

Barne- og familiedepartementet  
Postboks 8036  
Dep. 0030 OSLO

Vår dato: 18.05.2004  
Vår ref.: 2003/00110  
Deres ref.: 200401436-/JHJS

Vår saksbehandler: Gjertrud Eggen

## MAKT- OG DEMOKRATIUTREDNINGEN - HØRINGSSVAR

UHO har vurdert Makt- og demokratiutredningen og hatt den til høring blant våre medlemsforbund. Deres synspunkter er innarbeidet i dette høringssvaret.

Høringsinstansene er bedt om:

- Å gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende.
- Å gi en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.
- Å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.

UHO har følgende kommentarer:

### **Forslag - Likelønnskommisjon**

*Likestillingen tilhører feltet for de gode intensjoner, men det er et prinsipp som ofte viker, slås det fast i innledningen til kap 8 i NOU.*

I boka "Menn imellom" fra Makt- og demokratiutredningen omtaler Hege Skjeie og Mari Teigen en rekke forhold knyttet til likelønn, dvs ulikelønn. Forfatterne setter et kritisk søkelys på det norske forhandlingsregimet og systemet for lønnsdannelse, og mener dette er med på å hindre likelønn.

Likestillingsloven slår fast at det skal være lik lønn for arbeid av lik verdi. Til tross for dette er det langt igjen til likelønn i Norge. Utdanning, kompetanse og ansvar verdsettes ulikt.

Kvinner i heltidsstilling tjente i 2003 i gjennomsnitt 86% av menn i heltidsstilling. Denne forskjellen har holdt seg tilnærmet konstant i en årrekke. For grupper med høgre utdanning er kvinners lønn om lag 80% av menns lønn.

Det er sammensatte og forskjellige årsaker til ulikelønn. Likelønnsutfordringene finnes i alle sektorer og på alle nivå i arbeidslivet, men er særlig store for kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor, og ikke minst i kommunesektoren

Den systematiske verdsettingsdiskrimineringen er så omfattende at det trengs nye tiltak – et krafttak for likelønn.

Vi viser i denne sammenheng også til statsminister Bondeviks uttalelser i november 2003: ”Det virker som dagens oppgjørsform er ikke i stand til å gjøre noe med likelønn” og ”Innenfor likelønn har vi ikke oppnådd resultater” (Aftenposten 21. november 2003).

***UHO foreslår at regjeringen setter ned en likelønnskommisjon. Kommisjonen gis et bredt mandat, og partene i arbeidslivet skal være representert. Kommisjonen skal analysere årsakene til likelønnsproblemet, og foreslå tiltak som kan styrke arbeidet for likelønn i Norge.***

Arbeidet skal være ferdig i god tid før tariffoppgjøret i 2006.

### **Generelle kommentarer**

UHO har som utgangspunkt at endringer i samfunnet har ført til at makt og demokrati utøves annerledes enn før. Dette er naturlig, og noe som kjennetegner alle samfunn og tider. Endringene kan oppleves og/eller være positive eller negative. UHO mener det er viktig å ha et åpent blikk for hva som er innholdet i endringene. Det er nødvendig å etterstrebe en balansering av spenningene mellom det nye og det gamle. Dette krever både en analytisk tilnærming og kritisk distanse.

UHO mener Makt- og demokratiutredningen gir en god beskrivelse av mange av endringene som har skjedd. Samtidig vil vi påpeke at det er viktig ikke å betrakte gårsdagens system som ”det perfekte” eller ”det virkelige” demokrati. Individuelle rettigheter har tradisjonelt vært for dårlig sikret, enten det gjelder kvinners eller ulike minoriteters rettigheter. UHO ser derfor framveksten av et mer internasjonalt rettsvern for enkeltmennesket, forankret i menneskerettighetserklæringen og internasjonale konvensjoner, som et viktig bidrag til et moderne demokratisk samfunn. Dette er en klar styrking av demokratiet i vårt samfunn. UHO ser utviklingen av nye demokratiformer som utfyllende, ikke konkurrerende med de mer tradisjonelle formene i folkestyret

