

Rapport /02

**Belønning av
effektivitet og
kvalitet i kommunal
sektor**

Belønning av effektivitet og kvalitet i kommunal sektor

Utarbeidet for
Kommunenes
sentralforbund

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	7
1.1 Formål og bakgrunn	7
1.2 Belønning, effektivitet og kvalitet	8
1.3 Datainnsamling	8
1.4 Disposisjon.....	9
2 NÆRMERE OM PROBLEMSTILLINGEN	11
2.1 Oversikt.....	11
2.2 Betaling og belønning	11
2.3 Arbeid og prestasjoner	13
2.4 Effektivitet, kvalitet og produktivitet.....	16
2.5 Kompetanse.....	16
2.6 Oppsummering.....	17
3 BETALING FOR ARBEID	18
3.1 Oversikt.....	18
3.2 Betalingsdimensjoner.....	18
3.3 Hva betales det for?	19
3.4 Betalingens hovedkomponenter	20
3.5 Ulike typer betaling for arbeid	24
3.6 Oppsummering.....	26
4 HVA BESTEMMER DEN ENKELTES BETALING?.....	27
4.1 Oversikt.....	27
4.2 Spillerrommet for lokal lønnsdannelse	28
4.2.1 Tre hovedtariffavtaler innen kommunal sektor.....	28
4.2.2 Lønnssystemet innen KS' tariffområdet	28
4.2.3 Sentrale forhandlinger innen KS' tariffområde	29
4.2.4 Lokale forhandlinger innen KS' tariffområde	29
4.2.5 Nærmere om 5.1-forhandlingene innen KS' tariffområde.....	31
4.2.6 Nærmere om 5.2-, 5.3- og 5.4-forhandlingene innen KS' tariffområdet	34
4.2.7 Sentrale og lokale lønnstiltak i KS-området siste 10 år.....	34
4.3 Hovedkomponenter i betalingen	36
4.4 Hva betales det for?	38
4.4.1 Informasjon fra intervjuundersøkelsen	38
4.4.2 Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen	45
4.5 Evaluering av resultater i kommunesektoren.....	49
4.5.1 Informasjon fra intervjuundersøkelsen	49
4.5.2 Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen	50
4.6 Oppsummering.....	53
5 INTERVJUER I UTVALGTE VIRKSOMHETER.....	54
5.1 Oversikt.....	54
5.2 Sentraladministrasjonen, Nedre Eiker kommune	55
5.2.1 Nedre Eiker kommune	55
5.2.2 Kommunens lønnsystem og strategier for lønn.....	55

