

KS og Utdanningsforbundet

## **Evaluering av lokale forhandlinger for pedagogisk personale i skole og barnehage**



KS og Utdanningsforbundet

# **Evaluering av lokale forhandlinger for pedagogisk personale i skole og barnehage**

AGENDA Utredning & Utvikling AS  
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika  
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01  
Ref: R5770

## AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	KS og Utdanningsforbundet		
Rapportnr.:	R5770		
Rapportens tittel:	Evaluering av lokale forhandlinger for pedagogisk personale i skole og barnehage		
Spesifikasjon:			
Tidsfrist:		Iflg	
Ansvarlig:	Geir Magnussen		
Kvalitetssikring:	Kaare Granheim	Verifisert:	
			03.09.2007(dato) GM (sign)

---

## Forord

KS og Utdanningsforbundet har gått sammen om et FOU-prosjekt vedrørende "Evaluering av lokale forhandlinger for pedagogisk personale i skoler og barnehager". Oppdraget utføres av AGENDA Utredning & Utvikling AS. Oppdraget gjennomføres i to trinn. Med dette foreligger delrapporten fra første trinn i evalueringen. Det har bestått av en kvalitativ undersøkelse i 14 kommuner og fire fylkeskommuner.

Arbeidet har vært utført av cand polit Rachel Myhr Williksen, cand polit Olav Befring og cand polit Geir Magnussen. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Sandvika, 3. september 2007

AGENDA Utredning & Utvikling AS



---

# Innhold

1	SAMMENDRAG	9
	1.1 Bakgrunn og mål	9
	1.2 Oppsummering av ”kloke grep”	9
	1.3 Tilnærming og metode	12
2	BAKGRUNN	14
3	TILNÆRMING OG METODE	15
	3.1 Organiseringen av prosjektet	15
	3.2 Intervjuguiden	15
	3.3 Utvalg av kommuner og fylkeskommuner	16
	3.4 Gjennomføring av intervjuene i fylkeskommuner og kommuner	17
	3.5 Presisering av begreper	17
	3.6 Presisering av oppdraget	18
	3.7 Forholdet mellom forhandlingene i 2004 og 2006	19
	3.8 Strukturen i rapporten	19
4	LOKALE FORHANDLINGER I ET BREDERE PERSPEKTIV	20
	4.1 Kort om partenes ståsteder og premisser for oppdraget	20
	4.2 Hovedpunkter i Hovedtariffavtalen (HTA)	21
	4.3 Nærmere om mål og forutsetninger for en lokal lønnspolitikk	23
	4.4 Kort oppsummering	27
5	FORANKRING AV LØNNSPOLITIKKEN	28
	5.1 Beskrivelse	28
	5.2 Vurderinger	30
	5.3 Eksempler på ”kloke grep” i forankringen	33

---

6	FORBEREDENDE MØTER	35
6.1	Beskrivelse	35
6.2	Vurderinger	40
6.3	Eksempler på ”kloke grep” i forberedende møter	44
7	GJENNOMFØRING AV FORHANDLINGENE	45
7.1	Beskrivelse	45
7.2	Vurderinger	50
7.3	Eksempler på ”kloke grep” i selve forhandlingsfasen	56
8	SPESIELT OM BRUDD	58
8.1	Beskrivelse	58
8.2	Vurderinger	62
8.3	Eksempler på ”kloke grep” i bruddsituasjonen	63
9	RESULTAT	64
9.1	Beskrivelse	64
9.2	Vurderinger	70
9.3	Eksempler på ”kloke grep” i forhold til arbeidet med å skape et omforent resultat	75
10	INFORMASJON OM RESULTATET	77
10.1	Beskrivelse	77
10.2	Vurderinger	79
10.3	Eksempler på ”kloke grep” i informasjons arbeidet	80
11	EVALUERING AV FORHANDLINGENE	81
11.1	Beskrivelse	81
11.2	Vurderinger	83
11.3	Eksempler på ”kloke grep” i evalueringsfasen	83



---



# 1 Sammendrag

## 1.1 Bakgrunn og mål

AGENDA Utredning & Utvikling AS gjennomfører på oppdrag fra KS og Utdanningsforbundet et FoU-prosjekt for å evaluere lokale lønnsforhandlinger for pedagogisk personale i skoler og barnehager i 2004 og 2006. Det er fastsatt tre mål for prosjektet:

- (1) Kartlegge prosesser mellom de lokale parter forut for og under forhandlingene, og finne årsaker til ulike utfall.
- (2) Avdekke de viktigste kriterier for å lykkes, slik at framtidige forhandlinger kan forbedres.
- (3) Få mer kunnskap om hva slags holdninger og prosesser som kjennetegner lokale forhandlinger der disse foregår på en måte partene lokalt oppfatter som ryddige og saklige.

Med dette foreligger delrapport fra trinn 1 i prosjektet.

## 1.2 Oppsummering av "kloke grep"

Evalueringsrapporten er i store trekk disponert med utgangspunkt i de faser en forhandlingsprosess består av. Ved slutten av hvert kapittel er det gjort en oppsummering av "kloke grep" knyttet til hver enkelt fase. Med "kloke grep" menes tiltak som synes å bidra til gode forhandlinger og en hensiktsmessig gjennomføring av den aktuelle fasen - sett fra begge parters ståsted. I dette oppsummeringskapitlet vil de viktigste "kloke grepene" fra hver fase bli presentert.

### 1.2.1 "Kloke grep" for å forankre lønnspolitikken

- Kommuner som bruker tid på å forankre lønnspolitikken i en helhetlig personal- og arbeidsgiverpolitikk, og som gjennomfører flere lønnspolitiske møter i løpet av året, synes å ha gode erfaringer med det. Slike møter kan gjerne brukes til å diskutere lønnsmessige utfordringer, klargjøre kriterier, designe forhandlingsprosessene m.v. Det synes ofte å være lettere å få gode og avklarende diskusjoner på slike spørsmål når de drøftes på et tidspunkt hvor det er litt avstand til selve forhandlingene.
- Det er også mange fordeler forbundet med å diskutere hva partene trenger av statistikk og annet bakgrunnsmateriale "i god tid" før selve forhandlingene starter. Det vil si at partene blir enige om hva som kreves av faktagrunnlag for å gjennomføre forhandlingene på en god måte, og sikre at dette blir framskaffet i tide.

- Det er også positive erfaringer med å involvere lederne i sektoren i arbeidet med å få fram sammenhenger mellom lønnspolitikk og tjenesteutvikling. I rapporten er det viet mye plass til rektorenes og barnehagestyrenes rolle og involvering i de lokale forhandlingene. Her er variasjonsbredden kommunene imellom stor. Materialet gir likevel klare indikasjoner på at de kommuner og fylkeskommuner som trekker virksomhetslederne forpliktende inn i prosessen, opplever det som positivt og nyttig. Det samme gjelder etats-/sektorledelsen.

### 1.2.2 "Kloke grep" knyttet til de forberedende møtene

- Det synes som en nokså generell erfaring ut fra det foreliggende materialet at det bidrar positivt dersom det blir trukket så tydelige konklusjoner som mulig på det forberedende drøftingsmøtet. Det gjelder viktige spørsmål som:
  - Hvilke kriterier som skal brukes og operasjonaliseringen av disse
  - Framdriftsplan i forhandlingene
  - Ansvars- og rollefordeling. Det gjelder særlig arbeids- og rollefordelingen mellom ulike aktører på arbeidsgiversiden: Den sentrale forhandlingsdelegasjonen, sektor-/etat-/kommunalsjefer og rektorer og barnehagestyrere.
  - Størrelsen på potten og grunnlaget for å beregne den
  - Eventuelle felles føringer som skal legges til grunn
  - Relevant statistikk og lønnsoversikter
  - Hvordan uorganiserte skal håndteres
- Konsistens, kontinuitet og tydelighet rundt de forberedende møtene er viktige premisser dersom disse møtene skal legge et godt grunnlag for de senere forhandlingene

### 1.2.3 "Kloke grep" i gjennomføringen av forhandlingene

- Et godt forhandlingsklima synes å være et vesentlig bidrag til at forhandlingene lykkes. Det er vanskelig å kalle dette et "grep", men det er en viktig investering som partene har stor nytte av dersom forhandlingene spisser seg til. Spesielt i bruddsituasjoner er det viktig å beholde et godt forhandlingsklima. For å få til et godt klima er det viktig med respekt, åpenhet og tillit.
  - Måten arbeidsgiver forbereder og gjennomfører forhandlingene på er også vesentlig for å sikre en så reell likeverdighet som mulig mellom partene.
-

### 1.2.4 "Kloke grep" i bruddsituasjonen

- Når det gjelder bruddsituasjoner er det særlig de sentrale partene som kan bidra til å håndtere situasjonen på en god måte. Det vil virke befordrende på gode løsninger dersom de sentrale parter viderefører en så saklig og nøytral rolle som de har gjort hittil.
- Det viser seg også at det skaper bevegelse i situasjonen dersom nye momenter bringes inn etter den organisatoriske behandlingen.

### 1.2.5 "Kloke grep" for å komme fram til et omforent resultat

- For å komme fram til et resultat begge parter kan anbefale, bør tre punkter trekkes fram som særlig viktige:
  - Gjennomarbeidede kriterier
  - Tydelige begrunnelser
  - Klare prioriteringer

Det betyr at de som legger vekt på det pedagogiske og kommunikasjonsmessige element i lønnsforhandlingene og lønnsdannelsen, høster gevinster av det. Disse poengene vil bli utdypet i kulepunktene nedenfor.

- Et gjennomgående trekk i mange av intervjuene gjelder behovet for begrunnelser – både av krav og tilbud, men særlig av arbeidsgivers tilbud. Det er varierende praksis i kommunene når det gjelder skriftlig begrunnelse av tilbud. Noen kommuner legger betydelig vekt på dette, og de forsøker da å kople begrunnelsene mot viktige mål og strategier for tjenesteutvikling og organisasjonsutvikling m.v. Det ser ut til å være et godt grep. De tillitsvalgte setter pris på det, og den skriftlige begrunnelsen krever en gjennomtenkt og reflektert arbeidsgiverpolitisk strategi. Avkastningen på et slikt arbeid synes å være god.
- Det ser også ut som tidlig søking etter felles punkter bidrar godt.
- Endelig tyder undersøkelsen så langt på at det er en stor fordel dersom partene på forhånd har "knadd" kriteriene i fellesskap. Det vil si at partene sammen har drøftet kriteriene: Hva betyr de? Hvordan skal de operasjonaliseres? Hvordan skal de begrunnes? osv.

### 1.2.6 "Kloke grep" vedrørende informasjon om resultatet

- Når det gjelder informasjon om resultatet, er det særlig grunn til å trekke fram betydningen av at linjeledelsen blir godt informert så raskt som mulig etter at forhandlingene er avsluttet. Erfaring viser at det er viktig at lederne kjenner resultatet av forhandlingene og begrunnelsen for det før det blir kjent i resten av organisasjonen. I forlengelsen av det aktualiseres også problemstillingen om arbeidsgiversiden/linjeledelsen bør ha en tydeligere rolle med hensyn til å

informere om resultatet, og om arbeidsgiversiden generelt bør legge større vekt på å informere om, forklare og begrunne resultatet. Tydelig informasjon om resultatet fra arbeidsgiversiden vil også kunne være et virkemiddel i arbeidet med å knytte lønnspolitikken tettere opp mot arbeidsgiverpolitikken som helhet.

### 1.2.7 "Kloke grep" knyttet til evalueringen av forhandlingene

- Undersøkelsen tyder på at det er en fordel å gjennomføre evalueringsmøtet relativt kort tid etter at forhandlingene er avsluttet, og at det gjerne bør sendes ut noen evalueringsspørsmål til deltakerne i forkant av møtet.
- Der hvor evalueringsmøtet avsluttes med tydelig og presise konklusjoner synes nytten av evalueringsmøtene å være størst.

## 1.3 Tilnærming og metode

Evalueringsoppdraget skal gjennomføres i to trinn:

### *Trinn 1*

Det er resultatene av trinn 1 i evalueringen som legges fram med denne rapporten. Trinn 1 har bestått av en kvalitativ undersøkelse i 14 kommuner og 4 fylkeskommuner. Denne delen av evalueringen ble gjennomført i perioden mai – august 2007. Trinn 1 i evalueringen har hatt to siktemål:

- For det første har de to oppdragsgiverne ønsket å få en rapport på dette stadiet med hovedvekt på erfaringsoverføring og læring. Det er i denne rapporten derfor lagt mer vekt på hovedfunn og "kloke grep" enn på detaljerte beskrivelser av praksis og forskjeller.
- For det andre er trinn 1 gjennomført som en eksplorerende undersøkelse i forhold til trinn 2. Det vil si at trinn 1 har hatt som et viktig mål å utforske feltet nærmere og finne mer ut av hvilke problemstillinger som det er særlig viktig å få en bredere kartlegging av i trinn 2.

De kommuner og fylkeskommuner som ble trukket ut til å delta i trinn 1, ble valgt ut fra følgende kriterier:

- Store kommuner/fylkeskommuner vs. små
- Kommuner/fylkeskommuner som hadde brudd vs. ikke brudd
- Geografisk spredning

Følgende *fylkeskommuner* har vært med i undersøkelsen (fylkeskommuner og kommuner merket med \* hadde brudd): Troms, Sør – Trøndelag (\*), Rogaland (\*), Hedmark.

---

Følgende *kommuner* har deltatt: Tromsø (\*), Målselv, Trondheim, Midtre Gauldal (\*), Volda (\*), Sandnes (\*), Klepp (\*), Lund, Øvre Eiker, Lier, Hamar, Sigdal, Trysil (\*), Åmot.

Undersøkelsen i trinn 1 har vært basert på en kombinasjon av dokumentstudier (lønnspolitiske planer, sentrale og lokale føringer, referater fra forhandlinger, bruddprotokoller m.v.) og intervjuer. Som hovedregel er det gjennomført følgende intervjuer i de kommuner/fylkeskommuner som har vært med i undersøkelsen:

- Rådmann/Fylkesrådmann
- Leder av lokallag i Utdanningsforbundet
- De operativt ansvarlige for forhandlingene på arbeidsgiversiden/forhandlingsutvalget (personalsjef, skolesjef/barnehagesjef/etatssjef eller liknende, personalkonsulent m.v.)
- De operativt ansvarlige for forhandlingene på arbeidstakersiden/forhandlingsutvalget
- Et utvalg rektorer/barnehagestyrere (hver for seg)
- Et utvalg lokale plasstillitsvalgte (ATV) i henholdsvis skoler og barnehager (hver for seg)

### **Trinn 2**

Trinn 2 i evalueringen skal gjennomføres i form av to elektronisk baserte spørreskjemaundersøkelser:

- En bred undersøkelse til forhandlingsutvalgene på begge sider i alle landets kommuner og fylkeskommuner
- En mindre undersøkelse til rektorer/barnehagestyrere og arbeidsplassstillitsvalgte i ca. 60 kommuner og fylkeskommuner. Disse skal velges med utgangspunkt i de samme kriteriene som ble brukt i trinn 1.

Siktemålet med trinn 2 i evalueringen er å få et bedre, bredere og mer representativt bilde av hva som kjennetegner forhandlingene i kommuner og fylkeskommuner enn det man får ved å studere de 14 kommunene og 4 fylkeskommunene som er studert i trinn 1.

Hovedrapport fra prosjektet skal foreligge innen 15.01.2008.

## 2 Bakgrunn

KS og Utdanningsforbundet har gått sammen om et FOU-prosjekt vedrørende "Evaluering av lokale forhandlinger for pedagogisk personale i skoler og barnehager". Oppdraget utføres av AGENDA Utredning & Utvikling AS.

Oppdraget skal løses i to hovedtrinn. Det første hovedtrinnet har bestått av en kvalitativ undersøkelse i et utvalg kommuner og fylkeskommuner. Resultatet av denne undersøkelsen dokumenteres med denne rapporten.

Det andre hovedtrinnet skal bestå av en bred spørreundersøkelse til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Denne undersøkelsen skal gjennomføres i perioden 01.10.2007 – 15.10.2007. Første utkast til sluttrapport skal foreligge pr. 15.12.2007 og endelig rapport pr. 15.01.2008.

Det er to grunner til at evalueringen gjennomføres i to trinn.

For det første har de to oppdragsgiverne ønsket å få en rapport på dette stadiet med hovedvekt på erfaringsoverføring og læring. Vi har derfor i denne rapporten lagt mer vekt på hovedfunn og "kloke grep" enn på detaljerte beskrivelser av praksis og forskjeller. Det vil vi legge større vekt på i hovedrapporten. I denne delrapporten har vi forsøkt å formidle funn og erfaringer som vi håper kan bidra til å forbedre forhandlingene.

For det andre er trinn 1 gjennomført som en eksplorerende undersøkelse i forhold til trinn 2. Det vil si at trinn 1 har hatt som et viktig mål å utforske feltet nærmere og finne mer ut av hvilke problemstillinger som det er særlig viktig å få en bredere kartlegging av i trinn 2.

Vi vil presisere at det er grunn til å avvete resultatene av den landsomfattende, nasjonale undersøkelsen – trinn 2 i evalueringen - før endelige konklusjoner trekkes med hensyn til hvor utbredt ulike typer praksis er, og hvordan erfaringene er med ulike måter å gjennomføre forhandlingene på.

Arbeidet i trinn 1 gir likevel etter vår vurdering et godt grunnlag for å trekke noen foreløpige konklusjoner med hensyn både til forbedringsområder og hva slags praksis som synes å fremme "gode forhandlinger".



## 3 Tilnærming og metode

### 3.1 Organiseringen av prosjektet

Tidlig i prosjektet ble det opprettet en prosjektgruppe bestående av fire personer fra hver av de to partene/oppdragsgiverne. Prosjektgruppen har i hovedsak hatt følgende oppgaver:

- Sikre at det gis svar på de problemstillinger som er beskrevet i tilbudsforespørselen
- Avklare hovedrammer og arbeidsopplegg for oppdraget
- Gi innspill til intervjuguiden (se nedenfor) og spørreskjemaet
- Gi innspill til utvalget av kommuner og fylkeskommuner (se nedenfor)
- Sørge for opprettelse av en referansegruppe som skal gi innspill til arbeidsopplegget og drøfte foreløpige resultater underveis

Det er grunn til å presisere at prosjektgruppen har en rådgivende rolle overfor konsulenten i faglige spørsmål. I siste instans er det konsulenten som må avgjøre innholdet i intervjuguider, spørreskjemaer m.v. ut fra en faglig vurdering. I praksis har imidlertid vært enkelt å komme fram til enighet mellom prosjektgruppen og konsulenten på disse områdene.

Referansegruppen for prosjektet har bestått av rådmannsutvalget og et tilsvarende antall tillitsvalgte fra Utdanningsforbundet i Møre og Romsdal. Denne gruppen har gitt råd til arbeidet.

### 3.2 Intervjuguiden

Intervjuene i kommuner og fylkeskommuner har vært gjennomført med utgangspunkt i en strukturert intervjuguide. I tillegg til drøftinger med prosjektgruppen ble intervjuguiden utarbeidet på bakgrunn av 10 telefonintervjuer med innsiktsfulle og erfarne nøkkelpersoner i fylkeskommuner, kommuner og Utdanningsforbundet. Det vil si personer som har betydelig erfaring med denne type forhandlinger. Hovedspørsmålet til disse personene var:

*Hvilke spørsmål må denne evalueringen gi svar på for å kunne være mest mulig til nytte i videreutviklingen av lokale forhandlinger?*

Intervjuguiden var basert på følgende hovedtemaer knyttet til forhandlingsprosessen:

- Forankring
- Forberedende møter før forhandlingene

- Gjennomføring av forhandlingene
- Mellomfase/brudd
- Resultatet av forhandlingene
- Evaluering/gjennomgang av forhandlingene

Under hver av disse overskriftene ble det utformet en rekke enkeltspørsmål. I tillegg ble det lagt en del vekt på å få kartlagt hvordan og fra hvem det ble informert om resultatet av de lokale forhandlingene.

### 3.3 Utvalg av kommuner og fylkeskommuner

Dybdeintervjuene er gjennomført i 14 kommuner og fire fylkeskommuner. Følgende kriterier ble benyttet ved utvelgelsen av kommuner og fylkeskommuner:

- Geografi
- Størrelse (særlig relevant for kommunene)
- Brudd/ikke brudd

Utvalget av kommuner og fylkeskommuner ble slik (kommuner/fylkeskommuner merket med \* hadde brudd i 2006):

#### ***Fylkeskommuner***

- Troms
- Sør – Trøndelag (\*)
- Rogaland (\*)
- Hedmark

#### ***Kommuner***

- Tromsø (\*)
  - Målselv
  - Trondheim
  - Midtre Gauldal (\*)
  - Volda (\*)
  - Sandnes (\*)
  - Klepp (\*)
  - Lund
  - Øvre Eiker
  - Lier
  - Hamar
  - Sigdal
  - Trysil (\*)
  - Åmot
-

### 3.4 Gjennomføring av intervjuene i fylkeskommuner og kommuner

Forut for besøkene ble det sendt et brev til henholdsvis rådmann/fylkesrådmann og leder av Utdanningsforbundet i kommunen/fylkeskommunen hvor det ble orientert om oppdraget og hvordan det var ønskelig at intervjuene skulle gjennomføres. Som *hovedregel* ble intervjuene i kommunen/fylkeskommunen gjennomført slik:

- Rådmann
- Leder av lokallag i Utdanningsforbundet
- De operativt ansvarlige for forhandlingene på arbeidsgiversiden/forhandlingsutvalget (personalsjef, skolesjef/barnehagesjef/etatssjef eller liknende, personalkonsulent m.v.)
- De operativt ansvarlige for forhandlingene på arbeidstakersiden/forhandlingsutvalget
- Et utvalg rektorer/barnehagestyrere (hver for seg)
- Et utvalg lokale plassstillitsvalgte (ATV) i henholdsvis skoler og barnehager (hver for seg)

Det ble gjennomført egne intervjuer for henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Den konkrete gjennomføringen av intervjuene ble til en viss grad tilpasset størrelsen på kommunen, og hvordan forhandlingene rent praktisk var gjennomført. Lengden på intervjuene varierte også noe, men varte som hovedregel 1 ½ - 2 timer. De fleste steder fikk intervjuobjektene tilsendt intervjuguiden på forhånd. Det er viktig å presisere at intervjuguiden bare har vært en ramme rundt intervjuene, og at det ble lagt stor vekt på å bruke intervjuet til å få fram lokale variasjoner, utfordringer og særtrekk.

I tillegg til intervjuene har prosjektet også fått tilgang til skriftlig materiale som har vært verdifulle bidrag til å kaste lys over forhandlingene. Det dreier seg om lønnspolitiske planer, oversikt over kriterier som brukes i forhandlingene, referater fra møter, bruddprotokoller, evalueringer av tidligere forhandlinger m.v.

### 3.5 Presisering av begreper

Det vil i kapitlene nedenfor bli brukt noen begreper som det er nødvendig å definere, da det kan være ulike oppfatninger av hva som ligger i dem.

#### **Virksomhet og virksomhetsleder**

Med begrepet virksomhet menes den enkelte skole eller barnehage. Tilsvarende defineres rektor og barnehagestyrer som virksomhetsleder. Begrepet virksomhetsleder brukes også på andre ledernivåer i enkelte

kommuner, men i denne rapporten er ovennevnte definisjon lagt til grunn.

### ***Etatssjef***

Også begrepet etatssjef brukes på ulik måte i kommunene. Mange kommuner har heller ikke det nivået med i sin organisasjonsmodell. Her brukes begrepet på ledernivået mellom rådmann og virksomhetsleder.

### ***Kommune***

Når beskrivelsen nedenfor bruker begrepet kommune, menes som oftest både fylkeskommune og kommune. Der hvor det skilles i beskrivelsen av de to forvaltningsnivåene, blir det gjort eksplisitt oppmerksom på det.

### ***Individuell dyktighetsvurdering***

Med begrepet individuell dyktighetsvurdering menes en situasjon der en person får et lønnstillegg som er begrunnet i at vedkommende er dyktigere/presterer bedre enn andre kolleger i samme type stilling og funksjon. I den terminologien som brukes i denne rapporten, er det ikke snakk om dyktighetsvurdering dersom tillegget gis som følge av ekstraordinær stor arbeidsinnstas, ekstraordinær belastning eller liknende.

