

Legard, S., Grimsmo A. og Andreassen T.A. (2011): Lønns- og arbeidsvilkår for kommunalt ansatte i NAV-kontor, AFI-notat 7/2011, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Sammendrag

De lokale NAV-kontorene er organisert i et partnerskap mellom staten og den enkelte kommune. NAV-kontorene har derfor både statlige og kommunalt ansatte medarbeidere. Det innebærer at de ansatte på NAV-kontorene jobber under to ulike lønns- og avtaleverk. Dette aktualiserer spørsmål om forskjeller i lønn, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø mellom statlige og kommunalt ansatte i NAV-kontorene, hvordan disse var da NAV-kontorene ble etablert og om de over tid har blitt utjevnet.

Denne rapporten omhandler lønns- og arbeidsvilkår for kommunalt ansatte i NAV-kontorene, og i noen grad også hvordan disse skiller seg fra lønns- og arbeidsvilkårene til de statlig ansatte. Nærmere bestemt undersøkes:

- Hvordan er lønns- og arbeidsvilkår på det lokale NAV-kontor kartlagt i kommunen?
- Hvordan er eventuelle identifiserbare lønnsforskjeller i sammenlignbare stillinger håndtert?
- Er det særskilte utfordringer knyttet til at det er to ulike avtaleverk ved samme NAV-kontor?
- Kan man se tendenser til at ansatte med kommunale vilkår søker seg over til stillinger med statlige vilkår?
- Hvordan fungerer medbestemmelse for de ansatte i lys av to-arbeidsgiversystemet?

Hvordan erfarer kommunale tillitsvalgte styringen i NAV-kontoret sammenlignet med kommunenes styring av sosialtjenesten?

Har NAV-kontorets (kommunens) størrelse noen betydning for arbeidsforholdene og hvordan forskjeller knyttet til to ulike avtaleverk erfarer? Rapporten er basert på tre datakilder, 1) en spørreundersøkelse til personalansvarlige, tillitsvalgte og kontaktpersoner for fagforeninger som organiserer kommunalt ansatte i NAV-kontorene, gjennomført i april 2011, 2) kvalitative intervjuer med et lite utvalg NAV-kontorledere, gjennomført i mars 2011, og 3) data fra NAVs arbeidsmiljøundersøkelse, gjennomført i 2009.

Spørreundersøkelsen er undersøkelsens viktigste datakilde. Den har totalt svar fra 302 av 430 kommuner, enten personal- ansvarlig eller tillitsvalgt eller begge. For 84 kommuner har undersøkelsen svar fra både personal- ansvarlig og tillitsvalgt. Vi har ikke grunn til å tro at disse kommunene er systematisk forskjellige fra øvrige norske kommuner, men mener likevel at det skal vises forsiktighet med å generalisere fra disse til de øvrige kommunene. I noen grad svarer personalansvarlige og tillitsvalgte fra samme kommune ulikt på spørsmålene. Dette var forventet i og med at de to respondentgruppene representerer ulike posisjoner i forhold til spørsmålene i undersøkelsen, henholdsvis arbeidsgiver og arbeidstaker. I de fleste tilfellene er det snakk om gradforskjeller, ikke fundamentalt motsatte synspunkter.

I gjennomgangen av resultatene er det viktig å ha i mente at de personalansvarlige og tillitsvalgte/kontaktpersoner i mange tilfeller gir svar om forskjellige kommuner, og at forskjellene skyldes at det er variasjon mellom kommunene. Hovedbildet både fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene med NAV-kontorlederne er at det tidlig ble

avdekket at det var forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår mellom statlig og kommunalt ansatte i NAV-kontorene. Det dominerende bildet var at forskjellene gikk i de statlige ansattes favør, men det fantes også kommuner der forskjellene gikk i de kommunalt ansattes favør. Det dominerende inntrykket er at forskjellene er søkt utjevnet, men at forskjeller fortsatt finnes. Her går svarende fra personalansvarlige og tillitsvalgte i samme retning, men tillitsvalgte mener i større grad enn personalansvarlige at lønnsforholdene er mye dårligere for de kommunalt ansatte.

