at bruken av trepartssamarbeid som begrep skal forbeholdes de sentrale partene, og at lokalt samarbeid mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte kun skal kalles samarbeid. Kommunene selv omtaler imidlertid denne relasjonen som oftest for trepartssamarbeid.

Mulig og faktisk lokalt trepartssamarbeid innenfor arbeidslivsdefinisjonen

Det er ikke lett å finne eksempler på lokalt trepartssamarbeid og samtidig holde fast ved arbeidslivsdefinisjonen av partssamarbeid. Den vanligste begrunnelsen er at staten ikke opererer på lokalt nivå. Den andre er at politikere og administrativ ledelse opptrer som én felles arbeidsgiver i kommunene.

Her skal vi trekke fram bare to eksempler: Det første prosjektet kunne med enkle grep ha blitt et prosjekt med lokalt trepartssamarbeid. Det andre prosjektet praktiserte i

⁵ Tolkningssuttalelse, 09.08.2007 Opprinnelig utgitt av Justis- og politidepartementet. Tolkning av kommuneloven § 25 – partssammensatte utvalg. Tolkningssuttalelse fra lovavdelingen. Til kommunal- og regionaldepartementet.

⁶ Om KS er kritisk til å bruke trepartsbegrepet om lokalt samarbeid, slutter de fullt opp om samarbeid mellom politikere, tillitsvalgte og administrasjon i lokale utviklingsprosjekter.

sin tid trepartssamarbeid både på sentralt og lokalt nivå. Det ble også gjort forsøk på trepartssamarbeid på regionalt nivå.

IA-ledelse som topartssamarbeid?

Ned med sykefraværet – IA-ledelse 2.0 er et pågående samarbeidsprosjekt mellom KS og NAV. Det er iverksatt for å forsterke innsatsen mot det høye sykefraværet i kommunesektoren; et fravær som har endret seg lite på tross av 16 år med IA-avtale. I dette bransjeprogrammet deltar ca. 30 kommuner, som alle har et fravær på over 10 prosent. NAV deltar sentralt, på fylkesnivå med arbeidslivssentrene og lokalt med NAV-kontoret. KS deltar med ressurser både sentralt og på fylkesnivå. Lokalt i kommunene er prosjektet forankret hos rådmannen og de aktuelle kommunale lederne. Arbeidstakerorganisasjonene som representerer den tredje parten i IA-avtalen, er ikke med i dette programmet. De tillitsvalgte har heller ingen formell rolle lokalt, men de blir invitert til lokale prosjektsamlinger (NED-konferanser/workshops). Politikere og verneombud har heller ingen formelle roller i prosjektet, utover å sitte i partsutvalg som har sykefraværsarbeidet på sin vanlige dagsorden. Dersom de tillitsvalgte hadde vært trukket formelt inn, ville dette IA-prosjektet imidlertid hatt alle forutsetninger for å være innenfor arbeidslivsdefinisjonen av trepartssamarbeid både på nasjonalt og lokalt plan.

Styrket partsbegrep fra 3-2-1

Bransjeprogrammet 3-2-1 for et bedre arbeidsmiljø pågikk fra 2007 til 2011, og er trolig et av de programmene som har lagt størst vekt på ta i bruk trepartssamarbeidet på både sentralt, regionalt og lokalt nivå. Programmet var forankret i et trepartssamarbeid sentralt.⁷ Regionalt nivå var representert med de fylkesvise IA-utvalgene og de regionale og til dels fylkesvise samarbeidsforaene som var tuftet på samarbeidsavtalen mellom Arbeidstilsynet og NAV. Lokalt foregikk samarbeidet på sykehjem og i slakteribedrifter, med deltakelse fra ledelse og tillitsvalgte (og ansatte). Staten var her representert av rådgivere fra henholdsvis Arbeidstilsynet og NAVs arbeidslivssenter (regionalt). Blant de positive erfaringene skrev Fafo og STAMI (Jacobsen, Moland & Pettersen 2010) at:

«Begrepet partssamarbeid har fått et nytt og mer positivt innhold for deltakerne i 3-2-1-prosjektet. Gjennom trepartssamarbeidet er prosjektet tilført kompetanse, virkemidler, nettverk og legitimitet som ikke ville vært oppnådd med en smalere sammensetning. Lokalt har trepartsforankringen involvert både tillitsvalgt (TV) og verneombud (VO). Dette har bidratt til å styrke samarbeidet og til at både TVs og VOs roller i HMS/IA-arbeidet er blitt tydeligere.»

⁷ Programmet ble opprettet etter initiativ fra det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I det operative trepartssamarbeidet har Arbeidstilsynet og NAV representert myndighetene. KS, NHO Mat og Bio, Oslo kommune og HSH har stilt fra arbeidsgiversiden. Fra arbeidstakersiden har Norsk Sykepleierforbund (NSF), Fagforbundet og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) vært representert.

Det kanskje mest banebrytende lokalt, var et grep med å gi rådgivere og inspektører fra NAV og Arbeidstilsynet veilederroller i prosjektet. Samhandlingen mellom Arbeidstilsynet og NAV var nyttig for etatene, samtidig som det ga deltakerne på arbeidsplassene et klarere helhetsbilde av HMS og IA.

Et utvidet trepartsbegrep

Dersom vi kun skal forholde oss til en arbeidslivsbasert definisjon av trepartssamarbeid, blir det vanskelig å omtale samarbeidet mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte/ansatte som et trepartssamarbeid. Likevel er det mange både i fagbevegelsen, blant lokalpolitikere og i forskerstanden som bruker trepartsbegrepet om dette samarbeidet. I det følgende gjennomgår vi begrunnelser for å berettigede en slik begrepsbruk.

Fagforbundet om lokalt trepartssamarbeid inkl. modellkommuneforsøket

Fagforbundet bruker det tradisjonelle (to)partsbegrepet om det formaliserte samarbeidet *i arbeidslivet* mellom arbeidsgivere og arbeidstakere slik det er institusjonalisert gjennom avtaleverket. Men forbundet forbeholder ikke trepartsbegrepet til kun å gjelde samarbeidet mellom partene sentralt og staten. De betegner også samarbeid mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte i kommunene som trepartssamarbeid. Fagforbundet viser til samarbeidserfaringer fra modellkommuneforsøkene (se under) og mener at den utvidede bruken av trepartsbegrepet følger av nye roller i kommuneorganiseringen, slik Dalby i Fagforbundet skriver i de to sitatene under:

«Tradisjonelt har partssamarbeid både i privat og offentlig sektor vært et formalisert samarbeid mellom arbeidsgiverne (ledelse) og de ansatte (tillitsvalgte). Det spesielle med modellkommunemetodikken er at dette partssamarbeidet på kommunalt plan er et trepartssamarbeid mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte.» (Dalby 2006:2)

«På mange måter representerer dette trepartssamarbeidet noe helt nytt innenfor kommunal sektor, og det utfordrer både partenes roller og oppgaver og kommunes tradisjonelle organisering. Trepartssamarbeidet er en utvidelse av det tradisjonelle partssamarbeid innenfor arbeidslivet.» (Dalby 2006:2)

I en veileder om trepartssamarbeid skriver Christiansen og Amdal (2014) at trepartssamarbeid på lokalt nivå er et konstruktivt samarbeid mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte for fornyelse i kommunesektoren. Trepartsrelasjonen beskrives som en særegen møteplass der de formelle avtalepartene møter de folkevalgte. Dette samarbeidet rokker ikke ved rådmannens og politikernes beslutningsmyndighet. Men samarbeidet gir

beslutningstakerne et bedre beslutningsgrunnlag. Christiansen og Amdal påpeker også at kommunens politikere har en viktig dobbeltrolle. De er både folkevalgte ombud for innbyggerne og arbeidsgivere for kommuneansatte. Politikerne må derfor involveres i utviklingsarbeidet. Forankring av trepartssamarbeidet kan (blant annet) skje ved deltakelse i arbeidsgrupper.

Bak modellkommuneforsøkene og Kvalitetskommuneprogrammet (se under) lå det blant annet et ønske om å involvere politikere i det praktiske utviklingsarbeidet, dels for å styrke det politiske beslutningsgrunnlaget og dels for å tydeliggjøre politikernes rolle som ombud. Fagforbundet sier videre at til grunn for trepartssamarbeidet i modellkommuneprosjektet fra 2006, ligger prinsipper om konsensus, dialogpreget kommunikasjon, likeverd mellom partene og kollektivt ansvar (Dalby & Grimsrud 2011:6).

I forlengelsen av modellkommuneprosjektet skriver Knut Stranden (2013:24) at poenget med trepartssamarbeidet er å *mobilisere de ulike interessentene* i kommunene til å stå samlet om utviklingsoppgaver og gjensidig støtte under gjennomføringen. Det understrekes at målet med dette trepartssamarbeidet er konsensus. Stranden presiserer at konsensusprinsippet ikke gjelder arbeidet i kommunestyret, men i styringsgrupper med ansvar for å initiere og implementere utviklingsoppgaver.

Fagforbundet mener videre at kvalitetskommunemodellen representerer en «tettere og mer forpliktende måte å organisere samarbeidet mellom politikere, administrasjonen og ansatte og deres tillitsvalgte på» (Dalby & Grimsrud 2011:2).

Lokalt samarbeid i Kvalitetskommuneprogrammet

Kvalitetskommuneprogrammet, som Fagforbundet her refererer til (Dalby & Grimsrud 2011:2), er et bransjeprogram for kommunesektoren, som for ca. ti år siden ble etablert som ledd i et nasjonalt trepartssamarbeid. Det føyde seg inn mellom Flink med folk og Sammen om en bedre kommune i rekken av bransjeprogrammer rettet mot kommunesektoren. Felles for disse var at de også la vekt på at lokale politikere skulle engasjere seg sammen med administrativ ledelse og ansatte. Kvalitetsprogrammet skiller seg imidlertid ut ved at partene sentralt formulerer mer presise forventninger om at et aktivt, lokalt trepartssamarbeid skal praktiseres i de lokale utviklingsprosjektene, og at dette samarbeidet vil kunne styrke innovasjonsevnen.

Målet for kvalitetskommuneprogrammet var å stimulere til «utvikling av kvalitet i kommunesektoren» gjennom utvikling av endringskompetanse, nye samarbeidsformer og utprøving av konkrete forbedringstiltak i tjenestene.

«Målet med samarbeidet er å øke kvaliteten og effektiviteten på det kommunale tjenestetilbudet gjennom en konstruktiv samhandling mellom de folkevalgte, lederne og de ansatte slik at innbyggerne merker en forbedring. (..)

Programmet skal stimulere til rutiner og prosesser for kontinuerlig omstilling og fornying i kommunesektoren. (Avtale for utvikling av kvalitet i kommunene datert 23.10.2006, side 1)

I den sentrale avtaleteksten som er underskrevet av regjeringen, KS og arbeidstakernes hovedsammenslutninger pekes det også på at det er en særlig utfordring å involvere ansatte og folkevalgte fullt ut i fornyingsarbeidet. Hvordan de organiserer samarbeidet overlates til hver enkelt kommune:

«Utfordringene for det videre fornyingsarbeidet er særlig å involvere de ansatte og de folkevalgte fullt ut i fornyingsarbeidet.» (Avtale for utvikling av kvalitet i kommunene datert 23.10.2006, side 1)

«Deltakerne i kommunene velger selv innretning og organisering av arbeidet, men må sikre representasjon fra de folkevalgte, ledelsen og de ansattes organisasjoner i styringen av arbeidet. Arbeidet må forankres i alle arbeidstakerorganisasjonene lokalt.» . (Avtale for utvikling av kvalitet i kommunene datert 23.10.2006, side 3)

IRIS, NIBR og Høgskolen i Oslo/Nova har evaluert Kvalitetskommuneprogrammet. I denne evalueringen omtales også lokalt prosjektsamarbeid mellom politikere, administrativ ledelse og tillitsvalgte som trepartssamarbeid. Dette begrepet benyttes både i spørreskjemaer og i intervjuer med deltakerne i programmet, og som det går fram av figur 2.1 var det kommuneinterne trepartssamarbeidet en av hovedpillarene i programmet (Hovik m.fl. 2010).

