

ORGANISERING AV OMSTILLINGSARBEIDET I NSB OG POSTVERKET

jernbanelverket
biblioteket

Samferdselsdepartementet, mars 1997

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	s. 2
2. Mandat	s. 3
3. De sentrale personalpolitiske retningslinjene for omstillingsarbeidet i staten	s. 3
4. Omstillingsenhetene i NSB, Postverket og Telenor	s. 6
5. Planleggings- og samordningsdepartementets arbeid med omstilling - organisering og virkemidler	s. 18
6. Arbeidsmarkedsetatens virkemidler og tiltak ved omstilling og arbeidsledighet	s. 21
7. Felles omstillingsenhet for NSB og Postverket? Vurdering og tilråding	s. 23
8. Økonomiske og administrative konsekvenser	s. 27

1. Innledning

Daværende samferdselsminister Kjell Opseth tok i desember 1995 initiativet til å nedsette en arbeidsgruppe for å vurdere en samordning av arbeidet med omstilling og overtallighet i NSB og Postverket. Bakgrunnen for initiativet finnes bl.a. i de betydelige utfordringer mht. effektivisering og rasjonalisering de to bedriftene står overfor i 1996 og kommende år og at de tiltak som hittil er satt inn ved omstilling ikke i tilstrekkelig grad har resultert i nødvendig nedbemanning.

Fra Samferdselsdepartementets side ble følgende bedt om å delta i arbeidsgruppen:

- Departementer: Administrasjonsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Etater/selskaper: NSB, Postverket og Telenor AS

Ledelse og sekretariatsfunksjon er lagt til Samferdselsdepartementet.

Følgende personer har deltatt i arbeidet:

- Gro Aicher, Planleggings- og samordningsdepartementet
- Kjartan Strompdal, Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Per Kaland, NSB Personalsenteret
- Else T. Gåsemyr, Postens personalsenter
- Jan Kåre Pedersen, Telenors nye muligheter

Sekretariatsfunksjon og ledelse av gruppen er ivaretatt av Kjersti Nikolaysen og Karl Halvorsen, Samferdselsdepartementet.

Planleggings- og samordningsdepartementet har bidratt med kompetanse angående statlig personalpolitikk og omstillingsarbeid og Kommunal- og arbeidsdepartementet med kompetanse på arbeidsmarkedspolitikk og arbeidsmarkedstiltak.

NSB, Postverket og Telenors konkrete kunnskap om omstillingstiltak og overtallighet har vært et meget sentralt grunnlagsmateriale for gruppens vurderinger og tilrådinger.

NSBs trafikkdel og Postverket er pr. 01.12.1996 omdannet til statsselskaper organisert etter særlov. I det følgende skal virksomhetene likevel omtales ihht. tidligere tilknytningsform, da faktaopplysninger osv. i rapporten beskriver situasjonen før omdanningen. Selv om den redegjørelse som gis angående omstillingstiltak dermed kan sies å være av mer historisk interesse, vil vi likevel mene at de betydelige omstillingsprosesser Telenor, NSB og Posten har vært gjennom kan være interessante å få dokumentert med tanke på framtidige omstillinger innenfor andre sektorer.

2. Mandat

Etter at et utkast til mandat var forelagt de berørte departementer og virksomheter ved Samferdselsdepartementets brev av 12.02.1996, ble følgende mandat fastsatt for arbeidsgruppen:

Mandat

1. Arbeidsgruppen skal foreta en vurdering av eksisterende organisering av omstillingsarbeidet i NSB og Postverket.
2. Arbeidsgruppen skal kartlegge hvilke erfaringer NSB, Postverket og Telenor AS har gjort med sine respektive omstillingsenheter.
3. Arbeidsgruppen skal også kartlegge og vurdere den bistand bedriftene og Telenor AS har fått fra Administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet i tilknytning til omstillingsprosessene.
4. Arbeidsgruppen skal drøfte og komme med tilråding om eventuelle nye virkemidler som det er ønskelig å foreslå overfor Administrasjonsdepartementet i tillegg til de som er hjemlet i de sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten.
5. Arbeidsgruppen skal avslutningsvis komme med tilråding om eventuelle endringer i organiseringen av omstillingsarbeidet i NSB og Postverket. Tre hovedmodeller skal vurderes nærmere:
 - En felles omstillingsenhet bare for NSB og Postverket.
 - Egne omstillingsenheter som nå, i NSB og Postverket basert på felles statlig personalpolitikk og virkemidler.
 - Avvikling av de særskilte omstillingsenhetene i NSB og Postverket og i stedet benytte arbeidsmarkedsetaten med tilhørende virkemidler.

3. De sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten

Innledning

Nedenfor vil det bli gjort kort rede for de tiltak og virkemidler ved omstilling og overtallighet som er hjemlet i ovennevnte retningslinjer. I hovedtariffavtalen for perioden 01.05.1994 - 30.04.1996 framgår under pkt. 5.7 følgende:

"Med bakgrunn i de intensjoner og holdninger som framgår av regjeringens intensjonserklæring av 26. mai 1992 vil staten i samråd med hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag revurdere gjeldende sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten for bl.a. å sikre at overføring av arbeidskraft fra nedbemanningsvirksomheter til andre deler av staten skjer så smidig og effektivt som mulig."

Tiltak og virkemidler

Retningslinjene inneholder fire grupper av tiltak:

- a) Kompetanseutvikling/videreutdanning/omskolering
- b) Omplussing innenfor og mellom statlige virksomheter
- c) Stimuleringstiltak for frivillig fratreden
- d) Innretning av førtidspensjon

a) Kompetanseutvikling/videreutdanning/omskolering

Konkrete tiltak på dette området bør i h.h.t retningslinjene forankres i kompetanseplanlegging i virksomheten og utformes nærmere på grunnlag av medarbeidersamtaler med den enkelte. Virksomhetene fastsetter nærmere kriterier for uttak av deltakere til kompetanseutviklingstiltak i samråd med de ansattes organisasjoner. Det er i den forbindelse ønskelig at det legges særlig til rette for kompetanseutvikling for kvinner og for medarbeidere med lav formell kompetanse.

Videre har virksomhetene ansvar for å avsette tilstrekkelig med budsjettmidler til denne typen tiltak. Det kan gis permisjon med lønn for å ta tilleggs- eller etterutdanning. Ved omplussing av personell til annen virksomhet kan avgivende og mottakende virksomhet og berørte fagdepartementer inngå avtale om kostnadsdekning og andre aktuelle forhold vedrørende en nødvendig kompetanseutvikling.

b) Omplussing innenfor og mellom statlige virksomheter

For å stimulere til *mobilitet innenfor virksomheten* slås det i retningslinjene fast med henvisning til fellesbestemmelsene § 10 at arbeidstakere som går over i lavere lønnet stilling innenfor den virksomhet de er tilsatt i som følge av omorganisering, får beholde den tidligere stillings lønn som en personlig ordning. Ved eventuelt bibehold av den tidligere stillings lønn ved overgang til annen virksomhet, må saken legges fram for Planleggings- og samordningsdepartementet. Det listes videre opp tiltak som kan inngå i en flytteavtale, bl.a.:

- permisjon uten lønn for å prøve annen stilling,
- bistand til anskaffelse av bolig,
- utflyttingslån og boliglån i Statens Pensjonskasse,
- dekning av utgifter i forbindelse med flytting,
- dekning av legitimerede merutgifter i forbindelse med reiser til/fra nytt arbeidssted.

Med tanke på *mobilitet mellom virksomheter* slås det i retningslinjene fast at for å unngå oppsigelser, kreves det at arbeidstakere er villige til å påta seg nye arbeidsoppgaver og til å flytte på seg. Arbeidsgiver har et spesielt ansvar for å motivere til dette. Tilsvarende stilles det krav om at ledere i virksomheter som har behov for arbeidskraft er

villige til å satse på overtallige og andre søkere fra virksomheter med redusert bemanningsbehov.

Omplassering mellom statlige virksomheter antas å være enklest å få til innenfor et avgrenset geografisk område. For å bidra til en større mobilitet på tvers av virksomheter, satser Planleggings- og samordningsdepartementet på en regional forankring. Gjennom et regionalt kontaktnett vil statlige virksomheter kunne etablere et samarbeid som kan bidra til å lette omstillingsarbeidet lokalt gjennom planlegging, koordinering av tiltak og omplassering mellom virksomheter.

c) Stimuleringstiltak for frivillig fratreden

For å stimulere arbeidstakere til frivillig fratreden, kan arbeidsgiver i h.h.t. retningslinjene iverksette tiltak som gjør det enklere for arbeidstakeren å prøve seg i annet arbeid. Dette dreier seg bl.a. om:

- permisjon med eller uten lønn for å få erfaring fra annen statlig eller eventuelt privat virksomhet,
- stipend eller lønn under utdanning uten at det stilles krav om pliktjeneste etter endt utdanning,
- støtte til karriereplanlegging og jobbsøking,
- utbetaling av et beløp i oppsigelsestiden tilsvarende 6 måneders lønn uten arbeidsplikt,
- økonomiske stimuleringstiltak for personer som ønsker å starte egen virksomhet.

d) Innretning av førtidspensjon

I de tilfeller hvor Stortinget har gitt sitt samtykke, kan arbeidsgiver tilby førtidspensjon fra fylte 60 år til arbeidstakere i virksomheter der omstillinger medfører behov for nedbemanning. Det er imidlertid en forutsetning at ordningen praktiseres på en slik måte at den ikke støter ut eldre arbeidstakere. Førtidspensjon utbetales av Statens Pensjonskasse etter reglene om alderspensjon i lov om Statens Pensjonskasse. Utgiftene skal dekkes av virksomheten inntil den enkelte arbeidstaker går over på ordinær alderspensjon eller ved fylte 67 år.