UHO mener det er en riktig beskrivelse at folkestyret forvitrer og at politikken er på retrett. I sluttrapporten gis det blant annet følgende beskrivelse av folkestyrets forvitring:

- Den politiserte statens retrett innebærer at politisk ledelse mister makt, men de sitter likevel med ansvaret. Fristilte etater og markedsrettede selskaper får derimot tilført makt, men de sier fra seg ansvar. Dermed er rollefordelingen mellom politikk og forvaltning blitt mer uklar.
- Forvaltningsreformer innebærer at utøvelse av politisk skjønn er trukket vekk fra regjeringen og over til forvaltning, etatsledelse, fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn.
- Kommunene har blitt tvunget til å forvalte offentlig ressursmangel, og lokalpolitikere får vanskeligheter med å begrunne sin virksomhet overfor befolkningen.
- Uoversiktlig styring på mange nivåer gjør at det er uklart hvem som har ansvaret for vedtak og hvor de kommer fra.
- Framveksten av New Public Management svekker folkestyret, ikke minst i kommunesektoren.

UHO synes ovennevnte er en god beskrivelse. Vi synes ikke minst at det er svært viktig å vise at denne utviklingen er problematisk sett fra et demokratisk perspektiv. Politikere har trukket seg tilbake og fraskrevet seg ansvar fra flere avgjørelser ved å delegere myndighet. Dette skjer både fra nasjonale myndigheter og ved at administrasjonen i flere kommuner får delegert beslutningsmyndighet. Når oppgaver og myndighet ikke følges opp med økonomi, blir manglene i offentlig forvaltning i økende grad definert som et økonomisk problem både av sentrale politikere

og i den offentlige debatten. Konsekvensen er et krav om bedre økonomistyring og strammere budsjetter. Slik blir en utvikling med økende skiller mellom privat overflod og offentlig fattigdom forklart som et i stor grad teknisk problem, framfor at en annen omfordeling av godene blir vurdert.

For UHO ser det ut til at rollefordelingen mellom politikk og forvaltning pulveriseres. En gir seg ut for å være tilhenger av lokaldemokratiet, men lager system slik at rådmannen får for mye makt, og der styring, administrasjon og regler for lojalitet blir "fanen" for hver kommune.

Maktforskerne slår fast at massemediene er blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt. De er også blitt viktigere i kampen om økonomisk makt. Mediene er blitt mer politisk uavhengige, både i forhold til partier og politiske institusjoner. Med private eiere er mediene blitt mer avhengige av økonomien og markedet. For kommersielle eiere er inntjening det viktigste målet. Dette setter den redaksjonelle friheten under press. Både i Norge og internasjonalt er det en tendens til at færre og større mediekonserner eier et større antall medieprodukter. De store mediekonsernene har i økende grad kontroll over hele prosessen fra produksjon til distribusjon. Mediene er viktigere i kroning og detronisering av politiske og andre ledere. En redigert offentlighet krever at politikere og andre aktører tilpasser seg en journalistisk form og utnytter mediens særtrekk når de søker innflytelse.

### **Enkelte hovedområder**

UHO vil videre begrense våre kommentarer til tre hovedområder:

- Velferdsstaten
- Den norske modellen i arbeidslivet
- Likestilling, minoriteter og menneskerettighetsutvikling

#### *Velferdsstaten*

I utredningen omtales velferdsstatens omforming som en prosess der den politiske støtten til universale velferdsordninger blir svakere og barrieren mot mer private forsikringsordninger i trygde- og velferdssystemet blir lavere. Dette uttrykker en form for individualisering som bryter opp de kollektive løsningene. Samtidig har presset mot velferdsstaten økt fordi befolkningens krav og forventninger overstiger de offentlige bevilgningene. Kommunene har fått trangere økonomiske rammer i rollen som iverksetter av statlig politikk. Velferdens pris illustreres med en beskrivelse av hvordan velferdsstatens lavtlønnede omsorgsreservoar bærer ekstra byrder når budsjettene er utilstrekkelige og ansvaret for prioriteringer og drift delegeres nedover i systemet til den enkelte omsorgsarbeider.