Det skilles i beskrivelsen nedenfor ikke mellom dyktighetskriterier og resultatbaserte kriterier. Den siste type kriterier er nok hyppigere tenkt brukt i forhold til ledere. Det viktigste prinsipielle skillet går likevel mellom såkalt ”objektive kriterier” – basert på funksjon, kompetanse, alder m.v. på den ene siden - og dyktighetskriterier/prestasjonskriterier på den annen.

## **3.6 Presisering av oppdraget**

Oppdraget innebærer at AGENDA skal evaluere de lokale forhandlingene for pedagogisk personale i skoler – med hovedvekt på forhandlingene i 2006. Det bør presiseres at det ikke er en del av evalueringsoppdraget å gi svar på hvorvidt det er fornuftig, hensiktsmessig eller liknende å ha lokale lønnsforhandlinger for disse grupper av arbeidstakere. Det er det opp til partene å avgjøre.

Oppgaven er å beskrive hvordan de lokale forhandlingene ble gjennomført i kommuner og fylkeskommuner, hvilke erfaringer partene har med ulike måter å gjennomføre forhandlingene på, og deretter gi en vurdering av måten det er gjort på – med hovedvekt på å formidle gode erfaringer og læringspunkter.

---

### 3.7 Forholdet mellom forhandlingene i 2004 og 2006

Det er en del av det samlede oppdraget å beskrive og analysere likheter og forskjeller mellom de lokale lønnsforhandlingene i 2004 og 2006. Delrapporten fra trinn 1 har gått relativt lite inn i denne problemstillingen. Det vil bli mer utfyllende beskrevet i trinn 2 og i hovedrapporten fra evalueringen. I avsnittene nedenfor vil det imidlertid bli gitt en kort oppsummering av de hovedfunn som er gjort knyttet til denne problemstillingen fra trinn 1.

I et flertall av de kommunene hvor det er gjennomført intervjuer beskrives forarbeidet til 2006 forhandlingene som mindre tilspisset enn i 2004. I 2004 var det stor usikkerhet hos begge parter. Usikkerheten bidro til at partene hadde behov for å markere sine posisjoner.

I 2006 var arbeidsgiver mindre opptatt av at krav og tilbud måtte begrunnes i individuell dyktighet og individuelle prestasjoner. Flere av kommunene gir uttrykk for at de ønsket en mindre konfronterende linje i 2006. Et fellestrekk for disse kommunene var at de valgte å komme Utdanningsforbundet i møte når det gjaldt bruken av kriteriene for lønnsfastsettelse; blant annet ved å tone ned vekten på individuelle kriterier.

Begge parter gir dessuten uttrykk for at endringene fra 2004 til 2006 også skyldes det faktum at partene generelt var blitt bedre kjent med hverandre.

### 3.8 Strukturen i rapporten

Med utgangspunkt i oppdraget slik det kort er beskrevet i punktet ovenfor, er hvert kapittel delt i tre:

- Kapitlet starter med å beskrive den enkelte fasen i forhandlingene, og variasjonsbredden i hvordan det gjøres. I beskrivelsen er det også redegjort for partenes egne vurderinger av den aktuelle fasen.
- Deretter blir det gitt en vurdering av fasen og hvordan AGENDA forstår og tolker den praksis som er beskrevet i punktet foran.
- Hvert kapittel avsluttes så med en kort oppsummering av det som er kalt ”kloke grep”. Med det menes grep som synes å bidra til gode forhandlinger – sett fra begge parters ståsted.

I denne første delrapporten er det i store trekk valgt å behandle kommuner og fylkeskommuner i ett, samlet grep. I hovedrapporten vil det bli lagt større vekt på også å få fram forskjeller og nyanser i måten forhandlingene er gjennomført på i de to forvaltningsnivåene.

## 4 Lokale forhandlinger i et bredere perspektiv

I kapitlene 5 – 11 gjennomgås lønnsforhandlingene fase for fase. I dette kapitlet vil det bli presentert noen overordnede perspektiver på de lokale forhandlingene, og de vil bli forsøkt satt inn i en bredere sammenheng enn en ren gjennomgang av hver enkelt fase gir mulighet for.

I punkt 4.3. beskriver AGENDA sitt perspektiv på lokale forhandlinger og hvordan disse etter vår oppfatning bør legges opp dersom de skal oppfylle hensikten med dem. Det tas i dette punktet ikke stilling til om det er hensiktsmessig å ha lokale forhandlinger eller ikke, men det blir i punktet gitt en vurdering av hvordan slike forhandlinger og arbeidet rundt dem bør legges opp – hvis partene skal ha slike forhandlinger. Det gis også en kort vurdering av forholdet mellom sentrale og lokale forhandlinger.

### 4.1 Kort om partenes ståsteder og premisser for oppdraget

Ved de fleste lønnsoppgjør fordeles noe av rammen gjennom sentrale forhandlinger og noe gjennom lokale. Partene har noe ulike syn på ønskeligheten av lokale forhandlinger. Partene har også ulike syn på bruken av individuelle dyktighetskriterier.

Det ligger utenfor oppdraget å ha synspunkter på om det er hensiktsmessig eller ikke å ha lokale lønnsforhandlinger for pedagogisk personale i skoler og barnehager. Det er heller ikke en del av oppdraget å ha synspunkter på om det er hensiktsmessig eller tjenlig å gjøre bruk av individuelle dyktighetskriterier i forbindelse med slike forhandlinger.

Derimot er det innenfor oppdraget i denne evalueringen å ha synspunkter på hvordan lokale lønnsforhandlinger bør legges opp for at de skal fungere best mulig. Det er også en del av oppdraget å gi innspill til hvordan arbeidet bør legges opp dersom kommunen ønsker å gjøre bruk av individuelle dyktighetskriterier.

I punktene 4.2. og 4.3. beskrives hovedpunktene i HTA når det gjelder lokale lønnsforhandlinger, og det gjøres rede for noen prinsipielle vurderinger vedrørende mål og forutsetninger for en lokal lønnspolitikk. Det er krevende ambisjoner som beskrives i disse punktene, og kommunenes forutsetninger for å oppfylle dem vil derfor variere. Vi mener likevel det er riktig å legge beskrivelsen i disse punktene til grunn som en ”felles målestokk”. Det gjøres både fordi HTA er partenes felles avtaleverk, men også fordi det er viktig å ha noen felles premisser å vurdere de senere kapitlene i forhold til.

---

## 4.2 Hovedpunkter i Hovedtariffavtalen (HTA)

Selv om Hovedtariffavtalen er godt kjent, kan det være nyttig å gi en kort oppsummering av noen viktige punkter vedrørende lokal lønnspolitikk og lokale forhandlinger, da det som står om disse forhandlingene i HTA på mange måter setter en ”standard” for hvordan disse forhandlingene skal legges opp og gjennomføres. I dette punktet vil derfor HTAs bestemmelser bli utdypet og konkretisert.

HTA stiller på mange måter store krav til lokale forhandlinger og drøftinger. Samtidig er det partenes felles dokument, og det er ofte prinsipper i denne avtalen lokale parter henviser til når de skal vurdere hvordan de lokale prosessene har fungert. Vi tror også det er viktig å legge disse prinsippene til grunn for at partene skal ha ”noe å strekke seg etter”.

### 4.2.1 Lokal lønnspolitikk som personalpolitisk virkemiddel

I HTA kapittel 3 presiseres det at lønnsystemet forutsetter en lokal lønnspolitikk som må gjøres kjent for alle ansatte, og at lønnspolitiske retningslinjer skal utformes etter drøftinger med de ansattes organisasjoner.

Det forutsettes at lønn benyttes som et personalpolitisk virkemiddel, og at det må være en sammenheng mellom kommunens/fylkeskommunens/virksomhetens mål og den lokale lønnspolitikken. Det skal også være en naturlig sammenheng mellom arbeidstakerens kompetanse, kompetanseutvikling og lønnsutvikling.

### 4.2.2 Lokale drøftinger og lokale drøftingsmøter

HTA beskriver forholdsvis konkret hva som er hensikten med de lønnspolitiske drøftingsmøtene og hvordan disse skal legges opp. Siden disse møtene legger viktige rammer og premisser for de senere forhandlingene, vil det bli gitt en kort oppsummering av hva HTA sier om de lønnspolitiske drøftingsmøtene.

De lokale parter skal avholde et lønnspolitisk drøftingsmøte som omfatter alle lønnskapitlene minst en gang pr. år. Drøftingene skal ta utgangspunkt i kommunens/fylkeskommunens totale situasjon og partenes vurdering av den, lønnspolitiske retningslinjer, og bruk av hovedtariffavtalens forhandlingsbestemmelser. Videre skal partene drøfte utarbeidelse av relevante kriterier for lønnsfastsettelse og målsetting for lønnsforhandlingene.

Det presiseres også at arbeidsgiver hvert år skal legge fram tallmateriale som viser lønnsnivå og lønnsutvikling. Den skal blant annet vise lønnsutvikling fordelt på kjønn. Dette siste for også å kunne drøfte likelønn.

De sentrale parter forutsetter at lokale drøftinger og forhandlinger gjennomføres på en rasjonell og hensiktsmessig måte.

Det skal føres referat fra drøftingsmøtet hvor det skal fremgå om det foreligger enighet. I Vedlegg 3 til HTA presiseres nærmere hvordan de lønnspolitiske drøftingsmøtene skal legges opp og hva de skal ta opp. Det presiseres først at drøftingsmøtet skal legges så tidlig at organisasjonene og arbeidsgiver får tid til å arbeide med konkrete krav og tilbud. Det understrekes at partene i drøftingsmøtene blant annet bør ta opp følgende temaer:

- Erfaringer fra tidligere forhandlinger
- Forhandlingsforløp
- Gjensidig informasjon om forhandlingsutvalgenes sammensetning
- Hvem som omfattes av forhandlingene, herunder forholdet til de uorganiserte. Arbeidstakere i adopsjons- eller fødselspermisjon har rett til å fremme krav og gis muligheter for lønnsutvikling gjennom lokale forhandlinger.
- Lokal lønnspolitikk og -kriterier

Avslutningsvis i Vedlegg 3 sies det kort hvordan de lokale forhandlingene etter pkt. 4.A.1 kan gjennomføres dersom partene lokalt ikke blir enige om annet:

- Første tilbud fra arbeidsgiver legges fram for organisasjonene i et felles åpningsmøte og bør gjenspeile krav både fra organisasjonene og arbeidsgiver.
  - Første tilbud bør ikke omfatte for stor del av den samlede potten
  - Tilbudet skal omfatte eventuelle tilbud til uorganiserte, angitt på stillingskategori.
  - Organisasjonene argumenterer for sine gjenstående krav før det gis ytterligere tilbud.
  - Organisasjonene gis mulighet til å være oppdatert om tilbud som gis underveis, ved at også påfølgende tilbud presenteres i fellesmøter.
  - Underskriving av protokoller utstår til hele potten er fordelt og organisasjonene har fått oversikt over samlet bruk av potten.
-



### 4.3 Nærmere om mål og forutsetninger for en lokal lønnspolitikk

I punkt 4.2. er det gjort rede for HTAs rammer for de lokale lønns-politiske drøftingsmøtene. I dette punktet vil det, som nevnt, bli gitt en nærmere vurdering av mål og rammer for en lokal lønnspolitikk, slik AGENDA vurderer dette. Dette er AGENDAs faglige plattform for den vurdering som er gjort i kapitlene 5–11. Framstillingen her er basert både på det som ovenfor er gjengitt fra HTA og vår egne erfaringer og prinsipielle vurderinger av disse spørsmålene og problemstillingene.

#### 4.3.1 Mål med en lokal lønnspolitikk

Som nevnt i punkt 4.2. gjennomføres mange lønnsoppgjør ved at noe av rammen fordeles gjennom sentrale forhandlinger og noe settes av til lokale fordelinger i den enkelte kommune og fylkeskommune. Hensikten med å sette av midler til lokale forhandlinger vil kunne være at disse i noen grad skal brukes til å dekke behov som det er vanskelig å treffe presist nok gjennom sentrale forhandlinger. De kan altså brukes til å dekke behov som det kreves større nærhet for å definere enn det som er mulig for partene sentralt. Det krever lokale planer, lokale prosesser og en lokal bevissthet om hvordan de lokale lønnsmidlene skal anvendes/hvor de skal settes inn for å nå lokale mål.

Målene for en lokal lønnspolitikk kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Lønnspolitikken skal bidra til at kommunen *når de mål som er fastsatt for virksomheten* og at *innsats og resultater* således skal *belønnes*. Partene ønsker å bruke lønnspolitikken som ett av flere virkemidler for å utvikle en effektiv og kvalitativt god tjeneste-produksjon og stimulere innsats og aktiviteter som bidrar til at kommunen når de mål som er satt for de ulike virksomhets-områdene.
- Lønnspolitikken skal *motivere og stimulere arbeidstakere til innsats og dermed høyne produktivitet, effektivitet og kvalitet i tjenesten*. Mange steder sies det at lønnspolitikken blant annet skal brukes til å premiere arbeidstakere som tar i et ekstra tak, yter en innsats ut over det vanlige og skaper resultater. Flere kommuner sier at de ønsker å benytte lønn som ett av flere virkemidler for å få arbeidstakerne til å yte en ekstra innsats. På den måten ønsker de også å få en effektiv ressursutnytting og god kvalitet på de tjenester som kommunen yter.
- Lønnspolitikken skal bidra til å *øke kommunenes konkurranseevne i kampen om arbeidskraften*. Lønn er naturligvis blant de faktorer arbeidstakere legger vekt på når de skal velge arbeidsgiver og arbeidssted. Partene sier derfor at de ønsker å bruke lønn som et

aktivt virkemiddel i kampen om arbeidskraften. Det vil si at kommunen skal ha en lønnspolitikk som er konkurransedyktig med andre arbeidsgivere som kommunen konkurrerer med om arbeidskraften.

- Endelig skal lønnspolitikken bidra til å *sette lønn inn i en helhetlig arbeidsgiverpolitisk sammenheng*. Med arbeidsgiverpolitikk mener partene de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver praktiserer overfor medarbeiderne sine, og som handler om å gi medarbeiderne muligheter for vekst og utvikling. Lønn er bare ett av mange personalpolitiske virkemidler. Det er et viktig siktemål med lønnspolitikken at den blir satt inn i en sammenheng, og at den støtter opp under og selv blir støttet av andre personalpolitiske virkemidler og tiltak. Det betyr blant annet at den atferd og den aktivitet som blir verdsatt og gitt oppmerksomhet i andre sammenhenger, også skal vektlegges i lønnspolitikken. I det ligger for eksempel at personalpolitiske virkemidler som medarbeider-samtaler og andre typer vurderingssituasjoner også må ses i sammenheng med de vurderinger som gjøres i forbindelse med arbeidsgivers utforming av lønnspolitikken og prioriteringer i lokale lønnsforhandlinger. Dette blir nærmere beskrevet i punkt 4.3.2. nedenfor.

#### **4.3.2 Forutsetninger for en lokal lønnspolitikk**

En lønnspolitisk plan kan ikke fungere dersom den utarbeides som et frittstående dokument. Det er tvert imot en rekke forutsetninger som må være på plass dersom en slik plan skal fungere etter hensikten. De viktigste av disse vil bli gjennomgått nedenfor. Men først er det viktig å understreke to forhold.

Selv om det gjennom lønnspolitiske planer gis viktige føringer for lønnspolitikken og de lokale forhandlingene i kommunene, vil og skal det fortsatt være snakk om *reelle forhandlinger*. Resultatet av forhandlingene kan derfor ikke leses automatisk ut av de lønnspolitiske planene.

For det andre er det viktig å presisere at de rammer som partene setter av til lokale forhandlinger, *aldri vil være tilstrekkelig store* til at *alle arbeidstakere kan få lokale lønnstillegg hvert år*. Selv om mange nok vil føle seg fortjent til opprykk og reelt sett også fortjener det, vil de lokale rammene ikke være tilstrekkelig store til at alle kan tilgodeses hvert år. Så over til de viktigste forutsetningene for en lokal lønnspolitikk.

#### ***Lønnspolitikken må være forankret i en helhetlig arbeidsgiverpolitikk***

Lønn er et viktig virkemiddel i arbeidsgiverpolitikken. Samtidig er det helt avgjørende at lønnspolitikken er forankret i en helhetlig arbeidsgiverpolitikk dersom den skal fungere etter hensikten. Med det menes at

---

arbeidsgiver må signalisere på en tydelig måte hva en ønsker å oppnå med lønnspolitikken og hvorfor. Lønnspolitikken må altså i betydelig grad begrunnes med utgangspunkt i den rolle den skal spille for å oppnå de mål og resultater kommunen har satt for sin virksomhet. Ved å understreke denne type sammenhenger, vet både arbeidsgiver og arbeidstaker hva slags type atferd kommunen ønsker fra sine ledere og medarbeidere. Det er også viktig at den type atferd som gir uttelling ved lønnsoppgjørene, også blir ”premiert”, etterspurt og belønnet resten året. Det må altså være konsistens og forutsigbarhet i lønns- og arbeidsgiverpolitikken.

### ***Innholdet i lønnspolitikken må kommuniseres godt***

Det har liten hensikt med en klar og tydelig lønnspolitikk dersom den ikke er kjent for politikere, ledere, ansatte - og for den saks skyld også potensielle arbeidstakere. Det er derfor viktig at lønnspolitikken kommuniseres klart, enkelt og tydelig. Det gjelder ikke bare det dokument som i mange kommuner heter «Lønnspolitisk plan». Langt viktigere er det at arbeidsgiver - på alle plan i organisasjonen - klarer å omsette innholdet i lønnspolitikken i det løpende og praktiske arbeidet med personal- og arbeidsgiverpolitikken. Og det er bare gjennom en slik konsekvent arbeidsgiverpolitikk at lønnspolitikken kan bli et bidrag til å nå de mål som er satt for kommunens virksomhet - gjennom Handlingsplan, virksomhetsplaner, utviklingsplaner for den enkelte skole og barnehage osv. Det er således gjennom rekken av enkeltbeslutninger i hverdagen at kommunens lønnspolitikk - og dermed også arbeidsgiverpolitikken - uttrykkes i praksis.

### ***De lønnspolitiske kriteriene må være så klare og konkrete som mulig, og det må være god dialog omkring dem***

I mange kommuner er det utarbeidet kriterier for den lokale lønnspolitikken – ofte som en videreføring og/eller operasjonalisering av kriteriene i HTA. Mange steder har partene også utarbeidet kriterier basert på individuell atferd, individuelle prestasjoner, individuell dyktighet e.l. (dyktighetskriterier), og legger til grunn at deler av lønnsutviklingen skal baseres på den atferd ledere og ansatte viser og de resultater de oppnår. I en del kommuner ser dette systemet ut til å være mer utviklet innenfor andre kapitler enn kapittel 4.

Det er viktig at disse kriteriene er så klare, konkrete og konsise som mulig, slik at den enkelte medarbeider vet hva som blir forventet av seg. Det er også viktig at kravene til den enkelte medarbeider blir utformet i en dialog mellom leder og medarbeider. Det øker motivasjonen, og det bidrar til at medarbeiderne får en bedre forståelse av hva som ligger i kravene. Selv om slik operasjonalisering synes særlig viktig i forhold til individuelle dyktighetsvurderinger, er det også viktig at partene

diskuterer innholdet i, og dermed operasjonaliserer, andre typer kriterier – for eksempel kompetansekriteriet, seniorkriteriet m.v.

Medarbeidersamtaler er et personalpolitisk virkemiddel som svært mange kommuner bruker som del av personalpolitikken/ arbeidsgiverpolitikken. I mange kommuner er det slått fast at ansatte i kommunen skal få tilbud om en medarbeidersamtale med sin nærmeste leder en gang i året, eller med en noenlunde tilsvarende frekvens. Selv om medarbeidersamtaler ikke skal være en lønnsforhandling, er det naturlig i samtalen å ta opp krav og forventninger mellom leder og medarbeider, fastsetting av utviklingsoppgaver og resultatmål m.v. På den måten blir medarbeidersamtaler et viktig fundament for den vurdering leder skal gjøre av medarbeideren også i forhold til lønsspørsmål. Det er derfor viktig at lederne tar disse samtalene og oppfølgingen av dem på alvor.

### ***Linjelederne må spille en aktiv rolle i lønnsfastsettelsen***

Dersom lønnsfastsettelsen skal gjenspeile den innsats folk yter og de resultater de oppnår, blir det også helt nødvendig å foreta en individuell vurdering av den enkelte medarbeider. Hvilke mål ble fastsatt? Hvilke resultater er oppnådd? Hvilken atferd har vedkommende i det daglige samspill med andre? osv.

Det er bare vedkommendes leder som er «tett nok» på den enkelte ansatte til å kunne foreta slike vurderinger. Det er derfor helt vesentlig at linjelederne trekkes aktivt og forpliktende med i den lønnsvurdering som gjøres av hver enkelt arbeidstaker, og at lederne gis veiledning og skolering i å foreta denne type vurderinger og til å gi medarbeiderne tilbakemelding. Undersøkelser viser også at det er nærmeste leder de ansatte har størst tillit til når det gjelder å foreta slike vurderinger. Samtidig er det helt avgjørende at denne vurderingen fra leder ikke bare skjer forut for lønnsfastsettelsen, men at tilbakemelding og oppfølging er en kontinuerlig prosess gjennom hele året.

En tett involvering og aktive bidrag fra linjeledelsen er imidlertid ikke nødvendig bare i forhold til bruk av individuelle dyktighetskriterier. Også lønnsvurdering basert på ansvar, funksjon, kompetanse, rekrutteringsutfordringer m.v. forutsetter langt på vei at linjeledelsen – i form av rektorer, barnhagestyrere, virksomhetsledere og lignende - er aktivt med i utformingen av kommunens lønnspolitikk.

En helt vesentlig forutsetning for en vellykket lokal lønnspolitikk er således at virksomhetslederne tar sitt ansvar som lokal arbeidsgiver på alvor, men også at de blir gitt mulighet til å ta et slikt ansvar. De må derfor trekkes aktivt med i forhandlingene.

---

***Partene må «tore» å bruke de virkemidler og kriterier som er utarbeidet***

Lokal lønnspolitikk basert på individuelle vurderinger betyr at det også i større grad vil måtte skje en differensiering mellom arbeidstakerne. Altså at arbeidstakere som presterer bra, også vil få bedre lønnsutvikling enn arbeidstakere som ikke har tilsvarende prestasjon. Det krever «mot» både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og det krever ikke minst forklaringer, begrunnelser og tilbakemeldinger. Men samtidig kan det kanskje også bidra til i større grad å utvikle en kultur der det skal lønne seg å ta i et ekstra tak?

***Lønnspolitikken må evalueres og justeres jevnlig***

Lønnspolitikken er et virkemiddel for å oppnå kommunens mål og dermed utvikle bedre tjenester. Det betyr at lønnspolitikken også må justeres jevnlig - etter som mål og utfordringer endres.

***Vilje til å rette opp skjevheter***

Gjennom forhandlinger - lokale, men kanskje særlig sentrale - skapes det også lønsmessige skjevheter. Det er en viktig forutsetning for en god lokal lønnspolitikk at man også er villig til å bruke de lokale forhandlingene til å rette opp slike skjevheter.

En mulig tilnærming til dette kan være at man ved de lønnspolitiske drøftingsmøtene hvert år tar en gjennomgang av hvilke slike skjevheter som bør prioriteres rettet opp ved dette års forhandlinger.

#### **4.4 Kort oppsummering**

Det er i punktene 4.1.–4.3. gitt en overordnet og prinsipiell beskrivelse av mål og forutsetninger for lokale lønnsforhandlinger og deres plass i den samlede lønnsutviklingen. Vi har lagt stor vekt på å understreke at dersom kommunen ønsker en aktiv lokal lønnspolitikk, er det helt avgjørende å trekke linjeledelsen forpliktende inn i arbeidet, og legge opp til prosesser som gjør det mulig. Som nevnt i innledningen til kapitlet er beskrivelsen i punkt 4.3. basert på AGENDAs vurderinger og faglige plattform, og gir ikke nødvendigvis på alle punkter uttrykk for de to partenes oppfatninger.