5.2.3	Etat sentraladministrasjonen	56
5.2.4	Etatens lønnssystem	56
5.3	Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune	57
5.3.1	Plan- og bygningsetaten	57
5.3.2	Produktivitetsprosjektet	57
5.3.3	Refleksjoner rundt produktivitetsprosjektet.....	59
5.4	Pleie- og rehabiliteringsavdelingen, Dovre kommune.....	60
5.4.1	Dovre kommune.....	60
5.4.2	Kommunens arbeidsgiverpolitikk og lønnssystem	60
5.4.3	Pleie- og rehabiliteringsavdeling	61
5.4.4	Avdelingens lønnssystem.....	61
5.5	Tannhelsetjenesten, Buskerud fylkeskommune.....	62
5.5.1	Tannhelsetjenestens organisatoriske plassering.....	62
5.5.2	Bonusordningen i den fylkeskommunale tannhelsetjenesten	63
5.5.3	Tannhelsetjenesten	63
5.5.4	Tjenestens lønnssystem.....	63
5.5.5	Nærmere om bonussystemet i Buskerud.....	64
5.5.6	Evaluering av prestasjonene	65
5.6	Brundalen sykehjem, Trondheim kommune.....	65
5.6.1	Trondheim kommune	65
5.6.2	Fagstignene i Trondheim kommune	66
5.6.3	Brundalen sykehjem.....	67
5.6.4	Sykehjemets lønnssystem	68
5.7	Selbu Energiverk AS.....	69
5.7.1	Virksomhet.....	69
5.7.2	Hovedtariffavtalen for energiverk og datterselskap med selvstendig medlemskap i KS.....	70
5.7.3	Selbu Energiverks lønnssystem	70
5.8	Oppsummering.....	74
6	BETALINGENS BETYDNING FOR EFFEKTIVITET OG KVALITET .	75
6.1	Oversikt.....	75
6.2	Virkninger på prestasjoner	76
6.2.1	Informasjon fra intervjuundersøkelsen	76
6.2.2	Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen	78
6.3	Virkninger via arbeidsmiljøet	79
6.4	Virkninger via arbeidsorganiseringen.....	81
6.4.1	Informasjon fra intervjuundersøkelsen	81
6.4.2	Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen	83
6.4.3	Kompetanseutvikling	84
6.5	Virkninger via kommunesektorens attraktivitet på arbeidsmarkedet .	85
6.5.1	Informasjon fra intervjuundersøkelsen	85
6.5.2	Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen	86
6.6	Oppsummering.....	86
7	MULIGHETER FOR STERKERE RESULTATORIENTERING	88
7.1	Oversikt.....	88
7.2	Resultatorientering	89
7.2.1	Hovedstrategier	89
7.2.2	Individuell resultatbetaling	90
7.2.3	Kollektiv resultatbetaling.....	92
7.2.4	Resultatavhengig grunnbetaling og opprykk	93

7.2.5	Resultatorientert tilfeldig betaling	93
7.3	Kommunal virksomhet.....	94
7.3.1	Resultater på virksomhetsnivå	94
7.3.2	Produksjonsmetoder.....	95
7.3.3	Arbeidsorganisering	96
7.4	Finansiering og organisering.....	99
7.4.1	Oversikt.....	99
7.4.2	De seks virksomhetene	103
7.5	Muligheter for å måle prestasjoner	104
7.5.1	Informasjon fra intervjuundersøkelsen	104
7.5.2	Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen	106
7.6	Fremtidige rammer for den lokale lønnsdannelse.....	107
7.7	Oppsummering.....	107
8	RESULTATORIENTERT BETALING I KOMMUNESEKTOREN	109
8.1	Innledning	109
8.2	Resultatorienterte betalingskomponenter.....	109
8.3	Markedstilknytning	112
8.4	Evaluering	113
8.5	Oppsummering.....	114

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Dagens systemer for betaling for arbeid i kommunal sektor bidrar i liten grad til å styrke effektiviteten og kvaliteten i tjenesteytingen. Det er betydelig variasjon mellom de ansatte i hvor godt arbeidsoppgavene utføres og det er muligheter for mer systematiske og regelmessige evalueringer av forskjellene i de ansattes resultater som grunnlag for resultatavhengig belønning. Mer resultatorienterte systemer for betaling for arbeid kan styrke effektiviteten og kvaliteten både ved å stimulere til mer målrettet aktivitet og ved å økt attraktivitet på arbeidsmarkedet.

Bakgrunn

Bakgrunnen for prosjektet er samfunnsendringer som har satt lønssystemene i kommunesektoren under press. For å mestre velferdsoppgavene i en fremtid der tilgangen på arbeidskraft blir den sentrale begrensning, må produktiviteten i kommunal sektor øke. Mer velferd må produseres per ansatt ved å gjøre ting smartere og ved å skape mer stimulerende arbeidsmiljøer, bedre ledelse og mer motiverende lønns- og personalgodesystemer.

Problemstilling

Denne rapporten har til formål å analysere i hvilken grad systemene for betaling for arbeid i kommunal sektor faktisk brukes til å oppnå effektivitet og kvalitet på tjenestene sett fra brukernes synspunkt, samt vurdere mulighetene for endringer i systemene som kan styrke tjenesteytingens effektivitet og kvalitet.