UHO kjenner seg godt igjen i den beskrivelsen som gis, og ser det som viktig at denne virkeligheten blir bedre kjent.

Omformingen knyttes i utredningen først og fremst til krisen i lokaldemokratiet. Vi vil også framheve de negative konsekvensene for kvaliteten i velferdsstatens tjenester, og faren for sviktende oppslutning om et godt offentlig velferdssystem.

Sluttrapporten skriver også at den politiske støtten til universelle velferdsordninger blir svakere og barrieren mot mer private forsikringsordninger i trygde- og velferdssystemet blir lavere. Det uttrykker en form for individualisering som bryter opp kollektive løsninger. Kommunenes virksomhet defineres i hovedsak av staten, samtidig som staten avgrensner kommunenes økonomiske rammer. Nye forvaltningsreformer har også ført til sentralisering i kommunene. Krav om effektivisering av offentlige tjenester gir ledelsen større ansvar for at hver budsjettkrone brukes så hensiktsmessig som mulig. Dette fører i sin tur til at de som jobber i førstelinjen møtes med flere

krav fra de på toppen og får *mindre innflytelse over sin egen arbeidsplass*. I tillegg har presset mot velferdsstaten økt fordi befolkningens krav og forventninger overstiger de offentlige bevilgningene. Den statlige rettighetslovgivningen har bidratt til å gjøre forventninger om velferdsytelser om til rettskrav. Kommunenes ansvar for de nye tjenesteytelsene har ikke blitt fulgt opp med tilstrekkelige økte ressurser. Under trykket av knappe budsjetter blir kravet om økt velferd møtt med forsøk på økt effektivitet. Det innebærer permanente krav om omorganiseringer, rasjonalisering og nye styringsprinsipper.

UHO synes denne beskrivelsen er treffende. Vi tror blant annet at omtalen av velferdsstatens førstelinjetjeneste har fanget opp den virkelighet mange ansatte opplever. Førstelinjetjenesten opplever helt konkret misforholdet mellom ambisjoner og realiteter. Påpekningen av hvordan dette presset virker utmattende og tøyser de ansattes ansvarfølelse og samvittighet. Her kunne vi skyte inn at denne situasjonen ikke bare omfatter sosial og helse, men kan også være dekkende på utdanningsområdet.

Det har til nå vært begrenset interesse i forskningen for hvilke reaksjoner arbeidstakerne har på omstilling de siste 10 til 15 årene. Arbeidsmiljø og helsekostnader synes å være lite synlig i moderniseringsdebatten. Derfor er det positivt at sluttrapporten har fokusert på velferdsstatens førstelinjetjeneste.

Selv om UHO støtter den skeptiske holdningen til individuelle rettigheter og private aktørers rolle i en god velferdspolitik, mener vi det er nødvendig å nyansere dette noe. Økte individuelle rettigheter som pasientrettigheter er svært viktige også i en demokratisammenheng, det gir den enkelte økte muligheter til å påvirke viktige sider ved egen livssituasjon. UHO ser på økte individuelle rettigheter i kombinasjon med sterkere tilsynsorganer som en styrking av både demokrati og kvalitet i velferdssamfunnet. UHO vil også peke på at private ikke-kommersielle aktører spiller en viktig rolle i utvikling og drift av mange av velferdsstatens tjenester. I helsevesenet har private aktører alltid spilt en stor og viktig rolle. Det samme gjelder private barnehager. Vi vil peke på at det ligger en utfordring i å finne fram til mekanismer som skaper et godt samspill mellom de ulike aktørene innenfor rammen av et offentlig velferdssamfunn.