For å stimulere til avgang på førtidspensjon kan det etter godkjenning fra Planleggings- og samordningsdepartementet tilbys:

- tilleggspensjon inntil 1/4 G for å utjevne forskjellen mellom manglende brutto pensjonsinntekt sammenlignet med ordinær alderspensjon,
- bedret pensjonsansiennitet for arbeidstakere som ikke har full opptjenings- tid i Statens Pensjonskasse begrenset til tiden fram til ordinær aldersgrense.

Utgiftene til stimuleringstiltak forutsettes dekket av den enkelte virksomhet.

Kommentarer

Når det tas hensyn til den grunnleggende forutsetning at oppsigelser i realiteten ikke kan nyttes aktivt i omstillingssituasjoner i statlig virksomhet, har det stor betydning at de virkemidler og tiltak som tillates brukt faktisk har effekt i forhold til behovet for nedbemanning, omskolering og omplassering. Den "pakken" Planleggings- og samordningsdepartementet har satt sammen med bistand fra berørte departementer og etter råd fra hovedsammenslutningene, må i det alt vesentlige sies å være tilstrekkelig for å få til nødvendige endringer.

En vesentlig problemstilling blir da hvordan de ulike virkemidler rent faktisk har fungert i bl.a. NSB, Postverket og Telenor. Her kan det tenkes forskjeller ut fra den omstillingssituasjon de enkelte virksomheter har vært i - f.eks. hvor grunnleggende/omfattende organisasjonsendringene har vært og hvilke behov for nedbemanning som har fulgt av dette. Grovt sett må det antas at en endring innenfor samme tilknytningsform, eventuelt med en mindre bemanningsendring som følge, vil være enklere å håndtere med eksisterende virkemidler enn en fullstendig omorganisering eller endring av tilknytningsform som eventuelt medfører en betydelig overtallighet. NSB, Postverket og Telenor har vært igjennom omstillingsprosesser hvor organisasjonsendring og overtallighet har hengt sammen i ulikt blandingsforhold. Neste kapittel vil komme nærmere inn på de erfaringer som er gjort i de tre virksomheter fram til sommeren 1996.

4. Omstillingsenhetene i NSB, Postverket og Telenor AS

I dette kapitlet vil det bli gitt en mest mulig enhetlig og sammenlignbar presentasjon av hhv. NSB's personalsenter, Postens personalsenter og Telenor nye muligheter (TNM). Omtalen av de enkelte enheter omfatter avsnitt om *bakgrunn, organisering, retningslinjer, virkemidler og resultater*. Under omtalen av personalsentrene i NSB og Postverket er det dessuten tatt inn en kort omtale av omstillingsprosesser i de to virksomheter med tanke på vurderingene i rapportens kap. 7.

4.1 NSB's personalsenter

Bakgrunn

Som ledd i omstillingsarbeidet i NSB ble det i samarbeid med de ansattes organisasjoner etablert et personalsenter i 1991. Personalsenteret har til formål å sørge for at overtallige medarbeidere bl.a. gjennom kompetanseheving og omstilling til annet arbeid kan innpasses i ordinær virksomhet i eller utenfor NSB. Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 1993, 1994, 1995 og 1996 ble det bevilget et særskilt tilskudd til virksomheten ved senteret. Spørsmålet om organisering og virkemidler er også drøftet av Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 35 (1992-93) Norsk jernbaneplan 1994-97. Tilskuddet var ment som en midlertidig ordning og ble forutsatt avvirket i løpet av 1996. Midlene ble øremerket til Personalsenteret og kunne ikke brukes til å dekke utgifter vedrørende den ordinære driften av NSB. Ved etableringen av NSB

trafikkdelen som særlovselskapet NSB BA fra 01.12.1996, ble det bevilget et særskilt tilskudd til restrukturering som bl.a. skal dekke utgifter til drift av Personalsenteret.

NSB har i sitt omstillingsarbeid forholdt seg til *de sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten*. Hovedgruppene av virkemidler er som nevnt i foregående kapittel: omskolering/kompetanseheving, omplassering innen og mellom statlige virksomheter og avgangsstimulerende tiltak. NSB har forøvrig fullmakt til å tilby førtidspensjon tom. 1997. Dette virkemidlet forvaltes imidlertid ikke av Personalsenteret, men av Konsernstab personal og organisasjon.

Organisering

Personalsenteret er en organisatorisk enhet innenfor Konsernstab personal og organisasjon. Når en overtallig er indentifisert, overtar senteret personalansvar og lederansvar for den overtallige. Arbeidet ved senteret skal være innrettet på å gi overtallige nytt, fast arbeid i eller utenfor NSB snarest mulig og helst innen ett år.

Leder for senteret rapporterer til konserndirektør pers./org. Foruten leder har senteret en nestleder, en sekretær, to medarbeidere innen økonomi-/personalforvaltning og 6 rådgivere. Av sistnevnte gruppe medarbeidere er fire plassert i Oslo og én i hhv. Trondheim og Narvik.

Rådgiverne har det operative ansvar overfor de overtallige gjennom presentasjon av Personalsenteret, rådgivning i forhold til de aktuelle tiltak, bistand til karriereplanlegging og oppfølging i den tiden den enkelte overtallige er tilknyttet senteret. Senteret skal også gi råd og veiledning til linjeledere i situasjoner hvor det må gjennomføres bemanningsreduksjoner.

Personalsenteret er registrert som eget ansvarssted i budsjett- og regnskapssammenheng. Det utarbeides årsbudsjett som skal følges opp etter nærmere definerte rapporteringsrutiner.

Retningslinjer

Vesentlige forutsetninger for virksomheten ved Personalsenteret er at overtalligheten i NSB er av midlertidig karakter og at tilbud som gis overtallige, skal være tilpasset NSB's langsiktige rekrutteringsbehov. Videre forutsettes det at overtallige skal gå inn i ledige jobber i NSB som følger av naturlig avgang eller endringer i rekrutteringsbehov for på den måten å minimere behovet for ekstern rekruttering.

Med utgangspunkt i disse forutsetningene er det fastsatt retningslinjer for virksomheten ved Personalsenteret. Utkast til retningslinjer ble vinteren 1993 utarbeidet av NSB og ble godkjent av Samferdselsdepartementet ved brev av 22.03.1993. Retningslinjene er pr. januar 1996 supplert av NSB med egne interne retningslinjer. Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for sentrale bestemmelser i retningslinjene.

Av retningslinjenes formålsbestemmelse (pkt. 1) framgår det at Personalsenteret skal sørge for at overtallig personell i NSB, bl.a. gjennom kompetanseheving og omskolering, kan innpasses i ordinær virksomhet i eller utenfor NSB. Senteret skal i h.h.t pkt. 4 som grunnlag for å foreta de riktige disposisjoner i forhold til de enkelte overtallige og bedriftens behov, holde oversikt over framtidig rekrutterings- og kompetansebehov, de enkelte divisjoners planer for nedbemanning og divisjonenes bruk av midlertidig tilsatte.

Vilkår for overføring til senteret er nærmere beskrevet i pkt. 5. Dette innbefatter kriterier for bemanning i NSB, tiltak for omstilling og kompetanseheving, samt lønnsvilkår. Når det gjelder kriterier for bemanning, framgår det av retningslinjene at "Bemanningen i NSBs virksomhet skal fastsettes ut fra ordinære kriterier for bemanningsbehov med tilstrekkelig innebygget sikkerhet for å dekke evt. endringer i arbeidskraftbehovet i løpet av året." Den form for kompetanseheving det søkes om, må være i samsvar med NSB's framtidige behov.

Retningslinjene åpner i sin opprinnelig form for at NSB-ansatte selv kan søke om overføring til Personalsenteret for kompetanseheving m.v. Forutsetningen er at søkeren må være *overtallig* eller kunne *erstattes av en overtallig*. I de interne retningslinjene fra januar 1996 er det klarere presisert at senteret skal ta ansvar for *reelt* overtallige, mens muligheten for overføring til senteret uten at det er snakk om reell overtallighet er tonet ned.

Retningslinjene slår ellers fast (pkt. 6) at alle registrerte overtallige skal tilbys en oppgave, enten i form av utleie eller kompetanseheving, jf. arbeidsmiljøloven § 12 der det stilles krav til meningsfylt arbeid. NSB's strategi overfor de som blir direkte berørt, er å finne gode løsninger ved en aktiv arbeidsgiverholdning. Personalsenteret overtar det hele og fulle arbeidsgiveransvar, og den enkelte overtallige får sin personlige rådgiver. Rådgiveren skal blant annet ha som oppgave å følge den overtallige, sikre at de er i meningsfylt aktivitet og ikke går uvirksomme. Etter dialog mellom NSB og Arbeidstilsynet er Hovedverneombudet i NSB oppnevnt som kontaktperson for alle som er overtallige og overført NSB Personalsenter.

