

Lokale særavtaler i kommunal sektor. Sammendrag

I denne rapporten ser vi på bruken av lokale særavtaler i et utvalg av norske primærkommuner og fylkeskommuner. Lokale særavtaler er tariffavtaler som inngås mellom kommunen eller fylkeskommunen på den ene siden og en arbeidstakerorganisasjons lokale ledd på den andre siden. Disse avtalene kan ikke stride mot det sentrale avtaleverket inngått mellom KS og forbundene. Ikke alle avtaler eller protokoller som inngås av partene lokalt, er særavtaler. Avgjørende for klassifiseringen er om de oppfyller arbeidstvistslovens definisjon av hva som er en tariffavtale, se § 1 bokstav e. Ut fra vårt datamateriale, er det vanskelig å foreta en endelig vurdering av om avtalene faktisk er særavtaler, og vi har i stor grad basert oss på kommunenes egen klassifisering.

Rapporten bygger på kvalitative intervjuer med kommuner og fylkeskommuner. I tillegg har vi studert og systematisert særavtaler tilsendt fra informantene sammen med særavtaler som ligger åpent tilgjengelig på kommunenes hjemmesider.

Omfang og hjemler

Fra de 59 kommunene som er inkludert i vårt datamateriale, har vi totalt fått tilgang til informasjon om 367 særavtaler. Vi ser her bort fra lokale særavtaler med hjemmel i sentral særavtale. Det har ikke i alle tilfeller vært mulig med sikkerhet å fastslå om avtaler og protokoller faktisk er særavtaler, derfor er vår opptelling delvis basert på skjønn ut fra avtalenes utforming og hva informantene klassifiserer dem som. Det varierer fra kommune til kommune hvor mange særavtaler som er inngått. Det mest vanlige er å ha mellom én og fem særavtaler, noe 32 av kommunene hadde. Åtte kommuner hadde ingen særavtaler, mens 19 kommuner hadde seks særavtaler eller flere. Hvor mange avtaler kommunene har, sier ikke nødvendigvis noe om hvor mange ulike tema som reguleres. Noen kommuner har for eksempel regulert flere tema i samme særavtale, mens andre har regulert samme tema i flere særavtaler, for eksempel én avtale for hver enhet.

I mange av avtalene er det ikke oppgitt hjemmel til hvilken bestemmelse i det sentrale avtaleverket særavtalene bygger på. Det gjelder for 159 avtaler. Derrest er det 74 avtaler som er hjemlet i hovedavtalen § 4-5. Dette er en bestemmelse som fastsetter når en særavtale kan inngås. Den store andelen som mangler hjemmel, kan tyde på at de temaene som er regulert, ikke er knyttet til en særlig hjemmel i hovedtariffavtalen, eller at partene ikke har ansett det som nødvendig eller tenkt på å knytte særavtalen til en spesifikk hjemmel. Mange av avtalene er hjemlet i bestemmelser i hovedtariffavtalen som ikke gir hjemmel for å inngå særavtaler. 15 av avtalene er hjemlet i hovedavtalen § 4-6 som gir de lokale parter anledning til å inngå forsøksordninger som fraviker det sentrale avtaleverket. I overkant av 40 avtaler er knyttet til hovedtariffavtalen kapittel 4 eller underliggende bestemmelser. Foruten det sentrale lønnsregulativet regulerer kapitlet lokale forhandlinger med mer. Mange av kommunene har signert protokoller eller inngått avtaler i forbindelse med disse forhandlingene, som ikke klassifiserer til å være særavtaler. Etter vår vurdering er det imidlertid flere av protokollene og avtalene som framstår som særavtaler.

Tema

Vi har sett på hvilke tema som reguleres av lokale særavtaler. Her har vi tatt utgangspunkt i de avtalene og protokollene som er tilsendt i forbindelse med våre intervjuer. Gjennomgangen viser at flertallet av de lokale særavtalene er konsentrert om kjente tema i tariffsammenheng. Det er lite

som tyder på et frislipp i betydningen at kommuner og fylkeskommuner – og deres motparter på arbeidstakersiden – bryter ny grunn ved å regulere saksfelt som tidligere har vært uregulert.