Konklusjoner og tilrådinger

Hovedkonklusjon

Dagens systemer for betaling for arbeid i kommunal sektor er ikke spesielt stimulerende for effektiviteten og kvaliteten i arbeidet. Særlig blir effektiviteten i liten grad stimulert. Ledere og tillitsvalgte mener at individuelle prestasjoner i noen grad har betydning for lønnen i kommunesektoren. Imidlertid evalueres de i svært liten grad systematisk. Det sterke stillingsfokuset i kommunesektorens lønssystem kan medføre at mange må gå over i administrative stillinger for å få høyere lønn, istedenfor å få et personlig tillegg og forbli i faglige stillinger hvor de kanskje ville gjort best nytte for seg.

Det er betydelig variasjon i hvor godt arbeidsoppgavene utføres både innen ledelse, saksbehandling og direkte klientbehandling, og det er muligheter for mer systematisk og regelmessig å evaluere forskjellene i de ansattes resultater.

Utvikling av systemer for evaluering er en forutsetning for at mer resultatorientert betaling for arbeid skal oppleves som rettfærdig og stimulerende på effektiviteten og kvaliteten.

Vi skisserer et system for betaling for arbeid i kommunesektoren med flere betalingskomponenter som er knyttet til effektivitet og kvalitet. Disse kommer i tillegg til en stillingsbasert minstelønn uten ansiennitetstillegg. Attraktivitet på arbeidsmarkedet sikres gjennom å markeditilpasse det samlede nivå for lønn og personalgoder, og gjennom lokalt fastsatte, midlertidige markedstillegg. Kostnadseffektivitet oppnås ved å ikke betale mer enn nødvendig for å sikre attraktivitet og motivasjon.

Metodisk tilnærming

Det er blitt gjennomført kvalitative intervjuer i seks kommunale virksomheter blant de som har kommet lengst i individ-, resultat- eller markedsorientert retning. De seks virksomhetene var sentraladministrasjon i en kommune, én plan- og bygningsetat, én pleie- og rehabiliteringsavdeling, ett sykehjem, én fylkeskommunal tannhelsetjeneste og ett energiverk.

Det er også gjennomført en spørreskjemaundersøkelse med svar fra 69 kommuner/fylkeskommuner. Denne gir et representativt bilde av hele kommunesektoren. Spørsmålene er utarbeidet i lys av erfaringene fra intervjuene i de seks virksomhetene.

Betaling og belønning for arbeid

Vi skiller mellom betaling for arbeid og belønning arbeid. Å belønne arbeid oppfatter vi som direkte betaling for prestasjoner, særlig i form av betaling for den enkeltes resultater. Resultatene kan igjen karakteriseres ved effektivitet (hvor mange oppgaver som ble utført per tidsenhet) og kvalitet (hvor godt oppgavene ble utført). Å belønne arbeid er altså å knytte betalingen til resultatenes effektivitet og kvalitet.

Problemstillingen i prosjektet er om betalingen for arbeid i kommunesektoren er belønning for arbeid og hvordan betalingen i større grad kan gjøres til belønning.

Vi har i dette kapitlet skilt mellom *seks hovedkomponenter* av betalingen for arbeid: grunnlønn, resultatlønn og tilfeldig lønn, og en tilsvarende inndeling for betaling i form av personalgoder: grunnogoder, resultatgoder og tilfeldige goder.

Grunnlønnen er en fast begynnerlønnen og senere tillegg dersom de er varige og midlertidige tillegg dersom de er forutsigbare og uavhengig av hva som skapes av resultater.

Resultatlønn er midlertidige betalinger som med høy forutsigbarhet er knyttet til de løpende resultater. Den består av en serie engangsbetalinger eller midlertidige betalinger. Resultatbetalingen svinger med de løpende resultatene. Den kan falle bort dersom resultatene er svake.