Mer spesifikt viste undersøkelsen at over halvparten av de personalansvarlige sier at kommunen har gjennomført en kartlegging av lønns- og arbeidsvilkår. Tillitsvalgte og fagforeningenes kontaktpersoner i NAV-kontorene kjenner i mindre grad til om det har blitt gjennomført en slik kartlegging, noe som kan henge sammen med at den sjelden har blitt nedfelt i et skriftlig dokument som er spredt til de berørte partene.

Kartleggingene viste varierende forskjeller, men mest dominerende var at de statlig ansatte hadde bedre lønns- og arbeidsvilkår enn de kommunalt ansatte, men ganske mange svarte at vilkårene er bedre for de statsansatte på noen områder og for de kommunalt ansatte på andre områder. I et flertall av kommunene ledet kartleggingen til endringer.

Hovedbildet fra undersøkelsen er videre at det i størst grad har foregått utjevning når det gjelder lønnsforhold. En høy andel av respondentene mener at lønnsforskjeller mellom kommunalt og statlig ansatte har blitt uliknet etter at NAV-kontoret ble opprettet. Omtrent 60 % av de personalansvarlige oppgir dette, mens det blant tillitsvalgte/kontaktpersoner som jobber i NAV er en omtrent like stor andel som svarer at det har foregått en utlikning som svarer det motsatte.

NAV-kontorlederen er i mange tilfeller ikke direkte deltaker i lønnsforhandlinger, men i følge mange, både blant personalansvarlige og tillitsvalgte har NAV-leder gjort en innsats for å bidra til utjevning av forskjeller. Når det gjelder spørsmålet om kommunen har gjort en innsats for å utjevne forskjeller er respondentene mer uenige.

Totalt gir denne undersøkelsen et bilde av at lønnsvilkårene og arbeidstidsordningene er noe dårligere for kommunalt ansatte enn for statlige. Partene er imidlertid ikke enige om hvor mye dårligere lønnsforskjellene er. Mens ganske mange tillitsvalgte/kontaktpersoner i fagforeningene mener at lønnsvilkårene er mye dårligere for kommunalt ansatte, mener kun et fåtall av personalansvarlige dette – disse svarer heller at lønnsvilkårene er litt dårligere. Ganske mange personalansvarlige oppgir også at lønnsvilkårene er likeverdige.

Når det gjelder velferdsordninger er bildet noe mer utydelig. Et flertall av både personalansvarlige og tillitsvalgte/kontaktpersoner oppgir at arbeidstids- og velferdsordningene generelt er likeverdige eller litt dårligere for kommunalt ansatte. Kommunalt ansatte i NAV-kontorene ser ut til å ha betalt spisepause slik de statlige ansatte har, og seniorpolitiske tiltak ser ut til å kunne være både dårligere og bedre i kommunene enn i staten. Undersøkelsen tyder på at arbeidstid i helger og høytider og kompensasjon for arbeidstid på reise oppleves dårligere av kommunalt ansatte.

Medbestemmelsespraksis ser i stor grad ut til å være likeverdig. Det mener de alle fleste blant begge partene. Felles medbestemmelsesmøter synes å være vanlig, men tillitsvalgte/kontaktpersoner mener at medbestemmelsespraksis ikke er lik når det gjelder ansettelse.

Selv om vi her beskriver et hovedbilde når det gjelder forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår mellom statlige og kommunalt ansatte i NAV-kontorene, er det viktig å understreke at det er variasjoner fra kommune til kommune. Undersøkelsen kan ikke gi detaljerte svar på hva lønnsforskjellene består i. Lønn i sammenlignbare stillinger og lønn etter utdanning peker mange på. Ellers gir undersøkelsen liten pekepinn om hva lønnsforskjellene består i. Undersøkelsen tyder ikke på at kommunens/NAV-kontorets størrelse har noen systematisk betydning i forhold til forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår. Det betyr at forskjeller som ønskes utliknet, må kartlegges konkret i den enkelte kommune.