Figur 2.1 Kvalitetskommuneprogrammets handlingslogikk. Kilde: Hovik m.fl. 2010:29.

Sentralt trepartssamarbeid	Kommunenettverk	Kommuneinternt trepartssamarbeid	Måloppnåelse
Samarbeid på tvers. Organisering og styring. Kompetanseutvikling og overføring. Rapporteringsrutiner	Samarbeid på tvers Erfaringsoverføring Faglig støtte	Organisering, arbeidsformer, samarbeid Deltakelse, forankring <hr/> Sykefravær – Tjenestekvalitet Mål Tiltak Resultater	Redusert sykefravær Økt kvalitet i tjenestene Bedret omdømme Organisatorisk læring

Også i kommunale bransjeprogrammer *for* Kvalitetskommuneprogrammet, har en hatt et trepartssamarbeid sentralt. Kommuner som har deltatt i disse programmene, har ofte måttet sende inn søknad om deltakelse med ordførerens underskrift. Det har imidlertid ikke vært vanlig at politikerne har engasjert seg i de lokale utviklingsprosjektene. En finner derfor ikke begreper som partssamarbeid eller trepartssamarbeid i evalueringene av for eksempel Flink med Folk og Rett person på rett plass.

Nye kommuner

Den sterke vektleggingen av samarbeid mellom partene lokalt har fortsatt, også etter Kvalitetskommuneprogrammet og Sammen om en bedre kommune. I det pågående

programmet som understøtter kommuner som gjensidig har vedtatt at de ønsker å slå seg sammen, framheves dette blant annet gjennom følgende formulering fra «Avtalen om tilbud til kommuner som skal slå seg sammen» (20.06.16)⁸:

«Samarbeidet skal bygge på prinsippene om lokalt styringsansvar og frihet til å organisere virksomheten slik at den best møter lokale behov. Partene legger vekt på lokale løsninger og kommunal forankring av arbeidet med sammenslåingen og at folkevalgte, administrasjonen og tillitsvalgte/medarbeiderne skal delta i arbeidet. Kommune-loven, inndelingsloven, arbeidsmiljøloven og hovedavtalen ligger til grunn for arbeidet.»

Vi ser med andre ord at partene sentralt står bak ønsket om at de tre partene skal samarbeide om viktige, lokale utviklingsprosjekter.

Andre om lokalt trepartssamarbeid

Parallelt med bransjeprogrammet Sammen om en bedre kommune gjennomførte Bjerke og Eilertsen (2015) en analyse av trepartssamarbeid i tre kommuner. I sin begrepsgjennomgang tar de utgangspunkt i det tradisjonelle topartssamarbeidet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I kommunen foregår dette mellom administrasjonen og de ansattes organisasjoner (tillitsvalgte). Når Bjerke og Eilertsen går fra å beskrive topartssamarbeid til trepartssamarbeid, holder de seg på lokalt nivå. De tar altså ikke omveien via det nasjonale trepartssamarbeidet. De skiller mellom toparts- og trepartssamarbeid i kommunene på denne måten:

«*Topartssamarbeid* er et tradisjonelt partssamarbeid mellom administrasjonen og tillitsvalgte/ansatte. Dette samarbeidet er lovbestemt og gjennomregulert gjennom lover og avtaler. *Trepartssamarbeid* som også inkluderer folkevalgte og følgelig omfatter både valgte politikere, administrasjonen og ansattes tillitsvalgte – internt i organisasjonen.» (Bjerke & Eilertsen 2015:19)

Kommunene i studien praktiserer trepartssamarbeidet ganske ulikt, men de har alle utviklet et utvidet representativt partssamarbeid og opplegg med faste møter:

«[De] har utviklet et utvidet representativt partssamarbeid i tillegg til den lov- og avtalefestede representative medbestemmelsen og individuell medvirkning for hver enkelt ansatt. Dette partssamarbeidet er institusjonalisert gjennom formelle avtaler om medbestemmelse og et system for faste møter som i praksis er delegert makt fra

⁸ Undertegnet av statsråden i KMD, KS og forhandlingssammenslutningene LO Kommune v/Fagforbundet, Unio, YS Kommune v/Delta og Akademikerne Kommune.

kommunestyret. Medbestemmelsen er dessuten knyttet til det representative systemet.» (Bjerke & Eilertsen 2015:3)

Bjerke og Eilertsen skriver videre at kommunen kan samarbeide med flere eksterne parter som NAV, næringsliv, frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner, brukere og pårørende direkte, elever osv. De konkluderer med at trepartssamarbeidet er den viktigste samarbeidsrelasjonen, og at dette handler om at ledelsen deler makt med de ansatte (Bjerke & Eilertsen 2015:19).

Delta har omtrent den samme tilnærmingen til parts- og trepartssamarbeid som Fagforbundet. Forbundet ligger tettest opp til arbeidslivets partsbegrep og til utvidelsen fra topartssamarbeid til trepartssamarbeid som også inkluderer myndighetene. Når Delta bruker begrepet myndighetene i stedet for staten, blir det heller ikke noe problem å bruke trepartsbegrepet om samarbeid lokalt:

«Sentrale elementer [i den norske modellen] er en omfattende velferdsstat, høy yrkesdeltakelse, et velorganisert arbeidsliv med et godt fungerende trepartssamarbeid mellom myndigheter og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og jevn fordeling av inntekt. Konkret snakker vi også om:

- Trepartssamarbeid mellom myndighetene, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene sentralt og i virksomhetene
- Det sentrale partssamarbeidet mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene
- Det virksomhetsbaserte partssamarbeidet i kombinasjon med det direkte samarbeidet mellom arbeidstakere og ledere.» (Delta, 29.04.16 på sin nettside⁹)

Partiene som har vært i regjering de siste 10 årene, har alle stått bak de nasjonale bransjeprogrammene som har lagt til grunn at lokale innovasjonsprosjekter styrkes gjennom et samarbeid mellom politikere, administrasjon og ansatte/tillitsvalgte. SV¹⁰ har gått gjennom utviklingen fra den tradisjonelle arbeidslivsdefinisjonen av trepartssamarbeid på nasjonalt nivå, til et åpnere begrep om trepartssamarbeid lokalt i kommunene:

«I norsk arbeidsliv er vi kjent med begrepet trepartssamarbeid. Det betyr at myndighetene og partene i arbeidslivet jobber sammen og kommer frem til omforente løsninger på vanskelige problemstillinger. (...) Vi kan godt overføre trepartssamarbeidet til norske kommuner. Trepartssamarbeidet vil da være et samarbeid mellom de

⁹ <https://delta.no/dette-arbeider-vi-med/den-norske-modellen>

¹⁰ Trepartssamarbeidet på nasjonalt plan aksepteres av alle politiske partier, selv om ikke alle er like begeistret over at fagbevegelsen gjennom dette får større politisk innflytelse. Når det gjelder synet på det lokale trepartssamarbeidet, slik det er blitt formidlet av deltakere i de store bransjeprogrammene, har vi ikke registrert at partitilhørighet skiller de positive fra de mer avventende.

folkevalgte, administrasjonen og tillitsvalgte. Det er mange saker man kan samarbeide om. Det foregår til stadighet omstillinger og fornyelser i kommune-Norge. Dette er prosessarbeid der det er viktig at alle parter er inkludert.» (SV, mars 2016)¹¹

Når Universitetet i Bergen og NAV i 2016 inviterer til kurs i lokalt trepartssamarbeid, finner vi et trepartsbegrep som kan minne om en av de mange variantene fra det omtalte 3-2-1 Sammen for et godt arbeidsmiljø-prosjektet. Dette kurset er rettet mot arbeidsgivere, tillitsvalgte og verneombud. I omtalen av kurset IA kurs – Hvordan styrke trepartssamarbeidet?¹² heter det at:

«Arbeidsgiver skal sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø i samarbeid og i tett dialog med tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte. På dette kurset vil vi se nærmere på arbeidsgiver, verneombud og tillitsvalgte sin rolle i IA-arbeidet. Hva er forventningene til de ulike partene, og hvilke samhandlingsarenaer har vi?»

Trepartsbegrepet i denne rapporten

I den videre gjennomgangen bruker vi begrepet lokalt trepartssamarbeid om temporære utviklingsprosjekter som involverer kommunepolitikere, administrasjon og tillitsvalgte. Samarbeidet skjer gjennom felles deltakelse i styringsgrupper, prosjektgrupper og på ulike konferanser og seminarer. Selv om det kan være noe uenighet om den formelle bruken av begrepet, har vi sett at det for praktiske formål er stor enighet om at dette samarbeidet er en styrke for gjennomføringen av slike utviklingsprosjekter.

Vi avgrensar altså trepartssamarbeidet til å gjelde samarbeid om temporære utviklingsprosjekter. I neste kapittel beskriver vi hvordan trepartssamarbeidet har vært praktisert i bransjeprogrammet Sammen om en bedre kommune.

¹¹ <https://www.sv.no/wp-content/uploads/2016/03/Faglig-arbeid-i-kommunestyret.pdf>

¹² <http://www.uib.no/hms-portalen/96542/ia-kurs-hvordan-styrke-trepartssamarbeidet>

3 Erfaringer med lokalt trepartssamarbeid

Begrepsbruk og lokal prosjektorganisering

I et brev av 04.07.2012 fra statsråden (på det tidspunktet: Liv Signe Navarsete) til landets kommuner, heter det at utviklingsprosjektene lokalt skal bygge på samarbeid mellom folkevalgte, administrative ledere og tillitsvalgte/medarbeidere i den enkelte kommune. Søknadene fra kommunene skal ha innovasjonsmål og begrunne hvordan samarbeidet mellom partene kan bygge opp under forventet måloppnåelse. Under følger et lite utdrag fra brevet:

«Ein viktig premis for deltaking er at prosjektet byggjer på eit partssamarbeid mellom dei folkevalde, dei administrative leiarane og dei tillitsvalde/medarbeidarar. (...)

Følgjande vil bli vektlagt:

- Klar og tydeleg motivasjon og forankring hjå alle partar (politisk og administrativ leiing, samt tillitsvalde) i kommunen
- Tydeleg interesse for utviklingsarbeid
- Omtale av andre samarbeidspartnarar det vil vere nyttig å invitere inn, t.d organisasjonar, frivillige, innbyggjarar, næringsliv, academia osv.

Av søknaden skal det gå fram korleis kommunen har/vil forankra arbeidet med søknaden hjå folkevalde, leiarar og medarbeidarar/tillitsvalde i forhandlingsamanslutningane. Det må vidare synleggjerast korleis kommunen vil organisere/etablere prosjektet slik at desse aktørane deltek ut frå sine ulike roller.»

Blant deltakerkommunene forstås dette som en oppfordring til lokalt trepartssamarbeid. Tolkningen av oppfordringen varierer noe kommunene imellom, men ut fra vår kjennskap til Sammen om-programmet, er formuleringen fra Meland kommune i dette sitatet ganske dekkende:

«I programmet er det ein grunnleggjande føresetnad at det skal vere eit samarbeid mellom partane lokalt, og at prosjektet skal ha forankring i administrativ og politisk leiing. Sammen om en bedre kommune byggjer med andre ord vidare på trepartssamarbeidet» (Fra Meland kommunes søknad om programdeltakelse).

Lokal organisering

Samtlige kommuner i programmet har sørget for å inkludere politikere, administrasjon og ansatte/tillitsvalgte i både oppstartfasen, gjennomføringsfasen og sluttfasen av det

lokale utviklingsprosjektet. Prosjektene er vanligvis politisk forankret i et vedtak i kommunestyret eller administrasjonsutvalget.