Som nevnt er det krevende premisser som her er beskrevet, og det er langt fra gitt at partene over alt greier å oppfylle disse kravene i praksis. Etter AGENDAs vurdering er det likevel viktig at evalueringen gjøres i forhold til disse prinsippene og forutsetningene, da det er denne ”målestokken” partene langt på vei har etablert som en felles standard.

## 5 Forankring av lønnspolitikken

### 5.1 Beskrivelse

Fokus i denne fasen er å få beskrevet hvordan lokale forhandlinger er forankret i en overordnet og langsiktig lønnspolitikk, og hvordan lønnspolitikken er avledet av og henger sammen med arbeidsgiverpolitikken som helhet.

#### 5.1.1 Lønnspolitiske planer

De fleste kommuner synes å ha utarbeidet en lønnspolitisk plan eller tilsvarende dokument. Hvor ”levende” denne planen er, varierer sterkt fra kommune til kommune. I noen kommuner er lønnspolitisk plan et statisk administrativt dokument utarbeidet for flere år tilbake. Planen tas fram ved lokale forhandlinger, men er ofte dårlig forankret og lite kjent utenfor sentraladministrasjonen. En lønnspolitisk plan utarbeides ofte fordi den er ment å skulle gi mer stabile, forutsigbare rammer for lokale forhandlinger.

I andre kommuner danner lønnspolitisk plan de formelle langsiktige føringene for lokale forhandlinger, men planen revitaliseres og konkretiseres gjennom utarbeidelse av strategiske planer og kriterier for lønnsfastsettelse for hvert år. I disse kommunene er gjerne planen politisk vedtatt og utarbeidet i et partssammensatt utvalg. En slik plan oppfattes ofte av arbeidsgiver å gi mer fleksible, situasjonstilpassede rammer for lokale forhandlinger.

De fleste kommuner har også som ambisjon å få til en viss sammenheng mellom planer for tjenesteutvikling, overordnet arbeidsgiverpolitikk, lønnspolitisk plan og kriterier for lønnsfastsettelse. Arbeidsgiver legger stor vekt på å synliggjøre forholdet mellom kommunens overordnede mål og lokal lønnsfastsettelse. I dette oppfattes å ligge en legitimering av og begrunnelse for de lønnspolitiske planene.

Utdanningsforbundets tillitsvalgte har i de fleste kommunene stilt spørsmålsteget ved arbeidsgivers evne til å ivareta denne sammenhengen i forhandlingssituasjonen. Dette skyldes at resultatet etter Utdanningsforbundets mening har vist dårlig sammenheng mellom overordnet arbeidsgiverpolitikk, lønnspolitisk plan, kriterier for lønnsfastsettelse og anvendelsen av dem. Utdanningsforbundet sier også temmelig gjennomgående at de synes de lønnspolitiske planene er for generelle og vage, og gir for få føringer for selve forhandlingene.

Det synes å være en helt klar tendens at det politiske nivå i kommunene/fylkeskommunen er lite involvert i arbeidet med lønnspolitiske planer, lønnsforhandlinger og arbeidsgiverpolitikk generelt.

### 5.1.2 Kriterier for lønnsfastsettelse

Alle kommuner/fylkeskommuner har nedfelt kriterier for lønnsfastsettelse. Prosessen forut for fastsettelsen av kriteriene varierer mye:

- Noen kommuner/fylkeskommuner inkluderer relativt konkrete kriterier i lønnspolitiske planer, og bruker disse kriteriene i selve forhandlingene. I disse kommunene er ofte den lønnspolitiske planen også behandlet politisk.
- I andre kommuner er kriteriene mer løsrevet fra de lønnspolitiske planene, som da har mer karakter av et overordnet, strategisk arbeidsgiverpolitisk dokument.
- Det varierer også i hvilken grad kriteriene har vært utformet i partssammensatte utvalg, eller ensidig fra arbeidsgiversiden.

Partene er prinsipielt uenige om bruken av kriterier basert på individuelle dyktighetsvurderinger i de lokale forhandlingene. Arbeidsgiversiden vil i større grad vektlegge individuelle, resultatbaserte kriterier, mens Utdanningsforbundets representanter konsekvent omtaler slike kriterier som ”*trynetillegg*” og vil heller vektlegge objektive kriterier. Det synes også å være et mønster at arbeidsgiversiden på sentralt hold i kommunen (forhandlingsdelegasjonen, kommunalsjefer m.v.) er mer innstilt på å bruke individuelle dyktighetskriterier enn rektorer og barnehagestyrere. Men heller ikke forhandlingsdelegasjonene synes å være veldig opptatt av å få gjennomslag for å bruke denne type kriterier. Men i forhold til denne problemstillingen er det betydelige variasjoner kommunene imellom.

Uenigheten mellom partene viste seg i all hovedsak på to områder:

- Bruken av resultatorienterte kriterier – ytelse og innsats
- Bruken av individuelle vurderinger

Særlig tillitsvalgte fra barnehagesektoren gir uttrykk for at deres medlemmer ikke var komfortable med å begrunne sine krav individuelt: ”*Arbeidsgiver vil at vi skal selge oss som individer. I barnehagene oppnås resultater gjennom samarbeid. Da blir det feil å skulle framheve seg selv.*”

I tillegg til resultatbaserte kriterier ønsket de fleste kommunene å bruke lønnsforhandlingene til å fremme utviklingsarbeid ved skolene. Dette er et av arbeidsgiversidens hyppigste oppgitte argumenter for lokal lønnsfastsettelse (ved den enkelte skole). ”*Vi ønsker å honorere den dyktige lærer ved å la rektorene belønne utviklingsarbeid.*”

I flere kommuner har uenighet om kriteriene og bruken av dem medført at Utdanningsforbundets representanter ikke har gitt sin tilslutning til lønnspolitisk plan som sådan, eller valgt å tilføye en protokolltilførsel som sier at Utdanningsforbundet ikke vil anvende kriterier rettet mot ytelse, innsats og individuelle vurderinger. I noen kommuner er det også besluttet at de lønnspolitiske planene skal følges opp med videre arbeid for å konkretisere og operasjonalisere de individuelle kriteriene.

### 5.1.3 Føringer

Vedtaket fra Sentralstyret i Utdanningsforbundet med føringer/prioriteringer synes å være godt kjent i lokallagene. Vedtaket ble behandlet i lokallagsstyrene og omsatt til et "lokalt språk" i flere kommuner. Det lokale vedtaket ble så presentert for klubbene ved den enkelte skole/barnehage. Vårt inntrykk er at det i stor grad var enighet om å følge de sentrale føringene/prioriteringene.

I noen kommuner har ledelsen i lokallaget framhevet behovet for å tydeliggjøre og presisere føringene fra sentralt hold. Dette ble særlig gjort i utformingen av kriterier og vektleggingen av objektive vurderinger.

Det sentrale ønsket om å prioritere de pedagogiske lederne ved forhandlingene i 2006 synes å ha hatt bred lokal oppslutning i Utdanningsforbundet lokalt.

Det forelå ikke føringer fra KS forut for de lokale forhandlingene i 2006. Forankringen på arbeidsgiversiden er i større grad knyttet til lokale lønnspolitiske planer, som igjen er basert på en overordnet arbeidsgiverpolitisk plattform bygget opp over flere år.

I tillegg til sentrale føringer ble intervjuobjektene også spurt om det forelå andre lokale føringer for forhandlingene enn de som var en del av en lønnspolitisk plan (for eksempel i form av protokolltilførsler fra tidligere forhandlinger). I de kommunene har vært med i undersøkelsen var det forholdsvis få slike føringer.

## 5.2 Vurderinger

### 5.2.1 Føringer

Vedtaket fra Sentralstyret i Utdanningsforbundet med føringer/prioriteringer synes å ha bidratt til å forenkle de lokale prioriteringsprosessene. De sentrale føringene/prioriteringene ble i all hovedsak fulgt opp i begrunnelsen av krav i kommunene.

Den tydelige prioriteringen av førskolelærere/pedagogiske ledere fra sentralt hold var en viktig årsak til at det ble liten diskusjon om prioriteringen av denne gruppen lokalt. En prioritering av denne gruppen

---



var også en viktig grunn til at det endelige resultatet ble akseptert og ansett som "tilfredsstillende" fra Utdanningsforbundets side. Det er også vårt inntrykk at denne prioriteringen var godt forankret i lokalledet til Utdanningsforbundet, og at også arbeidsgiversiden syntes det var greit å gi tillegg til denne gruppen arbeidstakere.

Inntrykket er ellers at det ikke forelå sentrale føringer fra KS knyttet til de lokale forhandlingene i 2006. Da definerer vi føringer som prioritering av retningen på lønnsoppgjøret. Derimot henvises det i flere kommuner til KS' presisering av hvordan lønnsforhandlinger skulle brukes til å møte kommunale utfordringer og støtte opp under lokal arbeidsgiverpolitikk.

I noen av kommunene ble det i forbindelse med det lønnspolitiske drøftingsmøtet lagt fram en lønnspolitisk strategi som var rettet inn mot å ivareta spesielle utfordringer i egen kommune i lokale forhandlinger 2006. I disse kommunene betraktet arbeidsgiversiden strategidokumentet som et vesentlig bidrag i arbeidet med å tydeliggjøre prioriteringer og en aktiv arbeidsgiverpolitikk.

På arbeidstakersiden i disse kommunene ble strategidokumentet tatt i mot med undring. Dels fordi det ikke var blitt drøftet på et tidligere tidspunkt, og dels fordi prioriteringene ikke ble oppfattet å være i samsvar med kommunens lønnspolitiske planer.

I noen kommuner valgte arbeidsgiver å ta ut enkelte punkter fra lønnspolitisk plan og fokusere på dem i forhandlingene. Erfaringene med en slik framgangsmåte var imidlertid delte. Arbeidsgiver mente det var klokt å tydeliggjøre hva/hvem de ville prioritere, og hva Utdanningsforbundet ikke ville få gjennomslag for. Utdanningsforbundet på sin side oppfattet utspillet som uheldig for starten av forhandlingene. Det bidro til mer steile motsetninger mellom partene i oppstarten.

På mange måter er jo nettopp ideen med lokale lønnspolitiske planer at kriteriene der skal konkretiseres og operasjonaliseres i den enkelte forhandling. Når dette skapte problemer i enkelte kommuner, synes det som om det i noen grad hadde sammenheng med at kommunikasjonen og avklaringene i forkant ikke var god nok.

### **5.2.2 Kriterier for lønnsfastsettelse**

I flere kommuner kritiserer Utdanningsforbundet arbeidsgivers lønnspolitiske plan, fordi den er for mye fokusert på form og for lite på innhold. Arbeidstakersiden synes det er vanskelig å få øye på prioriteringene. Prioriteringene kommer først til syne når det blir snakk om konkrete kriterier og begrunnelser for disse. Dette kan være en årsak til at kriterier for lønnsfastsettelse var det tema som det var vanskeligst for partene å håndtere. Kriterier for lønnsfastsettelse innebærer en

operasjonalisering av arbeidsgiverpolitikk/ lønnspolitisk plan som tydeliggjør de prinsipielle uenighetene mellom partene.

Det er helt åpenbart at det er kriterier knyttet til resultatoppnåelse og individuell dyktighet som skaper de største konfliktene mellom partene. Det er påfallende mange kriterier som er vinklet inn mot utviklingsarbeid i skoler og barnehager. Arbeidsgiver synes å ha lagt vekt på at de individuelle kriteriene skal brukes til å belønne arbeidstakere som tar initiativ til og deltar i utviklingsprosjekt av forskjellig karakter. Med tanke på de endringer som skole- og barnehagesektoren står overfor, kan det være fornuftig å prioritere utviklingsarbeid. Men det er også viktig å etablere kriterier som kan favne ”hverdagssliterne”. Dessuten ligger det opplagt en utfordring i å ha tilstrekkelig prosess i forkant, slik at kriteriene i det minste er forstått, og ikke minst begrunnelsen for å bruke dem.

I tillegg til individuelle dyktighetsvurderinger ble det også mye diskusjon om belønning for kompetanse. Mens systemet for dette er ganske godt etablert i skolen, opplever mange ansatte i barnehagene at de ikke får lønnsmessig uttelling for videreutdanning i samme grad. Denne ulikheten i vurderingen av kompetanse synes å være en kilde til irritasjon og gnisninger.

### **5.2.3 Skolering og kompetanse**

Et element i forankringsarbeidet er også arbeidet med skolering og kompetanseutvikling, særlig hvis noe av dette arbeidet skjer i felles regi av partene.

Det finnes eksempler på at partene har gjennomført noe av skoleringsarbeidet i fellesskap – og da med hovedvekt på temaet ”god forhandlings-skikk”.

Hovedbildet er likevel at de to partene i hovedsak har gjennomført deler av opplærings- og skoleringsarbeidet hver for seg. Det er også inntrykket at dette arbeidet gjennomgående er best strukturert og mest omfattende på arbeidstakersiden. Som vi kommer tilbake til nedenfor gir imidlertid begge parter uttrykk for at den annen part er godt skolert.

### **5.2.4 Forankring på virksomhetsnivå**

Forankring dreier seg også om forholdet mellom de ulike organisasjonsnivåene internt på henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det vil si forholdet mellom Utdanningsforbundets sentrale forhandlingsdelegasjon i kommunen og lokale tillitsvalgte, og forholdet mellom kommunens sentrale forhandlingsutvalg og rektorer og barnehagestyrere, eventuelt også etatssjefer og kommunalsjefer.

---

Som vi kommer mer utførlig tilbake til nedenfor, varierer det ganske mye fra kommune til kommune hvor mye rektorer og barnehagestyrere trekkes inn i de lokale lønnsforhandlingene, og dermed også hvor godt prioriteringer og policy er forankret i de utfordringer og behov som disse lederne ser. Her finnes alle varianter fra at de så godt som ikke trekkes inn – i hvert fall ikke i de tidlige fasene av prosessen - til kommuner hvor disse lederne har deltatt på innledende møter med overordnet organisasjonsledd, og gitt innspill til arbeidsgivers strategier og prioriteringer. Men gjennomgående er det inntrykket at dette ledernivået står nokså perifert i forhold til forhandlingene.

Situasjonen er ganske annerledes i Utdanningsforbundet. Utdanningsforbundet synes å forankre sine prosesser og prioriteringer grundigere hos det lokale leddet. Det vil si hos tillitsvalgte (ATVer) og klubber på skoler og i barnehager. I betydelig grad virker det også som prioriteringer og føringer drøftes på lokale klubbmøter.

### 5.3 Eksempler på ”kloke grep” i forankringen

På sett og vis kan man si at forankring av lokale lønnsforhandlinger er en ”kontinuerlig prosess”, i den forstand at kontinuitet både med hensyn til deltakelse og problemstillinger bidrar til å gjøre selve forhandlingene lettere - og forholdet mellom partene mer forutsigbart. Overrumpling og overraskelser bidrar sjelden til et godt forhandlingsklima, og ofte heller ikke til et resultat som partene ser seg tjent med på lengre sikt.

Hvis vi skal trekke fram punkter fra forankringsfasen som synes å bidra positivt til gode forhandlinger, vil vi trekke fram følgende:

- Det er ikke bare en myte eller en floskel at det er en del særtrekk ved særlig skolesektoren i kommunal sammenheng. Det er forhold i skolene både når det gjelder arbeidstid og funksjoner som det er viktig å kjenne noe til også når en skal føre lønnsforhandlinger. I flere kommuner ser det ut til å ha bidratt positivt at etatssjef/kommunalsjef/skolesjef har vært aktivt involvert. Det gjelder både i forarbeidet til forhandlingene og i selve forhandlingssituasjonen.
- Sett fra arbeidsgivers synspunkt er det et viktig poeng at alle organisasjoner med medlemmer i kapittel fire forhandler samtidig. Det sikrer helhet og likebehandling, og at kommunen blir sett under ett. *”Vi (arbeidsgiver) la stor vekt på harmonisering. Lærerne skal ikke ha særordninger i forhold til andre yrkesgrupper”.*
- I en god del kommuner virker det som om lønnsforhandlingene er en temmelig løsrevet aktivitet, som finner sted noen hektiske høstuger. Andre kommuner gjennomfører lønnspolitiske drøftingsmøter (se neste kapittel) flere (i hvert fall to) ganger i året. I det hele tatt ser det ut til at prosessen glir lettere i de kommuner hvor

arbeidsgiverpolitikk og lønnsutfordringer diskuteres også i andre sammenhenger enn i selve forhandlingene. Det vil si at temaet "holdes varmt" også utenom selve forhandlingsfasen.

- Det er også flere kommuner som forsøker å utarbeide lønnsstatistikk og annet tallmateriale litt uavhengig av selve den mest hektiske forhandlingssituasjonen. Dette synes å gjøre det lettere å bli enige om utviklingstrekk og utfordringer enn dersom dette materialet utarbeides tett opp til, eller parallelt med, forhandlingene.
  - Protokolltilførsler og andre føringer for senere forhandlinger oppleves særlig av arbeidsgiver som et "tveegget sverd". På den ene siden kan de bidra til å skape kontinuitet og forutsigbarhet mellom forhandlinger ved at slike protokolltilførsler legger føringer for senere forhandlinger. Ofte inneholder slike protokolltilførsler også konklusjoner om at det skal nedsettes arbeidsgrupper som skal "se nærmere" på dette eller hint. På den annen side kan de også legge unødige og uhensiktsmessige bindinger på framtidige forhandlinger, der hvor partene ønsker å stå fritt i forhold til nye utfordringer og utviklingstrekk. I den grad slike tilførsler bidrar til å skape kontinuitet i forhandlingsprosessene og til at partene møtes mer jevnlig for å finne fram til løsninger sammen, ser det ut til at de bidrar til å forankre lønnspolitikken på en bedre måte.
-

## 6 Forberedende møter

### 6.1 Beskrivelse

Fokus i denne fasen er å få beskrevet opplegget for de forberedende drøftingsmøtene, og hvordan disse brukes for å legge rammer og regi for selve forhandlingene.

#### 6.1.1 Ble lønnspolitiske drøftingsmøter gjennomført i tråd med HTA?

Lønnspolitiske drøftingsmøter ble gjennomført i alle kommuner. Av og til er det imidlertid uenighet mellom partene om innholdet i drøftingsmøtene ivaretar intensjonen i hovedtariffavtalen. Arbeidstakersiden har i flere kommuner gitt uttrykk for at de er i tvil om de møtene som har vært gjennomført egentlig kan kalles lønnspolitiske drøftingsmøter. Innvendingene går da gjerne ut på at møtet i for stor grad består av informasjon fra arbeidsgiver, og har for lite innslag av kommunikasjon og dialog.

Litt forenklet kan de lønnspolitiske drøftingsmøtene deles i tre hovedkategorier:

- I den ene gruppen av kommuner har drøftingsmøtene preg av å være informasjonsmøter. Arbeidsgiver innkaller til møtet og styrer dagsorden. Hovedregelen er at arbeidsgiver gjør rede for visse overordnede prioriteringer, forslag til prosess og framdriftsplan og grunnlaget for beregning av potten. Det er i denne kategorien møter sjelden lagt til opp til at reelle drøftinger skal finne sted på møtet. Ofte inviteres organisasjonene til å komme med sine innspill. Dette gjøres imidlertid lite systematisk og strukturert.
- Den andre hovedkategorien møter er de hvor alle parters ”posisjoner” refereres, og altså ikke bare arbeidsgivers. I tillegg presenterer også her arbeidsgiver et forslag til prosess og et grunnlag for beregning av potten. Noen ganger konkluderer disse møtene med at partene blir enige om hvilke hovedkriterier som skal brukes i de påfølgende forhandlingene, men uten å gå særlig i detalj på dette. Et eksempel kan være at seniortillegg skal prioriteres, men uten at partene har en omforent oppfatning av hvor grensen for senior går.
- Den tredje hovedkategorien møter er den mest sjeldne. Disse møtene har mer karakter av reelle forhandlinger, hvor viktige elementer i profilen for de egentlige forhandlingene fastlegges allerede på dette innledende møtet. Det betyr at denne kategorien møter konkluderer med vedtatte føringer/prioriteringer for de

senere forhandlingene. Denne kategorien har vi bare funnet i en kommune.

I ganske mange kommuner gjennomføres det flere møter i denne fasen; gjerne med økende grad av konkretisering hva angår prioriteringer og profil. En del kommuner berammet det første drøftingsmøtet til juni 2006, og et eller flere påfølgende drøftingsmøter i løpet av august.

### **6.1.2 Ble kommunens kriterier for lønnsfastsettelse introdusert som et drøftingspunkt i denne fasen?**

Kommunenes kriterier for lønnsfastsettelse var i stor grad utviklet og bestemt gjennom prosesser forut for selve drøftingsmøtene. I enkelte kommuner ble, som nevnt, arbeidsgivers prioriteringer lagt fram i denne fasen. Prioriteringene innebar da en ”spissing” og operasjonalisering i forhold til de eksisterende kriteriene, gjerne framlagt som arbeidsgivers strategi i forhold til de kommende forhandlingene.

De fleste kommunene har tilstrebet å synliggjøre en ”rød tråd” fra sentrale føringer (HTA), via kommunens arbeidsgiverpolitikk og lønnspolitisk plan til kriterier for lønnsfastsettelse. Det er også en klar tendens til at kommunene begrunner strategien og kriteriene i et ønske om at lønnspolitikken skal være et bidrag til å støtte opp under kommunens tjenesteutvikling i skoler og barnehager. Disse sammenhengene framstilles imidlertid nokså vagt og i generelle og prinsipiell vendinger. Denne faktiske beskrivelsen virker det som det er ganske stor grad av enighet om mellom partene.

Kritikken fra Utdanningsforbundets representanter går på at innholdet i disse dokumentene er for generelt til at det kan brukes som premisser og føringer for forhandlingene. De tydelige føringene fra arbeidsgiver kommer først til syne når kriteriene skal operasjonaliseres og konkrete vurderinger foretas. Etter Utdanningsforbundets oppfatning trenger disse overgangene og sammenhengene både bedre begrunnelser og en lengre prosess mellom partene i forkant.

På den annen side er det flere forhandlingsdelegasjoner på arbeidsgiver-siden som synes at Utdanningsforbundet og de andre fagorganisasjonene er for tilbakeholdne med å gi uttrykk for egne prioriteringer på disse møtene, og for opptatt av å få arbeidsgiver til å klargjøre sine.

### **6.1.3 Innebar kriteriene prioritering av utvalgte grupper, og i så fall på hvilket grunnlag?**

De framlagte kriteriene innebar ikke i seg selv en prioritering av konkrete, utvalgte grupper. Kriteriene gikk stort sett på tvers av grupper og funksjoner. Typiske kriterier var:

- Kompetanse
- Funksjon (ansvar og kompleksitet)
- Markedsposisjon (rekruttere og beholde)
- Seniortillegg
- Ytelse/prestasjon (resultatoppnåelse, gjennomføringsevne, omstillingsevne)

Et gjennomgående trekk var også at Utdanningsforbundet ga sin tilslutning til de fire første kriteriene, men ikke ytelses-/ prestasjonskriteriet. Blant Utdanningsforbundets representanter var det mange utsagn av typen: ”Ytelse er ikke et objektivt kriterium, det er et spørsmål om hvor god man er til å markedsføre egen innsats”.

Seniortilleggene skapte noe diskusjon i en del kommuner, da Utdanningsforbundet mente dette i hovedsak hørte hjemme i andre sammenhenger enn i lokale lønnsforhandlinger. Det var som nevnt også noe diskusjon av begrepet ”senior”. Som nærmere beskrevet nedenfor, ble imidlertid slike tillegg gitt flere steder.

Når det gjaldt prioriteringen av grupper/funksjoner, er det mange fellestrekk ved kommunene i 2006-forhandlingene. De fleste valgte å prioriterere:

- Pedagogiske ledere/Førskolelærere
- Kontaktlærere
- Avdelingsledere/inspektører/andre mellomledere

Disse tre gruppene ble prioritert av begge parter i en god del av kommunene. I tillegg til dette ble det også i de fleste kommuner lagt vekt på å rette opp skjevheter fra tidligere sentrale eller lokale oppgjør.

