

# SCENARIOER FOR FREMTIDENS ARBEIDSLIV I STATLIG TARIFFOMRÅDE

Av Rambøll  
For Kommunal- og distriktsdepartementet  
Juni 2022



RAMBOLL

# Innhold

<b>INTRODUKSJON</b>	<b>3</b>
<b>SCENARIOENE OPPSUMMERT</b>	<b>5</b>
<b>STATLIG TARIFFOMRÅDE</b>	<b>7</b>
<b>METODE OG AKTIVITETER</b>	<b>10</b>
<b>IDENTIFISERTE DRIVKREFTER</b>	<b>12</b>
<b>ARBEIDSLIVET I STATEN FREM TIL 2035</b>	<b>13</b>
<b>JAZZBANDET</b>	<b>17</b>
<b>SOLISTENE</b>	<b>19</b>
<b>TEATERTRUPPEN</b>	<b>21</b>
<b>ORKESTERET</b>	<b>23</b>
<b>TA SCENARIOENE I BRUK</b>	<b>25</b>
<b>VEDLEGG: STATUSRAPPORT</b>	<b>26</b>

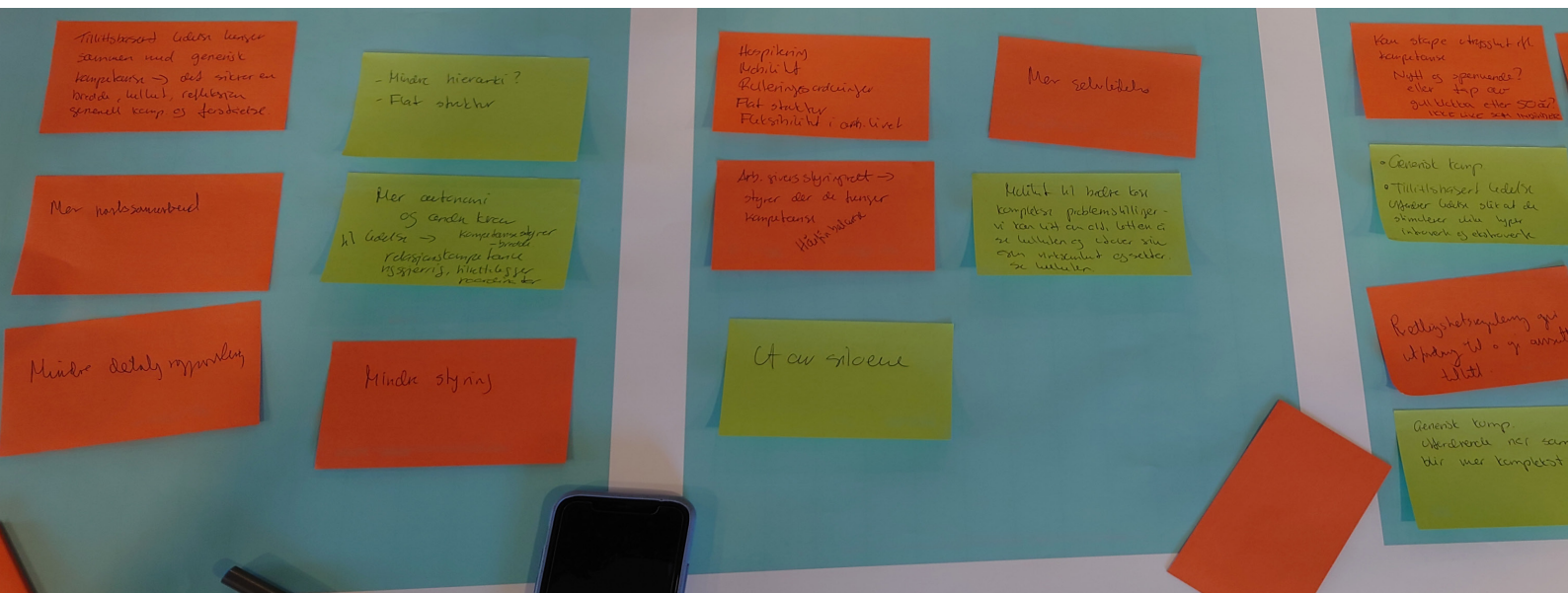
Bright ideas.  
Sustainable change.

# Introduksjon

Måten vi jobber på blir stadig utfordret og arbeidslivet går gjennom både små og store endringer som følger av utviklinger i samfunnet. Koronapandemien satt et ekstra søkelys på hvordan arbeidslivet kan endre seg. De siste par årene har også utfordret forestillingen om vår egen evne til å håndtere slike endringer. I løpet av kort tid ble nesten alle statlige virksomheter nødt til å utnytte det handlingsrommet de har hatt som arbeidsgivere - og i noen tilfeller tøye grensene. Med bakgrunn i blant annet ovennevnte igangsatte partene i staten et scenarioprojekt for fremtidens arbeidsliv i statlig tariffområde. Her er rapportering fra prosjektet.

Samfunnsendringer som teknologisk og demografisk utvikling, klimautfordringer og globalisering vil på ulikt vis innvirke på arbeidslivet nå og i fremtiden. Hvordan vil f.eks. mer bruk av hjemmekontor, nye kommunikasjons- og samarbeidsplattformer, regelverk (jf. hjemmekontorforskriften, HMS, mv.), timeføringer (fleksitidsavtalen), turnus, fjernledelse, digitalisering, mv. påvirke fremtidens arbeidsplass? Arbeidsplasskonsepter som f.eks. åpent landskap, aktivitetsbasert arbeidsplass og arealnormer er andre spørsmål som dukker opp. De ovennevnte endringene og utviklingstrekk byr på utfordringer, men skaper også rom til å utforske nye muligheter for et effektivt og godt arbeidsliv.

Partene i staten er opptatt av å identifisere hvilke endringer og utviklingstrekk som gjelder spesielt for det statlige tariffområdet, og hvordan staten kan bli en mer inkluderende arbeidsplass. Den partssammensatte IA-gruppen i staten, med representanter fra Kommunal- og distriktsdepartementet og de fire hovedsammenslutningene i staten, fikk i oppdrag å se på fremtidens arbeidsliv i statlig tariffområde (heretter «staten»). Formålet er å synliggjøre mulige utviklingstrekk, problematisere rammebetingelser og sette søkelys på partenes mulige roller og ansvar i fremtidens arbeidsliv. Det kan være både sentrale parter og partene i den enkelte virksomhet (f.eks. knyttet til bruk av tilpinningsavtaler).



## Den partssammensatte IA-gruppen har jobbet ut fra følgende tre hovedspørsmål:

1. Hvilke utviklingstrekk kan følge av blant annet pandemien, og hvordan bør/skal disse påvirke fremtidens arbeidsliv?
2. Hvilke andre aspekter som arbeidsplass/-sted, ledelse, organisering av arbeidet, arbeidsmiljø, IA-arbeid, bærekraft, innovasjon, mv. kan støtte opp om fremtidens arbeidsliv?
3. Hvordan kan formelle rammebetingelser i statlig tariffområde hemme eller fremme fremtidens arbeidsplass, inkl. blant annet en mer utstrakt bruk av hjemmekontor?

## SCENARIOER FOR FREMTIDENS ARBEIDSLIV I STATEN

Som en del av prosjektet, fikk Rambøll i oppdrag å gjennomføre en scenarioprosess sammen med partene i staten<sup>1</sup> i løpet av våren 2022. Formålet med scenarioprosessen var å fremskaffe kunnskap om fremtidens arbeidsliv gjennom å synliggjøre mulige utviklingstrekk og drivkrefter, problematisere rammebetingelser, og fremme de ulike partenes mulige roller og ansvar knyttet til dette. Til sammen vil dette kunne utgjøre en plattform for det videre arbeidet med å utvikle fremtidens arbeidsliv i det statlige tariffområdet.

KDD har også sørget for at arbeidet er kjent for flere aktører som har interesse for og daglig jobber med arbeidslivet i staten. I tillegg til en statusrapport som ble utarbeidet innledningsvis i prosessen (se vedlegg), har vi i fellesskap jobbet frem fire ulike scenarier for hvordan fremtidens arbeidsliv i staten kan se ut i 2035. Gjennom scenarioutviklingsprosessen har det blitt gjennomført dokumentstudier, intervjuer og workshops. Nøkkelressurser med relevant kompetanse og erfaring om arbeidslivet, enten gjennom forskning eller egen posisjon i staten, har vært involvert i prosessen, både som informanter og som deltagere i workshops. Medlemmer i den partssammensatte IA-gruppen har deltatt som referansegruppe gjennom hele pro-

sjektet, i tillegg til at styringsgruppen for oppdraget har kommet med innspill til både gjennomføring og leveranse.

Scenarioene som presenteres i rapporten forsøker å fange opp de store linjene og de overordnede utviklingstrekkene vi kan forvente i tiden fremover. Staten som arbeidsplass dekker et svært bredt spekter av samfunnsfunksjoner og derav også variasjoner i hvordan virksomheter organiseres og typer oppgaver som håndteres. Hvordan arbeidslivet vil utvikle seg i én del av staten kan derfor variere mye fra en annen. Selv om vi er bevisste disse nyansene i prosessen, er det ikke enkelt – og heller ikke meningen – å fange opp alt. Målet med rapporten og scenarioene er å danne et utgangspunkt og et springbrett for virksomhetene i staten til å tenke fremtidsrettet om sin egen arbeidsplass. De gir oss også en anledning til å reflektere med hensyn til i hvilken retning partene i staten ønsker å bevege seg, og til å agere på mulige positive og negative konsekvenser av de ulike scenarioene.

## SCENARIOER SOM ET SPRINGBRETT FOR VIDERE ARBEID

Scenarier er ikke et forsøk på å forutsi fremtiden. Hensikten er å skape et utgangspunkt for å diskutere de valgene vi står overfor i dag og i fremtiden. Å si noe nøyaktig om hvordan verden vil se ut om 10-15 år er en umulig oppgave. De

<sup>1</sup>KDD og hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne

store endringene kan komme raskt og uventet, og de utfordrer tanker vi har hatt om utviklingen ellers. Det betyr derimot ikke at vi skal la være å diskutere hva som kan skje fremover. Ved å identifisere drivkrefter som vi må forholde oss til og diskutere hva de kan bety for oss, gjør vi oss kjent med den konteksten som vi står i. Ved å skissere ut noen tenkte fremtidsbilder, starter vi en samtale om hvordan vi må endre oss for å imøtekomme endringer i denne konteksten. Når endringer skjer er vi bedre forberedt til å forstå hva de kan bety og hvordan vi bør agere. Både på endringer som vi med stor sannsynlighet vet kommer og de som kommer - som lyn fra klar himmel - som f.eks. en pandemi.

Scenariene er heller ikke de eneste mulige fremtidsbildene. Med andre aktører og personer involvert i prosessen, ville vi trolig endt opp med andre bilder. Kanskje ikke veldig annerledes, men i det minste *litt* annerledes. Det betyr at det er mange ulike måter å forstå de

driverne vi har identifisert. Kanskje er det også helt andre faktorer som burde inkluderes for din virksomhet og omgivelsene dere jobber i. Ward Cunningham, utvikleren av den første wiki-programvaren, er kjent for å ha uttrykt at «den beste måten å få et riktig svar på internettet er ikke å stille et spørsmål; det er å gi et feil svar.» Scenarier fungerer litt på samme måte. Du som leser dette, vil med stor sannsynlighet sitte igjen med en tanke om at vi har gått glipp av noe. Enten fordi du mener at vi ikke har forstått virkeligheten eller fordi vi ikke har synliggjort og problematisert godt nok akkurat de aspekter som spesielt viktig for deg og din virksomhet. Det vi derimot håper, er at du bruker denne rapporten og disse scenarioene til å gjøre deg dine egne tanker om hvordan fremtiden kan se ut.

**Vi ønsker at du tar denne rapporten til dem du jobber med og lager egne scenarier for hvordan fremtiden kan se ut for dere.**

## RAPPORTENS INNHOLD

Rapporten starter med en kort beskrivelse av hva som kjennetegner arbeidslivet i staten i dag og hvilken rolle de formelle rammebetingelsene som gjør staten til en unik arbeidsgiver. Deretter presenteres mulige måter samfunnet og arbeidslivet kan utvikle seg frem mot 2035, basert på identifiserte drivkrefter som for eksempel klimautfordringer og eldrebølge. Drivkreftene er kort presentert, og beskrevet i nærmere detalj i den tilhørende statusrapporten. På bakgrunn av disse utviklingstrekkene, beskrives deretter de fire scenarioene for hvordan arbeidslivet i staten kan se ut i 2035.

# Scenarioene oppsummert

## Jazzbandet

Staten satser på medarbeideres breddekompetanse, blant annet innen forvaltning, prosessledelse og samskaping.

Målet er å styrke forutsetningene for samarbeid og mobilitet på tvers av statlige virksomheter. Økt fleksibilitet og ressursutnyttelse bidrar til staten kan håndtere komplekse problemstillinger og raske omstillinger. Individuell tilpasning skaper rom for bredde og mangfold blant medarbeiderne, og det bidrar til bedre utnyttelse av medarbeideres ulike kompetanser. Lederens viktigste oppgave er å fasilitere og motivere den enkelte medarbeider, slik at de kan utnytte sitt handlingsrom og potensial.

## Teatertruppen

Staten rekrutterer og dyrker breddekompetanse hos medarbeidere, mens lederne er opptatt av å disponere ressursene etter behov på tvers av fagområder og sektorer. De fleste medarbeiderne har kompetanse som kan brukes i ulike deler av staten, og de blir tilgjengeliggjort for ledere som trenger kapasitet til å løse oppgaver. Gjennom en detaljstyrt og mobil arbeidsstokk, er virksomhetene i stand til å prioritere de viktigste oppgavene til enhver tid. Gjennom dette oppnår de økt effektivitet og god ressursutnyttelse.

## Solistene

Det forventes at flertallet av medarbeiderne i staten skal være ledende eksperter innen sitt fagområde.

Til gjengjeld får de mye tillit og autonomi fra lederne til å løse sine oppgaver. Lederens rolle handler om å motivere medarbeiderne og sørge for at samfunnsoppdraget står i sentrum. Medarbeiderne bruker sin dybdekompetanse til å utvikle ny kunnskap og nye løsninger.

## Orkesteret

For å kunne løse stadig mer komplekse utfordringer i samfunnet, har staten gått inn for en ytterlig styrking av fagkompetansene. Rekruttering, organisering og kompetanseheving rettes mot å dyrke dybdekunnskapen for å bedre forstå problemstillingene som staten skal håndtere. Alle statlige virksomheter skal være ledende på sitt fagområde og bringe ny kunnskap til sitt felt. Samtidig har det vært et skifte mot mer kontroll- og detaljstyring. I møte med et gradvis redusert økonomisk handlingsrom, er det nødvendig å sikre driften av tjenestene gjennom høye krav til etterrettelighet og dokumentasjon av ressursbruk.

# Statlig tariffområde

Det statlige tariffområdet består av ca. 200 store og små virksomheter over hele landet, som får sitt samfunnsoppdrag fra Stortinget og regjeringen. De statlige virksomhetene forvalter fellesskapets verdier, utøver myndighet, yter tjenester og skaper gode resultater for samfunnet og innbyggerne. En statlig virksomhet skal løse et bestemt samfunnsoppdrag eller formål på oppdrag fra overordnet myndighet. Statlige virksomheters arbeid skiller seg derfor fra en privat virksomhet, som har større frihet til å selv definere og endre målene sine.

Statlig tariffområde reguleres både av nasjonale rammebetingelser som arbeidsmiljø- og ferieloven (med tilhørende forskrifter), Lov om statens pensjonskasse, statsansatteloven, samt tariffspesifikke rammebetingelser som Hovedavtalen, Hovedtariffavtalen, fleksitidsavtalen og andre særlover/særavtaler.<sup>2</sup> De nasjonale rammebetingelsene forvaltes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). I tillegg gir trepartssamarbeidet mellom myndighetene (AID) og de største hovedorganisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden rammer og

føringer på norsk arbeidsliv. I det statlig tariffområde forvalter Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) blant annet statsansatteloven. I tillegg representerer KDD arbeidsgiversiden i partssamarbeidet med de fire hovedsammenslutningen i staten (Akademikere, LO Stat, YS Stat og Unio). I tillegg legges det til rette for et godt partssamarbeid i den enkelte virksomhet (jf. Hovedavtalen mv.).

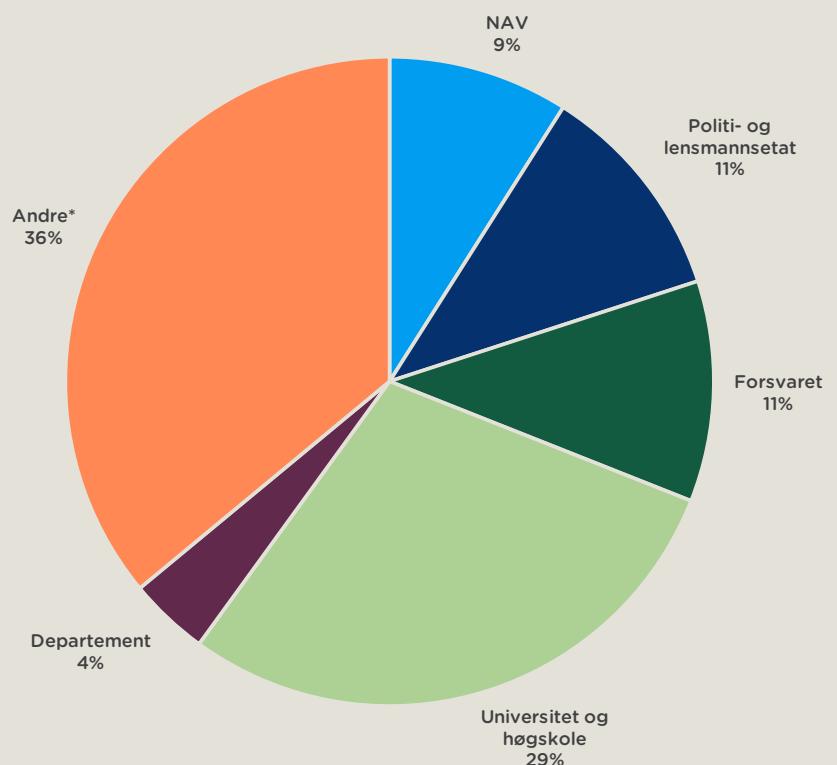
KDD ved Arbeidsgiverpolitisk avdeling har ansvaret for den sektorovergripende arbeidsgiver-

<sup>2</sup> F.eks. Universitets- og høyskoleloven, Særavtale om arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten, osv.