Tilfeldig lønn er midlertidig lønn som har lav forutsigbarhet. Det er usikkert om disse betalingene kommer. Det er ikke på forhånd stilt opp klare regler om sammenhengen mellom betalingen og det som det betales for. Noen ganger

kommer de som en overraskelse, i form av en pris for godt arbeid eller en uventet ekstrabonus. I andre tilfeller kan sannsynligheten for å få dem påvirkes av den enkelte gjennom sine prestasjoner og ved å utvikle sin kompetanse.

6 Tilfeldige goder	PERSONALGODER	<ul style="list-style-type: none">• Sikring av fremtidig inntekt ved høy alder, sykdom med mer.• Hjelpemidler i arbeidet med privat nytteverdi• varer og tjenester til privat bruk
5 Resultatgoder		
4 Grunnoder		
3 Tilfeldig lønn	LØNN	<ul style="list-style-type: none">• Kontanter• Tilbud om eierandeler, gratis eller til underkurs• Opsjoner på kjøp av aksjer
2 Resultatlønn		
1 Grunnlønn		

Hva bestemmer den enkeltes betaling?

Avtaleverket har hittil ikke hjemlet muligheter for midlertidige lønnstillegg. Det er imidlertid heller ikke avtalt at det ikke skal forekomme. Det er åpent for resultatorienterte, permanente tillegg i grunnlønnen på lokalt plan. Hittil har imidlertid det meste av lønnsveksten kommet i form av generelle tillegg til grupper av stillinger og arbeidstakere. Rommet for individuelle tillegg har hittil i hovedsak blitt brukt innen ledelse og administrasjon og i liten grad innen direkte klientbehandling.

I alle kommuner/fylkeskommuner antar vi at de ansatte har *grunnlønn* og visse *grunnoder*. I 14 prosent av kommunene/fylkeskommunene er det eksempler på *resultatlønn*, men bare for spesielle lederstillinger og innen spesielle deler av helsevesenet (tannhelsetjenesten). I 27 prosent av kommunene/fylkeskommunene er det eksempler på *tilfeldig lønn*. Kommunesektoren bruker personalgoder som belønning for løpende resultater, som regel i form av kompetanseutvikling. *Tilfeldige goder* finner vi ikke eksempel på i kommunesektoren.

Grunnlønnen i kommunal sektor er i stor grad *betaling for stillingenes egenskaper*. Krevende og viktige stillinger betales bedre enn andre, både ved ansettelse og når det gis lønnstillegg. *Kompetansens* betydning ligger først og fremst i å tilfredsstille stillingenes minstekrav. Det betales for *prestasjoner*, særlig for høy kvalitet, i mindre grad for høy effektivitet, og særlig blant ledere og saksbehandlere. Grunnlønnen kan være betaling for prestasjoner når begynnerlønnen i en stilling skal fastsettes og når permanente tillegg i grunnlønnen skal bestemmes. Men det foretas *sjelden regelmessige målinger* av effektivitet eller kvalitet. *Sosiale egenskaper og ansiennitet* har en viss betydning for lønnen. Det første er særlig viktig innen ledelse og ansiennitet er særlig viktig innen direkte klientbehandling.

Lønnssystemenes betydning for effektivitet og kvalitet

Dagens systemer for betaling for arbeid i kommunal sektor er ikke spesielt stimulerende for effektiviteten og kvaliteten i arbeidet. Særlig blir effektiviteten lite stimulert, samtidig som systemene befordrer vekt på kvalitet fremfor effektivitet. Vekten på stillingenes krav til kompetanse bidrar antakelig til å forsterke fokuseringen på kvalitet.

De tillitsvalgte mener at det er lite stimulerende å knytte grunnlønnen til stillingen, og større stimulans av å knytte den til de ansattes egenskaper. Ledelsen mener at det ligger betydelig stimulans i begge metoder.