Når det gjelder forskjeller i arbeidsmiljøbelastninger og mestringsressurser mellom kommunalt og statlig ansatte i NAV-kontorene, så er hovedbildet fra arbeidsmiljøundersøkelsen at forskjellene er små. De er statistisk signifikante, men kun av få prosentpoengs størrelse, slik at det er grunn til å stille spørsmål om de er substansielt signifikante. Generelt er bildet at lederne og mellomlederne kommer bedre ut enn medarbeiderne i NAV-kontorene når det gjelder mestringsressurser og kontroll i jobben, men de statlige ledere og mellomledere opplever noe mer rolleklarhet og mindre rollekonflikter enn de kommunale lederne.

Når det gjelder medarbeiderne går inntrykket i retning av at de kommunalt ansatte i noe større grad opplever medvirkning, og er fornøyd med ledelsen og organiseringen. Det er de merkantilt ansatte både på statlig og kommunalt side som i minst grad opplever medvirkning. Om NAV-kontoret har en eller todelt ledelse, og om leder er ansatt i staten eller kommunen, ser i liten grad ut til å påvirke arbeidsforholdene. Her er det imidlertid en svakhet ved datagrunnlaget at opplysninger om leders ansettelsesforhold ikke finnes for mange kommuner.

Spørreskjemaundersøkelsen tyder på at i mange NAV-kontor arbeider statlige og kommunalt ansatte på adskilte områder eller sammen bare for noen av oppgavene i NAV-kontoret. I mange NAV-kontor opplever fagforeningsrepresentantene at sosialtjenestens oppgaver og arbeidsformer utover Kvalifiseringsprogrammet får lite oppmerksomhet i NAV-kontoret. Det er statlig inntektssikring som får mye oppmerksomhet i mange NAV-kontor. Likevel er et hovedinntrykk at NAV-reformen har hatt positiv betydning for mange sosialklienter ved at de er kommet med i Kvalifiseringsprogrammet eller fått en mer avklart inntektssikring.

English Summary

The reform of the Norwegian employment- and welfare system (NAV) was initiated in 2006, and resulted in local employment- and welfare offices being organized as a partnership between the state and individual municipalities. Hence, NAV-offices have both state and municipal employees with different wage- and working agreements.

This report deals with the wage- and working conditions of municipal employees in the NAV-offices, and investigates whether these are unequal to those of state employees. It is based on three data sources: 1) A survey among municipal managers and trade union representatives of municipal employees in the NAV-offices, 2) qualitative interviews with a small sample of NAV-office executives and 3) data from the a working environment survey among NAV employees.

In the survey a total of 302 out of 430 are represented with responses from either municipal managers or union representatives. A maximum of 84 municipalities have responses from both parties. We have no reason to believe that this sample is systematically different from Norwegian municipalities in general, but we are cautious in generalizing from this sample to the country as a whole.

The main picture of this investigation is that inequalities in wage- and working conditions were revealed when the NAV-offices were established. In most municipalities there have been attempts to mitigate these differences. NAV-office executives are normally a partner in negotiations in between municipal employers and employees, but both parties agree that the executives have made an effort to level inequalities.

As a whole, this investigation shows that inequalities concerning wages and working hour arrangements persist, and that municipal employees are a little worse off than their state colleagues.

There are, however, important differences in the responses from the representatives of the employers and the employees. Trade union representatives, for example, to a larger extent tend to reply that wage conditions are worse than what do the managers. Since managers and trade unions represent different economic interests, such differences are to be expected in the survey.

When it comes to welfare arrangements, such as benefits to senior workers, the picture is more varied, and both state and municipal workers seem to participate equally in the management of the NAV-office.

It is important to note that there are big variations in between the municipalities in this survey, and to level concrete inequalities investigations have to be done in each municipality.

Regarding the working environment for municipal and state employees in the NAV-offices, differences seem to be very small. Generally, executives lower level management scores better than regular employees when it comes to job satisfaction, whereas executives and lower level management employed by the state seem to experience less role confusion and role conflicts than their municipal equivalents.

The survey indicates that state and municipal employees largely work with separate job tasks in the NAV-offices. In many offices trade union representatives experience that traditional social work tasks and methodology, excluding the so-called Qualification Scheme for citizens receiving poverty benefits, gets less attention than the handling of state benefits. Still, the main impression is that the NAV- reform has had a positive impact for poverty benefit recipients who have entered the Qualification Scheme or have been transferred to a health related benefit.