## Figur 1 Fordeling av sysselsatte i statlig tariffområde

Note: Statlige virksomheter som ikke inngår i statlig tariffområde inkluderer bl.a. Norges Bank, Innovasjon Norge, NRK og sykehusene

\* Andre inkluderer bl.a. barnevernstjenestene, tilsynsmyndighetene, domstolene og direktoratene



politikken i staten. Departementet skal fremme en arbeidsgiverpolitikk som stimulerer til utvikling og resultatoppnåelse i staten og forhandler lønns- og avtalereguleringer med hovedsammenslutningene. Det er årlige tarifforhandlinger – henholdsvis hoved- eller mellomoppgjør – der partene forhandler om hovedtariffavtalene i staten. Staten har også en arbeidsgiverstrategi<sup>3</sup> som angir retning for den statlige arbeidsgiverpolitikken i det statlige tariffområdet, inkludert departementene og underliggende virksomheter.

Statlige virksomheter er mangefasetterte og har dermed svært forskjellig størrelse, oppgaver, ansvar og sammensetning av kompetanser. Om lag en tredjedel av virksomhetene har under 100 ansatte. Staten sysselsetter per 2022 til sammen rundt 166 000 statsansatte, som fordeler seg som vist av figur 1 på forrige side.

## STORE FORSKJELLER MELLOM STATLIGE VIRKSOMHETER

De tre største virksomhetene i staten er Politiet og lensmannsetaten, Forsvaret og NAV. De står tilsammen for 31 prosent av de ansatte. Ellers er universitet- og høyskolesektoren stor med 29 prosent. Kun 4 prosent av de statsansatte jobber i departementene. Resten har sitt daglige virke i andre virksomheter som er underlagt departementene. Her finner vi for eksempel barnevernstjenester, tilsynsmyndigheter som Mattilsynet, Statsbygg, domstolene og samtlige direktorater. Helseforetakene og sykehusene er derimot ikke inkludert i statlig tariffområde, og det er heller ikke virksomheter som for eksempel Innovasjon Norge, NRK eller Norges Bank. Disse virksomhetene reguleres av arbeidsmiljøloven, i tillegg til ev. andre særlover, og har i de aller fleste tilfeller Spekter som sin arbeidsgiverorganisasjon.

I tillegg til at staten rommer ulike fag- og an-

svarsområder, sprer de statlige virksomhetene seg også utover hele landet og omfatter både sentrale og desentraliserte virksomheter. Flere virksomheter har for eksempel kontorer/lokasjoner flere steder, som blant annet NAV eller politi- og tolletaten. Det er også store forskjeller i antall ansatte i de statlige virksomhetene. Om lag en tredjedel av virksomhetene har under 100 ansatte.<sup>4</sup> Andelen ansatte i en statlig virksomhet i forhold til ansatte i en gitt region kan også ha innvirkning på arbeidsvilkår.

Som på mange andre arbeidsområder er de ansatte en heterogen gruppe, med ulike oppgaver og funksjoner, og ulike behov og ønsker for egen arbeidshverdag. Rammebetingelser i det statlige tariffområdet gjelder alle ansatte som ikke er regulert gjennom særlovgivning. Så lenge reguleringen av arbeidsforholdene er regulert av et felles rammeverk, vil det være utfordrende å imøtekomme alles behov, enten det er den enkelte (lokale) arbeidsgivers eller arbeidstakers. Jo flere individer som omfattes av et felles regelverk, jo mindre treffsikkert og tilpasset må nødvendigvis regelverket bli.

## RAMMEBETINGELSER OG HANDLINGSROM

Medarbeidere i det statlige tariffområdet er ikke ansatt i Staten med stor «S», men i den enkelte statlige virksomhet med de rettigheter og plikter som følger av statsansatteloven, arbeidsmiljøloven mv. Enkelte grupper av ansatte i staten omfattes i tillegg av særlover, som for eksempel ansatte i UH-sektoren. Hovedavtalen i staten regulerer partssamarbeidet både sentralt og i den enkelte virksomhet.

Rammebetingelsene i staten kan oppleves som omfattende og komplekse, og det kan være vanskelig, og til tider en treg prosess, å få til en endring. Enkelte nøkkelpersoner som ble intervjuet i prosessens innledende fase opplever at

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlig-arbeidsgiverstrategi-2020-2023/id2705961/>

<sup>4</sup> <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/organisering-av-virksomheter-og-ansatte-i-staten>



rammene som styrer forholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere i staten kan hemme staten som en fremoverlent og proaktiv arbeidsgiver. Andre informanter er imidlertid opptatt av å fremheve at dagens rammebetingelser gir et stort handlingsrom, men at aktørene/partene ikke utnytter godt nok de mulighetene som ligger der i dag. Å utforme og implementere et rammeverk som skal legge til rette for mer autonomi og fleksibilitet kan derfor bli krevende, men erfaringer fra pandemien har vist at det er flere måter å organisere både arbeidsdag og arbeidsliv på, og at det også faktisk er mulig.

Rammebetingelser er en faktor som kan, og er ment å være et dynamisk virkemiddel, samtidig som rammene omfatter mange ulike virksomheter og arbeidstagere. Dersom vi ser bort fra reguleringene som gjelder spesielle områder el-

ler grupper ansatte, vil de generelle rammebetingelsene omfatte titusener av statlige ansatte. Disse ansatte vil nødvendigvis ha forskjellige utgangspunkt og forutsetninger for de generelle rammebetingelser. Dette i seg selv kan legge en demper på både viljen og evnen til å gjøre større endringer i både lov og avtaler. Det kan likevel virke som om det er praktiseringen av rammeverket som undertiden kan virke hemmende, ikke selve rammeverket i seg selv.

Hvordan man kan jobbe med rammebetingelsene for å fremme utvikling i arbeidslivet i staten og hva som kan være med å hemme utviklingen av det samme, er nærmere beskrevet i vedlegget, og bygger på kunnskap fra de innledende intervjuene. Kort oppsummert finner vi følgende hemmere og fremmere for mulighetene til å videreutvikle arbeidslivet i statlig tariffområde:

## Fremmere

- Å aktivt utnytte og praktisere mulighetene som faktisk finnes i rammeverket.
- Å differensiere og tilpasse rammeverket med tanke på for eksempel geografi, fag og ansvarsområde, og unngå en tilnærming basert på «one-size-fits all».
- Å involvere medarbeidere i utarbeidelse av arbeidsvilkår og rammebetingelser, for å utvikle gode tilpasningsavtaler og gjøre det enklere å implementere løsninger med tanke på variasjoner mellom virksomheter og medarbeidere.
- Innta en mer åpen og innovativ inngang til revisjoner og videreutvikling av rammeverk.
- Tilpasse regelverket til endringer i utnyttelse av ny teknologi, og forsikre seg om at rammeverket henger med teknologiske endringer.

## Hemmere

- Liten evne/vilje til å tilpasse seg faktiske endringer og behov i arbeidslivet, frykt for å utfordre det bestående.
- Stor avstand mellom partene, både sentralt og lokalt, fagfelt, ansvarsområder mv.
- Lite fleksibilitet i rammeverket.
- Lav autonomi og lite handlingsrom for arbeidstagere.
- Økte krav til mål- og resultatstyring som begrenser handlingsrommet innenfor rammene.
- Vanskelig og til tider uavklart balanse av behov og rammer når det gjelder fleksible arbeidsvilkår og beskyttelse av fritid.

# Metode og aktiviteter

Drivkraftsanalyse og scenarioutvikling er verktøy vi bruker for å konkretisere og forenkle diskusjoner om hvordan fremtiden kan se ut og hvordan vi kan imøtekomme eventuelle endringer. Vi benytter etablert scenariometodikk utviklet ved Universitetet Oxford,<sup>5</sup> som tar utgangspunkt i en kartlegging og analyse av relevante drivkrefter for å bestemme hvilke faktorer som inngår i scenarioene. Ved å starte med samfunnet rundt oss og ta et utenfra-og-inn-blikk, ivaretar vi et troverdig og helhetlig perspektiv gjennom hele prosessen.

Analyse og dialog starter på det kontekstuelle nivået (makronivået). Det er på dette nivået vi identifiserer drivkreftene. Drivkreftene vil kunne påvirke oss (mikronivået) enten direkte eller indirekte gjennom andre aktører som vi forholder oss til (mesonivået). Mesonivået består av aktører som vi forholder oss til og ofte samhandler med, som politiske myndigheter, samarbeidspartnere, brukere og leverandører.

Drivkrefter er krefter eller utviklingstrekk i omgivelsene våre som kan påvirke fremtiden, men

som vi i liten grad kan kontrollere. Målet med å kartlegge drivkrefter er ikke å spå fremtiden, men å forstå hvilke drivkrefter som kan ha innvirkning på samfunnet og de sektorer og virksomheter som statlig tariffområde består av. Drivkrefter kan være sikre eller usikre. Et eksempel på en sikker drivkraft er at befolkningen i Norge blir eldre, en utvikling som vil fortsette fremover. Et eksempel på en usikker drivkraft er tillit til offentlige institusjoner; den er høy i Norge dag, men det er viss usikkerhet knyttet til hvorvidt tilliten vil være like høy i fremtiden.

<sup>5</sup> Oxford Scenario Planning Approach (OSPA); England: Universitetet Oxford



## DRIVKRAFTSANALYSE

Drivkreftene som danner utgangspunktet for utviklingen av scenarioene er utarbeidet på bakgrunn av innledende aktiviteter i scenario-prosessen: 15 intervjuer med nøkkelpersoner fra partene i staten, representanter fra statlige virksomheter, forskere og øvrige fagpersoner, supplerende dokumentstudier, samt en drivkraftsworkshop med nøkkelpersoner. Arbeidet har identifisert 25 drivere for utviklingen av arbeidslivet i staten, som vist under. Drivkreftene er sortert etter PESTEL, som står for (på engelsk): political, economic, social, technological, environmental og legal.

Gjennom en andre workshop, har vi bearbeidet og vurdert disse 25 drivkreftene etter hvor stor påvirkning de kan ha på arbeidslivet i staten og hvor sikre eller usikre vi er på utviklingen av dem. Noen har blitt slått sammen, andre har blitt delt opp og noen har endret beskrivelse, basert på diskusjonene som kom opp i workshopen. Etter denne økten, sitter vi igjen med åtte tunge trender og to kritiske usikkerheter. Det vil si ti drivkrefter (se oversikt på neste side) som vi tror vil ha særlig stor påvirkning på arbeidslivet i staten, hvorav to kan utvikle seg i svært ulike retninger.



Bærekraftsmål	Statlig lokaliseringspolitikk	Tillitsbasert ledelse	Forhold mellom regjeringen og fagbevegelsen	Privatisering av statlige tjenester og overføring til foretak
Samfunnsikkerhet og beredskap	Mangfold og inkludering	Petroleumsinntekter	Lønnsvilkår i staten	Grønn økonomi
Mål- og resultatstyring	Tillit til offentlig forvaltning	Polarisering i samfunnet	Autonomi og medvirkning	Eldrebølge
Press fra media	Bosettingsmønstre	Kompetansebehov	Automatisering	Skjermen som det primære arbeidsverktøyet
Klimaendringer	Pandemi	Infomasjonsikkerhet	Arbeidstidsbestemmelser	Arbeidstakerbegrepet

De åtte tunge trendene er *erfaringer fra pandemien, politisk fokus på mangfold og inkludering, større utfordringer med klima og miljø, behov for bedre informasjonssikkerhet, økt polarisering i samfunnet, økt press fra media, kommende eldrebølge og et stadig mer begrenset offentlig budsjett*. De to kritiske usikkerhetene er *kompetanseutvikling og ledelsesfilosofi*.

”Erfaringer fra pandemien” kan virke som om den skiller seg noe fra de øvrige drivkreftene, da pandemien i seg selv var en uventet hendelse som nå stort sett er over. Det vi observerer, derimot, er at denne hendelsen har vært en svært viktig drivkraft for utvikling innen blant annet bruk av digitale verktøy, hvordan vi tilnærmer oss arbeidslivet og hvordan vi opplever ramme- og avtaleverk.

## SCENARIOUTVIKLING

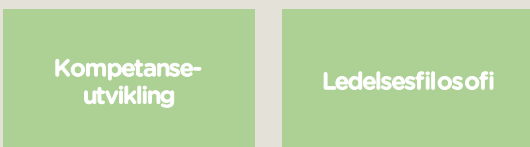
Med utgangspunkt i de ti sentrale drivkreftene, gjennomførte vi en tredje workshop der deltagerne fikk i oppgave å utforske potensielle utfall og diskutere hvordan disse kunne påvirke ulike aspekter av arbeidslivet i staten. Rambøll benyttet disse beskrivelsene til å lage utkast til scenarioene.

I en fjerde workshop presenterte Rambøll scenarioutkastene og deltagerne fikk muligheten til å komme med innspill til hvordan de kunne gjøres mer relevante og anvendelige. De endelige scenarioene er utarbeidet i tråd med disse tilbakemeldingene.

### Tunge trender



### Kritiske usikkerheter



# Arbeidslivet i staten frem til 2035

Noen faktorer og utviklingsområder er svært usikre, mens det er andre som vi kan spekulere omkring med noe større sikkerhet. De tunge trendene forteller oss blant annet at samfunnet og arbeidslivet kommer til å preges av et behov for mer tilrettelegging og inkludering, bedre ressursutnyttelse og et sterkere fokus på bærekraft for å imøtekomme store samfunnsutfordringer. Før vi går inn i de fire scenarioene, presenterer vi et fremtidsbilde basert kun på de tunge trendene og uavhengig av de usikre drivkreftene.

## STØRRE FOKUS PÅ KOMPETANSEHEVING

Arbeidslivet i staten i 2035 håndterer endringer og utnytter hele befolkningens ressurser på en bedre måte enn før. Det er fremdeles mange som snakker om tiden før og etter korona. Koronapandemien på begynnelsen av 20-tallet tvang oss å til å tenke nytt og førte til store sprang i adaptasjon og utvikling av digitale verktøy og nye arbeidsmetoder. I løpet av kort tid ble de fleste statsansatte vant med digitale systemer og fleksible arbeidsformer. Like viktig som at de ble vant med å jobbe på nye måter, var at alle gikk gjennom et stort kompetanseløft. I perioden som fulgte ble en rekke oppgaver, og hele yrker, automatisert. Med hjelp av erfaringer fra pandemien, skapte det også raskt nye måter å jobbe på og helt nye kompetanseområder. Gjennom satsing på videre kompetansehevingstiltak, "re-skilling" og inkludering i arbeidslivet, har statlige virksomheter nå blitt mye flinkere til å håndtere endringer og utnytte hele befolkningens ressurser.

## HØY ETTERSPORSEL ETTER KLIMA- OG BÆREKRAFTSKOMPETANSE

Klima- og miljøutfordringen har også satt et betydelig preg på utviklingen av arbeidslivet frem til 2035. Forståelsen av utfordringsbildet har blitt tydeligere og i kombinasjon med nye teknologiske løsninger er man i god stand til å både redusere og måle klimabelastninger, men det er fremdeles et felt i utvikling og det kommer stadig nye utfordringer som det offentlige må ta ansvar for. Utslippsvurderinger og klimaregnskap er en selvfølge, men ofte utfordren-

de, del av mange arbeidsprosesser i staten. Det har betydd en vridning i kompetansebehovet, hvor behovet for personer med klima- og bærekraftskompetanse har spredt seg til samtlige virksomheter i staten. På samme måte som med utviklingen av IT-kompetanse, er det liten politisk uenighet om å jobbe for lavere klimaavtrykk og bærekraftige løsninger. Fagfolk på dette området har sikre jobber uavhengig av skiftende politiske ledelse, og stillinger i staten er etterspurte, trygge, og godt betalt.

## BALANSE MELLOM INFORMASJONSSIKKERHET OG -DELING

Utbredelsen i bruk av digitale verktøy og enheter har ikke skjedd helt uten utfordringer. Digital informasjonssikkerhet har raskt blitt en langt større del av folks hverdag, både i og utenfor jobb. I staten er man nødt til å prioritere sikkerhet, noe som har gjort at man på mange områder opplever å henge etter resten av samfunnet når det kommer til smidig informasjonsstyring.

Sikkerhetsfokuset henger også sammen med EUs målrettede fokus på selvforskyning av teknologi og digitale løsninger. Staten i Norge har blitt mindre avhengige av ikke-europeiske teknologier og løsninger, men må dedikere ressurser til å utvikle egne norske og/eller europeiske systemer. Gjennom konsentrert innsats på dette området, har man dermed bygget opp en trygg digital infrastruktur som gjør det enklere å dele informasjon på tvers av offentlige virksomheter og tjenester.

## ELDREBØLGE LEGGER PRESS PÅ STATLIGE TJENESTER

2030 markerte tidspunktet hvor det ble flere eldre enn barn for første gang i norsk historie, og andelen over 80 år er nå nesten det dobbelte av det det var i 2020. Denne utviklingen skyldes en kombinasjon av at vi i gjennomsnitt lever lengre, får færre barn, og at store deler av befolkningsveksten kommer fra innvandring av voksne personer. Dette har medført en massiv kompetanseomstilling og betydelige investeringer, som begge har gått ut over andre samfunnsområder. At befolkningen lever lengre, har også hatt betydning for omstillingsevne og bruk av ny teknologi, noe alle arbeidsgivere har et særlig ansvar for å sikre og implementere.

## INKLUDERING AV ELDRE I ARBEIDSLIVET

Mangfold og inkludering er fortsatt viktige målsetninger for norsk arbeidsliv. Ikke minst for å holde utgiftene til økonomiske støtteordninger og trygdeytelser nede. Arbeidet har hatt to generelle hovedformål som balanseres avhengig av den gitte virksomhet: 1) å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer deltakelse blant grupper som tradisjonelt har stått utenfor arbeidslivet, og 2) å etablere en bredere forståelse av kompetanse for å lykkes med fremtidig rekruttering av ansatte. Det som har vært det største behovet har vært å få ansatte til å stå lengre i arbeid. IA-arbeidet rettet mot eldre arbeidstagere (60-65 år) har sørget for at det er bedre muligheter for re-skilling også senere i karrieren, større fleksibilitet i arbeidsvilkår for eldre ansatte og tilpassede oppgaver for alle med kapasitet til å bidra.

## STATEN BRUKER MER TID PÅ Å RYDDE OPP I POLARISERTE SAMFUNNSDEBATTER

Der noen samfunnsdebatter har oppnådd en større konsensus, er andre debatter preget av tydeligere polarisering. For eksempel, selv om det var bred støtte for å ta imot et stort antall flykninger under Ukraina-konflikten, er debatten om innvandring og globalisering et stadig mer betent politisk tema. Polarisingen her og på andre felt er forsterket av at de største og heftigste diskusjonene i samfunnet nå ofte foregår utenfor de tradisjonelle mediene. Dette gjør at det stilles



store krav til kommunikasjonskompetanse hos fagetater i staten, som forsøker å være en styrende stemme i disse diskusjonene samtidig som de jobber med å løse oppgaver på samme område. I en verden der alle kan fremskaffe informasjon som passer deres standpunkt, er befolkningens tillit til staten en kontinuerlig utfordring. Selv om tilgang på ulike kilder og informasjon er en positiv kraft som holder befolkningen informert og engasjert, brukes det stadig mer tid på informasjonsarbeid.