Et spørsmål som skaper mye debatt er hvordan forhandlingene skal gjennomføres og hvilken rolle lokale ledere (rektorer og barnehagestyrere) skal ha i forhandlingene. Dette spørsmålet har sammenheng både med definisjonen av arbeidsgiverrollen og i hvilken grad individuelle kriterier skal vektlegges i forhandlingene. Representanter fra arbeidsgiversiden i en fylkeskommune uttrykker det slik: ”*Dersom lokale forhandlinger skal ha noen verdi, må arbeidsgiver selv kunne bestemme hvordan de skal organiseres. Organiseringen av forhandlingene må være i samsvar med styringsstrukturen for øvrig. I vår tonivåmodell er rektorene delegert rådmannsmyndighet – også når det gjelder lønnsfastsettelse.*”

Svaret på spørsmålet ser ut til å være nært knyttet til kommunens organisasjonsmodell. Rektorer og barnehagestyrere i tonivåkommuner synes å være mer tilbøyelig til å se lokal lønnsfastsettelse (ved den enkelte skole) som en naturlig del av det resultatansvar som er delegert

på andre områder, og til selv å innta en aktiv rolle i forhandlingene. Dette betyr imidlertid langt fra at de alltid er *enige* i at lønnsfastsettelsen skal skje lokalt og gjennom individuell vurdering. Rektorer og barnehagestyrere i kommuner med etatsmodell eller en kommunalsjef med overordnet ansvar for sektoren gir i større grad uttrykk for at de synes det er "helt greit" at forhandlingene foregår sentralt i kommunen. Rektorer fra små skoler og barnehagestyrere synes generelt å være mindre komfortable med å fastsette lønn lokalt enn rektorer på store skoler. De ser i større grad på seg selv som en del av kollegiet snarere enn som representant for arbeidsgiver.

Samtidig blir i en del kommuner rektorer og barnehagestyrere bedt om å komme med innspill til prioriteringer etter at de innledende drøftingsmøtene er avholdt. Ofte "koples de imidlertid fra igjen" når kravene er sendt inn og arbeidsgivers forhandlingsdelegasjon skal utarbeide første tilbud. Dette opplever mange av dem som utilfredsstillende.

#### **6.1.4 Forelå det tallmateriale, og ble dette oppfattet som relevant og tilstrekkelig for drøftingene?**

Begge parter synes å legge stor vekt på å framskaffe tallmateriale/lønnsstatistikk som kan benyttes som argumentasjonsgrunnlag i forfasen og i selve forhandlingene. Både kommunene og Utdanningsforbundet ønsker at tilbud og krav skal være basert på og begrunnet i et så godt faktagrunnlag som mulig. I enkelte kommuner har arbeidsgiver for dårlige oversikter over lønsmottakerne. Lønnsdata er utilstrekkelig og kan dermed også gi feilaktig grunnlag for beregningen av potten. I en fylkeskommune måtte Utdanningsforbundet, gjennom sine plasstillitsvalgte, bistå arbeidsgiver med å skaffe riktige lønnsdata. Dette har vi også flere eksempler på fra kommuner. I tillegg er ofte arbeidsgivers oversikt over de enkelte ansattes kompetanse mangelfull. I en del kommuner forklares dette med overgang fra personalmapper i papirformat til elektroniske personalsystemer. Denne overgangen tar tid, samtidig som det kan skje at informasjon glipper i forbindelse med denne konverteringen. Ofte synes Utdanningsforbundet å ha bedre oversikt over en del lønnsinformasjon enn det arbeidsgiver har. I forbindelse med utarbeidingen av sine krav ber Utdanningsforbundet ofte sine medlemmer om å sende inn nøkkelinformasjon om lønn, kompetanse, oppgaver m.v. Denne prosessen er i mange kommuner et viktig bidrag til å kvalitetssikre faktisk informasjon om den enkelte arbeidstaker.

Som nærmere beskrevet nedenfor, er det en del kommuner hvor det ikke bare er uenighet om selve faktagrunnlaget, men også om hvilke oversikter som bør utarbeides og legges til grunn for forhandlingene.



### **6.1.5 Opplevde partene at de var tilstrekkelig skolert i denne fasens "spilleregler"?**

I all hovedsak har representanter fra både arbeidsgiver- og arbeidstaker-siden gitt uttrykk for at de opplevde seg som tilstrekkelig skolert. Inntrykket er at forhandlingsdelegasjonene på begge sider i utstrakt grad har bestått av personer med forhandlingserfaring og god skolering. I de tilfeller hvor hele eller deler av forhandlingsdelegasjonen var ny, ble det gitt uttrykk for at skoleringen var god nok, men at erfaringen manglet. I enkeltkommuner har Utdanningsforbundets tillitsvalgte gitt uttrykk for at manglende erfaring og profesjonalitet hos arbeidsgiver ga en dårlig start på forhandlingene. Dette er imidlertid unntaket.

Utdanningsforbundet blir berømmet for skoleringen av sine medlemmer. Et hovedinntrykk er at Utdanningsforbundets tillitsvalgte er godt informert, de har fått opplæring i god forhandlingsskikk og legger vekt på å opptre profesjonelt. Utdanningsforbundets tillitsvalgte kjenner regelverket, og opptrer gjerne som "vaktbikkje" når det gjelder arbeidsgivers håndtering av formalitetene rundt forhandlingene og prosessen forut for forhandlingene. Jevnt over synes ikke partene å ha særlige innvendinger mot den annen parts kompetanse i å gjennomføre forhandlinger.

### **6.1.6 Ble det i forberedelsesfasen laget en (tids)plan for gjennomføringen av selve forhandlingene?**

Det er arbeidsgiver som legger fram tidsplanen for forhandlingene. Arbeidsgiversiden mener dette er et av de viktigste punktene å få på plass i drøftingsmøtet/drøftingsmøtene. Dette ser ikke ut til å være et særlig kontroversielt punkt, selv om man enkelte steder gir uttrykk for at forhandlingene var underlagt et ganske betydelig tidspress.

### **6.1.7 Andre tema/lokale hendelser/saker som kan sies å påvirke forhandlingene?**

I noen av de kommuner hvor arbeidsgiver først hadde lagt opp til at forhandlingene skulle foregå lokalt (det vil i denne sammenheng si på den enkelte arbeidsplass), tok enkelte rektorer initiativ til forhandlinger med plasstillitsvalgte (ATVer). Dette ble oppfattet som utidig fra Utdanningsforbundets side, fordi forbundet på det tidspunkt arbeidet aktivt for å sikre at forhandlingene skulle foregå på sentralt nivå i kommunen. I enkelte kommuner foregikk uformelle drøftinger mellom rektorer og plasstillitsvalgte. Dette ble i noen kommuner gjort for å "sjekke ut" hverandres ståsted i forkant av forhandlingene. I andre kommuner ble resultatet av disse drøftingene at de lokale parter ga felles innspill til forhandlingene.

Arbeidsgiver informerer om at alle krav må være levert innen en gitt dato, i god tid før forhandlingene starter. Det varierer noe hvordan prosessen er lagt opp når det gjelder forholdet mellom utarbeidelse av krav fra Utdanningsforbundet og den tilsvarende prosessen på arbeidsgiversiden. I noen kommuner kommer det innspill fra rektorer/barnehagestyrere parallelt med kravene fra arbeidstakersiden. Andre steder er lokal arbeidsgiver mindre involvert i denne fasen, og trekkes først inn etter at kravene fra Utdanningsforbundet er overlevert kommunen sentralt. Arbeidsgiver utformer så sitt tilbud og sin forhandlingsstrategi ut fra kravene. Av og til skjer dette etter en drøfting med virksomhetslederne, eventuelt med representanter for disse.

Det er, som nevnt, også eksempler på at virksomhetsledere utformer sine krav (innspill til arbeidsgivers tilbud) i fellesskap med lokale ATVer, ved at de setter seg ned sammen og konkretiserer innspill fra den enkelte virksomhet etter en konkret diskusjon om hvordan de overordnede kriteriene/prioriteringene kan operasjonaliseres på den aktuelle virksomheten. I andre kommuner har man en mer prinsipiell holdning til arbeidsgiverrollen, og understreker at rektor/barnehagestyrer skal utforme sine innspill *uten å drøfte sine prioriteringer med arbeidstakerorganisasjonene*. Her presiseres det at det er arbeidsgivers prioriteringer og vurderinger som skal legges til grunn, og at Utdanningsforbundet får utforme sine krav uavhengig av arbeidsgiver.

Det er også en del kommuner hvor arbeidsgiver legger fram sitt tilbud så tett opp til første forhandlingsmøte at arbeidstakersiden har problemer med å forholde seg til dette på en gjennomarbeidet måte. Dette er en praksis som etter Utdanningsforbundets oppfatning ikke bidrar til å skape likevekt i forhandlingene. Etter deres oppfatning bør arbeidstakersiden få innsikt i arbeidsgivers tilbud tidnok til å kunne forholde seg til det i sin ”oppkjøring” til forhandlingene

Det er også eksempler på kommuner hvor denne praksisen har ført til mye merarbeid for forbundene, fordi arbeidsgiver har valgt å sette opp sitt tilbud på en måte som krever et helt annet oppsett på beregningene. Flere steder synes det også å være en del feil og mangler i fakta-grunlaget, slik at deler av første forhandlingsmøte går med til å rette opp disse feilene.

## 6.2 Vurderinger

### 6.2.1 Tydelighet i begrunnelser og strategier

Arbeidsgivere som har brukt tid på å gå gjennom lønnspolitiske planer og å begrunne valg av kriterier med utgangspunkt i disse og i andre typer planer og strategier i kommunen, synes i større grad å få forståelse for det

---

tilbudet som blir lagt fram enn kommuner som ikke tar et slikt utgangspunkt.

Tydelighet fra arbeidsgiver i forhold til hvilke grupper som de vil prioritere, kan likevel gi forskjellige utslag. På den ene siden oppfattes dette som mer forutsigbart, enklere å etterprøve og ikke minst preget av større kontinuitet. På den andre siden oppfattes tydelige prioriteringer som begrensende ut fra et synspunkt om at prioriteringene burde vært drøftet med de tillitsvalgte. *”Når arbeidsgiver har bestemt seg for hvilke grupper de vil prioritere, blir forbundene nødt til å fremme krav i forhold til det for å få noe.”*

Selv om alle kommuner har nedfelt kriterier som krav skulle vurderes i forhold til, ble det også benyttet andre kriterier og begrunnelser når forhandlingene kom i gang. Av og til gis det uttrykk for at avstanden mellom kriterier og resultat ble så stor at partene hadde problemer med å få øye på ”den røde tråden” i forhold til arbeidsgiverpolitikk og lønns-politisk plan.

Som nevnt i punkt 6.1.2. går imidlertid ønsket om tydelighet og ”spissing” begge veier. Også arbeidsgiversiden i mange kommuner ønsker at Utdanningsforbundets representanter på de forberedende møtene skal gi tydeligere uttrykk for forbundets prioriteringer og krav.

### **6.2.2 Spesielt om individuelle kriterier/dyktighetsvurderinger**

De lønnspolitiske planene i de fleste kommuner inneholder også kriterier basert på individuelle prestasjoner, dyktighet og atferd. Dette er felles for alle arbeidstakergrupper i kommunen. Arbeidsgivers prinsipielle ambisjon synes åpenbart å være at slike personavhengige momenter også skal utgjøre et hovedtema for de lokale lønnsforhandlingene – i hvert fall på noe sikt. Ofte presiseres dette i arbeidsgivers innlegg på de lønns-politiske drøftingsmøtene. Den grunnleggende ideen med å legge så vidt stor vekt på individuelle kriterier og individuelle vurderinger er at lokale forhandlinger skal ivareta de spesielle hensyn, utfordringer og mål som sentrale forhandlinger ikke kan. Resonnementet er at enkeltindivider som i større grad enn andre bidrar til at kommunen eller den enkelte virksomhet når sine mål, skal belønnes for dette – i form av lønnstillegg.

Dette er et synspunkt som står i sterk motsetning til Utdanningsforbundets syn på individuell lønnsfastsettelse. Utdanningsforbundet er prinsipiell motstander av å bruke individuelle dyktighetsbegrunnelser i lønnsforhandlingene, og markerer dette tydelig – også lokalt. Som hovedregel leverte derfor heller ikke Utdanningsforbundet krav for enkeltmedlemmer basert på individuell dyktighet. Krav ble fremmet og begrunnet ut fra grupper. I noen få enkelttilfeller ble det likevel levert individuelle krav, men dette er klart unntaket fra hovedregelen, og hadde sine helt spesielle årsaker.

I de aller fleste kommuner og fylkeskommuner valgte heller ikke arbeidsgiver å begrunne sitt tilbud i personavhengige momenter basert på dyktighet. Tilbudet ble i all hovedsak begrunnet gjennom utdanning, kompetanse, ansvar og funksjon. Få av kommunene/fylkeskommunene valgte således å kjøre en konfrontasjonslinje i forhold til Utdanningsforbundet på dette punkt. I noen tilfeller ble tilbud gitt med utgangspunkt i at enkeltmedarbeidere over lang tid hadde hatt spesielt krevende eller belastende arbeidsoppgaver, men altså ikke begrunnet eksplisitt i ”dyktighet”.

Selv om lønnspolitisk plan og kriteriene for lønnsfastsettelse i de aller fleste kommuner også inneholder individorienterte elementer, valgte altså arbeidsgiver i hovedsak å basere sitt tilbud på flate tillegg, tillegg basert på kompetanse og tillegg til større grupper/funksjoner i 2006. De fleste steder synes arbeidsgiversiden også å være tilfreds med at dette ble løsningen. Det bidro til et bedre forhandlingsklima, og gjorde at avstanden mellom partene ble mindre ved innledningen til forhandlingene. I flere kommuner gir arbeidsgiversiden uttrykk for at den ikke ønsker å være ”pilot” med hensyn til å ta i bruk individuelle dyktighetskriterier, og det gjelder ikke bare i forhold til Utdanningsforbundets medlemmer. Man er generelt forsiktig med å ta i bruk slike kriterier både overfor andre arbeidstakergrupper og overfor ledere. En konsekvens av ovennevnte hovedlinje var at forhandlingene også ble gjennomført sentralt i et stort flertall av kommunene.

### **6.2.3 Organisering og forankring av forhandlingene**

Som nevnt la de fleste kommuner og fylkeskommuner til grunn til at forhandlingene skulle gjennomføres på sentralt hold i kommunen/ fylkeskommunen. Det kan være flere årsaker til dette:

- Praktiske hensyn. Det er enklere og mindre ressurskrevende å kjøre forhandlinger sentralt i kommunen.
  - Tidsmessige hensyn. Sentrale forhandlinger er tidsbesparende.
  - Kompetansmessige hensyn. Rektorer og styrere har ikke nødvendig forhandlingskompetanse til å gjennomføre forhandlinger ved det enkelte tjenestested.
  - Rektorer og styrere ønsker ikke selv å handtere forhandlingene lokalt.
  - Delegasjonsreglement. Rektorer og styrere har ikke fått delegert myndighet til å drive lønnsforhandlinger.
  - Hensynet til likebehandling av skoler og barnehager.
  - Hensynet til helheten i lønnspolitikken.
-

- Sentrale forhandlinger ville virke mindre konfronterende i forhold til Utdanningsforbundet og deres syn på individuelt basert lønnsfastsettelse.

Selv om hovedmodellen altså var at forhandlingene ble gjennomført på sentralt nivå, synes forankringen av arbeidsgivers strategi og tilbud på virksomhetsnivå (hos rektorer og barnehagestyrere) å variere betydelig kommunene i mellom.

I noen kommuner ble, som nevnt, rektorer og styrere trukket aktivt inn i arbeidet med å utforme arbeidsgivers strategi og tilbud. Dette skjedde da gjerne i form av møter mellom den sentrale forhandlingsdelegasjonen og virksomhetslederne, eller i form av møter som skolesjef/barnehagesjef hadde med rektorer/barnehagestyrere. I andre kommuner ble virksomhetslederne først trukket inn etter at hovedstrategien var lagt, og forhandlingsdelegasjonen ønsket konkrete innspill fra den enkelte virksomhet for å operasjonalisere hovedstrategien. Men det er heller ikke sjelden at rektorer og barnehagestyrere *står helt utenfor* de lokale lønnsforhandlingene.

Det generelle inntrykket er at rektorer og barnehagestyrere er svakt integrert i arbeidet med å utforme kommunens strategi og tilbud. Dette kommer vi nærmere tilbake til nedenfor.

#### **6.2.4 Spørsmålet om "pro rata"**

Et spørsmål som ofte dukker opp i forbindelse med lokale forhandlinger er om den enkelte arbeidstakerorganisasjon skal ha "sin andel" av lønns-potten. Det vil si om den samlede potten skal fordeles på organisasjonene i grove trekk ut fra hvor stor andel av lønsmassen deres medlemmer utgjør.

Hovedinntrykket er at dette i liten grad er et eksplisitt tema verken på det lønnspolitiske drøftingsmøtet eller når forhandlingene starter. Det er ikke et "akseptabelt" argument å hevde at egen organisasjon skal ha en så eller så stor del av potten.

På den annen side er det like klart at særlig organisasjonene sørger for å ha en viss oversikt over hvor stor andel av potten de til enhver tid har fått. Det er også eksempler på at en "for liten andel av potten" har vært en sterkt medvirkende årsak både til å vanskeliggjøre forhandlingene og i enkelte tilfeller også til at forhandlingene endte med brudd. Selv om "pro rata" altså ikke er et argument som kan brukes åpent og eksplisitt, synes det helt klart at Utdanningsforbundet har god oversikt over hva "deres andel av potten" er, og hvordan tilbud/resultat er i forhold til dette. Vi går ut fra at dette er situasjonen også for de fleste andre fagforeninger.

Det vi har skrevet ovenfor gjelder forhandlingene i 2006. I 2004 ble undervisningspersonalets andel av potten tatt ut av fellespotten, og

dermed gitt som eksplisitt ramme for forhandlingene med de organisasjonene som forhandlet for disse gruppene.

### 6.3 Eksempler på "kloke grep" i forberedende møter

Hvis det skal trekkes fram noen punkter fra arbeidet knyttet til de forberedende møtene som synes å bidra positivt til gode forhandlinger, synes følgende å være særlig viktige:

- Organisering og prosess rundt forhandlingene må avklares så tidlig som mulig. Et vesentlig element i denne avklaringen er hvorvidt forhandlingene skal foregå lokalt eller sentralt i kommunen; eventuelt hvorvidt sentrale forhandlinger skal kombineres med drøftinger på den enkelte virksomhet. Og selv om selve forhandlingene skal foregå sentralt, er det av stor betydning å avklare hvorvidt og på hvilken måte rektorer og styrere skal trekkes inn i forhandlingene. Utdanningsforbundet gir uttrykk for at det forarbeidet de gjør betyr mye for hvordan forhandlingene forløper. De er grundige og godt skolerte, og kan "ta arbeidsgiver" på formalfeil dersom de begår slike.
  - De forberedende møtene må gis et innhold som gjør at alle viktige premisser er avklart før partene går til forhandlingsbordet. Da det er arbeidsgiver som har ansvar for regien på drøftingsmøtene, er dette et særskilt arbeidsgiveransvar. Med premisser tenker vi på kriterier, framdriftsplan, størrelse på potten, eventuelle føringer, lønnsversikter, ansvars- og rollefordeling mellom sentral og lokal arbeidsgiver i kommunen (se kulepunktet ovenfor) m.v. "Malen" for disse møtene er beskrevet i punkt 4.2.2. ovenfor.
  - Alle typer forhandlinger inneholder elementer av strategi og taktikk. I de kommuner som er med i denne undersøkelsen, synes likevel forhandlingene gjennomgående å ha fungert best der hvor partene i forkant har delt informasjon og kunnskap med hverandre, og der hvor kriterier og prioriteringer er kjent og drøftet på forhånd. På samme måte synes det å virke positivt på forhandlingene dersom både krav og tilbud har en tydelig begrunnelse.
  - Konsistens, kontinuitet og tydelighet synes med andre ord å være stikkord som det er viktig å legge seg på minnet i prosessen knyttet til de forberedende møtene – dersom disse skal bidra til å legge et godt grunnlag for de senere forhandlingene. Det samme gjelder gode, avklarte og forutsigbare prosesser.
-

# 7 Gjennomføring av forhandlingene

## 7.1 Beskrivelse

Fokus i denne fasen er hvordan selve forhandlingene gjennomføres: Tidsbruk, bruk av kriterier, klima mellom partene m.v.

### 7.1.1 Kort om gangen i forhandlingene

Gangen i forhandlingene bestemmes stort sett av arbeidsgiver. Det er i hovedsak arbeidsgiver som avgjør når de forskjellige forbund skal forhandle.

Arbeidsgivers opplegg for gjennomføring av forhandlingenes varierer fra kommune til kommune. Dette er to varianter som er nokså representative:

- Arbeidsgiver forhandler parallelt med alle forbund gjennom hele forhandlingsperioden. Forbund sendes ut og inn av forhandlingslokalet etter hvert som forhandlingene skrider fram. Enkelte arbeidsgivere har en bevisst strategi i forhold til rekkefølge mellom forbundene – andre ikke. Et opplegg som nevnt ovenfor er tidkrevende og medfører mye venting for forhandlingsdelegasjonene fra alle forbund. I enkelte kommuner kan det være snakk om venting over flere dager.
- Det andre hovedalternativet er at arbeidsgiver gir sitt tilbud til alle forbund innledningsvis, og tilstreber deretter å forhandle ferdig med ett og ett forbund i tur og orden. Rekkefølgen avgjøres gjerne av forbundenes størrelse, men som oftest gjøres det ved at det tas inn ett eller to mindre forbund mellom to store. I enkelte kommuner velger arbeidsgiver å forhandle med Utdanningsforbundet først, fordi de er størst. I andre kommuner kommer Utdanningsforbundet sist fordi de er størst. Et slikt opplegg som er beskrevet i dette kulepunktet er enklere å planlegge tidmessig. Ikke minst fordi det er lettere å gjøre timeavtaler. Det gir også mindre venting. På den annen side kan et slikt opplegg gjøre det vanskeligere å sikre at arbeidstakergrupper som er organisert i flere forbund blir behandlet likt – dersom arbeidsgiver ønsker det. For å sikre slik likebehandling holder derfor arbeidsgiver i enkelte kommuner igjen en liten del av potten til avslutningen av forhandlingene.

Vårt inntrykk er at den modellen som er beskrevet i det første kulepunktet ovenfor, er den klart vanligste. Den siste modellen brukes særlig i mindre kommuner.

### 7.1.2 Hvem foresto forhandlingene fra arbeidsgivers side?

Hovedmodellen når det gjelder arbeidsgivers forhandlingsdelegasjon synes helt klart å være at det etableres en sentral forhandlingsdelegasjon bestående av personer fra kommunens sentraladministrasjon. Det er nesten alltid med en person fra "personalkontoret". Som regel er det personalsjefen/ personal- og organisasjonssjefen selv. Oftest er det en personalmedarbeider med i tillegg – blant annet for å holde oversikt over hvor mye av potten som er fordelt (totalt og på de enkelte forbund). I enkelte kommuner ivaretas denne funksjonen av en medarbeider fra økonomiavdelingen. I mindre kommuner deltar ofte rådmannen selv i forhandlingene og engasjerer seg temmelig aktivt både i forkant av og under selve forhandlingene.

Det er også eksempler på kommuner hvor deltakelse fra rådmannens ledergruppe "går på omgang". Det vil si at det deltar to kommunalsjefer det ene året, og at den en av disse skiftes ut og erstattes med en annen kommunalsjef ved neste forhandling. På den måten sikrer kommunen at overordnet linjeledernivå trekkes aktivt inn i selve forhandlingene. Det er fortsatt eksempler på at politikerne sitter i forhandlingsdelegasjonene, men det er unntaket. Det hender også at politikerne deltar i en litt tilbaketrukket rolle på det forberedende drøftingsmøtet. Men også dette er unntaket fra hovedregelen.