Styringsgruppene for de lokale utviklingsprosjektene kan være temporært etablert for dette ene prosjektet. Alternativt benyttes et fast organ som for eksempel administrasjonsutvalget som styringsgruppe. Videre består styringsgruppene vanligvis av enten to eller tre parter. Unntaksvis kan styringsgruppen bestå av kun én part. I disse tilfellene vil de andre partene være representert i et politisk organ styringsgruppen rapporterer til eller i prosjektgrupper.

Fast trepartsutvalg som styringsgruppe (ADU eller ADMU)

Det kanskje vanligste valget av styringsgruppe finner vi blant kommuner som har gitt denne oppgaven til et trepartssammensatt administrasjonsutvalg. Et eksempel er Sortland kommune, der politisk ledelse ba administrasjonen nedsette en prosjektgruppe som skulle iverksette tiltak. Prosjektgruppen rapporterer til ADU, som er styringsgruppe og som består av politikere, ledere fra administrasjonen og tillitsvalgte. Mellom de planlagte møtene i styringsgruppen rapporterer og forholder prosjektgruppen seg til rådmannen.

Songdalen etablerte sitt trepartssamarbeid i forbindelse med Kvalitetskommuneprogrammet, og har videreført dette både i Sammen om en bedre kommune og i andre utviklingsprosjekter. Samarbeidet er forankret i arbeids- og administrasjonsutvalget (ADMU), som består av tre sentrale politikere, tre fra administrasjonen samt hovedtillitsvalgte fra tre av fagforeningene. I tillegg har de en prosjektgruppe med bredere representasjon fra administrasjonen og fagforeningene.

Også i Drammen er det partssammensatte samarbeidsutvalget, bestående av de politiske gruppelederne, rådmannen, representanter fra arbeidstakerorganisasjonene og hovedverneombudet, styringsgruppe. Surnadal, Hamar og Brønnøy er andre eksempler på at et trepartssammensatt administrasjonsutvalg er styringsgruppe.

Andre faste trepartsutvalg som styringsgruppe

Lunner kommune har også deltatt i Kvalitetskommuneprogrammet. Denne kommunen har utviklet sin egen variant av trepartssamarbeid, gjennom «Lea'n i Lunner». Sentralt i dette samarbeidet står et utvalg som kalles for trepartsorganet, og som brukes i det faste utviklingsarbeidet. Her deltar tre politikere (inkludert ordføreren), tre tillitsvalgte (Fagforbundet, NSF og Utdanningsforbundet) og tre fra administrasjonen (rådmann og to kommunalsjefer). Trepartsorganet er styringsgruppe for Lunnens Sammen om-prosjekt.

Sørum kommune har også etablert et eget, fast trepartsorgan. Dette kalles trepartsverksted og består av tre politikere, tre fra administrasjonen og tre hovedtillitsvalgte. Utvalget – eller verkstedet – ble etablert høsten 2013. Begrunnelsen var at de vanlige, formelle topartsforaene fungerte dårlig. De ble knapt brukt. Trepartsverkstedet er også styringsgruppe i Sørum kommunes lokale prosjekt i Sammen om-programmet.

Temporære styringsgrupper med trepartsrepresentasjon

Andre trepartssammensatte styringsgrupper kan være temporært oppnevnt for dette spesielle prosjektet, slik som for eksempel i Lillesand kommune. Her består styringsgruppen av både politikere, administrasjon og tillitsvalgte. Prosjektet har bystyreforankring og vedtak i tjenesteutvalget om å iverksette utviklingsprosjekt for større stillinger.

Strand kommune har også opprettet en temporær styringsgruppe som består av hovedtillitsvalgte (tre medlemmer), administrativ ledelse (tre medlemmer), kvalitetssjefen i kommunen, som er prosjektleder, og representanter fra den politiske ledelsen (tre medlemmer). Styringsgruppen rapporterer underveis til administrasjonsutvalget.

Et tredje eksempel er Meråker kommune, som har en styringsgruppe bestående av rådmann, sektorsjef for helse, to tillitsvalgte og to representanter fra formannskapet, pluss prosjektleder. Bømlo kommune har opprettet en styringsgruppe med politikere, administrasjon og tillitsvalgte. Prosjektet i Vefsn kommune er ledet av en foranledning-partssammensatt styringsgruppe bestående av kommunalsjef (leder), ordfører og hovedtillitsvalgt, med prosjektleder som sekretær. Løten kommune har gjort noe liknende og opprettet en egen styringsgruppe med utgangspunkt i det de kaller «trepartssamarbeidet mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte».

Den kanskje mest omfangsrike trepartsmodellen finner vi i Våler kommune. Her har man valgt en styringsgruppe som består av både administrasjonsutvalget, arbeidsmiljøutvalget, rådmannens ledergruppe, ledere innen pleie og omsorg samt ytterligere noen tillitsvalgte. I tillegg har Våler en prosjektgruppe som også består av både administrativ ledelse, tillitsvalgte og politikere.

Elverum kommune har en annen sammensetning i styringsgruppen, men har valgt å ha en trepartsbasert prosjektgruppe. Dette gjelder også i Meland kommune.

Administrasjonsutvalget (toparts) som styringsgruppe

Med noen få unntak har alle kommuner valgt en samarbeidsmodell der både politikere, administrasjon og tillitsvalgte/ansatte er med. Men av og til skjer dette uten at det er noe felles forum der alle tre er representert samtidig. I disse tilfellene har man gjerne et topartssammensatt administrasjonsutvalg (uten administrasjonen) som styringsgruppe.¹³ De fleste har så en partssammensatt prosjektgruppe der administrasjonen og tillitsvalgte er representert. I Luster kommune har de i tillegg formannskapet som referansegruppe.

Det forekommer også at kommuner har to styringsgrupper: en administrativ gruppe under administrasjonssjefens ledelse som inkluderer de ansatte/tillitsvalgte, og en politisk gruppe ledet av en politiker som inkluderer de ansatte/tillitsvalgte. Et eksempel på dette er Eidsvoll kommune. Her er administrasjonsutvalget (ADU) politisk styringsgruppe for prosjektet. I ADU møtes politikere som arbeidsgivere og de tillitsvalgte på vegne av arbeidstakerne. Som styringsgruppe er det ADU som igangsetter, kontrollerer

¹³ Her møtes politikere og tillitsvalgte som oppnevnte utvalgsmedlemmer. Utvalget har gjerne en sekretær fra ledelsen i den sentrale administrasjonen.

og avslutter prosjektet. Hovedmilepæler og leveranser forelegges ADU, og beslutninger knyttet til disse tas av ADU. Rådmannens ledergruppe er administrativ styringsgruppe for prosjektet. Ledergruppen har ansvar for at prosjektet gjennomføres i henhold til vedtak i ADU, og har avgjørelsesmyndighet i spørsmål som ikke avgjøres av ADU.

Lom kommune har også en variant med to styringsgrupper. Her er administrasjonsutvalget, med politikere og tillitsvalgte som medlemmer og rådmann som sekretær: «øvrste gruppering som får kontinuerlig oppdatering om status i prosjektet.» I tillegg har de en styringsgruppe som er rådmannens ledergruppe.

Rådmannens ledergruppe som styringsgruppe

Time kommune har valgt en litt annen variant. Her er rådmannens ledergruppe styringsgruppe. Prosjektet startet med et politisk vedtak der også de tillitsvalgte var med. Styringsgruppen ved rådmannen har i sin tur rapportert til kommunestyret. Andre kommuner vil ha en liknende konstellasjon, men bruker litt andre ord på det. Her kan kommunestyret eller deler av det, eventuelt ADU, være styringsgruppen, mens rådmannens ledergruppe (evt. inkl. tillitsvalgte) kan være prosjektgruppe eller prosjekteier.

Kommunalt foretak i prosjektledelsen

Gamvik kommune har deltatt i programmet med et omdømmeprojekt. Her har kommunestyret valgt å gi ledelsen av prosjektet til Nordkyn Utvikling KF. Trepattssamarbeidet er lagt til en arbeidsgruppe som er sammensatt av politikere, administrasjon og tillitsvalgte. Rissa kommune, som også har hatt et omdømmeprojekt, etablerte en temporær styringsgruppe bestående av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder, rådmann, hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet og leder for Rissa Utvikling KF.

Ingen politikere

Bø er en av få kommuner som ikke har politisk deltakelse i selve prosjektarbeidet. Her består både styringsgruppen og prosjektgruppen av ledere og tillitsvalgte. Kommunestyret/personalutvalget er imidlertid rapporteringsinstans.

Lokale partbegrep

Gjennomgangen over viser for det første at både politikere, administrasjonen og tillitsvalgte på et eller annet vis har vært i berøring med lokale utviklingsprosjekter. For det andre viser den at noen kun holder seg til topartsbegrepet, men disse er i mindretall. For det tredje viser gjennomgangen at svært mange kommuner har etablert et samarbeidsforum hvor alle tre parter er involvert samtidig. Dette kan være et fast, formelt forum som administrasjonsutvalget, som for anledningen også er styringsgruppe, eller det kan være et temporært forum som legges ned når prosjektet er fullført.

Trepartssamarbeid i praksis

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er om kommunene har erfart at det gir en merverdi å trekke politikerne inn i OU-prosjekter, som vanligvis er styrt av administrasjonen, som et topartssamarbeid med de ansatte (tillitsvalgte/verneombud). Økes gjennomførings- evnen, eller er det motsatt?

Rent formelt kan trepartssamarbeidet foregå ved at både politikere, administrasjon og tillitsvalgte stiller seg bak utviklingsprosjektet gjennom vedtak i ulike formelle organer. Dette kan også gjøres ved at ordfører, administrasjonssjef/rådmann og hovedtillitsvalgt sammen undertegner prosjektdokumentet. Dette er viktig som felles forankring og grunnlag for videre deltakelse, men det er ingen garanti for at alle tre i praksis er involvert i prosjektarbeidet. Gjennomgangen over har vist hvordan kommunene har nedsatt styringsgrupper for utviklingsprosjektene, men vi har ikke sett hva denne forankringen betyr for det lokale utviklingsarbeidet, og heller ikke hvordan samarbeidet mellom de tre partene foregår i disse organene, eller i hvilken grad kunnskap og perspektiver fra både ledere, politikere og tillitsvalgte blir benyttet.

I det følgende presenterer vi 16 kommuners erfaringer med lokalt trepartssamarbeid i gjennomføringen av utviklingsprosjekter som har vært en del av programmet Sammen om en bedre kommune.