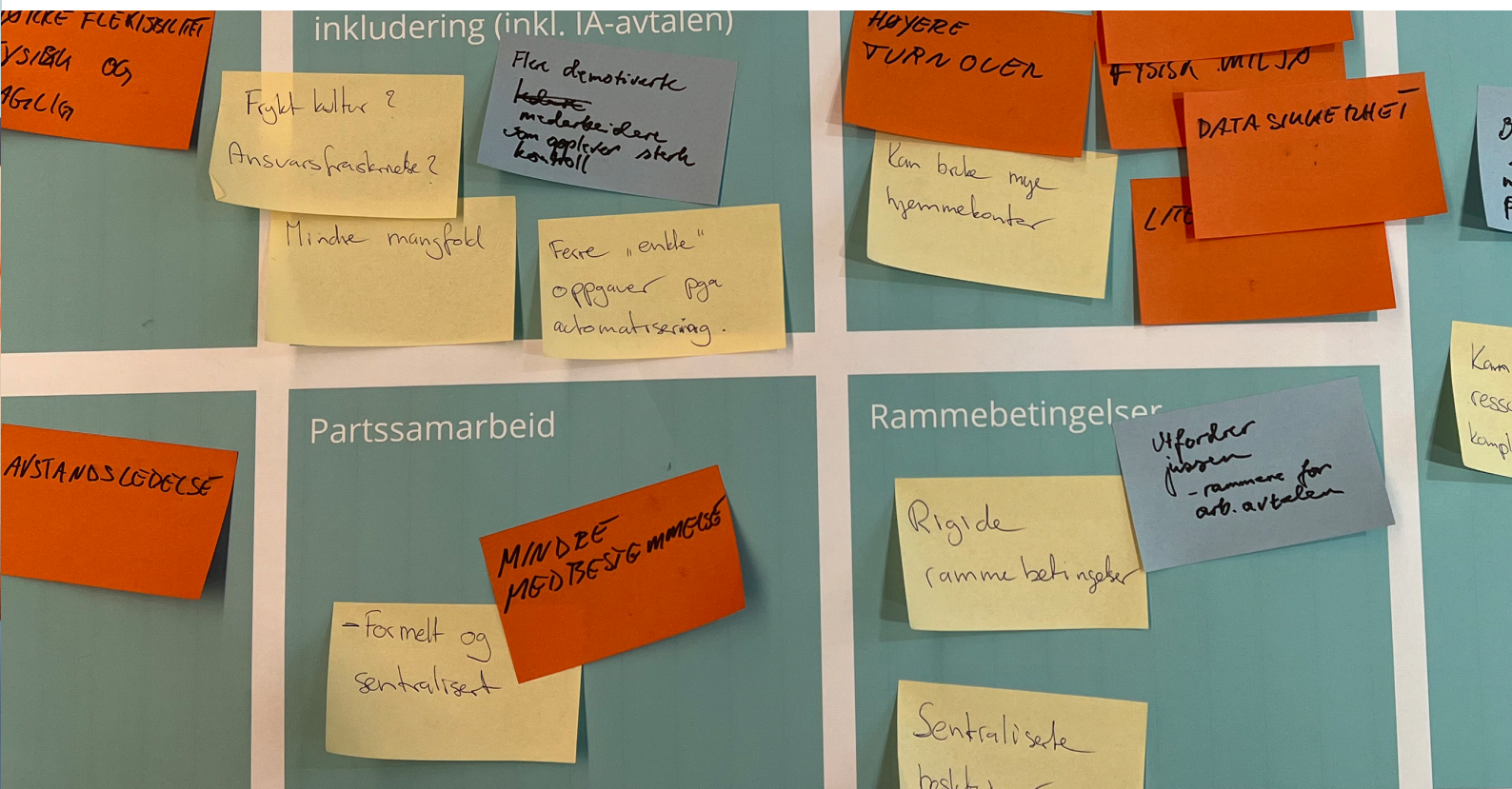
### NYE MEDIER GJØR KOMMUNIKASJON VANSKELIGERE

Statlige virksomheter er mer utsatt for mediedekning enn andre virksomheter. Som den fjerde statsmakt, er media en aktør man må ta særlig hensyn til, både når det kommer til hvilke beslutninger som tas og hvordan man kommer frem til beslutningen. Mål, ambisjoner og avtaleverk setter allerede grenser for hvordan staten kan operere, og mediene sørger for at overtredelser blir satt under lupen. Å bli hengt ut i mediene kan oppleves demotiverende og stigmatiserende i lang tid. Nye medier representerer

en særlig utfordring for staten, fordi vi i mindre grad kan knytte informasjon til redaksjonelle institusjoner som kan holdes ansvarlig etter tradisjonelle presseetiske retningslinjer. Presset fra mediene gjør staten avhengig av å gjøre kommunikasjonsfaglige vurderinger i stadig flere beslutninger.

### STADIG BEHOV FOR Å GJØRE MER FOR MINDRE

Et underliggende premiss for hele utviklingen av offentlige sektor, er at man i flere tiår har vært nødt til å gjøre mer for mindre. Perspektivmeldingene har i mange år advart om at offentlig sektor må operere under en stadig strammere økonomi, samtidig som behovene blir større. Inntektene på statsbudsjettet har for første gang stagnert, mens utgiftene til pensjon, helse og omsorg har økt i takt med en økende andel eldre. På den andre siden, har inntekten fra petroleumsproduksjonen blitt både mindre og mer usikker, og Norge strever med å omstille seg for å sikre nok inntekter til det offentlige.



## FIRE SCENARIOER FOR 2035

Noen utviklingstrekk er mer forutsigbare enn andre. Selv om arbeidslivet i staten i 2035 antagelig ikke kommer til å bli akkurat slik det er beskrevet over, kan vi til en viss grad forutse at utviklingen vil påvirkes av erfaringer fra pandemien, klimautfordringer, polarisering i samfunnet, økt fokus på informasjonssikkerhet, en nærliggende eldrebølge, økt mediepress, arbeid med mangfold og inkludering og et strammere økonomisk handlingsrom.

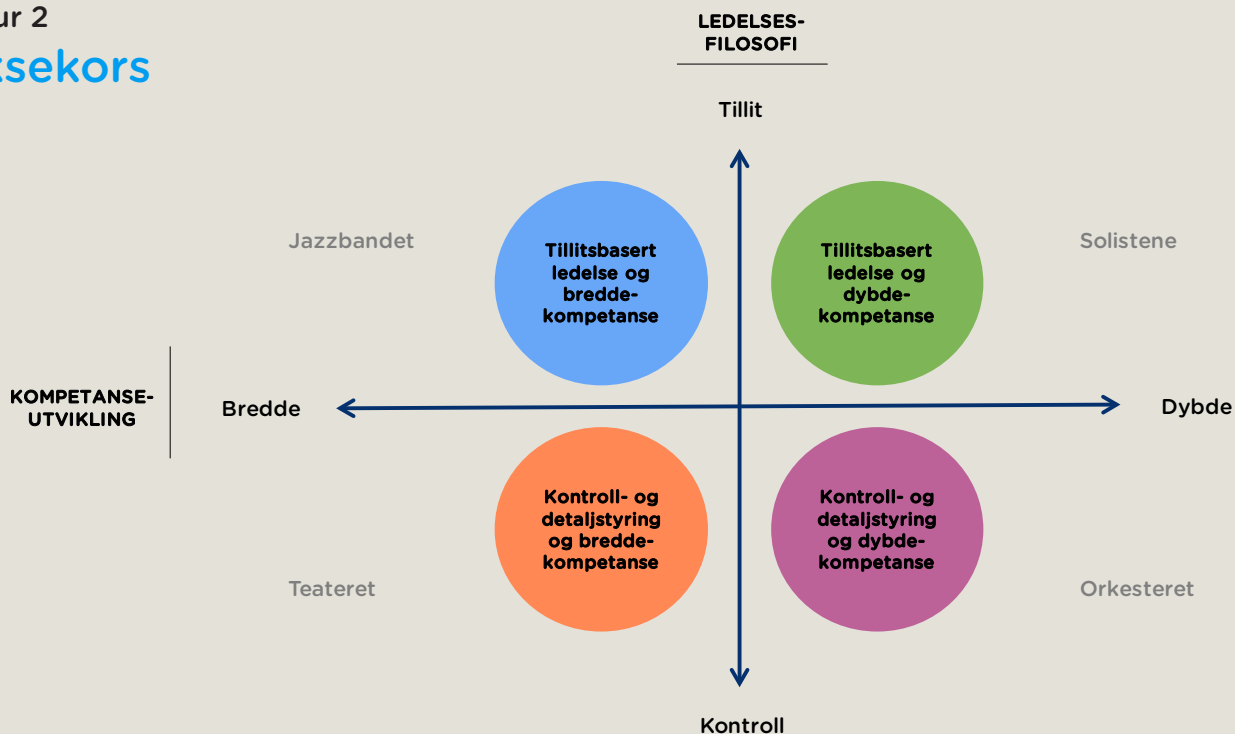
Andre utviklingstrekk som kan påvirke situasjonen i like stor grad er derimot mer usikre. Det er særlig to områder som gjør seg synlige i diskusjonene om hvordan arbeidslivet i staten vil se ut i fremtiden, nemlig *kompetanseutvikling* og *ledelsesfilosofi*. Vi har gitt kompetanseutvikling og ledelsesfilosofi to generelle ytterpunkter: tillitsbasert ledelse vs. kontroll og detaljstyring, og bredde-/forvaltningskompetanse vs. dybde-/fagkompetanse. Disse retningene utgjør «aksene» i scenariokorset under.

Sammen med representanter fra ulike områder i staten, har vi utviklet fire mulige scenarier, fortellinger om hvordan arbeidslivet kan se ut 2035. Beskrivelsene er ikke ment å si noe om i hvilken grad staten er i stand til å løse oppgavene de står overfor, men hvordan arbeidslivet vil se ut under de ulike omstendighetene. Ulike deler av staten vil antageligvis også kjenne seg igjen i, eller ønske seg, ulike scenarier. Det er bare spennende! Målet er at de skal inspirere og oppfordre til diskusjon om hva utviklingene i samfunnet betyr for arbeidslivet i din virksomhet, med utgangspunkt i utviklingstrekkene i hele det statlige tariffområdet.

Nedenfor presenteres de fire scenarioene.

## God lesing!

Figur 2  
Aksekorset







# Jazzbandet

**Staten satser på medarbeideres breddekompetanse, blant annet innen forvaltning, prosessledelse og samskaping. Målet er å styrke forutsetningene for samarbeid og mobilitet på tvers av statlige virksomheter. Økt fleksibilitet og ressursutnyttelse bidrar til staten kan håndtere komplekse problemstillinger og raske omstillinger. Individuell tilpasning skaper rom for bredde og mangfold blant medarbeiderne, og det bidrar til bedre utnyttelse av medarbeideres ulike kompetanser. Lederens viktigste oppgave er å fasilitere og motivere den enkelte medarbeider, slik at de kan utnytte sitt handlingsrom og potensial.**

## **AUTONOMI OG ANSVAR FOR EGET ARBEID**

Medarbeiderne får tillit, autonomi og ansvar, slik at de selv kan være med å definere både egen arbeidshverdag og hvordan de best kan løse arbeidsoppgavene. Arbeidsvilkårene i staten er fleksible både når det kommer til hvor og når man ønsker å jobbe. Både erfarne og nyansatte medarbeidere får mye individuelt ansvar. Det forventes at man lærer ved å utforske og prøve seg frem, og ber om hjelp når man trenger det. For mange oppleves autonomien og ansvaret overveldende, særlig blant nyutdannede og nyansatte, og det stilles høye krav til god selvledelse hos den enkelte. For de som evner å utnytte friheten og handlingsrommet, er det

derimot en mulighet til å utfolde seg og utforske nye måter å jobbe på. Dette har vært med å skape en rekke nye løsninger og metoder på tvers av statlig sektor.

## **LEDERE FASILITERER OG MOTIVERER**

Tillit er også nøkkelordet som påvirker lederens rolle. Organisasjonsstrukturene er flate og lite hierarkiske. Det måles på hva virksomheten oppnår av virkninger og effekter heller enn antall oppgaver som løses innenfor en gitt tidsramme. Dette er ikke formalisert i alle ledd, men er et resultat av en naturlig utvikling over tid. Lederne er forventet å ha god relasjonell- og digital transformasjonskompetanse, og jobber i mindre grad med å kontrollere hvordan den enkelte medarbeider løser en gitt oppgave, og i større grad med å legge til rette for og å motivere dem til å utnytte potensialet sitt. Det handler om å delegere rett mengde ansvar, å gi medarbeiderne eierskap til oppgavene de skal løse og å sørge for at de setter seg inn i og forstår helheten av det statlige arbeidet.

## **INDIVIDUELT TILPASSEDE ARBEIDSVILKÅR**

Gjennom avtaler mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker, legges det til rette for individuelle behov og forutsetninger. Avtalen sier noe om den enkeltes fysiske arbeidsplass, bruk av hjemmekontor, arbeidstid utover kjer-

netid, arbeidsmetodikk og grad av mobilitet. Det finnes flere ulike avtaler å velge mellom, og arbeidstaker og arbeidsgiver blir enige om hvilken avtale som er best egnet for den enkelte. Avtalene reguleres på overordnet nivå gjennom trepartssamarbeidet. Den individuelle tilpasningen i arbeidsvilkårene oppleves positivt av de fleste medarbeidere. Effektene er blant annet synkende sykefravær og økt medarbeidertilfredshet. IA-avtalen får en renessanse og kommer nå til syne gjennom endret praksis i staten. De individuelle tilpasningene styrker også fleksibiliteten i arbeidslivet for alle parter.

### **FOKUS PÅ Å STYRKE TVERRFAGLIGHET**

Staten er avhengig av dybdekompetanse i alle sektorer, men det er breddekompetansen som vektlegges i rekruttering og utvikling av ledere og medarbeidere. Det er for eksempel langt flere enn tidligere som har erfaring med å jobbe tverrfaglig, og det er etablert faste arenaer som understøtter både kunnskaps- og erfaringsdeling på tvers av avdelinger, virksomheter og sektorer. Alle ansatte får opplæring i grunnleggende metodisk kompetanse. Det gjennomføres også obligatorisk opplæring blant annet i forvaltningskompetanse, bærekraft, selvledelse, informasjonssikkerhet og brukerorientering. Dette gjelder også for dem som har lang fartstid i staten, som får tilbud om såkalt reskilling slik at virksomhetene kan imøtekomme et kompetansebehov i stadig endring.

### **HØY GRAD AV MOBILITET PÅ TVERS AV STATLIGE VIRKSOMHETER**

Høy mobilitet krever gode rutiner og klare retningslinjer for hvordan mobilitet foregår. Dagens mobile arbeidsstokk gjør at staten mer effektivt tar tak i store, komplekse og tverrsektorielle samfunnsutfordringer. Flere ansatte kan nå bidra med problemløsning i ulike deler av en avdeling eller virksomhet, men også på tvers av virksomheter og sektorer. Dette gjøres gjennom et frivillig hospiterings/trainee-program, som er et grep for å jobbe smartere og utnytte kompetansen bedre på tvers i staten.

Den økte mobiliteten og styrkede breddekompetansen er med på å sørge for at både virksomhetene som helhet og medarbeidere evner å se staten helhetlig og fra ulike perspektiver. Dette holistiske perspektivet har satt fart på innovasjonstakten og utviklingen av sammenhengende tjenester. Medarbeiderne har tillit fra lederen til å initiere arbeidsprosesser og arbeidsmåter slik de selv mener er hensiktsmessig, og innenfor det definerte handlingsrommet de har fått.

### **TILLIT STILLER HØYERE KRAV TIL MEDARBEIDERE**

Krav til selvledelse, økt mobilitet og mer individuell tilpasning har stilt nye krav til partssamarbeidet. Mindre tydelige rammer og færre faste rutiner har både ført til at flere trekker seg tilbake og at flere sliter med å legge fra seg oppgavene etter arbeidstid. Mer tverrsektorielt samarbeid har stimulert til samskaping og innovasjon, men det har også ført til at medarbeidere opplever mindre felleskap internt i egen avdeling og virksomhet. Individuelle tilpasninger har gitt medarbeidere fleksibiliteten til å utnytte autonomien og ansvaret de gis, men det har blitt utfordrende for ledere å følge opp hver enkeltes deltagelse og utvikling.

Terskelen for å lykkes i staten har på mange måter økt, og ikke alle har klart å stå i denne omstillingen. Til tross for mer individuell tilpassing, er det utfordrende å tilrettelegge for medarbeidere som er avhengige av tydelige strukturer og en forutsigbar arbeidshverdag. Der arbeidet med mangfold og inkludering har lyktes i å legge til rette for større variasjon i bakgrunn og tilnærming til oppgaveløsning, har man hatt det vanskeligere med å inkludere personer med større oppfølgingsbehov. To- og trepartssamarbeidet har forsøkt å skape løsninger som regulerer hva ledere kan forvente av medarbeidere og rutiner for å håndtere behov for mer aktiv ledelse, men det er et stadig gap mellom ønsket om tillit og ønsket om struktur.

# Solistene



Det forventes at flertallet av medarbeiderne i staten skal være ledende eksperter innen sitt fagområde. Til gjengjeld får de mye tillit og autonomi fra lederne til å løse sine oppgaver. Ledernes rolle handler om å motivere medarbeiderne og sørge for at samfunnsoppdraget står i sentrum. Medarbeiderne bruker sin dybdekompetanse til å utvikle ny kunnskap og nye løsninger.

## TOPPTUNGE FAGMILJØER MED HØY GRAD AV AUTONOMI

Staten rekrutterer og dyrker dybde- og spesialistkompetanse i alle virksomheter. Gevinsterne fra en lang periode med automatisering av tidligere manuelle oppgaver, brukes til å flytte ressurser fra rutine- og saksbehandlingsoppgaver til dyrking av mer topptunge fagmiljøer. De får ressurser til å holde seg oppdatert på kunnskap og metoder som kan bidra til å forstå stadig mer komplekse problemstillinger og samfunnsutfordringer. Staten som arbeidsgiver er villig til å investere for å tiltrekke seg den rette arbeidskraften, og de kan konkurrere med det private arbeidsmarkedet for å skaffe og beholde kompetanse. Den enkelte virksomheten og den enkelte medarbeider har også tilliten og autonomien som trengs til å jobbe utforskende med nye løsninger og tiltak. Den faglige friheten er stor, og på den måten er staten en attraktiv

arbeidsplass for høyt utdannede fageksperter.