Når det gjelder deltakelse i forhandlingsdelegasjonen fra sektoren selv, varierer situasjonen en del. Dette er eksempler på hvordan det gjøres:

- I enkelte kommuner sitter sektorsjef/skolesjef/kommunalsjef for oppvekstområdet i forhandlingsdelegasjonen under forhandlingene med Utdanningsforbundet.
  - I andre kommuner sitter ikke vedkommende i selve delegasjonen, men konsulteres av forhandlingsdelegasjonen ved behov underveis i forhandlingene.
  - Både i kommuner og fylkeskommuner har rektorer blitt trukket mer og mindre aktivt inn i forhold til selve forhandlingsdelegasjonene, men det synes å være vanligere i fylkeskommuner enn i kommuner:
    - Det er eksempler på at representanter for rektornettverk med ansvar for organisasjon og personal har tiltrådt forhandlingsdelegasjonen under forhandlingene med Utdanningsforbundet, men uten å lede selve forhandlingene.
    - Det er eksempler på at et lite utvalg rektorer og styrere har sittet som bisittere i forhandlingslokalet – for å gi utfyllende informasjon, men uten å være formelt med i delegasjonen.
    - Det er også et eksempel på at tre og tre rektorer selv ledet forhandlingene for egne skoler med resten av forhandlingsdelegasjonen mer i bakgrunnen.
-



Både på arbeidstaker- og arbeidstakersiden synes det å være stor stabilitet i forhandlingsdelegasjonene.

### 7.1.3 Involvering av ledere på virksomhetsnivå

Selv om beskrivelsen i punkt 7.1.2. viser eksempler på at virksomhetsledere har deltatt aktivt i forhandlingsdelegasjonene, er det helt klart unntaket i materialet. Hovedbildet er snarere at ledere på tjenestestedsnivå/virksomhetsnivå er lite involvert i selve forhandlingene, og at forhandlingsdelegasjonene som nevnt i all hovedsak består av personer i sentraladministrasjonen (rådmenn, organisasjons- og personalsjefer, økonomisjefer og medarbeidere fra deres stab).

Generelt gjelder det at forhandlingsdelegasjonene tar kontakt med ledere på tjenestestedsnivå dersom det dukket opp spørsmål under forhandlingene som forhandlingsdelegasjonen mener de bør uttale seg om. I enkelte kommuner fant det sted ganske mye slik kontakt. I de fleste kommuner opplyser imidlertid rektorer og barnehagestyrere at de ikke ble kontaktet under forhandlingene, og at de generelt var lite informert både om framdriften og om arbeidsgivers prioriteringer.

Generelt gir rektorer og styrere uttrykk for at de visste lite om hva som skjedde i forhandlingene (noen sier også og at de heller ikke skal/ønsker å vite så mye om hvordan forhandlingene forløp). De ønsker imidlertid å vite mer om hvorfor resultatet ble som det ble. Dette gjelder særlig i kommuner hvor virksomhetslederne er aktivt involvert i arbeidet med å gi innspill til arbeidsgivers prioriteringer og tilbud.

Når det gjelder innspill til selve forhandlingene, det vil si utformingen av arbeidsgivers tilbud, eksisterer det flere modeller/alternativer for involvering av styrere og rektorer:

- I en variant er ikke virksomhetsledernivået involvert i lønnsforhandlingene overhode. De trekkes overhode ikke inn i arbeidet med å utforme arbeidsgivers strategi. De gis ikke anledning til å komme med innspill til arbeidsgivers tilbud, og de konsulteres ikke underforhandlingene. De blir heller ikke informert spesielt om resultatet av forhandlingene.
- En annen modell går ut på at forhandlingsdelegasjonen utformer kommunens arbeidsgiverstrategi – gjerne på et nokså overordnet nivå - at denne presenteres på det forberedende drøftingsmøtet, og at rektorer og styrere deretter bes om å fremme krav for sin virksomhet basert på de overordnede føringene. Dette skjer da gjerne parallelt med at Utdanningsforbundet utformet sitt krav til forhandlingene.
- Den tredje modellen går ut på at det foregår prosesser på den enkelte virksomhet hvor rektor og lokal tillitsvalgt (ATV) sammen

gir innspill til de sentrale forhandlingene. Det skjer etter at de sentrale føringene er gitt, og består i en operasjonalisering av disse føringene med utgangspunkt i den enkelte skoles utfordringer og behov. Ofte er det da felles prioriteringer fra rektor/barnehagestyrer og tillitsvalgte på virksomheten.

Uansett hvilken av de to siste modellene ovenfor som velges, har ofte forhandlingsdelegasjonen et møte eller en kontakt med virksomhetslederne før kommunens endelig tilbud utformes. Her sjekkes samsvar og forskjeller mellom innspillet fra rektorene/styrerne og Utdanningsforbundet ut, og en konkretisert arbeidsgiverstrategi utformes i form av et tilbud. Men det er, som nevnt ovenfor, også en del kommuner hvor det ikke er noe kontakt mellom forhandlingsdelegasjonen og virksomhetslederne, og heller ikke med sektorsjef/kommunalsjef, før arbeidsgivers første tilbud utformes.

#### **7.1.4 Nærmere om selve tilbudet og forhandlingene**

Tidsbruken i forhandlingene ser ut til å variere betydelig. Enkelte steder, og da gjerne i små kommuner, ble forhandlingene gjennomført på en dag. Andre steder strakk forhandlingen seg ut over flere uker – opp mot en måned.

Når det gjelder presentasjonen av arbeidsgivers første tilbud, skjer det som hovedregel ved at alle fagforeningene får kopi av hele tilbudet – inkludert arbeidsgivers begrunnelse. Ofte er imidlertid ikke tilbudet ledsaget av en skriftlig begrunnelse fra arbeidsgivers side.

Stort sett føres forhandlingene ferdig kapittel for kapittel. Når det gjelder rekkefølge mellom fagforeningene, viser vi til punkt 7.1.1. ovenfor.

Det er også hovedregelen at det føres forhandlinger for skoler og barnehager sammen. Begge parter synes å være enige om at det er en god løsning.

Antall forhandlingsrunder og størrelsen på første tilbud fra arbeidsgiver varierer også mye. I de kommuner som er med i denne undersøkelsen varierer antall forhandlingsrunder med Utdanningsforbundet fra 1 – 4. Størrelsen på arbeidsgivers første tilbud varierer gjennomgående fra 50 -70 % av potten. Det vanligst er nok nærmere 70 % enn 50 %, men vi har også eksempler på at første tilbud utgjør betydelig mindre enn 50 % av potten. Enkelte steder har partene blitt enige om hvor stor del av potten som skal gis ut i første tilbud.

Det er særlig på to områder at Utdanningsforbundet er kritisk til arbeidsgivers ”tekniske gjennomføring” av forhandlingene. Den ene innvendingen går ut på at det er for kort tid mellom arbeidsgivers første tilbud til oppstart av forhandlingene. Det er eksempler på at første tilbud først legges fram i første forhandlingsmøte.

---

Den andre innvendingen går ut på at Utdanningsforbundet ønsker en klarere og mer presis *begrunnelse* for det tilbud som legges fram. Hva vil arbeidsgiver oppnå? Hvilke personalpolitiske utfordringer vil arbeidsgiver løse med dette tilbudet? Hvilke sammenhenger er det mellom tilbudet og overordnede arbeidsgiverpolitiske og lønnspolitiske føringer? En slik begrunnelse gis som regel når partene møtes til første forhandlingsmøte, men Utdanningsforbundet ønsker en tydeligere begrunnelse i selve det skriftlige tilbudet. Det vil i så fall innebære at alle fagforeningene får innsyn i arbeidsgivers samlede og helhetlige begrunnelse.

Men også i selve forhandlingsmøtet gir Utdanningsforbundet uttrykk for at de ønsker klarere begrunnelser for arbeidsgivers tilbud og forhandlingsstrategi. Det er færre eksempler på at arbeidsgiversiden sier de ønsker tydeligere begrunnelser fra Utdanningsforbundet, men de gir av og til uttrykk for at de ønsker mer spissede prioriteringer.

### **7.1.5 Prosess og forhandlingsklima**

Partene karakteriserer gjennomgående samarbeids- og forhandlingsklimaet som godt. Dette gjelder også kommuner/fylkeskommuner hvor det var brudd, eller hvor motsetningene var sterke i forkant av forhandlingene.

Representanter fra begge parter gir uttrykk for at de synes forhandlingsspillet er spennende, og at de trer inn i en rolle når de sitter i forhandlingslokalet. Det er rom for humor og spøk rundt dette. Samtidig sier partene at de er seg svært bevisst at humor og spøk må holdes innenfor klare grenser. Forhandlingene skal preges av verdighet.

Tydelighet på at forhandlingene er et spill, hvor partene går inn i definerte roller, synes å være et viktig grep for å skille sak og person og bidra til å sikre et fortsatt godt klima mellom partene når forhandlingene er over.

Det bildet som beskrives fra begge sider er at selve forhandlingene i all hovedsak har vært gjennomført på en profesjonell og ryddig måte. Prinsipiell uenighet, uoverensstemmelser og uklarheter har stort sett vært ryddet unna før forhandlingene startet, eller de håndteres profesjonelt og ryddig i selve forhandlingene. Ved forhandlingsbordet er begge parter opptatt av å komme til enighet.

### **7.1.6 Tekniske hjelpemidler**

Flere kommuner benytter seg av et elektronisk forhandlingsprogram, både for å registrere krav og i forbindelse med gjennomføringen av forhandlingene. Unique nevnes av flere. Fordelen ved dette programmet er at det er direkte linket til lønnsystemet og at det går raskt å "velte over" resultatet av forhandlingene til lønn.

Noen kommuner arrangerte kurs for både arbeidsgiver- og arbeidstankerepresentanter i bruken av programmet. De felles kursene oppleves som positive. De ga også rom for å drøfte andre spørsmål knyttet til lønn, og bidro til å skape et godt klima mellom partene i selve forhandlingene.

Fra enkelte arbeidsgivere ble det stilt som betingelse at kravene skulle sendes inn via forhandlingsmodulen i Unique eller tilsvarende programmer. I forhold til dette formålet fungerte programmet greit. Forhandlingsmodulen ga imidlertid for liten fleksibilitet til å kunne brukes under veis i forhandlingene, da det blant annet ikke var mulig å sjonglere med forskjellige tilbud og krav samtidig. Dette medførte mye merarbeid og frustrasjon under forhandlingenes gang. Slike problemer er også beskrevet i forhold til andre programmer.

I det hele tatt gis det uttrykk for fra ganske mange, også fra arbeidsgiverhold, at det kan være vanskelig å holde god nok løpende oversikt over de økonomiske konsekvenser av forhandlingene etter hvert som de skrider fram. De kommuner som har de beste oversiktene underveis i forhandlingene synes å være de som bruker et enkelt regneark/excellark. Det er enkelt å bruke og gir god oversikt.

## 7.2 Vurderinger

### 7.2.1 Graden av likeverdighet i forhandlingene

Begge parter konstaterer at det aldri vil bli reell likeverdighet i denne type forhandlinger. Det er arbeidsgiver som i hovedsak styrer prosessen og som er premissleverandør. I disse rollene ligger det mye makt. Begge parter synes således å være enige om at det er en ubalanse i maktforholdet, men synes også å være inneforstått med at det er slik det er. Det er helt klart at første tilbud fra arbeidsgiver gir tydelige signaler også om hva sluttresultatet av forhandlingene vil bli. Det gjelder særlig der hvor første tilbud utgjør en betydelig del av potten.

Mangelen på reell likeverdighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i slike forhandlinger synes på mange måter å være et ”godtatt faktum” blant Utdanningsforbundets tillitsvalgte. De velger derfor å bruke kreftene innenfor det handlingsrommet de har. Hvorvidt dette oppleves som ”urimelig bruk av makt” eller ikke, avhenger i stor grad av hvordan arbeidsgiver legger opp prosessene: Grad av åpenhet, tydelighet i prosessen, felles bearbeiding av kriteriene m.v.

Gjensidig respekt mellom partene og profesjonalitet i forhandlings-situasjonen betyr mer for tilfredsheten med resultatet. Og på disse områdene gir partene hverandre gode skussmål. Jevnt over gir partene hverandre honnør for at de viser den andre part respekt, de opptrer med

ryddighet, de viser god forhandlingsskikk, og de er klare på roller. Partene er også flinke til å skape den rette balansen mellom humor og alvor.

Nært knyttet til spørsmålet om likeverdighet er spørsmålet om det ble gjennomført reelle forhandlinger. Spørsmålet er i så fall hva man legger i begrepet reelle forhandlinger. Hvis man med reelle forhandlinger mener at partene er villige til å innta nye posisjoner og komme den annen part mer i møte, er nok dette noe som særlig finner sted mot slutten av forhandlingene. I flere kommuner har Utdanningsforbundets representanter pekt på at forhandlingene ikke ble reelle før helt på slutten. *”Da var pengene nesten brukt opp og det var lite å forhandle om. Arbeidsgiver var mest opptatt av å bli ferdig, og mer innstilt på å gi litt. Det minnet litt om et pokerlag”*

Når partene blir bedt om å svare på spørsmålet om det var reelle forhandlinger, tar nok svarene ofte utgangspunkt i om innspurten i forhandlingene ga rom for denne type ”gi og ta” løsninger.

På den annen side er det jo mye kontakt mellom partene om profil og prioriteringer også før selve forhandlingene starter. Det betyr at partene før første krav og tilbud utformes har fått visse muligheter til å ”tilnærme seg hverandre”; noe de også ser ut til å gjøre. Når spørsmålet om likeverdighet skal vurderes, må også disse prosessene være med i vurderingsgrunnlaget.

### **7.2.2 Skolering og kompetanse**

Generelt har Utdanningsforbundets representanter fått en bedre skolering, og har bedre formell forhandlingskompetanse enn arbeidsgivers representanter. Utdanningsforbundet har også en mer kontinuerlig opplæring av sine forhandlingsrepresentanter enn arbeidsgiver, som nok i større grad anser at deres forhandlingsdelegasjon har tilstrekkelig forhandlingskompetanse i kraft av sine stillinger og funksjoner.

Arbeidsgivers representanter har på den annen side jevnt over lang forhandlingserfaring som kan veie opp for dette. De fleste kommuner har forhandlingsdelegasjoner med betydelig kontinuitet over tid. Særlig gjelder det lederne av forhandlingsdelegasjonene. Arbeidsgiver i de fleste kommuner tilstreber å ikke bytte ut hele delegasjonen på en gang, men sørge for at det alltid sitter personer med forhandlingserfaring der. Det samme gjelder i og for seg Utdanningsforbundet. Utdanningsforbundets delegasjoner besto stort sett av personer med lang forhandlingserfaring, men med enkelte ferske representanter innimellom.

I det alt vesentlige viser intervjuene med både med arbeidsgiver- og arbeidstakersiden at de både anser at de selv har tilstrekkelig kompetanse i forhandlinger og at de møter en kompetent motpart.

### 7.2.3 Gjennomføring av forhandlingene/tids- og ressursbruk

De fleste kommuner har laget gode planer for gjennomføringen av forhandlingene og klarer å holde seg til den planen som ble satt opp rent tidsmessig. I den grad det oppstår forsinkelser, skyldes det som regel beregningsmessige uklarheter og/eller tekniske feil. Det bør åpenbart ligge et forbedringspotensiale i å bli enige god tid i forveien om hvilket tallmateriale som skal brukes i forhandlingene og klargjøre dette før forhandlingene starter. Tilsvarende bør det være mulig å sikre at faktiske opplysninger om de enkelte arbeidstakerne er korrekte og oppdaterte.

Både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er det relativt mange som gir uttrykk for at de synes det går med mye tid og ressurser til forhandlingene. Det er nok flere årsaker til at mange opplever forhandlingene som tid- og ressurskrevende:

- Når potten hovedsaklig fordeles på generelle tillegg og/eller grupper av arbeidstakere/spesielle funksjoner, og i svært liten grad fordeles på enkeltpersoner ut fra individuelle dyktighetsvurderinger, synes mange at disse tilleggene like godt kunne vært fordelt gjennom sentrale forhandlinger. I tillegg mener de at de tilleggene som gis tross alt er forholdsvis små i forhold til den tidsbruken og den ”støyen” som er knyttet til forhandlingene.
- Det bidrar også til å ta noe av ”futtet” ut av lokale forhandlinger når lokalt gitte tillegg raskt spises opp av sentralt gitte minstelønnsgarantier.
- En tredje årsak som trekkes fram av flere er at de tillegg som gis tross alt er relativt begrensede. Det er med andre ord mye arbeid som legges ned for å fordele tillegg - som i hvert fall for enkelte - er relativt små.

Den noe underlige ”mellomløsningen” enkelte kommuner bruker, medfører også mye tidsbruk. Det siktes her til den modellen hvor sentrale forhandlingsdelegasjoner forhandler for den enkelte skole/barnehage. Dersom forhandlingene kun foregikk sentralt eller ved den enkelte skole/barnehage, med lokale forhandlingsdelegasjoner på hvert arbeidssted, kunne forhandlingene kjøres parallelt og mye tid vært spart. Dette er vel imidlertid en modell som det vil være vanskelig å få oppslutning om – særlig hos Utdanningsforbundet, men sannsynligvis også på arbeidsgiversiden. De fleste rådmenn vil nok være engstelige for at en slik modell vil underminere en helhetlig lønnspolitikk.

---

### 7.2.4 Arbeidsdeling på arbeidsgiversiden

Som nevnt er hovedmodellen i de kommuner som er med i undersøkelsen at forhandlingene gjennomføres i regi av en sentral forhandlingsdelegasjon. Denne består som hovedregel av personalsjef/organisasjonsjef, en representant til fra "personalkontoret" og sektorsjef/kommunalsjef. I mindre kommuner er, som nevnt ovenfor, også rådmannen selv ofte med i delegasjonen.

Rektorer og barnehagestyrere blir involvert på arbeidsgiversiden på forskjellig måte, i ulik grad og på ulike stadier i prosessen. Hovedinntrykket er at de har et nokså "perifert" forhold til de lokale forhandlingene, og at de trekkes sent inn. Ofte blir arbeidsgivers overordnede prioriteringer, slik disse legges fram på det forberedende drøftingsmøtet, utformet uten at virksomhetslederne er særlig sterkt trukket inn. I den grad de trekkes inn, er det gjerne først når arbeidsgiver skal utforme sitt første tilbud. Da vil det være rektors/barnehagestyres oppgave å konkretisere og operasjonalisere disse strategiene – med utgangspunkt i situasjonen på sin virksomhet. Enkelte kommuner innkaller da virksomhetslederne for å gå gjennom strategien og be om innspill fra den enkelte virksomhet. Noen steder synes virksomhetslederne å slite med helt å få tak i hva som ligger i den overordnede strategien, og hvordan denne skal konkretiseres for egen virksomhet. I en god del av kommunene blir imidlertid virksomhetslederne lite involvert i arbeidet med å gi innspill også i perioden etter det/de forberedende møtene.

I enkelte kommuner gjennomføres det lokale prosesser mellom virksomhetslederne og lokale tillitsvalgte for å gå gjennom de overordnede føringene fra kommunen og diskutere hvordan disse kan konkretiseres for den aktuelle virksomheten. Flere sier at de opplever slike prosesser som nyttige, og at de bidrar til å forankre arbeidsgiverpolitikken og lønnspolitikken på den enkelte arbeidsplass.

Andre kommuner er opptatt av at disse prosessene skal være strengt atskilt, slik at virksomhetslederne skal utforme sine lokale prioriteringer uten å skjele til hva de tillitsvalgte mener. Dette begrunnes ut fra mer prinsipielle vurderinger av arbeidsgiverrollen.

Det generelle inntrykket er at rektorer og barnehagestyrere har vanskelig for å se seg selv i rollen som arbeidsgiver. Det vil i denne sammenheng si at de skal bruke lønnsforhandlingene til å fremme kommunens arbeidsgiverpolitikk og lokal tjenesteutvikling. Klarest kommer nok dette til uttrykk i spørsmålet om å bruke individuelle dyktighetskriterier. Som nevnt brukes slike kriterier i liten grad i de kommuner vi har besøkt. Det gjelder også overfor andre store arbeidstakergrupper enn pedagogisk personale i skoler og barnehager. Denne "forsiktige holdningen" er ofte

basert på en avtale (stilltiende eller ikke) mellom de sentrale partene i kommunen om ikke å bruke slike kriterier.

På den annen side har de fleste kommuner med et punkt i sine lønns-politiske planer og overordnede arbeidsgiverpolitiske dokumenter at individuelle dyktighetsvurderinger og prestasjonslønnsordninger er en del av kommunens lønnspolitiske virkemidler – i hvert fall på det prinsipielle plan. Det er derfor i intervjuene lagt stor vekt på å undersøke hvilke holdninger rektorer og barnehagestyrere har til å bruke denne typen kriterier. Bildet er relativt entydig.

Barnehagestyrerne er gjennomgående sterkt i mot det, og argumenterer både praktisk og ”ideologisk”. Rent praktisk har de vanskelig for å se for seg gode og operasjonaliserbare kriterier. De legger også vekt på at virksomheten i en barnehage er mangfoldig, og at personalet er dyktige til ulike typer arbeidsoppgaver. Svært mange barnehagestyrere synes også å ha en mer prinsipiell motforestilling mot å gjøre bruk av denne typen kriterier. De sier det står i grunnleggende motsetning til formålet med barnehagedriften, som blant annet er å utvikle samarbeid og solidaritet. Enkelte tar i bruk så vidt sterke uttrykk som at det ”*står i grunnleggende motsetning til mitt menneskesyn å foreta individuelle vurderinger av mine ansatte*”.

Men vi har intervjuet barnehagestyrere, om enn svært få, som gir uttrykk for at de kan tenke seg å få ansvar for å anbefale individuelle tillegg basert på en vurdering av dyktighet/prestasjon. Felles for begge grupper er imidlertid at de sier dette forutsetter et betydelig forarbeid med klargjøring og operasjonalisering av kriteriene og en god kommunikasjon om hvordan de skal brukes. Alle barnehagestyrere som er intervjuet gir uttrykk for at disse forutsetningene ikke er til stede i dag.

Blant rektorene er inntrykket at holdningene er noe mer delte. Gjennomgående gir også rektorene uttrykk for at de er skeptiske til å bruke slike kriterier – med mange av de samme begrunnelsene som beskrevet ovenfor for barnehagestyrerne. Det er nok likevel vårt inntrykk at rektorer ved *store skoler* har en *noe mer åpen holdning* til å bruke individuelle dyktighetsvurderinger enn rektorer ved småskoler og barnehagestyrere. Det samme er tilfellet for *rektorene ved de videregående skolene*.

Det er på sett og vis et tankekors at det er rektorer ved de store skolene som synes å være mest beredt til å ta i bruk individuelle dyktighets-kriterier. På den ene siden er jo rektorer ved store skoler ”lenger fra” den enkelte medarbeider/lærer, og har slik sett færre observasjonspunkter å gjøre vurderinger ut fra. På den annen side bidrar kanskje en slik distanse til å gjøre det enklere å ta i bruk slike kriterier, fordi relasjonen mellom rektor og den enkelte lærer blir mer profesjonell og mindre personlig.

---



Hovedoppsummeringen er at virksomhetsledernivået i de kommuner og fylkeskommuner som er med i undersøkelsen er svakere integrert i de lokale lønnsforhandlingene enn vi trodde da vi startet undersøkelsen. Etter vår vurdering er de også svakere integrert enn hva som er nødvendig dersom begrepet lokal lønnspolitikk skal gis et innhold som er forankret i og forstått på den enkelte arbeidsplass, og hvor siktemålet er at lønnspolitikken skal være et virkemiddel i utviklingen av lokal tjenesteproduksjon og lokal tjenesteutvikling. I tillegg til det som er nevnt ovenfor betyr det også at resultatet av forhandlingene ofte synes lite legitimt og svakt forankret hos rektorene og barnehagestyrerne, og de har vanskeligheter med å kunne begrunne og forklare resultatet overfor egne arbeidstakere når det foreligger. De er også i svært liten grad involvert i arbeidet med å informere om resultatet av forhandlingene. Dette siste kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 10 nedenfor.

### **7.2.5 Begrunnelser for og tydeliggjøring av tilbud og krav**

Som vi skrev i kapittel 4, er et av de sentrale målene med lokale lønnsforhandlinger at lønn som virkemiddel skal bidra til å støtte opp under lokal tjenesteutvikling, lokal organisasjonsutvikling, en kunnskaps- og kompetanseutvikling som er i samsvar med virksomhetenes mål og behov, rekruttering og bibehold av nøkkelarbeidskraft m.v. Lønn skal med andre ord blant annet stimulere en atferd og en innsats som – litt forenklet sagt – bidrar til å gi en god skole og en god barnehage.

