

# **Kommunale topplederers syn på lønns- og forhandlingssystemet som arbeidsgiverpolitisk virkemiddel**

- sluttrapport fra prosjektet ” Lønn som fornying - vil lønns- og  
avtalesystemet møte fremtidige behov?”

av

**Per- Harald Rødvei  
og  
Lise Lien**

**NF-rapport nr. 1/2010**

**ISBN-nr.: 978-82-7321-  
ISSN-nr.: 0805-4460**

**REFERANSESIDE**

- Rapporten kan også bestilles via [nf@nforsk.no](mailto:nf@nforsk.no)

<b>Tittel</b>  Kommunale topplederes syn på lønns- og forhandlingssystemet som arbeidsgiverpolitisk virkemiddel	<b>Offentlig tilgjengelig:</b>	<b>NF-rapport nr.:</b> 1/2010
	<b>ISBN nr.</b> 978-82-7321-	<b>ISSN</b> 0805-4460
	<b>Ant. sider og bilag:</b>	<b>Dato:</b>
<b>Forfattere</b> Per-Harald Rødvei Lise Lien	<b>Prosjektansvarlig (sign):</b> Per- Harald Rødvei	
	<b>Forskningsleder:</b>	
<b>Prosjekt</b> Lønn som fornying - vil lønns- og avtalesystemet møte fremtidige behov?	<b>Oppdragsgiver</b> KS	
	<b>Oppdragsgivers referanse</b>	
<b>Sammendrag</b> Den generelle oppfatningen blant topplederne i norske kommuner og fylkeskommuner er at gjeldende Hovedtariffavtale i seg selv er et godt og anvendbart verktøy for å rekruttere og beholde arbeidstakere. De viktigste hemmende faktorene – i følge arbeidsgiverne - ligger ikke i Hovedtariffavtalen, men i andre forhold. Disse henger sammen og utgjør i sum en begrensning for de topplederne som ønsker å differensiere mer. Kombinasjonen av faktorer og hva som oppleves som den viktigste hindringen vil variere mellom den enkelte kommune. De viktigste hemmende faktorene er likevel oftest virkningen de sentrale oppgjørene får på lokalt nivå, kommunale "likhetskulturer", vansker med å få nok og presis informasjon om enkeltansatte, fagforeningsmotstand mot individuell differensiering og problemer med å lage gode og operative lokale kriterier. Spesielt knytter det seg mange dilemmaer i forhold til lokal lønnsdannelse for kapittel 4 gruppene	<b>Emneord</b>  Toppledere, lokal lønn, individuell lønnsdannelse, kommunal sektor, kriterier, innsatsbaserte kriterier, formelle kriterier, rettferdighet, desentralisering, de - regulering, forhandlingsnivå, arbeidsgiver, tillitsvalgt, ansatt, personalpolitisk virkemiddel, KS, hovedtariffavtale, kommunal arbeidsgiverpolitikk.	
	<b>Keywords</b>  Senior managers, local wage, individual wage settlement, municipalities, criterions, contribution based criterions, formal based criterions, fairness, decentralization, de regulation, bargaining level, employer, employed, union officials, personnel policy instrument, KS, national wage agreement, municipality employer policy.	
<b>Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning</b>	<b>Salgspris</b> NOK	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er

hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

## FORORD

Denne rapporten oppsummerer de viktigste funnene fra forskningsprosjektet "Lønn som fornying - vil lønns- og avtalesystemet møte fremtidige behov?" Studien undersøker kommunale topplederes syn på det gjeldende lønns- og forhandlingssystemet og er utført på oppdrag fra KS. Prosjektet har pågått fra februar/ mars 2009 fram til 1. februar 2010. Prosjektets problemstillinger og forskningsoppdrag beskrives nærmere i innledningskapitlet.

Vi vil takke Kirsti Vassbotn og Hege Mygland i KS for et godt prosjektsamarbeid og for å ha vært nyttige og kunnskapsrike samtalepartnere underveis. Vi vil også få takke det sentrale rådmannsutvalget som har vært en nyttig referansegruppe ved flere anledninger i prosjektfasen, både i startfasen og senere i arbeidet med å kvalifisere survey – undersøkelsen.

Eventuelle feil eller mangler ved rapporten tilskrives forskerne alene.

Studien har vært gjennomført som et samarbeid mellom de to involverte forskerne, der hovedregelen har vært at vi har jobbet sammen og likestilt i de ulike prosjektfasene og på de ulike temaene, både mht gjennomføringen av intervjuene og utarbeidelsen av spørreskjemaet. For øvrig har Lien hatt et særlig fokus på intervjuene mens Rødvei har stått for de kvantitative analysene og hovedsakelig ført rapporten i pennen.

Bodø, februar 2010

## INNHOOLD

FORORD.....	4
Sammendrag og konklusjoner.....	7
Summary .....	11
<b>1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER.....</b>	<b>14</b>
1.1 PRESISERING AV OPPDRAGET - ARBEIDSGIVERNES TILBAKEMELDING TIL EGEN INTERESSEORGANISASJON.....	15
<b>2. TARIFFHISTORIKK OG FORSKNINGSSTATUS.....</b>	<b>17</b>
2.1 FUNN FRA TIDLIGERE STUDIER.....	18
2.2 LØNNSDIFFERENSIERING – IDEOLOGISKE OG VITENSKAPELIGE UTFORDRINGER VED SPISSE INDIVID- OG RESULTATBASERTE LØNNSYSTEMER.....	23
2.3 HYPOTESER OG ARBEIDSMODELL .....	30
<b>3. METODE OG UTVALG.....</b>	<b>36</b>
3.1 KVALIFISERINGSSTRATEGIER OG FORSKNINGSPROSESS.....	36
3.2 OM SURVEY OG SURVEUTVALG .....	38
3.3 ANONYMITET .....	41
<b>4. EMPIRISKE FUNN.....</b>	<b>42</b>
4.1 HOVEDINNTRYKK – TOPPLEDERNES GENERELLE OPPFATNINGER AV LØNNS- OG AVTALESYSTEMET .....	42
4.1.1 <i>Hva er de viktigste faktorene i å hemme differensiering for kapittel 4?</i> .....	49
4.2 MENER LEDERNE AT LØNN ET VIKTIG LOKALT ARBEIDSGIVERPOLITISK VIRKEMIDDEL FOR Å REKRUTTERE OG BEHOLDE ARBEIDSTAKERE? .....	51
4.2.1 <i>Formalisering</i> .....	58
4.3 FORHOLDET MELLOM SENTRALE OPPGJØR OG LOKAL POTT.....	60
4.4 HOVEDORGANISASJONENE/FORBUNDENE, KS OG PARTENE LOKALT .....	63
4.5 DESENTRALISERING AV LOKALE FORHANDLINGER, KRITERIER OG "TRYNEFAKTOR" .....	66
4.6 ENDRINGSØNSKER I FORHOLD TIL SELVE HOVEDTARIFFAVTALEN.....	80
4.7 INGEN FORSKJELLER MELLOM FYLKESKOMMUNER OG KOMMUNER? .....	94
4.8 ENERGI GIVERKENE.....	96
4.8.1 <i>Datagrunnlag og metode</i> .....	96
4.8.2 <i>Sentrale funn</i> .....	97
<b>5. INDIVIDUELL LØNN OG FORHANDLINGER I DANMARK OG SVERIGE – ET SIDEBLIKK.....</b>	<b>101</b>
<b>6. REFERANSER.....</b>	<b>112</b>

**TABELLER OG FIGURER**

<i>Tabell 2.1 Ulike former for lokal, strategisk lønnsdifferensiering</i> .....	24
<i>Figur 2.1 Forhold som påvirker arbeidsgiveres oppfatning av lønns- og forhandlingsystemet.</i> .....	31
Tabell 3.1 Fordeling av funksjoner.....	39
Tabell 3.2 Fordeling kommune/ fylkeskommune .....	40
Tabell 3.3 Kommunenes størrelse .....	40
Tabell 4.1 Vurderinger av Hovedtariffavtalen mm .....	43
Tabell 4.2 Endringer i syn på individuell lønnsfastsettelse .....	45
Tabell 4.3 Synet på individuelle vurderinger i de tre kapitlene.....	46
Tabell 4.4 Ønske om å differensiere - kapittelfordeling .....	47
Tabell 4.5 Vanskelig å differensiere? - kapittelfordeling .....	48
Tabell 4.6 "Koster mer enn det smaker? - kapittelfordeling .....	49
Tabell 4.7 Viktigste hemmende faktorer .....	50
Tabell 4.8 Opplevd rekrutteringssituasjon .....	52
Tabell 4.9 Lønnspolitikkenes viktighet for å rekruttere og beholde .....	55
Tabell 4.10 Korrelasjoner .....	57
Tabell 4.11 Har dere en skriftlig lønnspolitisk plan? .....	58
Tabell 4.12 Er det vanlig med lønnsamtaler? .....	59
Tabell 4.13 Forholdet mellom lokal og sentral pott i kapittel 4 .....	61
Tabell 4.14 Er lønnsforhandlingene delegert? .....	66
Tabell 4.15 Delegasjon av lønnsfastsettelse.....	67
Tabell 4.16 Vurdering av kriterier i Hovedtariffavtalen .....	71
Tabell 4.17 Om individuelle kriterier. Rettferdighet, målbarhet, samarbeid og "uro" .....	73
Tabell 4.18 Lokal lønnsøkning til team eller enkeltarbeidstakere? .....	76
Tabell 4.19 Ønsker du endringer i kapitlene 3, 4, 5? .....	81
Tabell 4.20 Lokale tilpasninger .....	87
Tabell 4.21 Forhold vedr kapitlene og flytting av arbeidstakere.....	88
Tabell 4.22 Om kapittel 4C .....	93

## SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Hovedproblemstillingen som undersøkes i denne rapporten er: *Hvordan mener arbeidsgiverne lønns- og forhandlingssystemet fremmer eller hemmer den enkelte kommunes/ fylkeskommunes evne til å møte lokale utfordringer med hensyn til rekruttering og gjennomtrekk?* Denne rapporten gir altså en samlet fremstilling av arbeidsgiversidens oppfatning av eksisterende lønns- og forhandlingssystem. Fra tidligere studier vet vi at arbeidstakerne og deres tillitsvalgte vil kunne ha andre tilbakemeldinger og virkelighetsforståelser. Men disse ser vi altså ikke på i denne rapporten.

Den generelle oppfatningen blant rådmenn og personalsjefer (og tilsvarende) i norske kommuner og fylkeskommuner er at gjeldende Hovedtariffavtale i seg selv er en godt og anvendelig ramme for å lage lønnspolitiske verktøy for å rekruttere og beholde arbeidstakere.

Generelt oppfatter topplederne den lokale lønnspolitikken som et viktig verktøy for å beholde og rekruttere arbeidskraft, og de ønsker seg gjennomgående større lokale potter for kapittel 4 gruppene.

I forhold til lederne (kapittel 3) og akademikergruppene (kapittel 5) opplever topplederne at det lokale handlingsrommet er stort, både formelt og reelt, og ofte fremstilles den lokale lønnsdannelsen her som relativt sett mindre problematisk. I stor grad gir arbeidsgiversiden i kommunene sin tilslutning til disse to kapitlene, og man ønsker i liten grad ting endringer.

Hovedtariffavtalens rammepregete utforming gir for alle kapitler økt fleksibilitet og dette fremhever de fleste informantene som positivt. Det er også rimelig konsensus blant lederkorpset om at (det de omtaler som) forsøkene på "opprydding" mellom kapitlene har vært nyttig.

Likevel opplever arbeidsgiverne tildels betydelige utfordringer for de store kapittel 4 gruppene hvis de forsøker å anvende det handlingsrommet som ligger i avtaleverket og som partene har blitt enige om. Dette gjelder utmeislingen av en lokal lønnsprofil generelt, men spesielt med hensyn til individuell lønnsdifferensiering, og i særdeleshet ved forsøk på individuell differensiering basert på prestasjoner og resultater.

De viktigste hemmende faktorene ligger ikke i Hovedtariffavtalen – men i andre forhold. Disse henger sammen og utgjør i sum en begrensning for de topplederne som ønsker å differensiere mer. Kombinasjonen av faktorer og hva som oppleves som den viktigste hindringen, vil variere mellom den enkelte kommune.

De viktigste hemmende faktorene er likevel oftest virkningen de sentrale oppgjørene får på lokalt nivå, kommunale "likhetskulturer", vansker med å få nok og presis informasjon om enkeltansatte, fagforeningsmotstand mot individuell differensiering og problemer med å lage gode og operative lokale kriterier. Kriterier kan være enkle på papiret, men er ofte vanskelige å implementere i forhold til konkrete personvurderinger. Disse hemmende faktorene er relevante uavhengig av kommunestørrelse.

Som nevnt knytter det seg spesielt mange dilemmaer i forhold til lokal lønnsdannelse for kapittel 4- gruppene. Disse forhandlingene oppfattes gjennomgående som ressurskrevende og kompliserte, samtidig som utsiktene til å skape klare lokale profiler ofte virker usikre pga dynamikken mellom sentrale/ lokale oppgjør og føringer. Med hensyn til kapittel 4 hevder for eksempel et flertall av topplederne at det pr i dag "koster mer enn det smaker" å drive individuelle lønnsforhandlinger. Denne holdningen er sterkest i de mindre kommunene, som både hevder de sliter med mindre ressurser og for øvrig virker mindre motiverte og klare for individuell differensiering enn de større kommunene. Tross dette ønsker topplederne flest større lokale pottter og mer faktisk råderett til å differensiere i de lokale forhandlingene, også for de store kapittel 4 – gruppene.

De lokale forhandlingene er i svært liten grad delegert ned til enhets- og virkesomhetsnivå. Den viktigste begrunnelsen for dette er, i følge topplederne selv, ønsket om overblikk og kontroll på den helhetlige lønnsdannelsen i egen kommune. Manglende delegasjon begrunnes også ofte i frykten for konflikter, uro, økt ressursbruk og det lavere lederkorpsets ulyst i forhold til å utøve forhandleransvar i nære arbeidsrelasjoner. Uro i personalgruppen ser for øvrig ut til å være et vanlig fenomen i forbindelse med bruk av individuelle differensieringsstrategier, uansett delegasjonsnivå.

Imidlertid har et overveiende flertall av kommuner og fylkeskommuner i dag skriftlige og strategiske forankrede lønnspolitiske planer (denne andelen har økt vesentlig siden 2005). Hovedinntrykket er også at de fleste kommunene bruker mye tid på sonderinger og informasjonsinnhenting for å forberede grunnlaget for de lokale (men sentraliserte) forhandlingene. Det legges også gjennomgående vekt på å ha et godt



og nært samarbeid med fagforeningene lokalt, blant annet i arbeidet med å lage omforente lokale kriterier, som alle topplederne ser på som svært viktig. Fra intervjuene er inntrykket at partene – i følge arbeidsgiverne - ofte har gode og ryddige prosesser, selv om de "ofte er enige om at de er uenige", også i forhold til vesentlige aspekter ved den lokale lønnsdannelsen. Spesielt om og eventuelt hvordan individuell lønnsdannelse skal håndteres.

Flere av informantene har forslag til forbedringer i forhold til rent formelle/ tekniske aspekter ved avtaleverket – som her i praksis først og fremst betyr Hovedtariffavtalen. Disse endringene gjelder spesielt forhold knyttet til kapittel 4 og dette kapitlets forhold til andre bestemmelser i Hovedtariffavtalen. Her mener de kommunale topplederne at de viktigste endrings- og fokussområdene bør være a) forholdet/ mekanismer mellom sentrale tillegg og lokal pott og b) harmonisering/ endring/ fjerning av kapittel 4c (Undervisningsstillinger i skolen).

Selv om arbeidsgiversiden har langt mindre ønske om å endre kapittel 3 og 5, er det også her noen fokus som går igjen blant de som ønsker endringer. I forhold til kapittel 3 ønsker flere toppledere enda sterkere og full lokal råderett. Mange av disse har konkrete betraktninger og synspunkter spesielt på a) hvem som generelt skal inkluderes i kapitlet, b) anke- og forhandlingsretten for kapittel 3.4.2 samt plasseringen av ledere i 3.4.2/ 3.4.1 og c) de sentrale føringene på kriterier i kapittel 3.

I forhold til kapittel 5 har de (få) som ønsker endringer oftest fokus på a) å fjerne/ harmonisere kapittel 5, b) større råderett med hvem de selv skal kunne plassere der, og c) innvendinger mot ankebestemmelsen. Vi understreker igjen at bare et lite mindretall ønsker endringer i kapittel 3 og 5. Fra surveyen er tallene her hhv. 11,1 prosent og 17,3 prosent. Til sammenligning ønsket over halvparten av topplederne som hadde svart, endringer i kapittel 4.

Mange informanter peker også på viktigheten av de overliggende rammene for lokale forhandlinger, spesielt med hensyn til kapittel 4. Her anklages blant annet KS for å være for veike, spesielt i forhold til et samkjørt og tydelig Utdanningsforbund. Det påpekes også at det lokale handlingsrommet i høyeste grad betinges av de sentrale aktørene i det vi vil kalle den overordnede norske samarbeidsmodellen. Her er det hovedsammenslutningene og de sentrale politiske aktørenes vilje som definerer det lokale arbeidsgiverpolitiske handlingsrommet, enten den manifesterer seg på økonomiske eller ideologiske måter, for eksempel i form av størrelsen på de sentrale / lokale oppgjørene eller hvilke normative føringene som følger med dem. I så måte

adresserer denne rapporten ikke direkte de lokale lønnsforhandlingenes politiske og institusjonelle "overbygning". Den berører heller ikke vesentlig de viktige prinsipielle og ideologiske diskusjonene om for eksempel: a) et stort innsalg av lokal lønnsdannelse normativt sett er ønskelig og b) hvilke positive og negative effekter slik lønnsdannelse kan ha for kommuneorganisasjonene og for den overordnede norske samarbeidsmodellen.

Temaet innbyr således til mange mulige menings- og fortolkningskamper, både med hensyn til faktafremstillinger og ideologisk ståsted. Blant annet viser vi til forskning som indikerer at noen individuelle og prestasjonsbaserte lønnsystemer kan ha dysfunksjonelle virkninger hvis de forsøkes implementert aggressivt på arbeidsrelasjoner der forutsetningene for slike systemer ikke er til stede.

## SUMMARY

In general, municipal senior managers consider the current national wage agreement in the municipal sector (Hovedtariffavtalen) as a flexible and adequate frame of regulations for their own local wage strategies. It is considered to be a helpful instrument when it comes to holding on to and to recruiting employees. Still, employers, in general, find implementing the agreement into practical policy very challenging. These challenges are relevant and occurring both in making an overall local wage profile, but in particular when it comes to making individual and performance based solutions.

The most important challenges are the dynamics in which politics constituted on the central level distort and erase local wage profiles. Further, senior managers report that they lack precise and relevant information on individual employees, they struggle with municipal “equity cultures”, they face strong union opposition and they report having problems drafting unified and operative criterions. These challenges are valid indiscriminate of municipal size.

In particular, these problems are relevant and profound when it comes to individual arrangements on the large groups of employees regulated by the agreement’s chapter 4, such as teachers and large groups in elderly care.

Commonly, local wage bargains are not decentralized. The most frequent argument for centralized bargaining arrangements amongst senior managers is their need to control the overall development of wage profiles in the municipal. Furthermore, they fear conflicts, unease and propelling use of resources that (they think) might be the consequence of decentralized bargaining solutions. They also stress that their own middle/lower level managers are unwilling to claim what many of them consider to be the “unpleasant” responsibility for carrying out face to face wage bargaining with subordinates.

However, most municipalities have formal and strategic plans for using wage as a tool for recruiting and keeping employees. They also use much time and energy on gathering information and consulting unions in order to get a best possible platform of knowledge and information before entering the annual bargains. This seems to be the most common behaviour of managers, probably due to their need for a smooth and professional relationship with the employees and their unions, although the employers and unions often seem to agree to disagree.

In relation to municipal leaders (regulated in chapter 3) and professionals/academics (regulated in chapter 5), senior managers claim that they are far more enabled to exercise factual leadership and to fulfil local wage profiles than for chapter 4 groups. Most senior managers oppose the idea of profound changes in these chapters, and are pleased with the flexibility that it allows, both in text and in practice.

However, several of our informants have propositions which will further enable and refine the existing agreement. These propositions most importantly address chapter 4, which is regarded as the agreements "Achilles heel" by most senior managers. Firstly, there is a clear will to size up the local bargain pots and reduce the profile damaging effects of the centralized bargains. Furthermore, most senior managers oppose what they consider to be special privileges for the large groups of teachers in chapter 4 C and which are the results of regulations bargained into the agreement when the teachers were transferred to the municipal wage agreement in 2004.

Although senior managers regard chapter 3 and 5 appropriate and would like to see them unchanged, some of them have arguments for further improvements.

Most common, concerning chapter 3, is the claim for even more local freedom to match local challenges even better than today. Typically, this means claiming the opportunity to locate and relocate groups of employees in between different chapters, stating who should be allowed to take part in bargains and the employers also want to have the opportunity to set their own criterions.

Concerning chapter 5, some senior managers want it removed. Others claim even more overall freedom in locating and relocating both groups and individual employees.

Many of our informants also point to the overlying national structures and institutions in explaining their own difficulties in settling clear local wage profiles. Several employers accuse their own association, the KS (The Norwegian Association of Local and Regional Authorities), for being too soft on the powerful employees unions, especially the union which organizes most of the teachers working in Norwegian municipalities (Union of Education Norway/Utdanningsforbundet). They also stress that the overall Norwegian bargaining model sets the pace and directions of local bargains and seniors managers ability to influence them, leaving them somewhat adrift to the dominating ideological and political paradigms. Such normative and political discussions lie outside the mandate of this study.



## 1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER

Det er vanlig å anta at kommunesektoren fortsatt vil stå overfor betydelige utfordringer med hensyn til å rekruttere kvalifisert arbeidskraft de neste årene (SSB). Dette skyldes et strukturelt misforhold mellom fremtidig tjenestebehov og tilgang på arbeidskraft, blant annet forårsaket av den såkalte "eldrebølgen". Dette misforholdet endres i mindre grad av økonomiske konjunkturer og midlertidige sektorielle variasjoner i tilbud og etterspørsel av arbeidskraft. Tidligere erfaringer viser for eksempel at ledighet i privat sektor i seg selv ikke vil løse rekrutteringsutfordringene i kommunesektoren. Kommunene har derfor i utgangspunktet en stor utfordring knyttet både til de unges utdanningsvalg og til deres valg av arbeid etter endt utdanning.

Som vi kommer tilbake til nedenunder har kommunesektoren siden 1990 – tallet blitt utfordret på egen arbeidsgiverpolitikk. En klar og gjennomgående tendens har vært at kommunene i sterkere grad har blitt tvunget til å konkurrere om den stadig mer kompetente, kravstore og knappe arbeidskraften. Dette har både ført til et press fra omgivelsene og fra egne ansatte og ledere om å skape en handlekraftig og lokalt tilpasset arbeidsgiverpolitikk (Rødvei 2007). Denne utviklingen kan sammenfattes som bevegelsen bort fra en tradisjonell mekanisk og byråkratisk arbeidsgiverpolitikk mot en mer responderende og differensiert arbeidsgiverpolitikk, fra fagledelse til en mer moderne ledelse som vektlegger de ansatte som kapital som må møtes med aktive strategier for å klare å rekruttere, nyttiggjøre og forankre dem i kommuneorganisasjonene (ibid). Det er i dette store bildet utviklingen av lønns- og forhandlingssystemet mot mer lokale og individuelle strategier må ses.

Spørsmålene vi kan stille, er dermed hvilke erfaringer ledere med forhandlingsansvar har med lønns- og forhandlingssystemet, og hvorvidt de mener dette systemet er hensiktsmessig. På grunnlag av dette har vi formulert følgende hovedproblemstilling:

***Hvordan mener arbeidsgiverne lønns- og forhandlingssystemet fremmer eller hemmer den enkelte kommunes/fylkeskommunes evne til å møte lokale utfordringer med hensyn til rekruttering og gjennomtrekk?***

Etter ønske fra oppdragsgiver vil vi også undersøke energiverkene i KS' tariffområde i forhold til den samme problemstillingen. Denne drøftingen gjøres i sin helhet i avsnitt 4.8. Vi vil også – i siste kapittel- trekke linjer til individuelle forhandlinger i Sverige og Danmark. Denne sammenligningen vil ikke på noen måte være systematisk eller

uttømmende, men er ment som et sideblikk på noen trekk vi finner relevante i forhold til den norske virkeligheten.

I forhold til vår egen studie vil altså arbeidsgivernes overordnede erfaringer i sum kunne gi oss et bidrag til å mene noe om hvordan lønns- og forhandlingsystemet vil kunne møte den enkelte kommunes/fylkeskommunes fremtidige behov – sett i et arbeidsgiverperspektiv.

Vi vil ha et spesielt fokus på hovedtariffavtalens kapittel 4, i tillegg til et generelt fokus på kapittel 3 og 5 og forholdet mellom disse tre kapitlene. I så måte vil vi undersøke:

- Hvorvidt lønssystemet oppfattes som et godt og anvendbart verktøy mht å rekruttere og beholde arbeidstakere
- Effekter av tariffavtalens kapittel 4 sin sentralt fastsatte minstelønn med forskjellige ansiennitetsintervaller versus lokalt rom for handling
- Effekter av lønssystemet i kapittel 4 sin kombinasjon av sentrale og lokale tillegg
- Hvor funksjonelt det etablerte lønns- og forhandlingsystemet er
- Hvordan arbeidsgiverne lokalt praktiserer og utnytter handlingsrommet i tariffavtalen, hhv i kapittel 3, 4 og 5
- Omfang, praktisering og muligheter for lokal lønnsdannelse fastsatt i tariffavtalens kapittel 3, 4 og 5
- Identifisere eventuelle behov fra lokale arbeidsgivere om endringer

Vårt overordnede fokus i alle disse spørsmålene vil være å identifisere utfordringer og eventuelle behov fra lokale arbeidsgivere om endringer, altså: Hva mener arbeidsgiversiden fungerer bra, og hva mener de fungerer mindre bra/dårlig?

## **1.1 PRESISERING AV OPPDRAGET - ARBEIDSGIVERNES TILBAKEMELDING TIL EGEN INTERESSEORGANISASJON**

I tråd med vårt forskningsoppdrag er denne rapporten et forsøk på å vise hvordan *arbeidsgiversiden* i sektoren mener dagens lønns- og forhandlingsystem kan møte de utfordringene kommunene står overfor, med hensyn til rekruttering og forvaltning av arbeidskraft. Vi er altså opptatt av å formidle et mest mulig ”objektivt” aggregat av arbeidsgiversidens *subjektive* oppfatninger av hva som virker hemmende og fremmende for *deres* anvendelse av dagens lønns- og forhandlingsystem. Det betyr

at det er to parter som ikke direkte kommer til ordet i denne rapporten; nemlig fagforeningene og våre politiske tillitsvalgte, lokalt og sentralt. Disse partenes vil indirekte ses gjennom arbeidsgivernes ”briller”. Vi vil understreke at vi som forskere ikke skal studere om det utsynet disse brillene gir er ”riktig” og dekkende eller ikke – vårt oppdrag er å gjengi hva topplederne ser gjennom *sine* briller.

Vi vil senere i rapporten også utdype en annen presisering i forhold til vårt mandat: KS ønsker mer bruk av lønnsdifferensiering, fordi de mener dette er et egnet lokalt virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidstakere og for å stimulere til kvalitet og effektivitet. Mange vil anta at dette ofte er riktig. Imidlertid viser forskningen også at bruken av noen individuelle lønnsstrategier (blant annet spisse<sup>1</sup> og aktivt anvendte individuelle bonus- og prestasjonslønnssystemer) kan være forbundet med høy risiko.

Lønns- og avtaleverket, sett fra arbeidsgivers ståsted, er denne studiens fokus til tross for at avtaleverket som sådan er et resultat av mangeårige prosesser og samhandling mellom *partene* i kommunesektoren. Nedenunder vil vi først vise noen hovedlinjer i denne utviklingen (og forskningen på den) fra 1990-tallet fram til i dag. Her forsøker vi å ha et helhetlig blick gjennom å vise også arbeidstakersidens perspektiver og forståelser. Med utgangspunkt i denne fremstillingen formulerer vi noen hypoteser knyttet til vårt overordnede forskningsspørsmål.

---

<sup>1</sup> Med ”spisse” mener vi her strategier som tydelig og eksplisitt skaper (og oppfordrer til) store forskjeller mellom ansatte basert på innsats og resultat



## 2. TARIFFHISTORIKK OG FORSKNINGSSTATUS

Fra tidligere studier av kommunefeltet vet vi at lokal lønn og lønnspolitikk er en av de mest sentrale virkemidlene med hensyn til å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft (Egge & Moland 2001, Rødvei 2000; 2007). Tidligere ble lønnspolitikken fastsatt gjennom sentrale forhandlinger. Dette har tradisjonelt gitt kommunene et begrenset spillerom i den lokale arbeidsgiverpolitikken, der lønn i praksis ikke har vært et tilgjengelig virkemiddel. Fra 1990 ble det imidlertid en viss oppmykning av dette i og med at det ble forhandlet fram en pott som skulle avsettes til lokale forhandlinger<sup>2</sup>. I 2002 ble adgangen til lokale forhandlinger ytterligere utvidet ved at det for noen stillinger ble åpnet for at all lønn kunne forhandles lokalt. Ved hovedoppgjøret i 2004 ble adgangen til lokale forhandlinger ytterligere utvidet ved at det ble foretatt en opprydding i hovedtariffavtalen. Frem til da var det mulig å nærmest "velge" hvilket kapittel man skulle plasseres under, men nå ble denne dupliseringen fjernet. I denne prosessen fikk ansatte og organisasjonene til en viss grad bestemme den enkeltes plassering, der dette var mulig. I hovedsak dreide dette seg om ansatte som hadde en stilling som gjorde at de kunne plasseres både i kapittel 5 og i kapittel 4.

I kapittel 5 er det kun lokale forhandlinger, mens i kapittel 4 har man både sentrale og lokale forhandlinger. Store utdanningsgrupper som lærerne og ansatte innen pleie- og omsorgssektoren befinner seg i sistnevnte kapittel. Inndelingen førte til en del konflikter, men partene aksepterte resultatet. I kapittel 3 ("lederkapittelet") finner man topplederne i avsnitt 3.4.1. Topplederens lønn fastsettes av kommunene /fylkeskommunene. Andre ledere kan plasseres i avsnitt 3.4.2. Her kan partene lokalt avtale om hele eller deler av lønnsfastsettelsen skal foretas av arbeidsgiver. KS har også vedtatt å arbeide for at det enkelte medlem skal få større handlingsfrihet i lønnspolitikken, noe som innebærer økt mulighet for lokal lønnspolitikk og lokal lønnsfastsettelse. I 2004 ble dessuten forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet overført fra staten til KS sitt tariffområde. Undervisningsstillinger i skolen er plassert i kapittel 4C og har både sentrale og lokale forhandlinger. Ved forhandlingene i 2004 var det nær en konflikt mellom partene vedrørende lærernes kompetanselønssystem. Utdanningsforbundet ønsker denne formen for lønnsystem, mens KS ønsker et funksjonslønssystem, som åpner for at kommunen som arbeidsgiver gis mulighet for å premiere den enkelte ansatte i henhold til kommunens etterspurte kompetanse.

---

<sup>2</sup> Erfaringene fra dette prosjektet framkommer gjennom bl.a. og Ingebrigtsen og Dahl-Jørgensen 1996.

## 2.1 FUNN FRA TIDLIGERE STUDIER

Virkningene av endringene i hovedtariffavtalen ble studert av Nordlandsforskning i 2005 (Sollund, Rødvei og Lien 2005). Et hovedfunn herfra var at partene hadde ulike interesser knyttet til lokal lønnsdannelse. Store arbeidstakerorganisasjoner slik som UNIO ønsket å beholde mest mulig av lønnsdannelsen sentralt, mens arbeidstakerorganisasjoner knyttet til Akademikerne ønsket all lønnsdannelse lokalt. Mange arbeidsgivere ønsket større deler av lønnsdannelsen lokalt, men få ønsket alt lokalt. Drøyt halvparten av de spurte i spørreundersøkelsen mente lederne ble stadig mer positive til individuell lønn, mens i underkant av hver fjerde respondent sa det samme om tillitsvalgte og ansatte. Flertallet av tillitsvalgte mente individuell lønnsfastsettelse var usolidarisk, mens et flertall av arbeidsgiverne var uenige i dette.

En generelt stram kommuneøkonomi bidro videre til at spesielt arbeidstakerorganisasjonene var tilbakeholdne med å ønske mer av lønnsdannelsen lokalt. Kommunene har ikke de samme virkemidler som privat sektor til å øke sine inntekter, og med store arbeidstakergrupper er muligheten til store lønnsmessige løft lokalt begrenset. Over 60 prosent av respondentene var forøvrig enige i at kommuneøkonomi var et viktig hinder for vellykket bruk av lokal lønnsfastsettelse, men få mente at lokal lønn truet kommuneøkonomien direkte.

Nordlandsforskning fant også en utbredt tro på at lokal lønnsdannelse ville føre til lønnsvekst for små arbeidstakergrupper med høy utdanning. Flertallet antok også at lokal lønn ville føre til ulikheter i lønnsutvikling mellom kommuner. En slik utvikling kan gjenspeile ulikt marked i ulike kommuner, samt ulikheter med tanke på kostnadsnivå og ulike utfordringer i arbeidsgiverpolitikken. En viktig hensikt med lokal lønnsdannelse er da nettopp å kunne møte de ulike utfordringene lokalt med lokalt tilpassede virkemidler.