## RETT TIL Å JOBBE HVOR OG HVORDAN MAN SELV ØNSKER

Den sterke tilliten gir også medarbeiderne i staten rom til å definere egen arbeidshverdag i stor grad. Etter en tydelig regulering av bruken av hjemmekontor benytter medarbeiderne muligheten til å jobbe mer fleksibelt ut fra hva som passer dem best, altså både på kontoret og hjemme. Mange opplever at dette bidrar til en bedre balanse mellom jobb og fritid. De fleste kontorløsningene innebærer åpent landskap, i kombinasjon med et fåtall rom for å jobbe konsentrert og uforstyrret. Staten som helhet har redusert kontorkostnader. Arbeidsgiverne er likevel lydhøre for den enkeltes behov, og bruker deler av innsparingene på å skape attraktive kontorer for dem som bruker kontoret som sin faste arbeidsplass.

## UTFORDRENDE FOR LEDERE Å HOLDE OVERSIKT

Staten har lyktes med å skape ledende fagmiljøer, og autonomien som er gitt til medarbeiderne har fostret en sterk innovasjonskultur. Mange tar selv initiativ til å igangsette nye prosjekter og trekker inn relevante nøkkelressurser fra andre avdelinger og virksomheter etter behov. Med større fleksibilitet omkring arbeidstid, er det

også mange som velger å jobbe utenfor normal arbeidstid, på kvelden eller i helgene. Denne friheten oppleves som positiv blant de fleste av medarbeiderne, men har imidlertid gjort det utfordrende for lederne å holde oversikt over hva som gjøres og hvem som jobber med hva.

Lederne fungerer i stor grad som koordinatorene. Det medfører en relativt flat struktur i virksomhetene, og den enkelte fagavdeling har også mye autonomi over egne prosesser og bidrag. Dette betyr at det stilles høyere krav til lederne av sterke fagmiljøer. De jobber mye strategisk og lite operativt. Sentrale kompetansetiltak omfatter prosjektstyring, strategikompetanse og veilederkompetanse. Ledere som er avhengige av sterk styring og kontroll for å holde oversikt, kan oppleve den nye lederrollen som utfordrende.

## **SILOTENKNING FORSTERKES PÅ NOEN OMRÅDER**

Mens noen benytter tilliten til å utforske mulighetene for samskaping, er det andre som benytter muligheten til å grave seg ned i eget felt og fag. Det danner seg mange mindre siloer bestående av fagekspertene med kunnskap som kan være vanskelig for andre i staten å få tilgang på. Også dette stiller krav til lederne, som må forsøke å lede ressursene i riktig retning og sørge for at de ulike delene av virksomhetene og staten snakker sammen. Lederne bruker mye av sin tid på å bygge relasjoner og deltar aktivt i medbestemmelsesapparatet. Dette for å skape arenaer som oppfordrer medarbeidere fra ulike avdelinger og virksomheter til å møtes.

## **HØYE KRAV TIL SELVLEDELSE**

Lederens rolle innebærer å prioritere det som gir mest nytte for helheten. De ansatte opplever mening i sitt arbeid og har stor selvstendighet i hvordan de løser oppgavene sine. Behovet og forventningene til selvledelse er derfor høy. Det fungerer bra for mange, men ikke alle medarbeidere. Flere opplever at mangelen på tydelige strukturer og arbeidsprosesser skaper uforutsigbarhet og utydelige forventninger. Lederne

forsøker å ivareta dette ved å gi støtte og være lydhøre for ulike behov. Dette avhenger imidlertid av ledelseskompetansen hos den enkelte.

## **MEDARBEIDERE SAVNER ET MER SOSIALT ARBEIDSMILJØ**

Til tross for et sterkt faglig arbeidsmiljø med dyrking av fagkompetanse og en mer fleksibel arbeidshverdag, opplever noen at den sosiale dimensjonen av arbeidsmiljøet er tilnærmet fraværende. Mange av medarbeiderne med lang fartstid i arbeidslivet, jobber store deler av tiden hjemmefra. Samtidig er de yngre og nyansatte i større grad til stede på kontoret. Flere av dem opplever at det er vanskeligere å lære av seniorressursene og dermed videreutvikle sin kompetanse.



# Teatertruppen

**Staten rekrutterer og dyrker breddekompetanse hos medarbeidere, mens lederne er opptatt av å disponere ressursene etter behov på tvers av fagområder og sektorer. De fleste medarbeiderne har kompetanse som kan brukes i ulike deler av staten, og de blir tilgjengeliggjort for ledere som trenger kapasitet til å løse oppgaver. Gjennom en detaljstyrt og mobil arbeidsstokk, er virksomhetene i stand til å prioritere de viktigste oppgavene til enhver tid. Gjennom dette oppnår de økt effektivitet og god ressursutnyttelse.**

## **MEDARBEIDERE ER FLEKSIBLE RESSURSER SOM LEDERNE KAN DISPONERE PÅ TVERS**

Gjennom et sterkt fokus på breddekompetanse i staten, består arbeidsstokken nå av flere med tverrfaglige utdannings- og kompetansebakgrunner. Ved ansettelse gis det også grundig innføring i hele statens virkeområder, systemer og regelverk. De fleste medarbeiderne har dermed en helhetlig forståelse for forvaltningen og staten, de er prosessorienterte og har god digital forståelse. Formålet med denne kompetanseutviklingen er at medarbeiderne skal være fleksible ressurser som kan bidra på tvers av virksomheter, for å sørge for at staten er motstandsdyktige i møte med endringer i samfunnet.

Lederens rolle handler om å ha kontroll på ressursbruk og prioritere hvor medarbeiderne best kan bidra med sin kompetanse og kapasitet. Styringsretten benyttes hyppig og det gis lite rom for medarbeidernes individuelle vurderinger i arbeidshverdagen. Et eksempel på dette er at man blir ansatt på virksomhetsnivå, som for eksempel «departementene», «Politiet» eller «NAV». Medarbeiderne blir ikke ansatt i et spesifikt departement eller avdeling, og virksomhetslederne styrer strategisk hvordan de ansatte disponeres. For lederne er det derfor viktig å etablere tydelige rolle- og ansvarsbeskrivelser, og sørge for forutsigbarhet i arbeidshverdagen til medarbeiderne. Dette innebærer at kontoret er den primære og ønskede arbeidsplassen for utførelse av oppgavene, men at mange medarbeidere er innom flere kontorer i løpet av en vanlig arbeidsmåned.

## **FRA NEW PUBLIC MANAGEMENT TIL NEW PUBLIC MANAGEMENT CONSULTING**

Fleksibiliteten blant medarbeidere har gjort at behovet for eksterne konsulenter er redusert i forhold til tidligere, noe som lenge har vært et sentralt mål for besparelser i offentlig sektor. Der konsulenter tidligere ble leid inn for å dekke kapasitet og kompetansebehov, brukes nå egne medarbeidere i større grad som «konsulenter» for å dekke midlertidige behov. Eksterne konsu-

lenter benyttes kun ved behov for ekspertkompetanse og eksterne evalueringer.

Mobiliteten på tvers av oppgaver, avdelinger og virksomheter har ført med seg et behov for å dokumentere og holde kontroll på kapasitet og tidsbruk. For mange medarbeidere i staten betyr det at de må føre antall timer de jobber på en gitt oppgave eller prosjekt. Dette har også gitt lederne en ny mulighet til å følge med på produktivitet, noe som i økende grad dras inn i strategiutvikling og vurdering av måloppnåelse – både for den enkelte medarbeider og hele arbeidsområder. Kontrollen oppleves som positiv i store deler av ledelsen i staten, men mange har kritisert dem for å forsterke verdiene assosiert med New Public Management. Mediene har tatt til orde for å omtale statens nye måte å anvende ressurser på for New Public Management Consulting.

### **STRENGE PRIORITERINGER SKAPER TRYGGE MEN TRANGE RAMMER**

Arbeidsmiljøet og -kulturen i staten er preget av strenge krav om prioriteringer, noe som påvirker både lederstilen og arbeidshverdagen til medarbeiderne. Medarbeidere som liker forutsigbarhet og tydelig ansvars- og oppgavefordeling, er motiverte og opplever positive effekter ved denne måten å jobbe på. Det kan være betryggende for nyansatte som, i kombinasjon med mobilitet på tvers av fagområder, raskt blir satt inn i det brede spekteret av statlige oppgaver. Blant de som er mer selvgående eller liker å jobbe utforskende eller faglig spisset, kan effektivitetsjaget derimot oppleves i overkant kontrollerende. Styringen som utøves handler lite om faglig ledelse og støtte. Fraværet av personlig oppfølging gjør også at det skapes mindre rom for et sosialt miljø innenfor de enkelte avdelingene. Dette kommer til syne blant annet ved at praten ved kaffemaskinen nesten er ikke-eksisterende.

### **ERFARINGER OG RELASJONER PÅ TVERS STYRKER SAMSKAPING**

Noen medarbeidere ønsker mer autonomi over egen arbeidshverdag og opplever at det sosiale fellesskapet internt i avdelingene har blitt svekket. Imidlertid har tverrfagligheten og mobiliteten skapt nye muligheter for relasjonsbygging på tvers av sektorer i staten. Mange opplever at muligheten til å lære og jobbe med en større del av det statlige arbeidet er et av de mest givende aspektene ved å jobbe i staten.

Lederne benytter aktivt muligheten til å trekke på ressurser med ulike kompetansebakgrunner og erfarer at dette er med å styrke helhetsperspektivet i oppgaveløsningen og bidrar til produktiv samskaping. Medarbeiderne, på sin side, danner nettverk med andre medarbeidere fra helt andre virksomhetsområder og benytter dette aktivt gjennom hele karrieren i staten. Verdien av disse nettverkene har blitt ekstra tydelig etter noen år, når medarbeidere med denne erfaringen har blitt ledere og selv skal disponere ressurser på tvers.

### **FELLES ORGANISERING KREVER KOLLEKTIVE LØSNINGER**

En mer felles organisering av medarbeidere har gjort det nødvendig å utarbeide kollektive løsninger og avtaler omkring arbeidsvilkår i staten, på bekostning av mer individuell tilpassing. Stillingsbeskrivelser, arbeidstidsbestemmelser og lønnsvilkår er relativt like på tvers av de ulike statlige virksomhetene, særlig blant de yngre medarbeiderne. Denne tilnærmingen kan oppleves hemmende både blant de mest ambisiøse og de med behov for ekstra tilpassing. Samtidig skaper det mer forutsigbarhet og reduserer blant annet behovet for individuelle lønnsforhandlinger tidlig i karrieren. Det er høy organiseringsgrad og medarbeiderne har en sterk felles stemme i partssamarbeidet. Dette sørger for at løsningene er med å skape trygge rammer, ikke oppleves for kontrollerende og at det gis muligheter for noe individuell tilpassing ved særlig behov.



# Orkesteret

**For å kunne løse stadig mer komplekse utfordringer i samfunnet, har staten gått inn for en ytterlig styrking av fagkompetansene. Rekruttering, organisering og kompetanseheving rettes mot å dyrke dybdekunnskapen for å bedre forstå problemstillingene som staten skal håndtere. Alle statlige virksomheter skal være ledende på sitt fagområde og bringe ny kunnskap til sitt felt. Samtidig har det vært et skifte mot mer kontroll- og detaljstyring. I møte med et gradvis redusert økonomisk handlingsrom, er det nødvendig å sikre driften av tjenestene gjennom høye krav til etterrettelighet og dokumentasjon av ressursbruk.**

## **SPESIALISERTE FAGENHETER MED DEFINERTE ANSVARSOMRÅDER**

Organiseringen av ansatte i staten baserer seg på fag og sektor, der hver sektor har spesialiserte fagenheter som har ansvar for kun sine deler av en helhetlig prosess. Medarbeiderne har tydelig definerte ansvarsområder og får gode muligheter til å utvikle seg innenfor sitt fag og felt. På sin side representerer lederne de ulike fagenhetene og har ansvaret for helheten. Det er et tydelig hierarki med linjerapportering knyttet til den enkelte oppgave. På den måten er det enkelt å holde oversikt over hvilke oppgaver som utføres og hvordan. Akkurat hvordan denne organiseringen ser ut og hva som define-

rer en fagenhet, varierer noe mellom virksomhetene. Felles for virksomhetene er derimot at de setter sammen medarbeidere med lik spisskompetanse og gir dem mulighet til å utvikle seg med stor grad av autonomi, men med tydelige krav til hvordan en gitt oppgave skal løses.

## **SKILLER FAG- OG PERSONALLEDELSE**

I staten skilles det mellom fag- og personalledelse. Med et økende fokus på faglig utvikling og samtidig et behov for å ha kontroll over arbeidsprosesser og ressursbruk, har det vært nødvendig å dedikere ulike ledere til de to ansvarsområdene. Avdelinger har fagledere med ansvar for utvikling av fag og kompetanse, i tillegg til å være støtteressurser for medarbeiderne. Personallederne har overordnet ansvar for avdelingens ressursallokering, rapportering og målstyring, og jobber sammen med de andre avdelingene og virksomhetene i staten for å etablere gode arbeidsprosesser som utnytter fagligheten på tvers. Der faglederne stort sett rekrutteres blant ansatte i samme fagenhet, er det ikke uvanlig at personalledere rekrutteres fra andre deler av staten eller privat sektor basert på mer konkret ledererfaring og -kompetanse. Ved å skille fagledelse fra personalledelse, har man også skapt to ulike karriereretninger, noe som har vært med å gjøre det attraktivt for flere å ha en lengre karriere i staten.

## **STRENGE KRAV TIL DOKUMENTASJON OG RAPPORTERING**

Behovet for kontinuerlig oppfølging av ressursbruk, og stadig økende press med hensyn til både klimaavtrykk og digital sikkerhet i alle statlige prosesser, har det kommet strenge krav til dokumentasjon og rapportering. De overordnede kravene og målene kommer ovenfra, men fagavdelingene er selv med på å definere hvordan de best kan ha kontroll over og måle eget arbeid. Denne medvirkningen har skjedd som et resultat av kompromiss mellom staten og fagorganisasjonen og oppleves som positivt. Flere misliker imidlertid ledernes fokus på kontroll- og detaljstyring og den høye administrasjonsbyrden som ofte faller på den enkelte medarbeider. Statlige ansattes digitale aktiviteter blir også rutinemessig gjennomgått for å forsikre seg om at sikkerhetskravene blir møtt. Selv om gjennomgangen gjøres av en maskin og den enkelte medarbeider ikke møter noen konsekvenser med mindre det er alvorlige brudd, oppleves innsynet inngripende av flere.

## **TETT SAMARBEID MED UH-SEKTOREN HEVER FAGLIGHETEN**

Det har blitt viktig med tett samarbeid mellom alle de statlige virksomhetene og universitets- og høyskolesektoren. Dette er både for å bringe større faglighet til utviklingen av offentlig forvaltning og tjenester, og for å kunne tilby muligheter for å utvikle de ansattes fagkompetanse. Samarbeidet inkluderer nettverksaktiviteter, konferanser, videreutdanningsmuligheter og insentiver for å bevege seg mellom forskningsmiljøene og de øvrige statlige virksomhetene. Stadig flere i staten har nå forskerkompetanse og alle ansatte har krav om videreutdanning i arbeidstiden eller til å ta permisjon for mer omfattende videreutdanning. Statlige virksomheter benytter også i større grad personer fra forskermiljøene inn i statlige prosjekter ved behov. Samarbeidet har medført stor grad av faglig stolthet og et arbeidsmiljø som tillater ansatte å dyrke egen spisskompetanse til det fulle.

## **TYDELIGE STRUKTURER OG GODE UTVIKLINGSMULIGHETER ER ATTRAKTIVT FOR UNGE MEDARBEIDERE**

For medarbeiderne oppleves staten som en trygg og forutsigbar arbeidsplass. Arbeidsoppgaver og ansvarsområder er klart definerte, og muligheter for faglig utvikling er tydelig kommunisert – også for ledere. Mange setter pris på den tydelige strukturen, særlig nyutdannede som kan fortsette utviklingen fra studiene inn i arbeidslivet. Av den grunn har staten blitt en svært attraktiv arbeidsplass for unge. Med gode muligheter for å utvikle lederskap, samtidig som det oppfordres til en karriere på tvers av forskermiljøer og øvrige statlige virksomheter, er staten en arbeidsplass hvor mange kan ha en lang karriere.

## **STØRRE FAGLIGHET, MEN OGSÅ STØRRE AVSTAND MELLOM VIRKSOMHETENE**

Selv om det har vært et løft i den faglige kompetansen på mange områder i staten, har utviklingen også skapt større avstand på ulike områder. Variasjoner i interne prosesser og strukturer har gjort det vanskelig å dele kunnskap og utvikle løsninger på tvers. Dette har hemmet arbeid med blant annet sammenhengende tjenester og de større samfunnsflokene. Enkelte ledere har også utviklet et tydelig fokus på å beskytte egen virksomhet og fagområde mot krav fra øvrige deler av staten. Med større variasjon mellom områdene i staten, har topartssamarbeidet blitt viktigere mens trepartssamarbeidet har blitt noe svekket. Arbeidsvilkår bestemmes på virksomhetsnivå med lite individuell tilpasning for den enkelte medarbeider. Dette har ført til en større variasjon også i arbeidsvilkår på tvers av staten.



# Ta scenarioene i bruk!

Statlig sektor har en viktig rolle i samfunnet i dag og vil fortsatt ha det i fremtiden. Det betyr at staten må fortsette å endre seg i takt med endringene i samfunnet. De som har vært involvert i arbeidet med dette prosjektet har beskrevet hvordan de ser for seg fremtidens arbeidsliv i staten i 2035. Disse beskrivelsene har sprunget ut i scenarioene som er presentert i denne rapporten. I utviklingen av scenariofortellinger har vage antagelser og beskrivelser blitt utfordret, og med spørsmålene under ønsker vi at dere diskutere dem videre.

Scenarioene skal være starten på en strategisk dialog, og ikke slutten på en. Scenarioene er laget for å inspirere og provosere til diskusjon blant alle virksomheter som faller under statlig tariffområde. Alle i statlig sektor kan bruke dem som bakgrunn for å diskutere fremtiden, utfordre antagelser de har og trekke inn nye perspektiver. Scenarioene blir nyttige først når de blir tatt i bruk!

## GOD DEBATT!

### FORSLAG TIL SPØRSMÅL FOR GENERELL DISKUSJON KAN VÆRE:

- Hvordan vil vår virksomhet og ansvarsområde påvirkes av at utviklingen beveger seg i retning av et av scenarioene?
- Hvilke(t) scenario er mest relevant for vår virksomhet?
- Hvor stort er behovet for at statlig sektor/vår virksomhet endrer seg?
- Hvilket handlingsrom har statlig sektor/vår virksomhet til å møte endringer?
- Kan det offentlige, innbyggere og næringsliv ha andre roller enn i dag?
- Hvordan kan nye samarbeidsformer påvirke måtene staten arbeider på?
- Hvordan kan et eventuelt fall i tilliten til staten påvirke de valgene vi tar framover?
- Hvem vil få det dårligere og hvem vil få det bedre i scenarioene?
- Hvilket scenario oppleves som mest attraktivt, og hvorfor?
- Hvilket scenario føles mest truende og hvorfor?
- Hvilket scenario ligner mest på dagens virkelighet, og hvilket er lengst unna?
- Hvordan kan fortellingene utvikles videre?