Prioriteringsspørsmålene de nesten ubegrensede mulighetene reiser er lite omtalt i NOU-en. UHO mener en sterkere vekt på prioriteringsspørsmål er en forutsetning for å kunne bevare et sterkt velferdssamfunn. Det innbefatter også hvilke tjenester som skal være et offentlig ansvar og hvilke som bør ivaretas av private.

### *Den norske modellen i arbeidslivet*

Maktutredningen viser til at mens den parlamentariske styringskjeden er svekket i alle ledd og valgkanalen er snevret inn, har andre kanaler for deltakelse og påvirkning videt seg ut. Den generelle politiske interessen er ikke redusert gjennom de siste tretti årene, men den kanaliseres i større grad gjennom saksrettede aksjoner og andre former for deltakelse enn partipolitikk og brede medlemsorganisasjoner. Den korporative kanalen, gjennom organisasjonsdeltakelse, råd og utvalg, har vært et alternativ til folkevalgte organer som kanal for påvirkning. De organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv står fremdeles sterkt, men omfanget av korporative organer er betydelig redusert. Til tross for at antall styrever, råd og utvalg har gått ned, er det en side ved korporatismen som ikke har tapt i betydning. Den befinner seg i skjæringspunktet mellom arbeidsliv, politikk og velferdsstat, og er knyttet til lønnsdannelsen og lønnsoppgjør. Den norske modellen for arbeidslivet er preget av omfattende organisering, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

UHO finner omtalen dekkende, og mener den norske modellen for arbeidslivet representerer en viktig kanal for deltakelse og påvirkning som det er viktig å bevare og videreutvikle også i en ny tid.

Det gis også en omtale av solidaritetsalternativet slik det ble praktisert fram til slutten av 90-tallet. Det hevdes at utviklingen i slutten av 1990-årene demonstrerte en økende ustabilitet og avmakt i systemet for lønnsforhandlinger. Videre hevdes det at det var koalisjonen mellom LO og NHO som i sin tid frambrakte lønnsutjevning, og at de har sørget for at systemet er blitt opprettholdt. Det sies videre at opprøret mot utjevning blant arbeidstakere med høy utdanning i offentlig sektor har skapt betydelige spenninger i det norske systemet for lønnsforhandlinger.

UHO mener dette kun gir en del av bildet og underslår ”det demokratiske underskudd” som lå i at det kun var en liten del av arbeidslivet, representert gjennom LO og NHO, som fastla rammene og prinsippene for hele arbeidslivet. Utvidelsen av det inntektspolitiske samarbeidet til å omfatte alle hovedorganisasjonene er en styrking av demokratiet som med fordel kunne vært omtalt bredere. Frontfagsmodellen har fremdeles en sterk og framtrædende posisjon. Den representerer etter UHO sin oppfatning et problem så lenge den oppfattes på en snever måte der fagbevegelsen i offentlig sektor får lite handlingsrom fordi rammene settes på forhånd. Opprøret som kom fra utdanningsgruppene mot LO/NHO-regimets lønnspolitikk var ikke et opprør mot utjevning, men et opprør mot en mangeårig mindrelønnsutvikling for utdanningsgruppene, spesielt i offentlig sektor.

Dette opprøret skyldes ikke minst et engasjement for likelønn. Det norske samfunnet har fortsatt langt igjen til likelønn. Den største likelønnsutfordringen er knyttet til lønnsforskjellene mellom typiske kvinnedominerte yrker i offentlig sektor og mannsdominerte yrker i privat sektor. Denne verdsettingsdiskrimineringen sementeres av dagens forhandlingsmodell og tendensen til å la større deler av lønnsdannelsen skje lokalt på den enkelte virksomhet. Partene i arbeidslivet vil ikke alene kunne tette det store gapet mellom de kvinnedominerte og mannsdominerte yrkesgruppene.