Tillitsvalgte antok at lokal lønn ville bidra til å øke lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, mens arbeidsgiverne var uenige i dette. Tall fra teknisk beregningsutvalg (TBSK) viste at tendensen faktisk var svak i motsatt retning, at lønnsveksten for kvinner var litt høyere enn for menn. Flere kommuner rapporterte at de hadde tatt aktive grep i lønnspolitikken for å prioritere kvinner.

Et tydelig funn fra vår undersøkelse var at det var stor variasjon med hensyn til hvordan kommunene ivaretok sin egen arbeidsgiverrolle. Et klart flertall var enige i at bruken av individuell lønnsdannelse hadde økt i sin kommune siden 2002. Men utviklingen var ikke kommet så langt som forventet. Det så - på vårt

undersøkelsestidspunkt i 2005 - ut til at kommunesektorene hadde et godt stykke igjen i forhold til å bruke individuelle lønnsforhandlinger som et aktivt arbeidsgiverpolitisk verktøy for å rekruttere og beholde ansatte.

Mange av organisasjonene og de tillitsvalgte var tydelig skeptiske til hvorvidt kommunene var profesjonelle som arbeidsgivere. For å kunne ta lønn aktivt i bruk som et virkemiddel, ville det være viktig for kommunene å bli oppfattet som profesjonelle, hvis ikke ville motparten kunne mistenke at lønnsdannelsen foregikk tilfeldig. Faktisk var halvparten av de tillitsvalgte uenige i at kommunens arbeidsgiverpolitikk per 2005 var profesjonell.

Gjennom intervjuene ble det klart at måten prosessene foregikk på i kommunene var av stor betydning for å få et resultat som ble oppfattet som legitimt og derved akseptert i organisasjonen. Det å ha god dialog med organisasjonene lokalt ble understreket av lokale arbeidsgivere. Til grunn for forhandlingene, hevdet man, burde det ligge en lønnspolitisk plan og skriftlige og omforente kriterier. Videre var det viktig å ha gode strukturer for drøftinger, god og åpen informasjon og reelle forhandlinger. Prosessen ble ansett som viktig for å skape felles forståelse om den lokale lønnspolitikken. Partene var enige om at et godt resultat krevde store tidsressurser, og det ble understreket at tidsrammen ikke måtte være for stram.

I 2005 fant vi at lønnsforhandlinger i liten grad var desentralisert i kommunene. Tendensen var heller at forhandlingene foregikk sentralt i kommunen. Gjennom intervjuer framkom det stor variasjon i hvordan kommunene involverte organisasjonene. Sektorer og enhetsledere ble trukket med på ulike måter. Noen gjennomførte deler av forhandlingene lokalt, mens andre foretok en vurdering av ansatte på bakgrunn av et skjema. Noen deltok aktivt, mens andre ikke hadde noe å gjøre med selve forhandlingsprosessen. Der man desentraliserte hadde man relativt gode erfaringer, men det ble utfordrende å føre en konsistent og helhetlig lokal lønnspolitikk. Bare hver fjerde arbeidsgiver mente at delegering førte til lønnsforskjeller på grunn av enheters ulike økonomisk evne, mens drøyt 40 prosent av de tillitsvalgte mente det samme. Omtrent halvparten av arbeidsgiverne hevdet at delegering førte til større samsvar mellom innsats og lønn, mens bare hver fjerde tillitsvalgt var enige i det. Begge partene mente det var viktig å unngå lønnsforskjeller på grunn av enheters ulike økonomiske evne.

Utviklingen i kommunesektoren har ført til en endret lederrolle med økt fokus på personalledelse og økonomistyring. Lokal lønnsdanning syntes å forsterke denne utviklingen. Blant de krav som ble stilt til lederrollen i forbindelse med lønns-

forhandlinger var at de måtte se den enkelte medarbeider, de måtte gjennomføre medarbeidersamtaler, de måtte gjøre lønnspolitikken og kriteriene kjent og sørge for at vurderingene ble oppfattet som rimelige.

Et hovedfunn fra vår undersøkelse var at skriftlige, kjente og omforente kriterier var en viktig forutsetning for å få til gode og legitime forhandlingsprosesser lokalt. Det var imidlertid bare ca 40 prosent av respondentene som bekreftet at det fantes skriftlige kriterier, og enda færre som mente de var kjent (ca 20 %).

Flere informanter hevdet imidlertid at de kriterier som fantes var omforente og utarbeidet i felleskap, enn det motsatte. Samtidig var partene enige i at prosessen rundt fastsettelse av kriterier var vanskelig, tillitsvalgte i større grad enn arbeidsgiver. Det syntes også som enhetene i liten grad bestemte hvilke kriterier de ønsket å legge vekt på selv, bare hver fjerde svarte positivt her. I intervjuene var det flere enhetsledere som ga uttrykk for et ønske om å ha et visst rom for lokale kriterier slik at de kunne tilpasses lokale mål og utfordringer.

Det var generelt ofte uenighet mellom tillitsvalgte og arbeidsgivere om hvilke kriterier som burde gjelde. Arbeidsgiversiden var betydelig mer positiv til innsatskriterier enn tillitsvalgte. *Innsats* handlet om ansattes bevisste og aktive arbeidsaktivitet i bred forstand og inkluderte kriterier som endringsvillighet, positiv innvirkning på arbeidsmiljøet, utøvelse av lederskap og lojalitet. Partene var imidlertid relativt enige om at tradisjonelle og formelle kriterier også burde gjelde. Dette inkluderte kriterier som ikke er avhengig av den enkeltes innsats; som formell kompetanse, formelt ansvar, ansiennitet og rekrutteringsbehov. Ingen av partene ønsket kriterier basert på bruker- og medarbeiderundersøkelser. En årsak til at tillitsvalgte i liten grad ønsket innsatsbaserte kriterier, var problemer med å måle innsats. I tillegg var man redd for "trynefaktoren" – at vurderingene ble betinget av hvem ledelsen hadde et godt forhold til. Dette understreket behovet for tydelige og etterprøvbare kriterier – om innsats skulle være et kriterium.

Selv om partene var til dels dypt uenige om hvilke kriterier som *burde* telle, var de rimelig samstemte i hvilke kriterier som faktisk *ble* anvendt. *Innsats* ble i liten grad anvendt, mens *formalia* spilte en betydelig større rolle. Det var imidlertid et klart funn at store kommuner i større grad brukte innsatskriterier enn mindre kommuner.

En av de største prinsipielle avstandene mellom partene med hensyn til kriterier for individuell lønnsdannelse gikk på vurderingsnivå og vurderingsnærhet. Tillitsvalgte ønsket ikke at nærmeste leder skulle foreta lønnsvurderinger av enkeltansatte, mens

arbeidsgiver ønsket det. Uenighet på dette punkt kunne, mente vi, også være en forklaringsfaktor for hvorfor desentralisering ikke på dette tidspunktet var mer utbredt.

I 2004 ble det som tidligere nevnt innført et klarere skille mellom kapittel 4 og kapittel 5, ved at de samme yrkeskategoriene ikke kunne plasseres i ulike kapitler. Kapittel 5 ble et "akademikerkapittel". Skillet hadde imidlertid ikke skapt enklere forhold, men synes å ha strukturert det noe. Flere av informantene mente det skapte usikkerhet mellom gruppene, dels fordi lønnsdannelsen foregikk på ulike måter, og man trodde at andre hadde en bedre lønnsutvikling. Det ble senere, etter vår evaluering, foretatt ytterligere endringer i forholdet mellom kapitlene med hensyn til plassering.

Den største utfordringen på vårt undersøkelsestidspunkt var imidlertid fordelingen av kapittel 4 mellom den sentrale delen av oppgjøret og den lokale. Her var det spesielt profilen på det sentrale oppgjøret som hadde betydning for det lokale. Minstelønnsheving sentralt bidro til å forstyrre de lokalt opparbeidede lønnsrelasjonene, og gjorde det ofte vanskelig å holde en fast profil lokalt over år. Det syntes å variere noe hvordan kommunene løste dette, men dette var helt klar en kilde til lokal frustrasjon.

Om innfasingen av undervisningspersonell så det ut til å ha vært en i begynnelsen turbulent prosess. Organisasjonene lokalt syntes imidlertid å ha bedre samarbeidsvilje enn sentrale føringer tilsa. Rektorene var involvert i prosessen, men i varierende grad. Store skoler i fylkeskommunene gjennomførte større deler av forhandlingene lokalt enn de små skolene i primærkommunene. Det syntes ikke å være noe stort ønske om større grad av forhandling lokalt på grunnskolene, men flere ønsket lokal tilpasning av kriterier.

Hovedtariffavtalens bestemmelser om arbeidstidsordninger er endret etter vår undersøkelse i 2005.

En hovedkonklusjon fra prosjektet vårt var, som vi har vært inne på, at gode lokale prosesser og omforente skriftlige kriterier var av sentral betydning for å få til en legitim lokal lønnsdannelse. Dette handlet om å utvikle kommunene som arbeidsgivere. Det var en rekke dilemma i utviklingen av en lokal lønnspolitikk, noe dreide seg om ulike ideologiske ståsted mellom store arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverne. Her fremstod det to sementerte konstellasjoner: på den ene siden arbeidsgiversiden og arbeidstakerorganisasjonen Akademikerne. På den andre siden

de øvrige fagforeningene med Utdanningsforbundet og Fagforbundet. Førstnevnte var gjennomgående for lokal og individuell lønnsdannelse og fremhevet konsekvent gevinstene ved en slik lokal tilpasning. Sistnevnte var derimot målbærere av den tradisjonelle og kollektive logikk, og pekte systematisk på lokal og individuell lønnsdannelse som mindre relevant, urealistisk og ikke minst normativt og moralsk problematisk.

Etter vår studie har det blitt gjennomført flere studier av spesielle aspekter ved lønns- og forhandlingssystemet i kommunesektoren, blant annet av lederlønn (Seip, Å.A. 2008), lokale forhandlinger for barnehage/ skolepersonell (Agenda utredning og utvikling as, (2007/ 08) og PWC/ Frischsenterets rapport (2008) om staten/ kommunesektoren er lønnsledende. Sistnevnte rapport viste at lønnsstrukturen i kommunal sektor er mer sammenpresset enn i statlig og privat sektor. Privat sektor er lønnsledende for de med høyere utdanning og/eller med lang yrkeserfaring, mens kommunene er lønnsledende innenfor grupper med lavere eller ingen utdanning/-yrkeserfaring. Rapporten viste også at kommunene ser ut til å være konkurransedyktige på lønn i forhold til nyutdannede, men at de kommer dårlig ut i forhold til ansatte med lang yrkeserfaring. Dette kan forsterke kommunenes utfordringer med å beholde kvalifisert arbeidskraft, og da kanskje spesielt høyt utdannet arbeidskraft.

Samlet sett er hovedinntrykket fra disse studiene et av *ambivalens*. På den ene siden er lokale og individuelle lønnsystemer flere steder preget av betydelige utfordringer, både i forhold til strategisk forankring (for eksempel gjennom motstand fra enkelte fagforeninger og ansatte) og operasjonalisering (for eksempel at arbeidets karakter, samt at manglende modenhet og erfaring gjør det vanskelig å finne objektive og omforente målekriterier som er operative i praksis). Det kan altså ligge ideologiske og politiske årsaker til grunn for motstanden, men også utfordringer knyttet til legitimiteten av et individuelt lønnsystem og den pragmatiske gjennomføringen av det. På bakgrunn av den generelle organisasjonsforskningen må man også anta at endringer av et lønnsystem mot individuell lønnsfastsettelse vil kunne ta tid og at det trenger langvarig innsats for å fortolkes, forankres og "sette seg" i organisasjonen, som enhver større organisasjons- og normendring. På den annen side anerkjenner de fleste *behovet* for en lokalt forankret og fleksibel lønnspolitikk, og mange grupper av ansatte har også et sterkt ønske om en slik lønnspolitikk. Overordnet viser utviklingen, tross motstand og utfordringer: at kommunene generelt ser ut til å bevege seg (i varierende tempo) mot en mer lokal og individuell lønnspolitikk. Et uttrykk for dette er blant annet at den lokale potten er økt 10- 30 prosent for kapittel 4 gjennom fire hovedforhandlinger i tidsrommet 2002 – 2008. Spørsmålet blir så om den lokale potten blir fordelt flatt eller om det foretas reelle

individuelle vurderinger av den enkelte ansatte knyttet til kommunens/-fylkeskommunens oppsatte mål, slik avtaleverket stimulerer til og KS oppmuntrer til.

KS har i hele denne perioden og i senere tariffavtaler hatt som mål at avtaleverket skal bidra til å utvikle større grad av lokal lønnsdannelse, individuell lønn, fleksible løsninger og lokal handlefrihet. En oppmyking av avtaleverket har altså utvilsomt gitt medlemmene flere virkemidler i arbeidsgiverpolitikken. Innenfor flere områder ser vi at økt selvbestemmelse for kommunene vil være nyttig. For det første vil større fleksibilitet med hensyn til individuell lønnsfastsetting gi et viktig, i hvert fall kortsiktig, virkemiddel i kampen om arbeidskraften. For det andre vil lokal lønnsdannelse kunne bidra til økt styring med, og kontroll over, egen økonomi. For det tredje vil lokal lønnspolitikk være et virkemiddel for å styre utviklingen i den retning KS har vedtatt, noe som gir kommunene/fylkeskommunene økte muligheter for en aktiv lokal politikktutforming, fordi belønningssystemer kan styres i retning politisk ønskede kriterier og mål.

Imidlertid skal vi i neste avsnitt se at spesielt individuell lønnsdannelse kan være utfordrende både ideologisk og organisasjonsmessig.

## **2.2 LØNSDIFFERENSIERING – IDEOLOGISKE OG VITENSKAPELIGE UTFORDRINGER VED SPISSE INDIVID- OG RESULTATBASERTE LØNSSYSTEMER**

Vårt oppdrag er altså å vise hva arbeidsgiversiden i kommunesektoren mener hemmer og fremmer bruk av lønnsystemet som lokalt arbeidsgiverpolitisk verktøy. Til grunn for denne interessen ligger det en antagelse om at differensiering er et mulig verktøy som gjør at en kan nå strategiske mål, som for eksempel å rekruttere og beholde arbeidskraft, eller øke innsats og arbeidsprestasjoner.

Likevel viser forskningen at det også hefter begrensninger og mulige dys - funksjoner med individuelle lønns- og insentivsystemer. Spesielt gjelder dette når prestasjonsbaserte individuelle ordninger forsøkes brukt på arbeid som ikke tilfredsstillende kravene for at slike systemer skal virke etter sin hensikt. Det er altså for det første viktig å sondre mellom *a) ulike former for lokal strategisk lønnsdifferensiering*. Noen er spisse og per i dag ikke utbredte i kommunesektoren (for eksempel individuelle bonussystemer for resultatoppnåelse der bonusen utgjør en betydelig andel av totallønn), mens andre former for differensiering er mindre kontroversielle og for lengst tatt i bruk i kommunesektoren (muligheten til å – i en

eller annen grad – utmeisle sine egne lokale lønnsstrategier, for eksempel tilpasset vansker med å rekruttere spesielt utsatte grupper som tannleger).

Vi må også sondre mellom *b) effekter i forhold til typer eller grupper av ansatte*, ut fra en antagelse om at for eksempel en leder vil ha andre terskler for å godta (?) underkaste eller ønske et evalueringsbasert lønnsystem enn for eksempel en sykepleier eller lærer. Dette kan skyldes både vansker med å måle arbeidsinnsatsen deres, men det kan også diskuteres om det bør være forskjeller på bakgrunn av ulike "psykologiske kontrakter" som ligger til grunn for arbeidsforholdet. Her vil ledere være mer inneforstått med å bli "målt og veid", fordi de selv gjennom sin lederaspirasjon har godtatt – og ønsker – en mer "utsatt" tilværelse, og i tillegg mottar høyere lønn for å ha den. Slike psykologiske kontrakter og terskler vil selvfølgelig også påvirkes av virksomhetskulturer.

En viktig forventning er selvsagt *hva som c) er "rettferdig"*. Dette er i sin natur en ideologisk og politisk diskusjon, der man kan ta eksisterende forskning til inntekt for mange syn. Vi skal nøye oss med å stille noen spørsmål som vi ønsker at leseren selv kan reflektere over.

Med hensyn til a) er det klart at en lokal strategisk lønnsdannelse kan ha både en *individuell* og en *kollektiv* innretning, slik vi illustrerer i firefeltstabellen nedenfor (tabell 2.1). Den kan også være både kollektiv og individuell – Kategoriene våre nedenfor er ikke gjensidig utelukkende. Man kan anta at hybrider er regelen heller enn unntaket.

**Tabell 2.1 Ulike former for lokal, strategisk lønnsdifferensiering**

<b>Ulike former for lokal, strategisk lønnsdifferensiering</b>	Individuell	Kollektiv
Prestasjons- og innsats basert	1	3
Ikke- prestasjons- og innsatsbasert	2	4



Et eksempel på en kollektivt innrettet strategisk differensiering kan være at spesielt rekrutteringsutsatte grupper i utgangspunktet konsekvent lønnes høyere ved tilsetting, for eksempel gjennom egne lokale minstelønnstilpasninger. Et annet eksempel kan være bonuser for å ta en jobb, slik for eksempel flere fylkeskommuner har gjort i forhold til tannlegegruppen.

En strategisk og differensiert lønnspolitikk behøver altså ikke være innsatsbasert. Ikke – prestasjonsutløste tillegg eller bonuser for å lokke til seg utsatte grupper eller enkeltindivider er eksempler på dette (her er det for eksempel viktig å skille mellom rekrutteringsbonuser og måloppnåelsesbonuser).

I forhold til prestasjonslønnssystemer kjennetegnes de av at de, i motsetning til de øvrige formene ovenfor, utløses av *innsats og resultater*. Målenivået her kan både være enkeltindivider eller grupper. Et eksempel på det siste kan være gruppebaserte bonuser eller prestasjonslønn knyttet til gode resultater for en enhet eller team. Her, både på individuelt og gruppenivå, kan vi igjen sondre mellom belønninger som er tenkt *permanente* eller *midlertidige*. Et eksempel på det første kan være lederen som i sin lederavtale har en avtalt lønnsutvikling, gitt at hun leverer i henhold til nærmere definerte resultatmål. Lederen evalueres så fortløpende og lønnen justeres i tråd med i hvor stor grad man mener lederen har oppnådd de avtalte målene. Bonuser etc. kan også være midlertidig, for eksempel ved at det gis engangsutbetalinger der spesielle mål nåes. Slike innretninger kan altså også være kollektive - at de knyttes til grupper/ team.

En siste logisk sontring må vi gjøre mellom å belønne resultat ("outcome") og innsats ("effort"). Umiddelbart vil en tenke seg at det i praksis vil være nært samsvar mellom innsats og resultat, for eksempel i form av en måloppnåelse. Imidlertid er dette noen ganger ikke tilfelle. Blant annet kan en tenke seg at mange ting kan komme i veien for at god innsats fører til et godt resultat, også forhold som er helt utenfor arbeidstakerens kontroll. Ut fra dette kan man for eksempel tenke seg en motivasjonsgevinst ved å belønne målinnrettet *innsats* heller enn *resultatoppnåelse*. Vi kan også tenke oss viktig innsats som ikke tilsynelatende er direkte måltjenelig. For eksempel kan det og ta betydelig sosialt ansvar på arbeidsplassen være med til å bidra til optimisme og felleskapsfølelse som igjen øker motivasjon og måloppnåelse for arbeidsgruppen. Vi skal ikke føre denne diskusjonen videre inn i HRM – faget, men heller konsentrere oss om de sentrale skillene vi påpekte ovenfor.

Som vi ser betyr lokal lønnsdifferensiering for å nå strategiske mål ikke nødvendigvis *individuell prestasjonslønn*. Som vi har drøftet over kan altså alle formene vi har

samlet i firefeltstabellen (tabell 2.1) være lokale, strategiske og basere seg på differensiering (målrettet og begrunnet ulikebehandling).

I forhold til typologien vår er det spesielt en av disse kombinasjonene som er beheftet med stor risiko, nemlig kategori 1, jf tabell 2.1. En aktiv og tydelig lønnsdifferensiering som er individuell og samtidig prestasjons- / innsatsbasert kan, under gitte premisser, bryte ned ansattes indre arbeidsmotivasjon og føre til lavere effektivitet gjennom målpervertering, mindre ansvarsfølelse, mindre helhetstenkning, mindre innovasjon og kreativitet, samarbeidsproblemer og mindre *ekstrarolleadferd*. Dette vil vi hevde, pr 2010, er et vel dokumentert forskningspoeng (se for eksempel Kuvaas 2008 for et norsk bidrag). Så blir spørsmålet – hva er premissene for at vi kan få slike uønskede og reverserte resultater?

Som hovedregel viser forskningen at spisse individuelle prestasjonslønnssystemer ikke bør brukes aktivt på komplekse arbeidsoppgaver der relasjoner og samhandling er viktig. Kort sagt fungerer slike systemer best der en a) jobber alene, b) jobben krever lite eller ingen kunnskap, c) jobbinnsatsen kan enkelt og objektivt måles, d) jobben i liten eller ingen grad i seg selv oppfattes som motiverende. Kuvaas (2008) og andre nevner jordbærplukking og telefonsalg som jobber som kan være typiske i forhold til disse kriteriene. Hovedmekanismen er at jobben i seg selv er så lite motiverende at den *krever* ytre insentiver for å få medarbeiderne til å gjøre den. Ytre insentiver/ sanksjoner blir i så måte det eneste tilgjengelige virkemiddelet, fordi jobben er monoton, uinteressant, inneholder lite eller ingen læring og i tillegg har lav sosial status. Resultatlønn vil her ofte kunne være svært effektivt (for eksempel Robbins 1996).

Dette er imidlertid premisser som i liten grad er til stede i de vanligste kommunale jobbene, som tvert i mot preges av å være komplekse, vanskelig målbare, løses i samarbeid med andre og krever fagkunnskap og indre motivasjon. Det er innlysende at en sykepleiers, lærers, førskolelærers eller ingeniørs arbeidsdag i en norsk kommune passer bedre inn i sistnevnte beskrivelse, enn i jordbærplukkerens eller telefonsejlerens arbeidskontekst. Denne indre motivasjonen; interessen for sitt fag og sitt felt, gleden av å gjøre et godt arbeid i seg selv og sammen med andre, skades lett ved eksplisitt bruk av ytre insitamentene. Spesielt der insitamentene ikke treffer fordi kompleksiteten i arbeidet unndrar det for en relevant og meningsfull måling; kan tapet av engasjement og motivasjon være stort. Dette er også forhold som den enkelte kommune må ta i betraktning ved bruk av individuell lønnsfastsettelse. Uansett må en i det minste påregne større transaksjonskostnader ved bruk av spisse lønnsdifferensieringer, både i form av å utarbeide og drifte krevende måle- og

oppfølgingsystemer, men også i form av rettferdighetsdiskusjoner, støy og uro og eventuelt samarbeidsproblemer. Som alle hver for seg og i sum kan føre til lavere fokus og produktivitet i forhold til de oppgavene en skal løse.

Vår konklusjon på forskningen er likevel ikke at vi *generelt* fraråder bruk av individuelle prestasjonslønnssystemer. Til det er forskningen ikke entydig nok. Heller ikke har vi noe grunnlag for å si at slike systemer *konsekvent* ikke passer i kommunale arbeidsorganisasjoner – som jo først og fremst byr på svært mye forskjelligartet arbeid. Men i forhold til komplekse, relasjonsavhengige og kunnskapskrevende arbeid viser forskningen med rimelig tydelighet at endring av fastlønn, kollektiv overskuddsutbetaling og kollektive insentivsystemer ofte er mer hensiktsmessige, effektive og trygge virkemidler (Kuvaas 2008).

Det er imidlertid også slik at effektene av individuell lønnsfastsettelse, spesielt basert på resultat og innsats, b) *må antas å variere i forhold til typer eller grupper av ansatte*. Det er ikke slik at det som passer for en kommunaldirektør automatisk passer for en allmennlærer. I så måte må vi anta at forventninger og innstillinger er ganske forskjellige fordi de psykologiske arbeidskontraktene er forskjellige. En leder vil – og bør vil de fleste si - i så måte være inneforstått med å bli "målt og veid" i en helt annen grad enn vanlige ansatte. Det har da vist seg i flere studier (blant annet Sollund, Rødvei & Lien 2005) at ledere og høyt utdannede akademikere i kommunen ønsker individuell prestasjonslønn i langt større grad enn "menige" ansatte – som utgjør de desidert største gruppene i kommunene.

Flertallet av ansatte er i langt sterkere grad integrert i det vi med et begrep kan kalle kommunale "likhetskulturer". Dette begrepet er ikke spesielt treffende eller godt, for også i kommunene har man selvfølgelig tradisjon for ulikheter knyttet til lønn, men da først og fremst på det man tradisjonelt oppfatter som objektive og lett målbare kriterier slik som ansiennitet, stillingsnivå, utdanning og ansvar/ myndighet. Tradisjonelt har en akseptert lønnsforskjeller basert på ovennevnte kriterier, men en har i mindre grad godtatt lønnsforskjeller basert på mer individuelle forhold slik som innsats og prestasjoner, selv om det selvsagt er slik at også en andel av de ansatte i disse gruppene ønsker seg for eksempel prestasjonslønn. Det springende punkt er selvsagt dette: c) hva er eller oppfattes som rettferdig? Dette avhenger av mange ulike forhold og man vil ikke kunne gi et entydig svar på dette. Men det er ikke dermed sagt at man ikke kan problematisere dette.

På den ene siden kan man hevde at *likhet er rettferdig*. Likhet har åpenbart vært en viktig faktor i den norske modellen langt ut over kommunale lønnskulturer. Det blir

derfor lite treffende å bruke "kommunale likhetskulturer" som en hentydning til at kommunal sektor er atypisk. Tvert i mot har likhet vært knyttet til en allmenn solidaritetstankegang som har ligget til grunn for hele den norske velferdsstaten og for den norske samarbeidsmodellen. Gudmund Hernes (for eksempel 2007) er en av flere som påpeker at denne bevisste utviklingslinjen har skapt en norsk modell med sterke konkurransefortrinn. I denne modellen skaper mindre ulikhet også mindre avstand og større tillit, både mellom mennesker og mellom mennesker og arbeidslivets institusjoner, og mellom ansatte og ledere. Dette skaper i sin tur lavere transaksjonskostnader (for eksempel i form av kontrollsystemer og konflikter). Hernes` går langt i å fremheve dette som selve den nordiske modellens konkurransefortrinn. Det samme gjør Svendsen & Svendsen (2006) fra danske studier, der de fremhever den likhets og tillitsbaserte *sosiale kapitalen* som selve "oljen" som smører de nordiske modellene og gjør dem til verdens mest effektive velferdsprodusenter. I et slikt perspektiv vil individuelle konkurransesystemer kunne bryte ned den norske modellens viktigste konkurransefortrinn, gjennom å bryte ned tillit og øke transaksjonskostnadene som følger med en slik atomisering, blant annet i form av byråkratisering, kontroll, overvåking og rettsliggjøring. Dette vil også kunne gjelde som en prinsipiell kritikk mot individuell prestasjonslønn, der en vil måtte anta økt grad av "uro", splittelser og fokus på andre forhold i organisasjonen enn den løpende velferdsproduksjonen en skal utføre.

Grunnleggende i denne diskusjonen er også sontringen mellom "*de som kan, men ikke vil (nok)*" og "*de som vil, men ikke kan (nok)*". Hvem er det prestasjonslønn egentlig skal treffe- og hvem kan den treffe? I forhold til den første gruppen er tanken med slike systemer å gi en ytre motivasjon for å anspore til mer og bedre arbeidsinnsats. Vi har tidligere sett at dette kan være problematisk i forhold til at arbeidsinnsats isteden ofte må forstås som et resultat av indre motivasjon, som tvert i mot kan skades av ytre insentiver. I forhold til "*de som vil, men ikke kan*", må en stille spørsmålet: finner vi det akseptabelt at ansatte som har lavere arbeidsevne (som følge av faktorer han/ hun selv ikke kan påvirke, for eksempel medfødte evner, alder, sykdom etc.), skal tjene mindre enn nære kolleger som tilfeldigvis er utrustet med bedre arbeidsevne? Videre – skal slike insentivsystemer ta høyde for andre faktorer vi vet påvirker arbeidsproduksjon, for eksempel småbarnsfase, midlertidige psykisk problemer osv? Og - hvordan påvirker slike systemer motivasjonen til den som taper i konkurransen? Hva blir effektivitetsgevinstene og/eller -konsekvensene av dette? Og hva kan egentlig påvirkes ved egen arbeidsevne?

På den annen side vil noen peke på den *urettferdige likheten*. Er det for eksempel rettferdig at en medarbeider som bruker fritiden sin på en jobbrelevant

etterutdanning, legger ned mer og bedre arbeidsinnsats enn sine kolleger og derigjennom oppnår resultater som kommer disse kollegene til gode- ikke skal få betalt for dette? For den det gjelder vil en slik konklusjon ofte være problematisk, og han/ hun vil kunne oppleve en ansiennitetsbasert, eller mekanisk (minste-) lønnsutvikling, som *urettferdig likhet*. Manglende uttelling vil i siste instans kunne oppfattes som fravær av anerkjennelse og føre til at den ansatte finner seg en annen arbeidsplass. Manglende anerkjennelse kan oppfattes som et psykologisk "kontraktsbrudd", og da spesielt for høytdanningsgrupper som er bevisst sin kompetanse og som har stor grad av valgfrihet i et, for noen, stramt arbeidsmarked. Denne formen for urettferdighet blir da også et problem for kommuner som sliter med å rekruttere og beholde spesielle grupper av ansatte, og som har lønnsdifferensiering som ett av flere virkemiddel både for å rekruttere og beholde. Likhetstankegangen kan også sies å være problematisk på et overordnet nivå, fordi noen vil hevde at den ikke avspeiler realiteter ved samfunnsutviklingen. I så måte sammenfattes et tungt utviklingstrekk i merkelappen NPM (New Public Management). Denne merkelappen skjuler et mangfoldig innhold, men ett vesenstrekk i denne utviklingen er en større tro på at økonomiske markedsprinsipper også er relevante for styringen av den offentlige tjenesteproduksjonen. Siste ledd i denne styringen er kontrollen av og påvirkningen av offentlig ansattes jobbadferd, for eksempel gjennom individuell prestasjonslønn. Slike optimaliseringsstrategier hviler imidlertid på en grunntanke kritikerne av NPM ofte forbigår i stillhet, fordi den ikke passer i det "kyniske" bildet de tegner av markedsorienteringen: *optimalisering er solidarisk og moralsk riktig fordi det bidrar til at vi skaper mer og bedre tjenester for fellesskapets midler*. Hvorvidt de ulike optimaliseringsstrategiene først og fremst kan begrunnes vitenskapelig eller ideologisk kan imidlertid noen ganger være uklart. Vi skal ikke føre den diskusjonen videre her<sup>3</sup>.

Vi vil heller avslutningsvis påpeke noe vi vet sikkert, nemlig at lønn bare er ett av flere virkemidler for å rekruttere, motivere, lede og beholde attraktiv arbeidskraft. En helhetlig personalpolitikk (inkludert seniorpolitiske tiltak<sup>4</sup>), ledelse/lederskap og ansattes muligheter for kompetanseoppbygging og utvikling er også viktige faktorer, både for å beholde arbeidskraft og redusere gjennomtrekk, men også for å unngå sykefravær<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> For en nærmere drøftelse av kommunal lønn og "rettferdighet", se Ingebrigtsen, B.A (2002; 2005).

<sup>4</sup> Econ Pöyry kunnskapsstatus om rekruttering og arbeidskraft i kommunene viser bl.a. til at frafallet fra førskolelæreryrket har klar sammenheng med alder.

<sup>5</sup> Nordlandsforsknings rapport om sykefravær i Bodø kommune viste bl.a. til at et lavere sykefravær ville ha avhjulpet bemanningsmangelen drastisk (Lien 2007). Ansattes motivasjon for kompetanseoppbygging og utvikling kan i stor grad knyttes opp mot lønn, men forskning viser at en betydelig andel av ansatte i

### 2.3 HYPOTESER OG ARBEIDSMODELL

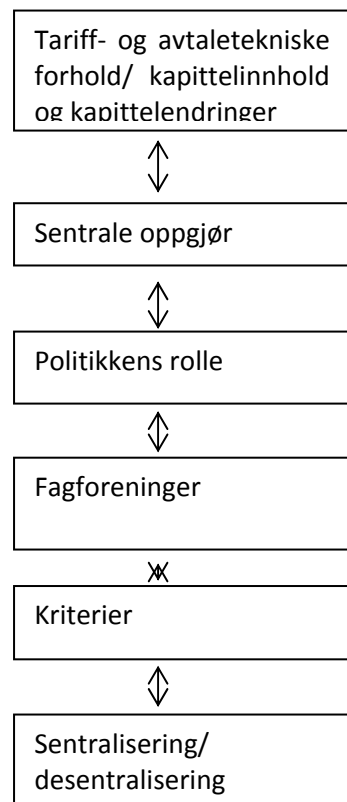
Ut i fra fremstillingen ovenfor ser vi at arbeidsgiversiden står overfor en rekke mulige hemmende og fremmende faktorer. Disse faktorene er også i sin natur svært ulike. På den ene siden forhold av teknisk karakter og på den annen side forhold som utløser dypereliggende ideologiske og rettferdighetsmessige betraktninger. På grunnlag av gjennomgangen foran (2.1- 2.2) har vi laget noen relativt åpne kategorier, eller hovedantagelser, om hvilke variabler som kan tenkes å påvirke arbeidsgiversidens oppfatning av hva som hemmer og fremmer utøvelsen av den lokale lønnspolitikken. Disse kategoriene må betraktes som komplementære og ikke gjensidig ekskluderende/utelukkende.