### FORSLAG TIL SPØRSMÅL FOR SPESIFIKK DISKUSJON KAN VÆRE:

- Er det behov for å tenke nytt omkring organisering av medarbeidere/kompetanser?
- Hvordan kan staten benytte mulige gevinster fra automatisering?
- Hvordan vil de ulike scenarioene påvirke statens rolle i det grønne skiftet?
- Hvilke kompetanser må statlige ledere ha for å stå i endringene som kan komme?
- Hvilke diskusjoner må tas opp i partssamarbeidet i møte med scenarioene?
- Hva betyr mangfold i fremtidens arbeidsliv og hvem må det legges innsats i å inkludere?



# Vedlegg: Statusrapport

Denne statusrapporten er utarbeidet på bakgrunn av innledende aktiviteter i scenarioprosessen; 15 intervjuer med nøkkelressurser fra partene, statlige virksomheter, forskere og øvrige fagpersoner, supplerende dokumentstudier, samt en drivkraftsworkshop med nøkkelressurser. Rapporten er ikke et sluttprodukt eller en offisiell rapport om fremtidens arbeidsliv, men gir en status og oppsummerer grunnlaget for den videre prosessen med scenarioutvikling, basert på innledende aktiviteter. Rambøll har vært ansvarlig for gjennomføring av dokumentgjennomgang, intervjuer, workshop samt utforming av rapporten. Prosjektgruppen har bidratt aktivt med å identifisere dokumenter og relevante informanter.

Utgangspunktet for scenarioprosessen er å se på hvordan arbeidslivet kan komme til å utvikle seg frem mot 2035. Samtidig er mange av synspunktene fra våre kilder, særlig de som er intervjuet, preget av koronapandemien vi har levd med i snart to år når dette skrives. Selv om erfaringer fra pandemien preger kunnskapsgrunnlaget, kan vi også være takknemlige for at den har satt ulike temaer og problemstillinger på den allmenne dagsorden, som kanskje ellers har vært preget av definerte posisjoner, generaliserende utgangspunkt og mindre fleksibilitet og åpenhet. Pandemien har tvunget partene i arbeidslivet til i større grad å forholde seg aktivt til eksempelvis hjemmekontor, arbeidstid og lederkompetanse på en annen måte enn før mars 2020.

Selv om pandemien preger mange av synspunktene og erfaringene som fremkommer, er dette likevel ikke en rapport om hvordan pandemien

i seg selv har påvirket og vil påvirke det fremtidige arbeidslivet. Pandemien har vist oss at det finnes andre måter å organisere arbeidslivet på. Det er handlingsrommet som er skapt i kjølvannet av pandemien som vi forsøker å utforske gjennom denne rapporten og scenarioarbeidet som helhet.

Statusrapporten gir innledningsvis en kort beskrivelse av metoden som ligger til grunn for scenarioprosessen. Videre følger et kapittel som gir et bilde av status på utvalgte områder for fremtidens arbeidsliv i statlig tariffområde, herunder arbeidsplassen, arbeidsmiljø og IA-avtalen, hjemmekontor, ledelse, partssamarbeid og rammebetingelser. Til slutt gis det en oversikt over drivkrefter som påvirker arbeidslivet i statlig tariffområde mot 2035, herunder politiske, økonomiske, sosiokulturelle, teknologiske, klima- og miljømessige og juridiske drivkrefter.

# Status på utvalgte områder

Denne delen av rapporten oppsummerer status på utvalgte områder for fremtidens arbeidsliv i statlig tariffområde. Temaene er arbeidsplassen, arbeidsmiljø og IA-avtalen, hjemmekontor, ledelse, partssamarbeid og rammebetingelser. Oppsummeringen baserer seg på innsikt fra intervjuer og dokumentstudier, og beskriver sentrale utfordringer og muligheter, refleksjoner og forventninger til utviklingen i fremtiden innen temaene.

## ARBEIDSPLASSEN

Under koronapandemien har arbeidsplassbegrepet fått et bredere nedslagsfelt. Kontorbygget som tidligere har vært den naturlige arbeidsplassen, ble plutselig erstattet av hjemmet. Mangfoldet av statlige virksomheter gir også et mangfold i utforming av arbeidsplasser. Flere informanter poengterer at det ikke finnes en «one size fits all» for arbeidsplassutforming i staten, så lenge virksomhetenes samfunnsoppdrag og arbeidsoppgaver er vidt forskjellige. Tilsynsmyndighetene, universitetene, domstolene og politiet har eksempelvis ulike behov for utforming av arbeidsplassen.

Med fremveksten av hjemmekontor har man også sett en endring i behovene for den enkelte arbeidstaker. Undersøkelser<sup>6</sup> viser at det å jobbe hjemmefra har vært positivt for konsentrasjonsarbeid og egne rutiner blant arbeidstakere. Det har bidratt til å skape forventninger til kontorlokalene. Én arbeidstaker kan ønske seg muligheten til å lukke døren og jobbe konsentrert og rolig, mens en annen har behov for møtearenaer og sosiale soner for å samhandle med andre. Alder og arbeidserfaring er to faktorer flere trekker frem som har påvirkning på hvordan man ser på arbeidsplassen. Unge og nyutdannede personer som er nye i arbeidslivet er en gruppe som ofte har behov for mye sosial omgang og trives i åpne kontorlandskap, der mer erfarne arbeidstakere i større grad trives med cellekontor.

Det er variasjon i hvordan informantene tenker om fremtidens arbeidsplasser. Noen tror at cellekontorenes tid er forbi, mens andre tror at cellekontorene kommer tilbake. Flerbruksbygg med eksempelvis kontorer, boliger, butikker, kafeer og helsestasjoner, er noe flere tror vi vil se mer av fremover. Mange er enige om at det vil stilles nye krav til arbeidsplassutforming for å gjøre det attraktivt for arbeidstakere å bruke basekontor fremfor hjemmekontor. Det må ha lignende kvaliteter som hjemmekontoret, som å legge til rette for avkoblingsmuligheter og sosiale arenaer, gi følelsen av hygge og ro, og sikre effektivitet i arbeidet.

Mikrokommunikasjon og produktivitet er to viktige faktorer som trekkes frem om arbeidsplassen i fremtiden. Ved å dra på kontoret åpner man for økt produktivitet fordi man er fysisk til stede. Mikrokommunikasjon forekommer når man er fysisk sammen og omgås andre mennesker. I mikrokommunikasjon ligger det en kvalitetssikring ved at man kan lese kroppsspråk og ansiktsuttrykk, kan gi beskjeder, se ansikter som utløser ideer, og ha uformelle samtaler. Det trekkes frem at det er manglende innsikt om hva man egentlig mister med kommunikasjon gjennom skjermer, og at arbeidsgivere har behov for en bedre forståelse for dette.

Det er ulike syn blant informantene på hvordan man bør tenke om fremtidens byggeprosjekter for kontorbygg. Det er dyrt å ha kontorer i indre by. Flere virksomheter har allerede be-

<sup>6</sup> Rambøll Management Consulting på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon «Ikke la en krise gå til spille». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

gynt å nedskalere byggeprosjekter og utformet kontorbygg med utgangspunkt i at deler av arbeidsstokken jobber hjemmefra. Om det blir slik at noen ansatte jobber hjemme og noen på kontoret, fordrer det at kontorbyggene må ha løsninger for både fysiske møter og hybridmøter, samt fasiliteter for at mange kan ha digitale møter samtidig. Det kan også være aktuelt å se på om dagens krav<sup>7,8</sup> og føringer om f.eks. arealnorm og konseptutredning bør revideres.

**Det bygges ikke bygg etter behov, men etter arealnorm og kostnadsoverslag som ikke gjenspeiler helheten.**



## ARBEIDSMILJØ OG IA-AVTALEN

Effekten av IA-avtalen er lite dokumentert. Spesielt målet om redusert sykefravær oppleves som utfordrende å måle, ifølge informantene. Pandemien gjøre det også spesielt krevende å måle effekter for årene 2020-2022. Høsten 2022 er det lagt opp til forhandlinger om en ny IA-avtale.

Selv om det er mangel på dokumentert effekt av IA-avtalene siden 2001, er flertallet av informantene enige om at avtalen i seg selv er godt forankret og viktig for partssamarbeidet. Samtidig er det ulike synspunkter om hvor god IA-avtalen er og om den oppnår sin hensikt. Det pekes på at IA-avtalens fremste styrke er at virksomheter har blitt gode på HMS på arbeidsplassen.

Inkludering, integrering og mangfold har imidlertid stått sentralt i norsk arbeidsliv i mange år. Det ligger føringer og krav i lovverk (inkl. statsansatteloven), IA-avtalene mv. I staten gjelder i utgangspunktet kvalifikasjonsprinsippet, som innebærer at den best kvalifiserte søkeren til en stilling eller embete skal ansettes eller utnevnes. Enkelte stiller imidlertid spørsmål ved om dagens regelverk i staten legger godt nok til rette får å nå disse målene; ikke minst inkludere flere av de som står utenfor arbeidslivet og har hull i CV-en.

Som nevnt i avsnittet om arbeidsplassen, finnes det lite forskning på hvordan økt bruk av hjemmekontor påvirker arbeidslivet generelt og arbeidsmiljøet spesielt. Undersøkelser<sup>9,10</sup> viser imidlertid at korttidssykefraværet fikk en nedgang under pandemien i 2020, men at det økte i løpet av høsten 2021 når de fleste var tilbake på arbeidsplassen. Generelt er det usikkerhet knyttet til sykefraværstatistikken under pandemien. Det er uvisst hva som er direkte relatert til pandemien, men det har antakelig hatt en innvirkning på statistikken.

Arbeidsmiljø og ledelse henger tett sammen. Mer tillitsbasert ledelse vil kunne gagne autonome arbeidstakere og samtidig bli en utfordring for andre. I en framtidssituasjon med fortsatt hyppig bruk av hjemmekontor, vil en gruppe arbeidstakere med helseproblemer kunne oppleve økt inkludering, mens andre med redusert evne til disiplin kan bli utfordret og risikere å falle mer utenfor.

Med den innsikten man har i dag er det mange

<sup>7</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017, 13.januar). Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-bygge-leie/id670873/>, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-om-normer-for-energi--og-arealbruk-for-statlige-bygg/id2474498/>

<sup>8</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021, 11. oktober). Ei berekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygg og eideomsforvaltning. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5b0e9c9f5fc14de7a48594f277e56b37/nn-no/pdfs/h-2516-n-strategi-for-bygg-og-eiendom.pdf>

<sup>9</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). Statens sykefraværstatistikk over tid. Hentet fra: <https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/personalpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-i-staten/statens-sykefravaer/statens-sykefravaersstatistikk-over-tid>

<sup>10</sup> Rambøll Management Consulting på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon «Ikke la en krise gå til spille». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

som tror det blir vanskelig å komme dit IA-avtalen ønsker.

## HJEMMEKONTOR

Det fremstår som sannsynlig at arbeidsgivere med mulighet til å la ansatte jobbe hjemmefra, vil være mer åpne for mer fleksibilitet for dette fremover enn hva det har vært tidligere. Det er derimot ikke alle arbeidsplasser innenfor statlig tariffområde som har de samme forutsetningene, og ikke alle oppgaver kan løses på hjemmekontor.

I løpet pandemien har vi fått mer innsikt i hvordan bruk av hjemmekontor ser ut. Denne perioden kan imidlertid ikke reflektere en normalsituasjon. Blant annet har det vært en tvungen situasjon for mange, flere har ikke hatt det nødvendige utstyret eller kompetansen for å jobbe optimalt utenfor ordinære kontorlokaler. Ansatte har også ulike fysiske og psykiske forutsetninger, som har påvirket overgangen til hjemmekontor.<sup>11</sup> Det er også viktig å gjenta her at det fremdeles er lite forskning på og undersøkelser om bruk av hjemmekontor, og det som eksisterer er i stor grad basert på erfaringer fra koronapandemien. Hvordan utbredt bruk av hjemmekontor vil se ut i en normalsituasjon, er derfor langt på vei ukjent.

***Jeg tror vi kommer til å tenke annerledes på kontoret - som et hotell og en destinasjon hvor det skjer noe faglig eller sosialt. Et levende sted hvor man møter kollegaer.***



Arbeidsgiverbarometeret 2020:2 viser at de aller fleste ansatte i staten har arbeid som i hovedsak kan utføres hjemmefra.<sup>12</sup> Det betyr ikke nødvendigvis at et flertall kan jobbe utelukkende hjemmefra, men at de kan utføre deler av arbeidet sitt hjemmefra. Andelen er mindre blant de større virksomhetene, særlig de med over 1 000 årsverk, men selv her er det kun én av fem virksomheter som oppgir at mindre enn halvparten av ansatte eller færre kan jobbe hjemmefra. Arbeidsgiverbarometeret viser også at et betydelig flertall av virksomhetene ønsker å gi medarbeidere mer fleksibilitet til å jobbe hjemmefra etter at pandemien er over (sammenlignet med før pandemien).<sup>13</sup> Blant NHOs medlemsbedrifter svarte i underkant av to av tre virksomheter at de benyttet hjemmekontor i 2020 (NHO, 2021). Undersøkelsen viser også at om lag halvparten av NHOs medlemsbedrifter ønsker å benytte hjemmekontor som en alternativ arbeidsplass etter koronapandemien. Blant bedrifter med over 100 ansatte, er andelen 93 prosent. Det er særlig bedriftene i og rundt Oslo som i størst grad har brukt, og ønsker å fortsette å bruke, hjemmekontor.

Muligheten for å redusere kostnader er en av flere positive konsekvenser av økt hjemmekontorbruk. Med en arbeidsplassutforming som ikke baserer seg på faste kontor plasser, kan arealbruken per ansatt reduseres betraktelig. Innsparingsmulighetene er gjeldende både om ansatte omstiller seg til å primært jobbe hjemmefra eller kun noen dager. Potensielle besparelser må derimot veies opp mot både tilrettelegging av hjemmekontor (også med hensyn til eventuelle endringer i forsikrings- og kompensasjonsrettigheter) og andre konsekvenser som hjemmekontor kan ha på blant annet produktivitet og krav til utøvelse av lederrollen. Et ønske fra arbeidsgiver om å redusere arealbruken gjennom

<sup>11</sup> Rambøll Management Consulting på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon «Ikke la en krise gå til spille». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>12</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020, 10. desember). Arbeidsgiverbarometeret 2020:2. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>13</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020, 10. desember). Arbeidsgiverbarometeret 2020:2. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Økt hjemmekontorbruk kan også føre til at de reelle utgiftene overføres til arbeidstakere som må tilrettelegge for arbeidsplassen i eget hjem.

Stedsuavhengige arbeidsformer kan også gjøre det enklere å rekruttere potensielle ansatte. Full stedsuavhengighet fremstår usannsynlig med det første, men mer uavhengige kontorlandskaper, som man forsøker med blant annet Statens Hus,<sup>14</sup> har staten mulighet til å ha ansatte over et langt større geografisk område. En hybrid modell der man har et fast kontor, men kan jobbe hjemmefra en viss andel, vil også kunne senke terskelen for å bo lenger unna arbeidsplassen. Det kan også forenkle rekruttering av potensielle arbeidstakere som ikke er i stand til å flytte akkurat da, og å beholde ansatte som er avhengig av å være på et annet sted i en kort periode.

Den tilsynelatende største umiddelbare fordel av å kunne jobbe delvis eller helt hjemmefra, er økt fleksibilitet og autonomi for arbeidstakere. En undersøkelse av utbredelse og kjennetegn ved bruk av hjemmekontor fra våren 2021 viser at for de fleste er bruk av hjemmekontor forbundet med høy grad av selvbestemmelse og fleksibilitet.<sup>15</sup> De som jobber hjemmefra opplever også både å ha høyere grad av arbeidstidskontroll og bedre balanse mellom jobb og fritid. En arbeidsplass vil sjelden være perfekt tilrettelagt for alle de ulike behovene som ansatte har, enten det gjelder selve oppgavene man skal løse eller omstendigheter utenfor jobb. Det kan gjelde personer som jobber i åpne kontorlandskap som har behov for konsentrasjon, eller foreldre som må levere og hente barn i skole og barnehage. Det kan også gjelde personer som av ulike grunner ikke alltid har helse til å være på jobben fysisk, men har en restarbeidsevne som lettere kan anvendes på et hjemmekontor. Kanskje kan også mer bruk av hjemmekontor inkludere flere av de som står helt utenfor arbeidslivet? Fleksibilitet gjør det enklere for ansatte å prioritere

andre ting i livet uten at det går på bekostning av evnen til å gjennomføre jobben de er ansatt til å gjøre.

En av de opplevd største utfordringene er at bruk av hjemmekontor går utover sosiale relasjoner og dynamikker mellom medarbeidere. Man mister samtalene ved kaffemaskinen og andre anledninger til å ta del i sosiale fellesskap. Disse mulighetene til å bli kjent med hverandre på jobb oppleves som positive for både arbeidsmiljøet og kommunikasjonen på arbeidsplassen. På kort sikt kan det påvirke hvor effektiv man deler informasjon og tar felles beslutninger. På lengre sikt kan det også gå utover den generelle kompetanseutviklingen på arbeidsplassen ved at man i større grad sitter alene med arbeidsoppgavene sine.

Der noen opplever en bedre jobb-fritid-balanse ved bruk av hjemmekontor, opplever andre at skillet mellom jobb og fritid viskes ut og at det er utfordrende å organisere egen arbeidshverdag. Når de faste rammene på kontoret er borte, er det lett for at ikke-jobbrelaterte aktiviteter, ærend og behov sniker seg inn i arbeidstiden. Dermed risikerer enkelte å bli sittende lenger ut på dagen eller kvelden med arbeidsoppgavene. Ettersom man aldri «forlater» arbeidsplassen, er det også en bekymring for at ansatte kan oppleve et press om å være tilgjengelig større deler av dagen og bruker flere timer på jobb enn det de ellers ville gjort.

Økt bruk av hjemmekontor stiller også nye krav til privatboliger. For å kunne jobbe effektivt hjemmefra, er det nødvendig å ha gode fysiske forutsetninger. Det handler om tilgang på nødvendig utstyr, men det handler også om selve boligen og rommet man benytter som kontorplass. Faktorer som luftkvalitet, temperatur, lys og støy er aspekter som er ivaretatt på en offentlig arbeidsplass, men ikke i private hjem.

<sup>14</sup> Finansiering av Statens Hus er ikke videreført

<sup>15</sup> Ingelsrud, M. H. & Bernstrøm, V. H. (2021). Hjemmekontor: Utbredelse og sentrale kjennetegn våren 2021. Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet - storbyuniversitetet.