Det kan helt sikkert diskuteres om lokale lønnsforhandlinger er et velegnet virkemiddel for å nå slike mål. Når de fleste av Utdanningsforbundets medlemmer og tillitsvalgte er skeptiske til lokale lønnsforhandlinger, er begrunnelsen blant annet at de ikke er enige i at lokale lønnsforhandlinger har en slik funksjon, og at andre virkemidler er mer velegnede for å oppnå disse målene. Men for de som ønsker en lokal lønnspolitikk, og det er jo en nokså utbredt oppfatning på arbeidsgiversiden og i KS, er dette synspunktet i stor grad begrunnet i ovennevnte resonnementer, hensyn og mål.

Det ligger utenfor mandatet å vurdere hvorvidt lokal lønnspolitikk er et velegnet virkemiddel for å nå ovennevnte mål eller ikke. Etter vår oppfatning er det likevel nokså åpenbart at dersom lokal lønnspolitikk og lokale lønnsforhandlinger skal kunne ha en funksjon som nevnt ovenfor, må den begrunnes, forklares og formidles. Det må med andre ord framstilles relativt eksplisitt hvorfor pengene foreslås brukt ”slik og ikke slik”. Her varierer praksis mye. Det gjelder særlig der hvor arbeidsgiver ønsker å bruke individuelle dyktighetskriterier, men det gjelder også andre typer begrunnelser. Det generelle bildet synes å være at Utdanningsforbundet mener arbeidsgiver er for tilbakeholdne med å begrunne sine tilbud. Ut fra de intervjuer vi har gjennomført, er det et synspunkt vi kan forstå. Svært ofte legges arbeidsgivers første tilbud

fram uten skriftlig begrunnelse, og ofte uten eksplisitt forankring i overordnede lønnspolitiske planer, arbeidsgiverstrategiske dokumenter, eller planer for tjenesteutvikling og utvikling av den enkelte skole og barnehage. Mange arbeidsgivere er også svært tilbakeholdne med å konkretisere sine begrunnelser når de ønsker å bruke individuelle dyktighetskriterier. Man tyr da gjerne til litt upresise begreper som *”ut fra en helhetsvurdering”* eller liknende. Riktignok begrunnes tilbudene i større grad når det kommer til selve forhandlingsmøtet, men også da i varierende grad. I flere kommuner kan det være grunn til å drøfte om tilbudene i større grad bør begrunnes, og at arbeidsgiver dermed er tydeligere på å presisere hvorfor man har valgt å foreslå den og den prioritering av potten.

På tilsvarende måte bør det vurderes om det vil være riktig å legge større kraft i arbeidet med å informere om resultatet av forhandlingene når det foreligger. I dag gjøres dette i en del kommuner hovedsakelig gjennom Utdanningsforbundets kanaler og via kortfattede lønnsmeldinger fra lønnskantorene. Dette utdypes nærmere i kapittel 10.

Det er ikke bare Utdanningsforbundet som ønsker tydeligere begrunnelser fra arbeidsgiver i forhold til det tilbud som legges fram. I flere kommuner etterlyser også arbeidsgiversiden en sterkere ”spissing” og en tydeligere prioritering fra Utdanningsforbundet for de krav som fremmes. Noen steder sier man på arbeidsgiversiden at det tar lang tid før det framstår en tydelig profil og en klar retning på kravene fra Utdanningsforbundet.

### **7.3 Eksempler på ”kloke grep” i selve forhandlingsfasen**

Hvis vi skal trekke fram noen punkter fra arbeidet knyttet til selve forhandlingsfasen som bidrar til gode prosesser, peker følgende punkter seg ut:

- Betydningen av et godt forhandlingsklima kan vanskelig overvurderes. Det ser ut til at der hvor partene greier å etablere et klima preget av gjensidig respekt, tillit og åpenhet, der greier de også å komme i mål med forhandlingene på en god måte. En god kombinasjon av humor og alvor bidrar også godt.
  - En ryddig og oversiktlig forhandlingsprosess – med en klar framdriftsplan og en avklart rollefordeling – er også vesentlig. Det er viktig at partene har en felles oppfatning av hvordan prosessen er tenkt gjennomført og hvem som har hvilke roller i forhandlingene. Her tenker vi blant annet på forholdet mellom den sentrale forhandlingsdelegasjonen på arbeidsgiversiden og ledere på
-

virksomhetsnivå. Jo tydeligere og mer avklart organisering og prosess legges opp, desto bedre.

- Det bidrar også til å lette selve forhandlingene dersom forarbeidet er gjort grundig. Med forarbeid menes blant annet gode og oversiktlige lønnsstatistikker, pålitelig og oppdatert informasjon om de arbeidstakere som omfattes av forhandlingene (for eksempel deres kompetanse, hvilke funksjoner og oppgaver de har osv.), gode oversikter over de økonomiske konsekvensene av hvert tilbud som legges fram m.v. Det vil antakelig kunne være en god ide dersom partene på forhånd ble enige om hvordan forhandlingene skal oppsummeres og dokumenteres etter hver som de skrider fram, og hva man trenger av hjelpemidler for å få det til.
- Det er også et poeng å søke etter felles punkter hos partene. Det vil si å forhandle om de "enkle tingene" og det man tror man kan enes om først. Det gjør at forhandlingene kommer godt i gang. Med enkelte grunnleggende ting på plass, viser det seg ofte at det blir enklere å løse de vanskelige spørsmålene etter hvert.
- Samtidig må begge parter være innstilt på at forhandlinger er en prosess hvor man må gi og ta. Intervjuene tyder på at det gagnar forhandlingene dersom begge parter har en slik holdning allerede ved inngangen til forhandlingene. Å få enkelte spørsmål avklart tidlig (se kulepunktet foran) bidrar også til en følelse av reelle forhandlinger.
- Det er selvsagt også viktig at arbeidsgiver behandler alle fagorganisasjonene likt, og at det ikke gjøres forskjell på Utdanningsforbundet og andre forbund i forhandlingsfasen heller. Det er klart inntrykket fra intervjuene at den siste forutsetningen oppfylles i stor grad. I enkelte kommuner har det imidlertid vært diskusjoner om dette på grunn av spesielle avtaler som Utdanningsforbundet hadde inngått da de forhandlet med staten.

## 8 Spesielt om brudd

Som det framgår av punkt 3.3., ble det brudd i forhandlingene i to av de fire fylkeskommunene hvor vi har gjennomført intervjuer og i seks av de 14 kommunene. Hver av fylkeskommunene og kommunene har naturligvis sin "egen historie" omkring bruddet. Det vil si hva som var årsakene til bruddet, hvordan forhandlings- og bruddprosessen forløp, forklaringer på hva som "kunne vært gjort annerledes" m.v.

Det vil i dette kapitlet ikke bli gitt en beskrivelse av bruddprosessen i hver av de to fylkeskommunene og seks kommunene for seg. Også i forhold til brudd vil beskrivelsen bli lagt opp på samme måte som vi har gjort i de andre kapitlene. Det vil si at det vil bli gitt en samlet beskrivelse av bruddprosessene, og deretter en vurdering av dem fra vår side. Samtidig kan årsakene til brudd også finnes i andre forhold enn de som er beskrevet i bruddprotokoller og prosesskriv. Framstillingen er derfor også basert på intervjumaterialet.

### 8.1 Beskrivelse

Fokus i denne fasen er på årsakene til bruddet, og erfaringene med den organisatoriske behandlingen.

#### 8.1.1 Når i prosessen skjedde bruddene?

Bruddene kom på svært ulike tidspunkter i forhandlingsprosessen i de aktuelle kommunene og fylkeskommunene. Det er eksempler på brudd før selve forhandlingene kom i gang, og da gjerne knyttet til prinsipielle prosessuelle eller tolkningsmessige spørsmål. Og vi har brudd helt på slutten av forhandlingene – etter forhandlingsrunde 3 og 4.

#### 8.1.2 Hva var hovedårsakene til bruddene?

Beskrivelsen i dette punktet er basert både på en gjennomgang av bruddprotokoller og samtaler med partene. Årsakene til bruddene synes å kunne kategoriseres i seks hovedkategorier. Det er grunn til å presisere at årsaken til brudd i en kommune/fylkeskommune utmerket godt kan henføres til flere av de nevnte kategoriene:

- Den første kategorien brudd er de som skyldtes uenighet om organiseringen av forhandlingene, og hvem som skal være parter. Her ønsket arbeidsgiver at forhandlingene skulle foregå enhetsvis, ved at rektorene skulle representere rådmannen i forhandlingene med organisasjonene. Organisasjonene var av den oppfatning at dette i realiteten var å desentralisere forhandlingsnivået, og dermed vanskeliggjøre en helhetlig lønnspolitikk. Uenigheten her dreide seg om tolkningen av HTA og delegasjon av rådmannens fullmakt.
-

- En annen kategori bruddårsak tok også utgangspunkt i ulik tolkning av HTA, men da i en ulik vurdering av om HTA hjemlet lønns-tillegg basert på innsats og resultat. Bruddene ble begrunnet både i en prinsipiell uenighet om at det var anledning til å bruke slike kriterier, men også i den konkrete måten kriteriene ble brukt på. Utdanningsforbundet ga uttrykk for at kriteriene ikke var operasjonelle, synlige og forutsigbare nok, og at de ikke var konkretisert gjennom et felles arbeid mellom partene. Utdanningsforbundet var også misfornøyd med at de ikke fikk tilgang til arbeidsgivers begrunnelser for å bruke de individuelle kriteriene.
- I enkelte kommuner var bruddårsaken enten uenighet om beregning av potten, eller at Utdanningsforbundet mente de ikke fikk sin ”rettmessige andel” av potten. Det siste argumentet blir sjelden uttalt helt eksplisitt, men i flere kommuner synes begge parter å ha en felles oppfatning av at dette var hovedårsaken eller en sterkt medvirkende årsak til at det ble brudd.
- Uenighet om innretningen på tilbudet var naturlig nok også årsaken til brudd i enkelte kommuner. Et eksempel på brudd på dette grunnlag var uenighet om størrelsen på tilleggene til de pedagogiske lederne. Et annet eksempel var uenighet om hvilke typer funksjoner i skoleverket som burde tilgodeses. Denne type uenighet vurderer vi ikke som prinsipiell, men som et utslag av at partene ønsker å bruke midlene noe ulikt.
- En femte type bruddårsak har også å gjøre med innretningen på tilbud og krav, men med en uenighet som er mer prinsipielt begrunnet, eller begrunnet i en sammenlikning mellom stillinger i skoleverket og stillinger innenfor andre kommunale tjenestoområder. Et eksempel på dette er ulik forståelse av om enkelte stillinger er reelle lederstillinger eller ikke. I enkelte kommuner gjaldt det for eksempel synet på pedagogiske ledere og SFO-ledere. Arbeidsgiver argumenterte med at dette ikke var reelle lederstillinger, mens Utdanningsforbundets krav la til grunn at lønnsnivået måtte gjenspeile at disse gruppene hadde reelt lederansvar, og derfor burde sammenliknes med andre lederstillinger i kommunen. Det er også eksempler på at arbeidsgiver ikke har funnet å kunne gå med på krav fra Utdanningsforbundet fordi kravene etter arbeidsgivers vurdering ville forrykke relasjonen til andre tilsvarende grupper i kommunen.
- Endelig er det også eksempler på at i hvert fall deler av begrunnelsen for brudd skyldtes ulik oppfatning av hvordan enkelte kommunale retningslinjer/vedtak var å forstå i forhold til lokale forhandlinger. Konkret dreide det seg om seniortiltak i den aktuelle kommunen skulle finansieres via den lokale potten eller på annen måte.

Dette er som, som nevnt, de hovedårsaker til brudd som kan leses ut av de aktuelle bruddprotokollene og prosesskrivene.

### 8.1.3 Faktorer i tillegg til de ”offisielle”?

I intervjuene har det også kommet fram enkelte andre argumenter som *kan ha bidratt* til å forsterke de momentene som er beskrevet i punkt 7.1.2. Vi sier *ikke* med det at disse momentene *i seg selv har vært bruddårsak*, men *i enkelte av kommunene* har innslaget av slike momenter blitt trukket fram av begge parter som et viktig ”bakteppe”.

Det er særlig tre hovedfaktorer som i større grad trekkes fram i enkelte av disse kommunene enn i materialet for øvrig:

- For det første beskrives forhandlingsklimaet i enkelte av disse kommunene som gjennomgående dårligere enn i flertallet av de andre kommunene. Det brukes blant uttrykk som mangel på respekt og likeverdighet, og at det var en dårlig tone i forhandlingene.
- For det andre virker det som om partene kanskje ikke har kommunisert sine krav og tilbud tydelig og eksplisitt nok på et tidlig tidspunkt. Hovedutfordringen har kanskje særlig vært at arbeidsgivers forhandlingsdelegasjon ikke helt har ”trodd på/fått med seg” hvor ”smertegrensen” har ligget for Utdanningsforbundet, og at bruddet derfor har kommet noe overraskende. Det er godt mulig at det ville blitt brudd i disse kommunene uansett, men overraskelsesmomentet ville nok kunne vært redusert noe ved tydeligere og mer åpen kommunikasjon.
- I et par av bruddkommunene gis det også fra arbeidstakersiden uttrykk for at de synes forhandlingene var uryddige, lite åpne (blant annet vanskelig å få tilgang til relevant statistikk, lite gjennomiktig prosess for beregning av potten m.v.), mangelfull referatskriving fra møter osv.

Når disse punktene leses, må det legges til at det fra begge parter i flertallet av bruddkommunene understrekes at forhandlingsklimaet var godt, og at partene behandlet hverandre som jevnbyrdige og med respekt. I enkelte av bruddkommunene understrekes det faktisk sterkt at bruddet kom *på tross av* det gode forholdet mellom partene, og at begge parter er seg svært bevisste at bruddet ikke skal få ødelegge det generelt gode samarbeidsklimaet.

### 8.1.4 Hvordan virket den organisatoriske behandlingen?

Før det formelle bruddet, har Utdanningsforbundets lokale ledd utstrakt kontakt med fylkesleddet, og det er fylkesleddet som har den formelle kontakten med sentralleddet.

---

I de kommuner og fylkeskommuner hvor det ble brudd, gikk saken til organisatorisk behandling hos KS og Utdanningsforbundet sentralt. Nedenfor vil det bli gjort rede for noen hovedtrekk ved den organisatoriske behandlingen.

Det ser ut som den organisatoriske behandlingen gjennomgående tar 2–3 måneder. I denne perioden er det noe kontakt mellom sentral- og lokal-leddene på begge sider, men kontakten ser ikke ut til å være særlig omfattende.

Det er vanskelig å gi en felles beskrivelse av innholdet i den organisatoriske behandlingen. Enkelte steder virker det som om partene bare får saken i retur med ”beskjed om å prøve igjen”. Andre steder gis det muntlige råd fra sentralleddene om hvilke grep som bør prøves for å komme til enighet. Her opplever partene lokalt nærmest at det anvises en løsning.

Det er interessant å konstatere at begge parter på lokalt nivå gir uttrykk for en god del skepsis til den organisatoriske behandlingen. De synes ofte at de ikke fikk ”den støtten” de hadde forventet fra ”sin organisasjon”. Noen steder gir de uttrykk for skuffelse over det. Enkelte steder sier de også at de synes de sentrale partene kunne vært tydeligere i forhold til å løse prinsippsspørsmål – i stedet for å sende også disse i retur til partene lokalt. Det gjaldt for eksempel der partene var uenige om forhandlingsfullmaktene kunne delegeres til lokale ledd.

Det synes ikke å være noe mønster med hensyn til hvem av de lokale partene som fikk ”medhold” i den organisatoriske behandlingen. Det virker som de sentrale parter har en svært ”saklig” tilnærming til de lokale stridsspørsmålene, og i liten grad skjeler til hvilken av de lokale partene som har inntatt de ulike standpunktene. Det er kanskje en av forklaringene på at de lokale parter er litt ”skuffet”?

I enkelte kommuner og fylkeskommuner bringes det inn klart nye momenter som bidrar til å løse opp i situasjonen. Det kan for eksempel være at nye gruppetillegg/objektive tillegg ble brakt inn der hvor det tidligere hadde vært mye strid om individuelt begrunnede tillegg. I en kommune ble det også tilført friske midler til potten etter den organisatoriske behandlingen. Slike innspill ser ut til å bringe nytt ”momentum” inn i forhandlingene.

Når saken kommer tilbake etter å ha vært til organisatorisk behandling, blir saken som regel løst raskt. Partene har gjerne først et drøftingsmøte hvor situasjonen oppsummeres og mulige løsninger drøftes. Deretter fastsettes et nytt forhandlingsmøte, hvor partene blir enige.

## 8.2 Vurderinger

### 8.2.1 Skiller bruddkommunene seg ut fra de andre kommunene?

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt avstanden mellom partene var større i bruddkommunene enn i de kommunene hvor partene kom til enighet direkte. Det er heller ikke enkelt å måle. Vi *tror* likevel *ikke* at uenigheten eller avstanden nødvendigvis var større i de kommuner/fylkeskommuner hvor det ble brudd enn i de andre kommunene og fylkeskommunene. Vel så sannsynlig er det at bruddet kom fordi en av partene ønsket å kjøre en strammere linje, eller bruke en sentral behandling til å få avklart et prinsippsspørsmål.

Som nevnt i punkt 8.1.3., ble forhandlingsklimaet i enkelte bruddkommunene – av begge parter – beskrevet som noe mer anstrengt enn i flertallet av de øvrige kommunene. Dette kan nok ha vært en *medvirkende årsak* til at det ble brudd, men forhandlingsklimaet alene var neppe den utløsende faktor i noen av bruddkommunene.

### 8.2.2 Var brudd nødvendig?

Et interessant spørsmål å stille er hvorvidt det var ”nødvendig” med brudd eller ikke? Dette er naturligvis et litt teoretisk spørsmål, som det er vanskelig – for ikke å si umulig – å gi et fyllestgjørende svar på. Svaret vil antakelig også være litt ulikt fra bruddkommune til bruddkommune.

Det som i hvert fall synes helt klart, er at bruddbehandlingen virket disiplinerende på begge parter lokalt. Bruddbehandlingen ga – i hvert fall i enkelte kommuner - både konkrete innspill til hvordan saken kunne løses, og den skapte selvsagt et ”trykk” på partene for å få til en løsning. Som beskrevet ovenfor, gikk det da også raskt å finne en lokal løsning etter at den organisatoriske behandlingen var ferdig. På mange måter er kanskje den viktigste effekten av bruddbehandlingen at partene fikk en tenkepause?

Sett i et slikt lys, var det ”nødvendig” med brudd for å skape ny dynamikk i forhandlingene, og en klarere forpliktelse for partene om å komme til enighet.

### 8.2.3 Kort om den organisatoriske behandlingen

Uansett virker det som de lokale parter ikke helt er innforstått med det instituttet som heter organisatorisk behandling, og hva man kan forvente når en bruddsituasjon underlegges slik behandling. I dette ligger det en utfordring for begge parter.

Som nevnt ovenfor gikk det kort tid fra den organisatoriske behandlingen var gjennomført til partene fant en løsning lokalt. Det viser at den

---



organisatoriske behandlingen bidro til å bringe partene nærmere hverandre og dermed finne løsninger som begge parter kunne leve med.

Det er likevel interessant å registrere at man både på arbeidsgiversiden og i Utdanningsforbundet lokalt gir uttrykk for at man syntes det var vanskelig å få "helt tak i" hvordan den organisatoriske behandlingen fungerte. I enkelte kommuner opplevde man at det ble gitt temmelig klare meldinger om hvordan saken best kunne løses. Andre steder opplevde man at saken ble sendt tilbake uten særlig annen beskjed enn at "*dere må prøve å komme til enighet*". En nærmere gjennomgang av de konkrete bruddsituasjonene vil nok vise at de ulike svarene man fikk fra den sentrale behandlingen nok i noen grad hadde sammenheng med hva som var grunnlaget for bruddet lokalt.

### 8.3 Eksempler på "kloke grep" i bruddsituasjonen

Det er vanskelig å peke på generelle grep i bruddsituasjonen som bidrar til i å skape en løsning. Et par punkter kan likevel trekkes fram:

- For det første er det viktig at partene forsøker å holde et godt forhandlingsklima til tross for at forhandlingene har endt i brudd. I flere av kommunene ser partene ut til å ha bestrebet seg særskilt på å skille sak og person, og opptrådt konstruktivt og ryddig.
- For det andre synes det å virke befordrende på en løsning at de sentrale parter inntar en så saklig rolle som de gjennomgående har gjort. Resultatet av den organisatoriske behandlingen viser at det ikke er noe mønster i hvilken part som får "medhold" (der hvor det er mulig å lese dette ut av behandlingen). Samtidig er det inntrykket at begge de sentrale partene inntar en svært saklig holdning til stridsspørsmålene i bruddsituasjonene.
- Endelig ser det ut til at det bringer bevegelse i saken dersom det bringes inn nye momenter som kan bidra til at partene kan få flere strenger å spille på. Det kan for eksempel være nye vurderingskriterier, invitasjon til å arbeide videre etter forhandlingene med å klargjøre stridsspørsmål og lignende.

## 9 Resultat

### 9.1 Beskrivelse

Fokus i denne fasen er å få fram synspunkter på hvorfor partene ble enige, hvordan kriteriene ble brukt og forholdet mellom resultatet av forhandlingene og arbeidsgiverpolitikken mer generelt.

#### 9.1.1 Hvorfor ble det enighet?

Når partene kommer fram til enighet, opplyser de ofte at det i ikke ubetydelig grad er en konsekvens av selve forhandlingsprosessen. Partene fremhever da ofte at de starter med de punktene man kan enes om. Enighet om innledende fellespunkter bidrar til å skape godt klima for de spørsmålene som er vanskeligere. Partene ”jobber seg nedover” i krav- og tilbudslisten så langt potten rekker. I tillegg vektlegges som nevnt selve forhandlingsklimaet, god forhandlingsskikk og gjensidig respekt for hverandres synspunkter, posisjoner og roller.

Samsvaret mellom krav og tilbud i utgangssituasjonen spiller jo også en rolle for muligheten til å komme til enighet. I forhandlingene i 2006 var det stor grad av enighet mellom partene i mange kommuner om å prioritere førskolelærere/pedagogiske ledere. Selv om denne gruppen særlig var prioritert fra Utdanningsforbundets side, gikk det stort sett greit å få aksept for dette kravet hos arbeidsgiver. Også andre store grupper som kontaktlærere ble prioritert i mange kommuner. Der hvor objektive kriterier ble lagt til grunn og hvor det ble gitt noe flatt tillegg til store grupper/alle, bidro det også i betydelig grad til å skape grunnlag for enighet. Dette siste er særlig Utdanningsforbundet tilfreds med.

I noen kommuner gir arbeidsgiver uttrykk for at det ble for stor avstand mellom nedfelte kriterier for lønnsfastsettelse – særlig slik disse uttrykkes i individuelle kriterier basert på dyktighet – og det faktiske resultatet. Prinsippet om individuell dyktighetsvurdering ble likevel sjelden satt på spissen. I den grad det ble gitt ”individuelle tillegg” ble disse ofte begrunnet i andre kriterier enn dyktighet, slik som funksjoner, spesielle oppgaver, ekstraordinær arbeidsbelastning eller liknende.

I intervjuene gis det et nokså klart bilde av at forhandlingsklimaet gjennomgående var bedre i 2006 enn i 2004, og at dette også bidro til større grad av enighet. Ikke minst ble spørsmålet om bruk av dyktighets-kriterier håndtert langt mer ”pragmatisk” i 2006 enn i 2004.

---

### 9.1.2 Ble kriteriene for lønnsfastsettelse fulgt?

I forhold til ønsket om forutsigbarhet og kontinuitet i lokale forhandlinger, er det interessant å undersøke i hvilken grad kriteriene for lønnsfastsettelse ble fulgt, og om det ble innført nye prinsipper og kriterier i selve forhandlingene.