Trepartssamarbeid som stimulerer til utviklingsarbeid

Songdalen har de siste årene utmerket seg som en kommune med politikere som engasjerer seg i utviklingen av kommunens organisasjonskultur. Og like viktig: de har ledere og tillitsvalgte som er begeistret for å ha politikerne med i en type utviklingsarbeid som tidligere har vært forbeholdt et topartssamarbeid uten politikere. Både ledere, tillitsvalgte og politikerne selv trekker fram at trepartssamarbeidet som har vært praktisert i dette programmet, har vært inspirerende og resultatfremmende. Politikernes engasjement har også bidratt til at resultatmålene for (heltids)prosjektet er blitt enda mer ambisiøse. De neste sitatene er fra Moland m.fl. 2014:33f:

«Vi har opplevd at i Songdalen der stiller politikerne opp på Sammen om-samlingene. Det har løftet selvtilliten til de som er med i vår kommune. De føler at de har oppbacking og det er viktig – for det er en tung prosess [å skulle fremme heltidskultur i en utpreget deltidskulturkommune]. (Leder)»

«Vi er kommet så langt som vi har mye takket være politikernes holdninger. De var ikke fornøyd med at heltidskultur = 80 prosent. Det skulle være 100! (Leder)»

«Trepartssamarbeid er en suksess. Nå er jo vi tre [fra tre ulike partier] også enige. Det har vært en styrke. Vi er en kommune med god lagånd. (Politiker)»

«Trepertssamarbeidet et veldig gøy. Dette samarbeidet med politikerne er bra. Her tror jeg vår kommune er litt unik. (Tillitsvalgt)»

Songdalen kommune har fortsatt med sine lokale utviklingsprosjekter etter at Sammen om-programmet ble avsluttet, og de har fortsatt med trepartssamarbeidet. I forbindelse med et inspirasjonsseminar i januar 2017 for videreføringen av arbeidet for heltidskultur, ble varaordføreren intervjuet av lokalavisen N247. Her forteller han at hele kommunestyret står samlet bak målsettingen om fulle stillinger, og han skryter både av prosjektarbeidet og av trepartssamarbeidet:

«Dette er et utrolig viktig arbeid og de gode resultatene vi har oppnådd skyldes i stor grad trepartssamarbeidet som har fungert veldig godt. Både politikere, administrasjonen og de tillitsvalgte er involvert og spesielt de tillitsvalgte og prosjektlederen fortjener skryt for å ha vært med å snu ei stor skute.» (Varaordfører Jan Erik Tønnesland til avisen N247 25.01.17)

Drammen kommune har gjennom trepartssamarbeidet hatt langt flere prosjekter for å utvikle en heltidskultur enn det som har vært prøvd ut i Sammen om-programmet. I brosjyren «På veg mot en heltidskultur – fra prosjekt til virkelighet» fra 2015, framhever varaordfører Tove Paule blant annet at et godt trepartssamarbeid er uvurderlig:

«Det er viktig å ha tydelige mål og felles forståelse for utfordringene. Viktigheten av et godt trepartssamarbeid er uvurderlig. Partssammensatt samarbeidsutvalg har vært styringsgruppe for prosjektet hvor både arbeidstakerorganisasjonene, hovedtillitsvalgte, de politiske gruppelederne og rådmann har fått direkte informasjon, og har fulgt prosjektet tett. Dette har gitt prosjektet en god forankring.»

Fra Stavanger kommune – hvor man normalt jobber etter en topartsmodell – har deltakelsen i Sammen om-programmet styrket trepartssamarbeidet. Også her blir dette samarbeidet verdsatt både av administrasjonen, de tillitsvalgte og deltakende politikere. Det ble oppsummert slik av en av forfatterne i Moland m.fl. (2014):

«Velutviklet trepartssamarbeid gir den nødvendige forankringen for gode prosesser og det bidrar antakelig også til økt motivasjon og forpliktelse for å nå bestemte mål.» (Hilsen i Moland m.fl. 2014:95)

Økt kunnskap og engasjement

Der trepartssamarbeidet har lyktes, får politikerne gjennomgående skryt av ledere og tillitsvalgte for sin involvering i de aktuelle utviklingsprosjektene. Denne involveringen har økt politikernes kunnskap og forståelse om heltid-deltidsproblematikken der dette har vært tema, og for kompetansespørsmålet, sykefravær eller omdømmearbeidet der det har vært temaer.

I Surnadal kommune er Sammen om-prosjektet som oftest til politisk behandling i administrasjonsutvalget. Men det tas også opp i formannskap og kommunestyre. I det andre av to sitater under får en politiker ros for å «snakke fram» prosjektet. I samme sitat kommer det også fram at de ikke har opplevd undergraving av prosjektet i kommunestyret. Det siste kan forekomme der trepartssamarbeidet ikke er etablert, noe som kan åpne for at for eksempel tillitsvalgte tar en uenighet med administrasjonssjefen om turnus opp med politikere, som bringer de tillitsvalgtes syn videre til kommunestyret. Resultatet kan bli at administrasjonssjefen får beskjed fra kommunestyret om å droppe det kontroversielle turnusforsøket. I dette tilfellet er det ikke bare trepartssamarbeidet, men også topartssamarbeidet som har sviktet. Men slik er det altså ikke i Surnadal:

«Vi har ikke diskutert prosjektet i kommunestyret på lenge, men det skal opp like over ferien. Prosjektet er ofte tema i administrasjonsutvalget. Det er også oppe i formannskapet. (Politiker)» (Moland m.fl. 2015:55)

«Lederen av administrasjonsutvalget (politiker) snakker alltid fram Sammen om i ulike sammenhenger. Jeg synes han gjør en god jobb for prosjektet. Jeg har ikke opplevd at noen går til kommunestyret og undergraver prosjekter. (Leder)» (Moland m.fl. 2015:55).

I Vefsn kommune har deltakerne fra alle de tre partene hatt nytte av samarbeidserfaringene både fra Kvalitetskommuneprogrammet og Sammen om en bedre kommune:

«Vi ønsker å komme et hakk videre etter dette prosjektet på trepartssamarbeid. Trepartssamarbeidet er noe vi kan dra frem som noe positivt og hvor vi har høstet erfaringer. (...) Det er nyttig for de folkevalgte å få innsikt i enkelte ting. Det er begrenset hva en klarer å gi av informasjon i kommunestyrepapirer. (Prosjektleder)» (Moland m.fl. 2015:55.87)

I Brønnøy kommune snakker de fleste deltakerne varmt om trepartssamarbeidets muligheter. Mange forteller også om godt samarbeid i praksis. Men mange av de som er positive til trepartssamarbeidet (her og i andre kommuner) og som har hatt høye forventninger til det, er samtidig skuffet over at det ikke har fungert godt nok. Dette fører til at de samme informantene er positive i noen uttalelser og negative i andre. Når det snakkes om det positive, trekkes det fram at det er viktig at prosjektet har vært forankret i administrasjonsutvalget: «Der sitter jo alle tre partene». Trepartssamarbeidet framheves av både politisk ledelse, administrativ ledelse og tillitsvalgte. Samtidig er ikke denne måten å arbeide på en selvfølge, men krever en stadig oppmerksomhet om medvirkning og medinnflytelse. Noen av deltakerne har også nevnt at det ville vært til hjelp om Sammen om en bedre kommune hadde hatt opplæring i trepartssamarbeid (Moland m.fl. 2014:164).

Politikerdeltakelse borger for ressurser og status og inspirasjon

Partssamarbeid som del av bedriftsdemokratiet har vært drevet fram av krav om økt medbestemmelse fra arbeidstakersiden. I det lokale trepartssamarbeidet om utviklingsprosjekter har det vært et motiv å trekke med politikerne. Det kan se ut som at politikerforankring øker muligheten for at prosjektene får tilstrekkelig med ressurser, og det bidrar til at flere i den politiske ledelsen blir interessert i hvordan det går med prosjektgjennomføringen og eventuelle resultater. Videre kan politikernes deltakelse være en støtte til prosjektet i situasjoner der det møter endringsmotstand fra blant annet ledere.

Lunner kommune har et gjennomgripende trepartssamarbeid, og de to neste sitatene om hvorfor dette er verdifullt for kommunen, går igjen hos de fleste informantene:

«Trepertssamarbeidet er ikke en happening og for spesielle situasjoner, men det er et etablert organ som brukes i det faste utviklingsarbeidet». (Moland m.fl. 2014:181)

«Vi har hatt konkrete vedtak i de politiske organene som har sagt at vi skal prioritere prosjektet og vi har avsatt midler i budsjettet for å gjennomføre en del av de tingene som Lea'n beskriver. Det har vært hyppige avrapporteringer til de politiske organene knyttet til det som er gjort innenfor Lean-arbeidet. (...) Det er i treparten vi har de inngående diskusjonene rundt måloppnåelse, avrapportering, veivalg osv. for dette prosjektet.» (Moland m.fl. 2015:106)

Også i Songdalen har trepartssamarbeidet gått rett inn i budsjettspørsmål. Lederne er enige om at politikerne i kommunen er opptatt av heltid-deltidsproblematikken, men enkelte mener at det skorter på viljen til å prioritere dette i budsjettene. Politikerne svarer med at dette vet de godt, men at de er nødt til å prioritere mellom mange gode formål.

Til tross for stramme budsjetter har politikerne ved flere anledninger satt av ekstra midler til prosjektet. I 2013 ble det satt av en sum til prosjektet pluss noe lønnsmidler til prosjektledelse. Dette ble videreført gjennom hele Sammen om-programmet. I slutfasen bevilget kommunestyret ytterligere midler til konkrete tiltak. Mye av dette ble videreført i lokalt arbeid etter at det nasjonale programmet var avsluttet

Trepertssamarbeid gir økte løsningsmuligheter

I Surnadal så vi at kommunen var glad for at ingen hadde prøvd å undergrave utviklingsforsøkene. Dette kan være flaks, svak rolleutøvelse fra noen som har blitt overkjørt, manglende behov for å ty til slike midler eller at trepartssamarbeidet har vært så godt at undergravingsmulighetene er blitt små. Informantene fra Surnadal reflekterer ikke over dette selv. Men andre kommuner har trukket fram at et godt trepartssamarbeid virker konfliktdepende. En av dem er Drammen, som har en sterk trepartsforankring på sentralt nivå.

«Hvis det skulle oppstå uenighet eller konflikter så er det viktig at politikerne er godt informert. Trepertssamarbeid er særdeles klokt.» (Moland m.fl. 2014 :62)

Vefsn kommune har også erfart at trepartssamarbeid er viktig siden det bidrar til å senke konfliktnivået i kommunen, men ikke bare det: Det gir større oppmerksomhet om saker en mener er viktige, større legitimitet ved nødvendige endringer og økte krav og forventninger til resultater fra alle parter. Enighet om målsettinger gir større ro og retning for arbeidet (Moland m.fl. 2015:87).

I Lunner kommune framholdes noe av det samme: partssamarbeidet reduserer konfliktpotensialet, og den tilliten som et utviklet, gjør det lettere å styre gjennom vanskeligheter uten støy:

«Kommunen har vært igjennom økonomiske kutt, nedbemanning og omorganisering. Viktig at vi har hatt et utvidet partssamarbeid med åpenhet og dialog. Jeg tror det er med på å forebygge. Konflikter får ikke satt seg eller blomstre opp før vi kan håndtere det. Vi kommer inn på et tidlig tidspunkt hvis det er noe som skjer fordi vi har dialog og informerer hverandre. Det er en tillit mellom partene som gjør at vi får til en del ting, og uten uro. Det er en viktig følge av det tette samarbeidet.» (Moland m.fl. 2015:106)

Lite rolleblanding

I forbindelse med den gamle kommunereformen og innføringen av kommuneloven i 1992, var rolleblanding et sentralt tema. Innblanding fra politikere om tjenestedetaljer og omtale av ansatte i negative vendinger, måtte det bli en slutt på. Likeledes skulle ikke hvem som helst blant ledere og ansatte kunne henvende seg til kommunestyret. Denne kommunikasjonen skulle gå gjennom administrasjonssjefen (som en administrerende direktør som alene skulle rapportere til styret). Så kan en spørre om de pågående forsøkene med lokalt trepartssamarbeid har ført til denne sammenblanding av roller man den gangen ville bort fra.

Hovedinntrykket fra Sammen om-programmet er at dette ikke har skjedd i nevneverdig grad. En og annen leder kan nok ha sukket over en overivrig politiker, men i de fleste kommunene har politikerne vært oppmerksomme på denne problematikken og opptrådt svært forsiktig.

I Songdalen kommune snakker partene (som vanlig) varmt om trepartssamarbeidet. På spørsmål om det er lett å trække i hverandres bed, svarer de at det stort sett går greit – så lenge politikerne er bevisste på rollen sin, slik en av politikerne sa i et intervju:

«Det er flott å kunne snakke med alle. Men vi politikere blander oss ikke inn i detaljene om hvilke tiltak som skal gjennomføres. Og har jeg forslag til endringer, tar jeg bare med rådmannen i slike samtaler. (Politiker)» (Moland m.fl. 2015:33f)

I Surnadal kommune er Sammen om-prosjektet en fast orienterings- og drøftingssak i administrasjonsutvalget og orienteringssak i arbeidsmiljøutvalget. Trepattssamarbeidet har ikke ført til noen uheldig sammenblanding av roller. Overivrige politikere er ikke noe problem. Det er, som vi skal se nedenfor, oftere et savn både i Surnadal og andre kommuner at politikerne ikke er ivrige nok i denne typen samarbeidsprosjekter.