Mange i staten bor i små leiligheter, særlig yngre som bor i byene, hvor kontorplassen ofte er enten på stua eller soverommet. I tillegg til at kvalitetene nevnt over kan være utilfredsstillende, kan det medføre at mange tilbringer hele dagen i ett og samme rom.

## LEDELSE

Ledelse er også et sentralt tema i samtalene om fremtidens arbeidsliv. Begreper som trekkes frem er fjernledelse, tillitsbasert ledelse og digital kompetanse. I tillegg ser informantene et behov for lederkompetanse hos lederne i statlig tariffområde, fremfor at lederne skal være fageksperter innen sitt domene.

Informantene forteller at gjennom de to siste årene har mange ansatte og ledere i stor grad vært på hjemmekontor, og at dette har utfordret ledelsesutøvelsen. For ledere har det påvirket oversikt og kontroll, samt redusert mulighet for uformell og ikke-planlagt dialog med ansatte.<sup>16</sup> Informantene forteller at det er utfordrende for flere, men at mange behersker dette godt gjennom hyppig dialog med sine ansatte, og tett oppfølging av ansatte som særlig trenger det.

Fjernledelse har med dette vokst frem som noe som angår de fleste ledere i staten med personalansvar. DFØs arbeidsgiverportal har i 2021 utviklet egne ressurser som kurs og opplæringsmoduler for ledere i staten, slik at de kan styrke sine lederegenskaper innen fjernledelse. Rapporten Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon viser at koronakrisen har hatt stor innvirkning på lederrollen hos et utvalg særlig berørte statlige arbeidsgivere. Noen lederegenskaper og -kompetanser har blitt mer fremtredende, som for eksempel relasjonskompetanse og tillitsbasert ledelse. Stikkord som støtte, oppfølging, motivasjon og interesse ble blant annet nevnt som stadig viktigere for lederrollen. Blant informantene er det ulike meninger rundt

fjernledelse og hvorvidt det medfører behov for endringer for ledere. Noen trekker frem at det er mer utfordrende fordi ansatte jobber fra ulike steder, det er vanskelig å få til god nok oppfølging av alle og enhver samt å få tilstrekkelig oversikt over eksempelvis deres arbeidsoppgaver og trivsel. Ledelse over digitale flater handler om å finne riktig balanse for oppfølging og dialog med den enkelte ansatte, fordi behovene er såpass ulike. Det er samtidig ikke enighet blant informantene om ledere i fremtiden bør være spesialister innen sitt domene eller generalister med mer lederkompetanse. Noen mener det bør være rom for å ha ledere med fagspesifikk kompetanse med støtte fra andre som har lederegenskaper og -kompetanser.

Flere informanter trekker også frem at lederrollen har blitt mer krevende de siste årene, også uavhengig av pandemien. Komplekse samfunnsutfordringer, som ingen eier alene og som vi ikke evner å løse med dagens metoder og verktøy, vil kreve tverrfaglighet internt og samarbeid på tvers med andre virksomheter og sektorer. Dette gjør at ledere i større grad må forholde seg til andre enn kun sine egne ansatte og eget fagfelt. Noen trekker frem at ledere skal være gode i faget sitt, evne å lede fagspesialister, samarbeide med andre fagfelt samt forstå den øvrige forvaltningen med sine etablerte strukturer, avtaleverk og prosesser. Enkelte av våre informanter ser for seg at det kan bli mindre attraktivt å være leder fremover. Blant annet fordi ledelse i staten tradisjonelt har vært preget av kontroll fremfor tillit, mens det nå skjer en utvikling som i større grad fremmer tillitsbasert ledelse, og oppleves som utfordrende for mange. Et annet aspekt som trekkes frem, er at ledere i dag oftere må stå i usikkerhet. Dette har sammenheng med at samfunnet er i hurtig utvikling, hvor utfordringer og kriser oppstår, og der ledere må tørre å gå inn i og stå i det ukjente. Enkelte peker på at ledere trenger rammebetingelser som støtter ledere, og de trenger

<sup>16</sup> Rambøll Management Consulting på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon «Ikke la en krise gå til spille». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

forståelse fra omgivelsene på en annen måte enn før. Økt medietrykk og synlighet i (sosiale) medier trekkes også frem som voksende ledelsesutfordringer.

Fra informantene fremkommer det forventninger om hvordan ledelse vil se ut i fremtiden. En tydelig forventning er endringer i ansattes behov for autonomi og selvstyring/medbestemmelse i arbeidshverdagen, og hvordan det vil påvirke lederens ansvar som tilrettelegger. Med økt bruk av hjemmekontor har mange ansatte fått en åpenbaring om at det er mulig å løse oppgaver hjemmefra.<sup>17</sup> Her er det også forventninger om fleksibilitet når det gjelder arbeidstider og arbeidssted (se 3.6 Rammebetingelser). Samtidig pekes det på at trenden så langt gjerne har vært mer autoritær styring og ledelse i staten, som ikke nødvendigvis legger til rette for behovet for og ønsket om autonomien som nå vokser frem.

**Stat eller ikke stat, så vil den økte autonomien gjøre det mer utfordrende og annerledes å være leder. Ikke noe nytt, men det skjer stadig mer og pandemien har akselerert det. Mellomledere utfordres (...) og måles på resultater. Det er ikke lett når mobilitet og autonomi er høy.**



Med økt fleksibilitet er det naturlig å se for seg at behovet for selvledelse og medarbeiderskap blant ansatte vil bli stadig mer sentralt. Noen informanter tror at ansatte kan overvurdere egne evner til å lede seg selv, og at de fleste vil ha nytte av veiledning på området. Det pekes på

at arbeidsgiver generelt og leder spesielt må tilrettelegge for at arbeidsoppgaver kan løses på en god måte.

Videre har noen en forventning om at ledere må ha god teknologisk og digital forståelse og kompetanse. Den digitale utviklingen påvirker statlig sektor, som andre deler av samfunnet, stadig mer. For at staten skal kunne holde tritt blir det dermed viktig at også lederne behersker fremtidens arbeidsformer.

Videre har noen en forventning om at ledere må ha god teknologisk og digital forståelse og kompetanse. Den digitale utviklingen påvirker statlig sektor, som andre deler av samfunnet, stadig mer. For at staten skal kunne holde tritt blir det dermed viktig at også lederne behersker fremtidens arbeidsformer.

## PARTSSAMARBEID

Partssamarbeid er selvsagt et sentralt tema for diskusjonen om fremtidens arbeidsliv. Partssamarbeidet anses jevnt over som noe positivt som kan utgjøre en verdifull kraft for omstilling og utvikling av bærekraftige løsninger fremover - så lenge man har tillit i bunn. Samtidig krever det at man klarer å opprettholde eller øke organisasjonsgraden, at kraften i samarbeidet utnyttes til noe produktivt, og at det å være representant for partene må være attraktivt. Partene er også avhengige av å ha felles, definerte mål å jobbe mot for å lykkes. Det stilles spørsmål ved hvordan beslutningsprosesser, myndiggjøring og lokal medbestemmelse vil se ut i fremtiden, og om det tradisjonelle hierarkiet vil bli utfordret.

Den norske modellen med to- og trepartssamarbeidet fremheves som en styrke for arbeidslivet både nå og i fremtiden.<sup>18</sup> Det påpekes at partssamarbeidet har vært en forutsetning for å håndtere pandemien, der konstruktive diskusjoner og samarbeid både i samfunnet og i ar-

<sup>17</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020, 10. desember). Arbeidsgiverbarometeret 2020:2. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



beidslivet har vært en nøkkelfaktor. Flere mener at partssamarbeidet har en stor kraft i seg selv og at essensen har vært høy tillit mellom partene.

Informantene peker også på noen sentrale utfordringer rundt partssamarbeidet i dag og for fremtiden. For at partssamarbeidet skal gi verdi er det viktig å opprettholde staten som en sterkt organisert sektor. Organisasjonsgraden må vedvare eller øke, og virkemidlene i partssamarbeidet må tas på alvor og benyttes til produktivitetsforbedring, innovasjon og læring. Forholdet mellom produktivitet og lønnsdannelse kan gjøre det vanskelig. Noen informanter reflekterer også rundt hvorvidt det er attraktivt å være tillitsvalgt i dag, og hvordan dette kan bli en utfordring for å få tilstrekkelig engasjement fra arbeidstakersiden inn i partssamarbeidet.

**Det å være tillitsvalgt står ikke spesielt høyt i kurs. Rollen er litt perifer, og blir ofte sett på som bremseklosser i endringsarbeidet. Hvis organisasjonsgraden holder seg eller øker litt, vil det kunne bli mer attraktivt å være tillitsvalgt. Det er organisasjonenes eget ansvar å gjøre arbeidet attraktivt.**



Det understrekes av flere at for å kunne videreføre og videreutvikle partssamarbeidet må partene i all hovedsak bli enige om felles mål og tilrettelegge for mer fleksible måter å nå målene. Det kan bli utfordrende, hvis forhandlinger og drøftinger undertiden er basert på utdater-

te kriterier. Partssamarbeidet må i større grad ta innover seg hvordan omgivelsene har endret seg. Samarbeidet har mye kraft i seg, men for å nyttiggjøre seg av det må fokus være på de store linjene istedenfor detaljer.

Statens arbeidsgiverpolitikk skal bidra til at statlige virksomheter oppfyller sine samfunnsoppdrag ved å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere.<sup>19</sup> Det krever at statlige arbeidsgivere er attraktive nok for arbeidstakere. Mer kompetente arbeidstakere kan resultere i høyere krav overfor arbeidsgivere, for eksempel når det gjelder lønnsnivå og andre betingelser. I forhandlinger mellom partene kan arbeidstakeres krav og holdninger styrke fagforeningenes posisjon, som igjen kan føre til at arbeidsgiveres posisjon svekkes.

En annen utfordring som trekkes frem er hvordan lokal medbestemmelse og lokal frihet kan tilrettelegges for med økt smidighet og fleksibilitet rundt beslutningstaking i virksomhetene. Det stilles spørsmål ved om man kan tenke nytt for å ivareta partssamarbeidet på en god måte og i henhold til utviklingen som skjer lokalt. Når omgivelsene og arbeidsmåter endrer seg, er det en fordel om også partssamarbeidet kan tilpasses.

Det er mange refleksjoner og forventninger blant informantene til hvordan partssamarbeidet bør og kan fungere i fremtiden. Gjennom de to siste årene med pandemi har organiseringsgraden hatt en jevn vekst. Flere har sett verdien av å stå sammen og tenke kollektivt. Det stilles spørsmål ved om dette vil utvikle seg fremover. Her peker noen på at den nye regjeringen – med mer fokus på de fagorganiserte og de ansatte i staten – kan bidra til å styrke partssamarbeidet. Det krever imidlertid gode rammeverk i bunn samt jevnlig dialog og tillit mellom partene for at det skal fungere optimalt. Noen tror at det

<sup>18</sup> NOU 2021: 9 (2021). *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv: Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

<sup>19</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig arbeidsgiverstrategi 2020-2023*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

fremover vil tvinges frem mer desentralisering, men at medbestemmelsen vil være under press på grunn av sterkere, og mer autoritær styring i staten.

Med økt fokus på effektivitet og reduserte kostnader, peker noen på at modellen kan bli presset og det kan vokse frem et behov for å løse saker med andre virkemidler enn finansiering. Samtidig opplever noen at flere forbund anses å være konservative. Eksempelvis er det et ønske at makten flyttes nedover i virksomhetene til medarbeiderne, og dermed til andre steder i virksomhetene enn der beslutninger tas. Det kan føre til både muligheter og utfordringer for arbeidslivet generelt og partssamarbeidet spesielt.

Kort oppsummert er informantene jevnt over

optimistiske for fremtiden når det gjelder partssamarbeidet og den norske modellen, men det kan bli nødvendig med noen grep når det kommer til fleksibilitet i rammeverk for å gi mer handlingsrom til å lykkes med bærekraftsmålene og innfri behovet for omstilling og innovasjon i staten.

### RAMMEBETINGELSENE

Det statlige tariffområdet består av ca. 200 store og små virksomheter. De omkring 166.000 medarbeiderne i det statlige tariffområdet er ikke ansatt i «staten» som sådan, men i den enkelte statlige virksomhet med de rettigheter og plikter som følger av statsansatteloven, arbeidsmiljøloven mv. Enkelte grupper av ansatte i staten omfattes i tillegg av særlover (f.eks. UH-sektoren). I tillegg har staten en egen hovedavtale, som regulerer partssamarbeidet både sentralt

Informantene stiller flere spørsmål til hvordan fremtiden vil bli. De mener at staten, og samarbeidet mellom partene i staten, i fremtiden må være **mer fremoverlent, tenke mindre på fortiden, tørre å prøve nye ting, være mindre konsensusorientert og gi slipp på de gamle, tradisjonelle måtene å løse saker på.**

*Vil lover, regler og avtaler ligge til grunn for endringer, eller vil endringene i samfunne legge føringene?*



*Sprekker hovedavtalen?*



*Hva skjer med partssamarbeidet?*

og i den enkelte virksomheten. Praktiseringen av avtalen ble evaluert av Fafo i 2020.<sup>20</sup> I tillegg eksisterer om lag 20 særavtaler som blant annet regulerer arbeidstid, ferie, permisjoner, lønn, kompetanseutvikling, omstilling mv.<sup>21</sup>

Endring av rammebetingelsene i staten kan imidlertid være en treg materie til tider, og enkelte opplever at rammene som styrer forholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere i staten, hemmer staten som en «frampå» arbeidsgiver. Et rammeverk som skal legge til rette for autonomi og fleksibilitet kan fremstå som en dikotomi, men pandemien har vist at det er flere måter å organisere både arbeidsdag og arbeidsliv på.

Med rammebetingelser mener vi her typisk regel- og avtaleverk som setter rammene for hva som kan praktiseres og avtales lokalt i arbeidslivet. I NOU 2021:09 skriver utvalget i innledning i punkt 3.4.3 følgende om forholdet mellom lov og tariffavtale: Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og staten er sentral i regelutviklingen på arbeidslivsområdet, og tariffavtalene spiller en viktig rolle i norsk arbeidslivsregulering. Dette samspillet mellom lov og avtale er et dynamisk trekk ved den norske modellen. NOU'en viser videre til Arbeidslivslovutvalget fra 2004, som drøfter en tariffavtales funksjonsmåter i forhold lovverket. De skriver blant annet følgende:<sup>22</sup>

1. Tariffavtalene spiller sammen med lovgivningen, ved at tariffavtalene kan utvide, presisere eller innskrenke reglene som er gitt i loven.
2. Tariffavtalene har en viktig rolle når det kommer til å regulere forhold som ikke er lovregulert, og hvor spørsmål om lønn er det klareste eksemplet på en slik arbeidsdeling mellom lovgivning og tariffavtaler.

Rammebetingelser er dermed noe som kan og er ment å være et dynamisk felt, samtidig som det omfatter mange forskjellige virksomheter og ansatte. Dette kan igjen legge en demper på både viljen og evnen til å gjøre større endringer i både lov og avtaler.

Fleksibilitet har likevel blitt et viktig stikkord i arbeidslivet de senere årene, og nevnes av flere av informantene. For å kunne løse store og komplekse samfunnsutfordringer må det arbeides på nye måter. Fleksibilitet må derfor også gjenspeiles i avtaleverk og styringssignaler, herunder i budsjettforhandlinger, tildelingsbrev og hvordan det tilrettelegges for samarbeid i staten.

***I tildelingsbrevoppdrag som ikke åpner for samarbeid, blir ikke samarbeid prioritert, mye fordi kostnader kommer ulike steder. Departementene er nødt til å samarbeide for å gi mer oppdrag på tvers. At vi har ettårige budsjetter er også utfordrende når man skal planlegge lengre løp som samordningsprosjektene ofte er.***



Det er viktig at avtaleverket tilpasses og oppdateres etter endringer i omgivelsene. Det er et kontinuerlig arbeid å se til at lov- og avtaleverk praktiseres og er godt nok formulert i henhold til nye problemstillinger. Et eksempel er fleksitidsavtalen, som Fafo evaluerte i 2020.<sup>23</sup> De skriver blant annet at "fleksitidsavtalen gir en flek-

<sup>20</sup> Hagen, I. M., Arup Seip, Å. & Svalund, J. (2020). *Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling?* (Fafo-rapport 2020:28). Hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20763.pdf>

<sup>21</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022). *Særavtaler*. Hentet fra: <https://arbeidsgiver.dfo.no/ressurser-og-verktoy/lover-og-reglar/saeravtaler>

<sup>22</sup> NOU 2004: 5. (2004). *Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

sibilitet som synes å komme både arbeidsgiver og arbeidstaker til gode”.

Under pandemien har det vært hyppigere møter mellom partene i staten, noe som blant annet resulterte i at kjernetiden (9:00-14:30) i fleksitidsavtalen ble satt ut av krav (p.t. frem til og med 30. juni 2022). Virksomheter som var spesielt rammet av pandemien kunne også i en kortere periode bruke mer overtid enn lov-/avtaleverket tilsier. Flere informanter trekker likevel frem at staten generelt henger etter i arbeidet med å oppdatere og endre rammebetingelser, og dermed er en brems for fleksibilitet og autonomi som gir mulighet for utvikling og innovasjon i arbeidslivet. For å kunne hensynta mangfoldet av statlige virksomheter, har ofte reguleringer og et felles styringssystem vært den trygge løsningen. En av informantene beskriver det som at «diskusjoner rundt rammebetingelser har ofte et veldig konservativt utgangspunkt.» Det stilles spørsmål ved om balansen mellom styringsrammer og friheten til utvikling bør revurderes.

Flere informanter peker på at det ikke er lov- og avtaleverket i seg selv som hindrer omstilling, men mangel på aktiv praktisering av det. Det trekkes spesielt frem at partene involveres for sent i omstillingsarbeid og at ledelsen toppstyres i større grad enn tidligere. Dette kan føre til sentralisering av beslutninger, som videre gjør det vanskelig å få til metodeutvikling og produktivitetsarbeid «på gulvet». Universitets- og høyskolesektoren trekkes frem som et eksempel, der det oppleves at handlingsrommet blir mindre på grunn av økt mål- og resultatstyring og redusert medvirkning og medbestemmelse i beslutningsprosesser.

Skillet mellom arbeid og fritid trekkes også frem som en problemstilling om riktig praktisering av avtaleverket.

Når informantene blir spurt om fremtiden, sier enkelte at det ikke nødvendigvis er «mer» rammeverk som er rett medisin. I forlengelsen av et ønske om mulighet for mer lokale tilpasninger, trekker andre også frem muligheten for å differensiere rammeverket etter for eksempel geografi, størrelse på virksomheten, eller oppgavetype og hva slags type virksomhet det er snakk om. Det er bred enighet om at partene gjerne kan utfordres på om alle de statlige virksomhetene bør behandles så likt som de gjør i dag.