*En første* antagelse vi med rimelig sikkerhet kan reise som relevant, ut fra tidligere undersøkelser, er at noen arbeidsgivere vil lokalisere muligheter og utfordringer i lønns – og forhandlingssystemets formelle uforming. Nærmere bestemt i tariff – og avtaletekniske forhold, jf figur 2.1. Hva disse forholdene består i har vi latt våre informanter definere gjennom våre intervjuer. Plasseringene av de ulike arbeidstakergruppene i de ulike kapitlene (spesielt 4 og 5) kan stå som ett eksempel. Et annet kan være formuleringsmessige uklarheter i forhold til partenes prosessuelle eller substansielle rettigheter og plikter uttrykt i Hovedtariffavtalen. For eksempel klarhet i hvem som skal plasseres hvor, og hvilken migrasjon mellom kapitlene som er mulig.

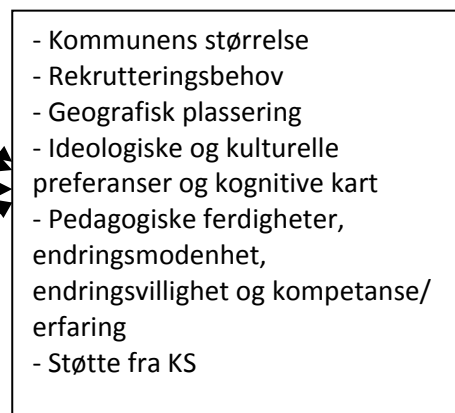
---

kommunal sektor som tar etter- eller videreutdanning ikke har fått høyere lønn (Rødvei 2007). I kapittel 4.A.2 åpnes det for øvrig for at partene lokalt kan forhandle om lønn ved slike endringer, fortrinnsvis ved relevant kompetanseoppbygging sett fra arbeidsgivers ståsted.

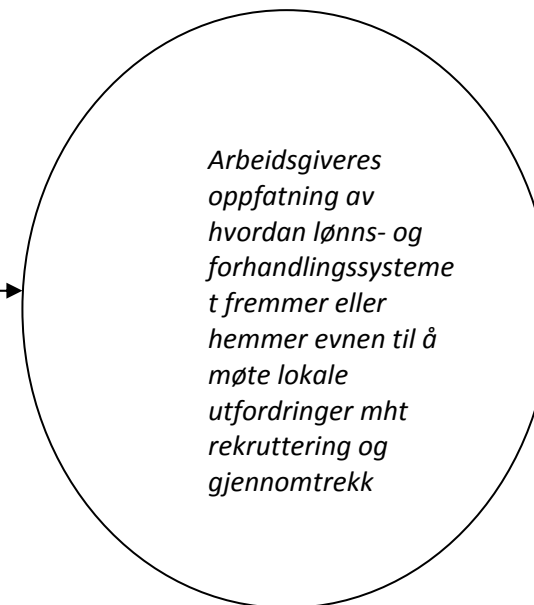
### Uavhengige variabler



### Melleomliggende variabler



### Avhengig variabel



**Figur 2.1** Forhold som påvirker arbeidsgiveres oppfatning av lønns- og forhandlingssystemet.

*For det andre* viser tidligere forskning at de sentrale oppgjørene direkte og indirekte påvirker partens bruk og nytte av lokale lønnsforhandlinger. I så måte viser intervjuene våre så langt at forsøk på å opparbeide seg lokale prioriteringsprofiler kan viskes ut i de sentrale oppgjørene. Årsaken ligger naturlig nok i at den altoverveiende delen av lønnsmassen fortsatt ligger i de sentrale ansiennitetsfordelingene og i andre sentrale (og politisk påvirkede) profiler.

*For det tredje* er lønns – og avtalesystemet i siste instans underlagt politiske føringer. De sentrale oppgjørene, jf ovenfor, vil naturlig nok være resultat av politisk beslutningstaking. I så måte vil disse preges av svært mange forhold som i sin natur er politiske. Det være seg ideologiske holdninger, slik som likelønn, omfordeling og kollektivitet osv, og politisk definisjonsmakt av samfunnsøkonomiske premisser for de sentrale oppgjørene. I så måte preges den norske modellen av et bredt og forpliktende partssamarbeid, der helt vesentlige premisser for de kommunale arbeidsgivernes bruk av lokal lønn bestemmes av de tunge arbeidstakerorganisasjonene, KS og ikke minst de politiske myndighetene. Disse tradisjonene har vært så rotfestet i Norge at det til enhver tid utøvende politiske regime, uansett farge og konstellasjon, mer eller mindre har bidratt til å opprettholde den norske forhandlingsmodellen. Det er for øvrig på sin plass å nevne at endringer i ideologi på samfunnsnivå og på organisasjonsnivå over år har ført til større grad av desentralisering og de - regulering av arbeidsforhold. Et spørsmål her vil for eksempel være hvordan KS' sentrale forhandlingsmakt og gjennomslagskraft vurderes ute i kommunene. Oppfattes KS lokalt blant arbeidsgiverne som tydelige og sterke i forhold til egen vedtatt politikk og ideologi i forhandlingene, eller inngår de kompromisser som bidrar til en svekkelse av det lokale handlingsrommet? Vi må også forvente at lokale politiske forståelser og prioriteringer vil påvirke det klimaet for mer differensiering den enkelte kommuneadministrasjonen opplever.

Tidligere forskning viser da også *for det fjerde*, jf forrige avsnitt, at fagforeningene spiller direkte og sterkt inn på arbeidsgiversidens bruk av lønns- og forhandlingssystemets faktiske muligheter. Det er på forhånd klart at tunge arbeidstakerorganisasjoner som Utdanningsforbundet og til dels Fagforbundet er skeptiske til tanken om lokal lønnsdifferensiering til tross for at partene på sentral hold har blitt enige om dette gjennom avtaleverket. I så måte kan vi forvente at kommunale ledere med ønske og opplevd behov for å differensiere vil møte motstand fra disse arbeidstakerorganisasjonene – både lokalt og sentralt. Et viktig moment her blir for eksempel hvordan arbeidsgiverne oppfatter at KS sentralt



ivaretar det handlingsrommet som eksisterer i det gjeldende avtaleverk. Et annet blir hvordan de opplever møtet med fagforeningene lokalt.

*Et femte* sett av hemmende og fremmende faktorer må vi forvente å finne i *utformingen* av kriteriene for lokale og individuelle vurderinger (jf forrige avsnitt). Fra tidligere vet vi at det lokale arbeidet med kriterier for differensiering ofte ble "frontlinjen" i kampen mellom arbeidsgivere med differensieringsambisjoner og fagforeningene som ikke ønsket en differensiering/ulikebehandling i utgangspunktet. Vi så også at det var her de tydeligste kampene om "rettferdighet" sto. I så måte må vi forvente at fordelingskriterier også i dag i en eller annen grad er møtestedet mellom tradisjonelle kollektive kommunale rettferdighetskulturer og arbeidsgiversidens (og akademikernes) tro på lønn som strategisk virkemiddel for å rekruttere, beholde og nyttiggjøre seg ansatte på en effektiv måte.

Vi forventer for *det sjette* at de lokale innretningene i forhold til sentralisering/desentralisering av forhandlingsmyndighet vil være et viktig poeng i forhold til arbeidsgiversidens opplevelse av lokal lønn. Her vil selvsagt også det siste påvirke tilbøyeligheten til å sentralisere / desentralisere myndighet til å forhandle og til å fastsette lønn. Her vet vi for øvrig allerede at myndigheten til å fastsette begynnerlønn (innenfor definerte rammer) ser ut til å være langt mer utbredt enn myndigheten til å foreta forhandlinger på institusjons – og virksomhetsnivå.

Disse seks momentene må selvfølgelig ses i nær sammenheng, og vi forventer at det i mange tilfeller vil være både umulig og lite hensiktsmessig å se de løsrevet fra hverandre. For eksempel vet vi at tarifftekniske ambivalenser kan være resultat av partenes kompromisser under forhandlinger og at fordelingen mellom sentral og lokal lønnsmasse i siste instans kan ses på som et politisk spørsmål. Hvorvidt våre uavhengige variabler egentlig er "uavhengige" eller sammenblandet skal vi således la være et empirisk spørsmål. Det vi imidlertid kan si sikkert er at den enkelte arbeidsgivers oppfatning av hvordan lønns- og avtaleverket hemmer eller fremmer evnen til å møte lokale utfordringer med hensyn til rekruttering og gjennomtrekk, også vil være individuelt og lokalt betinget. Vi vet at en rekke slike forhold må antas å virke som en form for filter og forme oppfatningen av hvordan for eksempel sentrale oppgjør, fagforeninger, tarifftekniske forhold osv., påvirker lønns – og forhandlingsystemet lokalt.

En faktor eller "melleomliggende" variabel er *kommunestørrelse*. I forrige avsnitt så vi at kommunestørrelse sterkt påvirket i hvilken grad man faktisk drev lokal og individuell lønnsdifferensiering. Med hensyn til ressurser, grad av partenes

profesjonalitet og kompetansemessige forutsetninger for å drive en aktiv lokal lønnspolitikk, slik lønns- og avtaleverket legger opp til, kan man også anta at store kommuner er bedre utrustet enn små. Det er også slik at små kommuner jevnt over har større rekrutteringsutfordringer på noen yrkesgrupper enn større kommuner.

En kommunes/fylkeskommunes *rekrutteringsbehov* må vi uansett anta er avgjørende for den energi og ambisjoner en legger i en differensiert lønnspolitikk, med de transaksjonskostnader og utfordringer vi vet en slik arbeidsgiverstrategi medfører.

For det tredje må vi også anta at kommunens *geografiske plassering* i seg selv prinsipielt kan ha betydning, i og med at spesielt små kommuner i Nord- Norge har hatt særlige utfordringer med å rekruttere yrkesgrupper med høyere utdanning.

Et fjerde sett av faktorer kan vi identifisere i kategorien "*ideologiske og kulturelle preferanser og kognitive kart*". I så måte forventer vi at arbeidsgiversiden – for øvrig i likhet med mange av de akademiske arbeidstakergruppene – har en positiv grunninnstilling til selve ideen om og behovet for lønnsdifferensiering. Denne vil kunne fremme et positivt syn på lønnskriterier som går på prestasjon og innsats, mens kriterier som går på ansiennitet (for eksempel ansiennitetsstigene i kapittel 4) i utgangspunktet vil kunne oppfattes som hemmende.

Fra tidligere studier (Solund, Rødvei & Lien 2005) har vi for det femte sett at håndteringen av lønns- og avtaleverket lokalt også fort blir en øvelse i *pedagogiske ferdigheter*. Spesielt med tanke på å legitimere strategisk begrunnet differensiering stilles det store krav til åpen, ryddig og overbevisende argumentasjon for å forankre forskjeller samtidig som en klarer å bevare et godt klima mellom partene lokalt. Dette griper naturlig nok nært inn i de lokale partenes *generelle endringsmodenhet, deres faktiske ønske om endring* og ikke minst deres *kompetanse og erfaring* med lokal lønnsdifferensiering og aktiv bruk av de muligheter som ligger i det gjeldende lønns – og avtaleverket. Med hensyn til kompetanse og profesjonalitet husker vi fra fremstillingen foran at de kommunale arbeidsgiverne her ikke alltid fikk de beste skussmål av sine lokale motparter – spesielt ikke de mindre kommunene.

Gitt sistnevnte poeng antar vi at en viktig melleomliggende variabel vil være den *støtten* arbeidsgiversiden lokalt mener de får fra KS. En slik støtte vil prinsipielt

kunne fremme arbeidsgivernes bruk av lønns – og forhandlingssystemet på flere måter. Både i forhold til prosessuell og innholdsmessige forståelse av det rent tekniske, men også i form av råd og ryggdekning i lokale forhandlinger der en møter motstand fra for eksempel Utdanningsforbundet og Fagforbundet.

### 3. METODE OG UTVALG

For å svare på spørsmålene vi har reist behøver vi metoder både for å forstå komplekse årsakssammenhenger og for å kartlegge utbredelsen av ulike fenomener. I så måte har vårt metodevalg tatt utgangspunkt i en tradisjonell metodetriangulering, der bruk av pilotintervjuer og dybdeintervjuer skal hjelpe oss til en relevant virkelighetsforståelse, mens en survey blant alle norske kommuner/fylkeskommuner og energiverk (i KS` tariffområde) skal hjelpe oss til å dimensjonere utbredelsen av våre ulike virkelighetsforståelser.

#### 3.1 KVALIFISERINGSSTRATEGIER OG FORSKNINGSPROSESS

Til tross for at tidligere forskning påla oss klare føringer (jf analysemodellen i forrige kapittel), har vår strategi vært utpreget induktiv. Med utgangspunkt i de definerte problemstillingene startet vi en utforskende prosess, der formålet var å finne de mest kvalifiserte spørsmålene som mulig. Både i pilotundersøkelsene og i dybdeintervjuene har formålet vært å oppnå størst mulig grad av *relevans*: hvilke tema og årsakssammenhenger fremkommer i våre intervjuer og utgjør de mest sentrale spørsmålene vi må stille/ få svar på for å kunne si noe meningsfullt om vår problemstilling. Denne strategien hadde også som formål å bidra til å lage en mest mulig relevant survey, som i sin tur skulle hjelpe oss med å si noe om utbredelsen av de fenomenene som viste seg mest sentrale i forhold til problemstillingene våre.

Denne prosessen har bestått av tre faser/ arenaer. For det første gjennomførte vi innledningsvis samtaler med ledere i KS som er sentrale i forhold til det aktuelle arbeidsgiverpolitikkområdet. Samarbeidet med KS har gått gjennom hele prosjektperioden, blant annet gjennom koblingen opp mot det sentrale rådmannsutvalget. Dette utvalget består av, som navnet tilsier, rådmenn fra et utvalg av norske kommuner. Utvalgsmedlemmer deltok som samtalepartnere ved flere anledninger, både i forhold til intervjufasene og i forhold til arbeidet med å kvalifisere og kvalitetssikre surveyen. Kontakten med KS-ledere og Rådmannsutvalget har vært nyttig for oss i forhold til å kunne gjennomføre en relevant og mest mulig treffende studie, både kvalitativt men også kvantitativt.

Etter starten på dette arbeidet gjennomførte vi pilotintervjuer per telefon i tre kommuner, der formålet var å identifisere noen sentrale spørsmål som kunne

danne grunnlaget for en løst strukturert intervjuguide i de kommunene/fylkeskommunene vi foretok dybdeintervjuer. De opprinnelige intervjuguidene har blitt utviklet etter hvert som dybdeintervjuene har gitt oss ny informasjon og kunnskap om feltet.

Valg av informanter har, i tråd med vårt oppdrag, vært toppledersjiktet som i sine respektive kommuner og fylkeskommuner har forhandlingsmyndighet<sup>6</sup>. I praksis har dette utvalgskriteriet betydd at våre informanter og respondenter i hovedsak har bestått av rådmenn/ administrasjonssjefer og personalsjefer. Vi har også intervjuet enkelte ledere for forhandlingsutvalgene og noen rektorer på videregående skoler. I de fleste intervjuene har både rådmann og personalsjef deltatt. Det er for øvrig et innledende funn at svært få kommuner har delegert forhandlingsansvaret. I de fleste fylkeskommuner og kommuner – også de større – er det rådmann og personalsjef som forestår de lokale forhandlingene. En del kommuner har imidlertid delegert ansvaret til å (innenfor definerte rammer) fastsette begynnerlønn. I praksis betyr det stort sett virksomhetsledere. Lederkorpset er for øvrig, som vi skal se, involvert i forhandlingene på ulike måter, for eksempel ved at de lager lister over hvilke arbeidstakere de vil prioritere med individuelle tillegg, at de konsulteres i forkant av, og noen ganger under, selve forhandlingene, at de gjennomfører evalueringer av de ansatte i forhold til oppsatte mål og at de fører individuelle lønnsamtaler. For å nevne noe.

Utvalget av kommuner/ fylkeskommuner (og energiverk – som i sin helhet behandles i et eget avsnitt) har primært vært gjort ut fra ønsket om geografisk representativitet og ikke minst – ut fra kommunestørrelse. Foruten ansatte i KS sentralt har vi per dags dato intervjuet ca 45 ledere (inkludert noen rektorer) fra følgende kommuner og fylkeskommuner:

Finnmark fylkeskommune  
Nordland fylkeskommune  
Akershus fylkeskommune  
Vestfold fylkeskommune  
Aust- Agder fylkeskommune  
Buskerud fylkeskommune  
Telemark fylkeskommune  
Vest-Agder fylkeskommune

---

<sup>6</sup> Noen veldig få unntak finnes i form av 2 rektorer/ skoleledere som er intervjuet, men som ikke har forhandlingsansvar.

Mandal kommune  
Vadsø kommune  
Båtsfjord kommune  
Bodø kommune  
Klepp kommune  
Løten kommune  
Kristiansand kommune  
Sandefjord kommune  
Gildeskål kommune  
Kvinesdal kommune  
Horten kommune  
Bærum kommune

De fleste informantene våre mottok et informasjonsskriv på e-post før vi kontaktet dem per telefon med forespørsel om de ønsket å delta i denne undersøkelsen. Så godt som alle de som har blitt kontaktet har ønsket å delta. I de tilfeller informantene ikke mottok informasjonsskrivet på forhånd ble de ved starten av intervjuet informert om selve undersøkelsen og problemstillingen vår.

Informantene ble forberedt på at intervjuet kom til å ha preg av en løst strukturert samtale, der vi var ute etter det *de selv* mente var de viktigste svarene på problemstillingen. Men samtidig stilte vi noen av de samme spørsmålene til alle informantene. I systematiseringen av informasjonen fra intervjuene fulgte vi et "viktigst først" – prinsipp, der det informantene gjengs over løftet frem som viktigste hemmende og fremmende faktorer, ble utdypet først. Denne strategien var også sentral i utvelgelsen og formuleringen av spørsmål til spørreskjemaet. Intervjuene hadde en varighet fra ca 45 – 90 minutter.

### **3.2 OM SURVEY OG SURVEUTVALG**

Spørreskjemaet ble sendt ut til rådmenn og personalsjefer (eller tilsvarende) i samtlige norske kommuner og fylkeskommuner, ved hjelp av survey – verktøyet Questback. En utskriftsversjon av spørreskjemaet ligger som vedlegg til denne rapporten. Endelig svarprosent ble 52. I forhold til representativitet og statistisk robusthet anser vi svarprosenten som akseptabel. I litteraturen antar en ofte som en tommelfingerregel at svarprosenten over 50 bør anses som uproblematisk brukt i statistiske analyser, gitt et stort nok totalt antall (N) og at det ikke

foreligger spesielle skjevheter i utvalget (for eksempel Hair, Anderson, Black & Tatham (2004). Mht datasettets størrelse har vi svar fra totalt 418<sup>7</sup> respondenter, hvilket gir et numerisk robust datamateriale, både for uavhengige og avhengige statistiske analyser (ibid). Mht representativiteten betyr dette at nær innpå halvparten av norske rådmenn og personalsjefer (og tilsvarende) har deltatt i surveyen. Populasjonen er også relativt homogen (to stillingsfunksjoner i norske kommuner og fylkeskommuner som innehar nærliggende roller og interesser i forhold til problemstillingen). Jf tabellene 3.1-3.3 nedenfor ser vi ingen alarmerende skjevheter. I forhold til svarprosenten vil vi ellers anmerke at vi bevisst valgte en strategi med et forholdsvis langt og krevende spørreskjema, for å få den informasjonen vi ønsket. Stipulert tid på å fylle det ut var inntil 15 minutter. Imidlertid har ikke dette gitt seg utslag på utfyllingen av skjemaet; alle variablene er stort sett besvart av alle respondentene (variasjon fra N= 412-418), de åpne kategoriene er benyttet hyppig og det er ikke kommet kommentarer i retning av at skjemaet ble oppfattet som irrelevant eller problematisk på noen måte.

Med hensyn til forholdet mellom rådmenn og personalsjefer (og tilsvarende) ser vi i tabell 3.1 at personalsjefene er noe tyngre representert enn rådmennene (og tilsvarende), som utgjør over 35 prosent av totalen.

**Tabell 3.1 Fordeling av funksjoner**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Rådmann/ administrasjonssjef/fylkesrådmann e.l.	35,3	147
2 Personalsjef/ personaldirektør/ HR- sjef e.l.	49,2	205
3 Annet, spesifiser her	15,6	65
Total		417
Gjennomsnitt		1,80
Standard avvik		0,69
Median		2

Som det fremgår av tabell 3.2 nedenunder er det langt flere respondenter fra kommuner enn fra fylkeskommuner. Dette skyldes naturlig nok at det totale utvalget fra norske fylkeskommuner er langt mindre. Dette kompenseres imidlertid i noen grad av at vi relativt sett har gjennomført flere dybdeintervjuer i fylkeskommunene, der vi har vært innom 8 av 19. Gruppen "annet" utgjør 15,6

<sup>7</sup> Etter at kjøringene på datasettet startet kom det til 6 informanter (undersøkelsen lå åpen to dager etter at fristen var gått ut). Disse er – av tidshensyn – ikke tatt med i andre kjøringene enn de som fremgår av tabell 4.10, der leseren vi se at maksimal N= 424

prosent og består i all hovedsak av personer som fyller de funksjonene vi har vært ute etter, men som a) har andre titler (for eksempel kommunaldirektører, kommunalsjef, etatssjefer, forhandlingsleder, personalrådgiver med forhandlingsansvar osv) eller b) midlertidig ivaretar funksjoner i forhold til lønnsforhandlinger/ arbeidsgiveransvar (midlertidig tilsatt/ konstituert rådmann/ personalsjef etc.).

**Tabell 3.2 Fordeling kommune/ fylkeskommune**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 <b>En fylkeskommune</b>	<b>3,4</b>	14
2 <b>En primærkommune</b>	<b>96,6</b>	402
Total		416

I forhold til den geografiske fordelingen av kommunene er det ingen betydelige skjevheter, og datasettet synes også rimelig normalfordelt i forhold til et viktig kriterium – nemlig størrelse. Som det fremgår av tabell 3.3 nedenunder utgjør respondentene fra det vi kan kalle små og mellomstore kommuner (3000- 40 000 innbyggere) størstedelen av datasettet, mens det er langt færre respondenter fra storbykommunene. Dette er imidlertid ikke en skjevhet i representasjonen, men et naturlig uttrykk for den norske kommunedemografien. Vårt utvalg avspeiler således i rimelig grad kommunestrukturen slik den fremgår blant annet i PAI – registeret eller i SSBs kommuneoversikt.

**Tabell 3.3 Kommunenes størrelse**

Alternativer	Prosent	Verdi
1 <b>under 3000</b>	<b>34,7</b>	139
2 <b>3000-10 000</b>	<b>39,7</b>	159
3 <b>11 000-40 000</b>	<b>20,7</b>	83
4 <b>41 000- 100 000</b>	<b>3,7</b>	15
5 <b>over 100 000</b>	<b>1,2</b>	5
Total		401
Gjennomsnitt		1,97
Standard avvik		0,90
Median		2



### **3.3 ANONYMITET**

Etter vanlig prosedyre har vi søkt om godkjenning av prosjektet og det metodiske designet av Personvernombudet hos Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Prosjektet ble vurdert til ikke å være meldepliktig.

Alle informantene opptrer anonymt. I de tilfellene vi bruker sitater har vi skiftet ut mulige identifiserende steds- og organisasjonsangivelser.

## 4. EMPIRISKE FUNN

I tråd med metodetrianguleringsstrategien vi har valgt finner vi det naturlig å drøfte funnene fra intervjuene og surveyen under ett. Når vi i det følgende omtaler våre kilder benytter vi to begreper; Informanter og respondenter. *Informantene* er de vi har dybdeintervjuet, *respondentene* er individuelle avsendere av spørreskjemaet. Vi bruker også *respondenter* i forbindelse med gjengivelsen av kvalitative data, men da utelukkende når vi referer til informasjon fra de åpne kategoriene i surveyen.

For enkelhets skyld bruker vi ofte bare merkelappen "kommune", både om fylkeskommuner og kommuner. Disse er for øvrig såpass like i sine besvarelser og vurderinger at vi drøfter dem under ett. De forskjellene som fremgår mellom kommuner og fylkeskommuner har vi samlet i et eget avsnitt (4.7).

### 4.1 HOVEDINNTRYKK – TOPPLEDERNES GENERELLE OPPFATNINGER AV LØNNS- OG AVTALESYSTEMET

Vår innledende modell (figur 2.1) vil fungere som utgangspunkt for beskrivelsen av funn og analysen av dem. Som vi imidlertid antok vil noen av modellens forhåndsdefinerte kategorier flyte over i hverandre. Og ikke minst; argumenter og årsakskjeder som starter i en kategori ender gjerne opp i flere.

Et første markant funn er at de fleste av våre informanter, uansett kommune-størrelse, i hovedsak anerkjenner og er fornøyd med Hovedtariffavtalen slik den fremstår i dag. Mange opplever den som et godt og fleksibelt rammeverk. På spørsmål om hva som hemmer evnen til å møte lokale utfordringer, var det bare unntaksvis at refleksjonene til lederne sentrerte rundt selve avtaleverket. Isteden fokuserte det overveiende flertall av informantene på andre faktorer, som forholdet til de sentrale oppgjørene, kommunale likhetskulturer, mangel på informasjon om enkeltansatte og fagforeningenes rolle lokalt. Dette poenget kommer vi nærmere tilbake til i avsnitt 4.1.1.

Vår konklusjon om at Hovedtariffavtalen (langt på vei, men med visse klare unntak) ikke oppleves som en hemmende faktor når det gjelder å rekruttere og beholde arbeidstakere bygger vi på dybdeintervjuene, men også på survey-funnene gjengitt nedenunder. Som det fremgår av tabell 4.1 er et flertall (67,4

prosent) i en eller annen grad uenige i påstanden om at Hovedtariffavtalen i seg selv er til hinder for at man lokalt kan foreta lønnspolitiske grep som er til beste for egen organisasjon. Spørsmålets median er 6, dvs. at tyngdepunktet av svarene ligger på "midtkategorien", på skalaen 1-7, i forhold til å si seg uenig i påstanden.

Et knapt mindretall erklærer seg videre i hovedsak fornøyd med lønns- og forhandlingsbestemmelsene i Hovedtariffavtalen. Her er imidlertid tyngdepunktet av svarene i middelkategorien, og arbeidsgiverne som i en eller annen grad ikke er fornøyd utgjør såpass mange som 35,7 prosent. Hva de eventuelt ikke er fornøyd med skal vi komme tilbake til senere i analysen.

I forhold til hovedbildet er det også for det første (jf tabell 4.1) interessant å legge merke til at så mange som 64,5 prosent av arbeidsgiverne rapporterer om at den faktiske bruken av individuell lønnsfastsettelse totalt sett har økt i sin kommune/fylkeskommune siden 2006, mens bare 17,5 prosent sier seg uenige i at en slik økning har funnet sted. De resterende benytter middelverdien eller kategorien "vet ikke".

**Tabell 4.1 Vurderinger av Hovedtariffavtalen mm**

(sammenslått skala 1 = ja, absolutt 4= nøytral, 7 = nei, absolutt ikke)		Synes du at Hovedtariffavtalen i seg selv er til hinder for at dere lokalt kan foreta lønnspolitiske grep som er til beste for organisasjonen deres?		Er du i hovedsak fornøyd med lønns- og forhandlingsbestemmelsene i Hovedtariffavtalen?		Tror du at din kommune/fylkeskommune om fem år i større grad enn i dag driver individuell lønnsfastsettelse for ansatte i kapittel 4?		Har den faktiske bruken av individuell lønnsfastsettelse totalt sett økt i din kommune/fylkeskommune siden 2006?	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3	<b>Ja</b>	<b>20,6</b>	86	<b>34,4</b>	207	<b>61</b>	253	<b>64,5</b>	269
4	<b>Nøytral</b>	<b>10,8</b>	45	<b>13,9</b>	58	<b>9,4</b>	39	<b>13,9</b>	58
5-7	<b>Nei</b>	<b>67,4</b>	282	<b>35,7</b>	149	<b>19,7</b>	82	<b>17,5</b>	73
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>1,2</b>	5	<b>1,0</b>	4	<b>9,9</b>	41	<b>4,1</b>	17
Total			418		418		415		417
Gjennomsnitt			5,03		3,7		3,11		3,14
Standard avvik			1,63		1,70		1,74		1,64
Median			6		4		3		3

Om ikke en slik økning betyr at man er fornøyd med Hovedtariffavtalen, gir det i hvert fall en tilslutning til intensjonen om en mer aktiv og målrettet strategisk bruk av lønn, slik de fleste vil være enige om at Hovedtariffavtalen i sin tekst stimulerer til. For det andre kan vi merke oss at troen på at denne utviklingen vil fortsette er rimelig utbredt på arbeidsgiversiden.

Det er ingen signifikante forskjeller langs noen av disse variablene med hensyn til kommunestørrelse.

Troen på mer individuell lønnsfastsettelse i framtiden gjelder også i forhold til de store kapittel 4 – gruppene, som vi senere i analysen skal se representerer særlige utfordringer og problemer i forhold til de øvrige kapittelgruppene. I så måte mener 61 prosent av respondentene at man i sin egen kommune/ fylkeskommune om fem år i større grad enn i dag kommer til å drive individuell lønnsfastsettelse for ansatte i kapittel 4. Bare 19,7 prosent er uenige i dette fremtidsbildet. De resterende er usikre eller vet ikke.

I forhold til å orientere arbeidsgivers grunnsyn på individuell lønnsfastsettelse spurte vi de også andre spørsmål. Som det fremgår av tabell 4.2 nedenunder *tror* et flertall (64,1 prosent) av rådmenn og personalsjefer (og tilsvarende) at egne ledere i en eller annen grad jevnt over har blitt mer positive til individuell lønnsfastsettelse for ansatte i kapittel 4 de siste årene. Bare 7,5 prosent tror egne ledere har blitt mer negativ, mens 23,2 prosent tror egne lederes syn på individuell lønnsfastsettelse for ansatte i kapittel 4 har forblitt uendret de siste årene.

**Tabell 4.2 Endringer i syn på individuell lønnsfastsettelse**

Mener du at følgende grupper i din kommune/ fylkeskommune jevnt over har blitt mer positive til individuell lønnsfastsettelse for ansatte i kapittel 4 de siste årene? (Sammenslått skala. 1=mer positiv 4=; uendret 7= mer negativ)		Lederne		Ansatte	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3	<b>Mer positiv</b>	<b>64,1</b>	268	<b>31,4</b>	130
4	<b>Uendret</b>	<b>23,2</b>	97	<b>38,2</b>	158
5-7	<b>Mer negativ</b>	<b>7,5</b>	31	<b>24,2</b>	100
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>5,3</b>	22	<b>6,3</b>	26
Total			418		414
Gjennomsnitt			2,82		3,92
Standard avvik			1,29		1,21
Median			3		4

Arbeidsgiversiden tror imidlertid ikke dette gjelder egne ansatte. Tvert i mot mener bare 31,4 prosent at de ansatte har blitt mer positive, 24,2 prosent mener de har blitt mer negative, mens hele 38,2 prosent mener at de ansattes syn er uforandret. Det er ingen signifikante forskjeller mellom store og små kommuner.

Hva de ansatte selv – og ikke minst deres tillitsvalgte – mener, vet vi ingenting om. Går vi tilbake til vår egen studie fra 2005 (Sollund, Rødvei og Lien) vet vi imidlertid at arbeidsgiversiden var langt mer positiv til individuell lønn enn både ansatte og fagforeninger, spesielt innad i kapittel – 4 gruppene. Lite skulle tilsi at dette har forandret seg.

Imidlertid er det interessant å merke seg (jf tabell 4.3 nedenunder) at arbeidsgiversidens syn på prinsippet om individuelle vurderinger av enkeltansatte, varierer betydelig i forhold til de ulike tariffgruppene. I forhold til ledere (kapittel 3) er budskapet om at en bør foreta slike vurderinger svært tydelig – hele 93,7 prosent mener at egne leders lønnsfastsettelse bør foretas etter individuelle vurderinger. For høytdannings- /spesialistgruppene i kapittel 5 er dette tallet 87,2 prosent. For kapittel 4 – gruppene mener 65,1 prosent av våre informanter dette. Det vi kan kommentere her er det relative forholdet mellom gruppene:

individuelle vurderinger har lavere tilslutning for kapittel 4 enn for de øvrige kapitlene. Dette kan bety to ting. For det første at arbeidsgiverne mener at de store gruppene av "menige" ansatte prinsipielt ikke i like sterk grad som de som "stikker seg frem" gjennom kapittel 5 og – nok spesielt - kapittel 3; bør underkastes individuelle vurderinger. Det er heller ikke langs denne variabelen noen vesentlige forskjeller mellom større og mindre kommuner/ fylkeskommuner.

Fra våre intervjuer tyder mye på at en slik holdning kan være utbredt blant arbeidsgiverne. Man ser det rett og slett slik at de som frivillig søker myndighet, ansvar og høy lønn også tydeligere bør "stå til regnskap" i form av resultatansvar som også gir seg utslag på lønnsfastsettelse og lønnsutvikling.