Bildet synes å være omtrent som følger:

- Det ble i liten grad innført direkte nye kriterier underveis i forhandlingene. På den annen side skapte operasjonaliseringen av enkelte kriterier noe diskusjon. Det gjelder for eksempel kompetansekriteriet, hvor det er mye diskusjon om hva slags kompetanse som skal gi uttelling og ikke minst hvor mye. Også spørsmål knyttet til seniortillegg skapte en del diskusjon i enkelte kommuner. Noen steder ble det stilt spørsmål fra Utdanningsforbundet ved om dette hørte hjemme i forhandlingene. I andre kommuner var det mer operasjonaliseringen av seniorbegrepet som skapte uenighet.
- Derimot er det et mer typisk trekk at bare et fåtall av prinsippene og kriteriene ble benyttet. Som mer utfyllende beskrevet i punkt 9.1.3. nedenfor, ble resultatet i hovedsak basert på klart definerte grupper, objektive kriterier/ funksjonstillegg og flate, generelle tillegg.

Konsekvensen er at flere av de kriteriene mange kommuner har brukt mye tid på å utarbeide, og også forsøkt å gjøre til "felles eie", i svært liten grad ble benyttet. Det dreier seg i hovedsak om kriterier knyttet til måloppnåelse, individuelle prestasjoner og individuell dyktighet. Det gjør at arbeidsgiversiden i en del kommuner synes resultatet lå forholdsvis langt fra de kriterier man i utgangspunktet hadde nedfelt. Som en ga uttrykk for: *"Slik resultatet ble, kunne det like gjerne vært løst sentralt"*

På den annen side synes virker det som at arbeidsgiversiden i de fleste kommuner inntar en relativt "pragmatisk holdning" til dette. De synes ikke spørsmålet er viktig nok til å risikere en konflikt/et brudd på det, og de synes etter hvert å ha et mer langsiktig perspektiv på spørsmålet om hvordan og i hvilken grad slike kriterier skal brukes i forhandlingene.

### 9.1.3 Hovedprofilen i sluttresultatet

Det er i arbeidet med denne delrapporten ikke gått i detalj inn på hvordan resultatet av de lokale lønnsforhandlingene ble i de fylkeskommuner og kommuner vi har intervjuet. Vi vil likevel trekke fram noen hovedpunkter, og legger da vekt på å illustrere de prinsipielle sidene ved resultatet.

Dette er noen hovedpunkter fra 2006:

- For det første er det et klart inntrykk at det i en del kommuner og fylkeskommuner ble *gitt et flatt, generelt tillegg til alle medlemmene i Utdanningsforbundet*. Dette tillegget var ikke nødvendigvis så stort, men det bidro i betydelig grad til å skape enighet og til at begge parter godtok resultatet. Gjennomgående ser det ut til at dette tillegget lå på mellom kr 1 500 og kr 2 000.
  - *Pedagogiske ledere* fikk tillegg i svært mange kommuner, om ikke alle. Denne gruppen var prioritert fra Utdanningsforbundet sentralt, og den ble fulgt opp i kravene fra lokalleddene. Gjennomgående syntes også arbeidsgiver å være villig til å gi et tillegg her. Oppslutningen om denne sentrale føringen synes å ha vært stor i de lokale forhandlingsdelegasjonene til Utdanningsforbundet. Tillitsvalgte i barnehagene var naturlig nok tilfredse med at denne gruppen ble prioritert, men gir også uttrykk for at denne klare prioriteringen fra sentralt hold nok ga forventninger om større kronetillegg enn de fikk i en del kommuner. Så selv om det var stor enighet om å gi denne gruppen et tillegg, var det mye diskusjon om hvor stort dette tillegget skulle være.
  - Mye av potten ellers gikk til ulike typer *sentralt og lokalt definerte funksjoner*. Av sentrale funksjoner kan særlig nevnes kontaktlærere. Av lokale funksjoner kan nevnes IKT-ansvarlige, mellomledere, ulike typer fagteam m.v. I enkelte kommuner/fylkeskommuner gis det uttrykk for – fra begge parter – at lønnstillegg basert på funksjoner kan ha sine dysfunksjonelle sider. For det første kan man komme i den situasjon at enkelt arbeidstakere får flere funksjoner enn de er i stand til å utføre på en god måte innenfor en normal arbeidstid. For det andre gis det uttrykk for at siden funksjoner spiller en så sentral rolle i forhandlingene, står man i fare for å ”konstruere” funksjoner som kanskje verken er reelle eller i samsvar med en ønsket organisering av skolen.
  - *Kompetanse* ble også brukt som kriterium. Inntrykk er at systemet/retningslinjene for å belønne formell kompetanseutvikling (vekttall og studiepoeng) er mer formalisert i kolen enn i barnehagene; noe også de tillitsvalgte i barnehagene gir uttrykk for. Det virker generelt som om tillegg basert på funksjon/ansvar er gitt i større grad enn tillegg basert på kompetanse, men dette har vi ikke systematisk oversikt over.
  - *Seniortillegg* ble også benyttet i både kommuner og fylkeskommuner. Flere av de lønnspolitiske planene inneholder dette som et kriterium, og det brukes da også fra begge parter i forhandlingene. I enkelte kommuner er det også litt ulik forståelse av hvilke alderstrinn som omfattes av seniorbegrepet. Det er jo mer et praktisk spørsmål. Men det foregår også en mer prinsipiell diskusjon knyttet til dette kriteriet. I noen kommuner mener
-

Utdanningsforbundet at seniorpolitiske tiltak ikke hører hjemme i de lokale lønnsforhandlingene, men bør håndteres av arbeidsgiver som en del av personalpolitikken mer generelt.

- Ett sted ble tilleggene gitt som *utviklingsmidler på den enkelte skole*. Disse skulle fordeles etter nærmere drøftinger på skolen.

Når det gjelder spørsmålet om lokale lønnstillegg basert på funksjoner, reiser arbeidsgiver i enkelte kommuner spørsmålet om disse midlene heller kan brukes til frikjøp av tid (jfr. kulepunkt nummer tre ovenfor om at det kan være vanskelig å få tid til å utføre disse funksjonene hvis man har flere). Dette blir avvist fra Utdanningsforbundet side – ut fra prinsipielle forhandlingsmessige synspunkter. Så vidt vi har forstått er partene sentralt enige om at det ikke er anledning til å bruke midlene på en slik måte. I enkelte kommuner har man blitt enige om at det skal legges ”et tak” på antall funksjoner som hver enkelt arbeidstaker skal kunne inneha.

#### **9.1.4 Spesielt om bruk av individuelle dyktighetskriterier**

Siden problemstillinger knyttet til lønn basert på individuelle dyktighetskriterier har vært så vidt aktualisert både ved forhandlingene i 2004 og 2006, kan det være nyttig å knytte noen kommentarer spesielt til dette punktet.

Første trinn i evalueringen indikerer at lønnsoppgjøret i 2006 på ingen måte var karakterisert ved at en stor del av potten ble fordelt med utgangspunkt i eksplisitte dyktighetskriterier. Med dyktighetskriterier menes vi, som nevnt i punkt 3.5., tillegg hvor en arbeidstaker får et tillegg begrunnet i at vedkommende utfører arbeidet på en bedre måte enn sideordnede koller eller oppnår bedre resultater enn disse.

Av de 14 kommuner og fire fylkeskommuner som er med i undersøkelsen er det bare en (eventuelt et par) som har gjort eksplisitt bruk av slike kriterier. Enkelte steder har arbeidsgiver i innledningen av forhandlingene lansert tilbud som kan tolkes som dyktighetsvurderinger, men disse er gjennomgående omdefinert og ”ikledd en annen språkdrakt”. Som regel har dette skjedd etter press/krav fra Utdanningsforbundet. I mange kommuner har arbeidsgiver tatt utgangspunkt i lønnspolitiske planer hvor slike kriterier er nedfelt. ’

Utdanningsforbundets innvending mot å bruke disse kriteriene går, slik vi har forstått det, på to forhold. For det første en prinsipiell innvending om at slike kriterier ikke vil virke etter sin hensikt og er uheldige for arbeidsmiljø, samhold og kollegialitet ved skolen/i barnehagen. For det andre en mer praktisk begrunnelse – kriteriene er verken konkrete og operasjoniserbare nok, eller tilstrekkelig drøftet og forankret.

I møtene med arbeidsgiver ble det også stilt spørsmål ved om bruken av individuelle dyktighetsvurderinger er annerledes i forhold til pedagogisk personale enn i forhold til andre store arbeidstakergrupper, for eksempel i helse- og sosialsektoren. Inntrykket er at situasjonen ikke er vesentlig annerledes i forhold til disse gruppene. Også her gis det stort sett tillegg basert på kompetanse, funksjon og andre tilsvarende objektive kriterier. Det synes primært å være i forhold til kommunens sentraladministrasjon og andre arbeidssteder hvor arbeidsoppgavene varierer ganske mye at denne type kriterier i noe større grad er i bruk.

Fylkeskommuner og kommuner synes heller ikke å ha gått langt i retning av å avlønne lederne ut fra resultater og måloppnåelse – i hvert fall ikke basert på de intervjuer som er gjort i denne evalueringen. I den grad ledere avlønnes ulikt, er det gjerne begrunnet i størrelsen på virksomheten, tilleggsfunksjoner, ansiennitet m.v.

### **9.1.5 Er det en ”rød tråd” i lønns- og arbeidsgiverpolitikken?**

Overskriften til dette avsnittet spør etter sammenhenger mellom lokal lønnsfastsettelse, andre arbeidsgiverpolitiske dokumenter og prosesser, planer for utvikling av skoler og barnehager m.v. Innbakt i problemstillingen ligger også spørsmålet om hvilken rolle rektorer og barnehagestyrere har og skal ha som arbeidsgivere.

Mange av de som er intervjuet gir uttrykk for at de anser disse sammenhengene som viktige, men at de i dag er for dårlig utviklet. Det er heller ikke så underlig, da det er snakk om krevende prosesser. Men det ligger også en dualisme i noen av intervjuobjektene syn på disse problemstillingene.

På den ene siden gis det uttrykk for at involvering av virksomhetslederne er en forutsetning for at disse sammenhengene skal bli tydelige på den enkelte skole og i den enkelte barnehage. Det er med andre ord bare rektorer og styrere som på arbeidsgivers vegne (som arbeidsgivere) kan ”oversette” lønnspolitikken til konkret atferd og praksis i den enkelte virksomhet. Også sentralt i kommunen/fylkeskommunen gis det uttrykk for at virksomhetslederne må spille en aktiv rolle i disse prosessene. Det synes som Utdanningsforbundet langt på vei deler denne oppfatningen.

På den annen side gir de samme aktørene også uttrykk for, både gjennom hva de sier og gjennom praksis, at de ikke er helt ”komfortable” med at de samme lederne iklar seg denne rollen. Forhandlingsdelegasjonene gir i praksis ikke lederne mulighet til å spille rollen fullt ut fordi de trekkes inn i prosessene så vidt ustrukturert og ad hoc. Lederne selv er nokså forbeholdne med å innta rollen fordi den kan være ubehagelig og konfliktfylt. Det gjelder særlig dersom det forventes av dem at de skal utøve lokal lønnspolitikk i praksis – også ved å bruke individuelle dyktighetskriterier.

---

Også Utdanningsforbundets syn på lederens rolle har et todelt budskap. På den ene siden ønsker Utdanningsforbundet at disse lederne sterkere involvert – i hvert fall under den forutsetning at det skal være lokale forhandlinger. På den annen side får de kritikk dersom deres innspill til prioriteringer ikke diskuteres med Utdanningsforbundet. Langt på vei forventes det at rektorer og barnehagestyrere skal diskutere sine lokale prioriteringer med lokale tillitsvalgte før de sendes inn til arbeidsgivers forhandlingsdelegasjon. Det synes med andre ord ikke å være aksept for at disse lederne kan foreta lønnspolitiske prioriteringer på helt selvstendig grunnlag – utelukkende i kraft av sin rolle som lokal arbeidsgiver. Hvis virksomhetslederne skal involveres sterkere i de lokale lønnsforhandlingene framover, er det viktig at deres rolle – og måten den utøves på – blir tydeligere og mer eksplisitt avklart.

### 9.1.6 Konsekvenser for den enkelte skole og barnehage

I intervjuene har vi også forsøkt å få et visst innblikk i hvilke, hvis noen, konsekvenser de lokale lønnsforhandlingene har hatt for den enkelte skole og barnehage. Dette er imidlertid ikke gjort systematisk, og det bør derfor vises varsomhet med å beskrive dette for omfattende.

I noen samtaler gir Utdanningsforbundet uttrykk for at det ble stilt en del spørsmål der hvor tillegg ble gitt til enkeltpersoner og ikke til alle i tilsvarende type stilling. Som nevnt ovenfor ble slike tillegg sjelden begrunnet i individuell dyktighet, men basert på funksjon/oppgave. Spørsmål ble likevel stilt om hvorfor noen fikk slike tillegg og andre ikke. Konsekvensen ble at lærere som oppfylte de samme ”synlige kriteriene” ikke visste hvorfor et team eller en person ble prioritert foran en annen. Dette synes å virke spesielt uheldig dersom det er enkelte grupper eller enkeltpersoner som ikke er blitt prioritert flere år på rad, uten at det er gitt noen begrunnelse for det.

I det hele tatt ser manglende begrunnelse for henholdsvis prioriteringer og faktisk resultat ut til å være en viktig grunn til ”uro” på virksomhetsnivå. Men som nevnt er det grunn til å være forsiktige med å trekke dette poenget for langt, da det ikke foreligger systematisk informasjon om disse reaksjonene.

Som nevnt ovenfor ble mye av de lokale tilleggene basert på funksjoner. Dette er på sett og vis ukontroversielt fordi funksjoner anses som en objektiv begrunnelse, hvilket det jo i og for seg også er. Både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden reises det likevel ”en advarende pekefinger” mot denne utviklingen. Flere sier at det lett kan gå inflasjon i slike lokalt baserte funksjoner, og at de ikke alltid er godt begrunnet i skolens behov for organisering og arbeidsdeling. I tillegg framheves som nevnt den problemstilling som ligger i at enkelte arbeidstakere kan få

flere funksjoner enn de reelt sett er i stand til å utføre innenfor den tid de har til disposisjon.

## 9.2 Vurderinger

### 9.2.1 Lønnspolitikk og langsiktig arbeidsgiverpolitikk

I kapittel 4 beskrev vi det overordnede perspektivet vårt på denne evalueringen; altså det perspektiv vi har lagt til grunn for vurderingen av de lokale forhandlingene og sammenhengen mellom lokale forhandlinger, overordnet arbeidsgiverpolitikk og utviklingen av de kommunale tjenestene.

Vi er, som nevnt ovenfor, klar over at det perspektiv vi beskriver og de forutsetninger vi legger til grunn i kapittel 4, på mange måter representerer den ”ideelle standard”. Både små og store kommuner har sine utfordringer med å realisere disse ambisjonene.

Som nevnt mener vi likevel det er viktig å sette de lokale lønnsforhandlingene inn i et slikt overordnet perspektiv. Skal lokal lønnsdannelse blant annet være et virkemiddel for å oppnå kommunale mål om en god skole og en god barnehage, må også lokale lønnsforhandlinger koples til andre personalpolitiske virkemidler og strategier, slik som planer for kompetanseutvikling og medarbeidersamtaler. For å få dette til, kreves det god kommunikasjon, pedagogiske framstillinger, en aktiv lokal ledelse (rektorer og barnehagestyrere) m.v. En forutsetning for dette er igjen at rektorer og barnehagestyrere både er med i utviklingen av den kommunale arbeidsgiverpolitikken, at de spiller en aktiv rolle i forhandlingene, og at de tar på seg arbeidsgiverrollen lokalt. På alle disse områdene er det et betydelig forbedringspotensiale.

I flere kommuner og fylkeskommuner har vi intervjuet både ledere og tillitsvalgte som er seg svært bevisste viktigheten av disse sammenhengene, og som deler i hvert fall noen av ovennevnte vurderinger – selv om det også må legges til at bevisstheten rundt disse spørsmålene varierer en god del. Flere steder sliter man dessuten svært med å få prosessene og sammenhengene til å fungere. Resultatet er en lokal lønnspolitikk som blir hengende nokså mye på siden av andre viktige prosesser. Derfor blir det også vanskelig å nå fram med begrunnelser for de prioriteringer som gjøres.

Det er flere måter man kan arbeide på for å forbedre disse prosessene og sammenhengene:

- For det første kan lønnspolitikk og arbeidsgiverpolitikk drøftes mer systematisk, og også uavhengig av de konkrete lønnsforhandlingene. Antakelig vil det også være lettere å få til enkelte prinsippavklaringer når slike diskusjoner gjennomføres uten å være
-



koplet opp til selve lønnsforhandlingene. Det er også viktig å bruke medarbeidersamtaler og andre personalpolitiske verktøy til å sette disse spørsmålene på dagsorden. Det betyr ikke at medarbeidersamtaler bør bli lønnsamtaler, men at disse samtalene også bør inneholde et tydelig element av vurdering.

- For det andre kan prosessene knyttet til de lokale forhandlingene utvikles betydelig, slik at rektorer og barnehagestyrere blir trukket mer aktivt og forpliktende inn.
- Endelig kan det kanskje være fornuftig å gjennomføre en rolleavklaring og en rolleutvikling blant rektorer og styrere. Hva vil det si å være arbeidsgiver, og hvilke forpliktelser og krav følger som konsekvens av en slik rolle?

Det kan ligge både krevende og spennende diskusjoner i forlengelsen av disse problemstillingene.

### **9.2.2 Behovet for forklaringer, begrunnelser og tydelighet**

Et gjennomgående tema i intervjuer med representanter for Utdanningsforbundet har vært at prioriteringer og resultater i de lokale forhandlingene må forklares og begrunnes bedre. Dette synspunktet deles også av en del rektorer og barnehagestyrere.

Ønsket om bedre begrunnelser gjelder i hele forhandlingsprosessen – fra de innledende drøftingsmøtene, via arbeidsgivers tilbud og fram til det skal informeres om resultatet av forhandlingene. Intervjuene våre tyder på at ønsket om bedre og tydeligere begrunnelser for arbeidsgivers tilbud kommer både fra Utdanningsforbundet og fra rektorer og barnehagestyrere.

Det behovet for tydeligere begrunnelser som rektorer og barnehagestyrere har, varierer nok ganske mye – avhengig av hvor tett integrert de er i selve forhandlingsprosessen. Der hvor disse lederne er trukket tett inn i kommunens arbeid med å utforme tilbud, vil naturlig nok behovet for begrunnelser være mindre.

Utdanningsforbundets behov for og ønske om begrunnelser er derimot nokså gjennomgående. Det er i hovedsak to grunner til dette ønsket. For det første ønsker Utdanningsforbundet å *forstå arbeidsgivers prioriteringer*. Det vil si hvilke hensyn som ligger bak og hvilke mål som skal oppnås med de foreslåtte prioriteringene. For det andre har de behov for slike begrunnelser når de skal *forklare resultatet overfor sine medlemmer*.

Det er neppe slik at bedre begrunnelser og forklaringer uten videre vil gjøre det lettere å komme til enighet i forhandlingene. Det vil alltid være reell uenighet mellom to parter om hva som er en riktig prioritering og bruk av lokale lønnsmidler. På den annen side skal man ikke under-

vurdere betydningen av å kommunisere om og være tydelig på hvilke hensyn man fra arbeidsgivers side legger til grunn når tilbudet utformes slik det gjøres.

Som nevnt i punkt 7.2.5., er det ikke bare Utdanningsforbundet som sier de ønsker klarere og mer eksplisitte begrunnelser fra arbeidsgiversiden. Også på arbeidsgiversiden ønsker man ofte at Utdanningsforbundet – og for så vidt også andre forbund – skal være tydeligere og mer ”spissede” i sine krav. Arbeidsgiver gir ikke sjelden uttrykk for at det tar for lang tid å få en tydelig profil på og en klar prioritering av kravene.

### 9.2.3 Kort om de individuelle kriteriene

Som det framgår av flere punkter ovenfor – blant annet punkt 9.1.4. – har individuelle dyktighetskriterier skapt betydelige diskusjoner og til dels høy temperatur i en del kommuner og fylkeskommuner. Det ligger utenfor mandatet å mene noe om det er hensiktsmessig å gjøre bruk av slike kriterier eller ikke, og dessuten er slik bruk hjemlet i HTA. Vi har likevel noen kommentarer til hvordan disse kriteriene er introdusert og brukt i de kommuner og fylkeskommuner hvor vi har gjennomført intervjuer. Og det bør presiseres at *kommentaren gjelder bruk av dyktighetsvurderinger*. Det vil si kriterier hvor enkeltmedarbeidere har fått lønnstillegg basert på individuell dyktighet/prestasjon.

Det synes å være stor enighet blant ”alle parter” i de lokale forhandlingene om at en aktiv deltakelse fra rektorer og barnehagestyrere er en absolutt forutsetning for at slike kriterier skal kunne brukes. Det er bare ledelsen på den enkelte skole og i den enkelte barnehage som er ”tett nok på personalet” til at de kan gjøre individuelle vurderinger av enkeltpersoner (noen vil hevde at også disse er for langt unna, men den innvendingen lar vi ligge). Da er det et tankekors at flere av disse lederne distanserer seg både praktisk og prinsipielt fra bruken av slike kriterier. De sier at de synes kommunens kriterier blir for generelle og diffuse, og at de ikke i tilstrekkelig grad gjenspeiler den spesifikke situasjonen og de spesielle utfordringer i skoler og barnehager. De synes heller ikke at arbeidet med å bruke kriteriene er godt nok forankret i diskusjoner om mål og prioriteringer lokalet. Det er den praktiske siden av innvendingen.

Ikke så rent få av de rektorer og barnehagestyrere som er intervjuet, gir imidlertid også uttrykk for at de er prinsipielle motstandere av å bruke slike kriterier. Enkelte bruker relativt ”ideologiske” begreper når de skal beskrive sin motstand mot dette. ”*Det strider mot min rettferdighetsans å behandle ansatte ulikt.*” ”*Barnehagen er ikke en type virksomhet hvor det går an å måle prestasjoner på denne måten.*” Det gis også uttrykk for at skoler og barnehager er virksomheter som skal fremme samarbeid og teamutvikling, og at individuelle dyktighetsvurderinger virker ødeleggende i forhold til å oppnå dette. Det er således både et tankekors

---

og en utfordring for en del kommuner at det blant de lederne som i praksis må foreta de individuelle dyktighetsvurderingene, er så vidt stor motstand mot å gjøre det. Det må imidlertid også understrekes at det i undersøkelsen er intervjuet ledere som sier de gjerne blir med i prosesser hvor det skal anvendes individuelle dyktighetskriterier. Men da må forutsetningene for å bruke dem være oppfylt i større grad enn i dag.

De forutsetninger som trekkes fram er at kriteriene i så fall må forankres sterkere i andre prosesser og personalpolitiske verktøy som brukes i skolen og barnehagen. En god kopling mot lokale utviklingsplaner blir nevnt som ett eksempel på en slik forankring. En aktiv bruk av individuelle kriterier i forbindelse med medarbeidersamtaler blir nevnt som en annen. Poenget med å understreke disse kopleingene og sammenhengene er at kriteriene må være tydelig, forutsigbare og forankres godt. Det må med andre ord være kjent hvilken type individuell atferd og hvilke typer ”prestasjoner” som ønskes belønnet, og dette må framheves også i andre sammenhenger enn ved de lokale lønnsoppgjørene.

Et poeng som framheves av flere, og det gjelder igjen både hos representanter for Utdanningsforbundet og hos lokale ledere, er at de individuelle kriteriene har en tendens til å *fokusere forholdsvis ensidig på bidragene til endring, utvikling, omstilling, innføring av nye metoder m.v.* Hvor blir det av de som *”bare” er gode i klasserommet, eller ”år etter år tar den vanskelige klassen som ingen vil ha”*. Dersom man ønsker å styrke legitimiteten til bruk av individuelle kriterier, er det viktig at de favner bredden i skolens og barnehagens virksomhet på en så god måte som mulig, og at det er en åpen diskusjon om kriteriene, operasjonaliseringen av dem og prosessen rundt bruken av dem.