I boken "Makt og demokrati i arbeidslivet" av Engelstad, Svalund, Hagen og Storvik er blant annet medbestemmelse omtalt. Maktforskerne konkluderer med at:

- I internasjonal målestokk har norsk fagbevegelse en sterk stilling. Partssamarbeidet bygger på lange tradisjoner og preges av vel etablerte roller. Systemet er stabilt med hensyn til medlemstall og dekningsgrad.
- Tariffavtalen er kjernepunktet i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ansattes rett til innflytelse og medbestemmelse reguleres i stor grad gjennom partenes rettigheter i hovedavtalene.

Dette er positivt og representerer et viktig kjennetegn ved det norske demokratiet. Likevel vil UHO advare mot en tro på at trepartsamarbeidet fungerer godt nok. UHO mener det er flere svakhetstegn ved utøvelsen av dette, og hvorvidt dette skal leve videre er avhengig av aktiv innsats fra alle tre parter. Ny-liberalistiske holdninger internasjonalt påvirker også forholdene i Norge og fremmer ikke demokratiet.

Forskerne skriver videre blant annet:

- De siste tiårene har det skjedd endringer i legitimeringsgrunnlaget for ansattes innflytelse. Oppmerksomheten har skiftet fra innflytelse som en demokratisk rettighet til innflytelse som produktivitetsfaktor.
- Den enkeltes innflytelse over egen arbeidssituasjon er blitt større, men presset utenfra er blitt sterkere og muligheten til å motstå/håndtere presset er mindre. Representativ deltakelse i besluttede organer er styrket, men disse organene har fått mindre å si. Betydningen av partssamarbeidet er med andre ord blitt mindre på de områder som setter rammer for arbeidstakernes muligheter for utfoldelse og innflytelse.

- Ansvar for utførelsen av egne arbeidsoppgaver innebærer uten tvil også økt innflytelse i arbeidssituasjonen. Ansvar er imidlertid en individuell form for innflytelse som i liten grad representerer et alternativ til ledelsens prioriteringer.
- Mindre vekt legges på tradisjonelle verdier som medbestemmelse og rettferdig fordeling.

UHO er kritisk til flere av disse endringene. Vi vurderer formell medbestemmelse som en svært viktig kanal for å få innflytelse, særlig på nivåer som praktiserer den mest. Utdanningsforbundet har gjennomført en intern undersøkelse om makt og innflytelse (se vedlegg). Denne viste bl.a. at mange lokallagsledere opplevde at omorganisering til tonivåkommuner utgjorde et hinder for blant annet medbestemmelse. Et problem er at det kan være vanskelig å vite hvem fra arbeidsgiversiden som har ansvaret for å ivareta medbestemmelsen. Etter UHOs erfaring er dette representativt for lokale tillitsvalgte generelt i offentlig sektor. Vi vil også i denne sammenheng peke på at våre erfaringer viser at det også er et stort problem at de som har det politiske ansvaret (kommunestyret) svært ofte ikke er bevisst sin rolle som arbeidsgiver.

I den samme boka hevdes det at arbeidstakerne har fått økt sin mulighet til å ta ansvar og ha innflytelse over sin egen arbeidssituasjon. Av andre konklusjoner fra denne boken kan blant annet nevnes:

- Ansatte i offentlig sektor styres i større grad enn ansatte i privat sektor gjennom rutiner.
- Ansatte i kommune og stat opplever i større grad enn ansatte i privat sektor at de ikke har tid til å utføre arbeidet skikkelig, og at kravene til å mestre nye oppgaver er for store.
- Ansatte i staten har små muligheter til å bestemme over utførelsen av arbeidsoppgavene, sammenlignet med privat sektor.