**Tabell 4.3 Synet på individuelle vurderinger i de tre kapitlene**

Er du prinsipielt enig i at lønnsfastsettelse bør basere seg på individuelle vurderinger av enkeltansatte? (Sammenslått skala. 1=ja, absolutt 4= nøytral, 7= nei, absolutt ikke)		For kapittel 3		For kapittel 4		For kapittel 5	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
Alternativer							
1-3	<b>Ja</b>	<b>93,7</b>	392	<b>65,1</b>	269	<b>87,2</b>	359
4	<b>Nøytral</b>	<b>3,3</b>	14	<b>13,3</b>	55	<b>5,6</b>	23
5-7	<b>Nei</b>	<b>2,4</b>	10	<b>20,9</b>	86	<b>7</b>	29
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>0,5</b>	2	<b>0,7</b>	3	<b>0,2</b>	1
Total			418		413		412
Gjennomsnitt			1,73		3,17		2,18
Standard avvik			1,02		1,58		1,29
Median			1		3		2

Men forskjellene mellom kapitlene kan for det andre også skyldes det vi fra intervjuene og tidligere undersøkelser kjenner igjen som pragmatiske problemer med å faktisk drive individuelle vurderinger av så store grupper av ansatte som befinner seg i kapittel 4. Her vet vi at det er slik at *mesteparten* av de kommunalt og fylkeskommunalt ansatte faktisk befinner seg i kapittel 4.

Svarene på spørsmålene nedenunder gir oss en pekepinn om at forskjellene nok skyldes både prinsipp og pragmatikk. Fra intervjuene vet vi at de fleste anså

bruken av kapittel 3 og 5 som ”relativt sett uproblematisk” i forhold til bruken av kapittel 4. Jf tabell 4.4 nedenfor ser vi at rundt halvparten av respondentene har et ønske om å differensiere mer i alle kapitlene. Dette ønsket er likevel sterkest for kapittel 4 gruppene (54,1 prosent).

**Tabell 4.4 Ønske om å differensiere - kapitelfordeling**

Ønsker du å differensiere de ansattes lønn i større grad enn det dere i praksis får til i dag?(Sammenslått skala. 1=ja, absolutt 4= nøytral, 7= nei, absolutt ikke)		For kapittel 3		For kapittel 4		For kapittel 5	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3	<b>Ja</b>	<b>51,3</b>	214	<b>54,1</b>	223	<b>48,1</b>	199
4	<b>Nøytral</b>	<b>11,5</b>	48	<b>14,3</b>	59	<b>18,1</b>	75
5-7	<b>Nei</b>	<b>35,5</b>	148	<b>30,5</b>	126	<b>32,8</b>	136
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>1,7</b>	7	<b>1,0</b>	4	<b>1,0</b>	4
Total			417		412		414
Gjennomsnitt			3,70		3,49		3,73
Standard avvik			1,91		1,75		1,78
Median			3		3		4

Det er for øvrig ingen signifikante forskjeller beroende på om informantene representerer større eller mindre kommuner.

I tabell 4.5 nedenfor kommer vi imidlertid nærmere en forklaring på hvorfor: Man synes rett og slett det er spesielt vanskelig å praktisere lønnsdifferensiering i forhold til kapittel 4 – gruppene, slik også intervjuene tydelig viste.

**Tabell 4.5 Vanskelig å differensiere? - kapitelfordeling**

Hvor vanskelig mener du det er å praktisere lokal lønnsdifferensiering i forhold til de ulike tariffgruppene? (1=helt uproblematisk, 4= nøytral, 7=svært problematisk)		For kapittel 3		For kapittel 4		For kapittel 5	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3	<b>Uproblematisk</b>	<b>67,6</b>	281	<b>21,7</b>	90	<b>57,6</b>	239
4	<b>Nøytral</b>	<b>12,0</b>	50	<b>14,0</b>	58	<b>19,0</b>	79
5-7	<b>Problematisk</b>	<b>19,9</b>	83	<b>64</b>	265	<b>22,9</b>	95
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>0,5</b>	2	<b>0,2</b>	1	<b>0,5</b>	2
Total			416		414		415
Gjennomsnitt			3,06		4,85		3,39
Standard avvik			1,49		1,54		1,47
Median			3		5		3

Som vi ser i tabell 4.5 er det her svært betydelige forskjeller. 19,9 prosent mener at det i en eller annen grad er problematisk å praktisere lokal lønnsdifferensiering i forhold til tariffgruppene i kapittel 3. For kapittel 5 mener 22,9 prosent det samme, mens hele 64 prosent mener at dette er problematisk for kapittel 4. Dette funnet støtter opp om intervjufunnene, der samtlige informanter vurderte kapittel 4 som "det som virkelig er vanskelig".

I forhold til kommunestørrelse er det her ingen forskjeller som er store nok til at de er signifikante. Det er det derimot med hensyn til neste variabel, som støtter opp under funnet om kapittel 4 som i særklasse fremstår som utfordringen i forhold til lokal lønnsdifferensiering.

I tabell 4.6 ser vi for det første at det er store kapittelvise forskjeller i forhold til om topplerne mener individuelle lønnsforhandlinger "koster mer enn det smaker".



**Tabell 4.6 "Koster mer enn det smaker? - kapittelfordeling**

Mener du at individuelle lønnsforhandlinger "koster mer enn det smaker"?(Sammenslått skala. 1=ja, absolutt 4= nøytral, 7=nei, absolutt ikke)		For kapittel 3		For kapittel 4		For kapittel 5	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3	<b>Ja</b>	<b>21,3</b>	88	<b>47,5</b>	197	<b>27,8</b>	115
4	<b>Nøytral</b>	<b>7,9</b>	33	<b>14,0</b>	58	<b>10,1</b>	42
5-7	<b>Nei</b>	<b>68,9</b>	288	<b>36,9</b>	153	<b>50,4</b>	251
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>1,9</b>	8	<b>1,7</b>	7	<b>1,7</b>	7
Total			418		415		415
Gjennomsnitt			5,19		3,75		4,74
Standard avvik			1,81		1,96		1,89
Median			6		4		5

Her ser vi at hhv 21,3 og 27,8 prosent i en eller annen grad er enig i at individuelle forhandlinger "koster mer enn det smaker" – mens andelen som mener det samme for kapittel 4 er 47,5, prosent som her utgjør et flertall. For det andre er det slik at små kommuner i langt sterkere grad mener at "det koster mer enn det smaker" enn større kommuner. Denne sammenhengen kommer vi nærmere tilbake til i avsnitt 4.2.

Hva er det så som i størst grad hemmer bruken av differensiering for kapittel 4-gruppene?

#### **4.1.1 Hva er de viktigste faktorene i å hemme differensiering for kapittel 4?**

Som vi allerede har skrevet, ligger de viktigste hemmende faktorene ikke i selve Hovedtariffavtalen, men i andre deler av det totale forhandlingssystemet.

I tabell 4.7 nedenunder har vi rangert faktorene slik våre respondenter vurderte dem. Disse faktorene fant vi frem til gjennom dybdeintervjuene, og de er altså alle forhåndskvalifisert som relevante og viktige. Den kvantitative rangeringen stemmer for øvrig godt med de samlede funnene fra dybdeintervjuene. Generelt er det *mange* faktorer som tillegges viktighet i forhold til å hemme bruken av lønns- og avtaleverket slik det foreligger i dag. Forklaringen er altså i høyeste grad sammensatt, der flere årsaker virker på en og samme tid.

**Tabell 4.7 Viktigste hemmende faktorer**

Utvalgte hemmere rangert fra relativt viktigste til relativt minst viktige (Sammenslått skala. 1=svært viktig 4= nøytral 7= helt uten betydning)	N	Prosent Sammenlått verdi 1-3 (viktig)	Gjennomsnitt (Mean)	Stand. Avvik	Median
1 At de sentrale oppgjørene forrykker de lokale lønnsrelasjonene	417	<b>77,7</b>	<b>2,58</b>	1,46	2
2 Kommunale "likhetskulturer"	414	<b>75,1</b>	<b>2,84</b>	2,84	3
3 Å få nok og presis informasjon om enkeltansattes prestasjoner etc.	416	<b>68,5</b>	<b>3,11</b>	1,55	3
4 Motstand fra enkelte fagforeninger lokalt	415	<b>68,2</b>	<b>3,01</b>	1,63	3
5 Redsel for "trynefaktor"	415	<b>58,4</b>	<b>3,43</b>	1,67	3
6 Problemer med å lage gode og omforente lønnskriterier	415	<b>58,2</b>	<b>3,45</b>	1,50	3
7 Motstand fra de ansatte	416	<b>56</b>	<b>3,46</b>	1,52	3
8 Motstand fra enkelte fagforeninger sentralt	415	<b>55,5</b>	<b>3,29</b>	1,83	3
9 At lokale lønnsforhandlinger er for resursskrevende	413	<b>53,1</b>	<b>3,63</b>	1,78	3
10 Manglende støtte politisk lokalt	414	<b>18,9</b>	<b>5,16</b>	1,74	6

Som vi ser, er det likevel slik at de sentrale oppgjørenes betydning for de lokale lønnsrelasjonene av et flertall betraktes som den viktigste hindringen.

I det videre skal vi gå nærmere inn på alle momentene i tabell 4,7 med utgangspunkt i både kvalitative og kvantitative data. I avsnitt 4.3 ser vi nærmere på forholdet mellom lokale og sentrale forhandlinger. I avsnitt 4.4 går vi nærmere inn på fagforeningsmotstanden og hvordan denne artikuleres gjennom arbeidsgivermunn. I avsnitt 4.5 ser vi på forholdet mellom desentralisering/ sentralisering av lokale forhandlinger, kriterier, likhetskulturer og "trynefaktor". Til slutt, i avsnitt 4.6, konsentrere vi oss om hemmende faktorer som går direkte på selve hovedtariffavtalen og hvilke konkrete forslag informantene/ respondentene

har til endringer i forhold til dette. Riktignok kan vi heller ikke her meningsfullt isolere tema fra hverandre med vanntette skott; diskusjonen av konkrete endringsforslag hektes i og begrunnes i de hemmende momentene vi da har diskutert tidligere, og som altså ofte har annen opprinnelse enn selve Hovedtariffavtalen.

Allerede nå vil vi tilføye at de hemmende faktorene jf figur 4,7 ikke i vesentlig grad betinges av kommunestørrelse eller andre demografiske/ biografiske forskjeller vi har kontrollert for. Det eneste unntaket er variabelen "manglende støtte politisk lokalt" som korrelerer signifikant med kommunestørrelse, dvs. jo mindre kommunen er – jo større er den relative sannsynligheten for at dette oppleves som en viktig hemmer. Imidlertid er dette et problem bare for noen ytterst få, momentet utgår derfor fra en videre drøftelse.

Den manglende signifikante korrelasjonen mellom størrelse og noen av variablene er imidlertid mer interessant. Vi kan således slå fast at forhold man intuitivt kan tenke seg varierer med størrelse– for eksempel "trynefaktor", problem med å få nok og presis nok informasjon om ansatte osv – ser ut til å være et like stort eller lite problem uavhengig av kommunestørrelse.

Før vi starter drøftingen av de hemmende faktorene, skal vi imidlertid i avsnitt 4.2 fokusere på et viktig grunnspørsmål vedrørende lønns- og avtaleverket og vår tilnærming til det: Oppfatter arbeidsgiversiden det som et godt virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft?

#### **4.2 MENER LEDERNE AT LØNN ET VIKTIG LOKALT ARBEIDSGIVERPOLITISK VIRKEMIDDEL FOR Å REKRUTTERE OG BEHOLDE ARBEIDSTAKERE?**

Problemstillingene våre forutsetter altså to premisser. *For det første* at kommunene opplever utfordringer med å rekruttere og beholde ansatte. *For det andre* at arbeidsgiverne generelt mener at lønns- og avtaleverket kan bidra til å løse slike utfordringer.

Mange kommuner og fylkeskommuner oppgir at de stort sett får tak i den arbeidskraften de trenger og at tilgangen på kompetent arbeidskraft har økt for noen grupper med finanskrisen. Dette var et hovedinntrykk fra intervjuene og det bekreftes i surveyen, som vi ser av tabell 4.8.

**Tabell 4.8 Opplevd rekrutteringssituasjon**

<b>Klarer din kommune/fylkeskommune stort sett å rekruttere den arbeidskraften dere behøver?(Sammenslått skala. 1=ja, absolutt 4= nøytral, 7=nei, absolutt ikke)</b>			
<b>Alternativer</b>		<b>Prosent</b>	<b>Verdi</b>
1-3	<b>Ja</b>	<b>66</b>	275
4	<b>Nøytral</b>	<b>9,8</b>	41
5-7	<b>Nei</b>	<b>24,2</b>	101
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>0,0</b>	0
Total			417
Gjennomsnitt			3,21
Standard avvik			1,49
Median			3

66 prosent sier seg enig i at de i en eller annen grad stort sett klarer å rekruttere den arbeidskraften de behøver, 9,8 prosent velger nøytralitetskategorien mens 23,9 prosent svarer nei på spørsmålet.

Samtidig er det flere som påpeker at de vil kunne komme til å oppleve utfordringer innenfor enkelte yrkesgrupper fremover. Spesielt enkeltgrupper med høyere utdanning. De aller fleste vi intervjuet, hevdet på eget initiativ at lønn bare er ett av flere kriterier for å rekruttere og beholde attraktiv arbeidskraft. I så måte er de helt på linje med tidligere forskning (Egge & Moland 2001; Rødvei 2000; 2007)

Når det gjelder kommunenes behov for å rekruttere, betinges dette tilsynelatende først og fremst av geografisk plassering og størrelse. Inntrykket er at perifere kommuner sliter mer enn sentrale, og at kommunene i Finnmark er de som i størst grad har problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. Størrelsespoenget bekreftes i surveyen, der det er en klar sammenheng mellom størrelse – dvs. de minste kommunene opplever gjennomgående sin rekrutteringsevne som svakere enn de større.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Pearsons r -, 163 P< ,001 ved to – halet test.

Generelt deles kommunenes/fylkeskommunenes rekrutteringsbehov opp i to – et kortsiktig og et langsiktig behov. Av grupper en sliter med i det daglige, går noen av kapittel 5 – gruppene igjen. Spesielt nevner noen fylkeskommuner tannlegene som en vanskelig gruppe å rekruttere, men også å beholde, fordi det er mer økonomisk lukrativt for tannlegene å jobbe i privat praksis. Enkelte fylkeskommuner opplever dermed å fungere som opplæringsanstalter for det private tannlegemarkedet. Fordi gruppen er vanskelig både å rekruttere og beholde, har en flere steder opprettet gunstige bonus- og lønnsavtaler for denne gruppen. Ellers, på kommunenivå, er bildet generelt preget av noen få yrkesgrupper. Spesielt tradisjonelle kvinnejobber innenfor pleie og omsorg og ingeniører. Med hensyn til sistnevnte gruppe melder en kommunalsjef fra en kommune at:

*“Nå har vi vært gjennom en epoke hvor det var vanskelig å rekruttere ingeniører. Da var det konkurranse med det private næringsliv, som da gikk så det suste en periode og som mer eller mindre støvsugde markedet for den kompetansen. Det var nesten som å slå av bryteren når finanskrisen kom. Da roet markedet seg og de ingeniørene som er hos oss har slått seg helt til ro. Så det er ingen gjennomtrekk, eller urolighet for tiden.”*

Flere kommuner opplever helseforetakene som konkurrenter i kampen om helsepersonale. Dette er først og fremst knyttet til at helseforetakene har muligheter for å lønne sine ansatte bedre enn kommunene har. I forhold til de mer langsiktige rekrutteringsbehovene trekker enkelte kommuner, men færre enn forventet, spesielt frem lærerne som en kommende utfordring og da spesielt lærere med realfaglig kompetanse. Dette har stort sett å gjøre med demografiske forhold - at yrkesgruppen både har en høy gjennomsnittsalder og samtidig utgjør en stor gruppe ansatte.

Med hensyn til den andre premissen hevder samtlige informanter i intervjuene at lønnspolitikken er viktig for å beholde og rekruttere, men samtlige mener også at den bare er en av mange andre viktige tiltak for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Andre viktige faktorer er godt arbeidsmiljø og faglige utfordringer, mulighetene for kompetanseutvikling og god ledelse, som samlet sett skaper et attraktivt omdømme – eller det motsatte. Også dette helt i tråd med tidligere forskningsfunn (Egge & Moland 2001; Rødvei 2000; 2007). Seniorpolitikk fremholdes også som et viktig tiltak for å få ansatte med kritisk kompetanse til å stå lengre i stillingene.

Viktigheten av lønnspolitikken både med tanke på å rekruttere og beholde bekreftes i surveyen, jf for eksempel tabell 4.9 nedenunder.

**Tabell 4.9 Lønns politikkenes viktighet for å rekruttere og beholde**

Er den lokale lønns politikken et viktig verktøy for dere med hensyn til å:		Rekruttere arbeidskraft		Beholde arbeidskraft	
(Sammenslått skala. 1=ja, absolutt 4=nøytral, 7=nei, absolutt ikke)					
Alternativer		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3	<b>Ja</b>	<b>68,6</b>	285	<b>74,5</b>	311
4	<b>Nøytral</b>	<b>11,8</b>	49	<b>10,6</b>	44
5-7	<b>Nei</b>	<b>19</b>	79	<b>14,7</b>	61
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>0,7</b>	3	<b>0,2</b>	1
Total			416		417
Gjennomsnitt			2,98		2,83
Standard avvik			1,56		1,45
Median			3		3

De fleste – uansett kommunestørrelse – mener at den lokale lønns politikken er et viktig verktøy både for å rekruttere og beholde arbeidskraft.

Et hovedfunn fra intervjuene er imidlertid videre at viktigheten av lønns politikken ser ut til å henge noe sammen med graden av opplevde rekrutteringsproblemer i den enkelte kommune, og at rekrutteringsproblemer igjen henger sammen med størrelse. Surveyen bekrefter dette. De mindre kommunene opplever gjennomgående større problemer med å rekruttere den arbeidskraften de behøver. Dette bekreftes i tabell 4.10 nedenfor, der vi ser en signifikant negativ sammenheng mellom rekrutteringsproblemer og kommunestørrelse. De som i størst grad opplyser om at de stort sett klarer å rekruttere den arbeidskraften de behøver, tenderer også i noe sterkere grad til å se på den lokale lønns politikken som et viktig verktøy for å rekruttere, og dette gjelder altså større kommuner mer enn små.

Dette kan ved første øyekast synes som et paradoks fordi en intuitivt kan tenke at de som har størst behov, sterkest vil føle at de trenger (og tror på) et verktøy. Her tror vi imidlertid den naturlige forklaringen er at de som sliter mest med rekruttering, også er de minste kommunene, som igjen har *mange andre* og *sterkere* utfordringer slik som små fagmiljøer, få og lite varierte kulturtilbud, få relevante jobber for ektefelle osv og som i sum kan bidra til å svekke de reelle og potensielle effektene av lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Lønn vil for alle kommuner bare være ett av mange virkemiddel. Et

godt utgangspunkt på de øvrige virkemidlene vil forsterke effektene av lønnspolitikken som da kommer på toppen av andre og viktige faktorer. Et svakere utgangspunkt på de øvrige virkemidlene (som små kommuner oftest har, jf for eksempel Rødvei 2007) vil hemme effektene av lønnsnivå og -politikk. Hovedinntrykket er likevel – og det er det viktige her – at de aller fleste, uansett kommunestørrelse, mener at lønnspolitikken er et viktig virkemiddel både for å beholde og for å rekruttere arbeidstakere.

Det er også slik, som vi har vært inne på tidligere, at de mindre kommunene ikke bare har større rekrutteringsutfordringer: Topplederne fra disse kommunene mener i *betydelig* større grad enn sine kolleger fra større kommuner at individuell lønnsdannelse "koster mer enn det smaker" (jf tabell 4.10). Denne sammenhengen er aller sterkest på kapittel 3 og 5.

Som vi husker fra tabell 4.4 og 4.5 var det for øvrig ingen signifikante forskjeller mellom store og små kommuners med hensyn til *ønsket* om å differensiere, og det var bare mindre (ikke signifikante/ til å stole på) forskjeller med hensyn til hvor *vanskelig* man mener det er å differensiere.



Tabell 4.10 Korrelasjoner		1	2	3	4	5	6	7
<b>1 Klarer din kommune/fylkeskommune stort sett å rekruttere den arbeidskraften dere behøver?</b>	Pearson`s Korrelasjon	1	,211(**)	,243(**)	-, 163(**)	-, 131(**)	-, 165(**)	-, 191(**)
	Signifikans (to – halet test)		,000	,000	,001	,007	,001	,000
	N	424	424	424	408	424	424	424
<b>2 Er den lokale lønnspolitikken et viktig verktøy for dere med hensyn til å rekruttere arbeidskraft?</b>	Pearson`s Korrelasjon	,211(**)	1	,760(**)	-, 111(*)	-, 108(*)	-, 025	-, 153(**)
	Signifikans (to – halet test)	,000		,000	,024	,026	,604	,002
	N	424	424	424	408	424	424	424
<b>3 Er den lokale lønnspolitikken et viktig verktøy for dere med hensyn til å beholde arbeidskraft?</b>	Pearson`s Korrelasjon	,243(**)	,760(**)	1	-, 125(*)	-,185(**)	-,072	-,194(**)
	Signifikans (to – halet test)	,000	,000		,012	,000	,139	,000
	N	424	424	424	408	424	424	424
<b>4 For deg som er leder i en primærkommune: Ca hvor mange innbyggere har kommunen?</b>	Pearson`s Korrelasjon	-, 163(**)	-, 111(*)	-, 125(*)	1	,241(**)	,129(**)	,241(**)
	Signifikans (to – halet test)	,001	,024	,012		,000	,009	,000
	N	408	408	408	408	408	408	408
<b>5 Mener du at individuell lønnsdannelse "koster mer enn det smaker"?</b> For kapittel 3	Pearson`s Korrelasjon	-, 131(**)	-, 108(*)	-, 185(**)	,241(**)	1	,464(**)	,796(**)
	Signifikans (to – halet test)	,007	,026	,000	,000		,000	,000
	N	424	424	424	408	424	424	424
<b>6 For kapittel 4</b>	Pearson`s Korrelasjon	-, 165(**)	-, 025	-, 072	,129(**)	,464(**)	1	,586(**)
	Signifikans (to – halet test)	,001	,604	,139	,009	,000		,000
	N	424	424	424	408	424	424	424
<b>7 For kapittel 5</b>	Pearson`s Korrelasjon	-, 191(**)	-, 153(**)	-, 194(**)	,241(**)	,796(**)	,586(**)	1
	Signifikans (to – halet test)	,000	,002	,000	,000	,000	,000	
	N	424	424	424	408	424	424	424

\*\*  
Korrelasjonen er signifikant på 0.01 nivå (2-halet test).  
\*  
Korrelasjonen er signifikant på 0.05 nivå (2-halet test).

Fra intervjuene fant vi at samtlige toppledere, med ett unntak, har ønske om å differensiere sterkere i kapittel 4 gruppene enn det man føler man får til. Dette ble noe moderert av data fra surveyen – jf forrige avsnitt. Dessuten påpeker de fleste at det finnes en grense for hvor store lønnforskjeller enhetene kan tåle. Misnøye blant ansatte – og ikke minst fagforeninger som Utdanningsforbundet og Fagforbundet - over opplevd urettferdighet, og den støyen dette forårsaker, er en viktig hemmende faktor for mer bruk av individuell differensiering for enkelte grupper av ansatte. Det er også klart at dette har bidratt til at en del ledere har blitt mer lukne til en slik differensiering. Vi kommer tilbake til dette senere.

#### 4.2.1 Formalisering

Et siste spørsmål som skal oppta oss i forhold til lønnspolitikken som verktøy for å rekruttere og beholde, er dens grad av formalisering. Nærmere bestemt eksistensen av skriftlige lønnspolitiske planer og lønnsamtaler. Det er lett å si at eksistensen av slike formaliseringer på ingen måte betyr at en lykkes i å ha en strategisk (og differensiert) lønnspolitikk, men vi kan anta at det vil være svært vanskelig å *kunne* ha en planmessig, faktabasert og omforent lokal lønnspolitikk uten i det minste en skriftlig lønnspolitisk plan. Denne formaliseringen kan vi si er et uttrykk for en profesjonalisering av lønnspolitikken.

Som det fremgår av tabell 4.11 svarer hele 85 prosent av arbeidsgiverne bekreftende på at de har en lønnspolitisk plan. Dette funnet er interessant fordi det representerer en klar utvikling fra 2005, da 58,7 prosent av rådmenn/personalsjefer eller tilsvarende sa det samme. 27,5 prosent svarte da "nei" på det samme spørsmålet (Sollund, Rødvei & Lien 2005), mens dette antallet er sunket til 14,2 prosent i dag.

**Tabell 4.11 Har dere en skriftlig lønnspolitisk plan?**

Har kommunen/ fylkeskommunen din en skriftlig lønnspolitisk plan?		
Alternativer	Prosent	Verdi
1 <b>Ja</b>	<b>85,3</b>	355
2 <b>Nei</b>	<b>14,2</b>	59
-1 <b>Vet ikke</b>	<b>0,5</b>	2
Total		416
Gjennomsnitt		1,14
Standard avvik		0,35
Median		1

Som det fremgår av tabell 4.12 nedenunder, er det vanligst med lønnsamtaler for kapittel 3, der 44,5 prosent svarer at det er vanlig, mens 36,6 prosent svarer det samme for kapittel 5 -gruppene. Desidert minst vanlig er det med lønnsamtaler for kapittel 4, der bare 22,9 prosent oppgir at dette er vanlig. Dette harmonerer godt med intervjuene, der ca halvparten av informantene oppga at de gjennomførte lønnsamtaler for ledere og spesialistgrupper, men der langt færre oppga at de regelmessig kjørte lønnsamtaler for de store gruppene av ansatte i kapittel 4.

**Tabell 4.12 Er det vanlig med lønnsamtaler?**

Er det vanlig med lønnsamtaler i din kommune/ fylkeskommune? Alternativer		For kapittel 3		For kapittel 4		For kapittel 5	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1	<b>Ja</b>	<b>44,5</b>	185	<b>22,9</b>	95	<b>36,6</b>	152
2	<b>Nei</b>	<b>52,6</b>	219	<b>72,8</b>	302	<b>60,7</b>	252
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>2,9</b>	12	<b>4,3</b>	18	<b>2,7</b>	11
Total			416		415		415
Gjennomsnitt			1,54		1,76		1,62
Standard avvik			0,50		0,43		0,48
Median			2		2		2

Imidlertid er det interessant å merke seg at det også her har vært en utvikling siden 2005. Da var andelen kommunale toppledere som sa deres kommune hadde lønnsamtaler langt færre, hhv 24,5 prosent (kapittel 3) og 24,4 prosent (kapittel 5). *Med hensyn til kapittel 4 har det imidlertid bare vært en ubetydelig utvikling fra 21,7 til 22,9 prosent (Sollund, Rødvei & Lien 2005).*

I forhold til kommunevise forskjeller er det ingen sammenhenger mellom tilbøyeligheten til å ha en skriftlig lønnspolitisk plan og kommunestørrelse. Når det gjelder bruken av lønnsamtaler er det bare svake korrelasjoner mellom størrelse og bruk – og de viser at økt kommunestørrelse øker sannsynligheten for at lønnsamtaler brukes, uansett kapittel.

I forhold til hva som sterkest hemmer bruken av lønn som strategisk arbeidsgiverpolitisk verktøy, husker vi at det å få nok og presis informasjon om enkeltansattes prestasjoner etc. ble rangert som tredje viktigst. Da kan oppfattes som et tilsynelatende paradoks at under halvparten av kommunene kjører regelmessige lønnsamtaler. I så måte finner vi signifikante, men ikke sterke, sammenhenger mellom informasjonsmangel og lønnsamtaler. Med andre ord de

som i minst grad sier de har lønnsamtaler er de som i sterkest grad oppfatter det som et hemmende problem at de ikke får nok og presis informasjon om enkeltansattes prestasjoner etc. Sterkest er denne sammenhengen for kapittel 3 og 5.<sup>9</sup> Grad av delegasjon (se neste avsnitt) har for øvrig ingen sammenheng med informasjonsvariabelen.

Disse funnene er alle interessante men står likevel ikke i veien for det vi allerede har konkludert som et hovedfunn i forhold til hva som hemmer bruken av lønn for å rekruttere og beholde: Svært få ser selve Hovedtariffavtalen som et problem. I stedet påpeker informanter og respondenter forhold rundt den:

*"I forhold til å rekruttere og belønne er ikke tariffsystemet som sådan en begrensende faktor."*

*Personalsjef, fylkeskommune*

*"Vi er av den oppfatningen at lønnsystemet som sådan er fleksibelt nok... hvis vi ønsker å benytte de mulighetene som lønnsystemet gir så er ikke tariffavtalen som sådan noe begrensende i forhold til å rekruttere og beholde folk. Det er jo bare minstelønnen som er regulert.... det er helt andre elementer som omdømme og kompetanse og de tingene der som er mer interessant i forhold til å rekruttere og beholde."*

*Personalsjef, fylkeskommune*

Viktigst med hensyn til lønnspolitikken er – ifølge informantene – blant annet forholdet til sentrale oppgjør, informasjonsmangel, kommunale likhetskulturer og forholdet til fagforeningenes agenda. I det følgende skal vi se nærmere på disse og andre opplevde hemmende faktorer.

### **4.3 FORHOLDET MELLOM SENTRALE OPPGJØR OG LOKAL POTT**

*"Det store bildet for oss er at vi har funnet oss til rette med å ha lokale forhandlinger, men det som er den store plagen er jo når de sentralt forhandler bort de profilene vi selv har laget. Vi har jo ca 85 prosent av våre ansatte i kapittel 4, fordi det er så mye lærere her. Det er slik at hovedvekten av dette blir forhandlet*

---

<sup>9</sup> Målene for kapittel 3 er Pearsons  $r = ,101$   $P < ,05$  ved to – halet test. Sammenhengen med kapittel 5 er ikke signifikant bedre enn  $,05$  ved to – halet test.

sentralt. Problemet vårt ligger her og dette har vi tatt opp med KS gjennom mange møter.”

Administrasjonssjef, fylkeskommune

Alle arbeidsgiverne vi intervjuet ønsket betydelig større lokal pott - hvis individuell lønnsdannelse skulle ha noe for seg - og flere av dem ønsket hele potten lokalt – også på kapittel 4 -gruppene. Dette bildet bekreftes i surveyen, jf tabell 4.13 nedenfor, selv om det på ingen måte er så entydig som at *alle* arbeidsgivere ønsker seg større lokal pott.

**Tabell 4.13 Forholdet mellom lokal og sentral pott i kapittel 4**

Alternativer	(Sammenslått skala. 1=ja, absolutt 4= nøytral, 7=nei, absolutt ikke)	Synes du den lokale potten i kapittel 4 er av en slik størrelse at den kan brukes som virkemiddel i en strategisk arbeidsgiver-politikk?		Ønsker du en større lokal pott for kapittel 4?		Ønsker du at en større del av lønnen til de gruppene som i dag faller innenfor kapittel 4 skal forhandles lokalt?	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3	<b>Ja</b>	<b>44</b>	184	<b>61,9</b>	256	<b>55,1</b>	229
4	<b>Nøytral</b>	<b>14,4</b>	60	<b>9,1</b>	38	<b>9,1</b>	38
5-7	<b>Nei</b>	<b>40,6</b>	169	<b>27,1</b>	113	<b>32,1</b>	134
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>1</b>	4	<b>1,9</b>	8	<b>3,6</b>	15
Total			417		416		416
Gjennomsnitt			4,03		3,22		3,48
Standard avvik			1,87		2,15		2,17
Median			4		2		3

Det er ingen signifikante sammenhenger mellom kommunestørrelse og vurderingen av lokal pott som egnet virkemiddel. Derimot er det sammenhenger mellom kommunestørrelse og ønsket om en større lokal pott<sup>10</sup> og ønsket om at en større del av lønnen til de gruppene som i dag faller innenfor kapittel 4 skal forhandles lokalt<sup>11</sup>. Toppledere fra større kommuner ønsker dette gjengs over sterkere enn sine kolleger fra mindre kommuner.