Å knytte grunnlønnen til stillingens egenskaper gir noe bedre arbeidsmiljø enn å knytte grunnlønnen til egenskaper ved de ansatte. De tillitsvalgte står klarere på en slik vurdering enn ledelsen.

De tillitsvalgte mener at det i noen grad oppleves som rettferdig og konfliktdepende å knytte grunnlønnen til stillingens egenskaper, og som i stor grad urettferdig og konfliktskapende å knytte grunnlønnen til egenskaper ved de ansatte. Årsaken til dette kan være at de ansattes prestasjoner i liten grad blir systematisk evaluert i kommunesektoren.

En kobling av grunnlønnen til egenskaper ved de ansatte gir større muligheter for å beholde arbeidstakere i de stillinger der de best kan bidra enn et stillingsorientert system. Det sterke stillingsfokuset i kommunesektorens lønnsystem kan medføre at mange må gå over i administrative stillinger for å få høyere lønn, istedenfor å bli i faglige stillinger hvor de kanskje ville gjort best nytte for seg og med et personlig tillegg i lønnen.

Kompetanseutvikling brukes som betaling for arbeid i en av tre kommuner/fylkeskommuner. Dette innebærer blant annet at arbeidstiden i noen grad kan brukes til kompetanseutvikling. Denne formen for betaling for arbeid innebærer å senke effektiviteten målt som utførte oppgaver per registrert timeverk.

Å knytte grunnlønnen til de ansattes egenskaper, gir muligheter for å styrke attraktiviteten på arbeidsmarkedet og dermed rekrutteringen av personell som har gode forutsetninger for å yte effektivitet og kvalitet i arbeidet.

Intervjuer i virksomheter

De seks virksomhetene hvor vi har intervjuet ledelse og tillitsvalgte, har i ulik grad og på ulik måte utviklet sine lønnsystemer i retning av å belønne resultater. Tannhelsetjenesten i Buskerud fylkeskommune har innført *resultatlønn*, i form av en bonus som er knyttet til blant annet honorarinntekter. Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune har utviklet indikatorer på måloppnåelse både på individ og gruppenivå som er knyttet til en belønning som beregnes per person. Belønningen skal imidlertid brukes til kollektive goder, eksempelvis kompetanseutvikling, og det er uklart i hvilken grad dette kan oppfattes som betaling for arbeid. Kompetanseutvikling kan dessuten medføre kostnader knyttet til bruk av arbeidstid. Selbu Energiverk AS planlegger retningslinjer for en kollektiv resultatbonus.

For øvrig har resultatorienteringen i virksomhetene form av *resultatavhengige og permanente tillegg* i grunnlønn. Sentraladministrasjonen i Nedre Eiker kommune vil i fastsettelse av tillegg i grunnlønnen trekke inn som et moment den enkeltes resultater i forhold til avtalte mål. Det legges opp til å synliggjøre for den enkelte hvor stor del av grunnlønnen som er gitt som tillegg i de lokale forhandlinger. Pleie- og rehabiliteringsavdelingen i Dovre kommune skal nytte lønn som verktøy i motivasjons- og utviklingsarbeidet i organisasjonen og det skal legges vekt på resultater. Brundalen sykehjem i Trondheim kommune har fagstiger der det er mulig å rykke opp ved å skaffe seg økt kompetanse, men forutsetningen er at den ansatte greier å nyttiggjøre seg tilleggskompetansen. Dermed kommer det et resultatorientert element inn i fastleggingen av opprykkene. Selbu Energiverk har utviklet et individrettet poengsystem for beregning av resultatavhengige tillegg i grunnlønnen.

Det kom også frem i intervjuene at når misnøye med stillingsbaserte lønnsforskjeller i liten grad skaper konflikter lokalt, skyldes det at disse forskjellene som regel skyldes de sentrale forhandlinger. Videre ble det hevdet at et problem med resultatavhengige permanente tillegg i grunnlønnen er at det over tid kan bygges opp urimelige lønnsforskjeller. Det kan derfor være ønskelig at resultatavhengige tillegg er midlertidige.