Nærmere om virkemidlene

Personalsenterets hovedansvar er å tilrettelegge for at den som er overtallig snarest mulig får arbeid i eller utenfor NSB. Ved lengre omskolingsopplegg er det en forutsetning at opplegget enten er i tråd med NSB's personalplan eller er rettet mot det eksterne arbeidsmarkedet. En arbeidstaker som overføres til senteret beholder den lønn vedkommende hadde i sin tidligere stilling. De virkemidler som benyttes er følgende:

Midlertidige oppgaver/kompetansegivende utleie

Alle overtallige skal tilbys en arbeidsoppgave, enten i form av utleie eller gjennom kompetanseheving/omskolering. Ved utleie fra Personalsenteret til andre enheter i NSB foretas det avregning og fakturering for det konkrete arbeid som utføres. Utgangspunktet er at senteret skal få dekket mest mulig av kostnadene ved virksomheten.

Utleievirksomheten vil også være et ledd i å bygge opp arbeidserfaring i kombinasjon med målrettet kompetanseheving. Personalsenteret har arbeidsgiveransvar i den avtalte utleieperioden, mens vedkommende leder er ansvarlig for den daglige disponering.

Kompetanseheving/videreutdanning

Personalsenteret har mulighet til å tilby og finansiere kompetanseheving. Avtale om dette inngås for maksimalt ett år om gangen. Tilbud om kompetanseheving er administrativt styrt og innebærer ingen rettighet for de tilsatte og skal være tilpasset NSBs framtidige kompetansebehov.

Praksis plass

Personalsenteret har, som et virkemiddel i arbeidstrening og utprøving av ny jobb, anledning til å tilby praksis plass uten kostnad for det arbeidssted hvor plassen tilbys for en periode på maksimalt tre måneder.

Jobbsøking

Overtallige forutsettes å være aktive med å søke ledige stillinger. Personalsenteret skal i den forbindelse bidra til at overtallige så fort som mulig kommer inn i faste stillinger. Overtallige som ikke har lykket med å få nytt arbeid innen ett år og som ikke er igang med et målrettet opplegg for kompetanseheving eller omskolering, må akseptere andre jobbtilbud i NSB.

Frivillig fratreden

Personalsenteret kan tilby stimulerings tiltak for frivillig fratreden. Dette omfatter:

- frivillig fratreden uten arbeidsplikt i oppsigelsestiden (3 evt. 6 måneder),
- frivillig fratreden i kombinasjon med kompetanseheving for stillinger utenfor NSB begrenset til maksimalt 36 måneder,
- permisjon uten lønn for å prøve arbeid utenfor NSB, vanligvis inntil ett år,
- lærlingeplasser i andre virksomheter,
- nyetableringsstøtte i form av kompetanseheving/sluttvederlag.

I tillegg nyttes som nevnt ovenfor førtidspensjon, men da ikke i regi av Personalsenteret.

Bruk av arbeidsmarkedstiltaket "Vikar plass for arbeidsledige" i staten

Nærmere retningslinjer for dette tiltaket er gitt i (daværende) Administrasjonsdepartementets PM nr. 2/96. Gjennom tiltaket kan fast ansatte gis permisjon til å ta utdanning som bidrar til å heve kompetansen i virksomheten, samtidig som arbeidsledige får relevant arbeidspraksis.

NSB anvender en liknende modell internt. Hovedformålet er å gi overtallige arbeidstakere relevant arbeidspraksis i bedrift/virksomhet. Personalsenteret yter et månedlig støttebeløp til de virksomheter som tar inn overtallige fra NSB. Vikaren kan være på tiltaket i inntil 10 mnd.

Resultater

For årene 1993, 1994, 1995 og 1996 har NSB under statsbudsjettets kap. 1351 Overføringer til Statsbanenes trafikkdel, post 71 tilskudd til NSB's personalsenter fått bevilget tilsammen 432 mill. kr.

Fra starten i 1991 og fram tom. juni 1996 har 833 personer vært tilknyttet senteret. Av disse er 551 tilbakeført til stillinger i NSB, mens 35 har gått ut av NSB (enten ved å ha blitt pensjonert eller sluttet etter eget ønske). Av de 247 personer som pr. 1. juli 1996 var tilknyttet senteret var:

- 92 under utdanning,
- 24 ute i praksis,
- 21 i permisjon med eller uten lønn,
- 48 utleid,
- 6 sykemeldt,
- 12 ansatt ved senteret,
- 14 sysselsatt på annen måte,
- 3 lærlinger.

I de interne retningslinjene fra januar 1996 er det blant annet lagt vekt på avgangsstimulerende tiltak. Av de ovennevnte 247 personer har 19 tatt i mot tilbud om frivillig fratreden uten arbeidsplikt (sluttvederlag) og 8 har inngått sluttavtale kombinert med utdanning.

NSB's omstillingsprosess framover

NSB var ved omdanningen til særlovselskap inne i en vanskelig økonomisk situasjon. Det var beregnet at bedriften vil kunne få et underskudd i 1998 på over 500 mill. kr dersom det ikke ble satt inn effektive tiltak for omstilling og rasjonalisering. Tiltakspakken fikk betegnelsen "Effekt 600".

På personalsiden er det anslått at "Effekt 600" vil medføre reduksjoner på ca 1.000 ansatte i perioden 1996 - 1999. Reduksjonen vil skje ved naturlig avgang og frivillig fratreden (herunder førtidspensjonering) og videre gjennom de tiltak i regi av Personalsenteret som er referert ovenfor. De samlede omstillingskostnadene er beregnet til rundt 1,1 mrd. kr. Av dette vil ca 325 mill. kr gjelde driften av Personalsenteret. Det er her tatt utgangspunkt i at senteret har 200 overtallige ved årsskiftet 1996/97 og at det overføres 200 nye overtallige i 1997, 100 i 1998 og ytterligere 100 i 1999.

Foruten tiltak i regi av Personalsenteret og førtidspensjonering, har NSB beregnet at det er behov for ytterligere 200 mill. kr. til omstillingsrelaterte tiltak, bl.a. teknisk opplæring og styrket vedlikehold av materiell for å effektivisere jernbanedriften

Ordningen med førtidspensjon ble ved Stortingets behandling av St. prp. nr. 1 (1996-97) forlenget t.o.m. 1999. Ved Stortingets behandling St.prp. nr. 2 (1996-97) ble

det i tilknytning til etableringen av NSB BA, bevilget et særskilt tilskudd til restrukturering. Av dette anslås kostnadene ved førtidspensjonsordningen til ca 600 mill kr. for årene fra og med 1997 og til ordningen kan avvikles.

4.2 Postens personalsenter

Bakgrunn

Postens personalsenter ble opprettet 01.01.1995 for å håndtere overtalligheten som oppsto i forbindelse med innføring av ny teknologi i Postgiro. Ved opprettelsen utgjorde dette 282 personer som ble overført til den nye enheten. I tillegg tok 75 personer mot tilbud om førtidspensjon fra fylte 60 år, jf. St.prp. nr 1 (1994-95). Overtallighet i Postbanken ble håndtert av Postbankens omstillingssenter.

Senteret ble avviklet 31.12.1996. Ansvar for å iverksette tiltak overfor overtallige i Postverket er fra og med årsskiftet 1996/97 lagt ut til de enkelte regioner. Antallet som vil bli berørt av restruktureringstiltak er i St.prp. nr. 2 (1996-97) anslått til ca 4.000 personer.

Personalsenterets oppgaver var å:

- bidra til at overtallig personale kunne få annet arbeid i eller utenfor Postverket/Postbanken ved hjelp av motivasjonstiltak, karriererådgivning, vikarutleie internt, kompetanseutvikling og omskoleringstilbud,
- stimulere til avgang ved (ordinær) lønnet oppsigelsestid men uten arbeidsplikt og utdanningspermisjon mot sluttavtale,
- kartlegging av kompetansebehov internt og eksternt og profilering av senterets ressurser og kompetanse.

Organisering

Postens personalsenter hadde arbeidsgiveransvar for overtallige arbeidstakere som var overført dit, og var organisert som en midlertidig driftsenhet i Postens sentralledelse med varighet ca to år. Senteret hørte inn under enheten Personal og organisasjon og lederen av senteret rapporterte til personaldirektøren. I tillegg til leder besto senteret av fire personer med arbeidsoppgaver innen rådgivning/saksbehandling og personaladministrasjon.

Retningslinjer

Retningslinjene for personalmessige tiltak i Postens personalsenter bygget på Postverkets omstillingsavtale, som hadde som basis reglene i *tjenestemannsloven* med forskrifter, *Hovedavtalen i Staten* og *de sentrale personalpolitiske retningslinjene for omstillingsarbeidet i staten*.

Det var en grunnleggende forutsetning at omstillingstiltakene skulle sikre Postverkets konkurransekraft og dermed ivareta arbeidsplassene i Postverket best mulig. Nødvendige omstillingstiltak og bemanningstilpassinger skulle gjennomføres på en måte som ga minst mulig negative konsekvenser for arbeidstakerne. Det ble lagt til grunn at den enkelte arbeidstaker så seg bedre tjent med å få tilbud om annet arbeid i Postverket, om- skolering m.v. framfor å bli sagt opp. Såvidt mulig skulle oppsigelser eller skifte av bosted unngås.