<sup>10</sup> Pearsons r -,141 P<,001 ved to – halet test

<sup>11</sup> Pearsons r -,124 P<,005 ved to – halet test

Noen av de vi intervjuet hadde begynt å tvile på individuell lønnsdannelse fordi det tok enormt med ressurser og skapte unødig mye støy i organisasjonen, for relativt beskjedne summer. Samtlige arbeidsgivere vi intervjuet pekte på forholdet mellom sentral og lokal pott som problematisk i en eller annen forstand i forhold til det lokale handlingsrommet. Et typisk sitat i så måte er dette, fra rådmannen i en større kommune:

*“Den lokale potten er for liten til at vi kan få til en skikkelig differensiering, en skikkelig lokal profilering. Spesielt når vi ser på kapittel 4, som er ei kjempesvær gruppe, så blir det ingen enkel sak når vi går ned på individnivå.”*

Den viktigste innvendingen fra intervjuene går på at sentrale oppgjør vanskeliggjør arbeidet med å meisle ut lokale lønnspolitiske profiler – at de så å si visker ut forsøkene på å skape lønnspolitiske konturer i eget lokalt landskap. En personalsjef i en fylkeskommune setter det på spissen:

*“Vi har prøvd å bygge opp lokale lønnsrelasjoner ut i fra egnethet, kompetanse man har skaffet seg og så plutselig får han som bare har sittet på baken og ikke har gjort en “damned shit” plutselig samme lønn (som de som har prestert) igjen.”*

Et lengre sitat fra en leder i en fylkeskommune viser noen viktige aspekter ved forholdet mellom lokal og sentral lønnsdannelse slik det materialiserer seg i praksis:

*“Når det gjelder kapitel 4, som er den store gruppa med undervisningspersonale osv, ønsker vi oss at i hvert fall som et minimum må ha en mye større andel av den totale rammen til lokal lønnsdannelse. Hvis vi for eksempel tar forhandlingene i 2008 hvor det var en ramme på oppgjøret på 6,34 % eller noe sånt noe, hvor kun litt i overkant av en prosent var satt av til lokal lønnsdannelse. Det er nesten sånn i grenseland at da kan det nesten være det samme fordi med den lille andelen som er... Selv om KS sier at andelen aldri har vært større, så er ikke det noe poeng fordi realiteten er at det var 1/6 i fjor og vi får på en måte ikke anledning til, innenfor den begrensede økonomien, å gjennomføre en helhetlig og lokalt forankret lønnspolitikk. Det er den ene biten. Den andre biten er at det er ekstremt mye jobb knyttet til, hos oss 2000 ansatte, for så lite penger. Så det blir veldig mye arbeid for veldig lite. Og for de som er berørt, vi snakker nå hele tiden om kapittel 4, så er det sånn at de får fastsatt 5/6-deler av lønnen sin sentralt og så er det de lille greiene de får lokalt – det er liksom det som folk biter seg merke i. Med de rammene vi*

*har, får vi ikke synliggjort en lokal lønnspolitikk på en god nok måte. Det får vi derimot gjort til de grader i kapitlene 3 og 5. Her får vi synliggjort en individuell avlønning slik den bør være og hvor organisasjonene er veldig tilfreds med de forhandlingene.”*

Sitatet illustrerer på en svært god måte arbeidsgivernes generelle forståelse av forholdet mellom lokal og sentral lønnsdannelse i kommunesektoren. Alle vi intervjuet ønsket større lokal pott og noen få ønsket hele potten lokalt. Liten lokal pott gir lite rom for lokale profiler og bidrar til at mange rådmenn og personalsjefer ofte opplever at individuelle forhandlinger koster mer enn det smaker. Selv om sitatet er fra en personalsjef i en stor fylkeskommune, er problematikken altså enda mer aktuell i de mindre kommunene, der man – som vi har sett – oftere opplever at ”det koster mer enn det smaker”. Skal det ha noen mening med lokale forhandlinger må størrelsen på potten opp, og langt mer enn den forskyvningen som tross alt har vært i retning større lokale pottes. Det hevdes også gjennomgående i vår empiri at sentrale oppgjør bidrar til å forrykke lokale lønnsrelasjoner. Mange må bruke den lokale potten til å rette opp disse skjevhetene, andre lar tilleggene flyte oppå. Sistnevnte er det flere som har vurdert vekk fordi man da på mange måter kan bidra til å låse egen lønnspolitikk. Ved å alltid ha tillegget liggende på topp – vil dette tillegget vare evig - et tillegg som kanskje bare var ment å kun vare i en periode.

Det ligger også en stor pedagogisk utfordring med sentrale versus lokale forhandlinger i kapittel 4. De ansatte, slik arbeidsgiver ser det, ser ut til å glemme at de har fått mesteparten av lønnsøkningen sentralt og at det faktisk er arbeidsgiver som betaler denne sentralt fastsatte lønnsøkning også. Det skapes et forventningspress om høye lokale tillegg og når de ikke kommer, føler mange ansatte at arbeidsgiver ikke verdsetter dem nok.

#### **4.4 HOVEDORGANISASJONENE/FORBUNDENE, KS OG PARTENE LOKALT**

Som vi husker fra surveyen, var *motstand fra fagforeninger lokalt* – og i noe mindre grad sentralt – ansett som svært viktige hemmende faktorer. Som oftest karakteriserte de kommunale arbeidsgiverne imidlertid forholdet til fagforeningene lokalt som *godt og profesjonelt* i intervjuene.

Et hovedfunn var at man både rapporterte om et godt klima generelt og i selve forhandlingene, og at man var veldig opptatt av å ha et godt forhold til motpartene lokalt. Samtidig sier altså de aller fleste kommunene at de ønsker større grad av differensiering. Spesielt oppfatter man muligheten til å meisle ut lokale profiler som dårlige for kapittel 4 -gruppene. De sier også at en viktig begrensende faktor er Utdanningsforbundet spesielt og til dels Fagforbundet, som har – ifølge arbeidsgiverne - en sterk ideologisk motstand mot og konsekvent skepsis til differensiering.

*”Avtaleverket fungerer vel egentlig rimelig bra, men det er mer hva som er fagforeningene sine ønsker, for eksempel Utdanningsforbundet, som ikke ønsker lokale forhandlinger i det hele tatt. Og en del av fagforeningene sitt syn på det med individuelle vurderinger. Det er åpenbart ulike syn blant fagforeningene, men Utdanningsforbundet og Fagforbundet; disse ønsker nok å holde fast på det gamle systemet. Akademikergruppene derimot, synes retningen er bra.”*

*Rådmann, stor kommune*

Sitatet nedenunder representerer en spissformulering, men er likevel ganske representativ for en del ledes utsagn:

*”Jeg kan jo si at en grunnleggende ting er at de store organisasjonene, Utdanningsforbundet spesielt, og Fagforbundet – de møter opp lokalt med en holdning om at de er uenige i at det skal deles ut lønn lokalt. (...)Det mener jeg at KS er nødt til å ta fatt i. De må si til Fagforbundet og Utdanningsforbundet at når vi er enige om denne avtalen, så betyr det at vi er enige i det som står der også. Og det må gjennomsyre organisasjonen deres, altså arbeidstakerorganisasjonene, og det er vanskelig å bli møtt med en holdning hos arbeidstakerorganisasjonene som er slik at: ” Ja vi vet det står i Hovedtariffavtalen, men vi ønsker det ikke”. Dette må tas opp sentralt”.*

*Personalsjef, fylkeskommune*

Sitatet peker på et grunnproblem de fleste informantene slutter seg til. I praksis hemmes bruken av lønn som lokalt virkemiddel av de store forhandlingssammenslutningene Utdanningsforbundet og til dels Fagforbundet, som jo har gitt sin tilslutning til en hovedtariffavtale som nettopp åpner for mer lokal lønn. Sistnevnte oppfattes ofte av våre informanter som mer pragmatisk på lokalt nivå enn førstnevnte, men begge omtales ofte av arbeidsgiversiden som: ”egentlig prinsipielt mot differensiering”.



Som i sitatet peker flere informanter på at KS her er for svake sentralt. Det hevdes at partene sentralt har forpliktet seg til å drive lokal lønnspolitikk, men at spesielt Utdanningsforbundet motarbeider dette koordinert og bevisst lokalt – og at KS sentralt i for liten grad har tatt, eller lykkes i, denne kampen. Lokalt oppleves begge disse store forbundene, og spesielt Utdanningsforbundet, som en mektig motstander av individuell og prestasjonsbasert lønnsdannelse. Flere påpeker også at KS generelt fremstår som svake i møtet sentralt med Fagforbundet og Utdanningsforbundet med hensyn til å få sine krav igjennom. Samtidig etterlyser de fleste informantene våre en tøffere linje mot spesielt Utdanningsforbundet sentralt. I så måte er sitatet fra en sjef i en fylkeskommune typisk:

*”Dette blir litt spekulasjoner da, men det er vel noe med at Utdanningsforbundet vil sikre at det ikke blir sånn splitt og hersk her. At man har en helhetlig lønnsdannelse for undervisningspersonalet. Så der ønsker jeg nok at KS retter seg litt i ryggen og tør ta den fighten. Og hvis det er lærerorganisasjoner som i sin helhet ønsker seg over i kapittel 5 og lokal lønnsdannelse, så bør de få lov til det. Det blir helt absurd, synes jeg, når vi som medlemmer ønsker det og KS bøyer av for Utdanningsforbundet. Det blir en personlig ytring.”*

Også hvis enkelte organisasjoner under UNIOs paraply ønsker lokal lønnsdannelse, bør KS ta denne kampen sentralt, hevder en rådmann. Det blir også reist ønsket om at KS bør løsrive seg fra Fagforbundet sitt press på den nedre delen av lønnskalaen. Dette henger sammen med at kommunenes største arbeidstakergrupper er lavt utdannet (dvs. relativt sett innad i kommunene) og at de i forhold til utdanning og kompetanse ligger forholdsvis høyt lønsmessig sammenlignet med andre grupper i kommunene, men også sammenlignet med en del stillinger i det lokale private næringslivet. Flere informanter påpeker også at de mener KS er for lite tøffe oppad i forhold til myndighetene med hensyn til kommuneøkonomien, og at de i for stor grad fremstår som ”politisk styrt”.

Et hovedpoeng fra intervjuene er også skillet mellom de ulike fagforeningene, slik personalsjefen i en kommune påpeker:

*”Det er definitivt store forskjeller mellom fagforeningene. Vi ser jo at Utdanningsforbundet og Fagforbundet er de som i utgangspunktet bare vil ha sentral lønnsfastsetting. Så har vi akademikergruppene som på den annen side vil ha lokal lønnsfastsetting.”*

Når det gjelder KS for øvrig, peker flere arbeidsgivere på at de bør fokusere mindre på ambisjonen om individuelle belønninger – og mer på gruppebasert belønning. Dette fordi mange ansatte jobber i team og fordi denne form for belønning skaper mye mindre støy i enhetene. Her skal vi imidlertid senere se på besvarelser fra surveyen som viser at det ikke er noe flertall for å gi slipp på muligheten for individuell lønnsfastsettelse på bekostning av lokale gruppe- og teamtillegg. En ønsker *også* å beholde enkeltindivider som fokusområder.

KS får forøvrig gode attester som arbeidsgiverorganisasjon. Blant annet får de massiv ros for sin medlemsservice og at de fremstår som kunnskapsrike og hjelpsomme når kommunene tar kontakt. Men noen stiller altså spørsmål ved om de er gode nok til å ivareta de arbeidsgiverpolitiske utfordringene. For øvrig knyttes det noen mer spesifikke kritikker til KS. Blant annet hadde mange toppledere negative tilbakemeldinger med hensyn til prosessen rundt kompetansekartleggingen og arbeidstidsavtalen til lærerne, som vi senere skal se.

#### 4.5 DESENTRALISERING AV LOKALE FORHANDLINGER, KRITERIER OG "TRYNEFAKTOR"

Som tidligere nevnt viser intervjuene at lønnsforhandlingene i svært liten grad er delegert i kommunene og fylkeskommunene. Vanligvis foretas forhandlingene av rådmann og personalsjef. Dette er uten unntak tilfelle i de mindre kommunene der vi har intervjuet, men også hovedregelen for de større kommunene. Dette bekreftes i surveyen, jf tabell 4.14 nedenfor.

**Tabell 4.14 Er lønnsforhandlingene delegert?**

<b>Er lønnsforhandlingene i din kommune/fylkeskommune delegert ned til virksomhets-/ enhetsnivå?</b>			
Alternativer		Prosent	Verdi
1	<b>Ja</b>	7,0	29
2	<b>Nei</b>	92,8	387
-1	<b>Vet ikke</b>	0,2	1
Total			417
Gjennomsnitt			1,93
Standard avvik			0,25
Median			2

Svært få har altså desentralisert forhandlingsansvar ned til virksomhets- / enhetsnivå. Slik sett har det tilsynelatende vært liten bevegelse fra vår forrige undersøkelse om lokal lønn (Sollund, Rødvei og Lien2005). Det er ingen signifikante sammenhenger mellom kommunens størrelse og om man har delegert – dvs. de kommunene som *har* delegert er uten unntak større kommuner, men de aller fleste av de større kommunene har *ikke* foretatt delegasjon ned til virksomhets-/ enhetsnivå.

Intervjuene ga et inntrykk av at det er rimelig vanlig å delegere fastsettelsen av lønn ned til virksomhets- / enhetsnivå. Surveyen viser imidlertid at et klart flertall likevel ikke har en slik praksis, jf tabell 4.15.

**Tabell 4.15 Delegasjon av lønnsfastsettelse**

<b>Er fastsettelse av lønn ved tilsetning delegert ned til virksomhets-/enhetsnivå i din kommune/fylkeskommune?</b>		
<b>Alternativer</b>	<b>Prosent</b>	<b>Verdi</b>
1 <b>Ja</b>	36,1	150
2 <b>Nei</b>	63,6	264
3 <b>Vet ikke</b>	0,2	1
Total		415
Gjennomsnitt		1,64
Standard avvik		0,48
Median		2

Her er det derimot en signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og slik delegasjon: økt størrelse betyr større sannsynlighet for at en har foretatt delegasjon av lønnsfastsettelse ved tilsetning<sup>12</sup>.

I store trekk viser intervjuene – tross manglende delegasjon - at de aller fleste kommunene bruker mye tid på lokale sonderinger og på å arbeide opp mot lavere ledernivåer og organisasjonene i forkant av selve forhandlingene. Lederen i en større kommune gir i sitatet nedenfor en fremstilling av dette arbeidet og hvem det inkluderer som er svært typisk:

*”Nei, forhandlingsansvaret er ikke delegert nedover, det er rådmannen og jeg som kjører forhandlingene. Også fastsettingen av lønn ved tiltredelse, det ligger hos*

<sup>12</sup> Pearsons r -,164 P< ,001 ved to – halet test,

*meg. Men det er jo et nært samarbeid med lederne her. I selve forhandlingsløpet så får vi jo innspill fra lederne lokalt. Det vi gjør, for å si litt om selve forhandlingsløpene, så er det første at vi har en runde med arbeidsgiversiden, og da er alle sentrale ledere inne på 3.1 nivå. Altså kommunaldirektørnivået. Og så har de sine prosesser ute i forhold til virksomhetslederne, som de er ansvarlige for, selv om jeg tror at det er noe som kan forbedres eller gjøres mer av. Men vi har en runde der først der vi samordner arbeidsgivers syn på saken, satsningsområder og prioriteringer. Men nå har vi også en lønnspolitisk plan av i fjor som vi har laget for en fireårsperiode, som her er styrende. Denne revurderer vi hvert år.”*

I tilknytning til sentralisering og desentralisering har denne lederen videre noen klare oppfatninger om fordeler og ulemper ved sentralisert forhandlingsansvar, og gir gjennom følgende sitat uttrykk for en vurdering vi fant hos de fleste vi intervjuet:

*”Fordelen (ved et sentralisert forhandlingsansvar) er at jeg og rådmannen har oversikten over hele organisasjonen, og har muligheter på en annen måte til å se hvis det oppstår store forskjeller noen steder. Jeg synes de lokale prosessene gir et veldig godt innblikk i organisasjonen, i kommunikasjonen med virksomhetslederne og deres vurderinger som de gir innspill fra 3.4.2nivået i forhold til lønnsdannelsen. Mht å desentralisere vil fordelen her være at en kommer tett på, den vurderingen blir nok bedre akkurat der og da. Men det som forsvinner da er helhetsbildet, helhetssynet og helhetsstyringa. Jeg tror ikke som organisasjon vi vil tåle det, i forhold til likhetsbetraktninger og de forskjellene vi da ville få. Jeg tror ikke vi ville kunne klare å forsvare forskjellene. Så det krever ekstremt mye av lederne og lederne har ganske lite lyst til å foreta disse vurderingene”.*

Personalsjefen som hevder dette holder til i en større bykommune. I de mindre kommunene var skepsisen til desentraliserte forhandlinger enda sterkere. I intervjuene ble denne skepsisen uten unntak forankret i en problematisk nærhet mellom de som eventuelt skulle forhandle. En personalsjef i en mindre kommune påpeker i følgende sitat nettopp dette poenget, samtidig som han og rådmannen understreker at desentralisering vil fordyre allerede tidkrevende og ressursabsorberende lokale lønnsforhandlinger ytterligere:

*”Vårt problem i en liten kommune er nærhet i forhold til en liten organisasjon, vi er så små – det blir nær sagt omgangsvenner. Jo mer en sprer forhandlingsmyndigheten, jo flere situasjoner får en der forhandlingene går med venner og bekjente. Lederne våre vil nok ikke kaste seg over muligheten til å drive*

*lønnsforhandlinger og lønnsfastsettinger. Vi vet at personlige motsetningsforhold er noe de er redde for. De synes det er greit at det er noen over dem som kan skjære gjennom å si at dette er lønna. Det er en fin greie for en leder å kunne skylde på noen andre, kunne peke oppover. De vet dessuten arbeidet som følger med. Her er et viktig hensyn: hva vi skal legge i av ressurser på å drive lønnsforhandlinger? Dess mer individualisert og desentralisert, jo mer vurderingssystemer, forhandlinger og drøftinger – jo mer administrative ressurser. En kan si at 300 personer får 5 prosent lønnsglidning, så koster det ikke alt for mye. Men skal en ha de 300 opp og vurdere hver enkelt og få en personlig lønnsfastsettelse, så kommer altså de administrative kostnadene våre til å bli så urimelig høye at jeg tror en liten kommune ikke klarer det. Nå ville nok delegering senke arbeidet og bedre forståelsen for å gi selvstendig ansvar til lederne om å drifte innen eget budsjett. Men det som gjør at vi holder igjen er jo om de har kompetansen og ikke minst dette vi har nevnt med nærhet. Og ikke minst muligheten vi nå har til et helhetsblikk på hele organisasjonen. Men desentraliseringsmodellen er interessant. Jeg tror nok dette er lettere i en større by – her treffes alle på Coop`en.”*

Her vil vi legge til at ingenting tyder på at større kommuner slipper unna utfordringen med ”trynefaktor”. Også disse har utfordringen med å eventuelt differensiere lønn og samtidig bevare nære relasjoner mellom kolleger, ansatte og ledere og ledere og topledere.

En rådmann i en annen liten kommune påpeker at:

*”Jeg skulle gjerne hatt alt sentralt, jeg. I en liten kommune går det vanvittig mye ressurser til dette (lokale forhandlinger). En må spørre seg om innsatsen er verdt pengene det er snakk om å fordele.”*

Rådmannen er for øvrig den eneste i intervjumaterialet som vil ha alt sentralt. Samtlige andre informanter ønsker opprettholdelse av dagens ordning, eller aller helst mer i den lokale potten, slik vi også har fått bekreftet i surveyen (se tidligere). Dilemmaet han påpeker i forhold til ressursbruk, er likevel representativt for de fleste informantene, spesielt i småkommunene, og altså primært knyttet til de store kapittel 4-gruppene.

Oppsummert kan vi altså konkludere med at svært få delegerer lønnsforhandlingene mens noen flere delegerer fastsettingen av lønn ved tilsetting. Kjerneargumentet som går i igjen for manglende delegasjon er arbeidsgivernes

ønske om overblikk og kontroll over lønnsdannelsen i egen kommune/fylkeskommune. Samtidig fremgår det klart av intervjuene at man også frykter den støyen og uroen som vil kunne oppstå hvis man delegerer forhandlingene til et lederkorps som man oppfatter som svært lite ivrige etter å få dette ansvaret. Samtidig, og dette var typisk for intervjuene, holder man frem at desentraliserte forhandlinger ville bety økt ressursbruk. I forhold til kapittel 4 – forhandlingene fremholdt man at, som en informant artikulerte det: ”- da vil vinninga i enda større grad gå opp i spinninga”. Alle vi intervjuet påpekte likevel at de bruker mye tid på sonderinger og lokale prosesser i forkant av forhandlingene, spesielt opp mot de lokale fagforeningene.

Diskusjonene om desentralisering henger nøye sammen med bruken av og synet på *kriterier* i de lokale lønnsforhandlingene.

De fleste lederne vi intervjuet hevdet at kommunen deres hadde utarbeidet egne lokale kriterier med utgangspunkt i Hovedtariffavtalen. Noen steder varierer de fra år til år. Alle viser til at de er utarbeidet i samarbeid med organisasjonene, og at de er omforente. Det er viktig å påpeke at når man snakker om kriterier må man skille mellom det å ha offisielle lokale kriterier, og det å faktisk oppfatte dem som operativt håndterlige – altså at de fungerer i praksis.

I forhold til det første oppgir et stort flertall av respondentene i surveyen at de mener kriteriene for lokale forhandlinger i Hovedtariffavtalen er gode mht kapittel 3 og 5 (jf tabell 4.16). Selv om andelen av de som svarer nei på dette spørsmålet er betydelig høyere for kapittel 4, er det også her et klart flertall som mener at kriteriene er gode. Det er ingen forskjeller mellom små og store kommuner i synet på kriteriene i Hovedtariffavtalen, verken med hensyn til kapittel 3, 4 eller 5.

**Tabell 4.16 Vurdering av kriterier i Hovedtariffavtalen**

Synes du at kriteriene for lokale forhandlinger i Hovedtariffavtalen er gode? (Sammenslåtte skalaer. 1=ja, absolutt 4= nøytral 7= nei, absolutt ikke)		For kapittel 3		For kapittel 4		For kapittel 5	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3	<b>Ja</b>	<b>72,2</b>	304	<b>55,9</b>	233	<b>68,3</b>	285
4	<b>Nøytral</b>	<b>15,3</b>	64	<b>22,3</b>	93	<b>19,2</b>	80
5-7	<b>Nei</b>	<b>9,3</b>	39	<b>18,5</b>	77	<b>10,1</b>	42
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>2,6</b>	11	<b>3,4</b>	14	<b>2,4</b>	10
Total			418		417		417
Gjennomsnitt			2,82		3,37		2,96
Standard avvik			1,25		1,39		1,30
Median			3		3		3

Enkelte påpeker likevel – i intervjuene - at de ikke skjønner hvorfor det må stå kriterier i Hovedtariffavtalen for kapittel 3 og 5, der en i utgangspunktet skal ha stor lokal frihet:

*”Vi har for øvrig meldt tilbake til KS at hvis de mener vi skal ha en lokal lønnspolitikk, trenger ikke KS å skrive noe om kriterier i kapittel 3 og 5 i Hovedtariffavtalen.”*

*Personalsjef i fylkeskommune*

Andre igjen vil ha mer detaljerte kriterier fordi de mener dette vil lette arbeidet med å skape synlighet og forutsigbarhet og derved redusere risikoen for å bli utsatt for ”trynefaktor”-argumenter i lokale lønnsforhandlinger. Helhetsbildet er likevel at kriteriene gjengs over oppfattes som brukbare utgangspunkt for den lokale lønnspolitikken.

I praksis viser våre data imidlertid at *bruken* av kriterier er (og var - slik vi så det i vår undersøkelse i 2005) et langt mer problematisk område.

Et innledende bilde vi fikk fra intervjuene var at kriterier kan være enkle på papiret, men svært vanskelig å følge i praksis når det kommer til konkrete personvurderinger. Da slår straks spørsmålet om informasjon om den enkeltansatte og generelle rettferdighets spørsmål inn. Som det fremgår av tabell

4.17 er det betydelig flere som er uenige i at det er "lett å finne målbare kriterier for individuell lønnsfastsettelse" – enn som er enige i påstanden. Videre er det bare 36,2 prosent som sier at de finner arbeidet med å finne kriterier for individuell lønnsfastsettelse i en eller annen grad "lett". I 2005 svarte ca 30 prosent av de samme arbeidsgivergruppene det samme på dette spørsmålet, her har altså ikke veldig mye endret seg siden den gang.

Derimot vil ikke arbeidsgiverne være med på at den individuelle lønnsfastsettelsen (de selv gjør) sjelden fungerer rettferdig – bare 26 prosent svarer i en eller annen grad bekreftende på dette spørsmålet (30 prosent svarte det samme i 2005). Derimot bekrefter et klart flertall at individuell lønnsfastsettelse skaper "uro" i organisasjonen. Arbeidsgiversiden er delt rimelig nøyaktig på midten i forhold til det svært spissede spørsmålet om individuell lønnsfastsettelse rett og slett vanskeliggjør samarbeidet i kollegiet.



Tabell 4.17 Om individuelle kriterier. Rettferdighet, målbarhet, samarbeid og "uro"

(Sammenslåtte skalaer. 1= svært enig 4= nøytral 7= svært uenig) Alternativer	Det er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse		Individuell lønnsfastsettelse fungerer sjelden rettferdig		Det er lett å finne "målbare" kriterier for individuell lønnsfastsettelse		Individuell lønnsfastsettelse skaper "uro" i organisasjonen		Individuell lønnsfastsettelse vanskeliggjør ikke samarbeidet i kollegiet	
	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3 <b>Enig</b>	<b>36,2</b>	151	<b>26</b>	108	<b>37,6</b>	157	<b>57,8</b>	241	<b>37,2</b>	154
4 <b>Nøytral</b>	<b>18,0</b>	75	<b>15,9</b>	66	<b>15,6</b>	65	<b>17,5</b>	73	<b>21,3</b>	88
5-7 <b>Uenig</b>	<b>45,6</b>	226	<b>57,4</b>	238	<b>46,8</b>	195	<b>24</b>	100	<b>36,5</b>	151
-1 <b>Vet ikke</b>	<b>0,2</b>	1	<b>0,7</b>	3	<b>0,0</b>	0	<b>0,7</b>	3	<b>5,1</b>	21
Total		417		415		417		417		414
Gjennomsnitt		4,26		4,64		4,24		3,42		4,01
Standard avvik		1,69		1,65		1,61		1,53		1,56
Median		4		5		4		3		4

Oppsummert så langt kan vi altså konkludere med at survey-funnene harmonerer med intervjuene der vi fant at individuell lønnsfastsettelse, og bruken av kriteriene i praksis fremstår som langt mer problematisk enn å enes om kriterier på papiret.

Men, som vi tidligere har sett, mener altså arbeidsgiver at til tross for en del utfordringer, er det verdt det – og da spesielt i forhold til kapittel 3 og 5 - i hvert fall som et generelt bilde.

For øvrig er det ingen av utsagnene over som henger sterkt sammen med kommunestørrelse, bortsett fra at det er en tendens til at mindre kommuner i større grad enn store kommuner rapporterer om at individuell lønnsfastsettelse skaper uro i organisasjonen.<sup>13</sup>

Et hovedproblem, spesielt i forhold til de store gruppene i kapittel 4 (som for en stor del volummessig er representert av Utdanningsforbundet og Fagforbundet), er knyttet opp til *rettferdighet som likhet*, jf vår diskusjon i kapittel 2.2. Man holder på en kulturell forståelse av likelønn som et legitimt utgangspunkt, der innsatskriterier har mindre eller ingen legitimitet. Dette er nok noe av årsaken til at "kommunale likhetskulturer" kommer så høyt på arbeidsgivers liste over hva de mener hemmer bruken av differensiering, jf tidligere.

Kriteriene er tilsynelatende, som vi også har sett, mest brukt i kapittel 3 og 5. Med hensyn til lederlønningene er disse noen ganger knyttet opp til egne lederavtaler, der man eksplisitt måles på for eksempel økonomiske resultater og oppnådde mål.

Fra intervjuene vet vi at individuell resultatlønn, den mest spissede formen for differensieringssystem, er mindre vanlig blant øvrige ansatte. Og der de brukes utover ledergruppene, støter man på betydelig motstand, gjerne båret til torgs av Utdanningsforbundet og Fagforbundet. En rådmann i en liten kommune beskriver egne forsøk med individuell resultatlønn slik:

*"Jeg er litt desillusjonert mht resultatlønn. Alle setter jo pris på det når de har gode resultater. Jeg synes det har vært ganske krevende å være eksponent og formidle at resultatene faktisk ikke er så gode. Ved å bruke det instrumentet negativt er det en belastning i et kommunalt lønnsystem. Det er ikke noe tradisjon for det. Jeg har*

---

<sup>13</sup> . Pearsons  $r_{,153} P < ,001$  ved to – halet test.

*vært i det private og der er det tradisjon for det. Her er det nesten ikke mulig å få aksept for det og få fagforeningene med seg. Du får ikke tillitsvalgte til å la vær og sloss for et hvilket som helst lønnskrav. Jeg synes resultatlønn i kommunal sammenheng – og vi har det altså, opplest og vedtatt i kommunestyret – er krevende å praktisere i en kommunekultur. Alle tror at resultatlønn betyr lønnsøkning, men det må jo også kunne bety det motsatte også”.*

”Kulturproblemet” fremholdes av de fleste informantene, også av denne rådmannen i en stor (relativt sett) kommune:

*”Prinsipielt ser jeg både muligheter og gevinster ved individuelle (og resultatbaserte) kriterier. I kommunal sektor så ser jeg imidlertid noen begrensninger, her er det vel egentlig liten forståelse, en manglende kultur, for den typen innrømmelser. Det avstedkommer fort en del problemorientering, og en skal være veldig klar på å kunne kommunisere ut grunnlaget for en slik individbasert avlønning, og det er jeg ikke alltid like trygg på at jeg ville ha greid, og jeg er vel enda der at jeg ikke klarer å kommunisere ut det rasjonale entydig nok, så jeg vil heller avstå fra det. Så jeg praktiserer heller en form for kollektiv innrømmelse mot grupper, for eksempel hele sykepleierstanden.”*

Men her viser surveyen at denne rådmannen ikke nødvendigvis representerer et flertall, jf tabell 4.18 nedenfor, der vi ser at bare 23,7 prosent er enige i påstanden om at lokal lønnsøkning bør gjøres for grupper/ team som utmerker seg, og ikke gis til enkeltarbeidstakere. *Her ligger nok noe av forklaringen i en ikke helt gunstig spørsmålsstilling fra oss:* slik spørsmålet er formulert virker det utelukkende. Velger man å ønske enkeltarbeidstakere som målestokk blir en samtidig tvunget til å utelukke grupper/ team. Inntrykket fra intervjuene er at en gjerne vil ha *begge* fokusene – *samtidig*. Dessuten kom ønsket om å differensiere på grupper/ team i intervjuene alltid opp – naturlig nok – i forbindelse med kapittel 4. Spørsmålet her diskriminerer imidlertid *ikke* mellom kapitlene, noe som borger for at denne ”målingen” ikke har vært helt vellykket (det er vanskelig for eksempel å tenke seg lederlønnsøkninger i en gruppe/ team – kontekst som det her legges opp til).

**Tabell 4.18 Lokal lønnsøkning til team eller enkeltarbeidstakere?**

Lokal lønnsøkning bør gjøres for grupper/team som utmerker seg, ikke gis til enkeltarbeidstakere (Sammenslått skala 1= svært enig 4= nøytral 7=svært uenig)		
Alternativer	Prosent	Verdi
1-3 <b>Enig</b>	<b>23,7</b>	99
4 <b>Nøytral</b>	<b>17,0</b>	71
5-7 <b>Uenig</b>	<b>55,1</b>	230
-1 <b>Vet ikke</b>	<b>4,1 %</b>	17
Total		417
Gjennomsnitt		4,79
Standard avvik		1,70
Median		5

Uansett er det for øvrig slik at en i små kommuner sterkere ønsker seg gruppe/teambaserte vurderinger enn i større kommuner.<sup>14</sup> En naturlig forklaring kan rett og slett være at nærheten til den enkelte er mer påtakelig her enn i større fagmiljøer, og at en kollektivisering av lønnsøkningen vil føles mindre problematisk.

I en annen og mindre kommune har rådmannen (sitert en gang tidligere), utypisk riktignok, gitt helt etter for det kulturelle trykket mot individuelle kriterier:

*“Vi har som arbeidsgiver lagt oss på den linjen som Fagforbundet og Utdanningsforbundet ønsker - at man skal gi gruppetillegg og at man ikke skal gi individuelle tillegg. Vi har faktisk en lønnspolitisk plan hvor det står at det ikke er LOV til å gi lønnstillegg begrunnet i prestasjon og innsats. Vi har altså et kriterium på at vi ikke har lov til å bruke slike kriterier (latter).”*

Dette kan illustrere hvilke krefter mange arbeidsgivere, kanskje spesielt i små kommuner, utsettes for. En annen rådmann i en mindre kommune formulerte seg slik:

*“Et skikkelig godt “trynetillegg” er det ikke godt å finne...jeg var mye mer entusiastisk for det med individuell avlønning for noen år siden enn det jeg er i*

<sup>14</sup> Pearsons r ,138 P< ,001 ved to – halet test.