Det er ikke en del av mandatet å undersøke i hvilken grad, og eventuelt hvordan, individuelle dyktighetskriterier blir brukt overfor andre arbeidstakergrupper enn det pedagogiske personalet i skoler og barnehager. I intervjuene med forhandlingsdelegasjonene på arbeidsgiversiden har vi likevel spurt hvilken praksis kommunen har med hensyn til å bruke individuelle dyktighetskriterier overfor andre arbeidstakergrupper enn det pedagogiske personalet i skoler og barnehager. Hovedinntrykket er at dette gjøres i liten grad. Noen kommuner har tatt i bruk, eller planlegger i hvert fall å ta i bruk, slike kriterier overfor enkelte høye lederstillinger. I enkelte kommuner brukes slike kriterier også overfor saksbehandlerstillinger i sentraladministrasjonen (kapittel 5). Dette kan ha noe å gjøre med at de fagforbund som forhandler for disse gruppene er mindre kritiske til å bruke individuelle kriterier. Men ofte er også disse begrunnet i krav til kompetanse eller arbeidets vanskelighetsgrad og kompleksitet. Situasjonen synes således ikke å være så spesiell i forhold til Utdanningsforbundet på dette området som debatten og temperaturen i den av og til kan gi inntrykk av.

### 9.2.4 Kan flere spørsmål avklares i forkant av selve forhandlingene?

Lokale lønnsforhandlinger gjennomføres som oftest i et høyt tempo og med betydelig tidspress. Det bør derfor være et poeng å rydde unna så mange spørsmål og problemstillinger som mulig før selve forhandlingene starter. Mange steder fungerer dette også veldig bra.

Det er likevel ingen tvil om at det finnes eksemplet på at det drøftes viktige spørsmål lenge etter at forhandlingene starter som med fordel kunne vært avklart før oppstart. Det gjelder både faktisk informasjon og problemstillinger av mer vurderingsmessig karakter. Dette er noen *eksempler* på spørsmål som var uavklarte da forhandlingene startet opp, og som med fordel kunne vært håndtert/avklart tidligere:

- Det er eksempler på kommuner hvor viktige informasjon om arbeidstakeres kompetanse, erfaring og tidligere gitte tillegg mangler i de oversikter som arbeidsgiver sitter på og som de tar utgangspunkt i når tilbud skal utformes.
- Tilsvarende er det eksempler på mangelfulle lønnsopplysninger. Begge disse punktene dreier seg om faktiske opplysninger som det vil være en stor fordel å avklare før forhandlingene startet.
- I flere kommuner sliter man også med å bli enige om hva slags statistikkmateriale/bakgrunnsinformasjon som bør foreligge før forhandlingene starter. Det gjelder informasjon som viser lønnsutvikling for ulike grupper, informasjon som illustrerer likelønnsproblematikk, sammenlikninger med nabokommuner m.v. Poenget her er ikke hvilket tallmateriale som skal legges fram, men at man i god tid før forhandlingene tar en diskusjon om hva som bør framskaffes, blir enige om det og konkluderer.
- Det bør også være mulig i større grad enn nå å bli enige om forhold av mer vurderingsmessig karakter. For det første er det eksempler på at viktige kriterier først blir tatt opp og lansert et godt stykke ut i forhandlingene og at den annen part da opplever det som en ”overraskelse”. Et eksempel på det kan være ”seniortillegg”. I noen grad bør det også være mulig å avklare viktige definisjoner før forhandlingene starter. Det kan for eksempel dreie seg om kompetansebegrepet, og hvilken type kompetanse som skal kunne gi lønnsmessig uttelling. Med det mener vi ikke at dette bare er et spørsmål om ”avklaring”, men så langt som mulig bør denne type spørsmål tas uavhengig av selve forhandlingssituasjonen. Det framgår også av materialet at mange kommuner er flinke til å få dette til. Et annet eksempel kan være avklaring av lederbegrepet. I forhandlingene i 2006 hadde Utdanningsforbundet en tydelig prioritering av de pedagogiske lederne i barnehagene. I enkelte kommuner var det vanskelig å bli enige om størrelsen på tillegget til denne gruppen fordi partene hadde ulike oppfatninger av om

dette var reelle lederfunksjoner eller ikke. Sannsynligvis ville det vært mulig å bli enige raskere dersom denne diskusjonen var tatt i forkant av selve forhandlingene.

Poenget med dette punktet er å trekke fram at det sannsynligvis ligger et potensiale i å forenkle forhandlingene dersom partene i god tid tok en diskusjon av den type spørsmål som er illustrert i kulepunktene ovenfor.

### **9.3 Eksempler på "kloke grep" i forhold til arbeidet med å skape et omforent resultat**

Hvis vi skal trekke fram noen punkter fra arbeidet med å få fram et resultat som partene kan anbefale og som de kan si seg rimelig godt fornøyde med, vil vi trekke fram følgende:

- Det kan kanskje virke litt banalt, men partene framhever svært ofte betydningen av at de starter forhandlingene med noen punkter som man forholdsvis raskt kan enes om. Det bidrar både til å skape et godt forhandlingsklima og til at partene tidlig kan innkassere en form for gevinst - i den forstand at sentrale krav er innfridd. Det er viktig å huske på at begge forhandlingsdelegasjonene jo forhandler på vegne av noen, og derfor ønsker tilslutning hos dem de representerer til det resultat som oppnås.
- I alle typer forhandlinger ligger det et mer eller mindre uttalt mål om å komme til enighet. Som nevnt ligger det utenfor vårt mandat å ha en oppfatning av om det er hensiktsmessig eller ikke å bruke individuelle dyktighetskriterier. Når det er sagt, bør det likevel understrekes at det i forhandlingene i 2006 bidro til enighet og et godt forhandlingsklima dersom arbeidsgiver "lå lavt" i forhold til å bruke individuelle dyktighetskriterier, og unngikk å sette dette spørsmålet på spissen. I flere kommuner synes arbeidsgiver å ha inntatt en langt mer pragmatisk holdning på dette området i 2006 enn i 2004 – med et klart bedre forhandlingsklima som resultat. I stedet for å fokusere spesielt på varsomhet i forhold til å bruke individuelle kriterier, kan dette punktet utvides til en mer generell betraktning, nemlig at forhandlingene gjennomgående går lettere dersom partene bruker kriterier som er gjennomarbeidet i en felles prosess, og at de har en felles oppfatning av hva de innebærer.
- Det fører over i det tredje punktet, nemlig forhandlingsklimaet. Jevnt over er tilbakemeldingene at klimaet mellom partene er godt, og at de har stor respekt for hverandre. Det synes likevel som om partene er blitt bedre kjent med – og forstår hverandre bedre - i 2006 enn i 2004. Det gjelder på alle måter: Sosialt, kulturelt, begrepsmessig, forhandlingsstrategisk. Det er kanskje vanskelig å kalle et godt forhandlingsklima for et "grep", men at det bidrar

både til en god prosess og til å skape en omforent løsning synes helt klart.

- En gjenganger i en god del av intervjuene med Utdanningsforbundet er at de ønsker tydeligere, klarere og mer forutsigbare begrunnelser fra arbeidsgivers side for det tilbud de legger fram og de prioriteringer de har. En god forankring av lønnspolitikken i overordnede føringer og en helhetlig arbeidsgiverpolitikk er også gode bidrag for å få fram et omforent resultat. Det er åpenbart grenser for hvor grundig dette kan gjøres, og hvilken betydning det alt i alt har. Vi har likevel lyst til å understreke *det pedagogiske elementet i lønnsforhandlinger*. Bruken av lokale lønnsmidler er jo også et virkemiddel for å nå mål og skape gode kommunale tjenester. Da er det viktig at disse sammenhengene tydeliggjøres, begrunnes og kommuniseres.
  - På tilsvarende måte bør Utdanningsforbundet vurdere om ikke kravene deres bør tydeliggjøres og ”spisses” på et tidligere tidspunkt enn hva som ser ut til å være tilfelle i en del kommuner.
-

## 10 Informasjon om resultatet

Informasjon om forhandlingsresultatet kan kanskje anses som en mindre viktig og kanskje noe triviell problemstilling. Hvis man derimot holder fast i utgangspunktet om at lokale lønnsforhandlinger og fordeling av lønnstillegg skal være et bidrag til å nå kommunale mål og være en integrert del av kommunens arbeidsgiverpolitikk, blir spørsmålet straks viktigere. Da blir det relevant å diskutere både hvem som informerer, hvordan informasjonen blir formidlet og innholdet i informasjonen. Det vil derfor bli gitt en kort beskrivelse og vurdering også av dette aspektet ved de lokale forhandlingene i et eget kapittel

### 10.1 Beskrivelse

Fokus i denne fasen er hvordan det ble informert om resultatet av forhandlingene.

#### 10.1.1 Hvem informerte om resultatet av forhandlingene?

Det er betydelig variasjon kommunene imellom med hensyn til hvem som informerer om forhandlingsresultatet, og hvordan ansvarsforholdene rundt dette oppleves. Et par punkter synes likevel å være nokså gjennomgående.

For det første går det overalt ut en melding fra personalkontoret/lønnskantoret til de personer som har fått lønnstillegg som følge av forhandlingene. Denne meldingen er rent teknisk, og sier kort hvor stort lønnstillegget var og virkningsdato.

For det andre informerer Utdanningsforbundet gjennom sine kanaler. Det skjer gjerne ved at forhandlingsdelegasjonen først informerer ATVene, som så informerer videre på den enkelte virksomhet.

Forhandlingsdelegasjonen på arbeidsgiversiden og linjeledelsen synes ikke å spille noen særlig sentral rolle i informasjonsarbeidet overfor den enkelte arbeidstaker eller på den enkelte arbeidsplass. I en del kommuner gir imidlertid forhandlingsdelegasjonen informasjon til kommunens ledere – i hvert fall til ledere på et visst nivå – om resultatet. Det er sjelden uttrykt eksplisitte forventninger til at disse lederne skal informere videre.

#### 10.1.2 Hvordan ble resultatet av forhandlingene formidlet?

Som nevnt ovenfor informerer arbeidsgiver den enkelte ansatte via lønnskantoret. Dette er rent faktisk informasjon.

På arbeidsgiversiden innkaller i en del kommuner forhandlingsdelegasjonen/personalkantoret lederne til et orienteringsmøte, hvor

hovedpunktene i forhandlingsresultatet gjennomgås. Ofte ledsages dette av en mer utfyllende forklaring på hvorfor resultatet ble som det ble. De lederne som deltar på disse møtene får ofte kopi av forhandlingsprotokollen. Hvilke ledere som innkalles til disse møtene avhenger som regel av kommunens organisasjonsstruktur. Det er imidlertid langt fra alle kommuner hvor linjeledelsen får informasjon gjennom slike møter.

Hovedinntrykket er at lederne ikke spiller en særlig aktiv - om noen - rolle i å formidle resultatet videre til den enkelte ansatte, eller til arbeidsplassen som sådan. Det er dessuten flere eksempler på kommuner hvor virksomhetslederne sier at de ikke får informasjon om resultatet i det hele tatt gjennom arbeidsgiverlinjen. *"Den eneste informasjon jeg har fått om resultatet av forhandlingene er resultatet for egen del; altså hvordan lønnsoppgjøret slo ut for meg selv. Den informasjonen fikk jeg fra min egen fagforening"* Arbeidsgiversiden sier ofte at de legger til grunn at Utdanningsforbundet informerer om resultatet av forhandlingene, hvilket de også gjør.

På arbeidstakersiden skjer informasjonen om resultatet gjerne ved at forhandlingsdelegasjonen til Utdanningsforbundet informerer lokale plasstillitsvalgte (ATVer), som så igjen informerer på den enkelte skole/i den enkelte barnehage. Informasjonen fra forhandlingsdelegasjonen til ATVene skjer ofte i form av et møte hvor resultatet av forhandlingene gjennomgås og forklares. Ofte skjer den videre informasjonen gjennom lokale klubbmøter. Noen steder sender Utdanningsforbundet beskjed til medlemmene om at de kan få nærmere informasjon om resultatet for egen del ved å henvende seg til ATV.

I tillegg til de informasjonskanaler som er beskrevet ovenfor, hender det at det henges opp skriftlig informasjon på arbeidsplassene om resultatet. Det vil si kopi av protokollene eller noe tilsvarende.

### **10.1.3 Hva ble det informert om?**

I beskrivelsen av hva informasjonen inneholdt, må det skilles mellom ulike målgrupper.

Når forhandlingsdelegasjonen innkaller lederne til informasjonsmøter, gis det, som nevnt ovenfor, gjerne også en forklaring til og en begrunnelse for resultatet – i tillegg til den rent faktiske informasjonen. Ofte er det etatssjefer, kommunalsjefer eller liknende som deltar på disse møtene. Slike møter avholdes imidlertid langt fra i alle kommuner. Praksis synes også å variere når det gjelder informasjon videre til virksomhetslederne fra disse møtene.

Den informasjonen som gis i Utdanningsforbundets rekker, synes også å inneholde en forklaring til resultatet – i tillegg til den faktiske informasjonen.

---



Den informasjonskanalen som i veldig liten grad er etablert, er arbeidsgivers informasjon til den enkelte arbeidstaker eller til arbeidsplassen. Og da siktes det særlig til arbeidsgivers begrunnelse for resultatet av forhandlingene. Det er svært få, om noen, eksempler på at for eksempel virksomhetslederne har en aktiv rolle med hensyn til å forklare og begrunne resultatet på den enkelte arbeidsplass, og på den måten gjennomgå de lokale lønnsforhandlingene i et arbeidsgiverstrategisk perspektiv.

## 10.2 Vurderinger

Våre vurderinger i forhold til informasjon om forhandlingsresultatet er særlig knyttet til to forhold.

For det første er det grunn til å vurdere om ikke lokale arbeidsgivere – rektorer og barnehagestyrere – bør informeres bedre, tidligere og mer strukturert om resultatet av forhandlingene enn hva som synes å være tilfelle i en del kommuner i dag. Særlig dersom det blir mye ”uro” eller diskusjon rundt resultatet, vil det være viktig at de lokale lederne blir like godt informert som de ansatte på arbeidsplassen. I dag gir mange av dem uttrykk for at de ”vet lite” og at de gjerne vil bli bedre informert.

Hovedspørsmålet er likevel, etter vår vurdering, på hvilken måte og i hvilken grad arbeidsgiver skal informere, forklare og begrunne forhandlingsresultatet. Det er en så godt som entydig praksis i de kommuner og fylkeskommuner vi har intervjuet at arbeidsgiver ikke gir begrunnelser for resultatet. Det er med andre ord ingen aktiv strategi i forhold til å forklare hvorfor resultatet ble som det ble, og hvilken arbeidsgiverstrategi som ligger bak. Sett i forhold til ambisjonen om å bruke lønn som virkemiddel for å oppnå mål, stimulere til god tjenesteutvikling, belønne kompetanseutvikling m.v., er det et tankekors at arbeidsgiver er så vidt ”fraværende” i denne fasen. På et vis kan man si at arbeidsgiver gjennom en slik praksis ikke vil ”stå til rette” for forhandlingsresultatet, og i hvert fall ikke bruker muligheten aktivt til å forklare hvordan lønnspolitikken skal støtte opp under den helhetlige arbeidsgiverpolitikken. På den måten kan det lett skapes et inntrykk av at forhandlingene er et ”tilfeldighetenes spill”, hvor arbeidsgiver ikke helt vil vedkjenne seg resultatet. En del av de som er intervjuet - både i Utdanningsforbundet og blant rektorer og barnehagestyrere – gir da også uttrykk for at de har problemer med helt å ”forstå” forhandlingsresultatet.

Etter vår vurdering ligger det en betydelig utfordring for arbeidsgiversiden med hensyn til å drøfte og avklare hvilken rolle arbeidsgiver skal ha med hensyn til å informere om resultatet av forhandlingene, hvordan denne informasjonen skal gis, og hva innholdet i informasjonen skal være.

### **10.3 Eksempler på ”kloke grep” i informasjons arbeidet**

Det er vanskelig å identifisere så mange ”kloke grep” i denne fasen. Den rent faktiske og tekniske informasjonen til den enkelte arbeidstaker om resultatet går greit. Arbeidsgivers aktive informasjon på den enkelte arbeidsplass er så godt som helt fraværende.

Det som synes å være et ”godt grep” er å gi informasjon om resultatet – og et stykke på vei begrunne og forklare det – overfor deler av linjeledelsen så raskt som mulig etter at forhandlingene er avsluttet. Dette er viktig både for å forklare at forhandlinger består i å ”gi og ta”, for at de skal være informert og forberedt når resultatet blir kjent på arbeidsplassen de leder, og for å kunne bruke lønnspolitikken som et sentralt arbeidsgiverpolitisk virkemiddel. En del kommuner har gode rutiner for dette; andre mangler det totalt.

---

# 11 Evaluering av forhandlingene

## 11.1 Beskrivelse

Fokus i denne fasen er hvordan evalueringen av forhandlingene ble gjennomført, og hvilke hovedpunkter som synes å komme fram under evalueringen.

### 11.1.1 Hvordan gjennomføres evalueringen av forhandlingene?

De aller fleste kommuner og fylkeskommuner ser ut til å ha en formell evaluering av de lokale lønnsforhandlingene. Med formell evaluering menes at det avholdes et møte mellom partene der synspunkter både på forberedelser og gjennomføring diskuteres. Utdanningsforbundet ser i noen av kommunene ut til å være en pådriver for å få i stand en slik evaluering, men det er arbeidsgiver som innkaller til møtene og har regien. På evalueringsmøtene deltar som regel representanter for alle fagforeningene; gjerne med HTV. På arbeidsgiversiden deltar forhandlingsutvalget, ofte også rådmannen, og noen ganger representanter for øvrig ledelse i kommunen.

Det varierer noe hvor tett opp til selve forhandlingene slike evalueringsmøter avholdes. I noen kommuner skjer det temmelig umiddelbart etter at forhandlingene er avsluttet. Andre steder kan det gå 2–3 måneder fra forhandlingen er avsluttet til evalueringsmøtet avholdes. I bruddkommunene venter man noen steder med å avholde evalueringsmøtet til etter at bruddsituasjonen er avklart. Andre steder avvikler man møtet selv om forhandlingene ikke er avsluttet i forhold til alle organisasjonene.

Prosessen forut for selve evalueringsmøtet varierer også noe. I enkelte kommuner sender arbeidsgiver ut et spørreskjema til organisasjonene på forhånd, og legger en oppsummering av svarene fram som utgangspunkt for diskusjonen på selve evalueringsmøtet. Det hender også at organisasjonene og/eller arbeidsgiver ber om innspill fra ”egne rekker” før evalueringsmøtet. På den måten får man et bredere evalueringsgrunnlag.

Hovedinntrykket er at begge parter er rimelig godt fornøyde med opplegget for og regien rundt evalueringsmøtene, selv om enkelte innvender at opplegget kan bli noe vel uformelt og konklusjonene derfor også litt ”diffuse”. Av den grunn kan det også være vanskelig å se helt klart hvilke konsekvenser som skal trekkes for senere forhandlinger av de diskusjoner som gjennomføres på disse møtene. I alle kommuner skrives det referat fra evalueringsmøtene.

### 11.1.2 Hvilke hovedpunkter synes å være gjennomgående i evalueringene?

Det vil føre for langt å gå i detalj inn på hva som ble diskutert på evalueringsmøtene i de kommuner som er med i undersøkelsen. Det er likevel mulig å trekke ut noen hovedpunkter. Selv om det nok kan være visse punkter i evalueringen som partene er uenige om, er hovedinntrykket at det er bred enighet både om hva som fungerer og hva som bør forbedres. Følgende punkter illustrerer hovedtendensene:

- I de fleste kommuner gis det på evalueringsmøtene uttrykk for at forhandlingsklimaet er godt, at partene respekterer hverandre, og at forhandlingene preges av ”god forhandlingsskikk”.
  - Partene synes også å være enige om at forhandlingene i 2006 ble gjennomført på en bedre måte enn i 2004. Det kan være flere grunner til det. For det første lå arbeidsgiver ”lavere” med hensyn til å bruke individuelle kriterier. For det andre var potten i 2006 forholdsvis stor. Endelig betydde det nok også noe at partene var blitt ”bedre kjent” med hverandre, og hverandres posisjoner og ståsteder.
  - I flere kommuner gis det uttrykk for at prosessen må komme i gang tidnok til at det blir mulig å få en grundig nok behandling av prioriteringer og kriterier. En konsekvens er blant annet at det er ønskelig med det første lønnspolitiske drøftingsmøtet før partene tar sommerferie. Det vil si i juni. Hvis første lønnspolitiske drøftingsmøte først avholdes medio august, kommer de – etter manges mening – for tett opp til selve forhandlingene.
  - Det er også en utbredt oppfatning at det må drøftes grundigere hvilke kriterier som skal brukes i forhandlingene, og at også operasjonaliseringen av kriteriene må bli tydeligere. Ønsket om en klargjøring og presisering av kriteriene gjelder både funksjons-tilleggene og de individuelle dyktighetskriteriene, men også andre kriterier.
  - Et annet gjennomgående tema er ønsket om en tidlig klargjøring av selve forhandlingsprosessen, og hvilke aktører som skal delta når. Dette gjelder særlig de kommuner hvor virksomhetslederne trekkes aktivt inn i arbeidet på arbeidsgiversiden. Hvilken rolle skal de spille? Når skal de komme inn? Forutsettes det at de skal drøfte sine innspill med ATV? osv.
  - I flere kommuner gis det uttrykk for at det lønnspolitiske drøftingsmøtet bør ha mer karakter av reelle drøftinger og mindre av ren informasjon. Dette er en utfordring både til arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.
  - Det er også situasjonen i flere kommuner at arbeidstakerorganisasjonene etterlyser mer korrekte lønnsdata og andre typer opplysninger både om grupper og den enkelte arbeidstaker. Det
-

gjelder både før forhandlingene starter og underveis i forhandlingene.

- Det er et temmelig gjennomgående trekk at arbeidstaker-organisasjonene ønsker en tydeligere begrunnelse for retningen på arbeidsgivers tilbud.
- Det siste punktet som trekkes fram er ønsket om rimelig med tid fra arbeidsgivers første tilbud legges fram til første forhandlingsmøte.

## 11.2 Vurderinger

Våre vurderinger i forhold til den evaluering som ble gjennomført av de lokale forhandlingene i 2004 og 2006 kan oppsummeres i fire hovedpunkter.

For det første gjennomføres slike evalueringer stort sett i alle kommuner og fylkeskommuner – i hovedsak etter samme lest.

For det andre synes de fleste forbedringspunktene som kommer opp på evalueringsmøtene å være knyttet til forarbeidet før forhandlingene. Det anbefales en klargjøring av prosessen, en gjennomgang og operasjonalisering av kriteriene og en kvalitetssikring av det tallmaterialet som skal brukes. Dette samsvarer godt med de hovedfunn som er gjort i selve evalueringsprosjektet.

For det tredje etterlyser organisasjonene en tydeligere begrunnelse for arbeidsgivers strategi og tilbud. De vil vite mer om hvorfor tilbudet er utformet slik det er. Dette er et synspunkt det er lett å ha forståelse for. Samtidig er det grunn til å tro at forhandlingene flere steder ville gått lettere dersom også Utdanningsforbundet tidligere hadde spisset kravene sine.

Endelig er det vår vurdering at konklusjonene fra evalueringsmøtene med fordel kan bli tydeligere. De fleste referatene har en form hvor de enkelte deltakernes synspunkter og posisjoner refereres, men det foretas sjelden en samlet oppsummering og konklusjon. Det gjør at konsekvensene for senere forhandlinger også blir temmelig uklare. Det ser vi også når vi kommer til de forberedende drøftingsmøtene. De har sjelden et eksplisitt punkt hvor konklusjoner fra de forutgående evalueringsmøtene presenteres.

## 11.3 Eksempler på ”kloke grep” i evalueringsfasen

Evalueringsfasen gjennomføres, som nevnt ovenfor, nokså likt i de fleste kommuner og fylkeskommuner. Det ser ut til å være en fordel dersom evalueringsmøtet gjennomføres relativt kort tid etter at forhandlingene er avsluttet. Da er erfaringene ferskest.

Et par steder har partene gjennomført en kort ”debriefing” umiddelbart etter at forhandlingene ble avsluttet for å ta en mer spontan meningsutveksling. Dette synes å ha fungert bra.

De som sender ut evalueringsspørsmål til deltakerne i forkant av selve møtet synes også å ha gode erfaringer med det. Da har deltakerne gjerne forberedt seg mer systematisk enn dersom de bare inviteres til et evalueringsmøte.

Endelig oppleves det som klargjørende og positivt der hvor evalueringsmøtene avsluttes med en klar konklusjon og oppsummering.

---