«Trepattssamarbeidet i Saman om-prosjektet er tett. Jeg ser bare fordeler med dette. Det hender vel at rådmannen synes vi politikere blander oss. Det er også en utfordring i en liten kommune når kommuneansatte også er politikere. Jeg håper de ansatte synes vi politikere har hatt en riktig rolle. Men det viktigste er at prosjektet får satt seg hos de ansatte. (Politiker)» (Moland m.fl. 2015:55)

Utfordringer med engasjement på alle nivåer

Vi har sett at det har kommet mange positive tilbakemeldinger fra kommuner der trepartssamarbeidet har fungert og der representanter fra alle tre parter har engasjert seg. Et vellykket trepartssamarbeid i utviklingsprosjekter forutsetter at alle tre parter deltar ut fra sine ulike roller. Deltakelse forutsetter et minimum av interesse og aktivitet. For å sikre deltakelse fra alle de tre partene og for å fylle deltakelsen med innhold, kan det være en fordel å ha både formelle og uformelle fora der de tre partene møtes. Det har som vi har sett vært ganske store forventninger til trepartssamarbeidet i Sammen om-programmet, og da blir skuffelsen stor når en av partene ikke engasjerer seg eller blir utelatt. I enkelte kommuner har det vært misnøye med mangelfullt engasjement fra en eller to av partene.

I forbindelse med intervjuer med deltakere fra et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Finnøy og Rennesøy, har vi dette sitatet:

«Vi trenger politikere som også er med, og ikke bare bli orientert. (Politiker)» (Moland m.fl. 2014:170)

Ifølge den siterte politikeren er det ikke tilstrekkelig at politikerne støtter utviklingsprosjektet gjennom et vedtak eller ved å være siste rapporteringsinstans. Det vil si at en underskrift og en uttalelse fra kommunestyret eller administrasjonsutvalget ikke er tilstrekkelig for at det skal foreligge et aktivt partssamarbeid. I et trepartssamarbeid om et OU-prosjekt må også politikerne kunne mene, diskutere, oppmuntre osv.

Brønnøy kommune har deltatt i Sammen om-programmet med et kompetanseutviklingsprosjekt. Kommunen hadde noe erfaring med trepartssamarbeid allerede før Sammen om-prosjektet. Trepattssamarbeidet er forankret i administrasjonsutvalget, som også er styringsgruppe. Her – i dette forumet – fungerer trepartssamarbeidet ifølge de intervjuede godt. Likevel opplever politikere og tillitsvalgte at de ikke blir tilstrekkelig involvert i prosjektarbeidet. De får informasjon om ferdig utarbeidet materiale. Noe

tilsvarende skjer også i driftsorganisasjonen, de ansatte blir informert, men ikke tilstrekkelig involvert (Moland m.fl. 2014:163):

«Prosjektet er godt forankret i administrasjonsutvalget, men det er ikke forankret nede i organisasjonen, selv ikke på mellomledernivå. De ansatte har ikke fått noe forhold til det. Jeg tror ikke de ansatte vet hva kompetanseutvikling innebærer.»

I de lokale Sammen om-prosjektene har den formelle toppforankringen vært god. I Sunnadal kommune er det for eksempel orientert om prosjektet i styringsgrupper, i ledermøter i aktuelt tjenesteområde og i organisasjons- og personalstyrets møter. Det er også orientert i forum for tillitsvalgte. Alle er med andre ord orientert. Den trepartssammensatte styringsgruppen for prosjektet har ifølge ledere og tillitsvalgte også fungert. Og vi har tidligere sett at politikeren som leder styringsgruppen har fått skryt for måten han gjør det på. Gjennom det lokale utviklingsprosjektet tar kommunen tak i utfordringer som tidligere ikke har vært løst i de tradisjonelle topartsforaene. Likevel forteller ledere og tillitsvalgte at trepartssamarbeidet ikke har fungert godt nok. Forklaringen fra ledere og tillitsvalgte er at politikerne ikke har engasjert seg nok, og at trepartsrepresentasjonen i styringsgruppen ikke har vært tilstrekkelig til å gi utviklingsprosjektet ønsket bistand:

«Styringsgruppa har fungert, men det var uheldig at det ble så mye uenighet om så lite. Dette gjelder blant annet økonomien. Vi var optimistiske i starten. Men dette har ikke blitt det vi forventet. (Tillitsvalgt)» (Moland m.fl. 2015:59)

«Trepattssamarbeidet har fungert i den forstand at alle tre parter har vært representert. Men vi har jo hatt ulikt ståsted. Jeg ville gjerne hatt mer tydelig deltakelse fra politikere og at de viste interesse utenom bare å komme på de obligatoriske styringsgruppemøtene. (Leder)» (Moland m.fl. 2015:59)

Vefsn kommune som har gode erfaringer med trepartssamarbeidet, kommer også med noe av den samme kritikken mot politikerne. De intervjuede mener at dette godt kunne ha vært bedre. En svakhet har vært at ordføreren i liten grad har deltatt på møtene, og at ordføreren av den grunn burde hatt en vararepresentant (Moland m.fl. 2015:87).

Sørum kommune som både har vært med i Modellkommune- og Kvalitetskommuneprosjektet, er blant de kommunene som har hatt en del erfaring med trepartssamarbeid. Men dette er en tid tilbake, for da de ble med i Sammen om-programmet, måtte det formelle partssamarbeidet etableres på nytt.

«Vi har hatt trepartssamarbeid i ryggmargen fordi vi har jobbet med Modellkommuneprosjektet og gjennom Kvalitetskommuneprogrammet. Og så har vi ikke hatt noen formelle samarbeidsarenaer etter at Kvalitetskommuneprogrammet var over. (...) Det er to og to. Enten så er det tillitsvalgte og politikerne eller så er det tillitsvalgte og

administrasjonen. Men nå blir det opprettet et trepartssamarbeidsverksted. Det er på grunn av dette prosjektet». (Moland m.fl. 2014:191)

Uttalelsen viser at et program som Sammen om en bedre kommune, med krav om trepartssamarbeid for å kunne delta, faktisk kan bidra til å synliggjøre fordelene med et slikt samarbeid, og det kan bidra til opprettelsen av arenaer for denne typen samarbeid og nye måter å tenke rundt samarbeid på. Den politiske forankringen av prosjektet framstår imidlertid ikke som særlig dyp. Det var politikerne som bestemte at kommunen skulle søke om opptak i programmet. Politikerne har ikke vært særlig påkoblet prosjektet, noe som oppleves som en skuffelse av politikerne selv. Selv om involveringen av politikerne har vært relativt liten, så mener en at det er viktig å synliggjøre resultatene fra prosjektet til politikerne (Moland m.fl. 2015:112).

I Strand kommune har organisasjonsformen med trepartssamarbeid utfordret det etablerte topartssamarbeidet. Initiativet til at Strand kommune skulle bli med i Sammen om-programmet, kom fra den administrative ledelsen. De tillitsvalgte var også interessert i at kommunen skulle delta, fordi de forventet at de gjennom et trepartssamarbeid kunne få større innflytelse enn det de hadde i det vanlige topartssamarbeidet (Moland m.fl. 2014:210).

Det har ikke vært noen konflikter eller store uenigheter, men det kan virke som om ingen av partene hadde tilstrekkelig eierskap til prosjektet, og at samarbeidsformen utfordret maktfordelingen. I dette tilfellet er det ikke politikerne som har vært utilstrekkelig engasjert, men den øverste administrative ledelsen. En informant i administrasjonen sa det slik:

«Jeg må vel erkjenne at jeg ikke har vært like engasjert i dette prosjektet, som i andre prosjekter der det er tydelig at det er administrasjonen som har ansvaret. Jeg kjenner rett og slett ikke det samme ansvaret. Trepartssamarbeidet i dette prosjektet skiller det ut fra de ordinære strukturene i kommunen, der det er tydelig hvem som har ansvar for hva: Administrasjonen gjennomfører, de folkevalgte beslutter, og de tillitsvalgte forsvarer de ansattes interesser. Men her skal alle partene være med på å styre og gjennomføre. Jeg synes ikke det har fungert optimalt.» (Moland m.fl. 2014:210)

De tillitsvalgte formidlet omtrent det samme, men kritikken mot den administrative ledelsen er kraftigere. Her har forventningene til trepartssamarbeidet definitivt ikke innfridd, fordi ledelsen ikke fulgte opp, trolig som følge av at ledelsen oppfattet trepartssamarbeidet som en reduksjon av egen innflytelse.

«Jeg vil nesten si det sånn: Man kan vel ikke kalle det trepartssamarbeid når ikke alle partene stiller opp? (...) Er det trepartssamarbeid så må jo alle tre partene jobbe sammen. (Tillitsvalgt)» (Moland m.fl. 2014:211)

I Drammen kommune har trepartssamarbeidet på toppen fungert bra. Både rådmann, politikere og tillitsvalgte har fulgt prosjektet tett. Trepartssamarbeidet har imidlertid ikke vært like godt på nivået under rådmannen. Dette forklares med høy turnover i den administrative ledelsen. Resultatet av dette er manglende trepartsforankrede aktiviteter ute i tjenestene.

«Trepartssamarbeidet har vært bra, og det har vært positivt at 'partssammensatt samarbeidsutvalg' har vært styringsgruppe. Når vi blir enige i dette møtet, kan man ikke komme inn etterpå og si noe annet. (Politiker)» (Moland m.fl. 2015:45)

«Trepartssamarbeidet er positivt. Men vi i administrativ ledelse har ikke klart å følge opp. Vi jobber nå for å få linja mer inn i tematikken. (Leder)» (Moland m.fl. 2015:45)

«Prosjektleder har hatt sitt oppdrag og ryggdekning fra styringsgruppa. Men det har manglet en link mellom linja og styringsgruppa. Den linken burde vært helse- og omsorgsdirektøren. Dette burde nok rådmannen ha tatt tak i. (Politiker)» (Moland m.fl. 2015:45)

Som følge av den manglende forankringen i linja, blir forventningene som sendes ut til ledere og ansatte på tjenestestedene i kommunen alt for svake. Bak frivillighetsprinsippet overlates det til de enkelte å finne løsninger. Og så lenge det bare er et lite mindretall som ønsker endringer, fører hensynet til det reaktive flertallet til at det sjelden blir tatt grep som monner. Det tydeligste eksempelet på dette er at kommunen på tross av stor innsats fra prosjektledelsen og enkelte virksomhetsledere, fortsatt har en omfattende bruk av små helgestillinger.

Tillitsvalgtes rolle i trepartssamarbeidet

I prosjekter som leder til organisasjonsendringer, har både tillitsvalgte og verneombud plikter og rettigheter i henhold til lov- og avtaleverket. Hovedoppgaven er her å ivareta medlemmers og øvrige ansattes interesser. Som medlem av partssammensatte styrings- og prosjektgrupper er de tillitsvalgte med på å utforme mål og rammer for gjennomføringen av utviklingsprosjektet. Her deler de tillitsvalgte et medansvar¹⁴ med ledelsen og politikerne for å bidra til prosjektets måloppnåelse, blant annet ved å være diskusjonspartner med de andre to partene og et bindeledd til de ansatte. Skal de tillitsvalgte kunne gjøre dette, forutsettes det at de inkluderes på planleggingsstadiet og i de relevante foraene der prosjektet diskuteres.

Hovedinntrykket fra Sammen om-programmet er at de tillitsvalgte har fått og tatt medutviklerrollen. I enkelte prosjekter har tillitsvalgte også vært prosjektleder.

¹⁴ Jfr konsensusprinsippet i omtalen av trepartsorganet i Lunner kommune.