UHO hadde ønsket at flere av konklusjonene fra denne boken var synliggjort i sluttrapporten

### *Likestilling, minoriteter og menneskerettighetsutvikling*

Norge er kjent som et land der likestillingen mellom kvinner og menn er kommet langt. Mange innenfor og utenfor landets grenser har sett på Norge som et eksempel for andre og vært stolte over å være "verdensmestre i likestilling". Maktutredningen har stilt kritiske spørsmål ved riktigheten av denne selvoppfatningen. Selv om oppslutningen om likestilling er stor og kvinner og menn formelt har like rettigheter og muligheter til å ta de samme valgene, består store forskjeller mellom kjønnene i arbeidsliv og omsorgsarbeid, i inntekt, i makt og politikk. Og selv om likestilling er akseptert som et mål, er det et mål som ofte må vike for andre hensyn. *Likestillingen har vikeplikt*, sies det i en av Maktutredningens publikasjoner. De harde fakta viser at det er langt igjen på mange områder. Det er også grunn til å spørre om de tradisjonelle virkemidlene vil føre til målet.

Både i Norge og i andre land rettes det stadig større oppmerksomhet mot andre likestillingsutfordringer i samfunnet enn likestilling mellom kvinner og menn. Det utvidede likestillingsperspektivet får et bredere menneskerettighetsperspektiv ved at flere grupper trekkes inn. Bakgrunnen for dette ligger i en erkjennelse av at ulikhet og undertrykking følger mange dimensjoner, ikke bare kjønn. Norge har blitt et mer pluralistisk samfunn med en befolkning med større bredde i holdninger og verdier enn før. Flere livsstiler er gradvis blitt akseptert, og de kulturelle uttrykkene er blitt mer mangfoldige. Retten til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønn er en fundamental menneskerettighet. Forankringen av individuelle rettigheter i et internasjonalt lovverk er en betydelig styrking av arbeidet mot diskriminering og utestenging, som er selve motsatsen til makt og demokrati.

Mer pluralistiske likestillingsinteresser gjør det utfordrende å sørge for at likestilling mellom kjønn ikke drukner i de nye likestillingsutfordringene. UHO mener utfordringen er å sørge for at tradisjonelle likestillingsspørsmål ikke blir nedprioritert i konkurranse med andre og nye områder.

Samtidig må de nye legitime likestillingsinteressene ivaretas. Dette vil kreve at alle kanaler for makt og innflytelse tas i bruk, både de gamle og de nye som Maktutredningen peker på i sine framstillinger av makt- og demokratiforholdene.

### **Områder som ikke er dekket opp i sluttrapporten**

Selv om UHO i stor grad mener at sluttrapportens analyser er dekkende for å beskrive samfunnsutviklingen, synes vi det er områder som ikke er godt nok løftet fram i Makt- og demokratiutredningen. I første rekke gjelder dette:

- Flere eksempler i den senere tid kan trekkes fram på at lojalitet i økende grad brukes av arbeidsgiver som en styringsmekanisme på en måte som er i strid med grunnfestede rettigheter. Enkelte steder blir det forsøkt å begrense retten til å gi uttrykk for sine synspunkter og til å organisere seg hvor man vil for noen ledergrupper.
- Fra mange hold blir det trukket fram at vi lever i et kunnskapssamfunn. Makt- og demokratiutredningen synes ikke å være enig i en slik beskrivelse, i alle fall har ikke kunnskapssamfunnet noen sentral plass eller analyse i rapporten. Vi savner en grundig analyse av i hvilken grad og på hvilken måte vårt samfunn er et kunnskapssamfunn, samt hvilke konkrete konsekvenser dette har for makt- og demokratiforhold.
- Utdanningsområdet synes ikke å være særskilt fokusert i utredningen. Dette er litt overraskende både ut i fra den økte vektleggingen dette området generelt tillegges. UHO vil peke på at skolen er en av de institusjonene som mest eksplisitt forbereder barn og unge på deres rolle som samfunnsborgere og dermed som deltakere i demokratisk politisk virksomhet.
- I Norge kan det virke som om fagforeninger i liten grad har blitt anerkjent som bærere av særegne kvaliteter eller arbeidsformer. Fagforeninger har en viktig rolle som arena for samfunnsengasjement. Medlemskap i en fagforening er fortsatt den vanligste formen for deltakelse i en organisasjon i Norge. Det er derfor grunn til å tro at organisasjonspraksis i fagforeninger på den måten har satt standarder for hele organisasjonslivet.
- Det internasjonale får større betydning for det nasjonale synes å være en konklusjon fra Makt- og demokratiutredningen. Vi savner imidlertid her en mer grundig analyse av hvordan samspillet mellom det nasjonale og det internasjonale arter seg. I hvilken grad begrenser eller påvirker internasjonale forhold det som skjer på nasjonale politikkområder? Handel med utdanningstjenester er ett eksempel på tendenser til at velferdstjenester generelt i internasjonale sammenhenger blir vurdert som handelsvare.