*dag. Jeg tror mer på å gå på gruppebelønning. Jeg tror vi tjener mer på det enn å gå på den rent individuelle belønningen. Det må jeg innrømme nå overfor ham som sitter ved siden av meg nå (personalsjefen). Personalsjefen: - Endelig etter 7 år så har han gitt seg!”*

Personalsjefen i en av de kommunene påpeker gjennom sitt sitat at også resultatlønn brukt overfor ledersjiktet (kapittel 3) eller kapittel 5 – gruppene, kan være problematisk, slik de har erfart:

*”Det med resultatlønn for ledere... de er jo veldig godt innforstått med systemet, men det er ikke dermed sagt at de er fornøyde med det. Det har vært veldig mye uro rundt det og det er mange som ikke synes dette er noe ok. I følge kapittel 5 der vi har en omforent modell i forhold til å kartlegge – sammen med hovedtillitsvalgt – så er det noenlunde grei aksept, på sett og vis. Men når vi kommer til forhandlingene, er organisasjonene utrolig opptatt av prosent, og mindre av argument. Det har forundret oss veldig i forhold til akademikergruppene at de er mer opptatt av totalresultatet for sin egen organisasjon enn egentlig å gå inn på enkeltpersoners argumentasjon.”*

Knyttet til kapittel 4 – gruppene rapporterer samme informant om enda større vanskeligheter med hensyn til kriteriebruk:

*”Vi har kjørt individuell lønn på lærerne nå som del av deres lønnsutvikling. Men her er ikke Utdanningsforbundet med oss lokalt. Det er veldig mye uro rundt dette og vi har ikke klart å oppnå enighet om kriterier. Vi har jo lagt oss veldig nært Hovedtariffavtalen mht kriterier. Men selv da vil ikke Utdanningsforbundet lokalt inngå en avtale med oss om hvilke kriterier som skal gjelde. Det gjør at det blir veldig mye styr rundt den bitte – lille delen som det utgjør. Det er veldig vanskelig å få legitimitet for å bruke det. Kommunestyret holder på sitt og sier vi skal ha et individuelt element også på lærerne, men de (Utdanningsforbundet) er ikke villig til å fire på noe”.*

Likevel er det slik at de fleste rapporterer om at kriteriene som brukes er mer eller mindre forankret både i tillitsvalgtapparatet og i lederkorpset for øvrig, slik personalsjefen i en kommune påpeker:

*”I praksis gjør vi det på den måten at i forkant av forhandlingene så tar man kriteriene ned og diskuterer lokalt hva som på en måte er greia for oss ved dette oppgjøret, så blir man enige om at hos oss så er disse kriteriene viktige nå... så*

*innenfor rammen av disse overordnede kriteriene skal den enkelte virksomhet, i samarbeid med organisasjonene, definere hva som er spesifikt for dem det enkelte år. Men både prosessene og kriteriene er forankret hos tillitsvalgte.”*

Et sitat fra en personalsjef i en middelstor kommune peker på hva disse kriteriene typisk omhandler:

*”Vi har satt noen underkriterier som for eksempel; ett som går på oppgaver, ansvar og kompleksitet, ett som går på kompetanse, ett som går på arbeidsresultat, jobbutførelse, initiativ, omstilling og utviklingsevne og et på samarbeid, kommunikasjon og medvirkning. Det er mange og store kriterier, men så sier vi da at dette er hovedområdene og så har vi noen kriterier for de målene og resultatene de har det året slik at dette skal være rullerende fra år til år, men at de skal være innenfor disse områdene.”*

Kriteriene omfatter altså typisk et bredt spekter, og de inneholder omskiftelige spesifikasjoner som gjerne justeres år for år. Dette er typisk i de fleste kommunene vi intervjuet. Det samme er ambivalensen, som vi tidligere har sett, overfor virkningene av kriteriene man bruker. Samme informant fremholder nemlig at:

*”Men det er jo omdiskutert om det bør være lønnskriterier – om det overhodet er hensiktsmessig i det offentlige. Spesielt som i kapittel 4 når du har liten lokal pott.”*

Lederen i en fylkeskommune fremlegger bruken av kriterier og utfordringene ved å implementere dem, på følgende måte:

*”Ja det er jo selvfølgelig ei utfordring å lage kriterier, slik at det på en eller annen måte går an å lage et ”regnestykke” ut av det – mens andre de aksepterer at det er mer skjønn. Akademikerne aksepterer at det er nærmeste leder som vurderer. Men vi setter alltid en sånn fire, fem, seks punkter som vi diskuterer med lederne om hva vi skal legge inn i det, men det blir ingen presisjonsvitenskap av det – det er ingenting vi kan regne oss frem til, men noe som er sagt til forklaring som skal gjøre de vurderingene lederne i første omgang skal vektlegge og begrunne. Vi tar jo med oss kriteriene fra Hovedtariffavtale, så vurderer vi ting i arbeidsgiverpolitikken vår, som vi er spesielt opptatt av akkurat nå. Nå kan det for eksempel være målsettinger for videregående skole, som kan påvirke at vi tar med ett eller to kriterier derfra i tillegg til de kriteriene som ligger i tariffavtalen”.*

Om kommunene ennå preges av utfordringer og problemer knyttet til kriterier, er vårt inntrykk fra intervjuene at forsøkene på å bruke kriterier som oftest er forankret i lønnspolitiske planer og formelle (skriftlige) og i varierende grad omforente helhetlige arbeidsgiverpolitiske strategier. I hvert fall hevder en overveiende del av våre informanter dette. Hvis dette er riktig, kan det se ut som om kommunene undergår en viss endring sammenlignet med de inntrykkene vi hadde ved forrige undersøkelse (Sollund, Rødvei & Lien 2005). Survey – funnene vi tidligere har vist bekrefter at stadig flere har skriftlige lønnspolitiske planer og økningen i lønnsamtaler, støtter opp under dette.

Følgende sitat, fra en rådmann i en liten kommune, representerer for øvrig et vanlig utsagn fra våre informanter:

*“Vi har en lønnspolitisk plan. Jeg husker ikke helt detaljene i den. I stor grad har vi lagt opp til å følge det sentrale parter har blitt enige om og så har vi litt lokale tilpasninger. Den lønnspolitiske planen ligger til grunn for drøftingene i enheten og de lokale forhandlingene og så har vi utvidede kriterier for lederne. De måles på de fem fokusområdene som er en del av vår virksomhetsstyring. Vi har virksomhetsplaner og enhetslederne skal planlegge i følge de fem fokusområdene og så har de satt seg noen mål og så har vi medarbeidersamtaler med enhetslederne og da går vi gjennom de punktene, mest på lønnsamtalen, og ser på hvordan de oppfyller målene sine”.*

Lederen av det administrative forhandlingsutvalget i en annen kommune fremholder også en overordnet og planmessig forankring i forhold til kriteriene:

*“Kriteriene er utarbeidet som et fellesprosjekt hvor både administrative ledere, tillitsvalgte og administrasjonsutvalg (politikere) var med på utformingen.”*

Samme informant påpeker også forutsetninger for at slike kriterier, i deres virkelighet, ikke skal føre til permanent uro og misnøye blant ansatte og tillitsvalgte:

*“Det viktigste er at kriteriene er tydelige og omforente... slike kriterier fordrer en tydelig ledelse, det fordrer ledere utover i organisasjonen som ser sine medarbeidere. Det betyr at lederne må bli mye flinkere til å ta lønnsamtaler og begrunne hvorfor. Forhandlingsutvalget og jeg som forhandlingsleder begrunner ingenting. Forhandlingsutvalget fører dialogen med organisasjonene under forhandlingene, men vi begrunner ingenting mot enkeltpersoner. Det er lederne*

*som må fortelle oss hvorfor. Det er også slik at enkelte organisasjoner ikke ønsker slike kriterier. De vill bare ha sentralt. Men så langt har vi kommet i mål hvert år uten å få brudd, og vi har jo brukt dette i snart åtte år nå.”*

#### **4.6 ENDRINGSØNSKER I FORHOLD TIL SELVE HOVEDTARIFFAVTALEN**

Ut fra intervjuene er altså vår generelle oppfatning at rådmenn og personalsjefer (og tilsvarende) i norske kommuner og fylkeskommuner mener at dagens skrevne rammeverk er et godt og anvendbart verktøy for å rekruttere og beholde arbeidstakere. Problemene tilskrives heller, som vi har sett ovenfor, i å anvende handlingsrommet som ligger i det på grunn av avgjørelser som tas under de sentrale forhandlinger (og som kan fremstå som vridende og nivellerende lokalt), informasjonsmangel, kommunale likhetskulturer, fagforeningsmotstand mot lokal differensiering og problemer med å lage operative kriterier. Spesielt knytter det seg mange dilemmaer i forhold til kapittel 4 gruppene. I forhold til lederne (kapittel 3) og akademikergruppene (kapittel 5) opplever arbeidsgiverne at det lokale handlingsrommet er mye større, både formelt og reelt, og ofte fremstilles den lokale lønnsdannelsen her som mer eller mindre – relativt sett – uproblematisk.

Dette bildet bekreftes på en svært tydelig måte i surveyen, der vi også spurte respondentene om de ønsket konkrete endringer jf de ulike kapitlene i Hovedtariffavtalen. Som det fremgår av tabell 4.19 ønsker bare 11,1 prosent og 17,3 prosent endringer i hhv kapittel 3 og 5. Spørsmålet er formulert slik at hvilket som helst forhold eller påpekning informantene måtte ha – stort eller lite- vil gjøre at en kan benytte ja- kategorien. På denne bakgrunnen virker oppslutningen om kapittel 3 og 5 sterk. Dette harmonerer veldig godt med inntrykkene fra intervjuene.



Tabell 4.19 Ønsker du endringer i kapitlene 3, 4, 5?

Ønsker du endringer i:		Kapittel 3?		Kapittel 4?		Kapittel 5?	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1	Ja	11,1	46	39,4	163	17,3	72
2	Nei	66,8	278	37,9	157	63,6	264
-1	Vet ikke	22,1	92	22,7	94	19,0	79
Total		416		414		415	
Gjennomsnitt		2,11		1,83		2,02	
Standard avvik		0,57		0,77		0,60	
Median		2		2		2	

I forhold til kapittel 4 er ønsket om endringer et helt annen, her er det flere som ønsker endringer enn det motsatte. Vi kommer nærmere tilbake til dette kapitlet. Som det fremgår er også "vet ikke" kategorien stor på alle kapitlene (rundt 20 prosent i snitt), noe som kan tilskrives at det ikke nødvendigvis er lett å gjøre en slik helhetsvurdering av kapitlenes forskjelligartede bestemmelser. Andelen som svarer "vet ikke" er også betydelig høyere bland småkommunene og – interessant nok: de mindre kommunene ønsker i betydelig mindre grad enn de store kommune endringer i kapitlene. De følger hovedtendensen som fremgår av tabell 4.19 med hensyn til alle kapitlene – men ønsker *ikke* så sterkt endringer i kapittel 3<sup>15</sup> og spesielt i kapittel 4<sup>16</sup>, som de store kommunene. Hvordan kan vi tolke dette?

Som vi har sett har de større kommunene generelt en bedre tro på lokale forhandlinger som arbeidsgiverpolitisk verktøy for kapittel 4 gruppene. Mange av dem er nok også kommet lengre i å bruke lønnspolitikken slik, så man kan anta at en generelt større profesjonalisering også gjør at de har et mer offensivt og avklart forhold til hvilke grep de ønsker gjort i Hovedtariffavtalen. Vi har tidligere sett at de større kommunene var mest "på hugget" for eksempel i forhold til ønsket om større lokale potter enn de mindre kommunene. På den andre siden har vi tidligere sett indikasjoner på at småkommunene – både i det kvantitative og i det kvalitative materialet – har sterkere bekymringer i forhold til en mer

<sup>15</sup> Pearsons r -,153 P< ,001 ved to – halet test

<sup>16</sup> Pearsons r -,285 P< ,001 ved to – halet test

”aggressiv” strategisk differensiering på kapittel 4, blant annet gjennom frykten for uro, nære relasjoner, tilbøyeligheten til å ville gå på gruppenivå heller enn individnivå og en gjengs lavere tro på lokal lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde, sett på bakgrunn av de mange andre faktorer småkommuner sliter med i forhold til egen opplevd rekrutteringssevne, jf tidligere. Vi har også sett at de mindre kommunene oftere mener at lokale forhandlinger ”koster mer enn det smaker”. En ytterligere illustrasjon får vi litt senere, der vi skal se at små kommuner i langt mindre grad enn store for eksempel har laget egne minstelønstabeller.

Vi vil ikke trekke det så langt som til å konkludere med at store kommuner gjengs over med hensyn til kapittel 4 er i et ”offensivt profesjonaliseringsmodus på jakt etter virkemidler” mens småkommunene her er i et ”defensivt resignasjonsmodus”; men kanskje er forskjellene i endringsiver uttrykk for noen slike bakenforliggende mekanismer. Dette blir imidlertid spekulasjoner.

Hvilke endringer en konkret ønsker – uavhengig av kommunestørrelse - fremgår gjennom intervjuene og også de åpne kategoriene i spørreskjemaet. Vi har allerede vært inne på mange av disse i de forrige avsnittene: Her skal vi komplettere og utdype, blant annet med funn fra surveyens åpne kategorier. Respondentene som ønsket endringer hadde totalt 270 kommentarer om hva de eventuelt ville ha annerledes. I det følgende skal vi forsøke å skissere de kapittelvise hovedtrekkene i disse ønskene, med utgangspunkt i type utsagn som synes å opptre hyppigst. For kapittel 3 og 5 vil vi først minne om at et stort flertall altså *ikke ønsker vesentlige endringer*, jf tabell 4.18.

### ***Ønskede endringer i kapittel 3***

Overordnet går de aller fleste kommentarene på at arbeidsgiver ønsker enda sterkere og full lokal råderett over kapittel 3. Det var samlet sett 41 kommentarer knyttet til dette kapitlet. Tre sett av kommentarer går hyppigst igjen. Disse omhandler a) hvem som skal inkluderes i kapitlet, b) ankeretten og forhandlingsretten for kapittel 3.4.2 samt plasseringen av ledere i 3.4.2/ 3.4.1 og c) de sentrale føringene på kriterier i kapittel 3. Punkt b) er det som oftest nevnes i de åpne kategoriene.

I forhold til *hvem* som skal inkluderes i kapittel 3 går de fleste kommentarene på at *alle* ledere i kommunene bør samles i kapitlet. Deretter på ønsket om at

arbeidsgiver lokalt får full styringsrett på hvem de ønsker å plassere av ledere i kapittel 3. Som en rådmann sier det i en av de åpne kategoriene:

*"Arbeidsgiver må ha full styringsrett over hvilke ledere som skal innplasseres i kapittel 3."*

En rådmann kommer forøvrig med et konkret forslag om at ikke bare ledere passer inn i kapittel 3:

*"Jeg ønsker plass til "frie" rådgivere som ligg direkte under rådmannen. Disse har ikke økonomi og personalansvar og er ikke ledere, men de passer ikke så godt inn i kapittel 5."*

Dette er likevel en spesiell kommentar - i praksis er lederplasseringen først og fremst myntet på å samle alle lederne i kommunen i kapitlet, også skolelederne. Dette poenget kommenterer vi videre under avsnittet om Undervisningsstillinger i skolen – det våre informanter kaller "lærerkapitlet", kapittel 4c, nedenunder.

I forhold til kapittel 3.4.2 er det flere som ønsker ankeretten fjernet, og som mener det er problematisk at organisasjonene her har forhandlingsrett. En topleder hevder i den forbindelse, igjen fra spørreskjemaets åpne kategorier:

*"Organisasjonene bør ikke ha forhandlingsrett for ledere i kapittel 3.4.2. Til en viss grad resulterer det i at ledere melder seg ut av sin organisasjon fordi det ikke ønsker at en av deres underordnede skal forhandle deres lønn ovenfor rådmannen."*

En annen sier videre:

*"Sett fra min erfaring fra privat sektor oppleves det her som forholdsvis lett å anke til en annen instans. Men at dette skal gjelde meg som leder, er for meg "uvent."*

En rådmann hevder i de åpne kategoriene at:

*"Jeg ønsker forhandlinger med enkeltledere, og ikke med fagforeninger. I mange tilfeller er det de tillitsvalgte som forhandler ledernes underordnede - det gjør det vanskelig å gjennomføre forhandlingene."*

Kommentarene i kapittel 3 går i to ulike retninger. De som opptrer hyppigst ønsker i enda større grad full frihet til å lage egne kriterier lokalt, og ønsker ingen føringer sentralt i forhold til lederkapitlet. I så måte hevdes det fra en rådmann i de åpne kategoriene:

*"Føringene må fjernes. Organiseringen rundt om blir stadig mer forskjellig, og det må alle bestemmelsene i kapittel 3 ta mer høyde for."*

En annen toppleder sier:

*"Ikke sentrale føringer for kriterier, det ordner vi best sjøl når det kommer til ledergruppene."*

Noen andre respondenter – de utgjør et mindretall - går i en annen retning, og vil ha klarere og mer detaljerte reguleringer i kapittel 3. En rådmann hevder for eksempel i sine åpne kategorier at:

*"En må konkretisere hvilke stillinger som skal være i 3.4.1 og 3.4.2."*

En annen hevder at:

*"Jeg ønsker sentralt fastsatt minstelønn for ulike lederstillinger i kommunen."*

#### **Ønskede endringer i kapittel 4**

Flertallet av de 160 kommentarene som ble gjort til kapittel 4, dreier seg på en eller annen måte om a) forholdet mellom sentrale tillegg og størrelsen på lokal pott eller b) ønske om å harmonisere / fjerne kapittel 4c. Øvrige kommentarer dreier seg i størst grad om c) ansiennitet og ansiennitetsintervaller, også mange av disse kommentarene dreide seg om forskjellene mellom blant annet 4b og 4c. Det finnes også flere andre mer avgrensede og spesifikke kommentarer, men i hovedsak fordeler kommentarene seg på temaene a) – c) og med desidert hovedvekt på a) og b).

I forhold til sentrale oppgjør og lokal pottstørrelse har vi allerede berørt temaet i et eget avsnitt. Vi har også tidligere påpekt at dette er det momentet som i størst grad blir fremhevet som hemmende for arbeidsgiversidens praktiske bruk av gjeldende lønns- og avtaleverk – ikke Hovedtariffavtalen i seg selv. I så måte er kritikken som lanseres i intervjuene og i de åpne kategoriene viktig. Vi stilte

spørsmålet: "hvilke endringer ønsker du i så fall i kapittel 4". Et sitat skrevet i de åpne kategoriene av en rådmann kan stå som betegnende og meget representativt for denne delen av empirien:

*"Enten må en forhandle om alt sentralt (arbeidsbesparende lokalt) eller så må lokal pott være så stor at en faktisk kan utøve en lokal lønnspolitikk og ikke bruke mesteparten av midlene til å rette opp skjevheter skapt gjennom sentrale forhandlinger."*

Et annet rådmannssitat er like typisk:

*"Enten i hovedsak sentral fastsettelse og liten pott eller liten sentral fastsettelse og stor lokal pott."*

Et klart flertall, som vi har sett tidligere, ønsker altså primært en større lokal pott og færre sentrale føringer. Sitatene viser likevel klart poenget som var oppe i flere intervjuer, nemlig at arbeidsgiversiden mener at den lokale lønnspolitikken lider av å i for stor grad bli en "hybrid" der lokal råderett på papiret i praksis nivelleres og forskyves på grunn av de sentrale oppgjørene og føringene som kommer med disse. Der arbeidsgiverne opplever at "vinninga går opp i spinninga" og "det ikke lenger blir verdt det" – sier man i resignasjon, som denne personalsjefen:

*"Når vi utraderes på lokale profiler vi gang etter gang forsøker å meisle ut, så blir det like greit at vi bare fordeler alt sentralt. Ferdig med det, og mindre arbeid på oss."*

I så måte medfører sentrale oppgjør og kollektivt orienterte lokale lønnstrategier mindre arbeid lokalt med tanke på allerede pressede administrative ressurser. Flere toppledere ønsket for øvrig, da vi intervjuet dem, at man fjerner den enkelte arbeidstakerorganisasjonens forhandlingsrett og innfører forhandlings-sammenslutninger, slik man har det på sentralt nivå. Dette ble også nevnt i fem kommentarer i de åpne svarkategoriene. I dag står det at partene på lokalt plan kan enes om dette, men organisasjonene legger ned veto. Dette, hevder disse arbeidsgiverne, ville bidra til mer effektive og helhetlige forhandlinger.

Likevel påpeker de fleste at de egentlige underliggende problemene for det første er knyttet til manglende pottstørrelse og for det andre manglende styrke og/eller vilje til å gå inn i en konfrontasjon med store og sterke fagforbund som Utdanningsforbundet og Fagforbundet, som arbeidsgiversiden rett og slett

opplever ikke ønsker et reelt individuelt innslag av betydning for sine grupper på lokalt nivå. Løsningen på dette for kommunene "umulige" dilemmaet, blir for noen få da å ville kvitte seg med hele kapittel 4. Uansett om informantene inntar denne mer ekstreme posisjonen eller ikke, er deres konkrete kritikk av hovedtariffavtalen som oftest rettet mot kapittel 4. Den vanligste påpekningen går på, og som ikke rammer avtaleverkets rent tekniske utforming, at en større andel av potten forhandles lokalt også for kapittel 4, fordi små rammer bidrar til at en ikke får synliggjort den lokale lønnspolitikken godt nok og at det dermed blir vanskelig å legitimere den og få oppslutning for den blant både tillitsvalgte og deres medlemmer.

Det andre hovedpoenget fra de åpne kategoriene, og som også var en fast gjenganger i intervjuene, er forhold som vedrører b) undervisningspersonale/lærerne og kapittel 4c.

Med hensyn til c) ansiennitet/ ansiennitetsintervaller tangerer mange kommentarer poenget knyttet til lærergruppene og ønsket om harmonisering av 4.c som vi kommer inn på nedenunder. Typiske kommentarer fra de åpne kategoriene er som følger:

*"Dersom minstelønnstabellen skal bestå, bør det være lik ansiennitet for 4b og 4c."*

*"Harmonisering av minstelønnen mellom 4b og 4c. Ut med bestemmelsene i forhold til 16 års ansiennitet."*

*"Felles stige, også for lærerne."*

*"Ta bort 16 års ansiennitet i kapittel 4c."*

*"Lik ansiennitetsstige mellom lærerne og andre."*

Mange kommentarer, som disse, adresserer selve ansiennitetsintervallene:

*"Avstanden fra 4 års ansiennitet til 8 er for stor. Kunne vært vurdert å legge inn minstelønn for 16 år."*

*"Minstelønnstabellen bør være etter 2, 4, 6, 10 og 16 år. Differansen mellom 0 og 16 må fordeles mer likt på de ulike trinn, ikke halvparten mellom nest siste og siste trinn."*

I intervjuene pekes det også på et dilemma; nemlig at en har jobbet for å bygge ned stigen, men nå faktisk er i ferd med å bygge de opp igjen. Noen påpeker dette som en uønsket utvikling. I like stor grad som at prinsippet er galt, påpekes det at intervallene er for store, bla slik vi illustrerte ovenfor.

### **Minstelønntabeller**

Hovedtariffavtalens utvilsomt mer rammepegete utforming gir likevel økt fleksibilitet også i praksis. Dette fremhever de fleste informantene som svært positivt. Noen kommuner og fylkeskommuner har benyttet avtaleverkets fleksibilitet og laget egne minstelønntabeller, ener - stillinger (avansementstillinger) og noen har bygget ut stillingskodene lokalt. Imidlertid viste surveyen, jf tabell 4.20 nedenfor, at egne formelle fleksibilitetstilpasninger ikke er hovedregelen i norske kommuner og fylkeskommuner – i hvert fall med hensyn til de tre variablene vi målte i surveyen.

**Tabell 4.20 Lokale tilpasninger**

Alternativer	Har dere laget egne minstelønns-tabeller i din kommune/fylkeskommune?		Bruker dere avansementsstillinger?		Anvender dere "fiktiv" ansiennitet?	
	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1 Ja	<b>20,9</b>	87	<b>20,4</b>	85	<b>23,7</b>	98
2 Nei	<b>77,2</b>	321	<b>76,4</b>	318	<b>73,7</b>	305
-1 Vet ikke	<b>1,9</b>	8	<b>3,1</b>	13	<b>2,7</b>	11
Total		416		416		414
Gjennomsnitt		1,81		1,79		1,76
Standard avvik		0,44		0,41		0,43
Median		2		2		2

Med hensyn til minstelønntabellen i kapittel 4 er det bare 20,9 prosent som sier de har laget egne minstelønntabeller. Her er det imidlertid *betydelige* forskjeller knyttet til kommunestørrelse – de store kommunene har i langt sterkere grad

laget egne minstelønstabeller enn de mindre<sup>17</sup>. Som en illustrasjon kan vi nevne at av de lederne som representerer kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere, sier bare 14,1 prosent av topplederne at kommunen har laget slike tabeller. For de mellom 11 000 og 40 000 er dette tallet 34,9 prosent mens hele 62,5 prosent av de mellom 41- 100 000 har utarbeidet egne minstelønstabeller.

Fra intervjuene vet vi for øvrig at det er mange kommuner som bruker minstelønstabellene slik den er ment, til å fastsette en nedre minimumsgrense. De fleste kommunene vi snakket med har en eller flere tunge grupper av ansatte som i utgangspunktet plasseres høyere enn minstelønstabellen, slik den fremgår i kapittel 4. Andre bruker Hovedtariffavtalen, også minstelønstabellen, mer slavisk, og har ikke utarbeidet noen lokale løsninger. Vi ser også av tallene at svært få benytter seg av avansementstillinger, eller sier de bruker "fiktiv" ansiennitet. Fra intervjuene vet vi også at svært få benytter muligheten knyttet til såkalte ener - stillinger. I forhold til disse variablene er det ikke noen signifikante forskjeller med hensyn til kommunestørrelse.

For øvrig er det vårt klare inntrykk fra intervjuene, og de åpne kategoriene, så langt at det er enighet om at fellesbestemmelser og andre mer overordnede forhold i Hovedtariffavtalens kapittel 4 fungerer rimelig tilfredsstillende - med unntak av lærerkapitlet og det praktiske/ reelle forholdet mellom sentrale føringer/ fordelinger og lokal pott.

### **Ønskede endringer i kapittel 5**

De fleste informantene opplever forsøket på opprydding i kapitlene 3, 4 og 5, som dagens utgave av Hovedtariffavtalen representerer, som positivt. Dette var et helhetsinntrykk fra intervjuene, og det forsterkes i surveyen, blant annet gjennom synspunktene som kommer til uttrykk i tabell 4.21 nedenfor.

**Tabell 4.21 Forhold vedr kapitlene og flytting av arbeidstakere**

(sammenslåtte skalaer. 1= Ja, absolutt 4= nøytral 7= nei, absolutt ikke)	Mener du at inndelingen av Hovedtariffavtalen i kapittel 3,4 og 5 er hensiktsmessig?		Ønsker du å flytte arbeidstakere mellom kapitlene i større grad enn det du i praksis har mulighet til?	
	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
Alternativer				

<sup>17</sup> Pearsons r -,239 P< ,001 ved to – halet test)



1-3	<b>Ja</b>	<b>60,1</b>	250	<b>50,3</b>	208
4	<b>Nøytral</b>	<b>12,3</b>	51	<b>8,2</b>	34
5-7	<b>Nei</b>	<b>23,1</b>	96	<b>35,8</b>	148
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>4,6</b>	19	<b>5,8</b>	24
Total			416		414
Gjennomsnitt			3,23		3,64
Standard avvik			1,77		2,04
Median			3		3

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at plasseringen av ansatte for de fleste fremstår som klar, i hvert fall langt klarere enn tidligere, samtidig som det ligger en viss fleksibilitet i migrasjon mellom kapitlene (vanligvis omplassering av enkelte (små) grupper fra kapittel 4 til kapittel 5. Likevel ønsket en i større grad å flytte arbeidstakere mellom kapitlene enn det en i praksis følte en hadde mulighet for. Begge disse inntrykkene bekreftes av surveyen, jf tabell 4.21. Det er for øvrig ingen signifikante forskjeller som kan tilskrives størrelsen på kommunen topplederne svarer på vegne av.

Fra intervjuene lærte vi riktignok også at noen var misfornøyde med at kapittel 5 har blitt et rent akademikerkapittel. Dette oppleves som mindre fleksibelt – og noen peker særlig på problemer knyttet til rådgivere og konsulenter. Det er også noe misnøye knyttet til stillingskodene. Noen ønsker de helt bort, men dette er ikke et hovedbilde.

Det gis for øvrig et generelt inntrykk av at lønnsutviklingen er noe bedre i kapittel 5 enn i kapittel 4. Flere påpeker da også at høyskolegruppene i kapittel 4 ikke kommer så godt ut som ønskelig, blant annet ønsker flere lektorene inn i kapittel 5 sammen med de andre langtidsutdannede. Dette bekreftes, som vi snart skal se, i surveyen. Vi har også møtt argumenter om at begynnerlønnen/minstelønnen er for lav for en del høyskolegrupper, i forhold til fagarbeidergruppene.

Det påpekes også som problematisk at arbeidsgiver ikke kan flytte arbeidstakere fra kapittel 5 til 4 uten samtykke fra organisasjonene/den ansatte. Dette karakteriseres som lite hensiktsmessig i de tilfellene der arbeidsgiver faktisk ser enkeltansatte som er feilplassert. I en fylkeskommune påpekes det for øvrig som et minus at mellomledere i skolen ikke kan plasseres i kapittel 5. Dette har betydd, hevder en, at de har fått liten lønnsutvikling.

Av 69 kommentarer fra de åpne kategoriene, er det to typer som spesielt går igjen: a) de som ønsker kapittel 5 fjernet og b) de som ønsker større råderett over hvem de skal kunne plassere der, eventuelt ønsker de flere grupper inn i kapitlet. Det er dessuten mange kommentarer på c) ankebestemmelsen i kapittel 5.

Her er imidlertid et knippe sitater fra de topplederne som a) ønsker kapittel 5 fjernet:

*"At kapittel 5 utgår eller blir enda strammere definert sentralt hvilke funksjoner som skal inngå."*

*"Burde ha vore fjerna og førd over til kap. 4."*

*"Bør være i kapittel 4. Viser seg at det er få som forhandler så oppnår de større opprykk."*

*"Kapittel 4 og 5 bør slås sammen. Arbeidstakere som omfattes og omfang tilsier dette."*

*"Mener det er like store rekrutteringsutfordringer for kap 4, kap 5 bør fjernes. Feil at det skal være forskjellige forhandlingskapitler. Holder med 3 og 4."*

*"Kapittel 5 bør inn i 4. Opplever 5 som noe uklart i forhold til hvilke yrkesgrupper og hvorfor. Har inntrykk av at den i noen år har blitt sett på som et oppsamlingskapittel. Nå er den strammet inn, men fortsatt litt uklart for meg. Viktigste argumentet for inn er at det er så få der"*

I forhold til de som vil ha b) større råderett/ styringsrett med hvem som skal være der, er følgende sitater representative:

*"Arbeidsgiver må suverent kunne avgjøre hvem som skal kunne tilhøre kapittel 5."*

*"De yrkesgruppene som inngår i kapittel 5 er for tilfeldige og har oppstått som følge av noen bestemte fagforeningers ønsker, ikke av kommunenes behov."*

*"Må bli enklere å flytte arbeidstakere fra kapittel 5 til 4 – og motsatt – dersom for eksempel endringer i arbeids – og ansvarsområde tilsier at dette vil være*

*hensiktsmessig. Det er pr i dag spesielt vanskelig å flytte arbeidstakere fra 5 til 4 dersom de ikke selv ønsker.”*

*”Full frihet til å velge plassering i kapittel 5, for arbeidsgiver og/ eller arbeidstaker.”*

*”Kommunen bør kunne velge selv hvem som skal være i kapittel 5 og 4.”*

*”Større frihet for å la seg knytte til kapittel 5.”*

Med hensyn til c) ankebestemmelsene er typiske kommentarer:

*”Bort med ankebestemmelsen.”*

*”Det bør ikke være to alternative løsningsmekanismer ved uenighet. Vi har i stor grad opplevd at jordmorforeningen sentralt har brukt dette taktisk.”*

*”Det har – sidan kapittel 5 vart ein realitet – etablert seg ein praksis med at dei som er i kap 5 generelt har fått høgare tillegg enn andre. Ankesakar (lokal nemnd) har medverka til dette.”*

Vi minner igjen om at bare 17,3 prosent ønsket endringer i kapittel 5, og at de som påpekte utfordringer her samtidig tonet disse ned i forhold til de betydelige utfordringene de så ved kapittel 4.

### **2.6.1. Spesielt om kapittel 4c Undervisningsstillinger i skolen (“lærerkapitlet”)**

I sum viser alle deler av vår empiri at rådmenn og personalsjefer (og tilsvarende) i norske kommuner og fylkeskommuner anser Hovedtariffavtalens bestemmelser om lærergruppene (4c) som på en eller annen måte problematisk og/ eller utfordrende.

Kapittel 4c og Utdanningsforbundet problematiseres i samtlige dybdeintervjuer vi gjennomførte. I surveyens åpne kategorier nevnes området svært hyppig. Nedenfor viser vi et knippe typiske utsagn i så måte:

*”At kapittel 4b og 4c slås sammen er svært viktig.”*

*”Full harmonisering mellom 4b og 4c.”*

*”De store forskjellene i lønn, kompetanselønn og bruk av funksjonstillegg i kapittel 4c skaper store utfordringer lokalt.”*

*”Belønningen i kapittel 4c, undervisningspersonalet, bør knyttes til kompetansens relevans for stillingen.”*

*”Fjern særbestemmelsene for lærerne, fortsett tilpasningen mht lønns- og arbeidstidsbestemmelser slik at de samsvarer bedre med de øvrige utdanningsgruppene.”*

*”Fjern ulikskapen mellom undervisningspersonale og andre tilsette i kommunen.”*

*”Ta bort 16 – års ansiennitet i kapittel 4c.”*

*”Likeverdige stiger og minstelønner for 4b og 4c.”*

*”Lik ansiennitetsstige mellom lærere og andre.”*

*”I fjor lovet KS Utdanningsforbundet uttelling i lønnsforhandlingene før de hadde gjennomført strategikonferansene i fylkene. Vi opplever at undervisningspersonalet er adelen i lønnsutvikling i kapittel 4, og det kan være problematisk.”*

Vi skal kommentere noen underliggende meningsinnhold i disse sitatene litt senere i kapitlet.

Tabell 4.22 viser det kvantitative aggregatet av tre spørsmål som ble reist i surveyen. Vi ser at misnøyen med disse delene av kapittel 4 er tydelig. Den er også like sterk uavhengig av kommunestørrelse.