Det er i liten grad muligheter for motivering gjennom konkurranse om opprykk til høyere stillinger i virksomhetene. De fleste ansatte har små muligheter for slike opprykk. Motivering for effektivitet og kvalitet må i hovedsak komme på andre måter.

Muligheter for sterkere resultatorientering

En sterkere resultatorientering i de kommunale lønnsystemer kan skje ved å

- øke innslaget av resultatbetaling, altså midlertidige, forutsigbare betalinger knyttet til løpende resultater.
- gjøre tillegg i grunnbetalingen mer resultatavhengig
- knytte sannsynligheten for å få opprykk klarere til den enkeltes resultater
- gjøre tilfeldige betalinger mer resultatavhengige, det vil si knytte sannsynligheten for å få slike betalinger til den enkeltes resultater.

En forutsetning for at dette skal ha gode virkninger på effektivitet og produktivitet, er at det satses på å utvikle bedre systemer for å måle den enkeltes effektivitet og kvalitet.

Likhetsverdier preger i noen grad kommunesektoren. Dersom et mer resultatorientert lønnsystem skal virke stimulerende, er det viktig å klargjøre hva som skal gir opphav til ulikhet. Et slikt lønnsystem må bygge på systemer for evaluering av resultater, med kriterier, indikatorer og metoder som gir tillit til at alle behandles likt.

Kommunesektoren er også langt mer preget av samarbeid enn konkurranse. For å understøtte en samarbeidskultur, kan resultatorienteringen gis et kollektivt element.

Det er i stor grad variasjoner mellom de ansatte i hvor godt oppgavene utføres både innen ledelse, saksbehandling og direkte klientbehandling. Det er mulig å evaluere både effektivitet og kvalitet i langt større utstrekning enn i dag. Særlig kan kvaliteten evalueres i større utstrekning, men også effektiviteten kan i noen grad måles. Utfordringen ligger særlig i å utvikle metoder for å måle effektiviteten.

Resultatorientert betaling i kommunesektoren

Et mer resultatorientert system for betaling for arbeid, kan bidra til (1) å gjøre kommunale virksomheter mer attraktive på arbeidsmarkedet, (2) motivere de ansatte til å bidra til best mulig måloppnåelse for virksomhetene og (3) være kostnadseffektive. Attraktivitet sikres gjennom å markedstilpasse det samlede nivå for lønn og personalgoder. Betalingen kan motivere til måloppnåelse ved å belønne oppnådde resultater. Kostnadseffektivitet oppnås ved å utvikle systemer som gir best mulig attraktivitet og motivasjon per krone brukt til å betale for arbeid.

Attraktivitet krever at betalingen må ha en *sikker komponent*. Denne komponenten knyttes til stillingenes krav til kompetanse og til lederansvar, men ikke til ansiennitet. Oppå dette kan det komme resultatavhengige, permanente tillegg, som blir en del av grunnlønnen. Dertil kommer resultatavhengige, midlertidige tillegg eller resultatavhengig bonus, som kan være individuell eller kollektiv, avhengig av arbeidets art. Resultatavhengige, tilfeldige tillegg kan også vurderes.

Summen av disse komponentene kan i varierende grad være tilstrekkelige for å sikre attraktivitet på arbeidsmarkedet. Det kan derfor være aktuelt med midlertidige markedstillegg. Midlertidighet er viktig fordi markedssituasjonen endres over tid, og det kan være lite kostnadseffektivt å gi varige tillegg ut fra en kortsiktig mangelsituasjon.

Arbeidsmarkedssituasjonen og observasjoner av lønnsatser i privat sektor bør fastlegge rammer for hvor store de resultatavhengige komponentene bør være, for å hindre urimelige og unødvendig høye tillegg i forhold til å sikre attraktiviteten.