**Det er ikke et krav å være tilgjengelig hele tiden, men folk kjenner nok på et press. De jobber i staten fordi de er opptatt av det de gjør. De har fokus på oppdraget og innbyggerne, og da strekker de seg litt langt av og til.**



Flere mener at arbeidstidsbestemmelsene vil bli en hovedfaktor når fleksibilitet og autonomi skal diskuteres fremover. Eksempelvis vil en kjerne-tid fra 09:00 til 14:30 utfordres når man kan gå rett fra soverom til skrivebord, og arbeidstagerne kan leve et dagligliv som ikke lenger må tilpasses når og hvor arbeid utføres. Samtidig er arbeid noe man ofte utfører sammen med andre, og tilgjengelighet er en faktor som spiller inn i diskusjoner om avgrensning eller definisjon av fleksibilitet, men kanskje særlig for individuell autonomi i arbeidslivet. I rapporten Omstilling og fleksibilitet i staten i en *krisesituasjon*<sup>24</sup> hevdes det at produktiviteten kan øke når hjemmekontor er frivillig, mens den kan synke når hjemmekontor er pålagt.

<sup>23</sup> Alsos, K., Andersek, R.K., & Nergaard, K. (2020). Fleksitidsavtalen i staten. Evaluering av prøveordningen. (Fafo-rapport 2020:14). Hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20749.pdf>

Dersom større deler av arbeid fremover skal utføres utenfor kontoret, er det flere forhold som må avklares mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Noen konkrete eksempler er rett/plikt til å sørge for riktig utstyr, infrastruktur, kostnader for bruk av egen bolig (ref. eksempelvis skattefradrag,<sup>25</sup> strøm), rekkevidde for forsikringer<sup>26</sup> mv. Ny teknologi gir også muligheter for å jobbe fra andre steder enn på kontoret og hjemme. I teorien kan mange oppgaver utføres hvor som helst, bare man har tilgang til nødvendig infrastruktur.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Rambøll Management Consulting på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon «Ikke la en krise gå til spille». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>25</sup> Se eksempelvis Skatteetatens prinsipputtalelse om hjemmekontor og skatt (11.2020): <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/uttalelser/prinsipputtalelser/hjemmekontor-og-skatt/>

<sup>26</sup> Merk at regjeringen i denne pressemeldingen fra april 2020 sier yrkesskadeforsikringen gjelder «innenfor den vanlige arbeidstid»: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/asd/pressemeldinger/2020/yrkesskadeerstatning-ved-koronasmitte/id2697065/>

<sup>27</sup> Se eksempelvis Visit Norway sin kampanje knyttet til begrepet «workation»: <https://www.visitnorway.no/planlegg-reisen/workation/>

# Drivkrefter som kan påvirke arbeidslivet i statlig tariffområde

I denne delen av rapporten oppsummerer vi de mest sentrale drivkreftene som har kommet til syne gjennom intervjuer, dokumentstudier og drivkraftworkshop med nøkkelressurser. Vi har kategorisert drivkreftene innenfor politiske, økonomiske, teknologiske, sosiale, miljømessige og juridiske drivkrefter (PESTEL). Oversikten over drivkreftene er ikke en fullstendig omverdensanalyse, men oppsummerer de antatt viktigste for arbeidslivet i statlig tariffområde - med ulik grad av påvirkningskraft.

## POLITISKE DRIVKREFTER

### BÆREKRAFTSMÅL

Bærekraftsmålene ble vedtatt på FNs generalforsamling i 2015, med tilslutning fra alle de 193 medlemslandene. Norge var pådriver for å få målene vedtatt, og er forpliktet til å jobbe for at verden når målene innen 2030. 2030-agen daen er konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål og 169 delmål, og handler om å oppnå bærekraftig utvikling langs tre dimensjoner: økonomisk, sosialt og miljømessig. Stortingsmelding 40 (2020-2021) «Mål med mening - Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030» beskriver Solberg-regjeringens plan for hvordan Norge skal nå bærekraftsmålene. Planen er fortsatt til behandling. Alle 169 delmål er imidlertid ikke like relevante i en norsk sammenheng. Dels fordi utfordringene i et utviklet land skiller seg fra utfordringene i et utviklingsland, og dels fordi Norge har et godt økonomisk utgangspunkt.

### STATLIG LOKALISERINGSPOLITIKK

I hvilken grad offentlige institusjoner skal sentraliseres eller desentraliseres har vært en sentral politisk diskusjon de siste årene. I *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og*

*statlig tjenesteproduksjon*<sup>28</sup> uttrykkes et ønske om at statlige arbeidsplasser skal fordeles på en måte som bidrar til å utvikle arbeidsmarkeder i hele landet og at nye og relokaliserte statlige virksomheter i hovedsak skal lokaliseres utenfor Oslo og sentrale kommuner i Oslo-området. Den nåværende regjeringen har uttrykt at den tidligere regjeringen har sentralisert for mange offentlige (statlige) tjenester og har som mål å ha en mer desentralisert organisering, blant annet i Politiet.

### TILLITSBASERT LEDELSE I STATEN

New Public Management (NPM) har hatt betydning for utviklingen av offentlig sektor internasjonalt og i Norge, men det er mål- og resultatstyring (MRS) som er nedfelt i økonomiregelverket som et grunnleggende styringsprinsipp i staten. Selv om mål- og resultatstyring (MRS) ofte blir fremstilt som en motsetning til tillitsbasert styring, er det - ifølge DFØ - to sider av samme sak.<sup>29</sup> Statens økonomireglement, føringer på etatsstyringen mv. bygger på mange av de samme grunnforutsetningene som tillitsbasert styring.

Å jobbe smidig eller fleksibelt innebærer å bryte ned større arbeidsprosesser og -oppgaver

<sup>28</sup> Fastsatt ved kgl.res. 8.11.2019: *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-lokalisering-av-statlige-arbeidsplasser-og-statlig-tenesteproduksjon/id2677330/>

<sup>29</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021, 14. desember). Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring? Hentet fra: <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring#a1346b1481709035be2cf0cfd432291d4>

i ulike faser og gjøre løpende endringer etter behov fremfor å forholde seg til en fast struktur. Tillitsbasert ledelse handler om at man ikke skal benytte detaljert målstyring med systemer for kontroll og belønning, men stole på at medarbeidere gjør en god jobb med det ansvaret de har fått. Ved å jobbe smidig og tillitsbasert, åpnes det for større variasjon i arbeidsprosene og hyppigere endringer. Det har vært en generell trend mot mer tillitsbasert ledelse både i offentlig og privat sektor de siste årene. Den forrige regjeringen etablerte f.eks. Program for bedre styring og ledelse 2014-17, med en ambisjon å få til en mer overordnet styring basert på tillit og frihet i oppgaveløsningen på styringsområdet. Både statens første arbeidsgiverstrategi fra 2016 og gjeldende strategi 2020-2024 støtter også opp om dette.

Arbeiderpartiet og Senterpartiets regjeringsplattform for perioden 2021 til 2025 – Hurdalsplattformen – legger stor vekt på en tillitsreform, som beskrives som «et av regjeringens viktigste prosjekter (...) i offentlig sektor».<sup>30</sup> Tillitsreformen handler om å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester, og gi større frihet til kommunale og regionale myndigheter. Regjeringen vil også styrke trepartssamarbeidet og rettighetene ansatte har til å bli involvert i alle viktige prosesser, og «sikre at offentlige ledere har opplæring i den norske arbeidslivsmodellen og trepartssamarbeidet». Reformen skal utformes fremover i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter. Tillitsreformen har fire hovedformål: 1) redusere bruken av markedsmekanismer i alle deler av velferdsstaten. 2) styrke trepartssamarbeidet og rettighetene ansatte har til å bli involvert i alle viktige prosesser, både i staten og i kommunene. 3) styre store IKT-prosjekter i offentlig sektor på en ny og bedre måte

basert på tett involvering av brukere og ansatte, og bygge kompetanse internt fremfor å kjøpe konsulenttjenester. 4) sikre at offentlige ledere har opplæring i den norske arbeidslivsmodellen og trepartssamarbeidet. Den nåværende regjeringen gjennomfører for tiden en rekke aktiviteter for å konkretisere reformen; Blant annet hadde Kommunal- og distriktsministeren et innspillsmøte med partene i arbeidslivet den 18. januar. Som en del av konkretiseringen skal det også etableres et tett samarbeid med tillitsvalgte, brukerorganisasjoner og innbyggere.

## FORHOLD MELLOM REGJERING OG FAGBEVEGELSE

De ulike politiske partiene har ulike forhold til og syn på fagbevegelsen. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom måten de politiske partiene forholder seg til fagforeningsfradraget. Dette fradraget innebærer at alle som betaler kontingent til en fagforening, kan trekke fra deler av dette på skatten. Slik blir det billigere å være fagorganisering. I forkant av valget i 2021 foreslo opposisjonen på Stortinget å øke fagforeningsfradraget, mens Høyre ønsket å holde den på samme nivå, og FrP vil erstatte fradraget med et jobbskattefradrag.<sup>31</sup> Fradraget hadde da vært det samme siden 2013. Samtidig uttrykte (daværende) Høyre-nestleder Bent Høie i 2012 at det da var første gang at de i sitt partiprogram beholdt fradraget på dagens nivå.<sup>32</sup> Regjeringen har lovet å doble fagforeningsfradraget fra 2021 til 2023. Halvparten av økningen har kommet allerede i 2022.

Det har historisk vært et tett samarbeid og høy tillit mellom Arbeiderpartiet og fagbevegelsen; Ikke minst knyttet til det fagligpolitiske samarbeidet mellom Arbeiderpartiet og LO. Hvordan dette utvikler seg i årene som kommer er derimot usikkert.

<sup>30</sup> Arbeiderpartiet & Senterpartiet (2021). Hurdalsplattformen 2021-2025. Oslo: Statsministerens kontor.

<sup>31</sup> Bodahl, A. (2021, 12. August). Disse partiene vil gjøre det billigere å være fagorganisert. HK Nytt. Hentet fra: <https://hk-nytt.no/nyheter/disse-partiene-vil-gjore-det-billigere-a-vare-fagorganisert-6.40.810104.221bb69281>

<sup>32</sup> Nettavisen (2012, 18. september). Høyre snur om fagforeningsfradrag. Hentet fra: <https://www.nettavisen.no/nyheter/hoyre-snur-om-fagforeningsfradrag/s/12-95-3474391>

## PRIVATISERING AV STATLIGE TJENESTER OG OVERFØRING TIL FORETAK

I hvilken grad man ønsker en overføring fra offentlig til privat drift er et tradisjonelt skille mellom høyre- og venstresiden i norsk politikk. Der som statlige tjenester privatiseres vil det kunne ha stor betydning for arbeidslivet til både de som fortsetter å levere berørte tjenester (nå under privat ledelse) og de som er igjen i statlige virksomheter. Et større innslag av privatisering vil føre til en mindre statlig sektor og et mindre statlig tariffområde. Isolert vil det bety at staten representerer en mindre andel av arbeidsstyrken i landet og dermed også mindre innflytelse over utviklingen av arbeidslivet generelt. Mindre innflytelse over arbeidslivet og arbeidsvilkår vil kunne svekke konkurransedyktigheten til staten overfor private virksomheter.

En kanskje mer nærliggende endring enn privatisering av statlige tjenester, er overføring til ulike former av statsforetak/særlovsselskap e.l. (f.eks. Helseforetakene, oppløsningen av NSB, Innovasjon Norge osv.). Da tas de ut av statlig tariff, og de ansatte er ikke lenger regulert av statsansatteloven. Virksomheten velger da sannsynligvis SPEKTER som arbeidsgiverorganisasjon.

Privatisering kan også være med å redusere noe av fragmenteringen som eksisterer i staten, dersom de arbeids- og ansvarsområdene som privatiseres skiller seg betydelig fra resten av tariffområdet. Dette vil i så fall kunne gjøre det enklere å komme frem til felles løsninger for arbeidslivet i staten.

## SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP

Samfunns- og klimasikkerhet har blitt viktige prioriteringer for staten. Hendelser som 22. juli 2011, utbruddet av Koronapandemien i 2020 og dataangrepet mot Østre Toten i 2020, har vist hvor sårbart samfunnet er for uforutsette hendelser. Beredskap var en viktig sak da Høyre

vant valgkampen i 2013 og har gradvis blitt en større prioritering blant offentlige virksomheter.

Et større fokus på samfunnsikkerhet og beredskap vil kunne innebære sterkere kontrollstyring og tiltak som kan begrense autonomien og fleksibiliteten hos virksomheter og ansatte i staten. Det kan handle om adgang til fysiske områder, tilgang på informasjon, og bruk av elektronisk utstyr som ansatte benytter både i profesjonelle og private sammenhenger som datamaskiner og mobiltelefoner.

## MANGFOLD OG INKLUDERING

Å etterstrebe en mangfoldig og inkluderende arbeidsplass er en ambisjon på tvers av det offentlige og private arbeidslivet. Arbeidet har to generelle hovedmål som balanseres avhengig av den gitte virksomhet: 1) å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer deltakelse blant grupper som tradisjonelt har stått utenfor arbeidslivet, og 2) å etablere en bredere forståelse av kompetanse for å lykkes med fremtidig rekruttering av ansatte.

Statlige virksomheter er pålagt å arbeide aktivt med å styrke mangfoldet blant ansatte. Dette ble konkretisert av forhenværende regjering (under Erna Solberg) i «Inkluderingsdugnaden», som hadde blant annet som mål at minst 5 prosent av nyansatte i staten skal ha nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. DFØ har også holdt kurs i mangfoldsrekruttering.<sup>33</sup> En mangfoldig personalstyrke er forventet å bidra til at staten i større grad kan levere gode tjenester til hele befolkningen, uavhengig av bakgrunn og livserfaring. Arbeidet handler om at 1) det er en opplevelse av at man per i dag har en personalsammensetning som ikke reflekterer den norske befolkningen godt nok og 2) at det finnes verdifull kompetanse blant personer som tradisjonelt ikke har blitt fanget opp i rekrutteringsprosesser. Inkluderingsdugnaden brukes imidlertid ikke lenger som rammeverk for inkluderingen.

<sup>33</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). Webinar: God rekrutteringspraksis gir mangfold på arbeidsplassen – lansering av e-læringskurs i mangfoldsrekruttering. Hentet fra: <https://dfo.no/kurs/332881>



Ifølge Hurdalsplattformen vil regjeringen "forplikte offentlige arbeidsgivere til å ansette flere med nedsatt funksjonsevne". De har også store ambisjoner knyttet til inkludering, integrering og mangfold. Hva det konkret vil bety for statlig tariffområdet er foreløpig ikke avklart. Tiden vil vise hvordan inneværende regjering vil jobbe med mangfold og inkludering.

## ØKONOMISKE DRIVKREFTER

### PETROLEUMSINNTEKTER

Perspektivmeldingene legger til grunn at fremtidens offentlige sektor må operere under en vesentlig strammere økonomi enn i dag, samtidig som behovene blir større. Inntektene på statsbudsjettet forventes å vokse mindre i årene fremover, mens utgiftene til pensjon, helse og omsorg vil øke i takt med en økende andel eldre. Samtidig vil petroleumsproduksjonen gradvis avta.

Offentlig sektor må gjøre mer for mindre. Det er allerede i dag et krav om økt effektivisering i offentlig sektor, blant annet som følge av ABE-reformen. Reformen har vært omstridt siden den kom i 2015.<sup>34</sup> Dagens regjering har ikke innført noen endring i uttrekket for 2022, men vil i arbeidet med statsbudsjettet for 2023 vurdere hvordan ABE-ordningen kan erstattes med målrettede prosesser og effektivitetsmål.<sup>35</sup> Det oppleves også økte forventninger om å ta ut gevinster fra prosjekter tidligere. Flere aktører søker nå å sentralisere fagfeltet gjennom å samle dokumentasjonsforvaltning til tjenestесentre for sektoren.

### LØNSVILKÅR I STATEN

Statlige virksomheters evne til å rekruttere og

holde på kompetanse avhenger av lønnsvilkårene som kan tilbys. Dette er særlig relevant for to yrkesgrupper i staten: IKT-faglige og ledere. Det er stor konkurranse om kompetanse allerede i dag, og det kan bli desto vanskeligere i fremtiden. For at staten skal kunne levere tjenester på et nivå som møter befolkningens forventninger, er de avhengige av å tiltrekke seg kompetente fagfolk, teknologer og ledere.

### GRØNN ØKONOMI

Grønn økonomi har fått et større fokus både i Norge og på den internasjonale politiske agendaen. FNs bærekraftsmål nummer 8 har et særlig fokus på grønn økonomi. På bærekraftskonferansen Rio+20 i 2012, ble grønn økonomi sett i sammenheng med bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. Grønn økonomi vurderes i sluttdokumentet som et av de viktigste verktøy for å oppnå bærekraftig utvikling. Betydningen av klima og miljø for norsk økonomisk utvikling er vektlagt i dagens regjeringspolitik. Flere faglige rapporter tar til orde for at økt satsning på grønn økonomi er en god vekststrategi.<sup>36</sup>

### MÅL- OG RESULTATSTYRING

Mål- og resultatstyring (MRS) har vært et sentralt prinsipp for offentlig styring i flere tiår. De statlige virksomhetene setter mål og styringsparametere som brukes i den interne styringen. Resultatene måles, vurderes og rapporteres internt i virksomheten, fra virksomheten til departementet og fra departementet tilbake til Stortinget. MRS ses ofte i sammenheng med New Public Management (NPM), som er et paraplybegrep for en rekke reformer på 1980- og 90-tallet.

MRS og NPM kritiseres ofte for å medføre ekstraarbeid grunnet rapportering som ikke er

<sup>34</sup> I tillegg til betydelig samfunnsdebatt, fikk Fafo i oppdrag å se på reformen i 2019. Oppegaard, S. Arup Seip, Å., & Svalund, J. (2019). ABE-reformen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt. (Fafo-rapport 2019:36). Hentet fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/abe-reformen-i-staten-2>

<sup>35</sup> Finansdepartementet (2021). Endring av Prop. 1 S (2021-2022) Statsbudsjettet 2022 (Prop. 1 S Tillegg 1 (2021-2022)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-tillegg-1-20212022/id2885048/>

<sup>36</sup> The World Bank (2012), Toward a Clean, Green, Resilient World for All; United Nations (2018), Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences.

nyttig for beslutningene som skal tas. MRS kritiseres særlig for at de umiddelbare målene og resultatene som måles ikke er forenelige med målene som staten ønsker å oppnå på samfunnsnivå. Kritikken argumenterer for at rigid målstyring tar vekk fokus fra arbeidet med å levere gode tjenester.