I de tilfellene tillitsvalgte ikke har vært tilstrekkelig inkludert, har de gjerne delt skjebne med politikerne. Det har også forekommet at tillitsvalgte har tatt forhandlerrollen og satt foten ned for et prosjekt. Dette forekommer gjerne i tilfeller der de tillitsvalgte trekkes inn i prosjektet etter at ledelsen har lagt alle premissene. Typiske eksempler på dette finner vi i forbindelse med heltidskulturprosjekter der den administrative ledelsen har bestemt seg for å prøve ut en arbeidstidsordning med lange vakter eller økt helgehypighet uten at tillitsvalgte har vært med i planleggingsfasen. Når tillitsvalgte så kommer på banen, vil det kunne skje at de med henvisning til lov- og avtaleverket finner den aktuelle arbeidstidsordningen uakseptabel. Da må prosjektet enten opphøre eller ta en «ekstrarunde», hvor ledelse og tillitsvalgte sammen finner fram til en forbedret arbeidstidsordning som kan prøves ut.¹⁵ Disse situasjonene er belastende for alle de involverte og kunne ofte ha vært unngått dersom tillitsvalgte hadde fått medutviklerrollen tidlig i prosessen.

Samarbeidet i Sammen om-programmet har vært konsensusorientert, og blant de 16 casekommunene har de tillitsvalgte i større eller mindre grad gått inn i medutviklerrollen. Fra Vefsn kommune beskrives en utvikling der de tillitsvalgtes deltakelse har økt gjennom trepartssamarbeidet. De tillitsvalgte understreker at tiltakene i prosjektet blir sett på som positive:

«I forbindelse med «Snakkes i måro» har ledelsen vært opptatt av å kommunisere (...) med oss som skal utføre jobben i stedet for at det settes i gang på overordnet nivå og at vi plutselig får beskjed om at slik skal det være uten at vi har vært med å diskutere det. Tidligere fikk en ikke vite noe om omstillingene før de plutselig skulle gjennomføres. Da blir det vanskelig å håndtere. Nå får vi høre om det og være med å diskutere det før det trår i kraft. (HTV)» (Moland m.fl. 2015:87)

Stavanger kommune har erfart at når tillitsvalgte involveres, får de større eierskap til et gitt tiltak eller et gitt prosjekt, og de kan bidra til å informere og oppmuntre sine medlemmer (Moland m.fl. 2014:95).

Rissa kommune har gjennomført et lokalt omdømmeprosjekt. Her har det vært viktig å skape engasjement både blant ansatte og innbyggere. Kommunen har oppnådd gode resultater, omdømmet i befolkningen er blitt styrket. Prosjektet er gjennomført som et trepartssamarbeid, og både folkevalgte og tillitsvalgte opplevde at de var involvert og følte eierskap til det lokale omdømmeprosjektet:

¹⁵ I programmet «Ufrivillig deltid» som forløp omtrent parallelt med Sammen om en bedre kommune, forekom det også en del situasjoner der manglende dialog mellom ledelse og tillitsvalgte førte til at tiltak i første omgang ble stoppet før en forbedret versjon kunne prøves ut. Dette er fylldig omtalt i Moland (2015), Større stillinger og bedre drift.

«Som tillitsvalgte har vi vært med hele tiden, vi har en ‘på-lik-linje-tenking’ om dette (Tillitsvalgt).» (Moland m.fl. 2014:226)

Også i Songdalen påpekes det at samarbeidet med fagforeningene er godt og viktig. Dette har de vist ved å plassere de tillitsvalgte sentralt i prosjektet og trekke dem med på lederutvikling. En leder sa det slik:

«Det har vært veldig godt samarbeid med organisasjonene. Det har vært et bevisst valg fra ledelsen. Vi ser de ansattes representanter som enormt viktige ressurspersoner. Vi har jobbet bevisst med å tydeliggjøre og gi den rollen en status – inviterer dem inn i ulike arenaer. Vi har hatt de hovedtillitsvalgte med på lederutvikling sammen med avdelingslederne og toppledergruppa. Det har skapt en dynamikk, framdrift og driv som vi er tjent med. Vi får mange gode resultater. (Leder)» (Moland m.fl. 2015:33f)

Flere trepartsfora og uformelle møter

I forbindelse med Sammen om-programmet har kommunene gjennomført prosjektsamlinger lokalt, deltatt i nettverkssamlinger sammen med andre kommuner, og vært med på nasjonale samlinger. I tillegg har det vært avholdt prosjektmøter og gitt rapporteringer til administrasjonsutvalg og kommunestyre (og til og med formannskap). I løpet av program-/prosjektperioden vil en passiv politiker ha hørt om prosjektet en håndfull ganger, mens en aktiv og involvert politiker vil ha hørt om og uttalt seg om prosjektet i et trepartsforum et tjue-tredvetalls ganger i tillegg til i andre formelle og uformelle sammenhenger.¹⁶

Deltakelsen i Sammen om-programmet har gitt politikere, ledere og tillitsvalgte som har hatt formelle roller i utviklingsarbeidet, muligheter til å treffes i faglige og mindre formelle sammenhenger. Økt kjennskap til hverandre og til prosjektet har økt dialogene mellom partene, og det har ført til framgang for utviklingsprosjektet.

I Lunner kommune har ledere på alle nivåer, tillitsvalgte og politikere gjennom hele prosjektperioden deltatt i samlinger om det lokale utviklingsprosjektet «Lea'n i Lunner». Disse samlingene oppleves som viktige ikke bare faglig, men også for å skape felles forståelse av kommunens situasjon og utfordringer mer allment, ifølge informantene. Man blir kjent på tvers av enhetsområder og kan samarbeide bedre (Moland m.fl. 2014:181).

Partene i Lunner kommune jobber etter konsensusprinsippet, uten at det er krav om dette. De har faste møter og et reglement for hvilke saker som skal behandles i treparts-samarbeidet. Gjennom denne organiseringen gir rådmannen fra seg makt, og arbeidstakerorganisasjonene får mer ansvar. De tillitsvalgte blir mer involvert ved å ha fått et større medansvar for at kommunen utvikles til det beste for innbyggerne.

¹⁶ I løpet av et år kunne det bli ca. 10 møter til sammen i administrasjonsutvalg/styringsgruppe, kommunestyre, regional nettverkssamling, nasjonal samling og lokal prosjektsamling.

En av fordelene med trepartsorganet og en konsensuspreget samhandling i Lunner, er at partene bruker tiden på å gjøre tjenestene best mulige. I forbindelse med et eget prosjekt om tjenesteoptimalisering, ble trepartssamarbeidet benyttet som modell på den enkelte arbeidsplass, der de tillitsvalgte og ansatte presenterte det de jobber med for politikerne. Alle parter måtte komme med forslag til tiltak som kunne optimalisere prosjektarbeidet. Dette bidro til å ansvarliggjøre alle parter, og det ga også politikerne bedre innsikt i hva deres politiske beslutninger ville få av konsekvenser for de ansattes arbeidshverdag. Denne typen innsikt oppgis av alle parter å være viktig.

Songdalen kommune, som har fortsatt trepartssamarbeidet og arbeidet med heltidskultur etter at Sammen om-programmet ble avsluttet, og som løpende har satt mer ambisiøse prosjektmål, trekker også fram gevinstene ved de uformelle møtene:

«De politikerne vi samarbeider med, er fantastiske. De har også vært med på andre samlinger, konferanser o.l. (...) Det [disse samlingene og reisene] har gitt oss tid til å snakke sammen. Når vi har møter her, så har man så mange saker at man må haste litt videre. Vi har kunnet bruke reisetiden fram og tilbake og lunsjen. Vi har fått snakket oss godt sammen. Det har vært veldig positivt. Vi har blitt enige om en del ting på den måten. (Leder)» (Moland m.fl. 2015:33f)

«Politikerne er ivrige. De vil at vi skal ha hele stillinger. (Tillitsvalgt)» (Moland m.fl. 2015:33f)

«Det eneste riktig er at vi skal drive tjenestene med mest mulig heltid. Vi må prioritere de unge som trenger en full stilling og som vil jobbe skikkelig. Vi kan ikke prioritere de eldre som bare vil jobbe litt. (Politiker)» (Moland m.fl. 2015:33f)

En del av kommunene i Sammen om-programmet har gjennomført utviklingsprosjekter med sikte på å redusere sykefraværet. Dette åpner for helt andre partsrelasjoner. Bømlo kommune, som er en av sykefraværskommunene, opererer med to prinsipielt ulike partskonstellasjoner:

Først har kommunen et trepartssamarbeid med politikere, administrasjon og tillitsvalgte, som ble opprettet ved inntreden i Sammen om-programmet. Dette er formalisert gjennom prosjektets styringsgruppe.

Dernest har Bømlo kommune utviklet et partssamarbeid i forbindelse med IA-arbeidet gjennom de siste tre årene. Dette er en lokal variant av den typen samarbeid vi har beskrevet i kapittel 2, der 3-2-1-prosjektet ble brukt som eksempel. I dette partssamarbeidet inngår Bømlo kommune som arbeidsgiver, hovedtillitsvalgte fra de største organisasjonene/hovedverneombudet og NAV Arbeidslivssenter samt bedriftshelsetjenesten Ysst HMS¹⁷. Dette partssamarbeidet er styrt av et partssammensatt møte.

¹⁷ Ysst HMS er en bedrift som yter bedriftshelsetjenester til bedrifter og kommuner i Hordaland.

For at det lokale IA-samarbeidet skal kunne fungere på alle arbeidsplasser, må partene møtes etter en fast plan. Kommunen har kalt dette for medråderettsmøte. Ledere, tillitsvalgte og verneombud har bestemt at disse møtene skal avholdes en gang per måned, være datofestet og at alle møtene skal ha arbeidsmiljøet/sykefravær på arbeidsplassen som tema. Det skal føres referat fra møtene. Det er utarbeidet en egen metodikk for gjennomføring av disse møtene (Moland m.fl. 2014:99).

4 Lokalt trepartssamarbeid og suksesskriterier i utviklingsarbeid

I dette avsluttende kapitlet går vi igjennom trepartssamarbeidet i lys av vanlige suksesskriterier for innovasjons- og utviklingsprosjekter. Modellen vi bruker er tidligere benyttet i evalueringen av Flink med Folk, Sammen om en bedre kommune, Ufrivillig deltid, studier av tverrfaglig samarbeid og innovasjon i verfts- og byggebransjen, i tillegg til en rekke mindre utviklingsprosjekter i kommunesektoren. For en fylldigere gjennomgang av modellen vises det til de to dypdykksrapportene (Moland m.fl. 2014, Moland m.fl. 2015) og evalueringen av programmet Ufrivillig deltid (Moland 2015:31f)

Hvordan man skal gå fram i utviklingsprosjekter, vil selvsagt variere. De mindre vellykkede utviklingsprosjektene kan nesten alltid forklares med at ledelsen har undervurdert betydningen av ett eller flere av de følgende seks spørsmålene:

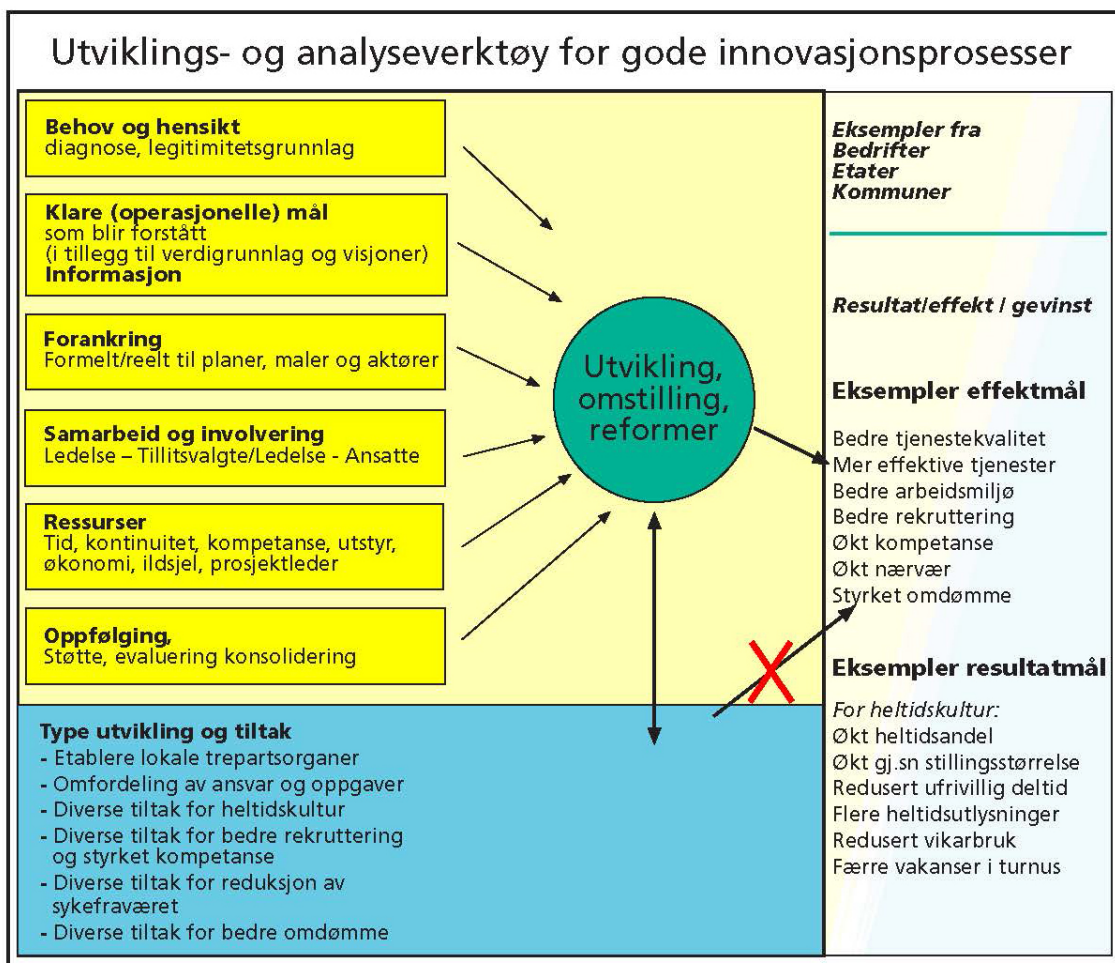
1. Hva er organisasjonens behov, og hva er prosjektets/modellens/tiltakets hensikt?
2. Hvilke mål er satt, og hvordan skal det informeres om prosjektets hensikt og mål?
3. Hvordan sikres god forankring (politisk, administrativt og hos tillitsvalgte og ansatte)?
4. Hvordan legges det opp til samarbeid, medvirkning og involvering av ledere, tillitsvalgte og ansatte?
5. Er det satt av tilstrekkelig med ressurser i form av tid, økonomi og kompetanse (endrings-, teknisk og fagkompetanse)?
6. Hvordan vil prosjektet bli fulgt opp underveis og i etterkant?

Disse seks spørsmålene kan ses på som sentrale elementer i en utviklingsmodell (figur 4.1). Modellen med de seks prosesselementene bygger på empiri fra lokale utviklings- og omstillingsprosjekter i private og offentlige virksomheter, omstilling i offentlige etater og nasjonale reformer.¹⁸ Modellen bygger videre på teorier om medarbeiderdrevet innovasjon og trekk fra klassisk beslutningsteori¹⁹.

¹⁸ Dette er beskrevet i blant annet Moland og Trygstad 2006, Moland og Bråthen 2012a og 2012b, Moen og Moland 2010, Moland 1999 og 2007 i Bråthen, Moland og Berg 2014, Bråthen og Moland 2015, Bråthen og Moland 2016 og Skinnarland 2016. Mest utførlig er modellen beskrevet og brukt i Moland 2015:31ff og i Bråthen og Moland 2015:37ff.

¹⁹ Klassisk beslutningsteori legger til grunn at organisasjoner er formålsrasjonelle og at aktører i organisasjoner handler (mer eller mindre) rasjonelt. Ledelsen fatter beslutninger og utviklingstiltak iverksettes for

Figur 4.1 Utviklings- og analyseverktøy for gode innovasjonsprosesser



1 Hensikt, behov og legitimitet

Før man formulerer mål og virkemidler, bør hensikten med og behovet for en forestående endring avklares. Hensikten bør være tydelig formidlet fra kommunens administrative og politiske ledelse og i samarbeid med tillitsvalgte. Her forklares behov for å starte et endringsprosjekt, gjerne i form av et utfordringsbilde og mulige gevinster dersom prosjektet lykkes. Formulering av hensikt og formidling av hensikten til prosjektdeltakere og andre i organisasjonen gir prosjektet legitimitet, og er derfor svært viktig for å skape motivasjon blant dem som skal gjennomføre prosjektet. Hensikten skal også danne grunnlaget for målformuleringer og valg av relevante tiltak. Hensikten er ofte underkommunisert eller knapt nok formulert når kommuner melder seg på nasjonale bransje-

å realisere ledelsens mål. Her vil innovasjon ofte framstå som ledelses-/ekspertdrevet. Litteraturen om medarbeiderdrevet innovasjon legger også til grunn at aktørene er rasjonelle og forholder seg til organisasjonens formål. Men der den ene har et ovenfra og ned-perspektiv, har den andre et nedenfra og opp-perspektiv. Dette er beskrevet mer utførlig og teoretisk i Moland 2015:33f.

program.²⁰ Ut over i Sammen om-programmet ble hensikten tydeligere. Dette forteller at kommunene til å begynne med mangler en utviklet strategisk forståelse av prosjektet, og at politikerne ikke har vært aktive i den første planleggingsfasen, der premissene legges.

Gjennomgangen over har imidlertid vist at noen av kommunene har benyttet trepartssamarbeidet til å styrke både arbeidsgiverpolitikken og arbeidet med tjenesteutviklingen. Det er derfor rimelig å konkludere med at lokalt trepartssamarbeid vil kunne være til hjelp i kommunenes arbeid for å utvikle en mer strategisk arbeidsgiverpolitikk og relatere denne til arbeidet med en strategisk tjenesteutvikling.

2 Mål og informasjon

Utviklingsarbeid må ha klare og etterprøvbare mål som er kjent for aktørene. Målene bør ha referanse til hensikten, slik at enkelte tiltaks måloppnåelse også er en indikasjon på at hensikten med prosjektet nås. En gjennomgang av kommuner som har deltatt i Flink med Folk, Sammen om en bedre kommune og Ufrivillig deltid, har vist at arbeidet med å formulere mål for lokalt prosjektarbeid som gjør det mulig å dokumentere måloppnåelse, bør bli bedre. En gjennomgående svakhet er ofte at prosjektene ikke har hatt konkrete og målbare resultatmål, og at de ikke har vært knyttet til prosjektets hensikt. Tiltak blir gjerne utformet litt langt ut i et utviklingsprosjekt, og ofte ender evalueringer med kun å telle om tiltak er gjennomført, og i mindre grad hva de har ført til.

I et samarbeid som kan benytte ressursene, kontaktene og perspektivene fra tre ulike parter, åpnes muligheten for utvikling av bedre målformuleringer og oppslutning om målene. Også dette har vi sett noen eksempler på i forrige kapittel.²¹ Informasjon om hensikt og mål er avgjørende for å få oppslutning om endringsarbeidet. Dette har vi sett at flere kommuner gjør bedre i trepartssamarbeidet enn det de har gjort før.

3 Forankring

Forankring handler om involverte aktørers aksept av innholdet i et utviklingsprosjekt eller en større endringsprosess. Sterk forankring er formalisert gjennom både skriftlige prosjektplaner som er behandlet i formelle organer, og gjennom sosial forankring i organisasjonen. Dette dreier seg om aksept og tilslutning til både mål og strategier. God forankring gir økt legitimitet for utviklingsprosjektet og en ramme for å håndtere positiv opposisjon og forebygge destruktiv opposisjon. Manglende forankring hos politisk og/eller administrativ ledelse gjør det vanskelig å utløse nødvendige ressurser. Ikke

²⁰ En gjennomgang av søknader og de første årsrapporteringene fra Sammen om-prosjekter viste at gode hensiktsformuleringer forekom sjelden (Agenda Kaupang 2012). Det var også mange som blandet delmål og hovedmål, tiltaksmål, resultatmål og effektmål.

²¹ Vi har sett at politikerne kan bidra til å skjerpe målene. Videre at et trepartssamarbeid med politisk deltakelse kan bidra til økt forpliktelse for å nå bestemte mål. Vi har også sett at trepartssamarbeidet har bidratt til enighet om målene, og at dette i sin tur har gitt større ro og bedre retning i utviklingsarbeidet.

minst er det behov for toppforankring dersom prosjektarbeidet støter på krevende utfordringer.

Dårlig forankring kan få som følge at innovasjonsforsøkene ikke gjennomføres fullt ut. Uten tilstrekkelig forankring, vil også de andre fem prosesselementene svekkes. Dermed står innovasjonsprosjektet svakt i situasjoner der deltakerne ikke slutter opp om det. Et vanlig resultat i slike tilfeller er at innovasjonsprosjektet avsluttes uten varige effekter.

I tillegg til forankring politisk, administrativt og hos tillitsvalgte, er også linjeledelsens deltakelse en viktig suksessfaktor. Når en sier at lokal forankring og eierskap til målene er viktig, sies det også at utviklingsarbeid er avhengig av at lokale ledere virkelig ønsker å realisere utviklingsarbeidets mål (Moland m.fl. 2013:150).

I trepartssamarbeidet har vi sett at forankringen hos de tillitsvalgte har vært god, og mange melder at de er mer involvert enn under det vanlige topartsregimet. Ikke minst har vi sett eksempler på at trepartssamarbeidet, i tillegg til den formelle politiske forankringen, åpner for et sterkere engasjement for utviklingsarbeidet fra enkeltstående politikere. Effektene av dette er beskrevet i kapittel 3.

Det er ingen eksempler på at trepartssamarbeidet har gått ut over forankringen i den administrative ledelsen. Det er derimot noen ytterst få eksempler på at administrativ ledelse har nedprioritert prosjekter fordi de har måttet dele ansvar med de to andre partene.

4 Samarbeid og involvering

Samarbeid og involvering handler altså om å få alle gode krefter engasjert i å gjennomføre tiltakene som kan sikre måloppnåelse. Samarbeid og involvering forutsetter at det er oppslutning om målene, og at det er samsvar mellom mål og virkemidler. Samarbeid mellom forskjellige aktører medfører noen spesielle utfordringer. Her er det avgjørende hvem som involveres, hvor tidlig og hvor mye. Det er altså ikke tilstrekkelig med målklarhet. Når det er oppnådd enighet om hovedmålene for et prosjekt som er godt forankret, bør prosjekter gis mest mulig lokal styring.

I prosjekter som vedrører de ansattes arbeidssituasjon, bør de ansatte selv bli trukket med både i vurderingen av aktuelle tiltak og i planleggingen og gjennomføringen av tiltakene.²² Involvering av ansatte er viktig som en del av informasjonsbearbeiding og motivering for endring. Men involvering er også viktig fordi mange ansatte kan ha viktig kompetanse og sitte inne med gode ideer. Involvering er et grunnleggende element i tenkningen om medarbeiderdrevet innovasjon²³ og i utnyttelse av både humankapitalen og den sosiale kapitalen som norsk arbeidsliv har bygget opp. Gjennom involveringsarbeidet gis deltakerne anledning til å utvikle et eierskap til prosjektet. Undervurdering av

²² De ansattes rolle kan være noe annerledes i et omdømmeprojekt.