- Mange kommuner har avtaler om ulike typer vaktordninger (hjemmevakt eller beredskapsvakt) og da særlig ordninger som er knyttet til teknisk sektor i kommunene. Det finnes imidlertid også vaktordninger innen helse og sosial omsorg som er regulert i form av avtaler mellom partene på lokalt nivå. Avtalene innen teknisk sektor har mange fellestrekk når det gjelder arbeidstid og kompensasjon. Noen få kommuner har inngått avtaler om ekstra tillegg for å arbeide helg eller i sommerferien for å møte flaskehalsen innen helsesektoren. Andre refererer til at de har denne typen ordning, men ikke i avtales form.
- Kommunene har et bredt spekter av lønnstillegg knyttet til funksjon, kompetanse, ansvar eller rekrutteringsbehov. En del av disse er avtalt i protokoller mellom partene, andre betegnes som ordninger som er innført av arbeidsgiver, og som kan avvikles av arbeidsgiver. Det er i en del tilfeller vanskelig å avgjøre status ut fra tilsendte dokumenter, og av og til er også våre informanter usikre på status. Flere av de vi intervjuet, oppgir at kommunen over tid har redusert antall lønnstillegg som er avtalt i form av protokoller.
- Det er vanlig å ha ulike typer funksjonstillegg for lærere (pedagogisk personale). Kompetansetillegg benyttes i mange kommuner, og disse springer ut av riksmeklerens møtebok i 2008. En del av lønnstilleggene er ganske moderate i størrelse, men mange ulike tillegg kan gi et mer krevende lønnssystem. Flere mindre kommuner peker på at det fra deres ståsted hadde vært like hensiktsmessig om det var en nasjonal standard for hvilke funksjoner som skal gi tillegg, og hvor mye.
- Fylkeskommunene har få særavtaler, og der de har, er disse ofte knyttet til sentrale særavtaler.
- Forsøksordninger hjemlet i hovedavtalen § 4-6 er ganske sjeldne. De vi fikk tilsendt, omfatter stort sett arbeidstidsordninger.

Praksis og vurderinger

Undersøkelsen viser at kommunene i hovedsak har et pragmatisk forhold til å inngå lokale særavtaler. Omfanget av avtaler er i mange tilfeller relativt begrenset og synes ikke å ha stor betydning i den daglige drift i form av at de diskuteres eller på andre måter kommer på dagsordenen. Kommunene understreker at de ikke ønsker flere særavtaler enn nødvendig. Det vises likevel til at man har behov for lokal tilpassing på enkelte områder, og at det da er hensiktsmessig å ha denne muligheten.

- Det varierer i hvilken grad kommunene har en samlet oversikt over sine særavtaler. Flertallet sier «i hovedsak, ja», men flere av de vi intervjuet, sier at avtalene (tekstene) ligger på ulike steder og må samles inn. Noen kommuner mangler oversikt.
- Det synes ikke å være noen store utfordringer ved at særavtaler inngås av ledere som ikke har nødvendige fullmakter.
- Det er få kommuner som har rutiner som innebærer at lokale særavtaler forhandles regelmessig. Avtalene forlenges og reforhandles ved behov.
- Det er kun et mindretall som oppgir at de mangler grunnleggende kompetanse om lokale tariffavtaler, men våre informanter peker på at dette er et område hvor man ikke blir utlært. Mange synes også det i praksis er vanskelig å skille hva som er en særavtale og ikke, og gir uttrykk for at dette er et komplisert område. Det kan derfor stilles spørsmål om hvor god denne kompetansen er. Kunnskapen er ofte begrenset til personalenheten, og det er nok en tendens til at enkelte av informantene overvurderer sin egen kompetanse.

- Kommunene opplever ikke problemer ved at de mangler adgang til å inngå lokale særavtaler. En del av de vi intervjuet, og da særlig i mindre kommuner, sier at de foretrekker at mest mulig er regulert på sentralt nivå.