Overtallige arbeidstakere som var overført til Postens personalsenter, beholdt sine rettigheter som statstjenestemenn. Personalsenteret hadde arbeidsgiveransvaret helt til de overtallige ble tilsatt i ny fast stilling i eller utenfor Postverket. Dette innebar bl.a. at det skulle tilrettelegges meningsfulle aktiviteter for de overtallige for kvalifisering til ny jobb internt eller eksternt (offentlig/privat sektor), bl.a. i form av kompetanseheven- de vikariat/praksisarbeid eller via målrettet utdanning og kompetanseutvikling.

Arbeidsgiveransvaret var nedfelt i senterets retningslinjer, som samtlige overtallige hadde mottatt, og var konkretisert bl.a. gjennom aktiviteter, tilbud og teksten i sluttav- talen for personer som tok imot tilbudet om utdanningspermisjon mot sluttavtale.

Nærmere om virkemidlene

Følgende virkemidler ble brukt ved Postens personalsenter:

Kunngjøringer

Ledige stillinger i Postverket, som kunne søkes av overtallige arbeidstakere i Personal- senteret, ble kunngjort i internbladet "Personalnytt". Dessuten sørget senteret for egne kunngjøringer av stillinger i staten som ble meddelt fra Ventelønnsseksjonen i Statens Pensjonskasse.

Intern fortrinnsrett

Forutsatt nødvendige faglige og personlige kvalifikasjoner gjaldt fortrinnsretten grunnstillinger i Postverket (inntil 01.10.1995 også Postbanken). Fortrinnsretten gjaldt til arbeidstakeren hadde fått seg ny, fast stilling, likevel ikke ut over Personalsenterets funksjonstid.

Omplassering

Det kunne med 14 dagers svarfrist gis skriftlig tilbud om annen passende stilling. Eventuelle sosiale forhold ble vurdert før omplassering ble besluttet.

Stønadsordninger ved skifte av tjenestested

Merutgifter til reise mellom bosted og nytt tjenestested ble dekket i inntil to år. Dersom skifte av tjenestested også medførte skifte av bosted, ble enkelte utgifter forbundet med flytting helt eller delvis dekket. Det ble også gitt dekning av enkelte andre utgifter i h.h.t. en særskilt omstillingsavtale.

Permisjoner for å overta annen stilling

En overtallig arbeidstaker som fikk stilling i privat virksomhet, kunne gis permisjon uten lønn i inntil to år. En overtallig som fikk stilling i annen statlig eller kommunal virksomhet, kunne gis permisjon i inntil tre år.

Motivasjonstiltak

For å ivareta behovet for hjelp og støtte ble det iverksatt bl.a. motivasjonssamlinger, utviklingssamtaler med karriererådgivning og planlegging av kompetanseutvikling og jobbsøkerkurs. Personalsenteret la stor vekt på god kommunikasjon med de overtallige, bl.a. med eget månedlig informasjonsblad.

Kompetanseheving, viderutdanning og omskolering for ny fast jobb i Postverket eller Postbanken

Det ble bl.a. gitt tilbud om utdanning på nivå videregående skole og på høyskole-/universitetsnivå av inntil ett års varighet med henblikk på at de overtallige så raskt som mulig skulle få seg ny fast jobb i Postverket. Utdanningstilbudet innebar ingen rettighet, men utdanningsløpet ble avtalt mellom vedkommende arbeidstaker og Personalsenteret i en egen utviklingsplan som ble besluttet av senterets leder.

Videreutdanning for ny jobb utenfor Postverket. Utbetaling av samlet beløp i oppsigelsestiden ifm. frivillig fratreden

Forutsatt at arbeidstakeren leverte skriftlig oppsigelse, kunne overtallige i Postens personalsenter slutte uten arbeidsplikt og få utbetalt et samlet beløp tilsvarende lønnen under oppsigelsestiden (3-6 måneder), evt. kombinert med etablererstøtte, dvs. til å starte egen virksomhet. I tillegg kunne en arbeidstaker som tok utdanning som kvalifiserte til yrke utenfor Postverket, bli gitt utdanningsstøtte tilsvarende lønn i inntil to skoleår, samt dekning av studieutgifter i inntil to skoleår.

Kompetansehevende vikariat og oppdrag

Korte vikariat og oppdrag i Postverket eller Postbanken skulle være basert på at det var ansett kompetansehevende for vedkommende overtallige og økte muligheten for ny fast jobb i eller utenfor Postverket/Postbanken. Ved vikariat over 6 måneder ble lønnen av innleiestedet som disponerer vedkommende medarbeidere betalt, men Postens personalsenter hadde det direkte arbeidsgiveransvar.

Praksisplasser/utdanningsvikariat/hospitering

Personalsenteret kunne, i samarbeid med Postens sentralledelse, sentrene, regionene og eventuelle eksterne arbeidsgivere, avtale praksisplasser for overtallige i senteret for å øke mulighetene for nye faste jobber i eller utenfor Postverket. Dette tilbudet ble ikke brukt, se likevel ovenfor vedrørende kompetansehevende vikariat.

Tilbud om vikarformidling

Tilbudet ble først og fremst rettet mot overtallige arbeidstakere som ikke ønsket å ta i mot Postverkets tilbud om passende stilling, og derfor ønsket å teste muligheten for jobb utenfor Postverket uten å måtte si opp først. Det ble derfor gjort en foreløpig avtale om slik vikartjeneste med Arbeidsformidlingen, Vikartjenesten. Også to private

vikarbyråer viste interesse for tiltaket, men Postverket valgte å benytte statens egen arbeidsformidler. Avtalen gikk ut på at overtallige i Personalsenteret skulle få prøve seg i eksterne stillinger, som vikarbyrået formidlet, og på denne måten, om ønskelig, motta tilbud om fast stilling på det eksterne arbeidsmarked.

Det ble ikke aktuelt å benytte dette tilbudet, pga. at den aktuelle målgruppen satset på å skaffe seg jobb eksternt på egen hånd uten å gå via vikarbyråløsningen. Den oppadgående tendensen på arbeidsmarkedet bidro også til å gjøre dette enklere.

Førtidspensjon

75 arbeidstakere i Postgiro, som fylte 60-66 år i 1995, fikk innvilget søknad om førtidspensjon. Førtidspensjonsordningen var basert på bruk av stimuleringstiltak på 1/4 G og bedret pensjonsansiennitet for arbeidstakere som ikke hadde full opptjening.

Resultater

Postens personalsenter var finansiert ved overføring av 130 mill. kr. fra Postgiro til Postverket i tilknytning til fusjonen mellom Postbanken og Postgiro. Pr. mai 1996 lå senteret an til å nå sitt mål innenfor budsjettrammen.

Pr. 1. juli 1996 var 87 personer tilknyttet Postens personalsenter. 195 personer hadde gått ut av senteret. Av disse hadde:

- 41 gått til jobber i Postbanken
- 78 gått til andre jobber i Postverket (Postens sentralledelse og Oslo og Akershus postregion)
- 76 sluttet etter egen oppsigelse.

Av de 87 som var ved senteret pr. 1. juli 1996 var:

- 37 ute i studiepermisjon mot sluttavtale
- 33 ute i vikariat i eller utenfor Postverket
- 17 på permisjon (svangerskap, sykdom m.v.)

Posten Norge BAs omstillingsprosess framover

Den pågående omstillingsprosess i selskapet, med restrukturering av ekspedisjonsnettet, innebærer nedlegging av et større antall postkontorer. Det er stipulert at ca. 4.000 personer blir berørt av omstillingen i perioden 1996-1999. Personalpolitisk legges det til grunn at ingen skal sies opp, men dette forutsetter at overtallige arbeidstakere er villig til å ta imot tilbud om passende arbeid. Dette vil innebære at man må flytte på seg og påta seg nye arbeidsoppgaver. Dersom tilbud om passende stilling avslås, kan selskapet gå til oppsigelse av en overtallig person.

Det er fattet beslutning om at ansvaret for håndteringen av berørte personer skal legges i linjen. Dette er begrunnet i at selskapet ønsker å holde fast på prinsippet om

delegering av lederansvar også i slike saker. Dessuten har selskapet ledige stillinger å tilby overtallige, slik at overtallighetsproblematikken i stor grad bør kunne løses ved omplasseringer og mobilitetsfremmende virkemidler. Dette anses best håndtert i den enkelte region. Det vil imidlertid bli utarbeidet sentrale prinsipper for prosedyrer, planer og retningslinjer, inklusive innretning av virkemidler.

Dette innebærer at det ikke vil bli opprettholdt en egen overtallighetsorganisasjon av typen personalsenter etc. Totalt sett ligger det an til at ca. 50 personer skal tas ut til å bemanne de 12 regionale omstillingsstabene, med leder som rapporterer direkte til regionsjefen. Dessuten anslås behovet til å ligge på tre personer i Postens sentralledelse. Alle som blir direkte involvert i omstillingsprosessen vil få nødvendig opplæring, både stabspersoner, ledere og tillitsvalgte.

Virkemidler som blir tatt i bruk er basert på Postens omstillingsavtale (og de sentrale personalpolitiske retningslinjene for omstilling), med nødvendige tilpasninger for berørte arbeidstakere. Ordningene er innrettet spesielt mot arbeidstakere som må regne med tyngre pendling eller flytting for å få ny jobb i selskapet, og hvor arbeidstakeren kan anse dette som byrdefullt ut fra avstander, alder eller stillingens omfang.