**Tabell 4.22 Om kapittel 4C**

(sammenslåtte skalaer. 1= Ja, absolutt 4= nøytral 7= nei, absolutt ikke)		Ønsker du kapittel 4 c fjernet?		Ønsker du lærernes kompetanselønns-system fjernet?		Ønsker du lektorene inn i kapittel 5?	
		Prosent	Verdi	Prosent	Verdi	Prosent	Verdi
1-3	<b>Ja</b>	<b>62,2</b>	257	<b>76,3</b>	316	<b>46,5</b>	193
4	<b>Nøytral</b>	<b>7,0</b>	29	<b>3,6</b>	15	<b>6,3</b>	26
5-7	<b>Nei</b>	<b>16,8</b>	69	<b>13,3</b>	55	<b>29,2</b>	121
-1	<b>Vet ikke</b>	<b>14,0</b>	58	<b>6,8</b>	28	<b>18,1</b>	75
Total			413		414		415
Gjennomsnitt			2,57		2,27		3,58
Standard avvik			1,99		1,82		2,40
Median			2		1		3

Som det fremgår både av tabellen ovenfor – og også i intervjuene og i de åpne kategoriene – rettes det massivt skyts mot eksistensen av et eget "lærerkapittel" og lærernes kompetanselønnsystem.

Mange av de vi intervjuet ønsker kapittel 4 c fjernet eller harmonisert med resten av kapittel 4-gruppene og *samtlig*e av dem er på en eller annen måte negativ til tingenes tilstand med hensyn til lærergruppene og Utdanningsforbundet.

Det er særlig stor misnøye blant arbeidsgiverne knyttet til lærernes kompetanselønnsystem (dvs. automatisk økning av lønn selv om etterutdanningen ikke er etterspurt, eller har noen direkte nytte for arbeidsgiver – slik arbeidsgiver definerer det.) Dette står i motsetning til kommunenes generelle og ønskede funksjonsprinsipp, og som blant annet fører til at lønnsutviklingen til lærerne til dels blir utenfor arbeidsgivers kontroll.

Det er også stor negativitet knyttet til lærernes arbeidstidsavtale. Som tidligere vist, rettes det også stor frustrasjon mot KS som i sin tid godtok avtalen. Man er også udelt negativ til, som tidligere nevnt, den lange ansiennitetsstigen lærerne har sammenlignet med de andre gruppene i kapittel 4.

Disse konkrete tilbakemeldingene er uttrykk for det vi oppfatter som en grunnleggende ambivalens i forhold til Utdanningsforbundet, som man mener konsekvent trekker sine grupper i motsatt retning av det man ønsker. I så måte manifesterer lærernes til dels turbulente inntreden i KS' tariffområde seg enda i

dag, gjennom stadige omkamper om helt sentrale prinsipper og forutsetninger for lokal, og ikke minst individuell lønnsdannelse. Som vi tidligere har drøftet etterlyser mange kommunale ledere at KS tar et endelig oppgjør med Utdanningsforbundet sentralt, dets "pro rata" og kollektivistiske gruppe-logikk, og man hevder at et slikt oppgjør er det eneste som kan fjerne – for å bruke en rådmanns ord – "proppen i systemet" for godt.

På den annen side ser også våre informanter begrunnelsen for Utdanningsforbundets harde linje i forhold til lokal lønnsdannelse. Angrepene tar i så måte gjerne to retninger. For det første de som uttrykker både beundring og frustrasjon overfor (det de ser på som) forbundets vellykkede maktstrategi, som plasserer Utdanningsforbundet som en vital aktør i de fleste kommuner og fylkeskommuner. For det andre de som i mindre grad beundrer og i større grad frustreres av det de mener er illegitime og illojale strategier. Sistnevnte arbeidsgivere argumenterte typisk, i intervjuene, med at partenes sentrale avtale, Hovedtariffavtalen, både i sin tekst og i sin ånd gir arbeidsgiverne lokalt et langt større rom for handling enn det de i praksis blir gitt av et mektig og samkjørt Utdanningsforbund.

Man kan spørre seg hva dette er et uttrykk for. Det kan bety at avtaleverket på en del punkter er så fleksibelt at det gir fagforeningene for stor makt- sett i et arbeidsgiverperspektiv - i forhold til å legge ned veto mot endringer arbeidsgiver ønsker. Det handler nok også om at arbeidsgiverne lokalt inntar en ikke-konfronterende holdning. Kostnaden ved å stå steilt på innføring av individuell lønnsdannelse når de samtidig mener at de største arbeidstakerorganisasjonene sentralt faktisk motarbeider Hovedtariffavtalen de selv har signert, kan oppleves å bli for stor og unødvendig. Som en av de intervjuede lederne sier: "Man må velge sine kamper". En slik mismatch mellom sentralt inngåtte avtaler og lokal forhandling og tolkning av dem vedrører også i høyeste grad sentralpolitikken som grunnleggende fakta- og ideologipremiss for kommunenes lokale lønnsdannelse.

#### **4.7 INGEN FORSKJELLER MELLOM FYLKESKOMMUNER OG KOMMUNER?**

Vi har til nå i rapporten behandlet kommuner og fylkeskommuner under ett. Det skyldes ikke tilfeldighets- eller makelighetshensyn: langs de fleste hovedskillelinjer og enkeltvariabler er forskjellene nemlig små. Ofte er det faktisk slik at

tilbakemeldingene fra fylkeskommunene og de store kommunene samsvarer mer med hverandre, enn de store kommunene samsvarer med småkommunene.

Fra intervjuene og surveyen fremgår det i likevel noen systematiske forskjeller. Surveyen viste at topplederne fra fylkeskommunene (naturlig nok) utgjør en liten gruppe. Dette gjør at tradisjonelle statistiske fremgangsmåter blir svært usikre, vi skal derfor foreta kvantitative fremstillinger i dette avsnittet.

Imidlertid har vi fra intervjuene noen systematiske inntrykk etter å ha snakket med topplederne (vanligvis personalsjef og administrasjonssjef/ fylkesrådmann) i åtte av landets 19 fylkeskommuner. Interessant nok viser "uformelle" analyser av survey- materialet de samme tendensene som i disse intervjuene. Vi skal i det følgende veldig kort forsøke å oppsummere dem:

Det overordnede hovedinntrykket er at fylkeskommunene virker mer modne for lokal lønnsdifferensiering enn kommunene, og da spesielt de minste kommunene. De virker også mer motiverte og inneforstått med at lokal og individuell lønnsdifferensiering er riktig og nyttig for dem som arbeidsgiver. Intervjuene ga et klart inntrykk av at langt færre ting ble løftet frem som problematisk i fylkene, og at en ga inntrykk av større positivitet og optimisme i forhold til lokal differensiering generelt– og utsiktene til at det skulle bli et enda viktigere arbeidsgiverpolitisk verktøy i fremtiden.

Nå skal det skytes inn at vi fant toppledere i store kommuner som virket enda mer innstilte på og klare for individuell differensiering enn noen av kollegaene i enkelte fylkeskommuner; men *helhetsinntrykket* er nettopp ett av større "modenhet" i favør av fylkeskommunene. De rapporterte for eksempel i mindre grad – relativt sett - om problemer med å differensiere, uansett kapittel. Topplederne i fylkeskommunene har jevnt over noe mindre vansker med å lage egne kriterier (iflg. dem selv), og de rapporterer om mindre problemer med å få god og presis informasjon om ansatte. Videre er de jevnt over mer tydelige i sine ønsker om større lokale pottter og mer råderett i forhold til kapittel 4 – gruppene. En langt større andel av topplederne oppga også at det i deres organisasjon var vanlig med lønnsamtaler for kapittel 5 – gruppene enn det kommunene gjorde.

Vi skal ikke gå inn på noen overordnede forklaringer på *hvorfor* fylkeskommunene ser ut til å ha kommet lenger og også ser ut til å håndtere lokale forhandlinger bedre enn mange kommuner – til det er både forskjellene og datamengden for små. En mulig forklaring, som flere

av informantene fra fylkene selv nevner, er imidlertid at fylkeskommunene har lengre erfaring i å forholde seg til lokale og differensierte oppgjør gjennom sin tidligere arbeidsgiverrolle for de daværende "fylkessykehusene" (som senere ble underlagt statlig styring).

## **4.8 ENERGIVERKENE**

Formålet med denne del - undersøkelsen er å fremskaffe kunnskap om hvordan energiverkenes lønns- og forhandlingssystemet fremmer og/eller hemmer det enkelte energiverks evne til å møte lokale utfordringer. Formålet er også å finne ut i hvilken grad arbeidsgiverne, på bakgrunn av egne vurderinger og erfaringer, mener dagens lønns- og forhandlingssystem kan møte de utfordringene de står overfor med hensyn til å beholde og rekruttere relevant arbeidskraft.

### **4.8.1 Datagrunnlag og metode**

Spørreundersøkelsen ble sendt til administrerende direktør/daglig leder/personalsjef eller lignende i energiverk som benytter KS sin Energiavtale. Adressene til e -verkene ble funnet på nettet og listen over mulige respondenter er antakelig ikke uttømmende. Spørreundersøkelsen ble sendt til 90 respondenter. Av disse var det 42 som svarte og vi endte dermed med en svarprosent på 47. Da antallet respondenter i seg selv er lavt og svarprosenten er under 50, har vi kun kjørt frekvensmålinger på datamaterialet.

Vi benyttet verktøyet Questback i vår spørreskjemaundersøkelse. I e-posten som ble sendt ut i forbindelse med undersøkelsen, lå en link til selve spørreskjemaet med kort informasjon om hva undersøkelsen dreide seg om. Undersøkelsen inneholdt en del færre spørsmål enn undersøkelsen som ble sendt til kommuner/fylkeskommuner. Dette skyldes blant annet at en god del av spørsmålene kommunene fikk ikke ville være relevante for energiverkene. Noen spørsmål er for øvrig identiske. Vi hadde kort svarfrist på undersøkelsen med en purring etter utgått opprinnelig svarfrist.

Av de 42 respondentene som svarte på undersøkelsen, oppgir 29 prosent at de er administrerende direktør/konsernsjef eller lignende, 26 prosent svarer at de er daglig leder, 21 prosent svarer at de er personalsjef og 24 prosent svarer "annet".



Brorparten av de som har svart (43 %) jobber i energiverk med mellom 21 og 50 ansatte, 36 prosent jobber i energiverk med 1-20 ansatte, 9,5 prosent jobber i energiverk med 51-80 ansatte, 2,4 prosent jobber i energiverk med 111-150 ansatte og 5 prosent i energiverk med 150 ansatte eller flere.

#### 4.8.2 Sentrale funn

Et overveldende flertall av de som har besvart undersøkelsen, svarer at de i større eller mindre grad klarer å rekruttere den arbeidskraften de behøver. 74 prosent svarer positivt på dette. Litt i underkant av ti prosent stiller seg nøytrale og 17 prosent svarer at de i mindre grad er enige i dette. Av de som har utfordringer knyttet til å rekruttere arbeidskraft, er det ingeniørene som utgjør den største utfordringen. 64 prosent av respondentene svarer at de har utfordringer knyttet til denne gruppen. 31 prosent av respondentene svarer at de har utfordringer knyttet til å rekruttere montører. I og med at enkelte energiverk har begynt med utbygging av fiber, spurte vi også energiverkene om de har problemer med å rekruttere elektrikere. Det er ca fem prosent som svarer at de har problemer knyttet til dette. Drøye 2 prosent har utfordringer knyttet til å rekruttere "andre" arbeidstakere. Det er kun 21 prosent av respondentene som svarer at de ikke har rekrutteringsproblemer knyttet til noen av de ovennevnte gruppene.

På spørsmålet om energiverket stort sett klarer å *beholde* den arbeidskraften som er viktig for organisasjonen, svarer et stort flertall bekreftende på dette (91 prosent). Kun syv prosent svarer at de i mindre grad klarer å beholde viktig arbeidskraft. Når så respondentene svarer på spørsmålet om energiverket har utfordringer knyttet til å beholde yrkesgrupper som ingeniører, montører og "andre", svarer 59 prosent at de *ikke* har problemer med å beholde arbeidstakere som ingeniører, montører, elektrikere eller "andre".

Det er et overveldende flertall av respondentene som svarer positivt på at energiverkets lokale lønnspolitikk er et viktig verktøy med hensyn til å *rekruttere* arbeidskraft (69 prosent). Det er omtrent like mange som svarer positivt på spørsmålet om den lokale lønnspolitikken er et viktig verktøy med hensyn til å *beholde* arbeidskraft (71 prosent). Tilsvarende er det omtrent like mange som svarer negativt på om den lokale lønnspolitikken er et viktig verktøy for å beholde eller rekruttere arbeidskraft med hhv 17 prosent og 20 prosent. Men på spørsmålet om energiverket aktivt bruker lønn som rekrutteringsvirkemiddel sier halvparten seg i en eller annen grad positivt enig i dette. Samtidig er det 25 prosent som stiller seg nøytrale til spørsmålet. 23 prosent svarer at de i noen grad

er uenig i dette. Det er flere respondenter som svarer at de bruker lønn aktivt for å *beholde* arbeidskraft (62 prosent).

Svarene vi fikk på spørsmålet om *du ønsker å differensiere de ansattes lønn i større grad enn dere i praksis får til i dag*, viser stor spredning, men brorparten av svarene befinner seg i den positive enden av skalaen. Samlet sett er det 57 prosent som i en eller annen grad sier seg enig i dette, mens 26 prosent i en eller annen grad sier seg uenig. 17 prosent stiller seg nøytrale til dette spørsmålet.

Det er et overveldende flertall (71 prosent) som sier seg uenig i spørsmålet om økningen av minstelønnssetningene sentralt er et godt virkemiddel for å rekruttere arbeidstakere. 19 prosent er i noen grad enig i dette, mens syv prosent har svart "vet ikke".

Energiavtalen forplikter de lokale partene til å lage sitt eget lønnsdokument. De aller fleste energiverkene (71 prosent) svarer "ja" på spørsmålet om de har utviklet et lokalt lønnsystem som viser generelle kriterier for stillings-/lønnsvurdering. 26 prosent av respondentene svarer "nei" på dette spørsmålet. Samtidig er svarene relativt spredd på svarskalaen som omhandler spørsmålet om de lokalt utviklede kriteriene for stillings-/lønnsvurderingen fungerer i *praksis*. 48 prosent svarer at de i noen grad er enig i dette mens kun syv prosent svarer at de i noen grad er uenig. En relativt høy andel (21 prosent) fremstår som nøytrale. Det er i tillegg hele 24 prosent som svarer at de ikke har utviklet lokale kriterier.

Flertallet av de som har svart på undersøkelsen, oppgir at energiverket *ikke* har etablert resultatbaserte avlønningsformer – 67 prosent svarer dette, mens 33 prosent svarer at de har etablert slike avlønningsformer.

57 prosent av respondentene svarer positivt på at de ønsker *all* lønn forhandlet på lokalt nivå. I motsetning til i resten av kommunal virksomhet, er det en svært liten pott som forhandles på sentralt nivå i energiverkene som er knyttet til Energiavtalen. Potten energiverkene forhandler om på sentralt nivå, tilsvarer omtrent den potten resten av kommunene forhandler om lokalt. 14 prosent svarer at de i en eller annen grad ikke ønsker dette, mens det er en relativt stor andel som stiller seg nøytrale til påstanden (29 %). I og med at det aller meste av lønnsdannelsen foregår lokalt, er det interessant å se at et flertall av respondentene mener at individuell lønnsfastsettelse skaper "uro" i organisasjonen. 59 prosent svarer at de i en eller annen grad er enig i denne påstanden, mens 34 prosent svarer at de i en eller annen grad er uenig i

påstanden. Men til tross for dette ser det ut til at respondentene likevel ikke mener at individuell lønnsdannelse "koster mer enn det smaker" da over halvparten av respondentene i en eller annen grad svarer på den negative enden av skalaen på denne påstanden. En tredel stiller seg i en eller annen grad positiv til denne påstanden, mens 10 prosent stiller seg nøytrale.

Til tross for at individuelle lønnsforhandlinger ser ut til å skape uro i organisasjonen, er det hele 80 prosent av respondentene som i en eller annen grad er enig i påstanden om at lønnsfastsettelse bør basere seg på individuelle vurderinger av enkeltansatte. Kun syv prosent stiller seg uenig i dette. På påstanden om at lokal lønnsøkning bør gjøres for grupper/team som utmerker seg, ikke til enkeltarbeidstakere er det veldig stor spredning i svarene. Svarene fordeler seg jevnt over hele skalaen fra "svært enig" til "svært uenig". 44 prosent svarer at de i en eller annen grad er enig i påstanden, mens 36 prosent svarer at de i en eller annen grad er uenig i påstanden.

De fleste mener altså at lønnsfastsettelse bør basere seg på individuelle vurderinger av enkeltansatte, men samtidig indikerer svarene at mange mener at lønnsfastsettelse bør gjøre på grunnlag av både individuelle og gruppebaserte forhold. Samtidig er det mange som i en eller annen grad mener at det *ikke* er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse. 64 prosent mener dette mens 28 prosent svarer at de i en eller annen grad mener at det er lett å finne rettferdige kriterier. At respondentene mener det er utfordrende å finne rettferdige kriterier kommer også til uttrykk i svarene på vår påstand om at individuell lønnsfastsettelse sjelden fungerer rettferdig. Over halvparten av respondentene svarer bekreftende på dette (52 %). Til sammenligning så er det 32 prosent som i en eller annen grad er uenig i denne påstanden.

Som vi så tidligere i rapporten, har under halvparten av kommunene lønnsamtaler med sine ansatte. I energiverkene så er det 71 prosent som svarer "ja" på spørsmålet om det er vanlig med lønnsamtale, mens 29 prosent svarer negativt på spørsmålet. Vi har for øvrig ingen informasjon om hva lønnsamtalene går ut på og når i prosessen de blir holdt. I et av energiverkene vi intervjuet ble det opplyst at lønnsamtalen ble holdt etter lønnsforhandlingene, for å forklare resultatet.

Sammenlignet med avtalen som KS hadde med energiverkene tidligere, er nå Energiverkenes Energiavtaler mer rammepreget. Energiavtalen er preget av et enklere lønnsystem med stor grad av individuell lønnsdannelse. Antall

stillingskoder er kraftig redusert i forhold til tidligere, og det er ikke ansiennitetsstiger. Avtalen inneholder dessuten minstelønnsnivå for en del stillinger. Partene kan velge å gi en lokal pott til de som er omfattet av minstelønnsystemet. Den lokale delen av oppgjøret blir fremforhandlet lokalt – både størrelsen og fordelingen av potten – da kan arbeidsgiver, hvis man er enige om det, fordele hele eller deler av potten. Alle forhandler lokalt. Det er for øvrig to Energiavtaler. Energiavtale 1 (EL & IT Forbundet, Fagforbundet og Delta). Denne avtalen kan sammenlignes med kapittel 4. De har både sentrale tillegg, minstelønnsjusteringer og lokalt oppgjør. For de unormerte stillingene har de bare lokalt oppgjør. Energiavtale 2 (Tekna, NITO, Siviløkonomene og juristene) kan i større grad sammenlignes med kapittel 5. I Energiavtale 2 er det ren lokal lønnsdannelse. Muligens kan disse forskjellene i avtaleverket forklare noe av forskjellene i svarene fra respondentene på spørsmålet om Energiavtale 1 og Energiavtale 2 er til hinder for at energiverkene lokalt kan foreta lønnspolitiske grep som er til beste for organisasjonen. Det er over halvparten (57 prosent) av respondentene som svarer at Energiavtalen med EL&IT Forbundet *ikke* er til hinder for at energiverket lokalt kan foreta lønnspolitiske grep som er til beste for organisasjonen. Til sammenligning så er det 14 prosent flere (71 prosent) av respondentene som i en eller annen grad svarer negativt på at Energiavtalen med NITO m.fl. er til hinder for at energiverket lokalt kan foreta lønnspolitiske grep som er til beste for organisasjonen.

66 prosent svarer positivt på at det er en fordel at bestemmelsene rundt reiseregulativet er så rammepreget som det er per i dag. 10 prosent stiller seg nøytrale, 5 prosent er i en eller annen grad negative til det mens hele 20 prosent svarer "vet ikke" på dette spørsmålet.

På spørsmålet om respondentene ønsker stillingskodene fjernet, svarer om lag halvparten (51 prosent) "nei" på dette spørsmålet mens 27 prosent svarer "ja" på spørsmålet. 22 prosent svarer "vet ikke".

Langt de fleste energiverkene svarer at de ikke hadde brudd i forhandlingene i 2008 (86 prosent), mens 14 prosent svarer bekreftende på at de hadde brudd i 2008. Dette kan tolkes dit hen at avtaleverket fungerer rimelig bra.

## 5. INDIVIDUELL LØNN OG FORHANDLINGER I DANMARK OG SVERIGE – ET SIDEBLIKK

### Innledning

Søk i litteraturløstater viser at det finnes et begrenset omfang av relevant litteratur på området. Mye av litteraturen vi har funnet stammer fra rundt 2000. I Danmark ble det gjort en grundig gjennomgang av avtaler, kriterier og lønnsutvikling rundt 2002 og materialet vi har fra Danmark bygger i stor grad på denne undersøkelsen. Det svenske forhandlingssystemet, avtaler og utviklingen mot individuelle lønnsforhandlinger har vi funnet svært lite om. Det vi heller ikke har funnet noen gode undersøkelser om, er i hvor stor grad individuelle lønnsforhandlinger fungerer i praksis. Det er ikke nødvendigvis slik at fordi avtaleverket åpner for dette har man kommet langt på lokalt nivå. Men det man kan si er at både Danmark og Sverige har kommet lenger enn Norge når det gjelder lokal lønnsdannelse og individuelle lønnsforhandlinger.

### Danmark

Danmark hadde tidligere generelle fastsatte lønnsløp basert på stillingshierarki og ansiennitet, samt fokus på objektivt jobbinnhold slik som utdannelse og ansvar. Med innføringen av "Aftalen om Ny Lønsdannelse"<sup>18</sup> ("Ny Løn") i 1997 (med virkning fra 1.4.1998) ligger en annen tankegang til grunn og man ønsker mer fokus på individuell mål- og resultatoppnåelse i henhold til virksomhetens fastsatte mål. Ny Løn er en rammeavtale hvor automatiske lønnsøkninger for en stor grad er avskaffet og hvor lønnen til en viss grad har blitt desentralisert. Ny Løn har gjort det enklere å honorere enkeltpersoners/enkeltindividens kompetanseutvikling, kvalifikasjoner og prestasjoner og det har gjort det enklere for arbeidsgiver som i større grad enn før kan bruke lønn som et utviklingsredskap, og til tettere å koble innsats mot lønn. Reguleringen av lønn på kommunalt nivå skjer i større grad enn før gjennom avtaler og avtalene sier noe om hva lønn gis eller ikke gis for. Ny Løn inneholder to forskjellige lønnsmodeller: Grunnlønsmodellen og intervallmodellen, men frem til 2000 så hadde ingen valgt sistnevnte modell.

*Grunnlønsmodellen* består av fire deler. Den første delen, som kan sies å utgjøre basisdelen, er *grunnlønnen*. Grunnlønnen er sentralt avtalt for den enkelte

---

<sup>18</sup> Det er en avtale som ble inngått for ansatte i amter og kommuner mellom KTO og KL og ARF, samt Københavns og Fredrikbergs kommuner.

stillingsgruppe eller flere stillingsgrupper. Hensikten er blant annet at den skal ivareta nyutdannede og sikre dem en anstendig begynnerlønn. Grunnlønnen skal utgjøre hoveddelen av lønnen. Den er sentralt fastlagt i overenskomstene, men den kan bygges ut lokalt. Grunnlønnen består av ett enkelt lønnstrinn og er pensjonsgivende. Basisgrupper og ledergrupper har hver sin grunnlønn. Det kan likevel være avtalt flere forskjellige grunnlønninger i en overenskomst hvis den dekker flere stillingskategorier.

Den andre delen kalles *funksjonslønn* og den ytes utover grunnlønnen. Funksjonslønn er basert på funksjonen eller arbeids- og ansvarsområdet som er knyttet til den stilling den enkelte ansatte innehar. Det er da snakk om funksjoner som går ut over de funksjoner som er forventet ivaretatt av grunnlønnen. Arbeidstaker får funksjonslønnen så lenge hun innehar de særlige funksjonene. Funksjonslønnen fastsettes både sentralt og lokalt. Funksjonslønn kan ytes som tillegg eller den kan gis som ett eller flere lønnstrinn. Den er pensjonsgivende og kan være avtalt i overenskomstene. I overenskomstene kan det være fastlagt at det for bestemte funksjoner skal avtales funksjonslønn lokalt. De fleste overenskomster har kataloger med veiledende kriterier til lokale forhandlinger/avtaler om funksjonslønn. Eksempler på veiledende kriterier for funksjonslønn for tekniske servicemedarbeidere og tekniske serviceledere ved kommunale institusjoner er: selvstendighet i arbeidet, fleksibilitet i oppgaver og bredde i arbeidsoppgaver. Funksjonslønn kan for eksempel komme til uttrykk på følgende måte for et utvalg arbeidstakere: SOSU-personale: assistenter ved sykehjem (plejehjem) får et tillegg på 8.400 kr årlig, dagplejere som skal motta et 5.barn i en tidsbegrenset periode avtales et tillegg på minimum 25 % av grunnlønn (og av obligatorisk kvalifikasjonslønn) ([www.FOA.dk](http://www.FOA.dk)).

Det tredje elementet i grunnlønnsmodellen er det de kaller *kvalifikasjonslønn*. Det er en ytelse som går utover grunnlønn og eventuelt funksjonslønn. Kvalifikasjonslønn er basert på den enkelte arbeidstakers kvalifikasjoner og på objektive kriterier, slik som utdanning og erfaring. Men kvalifikasjonslønn kan også ytes på bakgrunn av for eksempel: jobbrotasjon, omstillingsvilje, etterutdanning, jobbrotering, yrkeserfaring, relevant erfaring fra andre arbeidssteder, spesielle språkkvalifikasjoner, undervisningserfaring og særlig erfaring fra prosjektarbeid og kvalitetssikring. Kvalifikasjonslønnen fastsettes både sentralt og lokalt og kan ytes som et tillegg, eller som ett eller flere lønnstrinn. I likhet med grunnlønnen og funksjonslønnen er kvalifikasjonslønnen pensjonsgivende. Kvalifikasjonslønn kan være avtalt i selve overenskomstene, eller den kan være fastlagt i overenskomsten at det for bestemte kvalifikasjoner

skal avtales kvalifikasjonslønn lokalt. Ut over dette avtales kvalifikasjonslønn lokalt.

Sentralt avtalt kvalifikasjonslønn betinget av ansettelsestid innenfor området finnes i ulike varianter og som grupperes innenfor forskjellige *hovedmodeller*:

- *Flertrinnsmodellen*: for eksempel SOSU-personale, pedagogmedhjelpere og dagpleiere kan ha tre sentralt avtale lønnstrinn etter en viss ansettelsestid
- *Garantimodellen*: for eksempel portører, husassistenter/tilsynsassistenter og bussjåfører. De kan ha 2-3 sentralt avtalte lønnstrinn etter en viss ansettelsestid hvis ikke vedkommende har oppnådd dette lønnsnivået via desentraliserte avtaler om funksjons- og kvalifikasjonslønn. De lokale partene kan avtale at modellen brukes som flertrinnsmodellen. Ellers motregnes desentralisert fastsatte garantilønnstrinn i lokalt avtalt funksjons- og kvalifikasjonslønn.

I Ny løn skjeler man mellom to tillegg både i funksjonslønn og kvalifikasjonslønn. Disse tilleggene kalles "skal -tillegg" og "kan -tillegg". Skal -tillegg gir mer automatikk i lønnsdannelsen og man finner for eksempel slike tillegg for sosialrådgivere, sykepleiere og sosialpedagoger (som har skal -tillegg både for funksjoner og kvalifikasjoner). Kriteriene for skal -tillegg avtales sentralt og summen avtales enten sentralt eller lokalt. Omfanget av disse kriteriene varierer veldig fra personalgruppe til personalgruppe. Kan -tilleggene – både sum og kriterier - avtales lokalt (desentralisert). I overenskomstene er det en veiledende liste med kriterier for både kvalifikasjonslønn og funksjonslønn. De typiske kriteriene for funksjonslønn i overenskomstene er at man er: Praksisveileder/utdannelsesansvarlig, avdelingsleder, gruppeleder, sossjef/stedfortreder. Overenskomstene for pedagogiske ledere og helsepersonell (sundhetsområdet) har kun enkelte kriterier i funksjonslønnen og fremstår dermed nesten som en grunnlønnmodell.

Hvis man velger den rene grunnlønnmodellen er det kun grunnlønnens størrelse som avtales sentralt. I den rene grunnlønnmodellen finnes det ikke noe lønsspenn, det vil si at det ikke er en forskjell mellom start- og sluttlønn. I denne modellen avtales det ingen sentrale kriterier for funksjons- og kvalifikasjonslønn. Det betyr at det ikke er noen skal -tillegg og at det dermed ikke er noen automatikk i lønnsdannelsen. For noen er startlønnen høyere enn for den "gamle"

lønnsmodellen, men sluttlønnen kan bli både høyere og lavere enn tidligere alt avhengig av funksjons- og kvalifikasjonslønnen som er avtalt sentralt. I 2000 var det kun håndverkerne og Økonomaforeningen som hadde inngått avtale om dette. I den utvidede grunnlønnsmodellen er det avtalt kriterier for tildeling av funksjons og kvalifikasjonslønn i overenskomstene. Det ligger dermed en viss automatikk i lønnsdannelsen i denne modellen. I overenskomstene avtales det ikke et sentralt lønnsforløp og det avtales heller ikke noen "skal -tillegg". Denne modellen brukes på en del ledere. (Ibsen og Christensen 2002).

Ved valg av garantilønnsmodellen er man garantert en høyere samlet avlønning etter en årrekke, hvis man ikke ved hjelp av funksjonslønn og/eller kvalifikasjonslønn ikke har steget til et visst lønnsnivå. I garantilønnsmodellen kan det også sentralt avtales kriterier for funksjons-/kvalifikasjonslønn (skal -tillegg). Enkelte organisasjoner har valgt denne modellen for å sikre de lavest lønnede medlemmene en lønnsutvikling.

I kvalifikasjonslønnsmodellen beholder man et ansiennitetsforløp i lønnen. For eksempel 2-3 lønnstrinn etter for eksempel 6-10 års tjeneste. Lønnstrinnene gis enten som økning i grunnlønnen eller som kvalifikasjonslønn. Utover dette avtales gjerne sentralt diverse kriterier for funksjons- og kvalifikasjonslønn (skal -tillegg). Lønnsmodellen sikrer at grunnlønnen fortsatt utgjør en viss andel av den samlede lønnen. Stigningen i grunnlønnen kan også tolkes som et erfaringstillegg som like gjerne kunne vært gitt som kvalifiseringslønn lokalt. Modellen sikrer at de som ikke stiger i lønn ved hjelp av funksjons- og kvalifikasjonslønn sikres en lønnsutvikling. Man stiger typisk i lønn to ganger – enten ved 4, 6, 10, 12 eller 14 år. Den sentrale honoreringen av ansiennitet gjelder ikke ledere (ibid).

Som tidligere nevnt vil alle, uansett valg av ovennevnte lønnsmodeller, være garantert å ha en høyere startlønn enn i det gamle lønnsystemet, men den garanterte sluttlønnen vil kunne bli lavere alt etter som hvor store deres funksjons- /kvalifikasjonslønnstillegg blir. Dette vil på sikt kunne gi arbeidsgiver muligheten for større lønnsdifferensiering innenfor samme personalgruppe enn før – spesielt når det gjelder lønn for ansatte med lik ansiennitet. En annen fordel, sett fra arbeidsgivers synspunkt, er at ved bruk av grunnlønnsmodellene vil forhandlingene være mindre omstendelige da det kun er de avtalene om kriterier man ikke lenger ønsker belønnet som skal sies opp.

Felles for alle de fire modellene er at det sentralt inngås avtale om flere forskjellige grunnlønnstrinn for hver personalgruppe og det er vanlig med 3-4



grunnlønnstrinn avhengig av om man er ansatt i en basisstilling eller i en lederstilling. Sammensetningen av grunnlønnen og de forskjellige tilleggene vil variere fra personalgruppe til personalgruppe og mellom ansatte innenfor samme personalgruppe og størrelsen på de forskjellige tilleggene vil avhenge av den enkelte ansattes kvalifikasjoner og funksjoner. Jo lengre ansiennitet en ansatt har, jo flere kvalifikasjoner og funksjoner vil vedkommende få. På sikt vil derfor funksjonslønn og kvalifikasjonslønn samlet utgjøre en større andel av den samlede lønnen. Innholdet i de forskjellige lønnselementene bestemmes både sentralt og lokalt i den enkelte kommune. Det varierer i forhold til de ulike overenskomstene hvor mye som bestemmes sentralt eller lokalt. Men det som er bestemt sentralt må følges lokalt.