## SOSIOKULTURELLE DRIVKREFTER

### TILLIT TIL OFFENTLIG FORVALTNING

Befolkningen i Norge har generelt høy tillit til offentlig forvaltning.<sup>37</sup> Høy tillit bidrar til å redusere behovet for kontroll og gjør det enklere å delegerer myndighet.<sup>38</sup> Det gjør det enklere å samarbeide og finne enkle løsninger både internt i staten og i samarbeid med eksterne aktører som kommuner, interesseorganisasjoner og privat næringsliv. Trepertssamarbeidet er et eksempel på et slikt samarbeid, som avhenger av en viss grad av tillit for å fungere effektivt.

Tillit til staten og offentlig forvaltning avhenger av statens egen opptreden. Skandaler, lovbrudd og korrupsjon kan være med på å svekke tilliten. Samfunnsdebatten via sosiale medier (So-Me) og "tradisjonelle" medier som aviser, magasiner, TV og radio, spiller også en rolle i utviklingen av tillit til offentlig forvaltning, se drivkraft "Press fra media".

### POLARISERING I SAMFUNNET

Mange opplever at samfunn i verden blir stadig mer polarisert og at tematikk som ellers fremstår som politisk nøytralt har blitt politisert. Debatter om økonomi, arbeidsliv, minoriteter og kjønn har blitt preget av steile fronter og stor uenighet. I Norge har vi sett polariserte debatter omkring temaer som vern av ulv og abort, men også åpne kontorløsninger. Pandemien er enda

et eksempel på hvordan dette utspiller seg, hvor det har vært vanskelig for staten og myndighetene å håndtere viktige samfunnsoppgaver uten å ta hensyn til polariseringen i samfunnet. Både tradisjonelle og sosiale medier er med å synliggjøre og forsterke denne problematikken.

Polarisering kan gjøre det vanskelig for ansatte i staten å gjøre jobben sin uten å bli tvunget til å ta et standpunkt. Det kan også bli nødvendig å inkludere PR- og mediestrategi på områder som tidligere ikke har hatt dette behovet. Denne drivkraften vil antageligvis påvirke ledere i staten mer enn øvrige ansatte.

### AUTONOMI OG MEDVIRKNING

En av de store utviklingstrekkene i arbeidslivet over lang tid, er at graden av autonomi og medvirkning for ansattes eget arbeidsliv har økt. I løpet av de siste 100 årene har arbeidstagere fått 37,5-timers arbeidsuke, lovbestemt krav på ferie, lørdagsfri for alle og lovbestemt foreldrepermisjon (først for mødre og senere for fedre). Mange har også mulighet til hjemmekontor og fleksible arbeidstider, selv om disse rettighetene ikke er lovbestemt.

Fremtidig utvikling på dette området kan blant annet bety kortere arbeidsuke (f.eks. 30-timers uke?), flere feriedager, betalt pause- og lunsjtid eller rett til kurs og personlig utvikling. Det kan også gå andre veien slik at opparbeidede rettigheter man har tilegnet seg kan forsvinne. Det er imidlertid usannsynlig at rettigheter knyttet til eksisterende stillinger eller tariffområder fjernes, med mindre Norge kommer i en dyp krise. Muligheten for økt autonomi og medvirkning avhenger også av for eksempel bruk av midlertidige-, prosentvise- eller særskilte stillinger. Selv om hovedregelen i norsk arbeidslivet lenge har vært hele faste stillinger, ønsker regjeringen å forsterke dette. De har blant annet sendt ut på

<sup>37</sup> Christensen, T., Egeberg, M., Lægneid, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget; Direktorat for forvaltning og IKT (2019). *Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener innbyggerne?* (2019:8).

<sup>38</sup> Direktorat for forvaltning og IKT (2019). *Fremtidens forvaltning kan ikke baseres på gårdsdagens løsninger: Om tillit til offentlig forvaltning*.

høring et nytt lovforslag for å styrke retten til en fast og hel stilling.<sup>39</sup>

## ELDREBØLGE

Befolkningen i Norge blir stadig eldre. Innen 2030 er det forventet at det er flere eldre enn barn for første gang i norsk historie, og andelen over 80 år vil kunne dobles før 2040. Denne utviklingen skyldes en kombinasjon av at vi i gjennomsnitt lever lengre, har færre barn, og at store deler av befolkningsveksten kommer fra innvandring av voksne personer.

En eldre befolkning vil ha enorme konsekvenser for norsk økonomi og arbeidsliv. Helse- og velferdstjenestene i landet er ikke dimensjonert for den veksten som forventes med eldre som trenger pleie. Det vil trolig bety både en kompetanseomstilling og betydelige investeringer, som begge kan gå utover andre samfunnsområder. En eldre befolkning vil også ha betydning for omstillingsevne og bruk av ny teknologi.

## PRESS FRA MEDIA

Statlige virksomheter er naturlig nok mer utsatt for mediedekning enn andre virksomheter. Media er derfor en arena man må ta særlig hensyn til, både når det kommer til hvilke beslutninger som tas og hvordan man kommer frem til beslutningen. Mål, ambisjoner og avtaleverk setter allerede grenser for hvordan man kan operere, og mediene sørger for at overtredelser blir satt under lupen. Å bli hengt ut i mediene kan oppleves demotiverende og stigmatiserende i lang tid for dem det gjelder. Det kan resultere i at det blir krevende og uattraktivt å være leder i en statlig virksomhet.

Sosiale medier har blitt en sterkere drivkraft, der langt flere har muligheten til å publisere og dele informasjon. Det har også gjort media til en mindre forutsigbar arena, da man i mindre grad kan knytte informasjon til redaksjonelle institusjoner som står til ansvar for presseetiske retningslinjer.

## BOSETTINGSMØNSTRE

Hvor i landet befolkningen ønsker å bosette seg vil påvirke både hvor det er nødvendig for statlige tjenester å være til stede og hvor kompetansen befinner seg. Sektorer som møter befolkningen direkte, som Politi, NAV og (i noe mindre grad) høyere utdanning, er avhengig av å være der folk bor. Andre deler av statlig tariffområde, som departementene, trenger ikke å være til stede i distriktene. Samtidig er de avhengig av å representere hele befolkningen og har derfor interesse av å rekruttere ansatte utenfor byene.

På et generelt nivå handler bosettingsmønstre om i hvilken grad befolkningen ønsker å bo urban eller ruralt. Tradisjonelt har trenden vært at stadig flere flytter til byene. Større muligheter for å pendle, jobbe hjemmefra og opprettholde sosiale nettverk over større distanser, viser oss derimot at mange som bor i byene har valgt dette fordi det har vært nødvendig. Trenden mot urbanisering har avtatt litt de siste årene, og med større frihet til å velge bosted vil denne preferansen trolig bli en mer selvstendig drivkraft.

## TEKNOLOGISKE DRIVKREFTER

### KOMPETANSEBEHOV

Kompetansebehovet i staten utvikles i takt med den teknologiske utviklingen i samfunnet. Ny teknologi krever ny kompetanse. De siste tiårene har vært preget av en digitalisering av nær alle aspekter av arbeidslivet, men for å være i stand til å utnytte de mulighetene som kommer med digitalisering er man avhengig av at de som bruker de nye løsningene har den nødvendige kompetansen til å ta dem i bruk. Dersom kompetansebehovene øker betydelig, vil det for eksempel kunne bli behov for omfattende kompetansehevingstiltak.

<sup>39</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022). Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid). [Høringsnotat]. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d2844e656e8045c2b60bcf9aff08d12c/horingsnotat-heltid.pdf>

Markussenutvalget (NOU 2019: 12 - Lærekraftig utvikling - Livslang læring for omstilling og konkurranseevne) og Kompetansereformen – Lære hele livet (Meld. St. 14 (2019–2020)) har som mål at ingen skal gå ut på dato som følge av manglende kompetanse. Begge inneholder flere tiltak rettet mot å tette gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse, og den kompetansen arbeidstakerne faktisk har. Noen tiltak er allerede iverksatt av myndighetene, men mye tyder på at det tas flere initiativ – også i statlig tariffområdet – knyttet til å dekke fremtidige kunnskapsbehov.

### **AUTOMATISERING**

Automatisering av hittil manuelle oppgaver truer mange stillinger og yrkesgrupper – også i staten. Teknologiske sprang, særlig innen robotikk og kunstig intelligens, gjør det mulig å utføre oppgaver langt mer effektivt, på kortere tid og med færre personer involvert. En rekke prosesser er allerede automatisert som følge av digitalisering, knyttet til for eksempel post, kalendere og arkiv. Konsekvenser av denne utviklingen har gjort at hver enkelt ansatt er forventet å ha ansvar for egne administrative oppgaver.

Saksbehandling er blant de områdene med størst potensial for automatisering, særlig dersom det skjer framgang i utviklingen innen sammenhengende tjenester og/eller kvalitativ automatisering (kunstig intelligens). Skatteetaten, Lånekassen og Nav er eksempler på virksomheter som har automatisert/digitalisert en rekke tjenester de siste 10-årene. Utviklingen vil fortsette og kan for eksempel handle om økt grad av gjenbruk av informasjon og dokumentasjon på tvers av offentlige tjenester.

### **SKJERMEN SOM DET PRIMÆRE VISUALISERINGSVERKTØYET**

Siden datamaskinen ble det primære arbeidsverktøyet, har skjermen vært vår mulighet til å lese og forstå data. Skjermen har bragt med seg enorme muligheter for behandling og lesing av informasjon, og danner grunnlaget for det

meste av programvare vi benytter i arbeidslivet. Med dette kommer imidlertid også en rekke begrensninger. Skjermen tar mye plass, er vanskelig å flytte og er relativt begrenset i størrelse. Per i dag definerer skjermen arbeidsplassen. Dersom dette endrer seg, enten ved at skjermen blir mindre fysisk dominerende og mer mobil, eller at man går bort fra tradisjonelle skjermer for hele eller deler av arbeidsoppgavene, vil det åpne opp for helt nye måter å jobbe på og å utforme arbeidsplassen.

## **KLIMA- OG MILJØMESSIGE DRIVKREFTER**

### **KLIMAENDRINGER**

Klimaendringene som verden står overfor nå og i tiden som kommer, legger premisene for en stor del av utviklingen vi kan forvente i samfunnet og verden fremover. Temperaturer stiger, det blir mer ekstremvær, mer tørke og høyere vannstand, i tillegg til en rekke mindre klimaendringer. Endringene fører med seg konsekvenser knyttet til økonomi, politikk, migrasjon, kultur og teknologi. Disse konsekvensene vil trolig også påvirke arbeidslivet vårt, for eksempel ved at det settes strengere krav til klimaavtrykk og bærekraft. Politiske og kulturelle endringer vil også kunne påvirke holdningene i samfunnet, inkludert de som jobber i staten, på måter som er vanskelig å forutse.

Vi ser allerede konsekvensene av klimaendringer over hele verden, blant annet i form av økte temperaturer, kraftig nedbør og høyere vannstand. I Norge opplever vi stadig mer ekstremvær som utsetter både befolkning, bebyggelse og natur for store utfordringer.

### **PANDEMI**

Koronapandemien har vist hvor drivende en pandemi kan være for utviklingen av samfunnet, inkludert arbeidslivet. Både den lærdommen vi sitter igjen med fra koronapandemien, beredskap i påvente av nye pandemier, og de

uunngåelige konsekvensene av dem, vil være viktige drivere for hvordan samfunnet og staten innretter seg fremover. Det kan påvirke arbeidsverktøy og -prosesser, beredskap, arbeidstakerrettigheter, forsikringer og mye mer. Sannsynligheten for at det kommer flere pandemier i fremtiden er høy,<sup>40</sup> og noe vi må forberede oss på at vil inntreffe igjen.

## JURIDISKE DRIVKREFTER

### INFORMASJONSSIKKERHET

Teknologi kan være komplisert og ofte ligger utfordringene i å sikre trygg informasjonsbehandling når det er mennesker som skal utføre oppgaver og ivareta sikkerheten. Dersom arbeidstakere skal jobbe fra forskjellige lokasjoner, kan det spille inn på informasjonssikkerheten. Et eksempel er gjennom innlogging på interne systemer utenfra. Bruk av utstyr på diverse nettverk som ikke nødvendigvis er sikret/sikkerhetsklarert av arbeidsgiver, kan også medføre en viss risiko.

Et godt personvern forutsetter trygge løsninger for overføring og lagring av informasjon, noe som stadig utfordres, og kan bli mer utfordret dersom det innføres et mer dynamisk arbeidsliv.

### ARBEIDSTIDSBESTEMMELSER

De siste årene har vist at arbeidstakere ønsker og også kan være mer effektive og produktive med et mer fleksibelt arbeidsliv. Det inkluderer muligheten til å jobbe til de tider man selv ønsker, og på andre steder enn den tradisjonelle arbeidsplassen/kontoret, for de som har muligheten. Dette kan være med på å flytte regulering av arbeidstid, for eksempel oppmykning av kjernetiden. Samtidig er det viktig at ikke hele

døgnet blir potensiell arbeidstid, og at vi evner å verne om balansen mellom arbeid og fritid. I Frankrike innførte man i 2017 endringer i arbeidsmiljøbestemmelsene som ga de ansatte rett til å være frakoblet etter kontortid.<sup>41</sup>

### ARBEIDSTAKERBEGREPET

Det å være en arbeidstaker medfører rettigheter og plikter. Denne tilknytningen til en arbeidsgiver har lenge vært under utvikling, om enn i særlige miljøer, og det er fra musikermiljøet vi har hentet begrepet gig-økonomi.<sup>42</sup> Fremfor å få en fast lønn, får man heller betalt per oppdrag, eller gig. En slik tilknytning til en arbeids- eller oppdragsgiver gir arbeidstakeren fleksibilitet og autonomi til å styre egen arbeidsdag på en annen måte. I tillegg til de sosiale og kollegiale konsekvensene en slik organisering kan medføre, vil det også kunne virke inn på for eksempel sykepenge- og forsikringsordninger. I hvilken grad denne utviklingen også vil påvirke statlig tariffområdet er mer usikkert. Normen om faste og hele stillinger står svært sterkt i sektoren.

<sup>40</sup> Smith, J. (2021). Q&A: Future pandemics are inevitable, but we can reduce the risk. *Horizon: The EU Research & Innovation Magazine*. Hentet fra: <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/qa-future-pandemics-are-inevitable-we-can-reduce-risk>

<sup>41</sup> France-Presse, A. (2016). French workers win legal right to avoid checking work email out-of-hours. *The Guardian*. Hentet fra: <https://www.theguardian.com/money/2016/dec/31/french-workers-win-legal-right-to-avoid-checking-work-email-out-of-hours>

<sup>42</sup> Rød, M.Q. (2018). En ny økonomisk æra: The Gig Economy. *Universitetet i Bergen: Institutt for sammenliknende politikk*. Hentet fra: <https://www.uib.no/sampol/121466/en-ny-%C3%B8konomisk-%C3%A6ra-gig-economy>

# Litteraturliste fra dokumentgjennomgangen

- Akademikerne (2020, 3. februar). De gode klimaløsningene finnes på den enkelte arbeidsplass. Hentet fra: <https://akademikerne.no/2020/de-gode-klimalosningene-finnes-pa-den-enkelte-arbeidsplass>
- Alsos, K., Andersek, R.K., & Nergaard, K. (2020). Fleksitidsavtalen i staten. Evaluering av prøveordningen. (Fafo-rapport 2020:14). Hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20749.pdf>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022). Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid). [Høringsnotat]. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d2844e656e8045c2b60bcf9aff08d12c/horingsnotat-heltid.pdf>
- Arbeiderpartiet & Senterpartiet (2021). Hurdalsplattformen 2021-2025. Oslo: Statsministerens kontor.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020, 25. november). Hva er konsekvensen av langvarig hjemmekontor for arbeidsgivere? Hentet fra: <https://arbeidsgiver.difi.no/nyhet/2020/09/hva-er-konsekvensen-av-langvarig-hjemmekontor-arbeidsgivere>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021, 14. desember). Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring? Hentet fra: <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring#a1346b1481709035be2cf0cfd432291d4>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022). Særavtaler. Hentet fra: <https://arbeidsgiver.dfo.no/ressurser-og-verktoy/lover-og-reglar/saeravtaler>
- Finansdepartementet (2021). Endring av Prop. 1 S (2021-2022) Statsbudsjettet 2022 (Prop. 1 S Tillegg 1 (2021-2022)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-tillegg-1-20212022/id2885048/>
- Hagen, I. M., Arup Seip, Å. & Svalund, J. (2020). Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling? (Fafo-rapport 2020:28). Oslo: Fafo. Hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20763.pdf>.
- Ingelsrud, M. H. & Bernstrøm, V. H. (2021). Hjemmekontor: Utbredelse og sentrale kjennetegn våren 2021. Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017, 13. januar). Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-bygge-leie/id670873/>, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-om-normer-for-energi--og-arealbruk-for-statlige-bygg/id2474498/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). Statlig arbeidsgiverstrategi 2020-2023. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020, 10. desember). Arbeidsgiverbarometret 2020:2. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021, 11. oktober). Ei berekraftig, kostnads-effektiv og samordna bygg og eigedomsforvaltning. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5b0e9c9f5fc14de7a-48594f277e56b37/nn-no/pdfs/h-2516-n-strategi-for-bygg-og-eiendom.pdf>
- Mattila-Wiro et al. (2020). Work today and in the future: Perspectives on Occupational Safety and Health challenges and opportunities for the Nordic labour inspectorates. 10.13140/RG.2.2.12647.88488.
- Nagell, H (2021). Tillitsreform på norsk. Tankesmien Agenda, 1/2021. Hentet fra: [https://tankesmienagenda.no/uploads/documents/medias/notat\\_tillitsreform\\_i\\_offentlig\\_sektor\\_2021\\_\\_1613493662272.pdf](https://tankesmienagenda.no/uploads/documents/medias/notat_tillitsreform_i_offentlig_sektor_2021__1613493662272.pdf)
- NOU 2004: 5. (2004). Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- NOU 2021: 9 (2021). Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv: Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Oppegaard, S. Arup Seip, Å., & Svalund, J. (2019). ABE-reformen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt. (Fafo-rapport 2019:36). Hentet fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/abe-reformen-i-staten-2>
- Rambøll Management Consulting på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Omstilling og fleksibilitet i staten i en krisesituasjon «Ikke la en krise gå til spille». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Statens hus Stad (2021). Sluttrapport forprosjekt – Pilotprosjekt. Nordfjordeid/Oslo: 2021. Hentet fra: [https://stad.kommune.no/\\_f/p1/i6e7c7a6d-ba3a-477e-a49d-82f6170be226/sluttrapport-forprosjekt-pilot-statens-hus-februar-2020-12-februar.pdf](https://stad.kommune.no/_f/p1/i6e7c7a6d-ba3a-477e-a49d-82f6170be226/sluttrapport-forprosjekt-pilot-statens-hus-februar-2020-12-februar.pdf)
- YS. Klima og miljø. Hentet fra: <https://ys.no/ys-jobber-med/seriositet-og-samfunnsansvar/miljo/>