Overtallige i byområder antas i stor grad å kunne omplasseres. Disse får derfor ikke de samme tilbudene som overtallige på landsbygda. Siden den reelle overtallighet i stor grad vil berøre arbeidstakere på landsbygda, hvorav en stor andel er kvinner (ca. 80%) og en stor del personer er over 55 år, er det i tilbudene lagt inn spesielle innretninger for å ivareta disse gruppenes behov. Dette gjelder spesielt ordninger for frivillig fratreden ved egen oppsigelse for reelt overtallige arbeidstakere. Dessuten er det lagt til grunn som prinsipp at det skal lønne seg å bestemme seg tidlig i prosessen mht. valg av tilbud. Derfor er bl.a. sluttvederlaget høyest dersom man bestemmer seg i løpet av de tre første månedene etter at man er definert som overtallig. Likeledes er tilbudet om utdanningspermisjon mot sluttavtale gradert.

Midler til restrukturering og omstilling ble bevilget ved Stortingets behandling av St. prp. nr. 2 (1996-97) med 500 mill. kr. for 1997.

4.3 Telenor Nye Muligheter (TNM)

Bakgrunn

TNM ble opprettet i forbindelse med den omorganisering av den daværende forvaltningsbedriften Televerket som fant sted i 1993 på grunnlag av Stortingets behandling av St.meld nr. 67 (1991-92). Bedriften hadde på det tidspunkt en personalmessig overkapasitet på ca. 3.000 ansatte og ønsket å overføre denne til en egen divisjon.

TNM er nå avviklet i sin opprinnelige form pr. 01.08.1996. Det er etablert en mindre enhet, Telenor omstilling, som skal yte konsulentbistand angående omstilling og overtallighet overfor de enkelte enheter i Telenor-konsernet.

TNMs oppgaver var:

- å sørge for at overtallig personell, bl.a. gjennom kompetanseheving og initiativ til ny virksomhet, kunne innplasseres i ordinær virksomhet i eller utenfor Telenor,
- å stimulere til frivillig avgang gjennom førtidspensjon og andre tiltak.

Fra høsten 1994 endret TNM seg fra å være sterkt rettet mot Telenor til å bli mer orientert mot eksternt samarbeid. Fokus ble rettet mot å skape avgang. Tiltak som i vesentlig grad hadde dreid seg om vikarutleie til Telenors basisorganisasjon ble etterhvert nedprioritert. For ansatte i TNM som ikke hadde permisjon for skolegang eller annen kompetanseheving og som heller ikke var aktivt med i utviklingen av ny virksomhet, ble jobbsøking dermed hovedbeskjeftigelsen.

Organisering

TNM var organisert som en divisjon ledet av en divisjonsdirektør. Foruten en informasjonsmedarbeider og medarbeidere innen personal og økonomi, besto divisjonen av følgende enheter:

- *Kompetanseutviklingsenheten*, hvor arbeidet var konsentrert om å gi tilsagn om kompetanseheving mot sluttkontrakt. Normalt kunne en person gis inntil ett års utdanning med lønn. Alle søknader ble vurdert individuelt, og hovedkriteriet var den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet med daværende og eventuelt ny kompetanse.
- *Jobbutviklingsenheten* skulle bidra til avgang ved å stimulere den enkelte til målrettet og planmessig jobbsøking, samt ved samarbeidsavtaler med etablerte bedrifter som rekrutterte relevant personale fra TNM.
- *Forretningsutviklingsenheten*, hvor man søkte å skape arbeidsplasser i egen regi, i samarbeid med interne og eksterne partnere og ved at prosjekter i TNM ble fusjonert med eksterne selskaper. Enheten kunne også tilby et opplegg knyttet til egenetablering for enkeltpersoner i TNM som vurderte en slik løsning.

Retningslinjer

Rett til overføring til TNM ved overtallighet i Telenor hadde personer som var tilsatt i forvaltningsbedriften Televerket før omdanning til aksjeselskap 01.11.1994. Personer som senere ble overført, skrev under på en arbeidsavtale hvor det bl.a. fremgikk at arbeidet i TNM var å skaffe seg ny jobb.

Dersom en ansatt ble tilbudt en passende stilling gjennom TNM i eller utenfor Telenor og takket nei, skulle vedkommende som hovedregel sies opp. Hva som skulle anses som passende arbeid, ble vurdert etter Arbeidsmarkedsetatens retningslinjer både hva gjaldt "høvelig arbeid" og geografisk mobilitet. I tillegg kom eventuelle retningslinjer som ble gitt for Telenorkonsernet generelt.

Nærmere om virkemidlene

Ihht. sin virksomhetsidé skulle TNM iverksette positive tiltak slik at nedbemanningen av Telenor kunne gjennomføres raskest mulig og med forsvarlige kostnader. TNM skulle gjennom differensierte tiltak, som omfattet kompetanseheving, jobbsøking og forretningsutvikling, legge forholdene til rette for:

- å skaffe/skape arbeidsplasser til overtallige arbeidstakere i Telenor,
- å gjøre den enkelte arbeidstaker best mulig i stand til selv å ta ansvar for egen framtid.

Tiltakene skulle baseres på muligheter både internt i Telenor og i det eksterne markedet.

De avgangsstimulerende tiltakene skulle være fleksible og individuelle og tilpasset den enkelte ut fra bl.a. geografi, alder, kompetansenivå og etterspørsel på arbeidsmarkedet. TNM tilbød førtidspensjon til medarbeidere fra fylte 60 år eventuelt med 1/4 G i stimuleringstillegg. Videre kunne det gis tilbud om ett års utdanning mot sluttavtale.

Tiltakene skulle fremme egeninnsatsen, og ev. økonomiske ytelser skulle bl.a. avhenge av hvor lenge vedkommende hadde vært i TNM og hvor store kostnader TNM hadde hatt med å skaffe personen arbeid. Egeninnsats ble belønnet ved at ytelsen ble større jo kortere tid vedkommende hadde vært i TNM. Det kunne også gis 50.000 kr. til aksjekapital for de som ønsket å starte egen virksomhet.

Resultater

Pr. 01.03.1996 var 939 personer tilknyttet TNM. Ca. 4.500 personer hadde i alt vært innom enheten fra den ble opprettet. Totalt 3.578 personer hadde sluttet i TNM. Av disse hadde:

- 1.458 gått til andre jobber i Telenor,
- 276 gått til Telenor-eide selskaper,
- 1.412 gått ut av Telenor, herunder 62 som har gått over på ventelønn,
- 432 gått over på førtidspensjon/pensjon.

Pr. april 1996 hadde TNM's kostnader beløpt seg til 1,9 mrd. kr.

Det ble internt i Telenor utarbeidet en strategiplan for TNM's virksomhet for 1995-97. I denne planen ble det lagt til grunn at TNM skulle håndtere overtalligheten på samme måte som til da for 1995 og 1996, for deretter å bygges ned mot en endelig avvikling i løpet av 1997. Etter avviklingen vil Telenor etter behov iverksette avgangsstimulerende tiltak.

5. Planleggings- og samordningsdepartementets arbeid med omstilling - organisering og virkemidler

Organisering

Planleggings- og samordningsdepartementet (PSD) er statens sentrale arbeidsgiverorgan. Dette medfører bl.a. ansvar for lov- og avtaleverk, med stor betydning for de formaliserte rammer omstilling skal skje innenfor. PSD er et av samordningsdepartementene og er derved tildelt en spesiell rolle overfor de andre departementene.

På omstillingsområdet er der flere aktører i PSD-systemet:

- Forvaltningspolitisk avdeling. Gjennom sitt ansvar for forvaltningspolitikken (bl.a. statens organisering, funksjonsmåte, oppgavefordeling, tilknytningsformer o.l.) er avdelingen pådriver og initiativtaker i statlig omstillingsarbeid.
- Arbeidsgiveravdelingen. Utviklingsseksjonen har, ved sitt ansvar for å utvikle statens personalpolitikk, forhandlingsseksjonen, ved sitt ansvar for tariffoppgjøret, og juridisk seksjon, ved sin rolle som bistands- og fullmaktsgiver, alle en betydelig personalpolitisk rolle i omstillingsarbeidet.
- Statskonsult er statens sentrale organ for effektivisering og omstilling i staten. I tillegg har Statskonsult de senere år også hatt et særlig ansvar for behandling av søknader om tariffestede midler til kompetanseutvikling i forbindelse med omstillingsprosesser.
- Ventelønnsseksjonen i Statens Pensjonskasse skal bl.a. formidle overtallige med og uten ventelønn til nye stillinger.

I det følgende vil vi konsentrere oss om departementets arbeid med de personalpolitiske sidene ved omstillingsfeltet.

I forbindelse med de store omstillingsprosessene i staten avga Regjeringen i 1992 "Intensjonserklæring om omstilling under trygghet". Denne omfatter kun statlige virksomheter (ikke skoleverket). I erklæringen fremgår det bl.a. at det er et mål at prosessene gjennomføres slik at de både tilgodeser statens krav til effektivitet og arbeidstakernes behov for trygghet, og at man så langt som mulig søker å unngå oppsigelser. De to viktigste virkemidler for å oppnå dette skulle være kompetanseutvikling/ending og mobilitet (at statlige virksomheter som har behov for arbeidskraft tilføres denne fra virksomheter som skal nedbemanne). Jf. forøvrig kap. 3 ovenfor.