1 Innledning

- **Blir effektivitet og kvalitet belønnet?**
- **Hvordan kan effektivitet og kvalitet belønnes sterkere?**
- **Hvordan betales det for arbeid i kommuner og fylkeskommuner?**
- **Hva mener ledelsen og de tillitsvalgte?**

1.1 Formål og bakgrunn

Denne rapporten har til formål å analysere i hvilken grad systemene for betaling for arbeid i kommunal sektor faktisk brukes til å oppnå effektivitet og kvalitet på tjenestene, samt vurdere mulighetene for endringer i systemene med sikte på å styrke tjenesteytingens effektivitet og kvalitet.

Problemstillingen er først og fremst i hvilken grad systemet *hittil* har blitt brukt til å fremme effektivitet og kvalitet. I tillegg skisseres en utviklingsretning for lønns- og personalgodesystemene, dersom effektivitet og kvalitet ska belønnes.

Bakgrunnen for prosjektet er samfunnsendringer som har satt lønssystemene i kommunesektoren under press. For å mestre velferdsoppgavene i en fremtid der tilgangen på arbeidskraft blir den sentrale begrensning, må produktiviteten i kommunal sektor øke. Mer velferd må produseres per ansatt ved å gjøre ting smartere og ved å skape mer stimulerende arbeidsmiljøer, bedre ledelse og bedre belønningssystemer.

For å oppnå dette, må kommunal sektor klare å rekruttere og beholde personell med den riktige kompetanse, samtidig som personalpolitikken må stimulere motivasjonen for arbeidsinnsats, samarbeid og kompetanseutvikling blant de ansatte. Rapporten studerer i hvilken grad lønnsnivåene og den måten lønningene fastsettes på, kan bidra til å oppfylle begge disse målene.

En viktig hypotese i prosjektet er at det ligger et betydelig produktivitetspotensial i å belønne atferd som faktisk bidrar til måloppnåelse i kommunal virksomhet,

fremfor å bare belønne fremmøte på jobben. Men ikke enhver form for resultatbelønning er gunstig. En viktig oppgave i rapporten er å drøfte under hvilke betingelser en sterkere resultatorientering kan virke positivt og hvordan systemer for resultatavhengig lønn best kan utformes for å ha gunstige virkninger.

1.2 Belønning, effektivitet og kvalitet

Lønn er et følsomt tema. Vi har erfart at betegnelser vi har valgt å bruke som ledd i en systematisering, har hatt et *følelsesmessig innhold* som gjør at det oppstår misforståelser og dårlig kommunikasjon. Et eksempel er at vi startet med å kalle alle systemer for tildeling av lønn og personalgoder for belønningssystemer. Det ble oppfattet som provoserende på arbeidstakersiden. Å se på lønnen som en belønning, er å gi arbeidstakerne en lua-i-handa-rolle: Arbeidstakeren er så heldig å få en premie fra arbeidsgiveren. En mer akseptabel holdningen er at arbeidsgiverne skal betale for arbeidskraft, på samme måte som kunden betaler for melk og brød i butikken. Like lite som selgeren av melk og brød oppfatter betalingen som en belønning, skal arbeidstakerne måtte se på lønna som en belønning. Det er imidlertid mindre problematisk å oppfatte resultatorientert lønn som belønning, for da er beløpet faktisk en belønning for å bidra med noe ekstra.

Vi har derfor *endret begrepsbruken* i retning av å oppfatte lønn og personalgoder som – ganske enkelt – betaling for arbeid, samtidig som slik betaling i visse tilfeller også kan være en form for belønning.

Begrepene effektivitet og kvalitet brukes ofte i ulike betydninger i analyser og debatt om organiseringen av den kommunale tjenesteytingen. Vi velger å oppfatte *effektivitet* i retning av kvantitet i utførelsen av oppgaver per timeverk. *Kvaliteten* er hvor godt oppgavene utføres. Vi går nærmere inn på disse begrepene i kapittel 2.