Partene kan velge å inngå en kollektiv forhåndsavtale ved fastsetting av kriteriene for tildeling av funksjons- og kvalifikasjonslønn. Slike avtaler kan inngås for grupper eller for enkeltstillinger. Typisk er at det inngås en forhåndsavtale for hver personalgruppe som fastsetter kriterier og beløp for funksjons- og kvalifikasjonslønn i kommunen/avdeling/ institusjon. Uavhengig av om det er inngått en forhåndsavtale eller ikke er det normalt å avtale funksjons- og kvalifikasjonslønn for hver medarbeider ved de individuelle lønnsavtalene. Antall og innholdet i disse avtalene varierer veldig. Det skyldes blant annet på hvilket nivå forhandlingskompetansen er plassert. Hvis kommunen har valgt en sentral forhandlingsmodell lages det normalt kun en forhåndsavtale for hver personalgruppe som gjelder for hele kommunen. Det betyr at det skapes en ensartet avlønning for de samme funksjoner og kvalifikasjoner innad i kommunen – lønnsdannelsen blir da *ikke arbeidsplassorientert* og en del arbeidsgivere er derfor ikke så begeistret for slike kollektive forhåndsavtaler. Hvis man derimot har valgt en lokal eller desentralisert forhandlingsmodell, vil det inngås flere forhåndsavtaler for *hver* personalgruppe. Enten en for hver forvaltning eller en for hver avdeling/institusjon avhengig av hvor langt forhandlingskompetansen er blitt lagt ut. Det betyr at arbeidsgiver kan prioritere spesielle funksjoner og kvalifikasjoner for hvert område. Og arbeidsgiver har større muligheter for å skape en lønnsdannelse som er i tråd med den enkelte virksomhet. Man vil dermed i større grad kunne føre og lage en arbeidsplassorientert lønnsdannelse. Som konsekvens kan dette bety at man lønner samme funksjoner og kvalifikasjoner ulikt og at man dermed i større grad oppnår en (større) lønnsdifferensiering internt på den enkelte arbeidsplass (ibid).

### **Lønsumsstyring**

Frem til begynnelsen av 1990-tallet benyttet danske kommuner normeringsstyring/ bemanningsstyring (for eksempel at man skulle ha så og så mange pedagoger per antall barn). Det innebar at budsjettene ble bestemt sentralt i amtene/kommunene og de ble fastlagt på bakgrunn av normeringsavtaler, sykdom, svangerskapspermisjoner, overtidsarbeid og ansiennitetsutvikling, for å nevne noe. Lederens oppgave ble således å overholde normeringen og de inngåtte avtaler og overenskomster om lønns- og ansettelsesforhold. I og med at lønnen var sentralt fastsatt så kunne man slå opp i en tabell for å finne hva lønnen skulle være. Lokalt på virksomhetene var man således bare opptatt av normeringene.

Da danskene gikk over til Ny løn ble også det de kaller "lønsumsstyring" eller "lønsumbudgettering" introdusert. Det er et styringsverktøy som mange av de danske kommunene benytter ([www.lederweb.dk](http://www.lederweb.dk), Det Kommunale Kartel 2000). Det en da gjør er å styre etter en desentral lønnssum for den enkelte enhet. Lederens oppgave blir å ansette medarbeidere etter denne desentralt bestemte økonomiske rammen. Hva den nye medarbeideren koster (i Ny løn) og hvordan pengene eventuelt kunne brukes annerledes blir således lederens valg. Det betyr at når lederen mener at en medarbeider skal ha en spesiell lønn skal leder selv kunne prioritere dette innenfor en fastsatt lønnssum. Lønsumsstyring gir muligheten for det vi i Norge ville kalle virksomhetsleder, bedre kan prioritere lønnssummen til ansettelse av forskjellige medarbeidertyper, samt prioritere mellom lønn og andre ting som oppleves viktig på den enkelte enhet slik som for eksempel kompetanseutvikling. Det innebærer at forhandlingene av de desentraliserte midlene foregår på den enkelte arbeidsplass. Enkelte hevder at hvis dette skal fungere bra så må dialogen mellom øverste ledelse og politikere være god. Politikere må være tydelige på hva de ønsker og hvilke mål de har og lederen må være tydelig på hva hun kan oppnå av dette ved hjelp av de pengene vedkommende rår over.

I og med at ansvaret for lønnsbudsjettet går over til virksomhetsleder ved lønsumsstyring følger også oppgaver som å ansette og avskjedige arbeidstakere, forhandle lønn og endre på personalsammensetningen. Men lønsumsstyring kan se veldig forskjellig ut hos de ulike kommunene. Det kan ta form av på den ene siden den klassiske normeringsstyringen av lønnen og på den andre siden av skalaen en fullt integrert lønns- og økonomistyring.

## Sverige

De aller fleste av arbeidstakere (alle grupper) som jobber i svenske kommuner har enten en avtale som innebærer en lønnsrett uten individgaranti, eller en avtale som innebærer en lønnsrett med individgaranti eller alternativt det de kaller "stupstock"<sup>19</sup>. Kun 5 prosent av ansatte i kommunal sektor i Sverige har avtaler hvor det ikke er sentralt bestemt pott.

I Sverige har man syv ulike avtaletyper: (i) Lokal lønnsdannelse uten sentral pott, (ii) lokal lønnsdannelse med "stupstock" med angivelse om størrelse, (iii) lokal lønnsdannelse med "stupstock" med angivelse om størrelse og en form for individgaranti, (iv) lønnsrett uten individgaranti, (v) lønnsrett med individgaranti, alternativt "stupstock" med individgaranti, (vi) "generell utlæggning" og lønnsrett og (vii) "generell utlæggning". De to sistnevnte avtaletypene finnes kun i privat sektor og "generell utlæggning" er den mest sentraliserte avtaletypen. Den omfatter ca 10 prosent av de ansatte i *privat* sektor. Avtaletype 1 er den mest desentraliserte avtaletypen og kun 5 prosent er tilknyttet Avtaletype 1. Det har skjedd en kraftig nedgang i antall ansatte i kommunal sektor som er tilknyttet sistnevnte avtale. I 2002 var det 28 prosent som var tilknyttet denne avtaletypen. Denne endringen skyldes forandringer innenfor den kommunale sektoren i Sverige. Regnér og Granqvist (2009: 19) mener denne endringen kan tyde på at man er i ferd med å gå tilbake til en bransjebasert lønnsdannelse innenfor kommunal sektor, men de påpeker samtidig at de forandringene som har skjedd har vært gjennom en økning av avtaler som *ikke* har individgarantier. Det tolkes slik at fagforeningene vil påvirke fordelingen av pengene, men ikke det totale utfallet. Det innebærer, i følge dem, at man derfor fremdeles har store muligheter for lokal lønnsfordeling.

I avtaletypene 2 og 3 forhandles lønnen lokalt, men kommer partene ikke til enighet så er det nivået en har fremforhandlet på sentralt nivå som er det gjeldende. Avtaletype 3 har i tillegg en individgaranti som innebærer at hver enkelt arbeidstaker får en sentralt forhandlet lønnsøkning dersom partene ikke kommer til enighet på lokalt nivå. I avtaletype 4, som er den minst desentraliserte

---

<sup>19</sup> En "stupstock" angir hvor mye lønnen i foretaket/ på arbeidsplassen skal øke. "Stupstock" trer kun i kraft hvis partene på lokalt nivå ikke kommer til enighet (Regnér og Granqvist (2009:18). "Stupstock" er en form for prosedyrer og/eller lønnsøkninger som skal tillempes om partene ikke kommer til enighet lokalt. Mulige måter å løse dette på er å angi et minstelønsbeløp for de lokale forhandlingene, eller en minimumslønnsøkning for alle ansatte som omfattes av avtalen.

avtaletypen, så har lønnpottene blitt forhandlet frem sentralt, men selve fordelingen av denne potten skjer på lokalt nivå og det finnes ingen individgarantier (hvilket innebærer at arbeidstakerne ikke er garantert en lønnsøkning) i denne type avtale.

I likhet med avtaletype 3 har avtaletype 5 individgaranti. Ansatte i kommunal sektor er i hovedsak tilknyttet Avtaletype 4 (46 %) og 5 (49 %).

### **Undervisningspersonell**

I likhet med Norge har de andre nordiske landene også overført forhandlingsansvaret for undervisningspersonell fra staten til kommunen. Arbeidsgiverne har også jobbet for at avtaleverket for undervisningspersonell skulle harmoneres med avtaleverket for resten av kommunen. Både i Norge og i Sverige har undervisningspersonell samme hovedtariffavtale som andre grupper i kommunal sektor. Til forskjell fra i Norge har Sverige ikke angitt minstelønnsatser i sin hovedtariffavtale.

Danmark har egen hovedtariffavtale for lærere, men de ligner i noen grad på avtalene for de andre kommuneansatte. Hovedtariffavtalene for lærerne i Danmark er normallønnsavtaler.

For lærerne som jobber i danske grunnskoler har en bare sentrale forhandlinger, mens man på den annen side i Sverige kun har lokale forhandlinger. I Sverige ble lønnsregulativet fjernet allerede i 1995, da individuell lønn ble innført.

Arbeidsgiverne i alle de nordiske landene har ytret ønsket om å korte ned eller helt fjerne ansiennitetsstignene. Det er for øvrig bare i Sverige disse har blitt helt fjernet i det sentrale avtaleverket. I Sverige har de heller ikke nedfelt funksjonstillegg i hovedtariffavtalen, slik man har i Norge og Danmark. Både den svenske og den norske hovedtariffavtalen åpner for å gi de lokale partene stort lokalt rom for handling, mens man i Danmark i større grad er styrt av den sentrale avtalen fordi den inneholder mye mer detaljerte bestemmelser knyttet til lønn (Seip 2005).

I likhet med andre ansatte i danske kommuner følger lærerne i grunnskolen i Danmark "Ny løn" og det som kalles grunnlønsmodellen (se forrige avsnitt). Der angis grunnlønnen som et lønnstrinn. Kvalifikasjonslønn for lærere gis i to trinn. Første gang etter fire år og igjen etter åtte års sammenhengende tjeneste som lærer. I avtaleverket for undervisningspersonale i Norge har lærerne nå fått et

minstelønssystem uten lønnstrinn i likhet med andre kommuneansatte. I Sverige avgjøres lønn lokalt og de har færre sentrale bestemmelser om lønn enn de andre nordiske landene. I de sentrale avtalene er det få føringer på hvordan lønnen skal fordeles og det er ingen bestemmelse knyttet til pottens størrelse slik man har i Norge (Seip 2005).

I HÖK 07 står det nedfelt at det skal foretas et "löneöversyn" i avtaleperioden. Det betyr at man hvert år skal gjennomgå lønnen på arbeidsplassen og hvor målet er at den enkeltes lønn skal justeres slik at ens bidrag til forbedring, ansvar og erfaring skal lønnes. I HÖK 07 står det at i 2008 og 2009 skal det garanteres en sum på organisasjonene på 3 prosent begge disse årene og at det i avtaleperioden skal garanteres en laveste totalsum på 10,2 prosent til arbeidstakerorganisasjonen. Det betyr at det er en sum som gis til *kollektivet* til fordeling. Det er ulike måter dette löneöversynet kan gjøres på, men det er Lärarförbundet og LR lokalt og arbeidsgiver som sammen skal bli enige om hva slags metode man skal velge: Lønnen kan bestemmes i en lønnsamtale mellom arbeidstaker og leder. Dette er en metode som krever at det er en klart og kjent lønnspolitikk på arbeidsplassen. En annen måte å gjøre det på er at lønnen fastsettes ved hjelp av tradisjonelle forhandlinger mellom fagforeningen og arbeidsgiver. Det er en metode som kan være nyttig hvis man mener at den lokale modellen for lønnsamtaler ikke er oppfylt. En tredje metode er at Lärarförbundet/LR og arbeidsgiveren kan enes om en lokal variant for "löneöversynet". Men uansett den metoden som velges skal arbeidstaker ha en lønnsamtale med sin sjef. En lønnssettende samtale er en form for lønnsamtale og her skal lederen foreslå ny lønn. Andre former for lønnsamtaler kan man diskutere lønn og resultater uten at man nevner et eksakt beløp. ([www.lararforbundet.se](http://www.lararforbundet.se))

Det legges stor vekt på lønnsamtaler i det svenske avtaleverket. Hvorvidt dette faktisk skjer i praksis har vi ikke funnet noen nyere undersøkelser på når det gjelder lærere, men en undersøkelse fra 2001 viste at 60 prosent av alle ansatte i kommunen hadde årlige medarbeidersamtaler (som ofte også handler om lønn) og kun 21 prosent av de spurte mente at det ledet til noen lønnsutvikling. For lærerne var resultatet enda dårligere da det var bare 14 prosent som mente at de hadde merket noe resultat av medarbeider-/lønnsamtalen ("Kommunernas attraktionskraft som arbetsgivare", 2001). Forskjellen mellom lærernes synspunkt på dette og andre yrkesgrupper i kommunen var signifikant. For eksempel blant førskolelærere, sykepleiere og ansatte innenfor pleie- og omsorg så mente dobbelt så mange at samtalen hadde hatt en effekt.

I følge Seip (2005) så velger flertallet fortsatt regulære forhandlinger. En del arbeidstakerorganisasjoner er skeptiske til lønnsamtaler og mener at deres tilslutning til denne modellen avhenger av om de ser at dette gir medlemmene bedre lønnsutvikling enn ved tradisjonelle forhandlinger.

### **Akademikergruppene**

Overenskomsten for akademikere ansatt i kommuner i Danmark inneholder bestemmelser om lønnsystemet. Lønnen består av fire elementer: basislønn, funksjonstillegg, kvalifikasjonstillegg og resultatlønn. Overenskomsten for akademikere ansatt i kommuner inneholder også en oversikt over basislønn og innplassering basert på utdanning og ansiennitet. Basislønnstrinnene går fra 1 (laveste) til 8 (høyeste). Laveste basislønnstrinn 1 har for eksempel en årlig grunnlønn (netto) fra 1.april 2008 til 31.mars 2009 på 197.267 mens det høyeste trinnet (8) har en årlig sentralt bestemt grunnlønn på 280 119). Fra 1.april 2009 er det i overenskomsten bestemt at basislønnen øker noen tusen på de ulike trinnene. Overenskomsten inneholder i tillegg en oversikt over hvilke typer akademisk utdanning som skal plasseres hvor på denne basislønnsstigen. I tillegg nevnes spesielle stillingskategorier med en sentralt fastsatt basislønn, for eksempel spesialkonsulent, sjefskonsulent, ledende psykolog og sjefpsykolog. Ved forhandling av funksjonstillegg knyttet til enkeltpersoner gis det eksempler på forhold dette kan tas utgangspunkt i: faglige eller personlige kvalifikasjoner, kompetanseutvikling, kvaliteten på den jobben som gjøres, balansen i forhold til tilsvarende stillinger på arbeidsmarkedet for øvrig eller med hensyn på å beholde eller rekruttere arbeidstakere - altså markeds- og konkurransesituasjonen. Det påpekes i avtalen at resultatlønn enten kan gis til enkeltarbeidstakere eller til grupper av arbeidstakere og at det kan gis som et engangsbeløp eller som et midlertidig tillegg.

De fleste med akademisk utdanning er innplassert i basislønnsystemet, men de som fremdeles tilhører det "gamle" systemet er det nedfelt en årlig minstelønn fordelt på 1-17 trinn. Overenskomsten definerer hvilke utdanningsgrupper som skal plasseres hvor på denne "lønnsstigen". Det presiseres at alle medarbeidere skal ha en årlig utviklingsamtale og at det skal utarbeides en utviklingsplan for den enkelte medarbeider og denne skal ha en gjensidig forpliktende karakter ved at arbeidsgiver skal legge til rette for de mål man har kommet til enighet om med den enkelte medarbeider, og at den enkelte medarbeider skal påse at avtalte mål skal forsøkes nådd. Slike samtaler kan også foregå på gruppenivå.

I Sverige har Akademikeralliansen för kommun- och landstingssektoren 59 000 medlemmer med lokal lønnsdannelse uten en sentralt angitt sum (såkalte "sifferlösa avtal"). Men selv om avtalen på sentralt nivå ikke har angitt en pott så kan likevel partene lokalt avtale en pott som skal gjelde for dem lokalt. På lokalt nivå kan de også bestemme om forhandlingene skal foregå på tradisjonelt vis hvor arbeidsgiver og representanter for de lokale fagforeningene forhandler, eller om det skal foregå gjennom lønssamtaler mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker.

Den vanligste avtaleformen for akademikere ansatt i svenske kommuner i 2008 var avtaler med sentralt bestemte pottter og med lokal fordeling av disse pottene, men nesten like mange har avtaler uten en sentralt bestemt pott ("sifferlösa avtal"). Samlet sett er nesten 80 prosent omfattet av en av disse avtaletypene. De resterende 20 prosentene var omfattet av avtaler med "stupstock"-regler med eller uten individgarantier (Regnér og Granqvist 2009).

Svenske akademikere er i større og større grad omfattet av lokal lønnsdannelse, det vil si individuelle og differensierte lønnsforhandlinger. De ulike forbundene har ulike avtaler for sine medlemmer. I avtalen som gjaldt fra 1.april 2005 til 30. Juni 2007 så hadde Kommunal i sin overenskomst en sentralt garantert lønnsøkning for *kollektivet*. Den sentralt garanterte lønnsøkningen gis i kroner og ikke i prosent og den gjelder altså for *kollektivet*. Det betyr at de sentralt garanterte lønnsøkningene fordeles i lokale forhandlinger. I 2005 var det sentralt bestemt en lønnsøkning på 2,9 prosent både i 2005 og i 2006. Det betyr at midlene fordeles i lokale forhandlinger, men lønnsøkningen for *kollektivet* i 2005 var for eksempel 510 kr og i 2006 var det 500 kr. Som eneste forbund har Kommunal i avtaleperioden en garantert lønnsøkning for hvert individ på 175 kr i året og som må tas hensyn til i den lokale fordelingen av den sentralavtalte lønnsøkningen.

I de svenske overenskomstene er man opptatt av at det skal holdes lønssamtaler med de ansatte. En undersøkelse foretatt av Regnér og Granqvist (2009) viser en tendens til at lønsspredningen blir større når lønnen bestemmes ved hjelp av individuelle forhandlinger. Det antas at det skyldes at det er enklere å koble lønnen til de ansattes faktiske produktivitet. Over halvparten av akademikere ansatt i kommunal sektor oppgir i undersøkelsen at de ikke har kommet til enighet om lønnen i lønssamtalen. 25 prosent av de med akademisk utdanning oppgir i tillegg at lønssamtalen inneholdt punkter om hva som skal til for at de skal få høyere lønn. Undersøkelsen viste videre at 65 prosent hadde hatt lønssamtale

med en leder som selv hadde mandat til å bestemme lønnsøkningen. Et interessant funn er at kvinner som oppgir at de har hatt lønnsamtale har signifikant høyere lønn enn kvinner som ikke har hatt lønnsamtale. Man finner ikke de samme sammenhengene for menn. I tillegg viser undersøkelsen at de som har hatt lønnsamtale med en sjef som har mandat til å sette lønnen har høyere lønn enn de som har hatt lønnsamtaler med en sjef som ikke har mandat til å sette lønn.

## 6. REFERANSER

Aftale om lokal lønsdannelse for social- og sundhetspersonale. KL. FOA – Fag og Arbejde

Agenda Utredning og Utvikling AS (2007): *Evaluering av lokale forhandlinger for pedagogisk personale i skole og barnehage*. Rapport R5770

Bråten, M og Stokke, T.A..(2001): *Lønnsdannelse og avtalestruktur i kommunal sektor i Norden*. Fafo – rapport 358.

Det Kommunale Kartel (2000): *Ny Løn. Lønsumsstyring*.

Døvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes & Jon M. Hippe, red. (2007), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal.

Econ Pöyry (2008): *Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus*. Econ-rapport nr 128, 2008

Egge, M. og Moland, L. (2001): *Kommunal sektor– bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Rapport 337. Fafo.

Energiavtale 1

Energiavtale 2



Hair, Jr. (Ed), Anderson, R.E., Black, W.C., Tatham, R.L. (2004): *Multivariate Data Analysis*. Prentice Hall.

Hernes, Gudmund (2007), *Med på laget: om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Fafo-rapport 2007:09. Oslo: Fafo.

Hellevik, Ottar (1996), "Kulturelle generasjonsforskjeller". *Praktisk økonomi og ledelse*, 12:69–75

Hök 08: Vårdförbundet

Hök 07: Svenska Kommunalarbetareförbundet

Hök 07: Lärarförbundets och Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd

Ibsen, F. og Christensen, J.F. (2002): *Ny Løn mellem organisation og marked. Aftaler, kriterier og lønudvikling*.

Ingebrigtsen, B. (2005): *Lokal lønnspolitikk og praksis – hvordan arbeide med lønn lokalt*. Kommuneforlaget.

Ingebrigtsen, B. (2002): *Lønn og rettferdighet: en undersøkelse om lønnsoppfatninger blant kommunalt ansatte*. Avhandling (dr. philos.). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.

Ingebrigtsen, B. og Dahl- Jørgensen, C. (1996): *Lokal lønn i kommunal sektor*. Rapport. Nr STF38 A96509. SINTEF IFIM. Trondheim.

Ingebrigtsen, B, Trygstad, S og Eide, A.K. (2000). *Lønn som strategi for bedre kommunale tjenester*. NF- rapport 2000-07.

Kuvaas, B (2008). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser*. Evidensbasert HRM. Fagbokforlaget

Lien, L.(2007): *Sykefravær og uføretrygd - et spørsmål om mer enn sykdom og sykkelighet*. NF- rapport nr 2007-10.

Overnskomst for akademikere ansat i kommuner (2009)

PWC/Frischsenteret (2008): Er kommunesektoren og/eller staten lønnsledende? En sammenlikning av lønnsnivå for arbeidstakere i kommunal, statlig og privat sektor

Regné, H. og Granqvist, L (2009): Lokal lönebildning i praktiken

Robbins, S.P. (1996): *Organizational Behavior*. Prentice Hall International. San Diego.

Rødvei, Per-Harald (2007), *Den mekaniske arbeidsgiverpolitikken – En analyse av spenningen mellom kommunal arbeidsgiverpolitikk og individualiserte krav og forventninger*. Doktorgradsavhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø.

Rødvei, P.H. (2000): *Kommunene og den kompetente arbeidskraften - gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv*. Rapport NR 11/ 2000 Nordlandsforskning

Seip, Å.A. (2008), *Lederlønn i kommunal sektor*. Praksis og erfaringer fra lederlønnforhandlinger etter Hovedtariffavtalens kapittel 3. Fafo-rapport 2008:08

Seip: Åsmund, Arup (2005): Kompetanse, lønn og arbeidstid. Regulering av arbeidsvilkår for lærere i Norden.

Sollund, Merethe, Per-Harald Rødvei & Lise Lien (2005), *Lønn i kommunal sektor. Nytt avtaleverk – virker det? Fra konfeksjon til skreddersøm – passer det?* NF-rapport nr. 9/05.

Svenska Kommunförbundet (2000): Individuell lönesättning. En process

Tanggaard Andersen, Pernille & Lotte Bloksgaard (2005), "Individuel løn – reel forhandling eller symbolpolitik?". *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 7:62–77.

Tinggaard Svendsen, Gert & Gunnar Lind Haase Svendsen (2006), *Social kapital: en introduktion*. København: Hans Reitzels Forlag.

Wetterberg, G. (2006): Den nya lönebildningen - en idéskrift

Internettadresser:

[www.lederweb.dk](http://www.lederweb.dk)  
[www.lararforbundet.se](http://www.lararforbundet.se)  
www.foa.dk

## **7. VEDLEGG**





### Lønns-og forhandlingssystemet i kommunal sektor- lederes syn

I denne undersøkelsen ønsker vi din vurdering av noen forhold ved dagens lønns- og forhandlingssystem i kommunesektoren. Det tar ca 10- 15 minutter å fylle ut spørreskjemaet.

På forhånd takk for hjelpen!  
Ditt svar er anonymt  
Les om anonymitet her...

#### BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

##### 1) Hvilken lederstilling har du?

- Rådmann/ administrasjonssjef/fylkesrådmann e.l.  
 Personalsjef/ personaldirektør/HR-sjef e.l.  
 Annet, spesifiser her

##### 2) Jeg er ansatt i:

- En fylkeskommune  
 En primærkommune

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.  
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:  
Jeg er ansatt i: - En primærkommune

##### 3) For deg som er leder i en primærkommune: Ca hvor mange innbyggere har kommunen?

- under 3000  
 3000-10 000  
 11 000-40 000  
 41 000- 100 000  
 over 100 000

##### 4) Har din kommune/fylkeskommune politisk forhandlingsutvalg?

- Ja  Nei  Vet ikke

5) Har din kommune/ fylkeskommune blandet politisk/administrativt forhandlingsutvalg?

Ja  Nei  Vet ikke



6) Synes du at Hovedtariffavtalen i seg selv er til hinder for at dere lokalt kan foreta lønnspolitiske grep som er til beste for organisasjonen deres? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

7) Er du i hovedsak fornøyd med lønns- og forhandlingsbestemmelsene i Hovedtariffavtalen? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

8) Hva ønsker du eventuelt endret ved lønns- og forhandlingsbestemmelsene i Hovedtariffavtalen?

9) Klarer din kommune/fylkeskommune stort sett å rekruttere den arbeidskraften dere behøver?(1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

10) Er den lokale lønnspolitikken et viktig verktøy for dere med hensyn til å rekruttere arbeidskraft?(1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

11) Er den lokale lønnspolitikken et viktig verktøy for dere med hensyn til å beholde arbeidskraft? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

12) Ønsker du å differensiere de ansattes lønn i større grad enn det dere i praksis får til i dag?(1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
For kapittel 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

↳

**13) Hvor vanskelig mener du det er å praktisere lokal lønnsdifferensiering i forhold til de ulike tariffgruppene? (1 = helt uproblematisk 7= svært problematisk)**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
For kapittel 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**14) Nevn de viktigste faktorene du mener fremmer bruk av lokal lønn for kapittel 4 gruppene i din kommune/fylkeskommune:**

↳

**15) Hva er de viktigste hinderne for dere i de lokale forhandlingene for kapittel 4 - gruppene? (1= svært viktig 7 = helt uten betydning)**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
At de sentrale oppgjørene forrykker de lokale lønnsrelasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Motstand fra de ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Problemer med å lage gode og omforente lønnskriterier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende støtte politisk lokalt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Redsel for "trynefaktor"	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommunale "likhetskulturer"	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At lokale lønnsforhandlinger er for resursskrevende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Å få nok og presis informasjon om enkeltansattes prestasjoner etc	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Motstand fra enkelte fagforeninger lokalt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Motstand fra enkelte fagforeninger sentralt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**16) Annet?****17) I hvilken grad blir i PRAKSIS kriteriene listet nedenfor lagt til grunn i den lokale lønnsfastsettelsen i kapittel 4 (1 = i svært stor grad 7= i svært liten eller ingen grad)**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
Formell kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realkompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formelt ansvar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Endret ansvarsområde i tilknytning til betydelige organisatoriske endringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innsats	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Behov for å rekruttere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brukerundersøkelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medarbeiderundersøkelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansiennitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lojalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Endringsvillighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Positiv innvirkning på arbeidsmiljøet

Utøvelse av lederskap

---

**18) Annet?**

---

**19) Synes du den lokale potten i kapittel 4 er av en slik størrelse at den kan brukes som virkemiddel i en strategisk arbeidsgiverpolitikk? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**20) Ønsker du en større lokal pott for kapittel 4? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**21) Ønsker du at en større del av lønnen til de gruppene som i dag faller innenfor kapittel 4 skal forhandles lokalt? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**22) Ønsker du endringer i kapittel 3?**

Ja  Nei  Vet ikke

---

**23) Hvis ja, hvilke endringer ønsker du?**

---

**24) Ønsker du endringer i kapittel 4?**

Ja  Nei  Vet ikke

---

25) Hvis ja, hvilke endringer ønsker du?

26) Ønsker du endringer i kapittel 5?

Ja  Nei  Vet ikke

27) Hvis ja, hvilke endringer ønsker du?

28) Har kommunen/fylkeskommunen din en skriftlig lønnspolitisk plan?

Ja  Nei  Vet ikke

29) Er lønnsforhandlingene i din kommune/fylkeskommune delegert ned til virksomhets-/ enhetsnivå?

Ja  Nei  Vet ikke

30) Er fastsettelse av lønn ved tilsetting delegert ned til virksomhets-/enhetsnivå i din kommune/fylkeskommune?

Ja  Nei  Vet ikke

31) Er det vanlig med lønnsamtaler i din kommune/fylkeskommune?

	Ja	Nei	Vet ikke
For ansatte i kap 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For ansatte i kap 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For ansatte i kap 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

32) Har dere laget egne minstelønnstabeller i din kommune/fylkeskommune?

Ja  Nei  Vet ikke

33) Bruker dere avansementsstillinger?

Ja  Nei  Vet ikke

34) Hvis ja, for hvilke ansattegrupper er avansementsstillinger mest brukt?

35) Anvender dere "fiktiv" ansiennitet?

Ja  Nei  Vet ikke

36) Hadde dere brudd ved de lokale forhandlingene i 2008?

Ja  Nei  Vet ikke

37) Hvis ja, etter hvilken forhandlingsbestemmelse og kapittel?

38) Synes du at kriteriene for lokale forhandlinger i Hovedtariffavtalen er gode? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
For kapittel 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

39) Mener du at inndelingen av Hovedtariffavtalen i kapittel 3,4 og 5 er hensiktsmessig? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

40) Ønsker du å flytte arbeidstakere mellom kapitlene i større grad enn det du i praksis har mulighet til? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

41) Tror du at din kommune/fylkeskommune om fem år i større grad enn i dag driver individuell lønnsfastsettelse for ansatte i kapittel 4? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

↳

42) Er du prinsipielt enig i at lønnsfastsettelse bør basere seg på individuelle vurderinger av enkeltansatte?(1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
For kapittel 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

43) Mener du at individuelle lønnsforhandlinger "koster mer enn det smaker"?(1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
For kapittel 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kapittel 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

↳

44) Mener du at følgende grupper jevnt over har blitt mer positive til individuell lønnsfastsettelse for ansatte i kapittel 4 de siste årene? (1= mer positiv 4= uendret 7= mer negativ)

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
Lederne i din	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

kommune/fylkeskommune

Ansatte i din  
kommune/fylkeskommune

↳

DE FØLGENDE TRE SPØRSMÅLENE GJELDER KUN  
UNDERVISNINGSTILLINGER

**45) Ønsker du kapittel 4 c fjernet? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

**46) Ønsker du lærernes kompetanselønssystem fjernet? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

**47) Ønsker du lektorene inn i kapittel 5? (1=ja, absolutt 7=nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

↳

AVSLUTNINGSVIS BER VI DEG SI DEG ENIG/UENIG I FØLGENDE  
GENERELLE PÅSTANDER:

**48) Den faktiske bruken av individuell lønnsfastsettelse har totalt sett økt i min kommune/ fylkeskommune siden 2006 (1=svært enig 7= svært uenig)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

**49) Lokal lønnsøkning bør gjøres for grupper/team som utmerker seg, ikke gis til enkeltarbeidstakere (1=svært enig 7= svært uenig)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

**50) Det er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse (1=svært enig 7= svært uenig)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

**51) Individuell lønnsfastsettelse fungerer sjelden rettferdig (1=svært enig 7= svært uenig)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

↳

**52) Det er lett å finne "målbare" kriterier for individuell**

**lønnsfastsettelse (1=svært enig 7= svært uenig)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**53) Individuell lønnsfastsettelse skaper "uro" i organisasjonen (1=svært enig 7= svært uenig)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**54) Individuell lønnsfastsettelse vanskeliggjør ikke samarbeidet i kollegiet(1=svært enig 7= svært uenig)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

Ingeniører  Montører  Elektrikere  Andre  Har ikke problemer med å beholde arbeidskraft

---

**7) Er den lokale lønnspolitikken et viktig verktøy for dere med hensyn til å rekruttere arbeidskraft? (1= ja, absolutt, 7= nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**8) Er den lokale lønnspolitikken et viktig verktøy for dere med hensyn til å beholde arbeidskraft? (1= ja, absolutt, 7= nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**9) Bruker ditt energiverk aktivt lønn som rekrutteringsvirkemiddel? (1= ja, absolutt, 7= nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**10) Bruker ditt energiverk aktivt lønn som et virkemiddel for å beholde arbeidskraft? (1= ja, absolutt, 7= nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**11) Ønsker du å differensiere de ansattes lønn i større grad enn dere i praksis får til i dag? (1= ja, absolutt, 7= nei, absolutt ikke)**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**12) Synes du at økningen av minstelønnsattsene sentralt er et godt virkemiddel for å rekruttere arbeidstakere? (1= ja, absolutt, 7= nei, absolutt ikke):**

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

---

**13) Har ditt energiverk utviklet et lokalt lønssystem som viser generelle kriterier for stillings-/lønnsvurdering?**

Ja  Nei  Vet ikke

---

**14) De lokalt utviklede kriteriene for stillings- og lønnsvurdering fungerer i praksis? (1=ja, absolutt, 7=nei, absolutt ikke)**

23) Er det vanlig med lønssamtaler i ditt energiverk?

Ja  Nei  Vet ikke



24) Synes du at Energiavtalen med EL&IT Forbundet m.fl. er til hinder for at dere lokalt kan foreta lønnspolitiske grep som er til beste for organisasjonen? (1= ja, absolutt, 7= nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

25) Hva ønsker du eventuelt endret ved lønns- og forhandlingsbestemmelsene i Energiavtalen med EL&IT Forbundet m.fl.?

26) Synes du at Energiavtalen med NITO m.fl. er til hinder for at dere lokalt kan foreta lønnspolitiske grep som er til beste for organisasjonen? (1=ja,absolutt, 7=nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

27) Hva ønsker du eventuelt endret ved lønns- og forhandlingsbestemmelsene i Energiavtalen med NITO m.fl.?

28) Synes du at det er en fordel at bestemmelsene rundt reiseregulativet er så rammepreget som det er per i dag? (1= ja, absolutt, 7= nei, absolutt ikke)

1  2  3  4  5  6  7  Vet ikke

29) Ønsker du stillingskodene fjernet?

Ja  Nei  Vet ikke





---

**30) Hadde dere brudd ved de lokale forhandlingene i 2008?**

Ja  Nei  Vet ikke

---

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.