Det er de berørte fagdepartementer og virksomheter som har et selvstendig ansvar for gjennomføring av sine prosesser. PSD ble gitt et særlig ansvar for å støtte opp om de personalpolitiske sidene ved det statlige omstillingsarbeid. For å realisere tryggheterklæringen ble det utarbeidet *sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstilling i staten* og det ble opprettet en egen enhet ("Omstillingsenheten") i Arbeidsgiveravdelingen, som et supplement til omstillingsarbeidet i virksomhetene. Enhetens viktigste oppgaver er:

- å informere om Regjeringens politikk når det gjelder de personalpolitiske sidene ved omstillingsarbeidet i statlig sektor
- å kontrollere at denne politikken følges opp gjennom utstrakt kontakt med departementene, virksomhetene og organisasjonene
- å legge grunnlag for videre utvikling av politikken på området
- å gi råd og koble virksomheter med tanke på erfaringsoverføring og samarbeid når det gjelder de personalpolitiske sidene ved omstillingsarbeidet
- å jobbe direkte med mobilitetsfremmende tiltak som overføring av personell mellom statlige virksomheter.

Virkemidler - erfaringer

Det har, som nevnt, vært en klar målsetting at omstillingene i staten ikke skulle bidra til å øke arbeidsledigheten. Ved hjelp av utstrakt bruk av de virkemidler som er stillet til rådighet, har virksomhetene til nå klart å løse omstillingsutfordringene langt på vei uten bruk av oppsigelser. Det kan nevnes i denne forbindelse at antallet personer i Ventelønsregisteret fortsatt ligger på et lavt nivå sett i forhold til det totale antall overtallige. Interne tiltak, som omskolering og omplassering, benyttes særlig der hvor omstillingen ikke medfører nedbemanningsbehov. Der hvor nedbemanning har vært nødvendig, har kompetansetiltakene også vært rettet mot behov i annen statlig eller kommunal virksomhet, eller mot en generell forbedring av den enkelte arbeidstakers verdi på arbeidsmarkedet, med veiledning i jobbsøking. Man har også registrert en viss økning i bruk av fortrinnsrett til andre stillinger i staten. Dette krever at det er gitt varsel om oppsigelse, se omtale nedenfor. Så langt har altså de personalmessige konsekvensene blitt løst ved kompetanseendring og mobilitet, samt naturlig avgang. Når det gjelder bruk av førtidspensjon, har Regjeringen hatt en restriktiv holdning til dette som virkemiddel, jf. likevel at både NSB, Postverket og Telenor AS har eller har hatt fullmakter til å nytte førtidspensjon.

Et eksempel på en vellykket omdisponering av personale mellom statlige virksomheter er det forsøksprosjektet som ble avsluttet ved årsskiftet 1994/95 hvor 100 overtallige sivile fra forsvaret ble overført til oppgaver innen justissektoren. Overtallige har her fått nytt fast arbeid i staten, bl.a. som kontorpersonale ved flere lensmannskontorer.

Denne type overføringsprosjekter forutsetter at det skjer en økning på områder som kan bemannes med overtallige. Det vil imidlertid ofte være tildels store sprik mellom de kompetansekrav som stilles til nye stillinger, og den faktiske kompetanse overtallige besitter. Dette er et generelt problem når det gjelder mobilitet mellom statsetater. I tillegg møter en problemer som har med geografiske forhold å gjøre. Selv om det nå synes å være skapt en større forståelse for mobilitet, eksisterer det fremdeles negative holdninger rundt dette både hos arbeidstakere og potensielle nye arbeidsgivere.

De siste par årene har det skjedd en stor satsing fra Arbeidsgiveravdelingen for å få arbeidsgivere i staten til å samarbeide lokalt om utfordringene tilknyttet omstilling. I regi av fylkesmannsembetene er det etablert tverretatlige, regionale nettverk. Selv om

innsatsen i første omgang dreier seg om statsetater, har man i enkelte fylker også trukket inn fylkeskommunen for å få en mer helhetlig behandling av omstillingsutfordringene. Det er et mål at dette på sikt også kan bidra til å øke den generelle mobiliteten. Arbeidet, også mot kommunesektoren, blir stadig mer aktualisert når statlige oppgaver overføres til lavere forvaltningsnivåer.

Så langt har omstillingsarbeidet i staten, som nevnt, gått bra sett fra målsettingen om både trygghet og liten bruk av oppsigelser. Det har også vært relativt stor ro rundt prosessene. Det er grunn til å tro at omstillingsutfordringene vil være betydelige i årene som kommer. Hvor stort nedbemanningsbehovet vil bli, vet vi ikke med sikkerhet. Imidlertid vet vi at det vil være et stort behov for nedbemanning bl.a. innenfor samferdselssektoren og Forsvaret. Vi vet likeledes at f.eks. innføring og videreføring av IT vil medføre en effektiviseringsgevinst som vil bety redusert behov for bemanning på de fleste andre områder i staten.

PSD ser for seg følgende utfordringer fremover:

Ventelønnsseksjonen i Statens Pensjonskasse har til nå lagt mye arbeid i å formidle overtallige til nye jobber. Selv om man i noen grad lykkes med dette, er det en kjenngjerning at mange som overføres til Ventelønnsseksjonen representerer grupper av overtallige som virksomhetene selv ikke har klart å hjelpe, eksempelvis med relativt høy alder (særlig kvinner), med lav formalkompetanse, og med geografisk tilknytning til steder der det finnes få jobber. Oversikt fra Ventelønnsseksjonen pr. 1. mai 1996 viser at av 424 ventelønnsmotakere var 280 kvinner. 242 ventelønnsmotakere var mellom 50 og 60 år, og 105 var over 60 år. Dette er personer som det erfaringsmessig (også sett fra arbeidsmarkedsetatens side) er vanskelig å formidle til nye jobber, fortrinnsretten til tross. Det er ikke å forvente at seksjonen skal kunne håndtere en eventuell vesentlig økning i antall personer med krav på ventelønn.

Ordningen med *10-dagers sperrefrist før offentlig utlysning av stillinger* hadde to hensikter; å gi mulighet for overtallige til å søke ny stilling fremfor andre og å bevisstgjøre statens ledere deres ansvar for å ta del i den totale omstilling av statlig sektor. Tilmeldingsdelen har etterhvert fungert tilfredstillende, men det har vist seg at det er få som søker og få som blir ansatt via dette systemet. Mye tyder på at dette er et pålegg som stort sett kun gjør tilsettingsprosedyren tyngre for virksomheter, og som gir minimal uttelling hva gjelder overtallighetsproblematikk og mobilitet.

Ordningen med *utlån av hjemler og lønnsmidler* ville nok i noen grad kunne fungert som et mobilitetsfremmende virkemiddel. Så langt har imidlertid muligheten for å bruke virkemidlene vært minimal, bl.a. på grunn av de bindinger og forpliktelser ordningen innebærer, og at forutsetningene for å bruke ordningen sjelden er tilstede. Kun to overføringsprosjekter er hittil gjennomført. Disse var personalmessig vellykket, og psykologisk sett synes dette å være den mest skånsomme form for "fortrinn og mobilitet".

Når det gjelder *fortrinnsretten* (tjenestemannslovens § 13) står vi overfor det dilemma at den krever et varsel om oppsigelse, noe som ofte kan være politisk problematisk.

Erfaringer viser dog at for mange er dette et godt virkemiddel, selv om ordningen tidvis også kan slå uheldig ut, både for arbeidstaker og arbeidsgiver.

Et blick mot Sverige

PSD har studert den modellen man arbeider etter på dette området i Sverige. Det første som skal bemerkes her er at man i Sverige bruker oppsigelser. I 1989 ble det inngått en trygghetsavtale, og intensjonen med denne er at ingen som er oppsagt, omlokalisert eller overtallig skal bli arbeidsløs. I det ligger at man skal hindre varig ledighet. For å oppnå dette, har man etablert en Trygghetsstiftelse som har et eget styre, partsgruppe og utøvende ledd. Stiftelsens arbeid finansieres ved at det settes av 0,7 % av lønnsmassen i den statlige sektor hvert år. Trygghetsstiftelsen skal være et supplement og støtte til den enkelte arbeidsgiver, og den forutsetter en oppfølging fra arbeidsgiver, og bistand fra arbeidsmarkedsetaten. Det er altså fire parter i dette statlige trygghetssystemet, nemlig arbeidsgiver, fagforeningene (ved deltakelse i utforming av hele trygghetssystemet og i styret for stiftelsen), A-etaten og Trygghetsstiftelsen.

Tre sider ble trukket frem som vesentlige årsaker til at modellen hevdes å være vellykket: at partsammensetning forplikter, at en avtale forplikter og at felles økonomisk ansvar forplikter. Tilbudet er landsdekkende og likebehandlingsprinsippet sentralt.

PSD mener å kunne hente gode erfaringer og idéer fra den svenske modellen, men det må tas med i betraktning at problemene i Sverige er av en helt annen størrelsesorden enn i Norge. Det er derfor ikke naturlig å kopiere denne modellen.