UHO vil avslutningsvis peke på to momenter som vi synes er viktig i oppfølgingen av Makt- og demokratiutredningen:

### **Debatt**

Hovedkonklusjonene fra Makt- og demokratiutredningen om folkestyrets forvitring må utfordre folkevalgte politikere på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Vi forventer at konklusjonene fra sluttrapporten får en grundig og skikkelig diskusjon. Ikke minst må dette være tilfelle for Stortingets behandling. Det vil også være viktig at makt- og demokratiforhold løpende blir debattert i offentligheten, og ikke bare diskuteres når en maktutredning er under arbeid.

**Videre forskning**

Makt- og demokratiutredningen har resultert i en i stor mengde god og relevant forskning. Det er viktig at det fortsatt forskes videre på makt- og demokratiforhold og at denne innsatsen er betydelig. UHO vil trekke fram noen områder der vi synes det er behov for forskning relatert til et makt- og demokratiperspektiv:

- Utdanning og kunnskapssamfunnet
- Likestilling
- Fagforeningenes rolle i et demokratiperspektiv
- Medbestemmelse
- Konkrete konsekvenser av omstillinger, omorganiseringer og modernisering av offentlig sektor
- Samspillet og påvirkningen mellom det internasjonale og det nasjonale

Vi legger ved en redigert utgave av en intern undersøkelse fra Utdanningsforbundet om makt og innflytelse. UHO mener den kan ha relevans til flere områder i Makt- og demokratiutredningen.

Med vennlig hilsen  
UHO

Ingjerd Hovdenakk  
Sekretariatssjef

Gjertrud Eggen  
Seniorrådgiver

**Vedlegg:** Utdanningsforbundets interne undersøkelse om makt og innflytelse

Kopi til: Til ., Medlemsorganisasjonene



## VEDLEGG

### UTDANNINGSFORBUNDETS INTERNE UNDERSØKELSE OM MAKT OG INNFLYTELSE:

Høsten 2003 ble det gjennomført en undersøkelse om Utdanningsforbundets eksterne makt og innflytelse. Fire fra organisasjonens sentralstyre og samtlige fylkesledere ble intervjuet. I tillegg ble et eget spørreskjema sendt ut til 110 lokallagsledere og samme antall arbeidsplassstillitsvalgte. Svarprosenten var 82 for lokallagsledere og 66 for arbeidsplassstillitsvalgte. Undersøkelsen viste blant annet følgende om de tillitsvalgtes opplevelse av egen makt og innflytelse:

- Et flertall av tillitsvalgte på alle nivåer var av den oppfatning at Utdanningsforbundet har stor makt. Andelen steg fra arbeidsplassstillitsvalgte til lokallagsleder, og derfra opp til fylkesleder og sentralt tillitsvalgte.
- De sentralt tillitsvalgte mente at organisasjonen framstår tydeligere og med større tyngde høsten 2003 sammenlignet med to år tidligere. Et flertall av fylkeslederne var av den oppfatning at organisasjonen er blitt styrket. Blant lokallagslederne var det et flertall som mener at organisasjonen har like mye makt.
- Både sentralt tillitsvalgte og fylkeslederne ga klart uttrykk for at myndigheter og arbeidsgiver er langt tøffere enn hva tilfelle var tidligere.
- Både sentralt tillitsvalgte og fylkeslederne mente at makt og innflytelse er størst innenfor lønns- og arbeidsvilkår, med utdanningspolitikk på andreplass. Lokallagslederne og arbeidsplassstillitsvalgte uttrykte at de har størst makt og innflytelse knyttet til arbeidsmiljø og pedagogikk. Mye kan tale for at dette er uttrykk for en klar arbeidsdeling mellom tillitsvalgte på ulike nivåer.
- Størrelse og representativitet ble vurdert av et stort flertall av tillitsvalgte på alle nivåer som en viktig ressurs. Det ble påpekt at den styrken som ligger i en stor organisasjon, er avhengig av en høy grad av lojalitet i medlemsmassen. Lojalitet henger sammen med legitimitet. Legitimitet er en sentral del av autoritetsutøvelsen. Medlemsdemokrati, som gir organisasjonen legitimitet og som reder grunnen for en lojal medlemsmasse, er i så måte helt sentralt. For å oppnå makt eller øve innflytelse, er organisasjonen avhengig av at den oppfattes som troverdig og at organisasjonen er samlet og framstår som enhetlig. Høy organisasjonsgrad og ha ryggdekning i medlemsmassen er viktige forutsetninger for innflytelse og makt.
- Endringene i arbeidslivet i de siste tiår har vært preget av at arbeidstakernes kompetanse har fått økt betydning. En organisasjon kan oppnå betydelig innflytelse ved at den representerer faglig ekspertise innen sitt område. Faglig troverdighet og god dokumentasjonsevne er eksempler som uttrykker høy kompetanse i en fagforening. Tillitsvalgte i Utdanningsforbundet opplever at de i stor grad har høy kompetanse.

En av påstandene i Makt- og demokratiutredningen er at årene etter 1990 har representert et grunnleggende brudd med den tradisjonelle organisasjonsmåten. Besvarelsen av spørreskjemaet til lokallagsledere og arbeidsplassstillitsvalgte tyder ikke på at Utdanningsforbundet er i ferd med å utvikle seg til en todelt organisasjon. Den høye svarprosenten tyder blant annet ikke på at arbeidsplassstillitsvalgt og lokallagene lever sine egne liv.

I tillegg kan en rekke andre funn fra vår undersøkelse relateres til Makt- og demokratiutredningen:

- Makt- og demokratiutredningen konkluderer med at massemediene spiller en viktigere rolle samtidig som lobbyisme er blitt en mer framtrødende strategi. De sentralt tillitsvalgte og fylkeslederne i Utdanningsforbundet ser i stor grad ut til å dele denne oppfatningen. Går en lenger ned i organisasjonen er dette bildet litt mer nyansert. Et flertall av lokallagslederne og arbeidsplassstillitsvalgte er av den oppfatning at de formelle kanalene er like viktigere som før.

- Lokallagslederne og arbeidsplassstillitsvalgte ser på formell medbestemmelse som den viktigste kanalen til makt og innflytelse. Makt- og demokratiutredningen peker på at legitimitetsgrunnlaget for ansattes innflytelse er i ferd med å endres. Ut fra intervjuene og spørreundersøkelsen blant våre tillitsvalgte er det ikke mulig å besvare spørsmålet om påstandene fra maktforskerne også har gyldighet for Utdanningsforbundets medlemsgrupper. Det er likevel fristende å anta at det er en sammenheng mellom hvordan medbestemmelse fungerer og mange tillitsvalgtes opplevelse av mangel på innflytelse på kommunalt budsjettarbeid og politiske prioriteringer i kommunen. Uansett er dette et område det bør undersøkes nærmere.

- En grunn til svekket makt og innflytelse skyldes omstillinger, omorganiseringer og desentralisering i kommunal sektor. Flere tillitsvalgte opplever en fragmentering i kommunen, og der er verken arbeidsgiver eller tillitsvalgte godt nok skolerte. Ivaretagelsen av medbestemmelse blir utydelig. Særlig er det markbart i tonivåkommuner der det er mangel på skolefaglig kompetanse.