²³ For en bredere omtale se Amundsen m.fl 2011 eller Moland 2015:43f.

slik involvering har bidratt til at mange av arbeidstidsprosjektene i programmene Sammen om en bedre kommune og Ufrivillig deltid har mislyktes.

Erfaringene med trepartssamarbeid er at tillitsvalgte og politikere nesten uten unntak er blitt mer involvert i utviklingsprosjektene, og at de har hatt gjensidig glede av samarbeidet. Politikernes deltakere har jevnt over bidratt til økt status og oppmerksomhet om prosjektet. I noen tilfeller har dette engasjementet direkte eller indirekte også nådd fram til de ansatte.

5 Ressurser

Tilstrekkelig kompetanse, tid og økonomi er tre former for ressurser som vil ha betydning for om utviklingsprosessen og/eller det endelige resultatet er vellykket. I de neste avsnittene viser vi ulike former for ressurser.

Endringskompetanse

Har organisasjonen tilstrekkelig endringskompetanse? Svaret er ofte nei. Svake hensikts- og målformuleringer, dårlig forankring og liten involvering av ansatte og ledere på laveste nivå er vanlig – det at ledelsen undervurderer hva som fordres for å lykkes, er det vanligste eksempelet på manglende endringskompetanse. Punktene over viser at denne faren kan forventes redusert gjennom et aktivt (involverende og godt forankret) trepartssamarbeid.

Tid og penger

Spørsmålet om tid er todelt. For det første må organisasjonen få tilstrekkelig tid til å planlegge og å gjennomføre tiltakene. Her er det lett å undervurdere at forankring og involvering faktisk tar tid, og at godt målformuleringsarbeid sparer inn tid ved at man reduserer omfanget av prøving, feiling og misforståelser. For det andre må det lages en realistisk tidsplan for når resultater kan forventes.

Tilstrekkelig med tid er gjerne et problem i de nasjonale bransjeprogrammene. I og med at disse er eksternt initiert, bruker kommunene ganske mye tid på å forstå hva de egentlig er med på. Det kan fort gå halvannet år før prosjektgruppen har gjort forarbeidet, og innen tjenestestedene er i gang med sine tiltak, er programmet nesten over. Da er det viktig at lokale krefter følger opp uavhengig av programdeltakelsen. Slik er det imidlertid ikke alltid. Erfaringsmessig avsluttes et prosjektarbeid dersom man ikke har rukket å implementere det innen programmets tidsramme. En av grunnene til dette er at prosjektmidlene da er oppbrukt. Dersom prosjektet inngår i et trepartssamarbeid, er det sterkere forankret i blant annet kommunestyret. Da vil det være flere som er interessert i å fullføre eller videreutvikle prosjektet. Det vil i det hele tatt være flere som har et ønske om at prosjektet skal lykkes. Dermed er det også lettere å få ressurser til å fortsette, slik vi har sett i kapittel 3.

En annen side ved tidsaspektet er at det brukes for liten tid til planlegging og modning av prosjektet. Et vanlig feiltrinn er at ledelsen i sin iver ikke bruker nok tid på å

involvere de ansatte. Dermed legges alt til rette for at både ansatte og tillitsvalgte setter bremsene på og kanskje også sier nei til prosjektet. Denne typen hastefeil er et resultat av manglende partsinvolvering, men blir mindre sannsynlig dersom prosjektet har solid toparts- eller trepartsforankring.

Både tjenesteledere, prosjektledere og ildsjeler er viktige ressurser for at et utviklingsprosjekt skal lykkes. Dette har i og for seg lite med trepartssamarbeid å gjøre. Men de har det til felles at de trenger støtte, og slik støtte kan det være lettere å få i et trepartsbasert prosjektsamarbeid, slik vi har sett fra eksempler i kapittel 3.

6 Oppfølging

Oppfølging handler mye om reell forankring, ikke bare hos linjeledere og tillitsvalgte, men også hos toppledelsen (og politikere der dette er aktuelt). Topplederes interesse er viktig for prosjekters framdrift, enten toppleder har initiert prosjektet eller ikke. Toppledere som bryr seg om prosjektarbeidet, kan inspirere deltakerne og gi prosjektet økt oppmerksomhet og tyngde i organisasjonen for øvrig. Toppledelsens engasjement vil også kunne virke strukturerende på arbeidet som gjøres i prosjektet. Ikke minst øker topplederengasjementet sannsynligheten for videreføring og spredning dersom prosjektet innfrir målene. Motsatt finnes det mange eksempler på at prosjekter enten renner ut i sanden eller bærer galt av sted, som følge av at ledelsen enten undervurderer hvilke prosesser som er satt i gang, eller undervurderer prosjektets behov for støtte (Moland 1999, 2007; Moland & Trygstad 2006).

Erfaringene fra trepartssamarbeidet som er beskrevet i kapittel 3, er at denne typen støtte virker stimulerende på prosjektarbeidet, og at politikere kan gi et viktig bidrag, i tillegg til den administrative toppledelsen.

Avslutning

I denne rapporten har vi vist at lokalt trepartssamarbeid både kan supplere og forsterke effektene et topartssamarbeid kan ha på gode utviklingsprosesser. Eksempelene kommer fra kommuner som har vært motivert for å trekke inn alle de tre partene i utviklingsprosjekter. Vi har sett det bli gjort på ulike måter, og vi har sett at graden av samarbeid har variert. Alt i alt er erfaringene så positive at det bør være grunn til å vurdere hvordan trepartssamarbeidet i utviklingsprosjekter kan videreutvikles i hele kommunesektoren.

Det er nærliggende å spørre om ikke administrasjonsutvalgene bør kunne utvide sitt virkeområde ut over det minimum som er nedfelt i kommuneloven. I dag er administrasjonsutvalget ifølge kommuneloven § 25 et topartsorgan for politikere og de ansattes organisasjoner, som skal behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. I Hovedavtalens del B § 4 (og i flere kommuners retningslinjer) omtales det også at utvalget skal drøfte «kvalitets-, fornyings- og utviklingstiltak».

Det foreligger ingen samlet oversikt over hvordan administrasjonsutvalgene i landets kommuner jobber. Vi vet ikke hvor aktivt fornyelses- og utviklingsaspektet er i administrasjonsutvalgenes virke, eller om utvalgene mer har preg av å være et forvaltnings- og kontrollorgan. Men erfaringene som er vist i denne rapporten, er at administrasjonsutvalgene har potensial til å kunne få en sentral plass i det kommunale innovasjonsarbeidet.

Litteratur

- Amundsen, O. T., Aasen, M. B., Gressgård, L. J. & Hansen, K. (2011). *Medarbeiderdrevet innovasjon – en kunnskapsstatus*. Rapport IRIS - 2011/175.
- Andresen, K., Haslerud, G., Jamt, R. & Jentoft, N. (2004). *Effektiviseringsnettverk – Storkommuner*. Sluttrapport ASSS V. FoU rapport nr. 2/2004.
- Arbeidstilsynet (2011). *Sluttrapport fra «3-2-1 Sammen for et godt arbeidsmiljø». Felles innsats – delt glede*.
- Baldersheim, H. (1998). Kommunal fristilling; Subsidiaritet på norsk. I T. Grønlie & P. Selle (red.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det norske Samlaget.
- Bjerke, P. & Eilertsen, R. (2015). *Samarbeid lønner seg. Økonomiske effekter av trepartssamarbeid i tre norske kommuner....* De Facto Rapport 2: 2015.
- Boge, R. (2010). *Evaluering av prosjekt et Samarbeid om etiske kompetanseheving*. Hovedrapport 15.05.2010. Senter for omsorgsforskning i Vest.
- Christiansen, D. & Amdal, T. (2014). *En veileder i trepartssamarbeid*. Fagforbundet.
- Dachler, H. P. & Wilpert, B (1978). Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation. *Administrative science quarterly*, 23, 1–39.
- Dalby, K. (2006). *Trepartssamarbeid i kommunesektoren. Muligheter og utfordringer*. Fagforbundet.
- Dalby, K. & Grimsrud, A. K. (2011). *Trepartssamarbeid mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte. Modell for fornying og kvalitetsforbedring i kommunesektoren*. Fagforbundet.
- Helgesen, M. K. (2012). *Flink med Folk i Første Rekke*. Sluttrapport fra evalueringsprosjektet. NIBR-rapport 2012:17.
- Hernes, G. (2007). *Med på laget. Om New Public Management og den norske modellen*. Fafo-rapport 2007:09. Oslo: Fafo.
- Hovik, S., Stigen, I. M., Blekesaune, M. & Opedal, S. (2010). *Evaluering av Kvalitetskommuneprogrammet. Sluttrapport*. Samarbeidsrapport NIBR/NOVA/IRIS.

- Jacobsen, K., Moland, L. E. & Pettersen, T. (2010). *HMS og LA: To sider av samme sak? En evaluering av prosjektet «3-2-1 Sammen for et godt arbeidsmiljø». 3 parter, 2 bransjer, 1 mål.* Fafo-rapport 2010:26 / STAMI-rapport Nr 7, Årgang 11.
- Lafferty, W. M. (1983). Deltakelse og demokrati. I T. Bergh, *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis* (s. 30–50). Oslo: Universitetsforlaget.
- Moland, L. E. (2015). *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid.* Fafo-rapport 2015:25.
- Moland, L. E. (2013). *Heltid-deltid – en kunnskapsstatus. Begrunnelser og tiltak for å redusere omfanget av deltid og organisere for heltidsansettelser.* Fafo-rapport 2013:27.
- Moland, L. E. (2007). *Flink med folk i norske kommuner. Evaluering av et landsomfattende utviklingsprogram 2003–2006.* Fafo-rapport 2007:17.
- Moland, L. E. (2003). *Innsats for arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren. Tiltak og prosesser i 19 kommuner.* Fafo-rapport 405.
- Moland, L. E. (1999). *Suksess og nederlag i pleie- og omsorgstjenestene. Kvalitet, effektivitet og miljø.* Fafo-rapport 269. Oslo: Fafo.
- Moland, L. E., Bakkeli, V., Hilsen, A. I. & Lien, L. (2015). *Sammen om en bedre kommune: Dybdykk-rapport 2.* Fafo-rapport 2015:50.
- Moland, L. E., Elgvin, O., Hilsen, A. I. & Lien, L. (2014). *Sammen om en bedre kommune: Dybdykk i 16 kommuner.* Fafo-rapport 2014:17.
- Moland, L. E., Lien, L., Nygård, L. & Hofstad, T. (2013). *Læringsnettverk og innovasjon i kommunene.* Fafo-rapport 2013:52.
- Moland, L. E. & Trygstad, S. C. (2006). *Når struktur presser kultur - evaluering av Tollvesenets Distriktsutviklingsprogram (DUP).* Fafo-rapport 535. Oslo: Fafo.
- Pettersen, B., Røstbø, B. & Dalby, K. (2010). *Kvalitetskommuneprogrammet 2007 – 2010. Sekretariatets sluttrapport.*
- Stacey, R. D. (2000). *Strategic Management & Organisational dynamics: The challenge of complexity.* London: Pearson Education Ltd.
- Stranden, K. (2013). *Partssamarbeid. Kommuneutvikling gjennom involvering og deltakelse.* Res Publica

Lokalt trepartssamarbeid om utviklingsprosjekter i kommunene

Denne rapporten beskriver hvordan 16 kommuner har gjennomført lokale utviklingsprosjekter som ledd i det nasjonale programmet Sammen om en bedre kommune. Et sentralt premiss for deltakelsen har vært at administrasjon, politikere og tillitsvalgte skulle samarbeide aktivt i utviklingsarbeidet. Hovedspørsmålet som stilles, er om kommunene har erfart at dette trepartssamarbeidet har gitt en merverdi. Økes gjennomføringsevnen, eller er det motsatt?



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2017:17
ISBN 978-82-324-0377-6
ISSN 2387-6859
Bestillingsnr. 20625