PSD skal til enhver tid arbeide med å finne mest mulig hensiktsmessige måter å takle de personalpolitiske sider ved omstillingsarbeidet på. Ut fra de erfaringer som er gjort så langt, kan en videreutvikling av et samspill mellom fire aktører i det statlige omstillingsarbeidet være hensiktsmessig for å lykkes i de store utfordringene man nå står overfor, nemlig:

- den enkelte virksomhet med sitt udiskutable arbeidsgiveransvar,
- arbeidsmarkedsetatens kompetanse,
- hovedsammenslutningenes aktive medvirkning,
- PSD med sitt overordnede ansvar for det forvaltningspolitiske og personalpolitiske område.

6. Arbeidsmarkedsetatens virkemidler og tiltak ved omstilling og arbeidsledighet

Arbeidsmarkedsetaten ligger under Kommunal- og arbeidsdepartementet og ledes av Arbeidsdirektoratet. Etaten består av 18 fylkesarbeidskontorer med underkontorer.

Etatens overordnede mål er å bidra til et effektivt fungerende arbeidsmarked, slik at ledige stillinger besettes raskt og effektivt uten at det oppstår lønns- og kostnadspress.

Hovedoppgavene er å:

- bistå arbeidssøkere med å få jobb
- bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling
- forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet.

Arbeidsmarkedsetaten samler, systematiserer og videreformidler opplysninger om arbeidssøkere, arbeidsgivere, ledige stillinger og utdanning:

- I *arbeidssøkerregisteret* registreres opplysninger om arbeidssøkernes utdanning, yrkeserfaring og yrkesønsker første gang den enkelte tar kontakt med arbeidsmarkedsetaten. Etatens videre tilbud til den enkelte, så som tilvisning til arbeid og tilbud om tiltak, er basert på disse opplysningene.
- *Arbeidsgiverregisteret* blir åjourført ved direkte bedriftskontakt, etablering av tiltaksplasser og tilvising av arbeidssøkere. Registeret inneholder blant annet opplysninger om bedriftenes kompetanse- og rekrutteringsbehov og personer på tiltak. Brukt sammen med arbeidssøkerregisteret øker arbeidsgiverregisteret mulighetene for vellykkede formidlinger og for å planlegge arbeidsmarkedstiltak i samsvar med bedriftenes behov.
- *Stillingsregisteret* inneholder opplysninger om ledige stillinger, skoleplasser og tiltaksplasser. Registeret danner grunnlaget for etatens formidlings-, veilednings-, og tiltaksarbeid.

Etaten rår over følgende omstillingsrelevante tiltak:

Formidlingstiltak i form av:

- mobilitetsfremmende stønad, dvs. reise- og flyttehjelp. Tiltaket har som formål å lette geografisk mobilitet.
- lønnstilskudd til arbeidsgivere for å bidra til å motivere disse til å ta inn arbeidsledige og yrkeshemmede til ordinært arbeid med vanlige lønns- og arbeidsvilkår.
- jobbklubb rettet mot personer som har avklart sine ønsker og muligheter på arbeidsmarkedet og laget en handlingsplan over aktiviteter som må til for å nå målet.

Kvalifiseringstiltak i form av:

- arbeidsmarkedsopplæring (AMO) hvor formålet er å kvalifisere arbeidssøkere til ordinært arbeid, redusere mistilpasning mellom arbeidslivets behov og arbeidssøkernes kompetanse samt å motivere til videre utdanning.
- praksisplass med fadderordning rettet mot nykommere på arbeidsmarkedet samt langtidsledige som mangler tilstrekkelige kvalifikasjoner og trenger særlig tilrettelegging, opplæring og oppfølging.
- lærlingeplasser - formålet er å øke antall lærlingeplasser i staten.

- vikarplass for arbeidsledige for å gi arbeidsledige praksis og hvor vikaren erstatter ansatte som får permisjon for å ta utdanning eller som frigjøres til innsats for arbeidsledige gjennom prosjektvirksomhet.
- bedriftsintern opplæring for å bidra til omstilling og nyrekruttering fortrinnsvis i små og mellomstore bedrifter.

Syssettingstiltak i form av:

- KAJA (Kompetanse, arbeid og jobbskaping for arbeidsledige) rettet mot langtidsledige som står i fare for å bli varig utestengt fra arbeidsmarkedet. Formålet er å gi arbeidsoppgaver som skal styrke deltakernes muligheter til ordinær jobb og bidra til å vedlikeholde deres arbeidsevne.

Formidling av vikarer og arbeidskraft til kortvarige oppdrag er en del av den ordinære virksomheten ved arbeidskontorene. I noen av de største byene (Oslo, Stavanger, Trondheim, Kongsberg, Skien og Tønsberg) er det imidlertid etablert spesielle vikartjenester, dvs. at det er opprettet egne enheter for denne virksomheten.

Etatens utfordringer fremover ventes å være preget av fortsatt økende etterspørsel etter arbeidskraft som ikke uten videre kan møtes med eksisterende ledig arbeidskraft. Misforholdet mellom tilbud og etterspørsel skyldes bl.a. geografiske forskjeller i ledigheten, mangel på enkelte typer kvalifisert arbeidskraft, skjev fordeling av ledigheten og høy langtidsledighet.

7. Felles omstillingsenhet for NSB og Postverket? Vurdering og tilråding

Generelt om omstillingsarbeid og omstillingsenheter

Redegjørelsen ovenfor i kap. 4, 5 og 6 tyder på at problemstillinger omkring overtallighet og tiltak i den forbindelse er svært sammenfallende enten det gjelder enkeltvirksomheter, statlig sektor som helhet eller arbeidsmarkedet sett under ett.

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 2 (1996-97) og St.prp. nr. 2 (1996-97) ble det vedtatt å omorganisere NSBs trafikkdel og Postverket til særlovselskaper. Det ble samtidig vedtatt at de ansatte i de to virksomhetene skal beholde rettigheter i hht. tjenestemannsloven § 13 til ventelønn og fortrinnsrett. De ansattes stilling i forbindelse med omstilling og eventuell nedbemanning vil derfor i hovedsak være som før omorganiseringene trådte i kraft.

Modeller for omstillingsarbeidet i NSB og Postverket

Med utgangspunkt i sitt mandat tenkte arbeidsgruppen seg tre mulige modeller for den framtidige organisering av arbeidet med omstilling og overtallighet:

1. Felles omstillingsenhet for NSB og Postverket
2. Avvikle de særskilte omstillingsenhetene og i stedet benytte arbeidsmarkedsetaten med tilhørende virkemidler
3. Fortsatt håndtering av omstillingsarbeidet *innenfor* hhv. NSB og Postverket

Ad modell 1: Felles omstillingsenhet for NSB og Postverket

Det bør nevnes innledningsvis at en mulig organisasjonsmodell for arbeidet med tiltak overfor overtallige er *en omstillingsenhet for hele statlig sektor*. Samordning i én enhet vil i teorien kunne bidra til en mer rasjonell utnyttelse av den totale arbeidskraften innen statlig sektor ved at overtallige i nedbemennende virksomheter kan overføres til oppbemennende virksomheter, eventuelt etter videreutdanning som er relevant *utenfor* den virksomhet vedkommende opprinnelig kommer fra. Modellen ville imidlertid kreve at problemstillinger knyttet til bl.a. ulik tilknytningsform for statlige virksomheter, geografisk spredning og forholdet til de ansattes rettigheter ved omstillinger finner hensiktsmessige løsninger. Siden en nærmere utredning av en felles omstillingsenhet *ikke* ligger i gruppens mandat, vil den ikke bli drøftet nærmere i det følgende.

Det som talte for *en felles omstillingsenhet for NSB og Postverket* var bl.a. at mulighetene for å nyttiggjøre seg den erfaring som samferdselsetatene hadde for håndtering av overtallighet ville øke. Videre måtte det kunne formodes at en slik enhet ville muliggjøre en mer fleksibel disponering av overtallige medarbeidere enn om dette ble håndtert innenfor hver enkelt virksomhet.

Et forhold som ville vanskeliggjøre en felles omstillingsenhet var at NSB og Postverket hadde ulike planer for organiseringen av tiltak overfor overtallige. Som det er redegjort for i kap. 4, pkt. 4.1 og 4.2 ovenfor, la Postverket opp til å legge ansvaret ut de i de enkelte regioner, mens NSB planla å videreføre Personalsenteret fram til og med 1999. Et annet moment var at overtalligheten i de to bedrifter ville være spredd både geografisk og mht. den kompetanse og yrkeserfaring de overtallige hadde. Å finne et tilbud innenfor rammen av to bedrifter kunne derfor vise seg ikke å bli noe enklere enn det ville være å fortsatt satse på tiltak innenfor én bedrift. Det ville også måtte påregnes en relativt tung prosess med først å utrede og deretter iverksette bestemmelser om de ansattes rettigheter. Spørsmål i denne forbindelse vil f.eks. være om tilsettingsforholdet i hhv. NSB og Postverket skulle opprettholdes for de overtallige eller om de skulle tilsettes i den nye overtallighetsenheten, for så med dispensasjon fra sysselsettingsloven, å bli leid ut til de to bedrifter eller andre statlige virksomheter.

I sum ville en felles omstillingsenhet neppe medføre vesentlige fordeler med tanke på å redusere overtalligheten i NSB og Postverket.

Ad modell 2: Avvikle omstillingsenhetene og erstatte dem med tiltak under arbeidsmarkedsetaten

Det som taler for å benytte arbeidsmarkedsetaten vil bl.a være at statlig sektor mht. *virkemiddelbruk* overfor overtallige ved omstilling og nedbemanning vil gi samme service overfor samtlige overtallige uansett hvor de kommer fra. Det kan hevdes at det ikke er noen god grunn til å operere med to ulike organiseringer og forskjellige typer tiltak for personer som reelt sett er arbeidssøkende, avhengig av om det er statstjenestemenn eller privat ansatte det dreier seg om.

En annen fordel med arbeidsmarkedsetaten er at en allerede har et veletablert apparat for formidling av arbeidsledige til ledige stillinger over hele landet. Slik intensjonene for håndtering av overtalligheten i staten var i utgangspunktet, forutsatte dette stor grad av mobilitet internt i staten, ved at ressurser skulle overføres fra områder med reduserte ressursbehov til vekstområder. Dette har imidlertid vist seg vanskelig å få til både av kompetansemessige årsaker og pga. generell motstand både fra arbeidstakersiden og fra arbeidsgiversiden. Lav stillingsvekst og manglende samsvar i stillingskategorier mellom ulike virksomheter er også en årsak. Det kan imidlertid se ut til at en både som følge av større nedbemanningspress, endret strategi for omstilling og en større realisme mht. mulighetene for fortsatt arbeid i staten, nå har funnet det nødvendig å satse mer på arbeidsmarkedet *utenfor* statlig sektor.

Det er videre sannsynlig at flere overtallige fra staten kan være egnet arbeidskraft for deler av kommunal/fylkeskommunal sektor. Flere funksjoner som bygges ned i staten kan være av slik art som f.eks. kommunene har behov for å bygge opp. Kompetansebehovet vil kunne samsvare bedre her enn med det som etterspørres i statlig virksomhet. Dette gjelder kanskje særlig slik kompetanse som erfaringsmessig ofte besittes av kvinner over 50 år, dvs. lav formalkompetanse men solid realkompetanse.

Et forhold som taler mot å nytte arbeidsmarkedsetaten er at denne er innrettet på å iverksette tiltak overfor og skaffe arbeid til *helt* arbeidsledige. Det forutsettes derfor i praksis at det foreligger oppsigelse eller eventuelt varsel om oppsigelse. Dersom oppsigelser skulle forekomme, vil en eventuell oppsagt fra NSB eller Postverket ha enkelte rettigheter - ventelønn og fortrinnsrett - som andre i samme situasjon ikke har. Det kan derfor være spørsmål om arbeidsmarkedsetaten uten videre vil prioritere tiltak overfor overtallige oppsagte fra NSB og Postverket. Videre vil det også være spørsmål om arbeidsmarkedsetaten vil ha et tilstrekkelig stort apparat til å ta seg av det antall overtallige det eventuelt kunne bli snakk om dersom oppsigelse først skulle nyttes ved omstilling i de to bedrifter.

En mer aktiv bruk av arbeidsmarkedsetaten bør vurderes nærmere, men er neppe et egnet virkemiddel alene, jf. kommentarer i tilrådingen nedenfor.

Ad modell 3 Fortsatt håndtering av omstillingsarbeidet innenfor hhv. NSB og Postverket

Det som taler for at virksomheter selv håndterer omstillingsarbeidet er at det allerede er utprøvd apparater og ordninger for håndtering av overtallighet som kan tilpasses situasjonen i den enkelte virksomhet.

Denne modellen gir også mulighet for at virksomheten løpende kan vurdere eget behov for særskilte enheter eller om det er mer hensiktsmessig å håndtere overtalligheten ute i organisasjonen. Videre må det tas i betraktning at de sentrale personalpolitiske retningslinjene for omstillingsarbeidet i staten legger hovedansvaret på den enkelte virksomhet for å iverksette omstillingstiltak m.v.

En ulempe ved egne enheter i hver enkelt virksomhet er at omstillingsarbeidet kan bli mer ressurskrevende enn strengt nødvendig, selv om erfaringene med NSB's og Postens personalsentra indikerer at særskilte enheter kan drives effektivt. De ressurser som settes inn og det apparat som bygges opp, kan tenkes å bli dårlig utnyttet dersom den aktuelle virksomhet bare i liten grad søker å samarbeide med andre virksomheter under omstilling eller eventuelt med arbeidsmarkedsetaten.

Totalt sett må likevel bedriftenes egen organisering av omstillingsarbeidet ved egne omstillingsenheter eller annet, ses på som fordelaktige ved at overtalligheten håndteres der kjennskapet til den aktuelle virksomhet og årsakene til overtallighet er mest utviklet.

Tilråding om framtidig organisering av omstillingsarbeidet innenfor de respektive virksomheter

På bakgrunn av drøftingen ovenfor av tre ulike modeller, antas det at omstillingsarbeidet i den enkelte virksomhet bør organiseres slik bedriftene selv legger opp til, og tilpasset behovet til enhver tid.

Bedriftene har som basis for sin omstillingspolitikk det overordnede avtaleverket og de sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten. Arbeidsgiveransvaret for den enkelte overtallige er udiskutabelt plassert i den enkelte bedrift. På denne måten tas det hensyn både til bedriftenes eget ansvar for sine overtallige og interessene til den enkelte arbeidstaker. Med dette opprettholdes mulighetene til å se an behovet til enhver tid slik at omstillingsenheter og omstillingstiltak ikke stivner. Virksomhetene bør m.a.o. stilles fritt til å bestemme om arbeidsgiveransvaret og ansvaret for iverksetting av tiltak skal tillegges et eget personalsenter, eventuelt ligge i linjen eller ute i de enkelte regioner.

Arbeidsgruppen mener at Planleggings- og samordningsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet må foreta en vurdering av hvilke av arbeidsmarkedsetatens tjenester som kan være aktuelle å benytte også overfor ulike grupper overtallige i statlig sektor.

Overtallige i staten kan deles i tre grupper:

- Identifiserte overtallige som ikke har mottatt varsel om oppsigelse. Disse har ikke fortrinnsrett til andre stillinger i staten.
- Overtallige som har fått varsel om oppsigelse (kan utstedes inntil 2 år før arbeidet faller bort). Disse har fortrinnsrett til andre statsstillinger.
- Oppsagte tjenestemenn med fortrinnsrett og ventelønnsrettigheter.

Pr. idag er det kun sistnevnte gruppe som har plikt til å stå tilmeldt arbeidsmarkedsetaten. Det er en forutsetning for å motta ventelønn at en er tilmeldt arbeidsformidlingen og er reell arbeidssøker. Gruppen vil muligens dels være registrert som "arbeidssøker med lønn". Både av den grunn og en generell oppfatning av at oppsagte fra staten har "så mange goder" sammenliknet med andre ledige, kan innebære både mindre motivasjon for å søke jobb enn andre ledige og en nedprioritering fra arbeidsformidlingen. Det bør foretas en nærmere kartlegging av arbeidsmarkedsetatens registrering av og service overfor personer med ventelønn.

Overtallige som har mottatt varsel om oppsigelse er sterkt økende. I praksis befinner denne gruppen seg i en liknende situasjon som arbeidstakere som har fått permitteringsvarsel. En aktiv bistand i oppsigelsestiden, særlig fra arbeidsgiver, er viktig for å forebygge at disse senere blir ledige. Postens landsomfattende nedbemanningsprosess, som skal gjennomføres ute i regionene i løpet av en 2-års periode, må være et godt eksempel på dette.

Overtallige som ikke har mottatt varsel om oppsigelse har ingen særrettigheter m.h.t. fortrinnsrett. Til nå har mange av disse befunnet seg i egne enheter etablert av virksomhetene, f.eks. NSB. Dette er i ferd med å endres idet stadig flere gis varsel om oppsigelse.

Med de omfattende nedbemanningskravene en står overfor og det faktum at en stor del av de overtallige er eldre med relativ lav formalkompetanse, vil det kunne være vanskeligere å finne interne løsninger sammenliknet med tidligere, selv om det gode arbeidsmarkedet på kort sikt bør bidra positivt til å lette overgangen til nytt arbeid, f.eks. ved geografisk mobilitet i etatene under omstilling.

På bakgrunn av dette mener arbeidsgruppen at Planleggings- og samordningsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet bør vurdere rutinene fra såvel arbeidsmarkedsetatens oppfølging av overtallige i staten, som reglene på ventelønnsiden for å gi en mer effektiv oppfølging av gruppen.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Hittil har utgifter til omstilling vært finansiert innenfor vedtatt budsjett for NSB og Postverket. For NSB's vedkommende har det riktignok blitt bevilget et særskilt tilskudd til drift av Personalsenteret, men under den klare forutsetning at det dreier seg om en

midlertidig ordning som ikke fratår NSB ansvaret å finne budsjettmessig rom for omstillingstiltak.

I tilknytning til omorganiseringen til særlovselskaper er det både for NSB BA og Posten Norge BA bevilget særskilte tilskudd til restrukturering, jf. St. prp. nr. 2/Innst. S. nr. 31 (1996-97).

Mikromark

Jernbanelibet
Biblioteket

JBV



09TU01830