1.3 Datainnsamling

Analysene i rapporten bygger på tre kilder:

- Dokumenter som beskriver lønssystemet i kommunesektoren og i den enkelte kommune
- En *intervjuundersøkelse*. Vi har gjennomført intervjuer med ledelse og tillitsvalgte i kommunale/fylkeskommunale virksomheter.
- En *spørreskjemaundersøkelse*. Vi har gjennomført en spørreskjemaundersøkelse rettet mot ledelsen i et tilfeldig utvalg kommuner og fylkeskommuner.

Intervjuundersøkelsen ble gjennomført i seks kommunale/fylkeskommunale virksomheter høsten 2001/vinteren 2002. Virksomhetene ble valgt dels fordi de ble vurdert å ha kommet lengst i å individ-, resultat- eller markedsorientert sitt lønssystem, dels for å representere ulike typer kommunal virksomhet. Tabell 2.1 viser hva slags type oppgaver vi i utgangspunktet antok at de særlig kunne representere. Innslag av de fleste typer oppgaver kan imidlertid finnes innen hver enkelt virksomhet. Ingen av virksomhetene er spesielt orientert mot forebygging,

men dette inngår som en av flere oppgaver for Pleie- og rehabiliteringsavdelingen i Dovre kommune.

Hver virksomhet ble delt inn i funksjonsområder og produkt/tjenesteområder. Funksjonsområdene avspeiler hva slags type oppgaver som utføres. Innen hver virksomhet avgrenser vi ut fra dette inntil to *belønningsområder*. Hvert område karakteriseres av et funksjonsområde og et produkt/tjenesteområde og har i hovedsak et felles system for betaling for arbeid.

*Tabell 2.1 Sammenheng mellom oppgave og valgte virksomheter.
Belønningsområder som er studert innen virksomhetene*

Type oppgave	Illustrerende virksomhet	Belønningsområder
Samfunnsstyring	Sentraladministrasjonen, Nedre Eiker kommune	Interne tjenester Informasjon og utvikling
Kontrollere, sanksjonere	Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune	Eksternt rettet saksbehandling
Forebygge	Pleie- og rehabiliteringsavdelingen, Dovre kommune	Pleie og omsorg Merkantil/vaktmester/mat/renhold etc.
Gjenopprette	Tannhelsetjenesten, Buskerud fylkeskommune	Tannhelsetjenesten
Opprettholde	Brundalen sykehjem, Trondheim kommune	Pleie og omsorg Merkantil/vaktmester/mat/renhold etc.
Forretningsmessig drift	Selbu Energiverk	Nett Energi

Intervjuundersøkelsen er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført i februar/mars 2002. Spørreskjemaet gikk til ledelsen i et tilfeldig utvalg kommuner/fylkeskommuner. Vi har svar fra 69 kommuner/fylkeskommuner. Undersøkelsen gir, etter vektning av svarene, et representativt bilde av kommunesektoren.

Spørreskjemaundersøkelsen er nærmere beskrevet i vedlegg 2 og spørreskjemaet er presentert som vedlegg 3.

1.4 Disposisjon

Rapporten er disponert ved først å avklare problemstilling og begreper (kapittel 2 og 3), deretter studere hvordan betalingen for arbeid bestemmes i kommuner og fylkeskommuner (kapittel 4 – 6) og til slutt muligheter for og et opplegg for å styrke resultatorienteringen (kapittel 7 og 8). Kapitlene går inn på følgende tema:

Kapittel 2. Her avklares *problemstillingen* nærmere gjennom en avklaring av sentrale begreper som betaling og belønning, prestasjoner og resultater, effektivitet og kvalitet og kompetanse.

Kapittel 3. Dette kapitlet grupperer og eksemplifiserer *ulike typer systemer* for betaling for arbeid. Hva er egentlig forskjellen på prestasjonslønn, resultatlønn, innsatsbasert lønn, individuell lønn med videre?

Kapittel 4. Spørsmålet i dette kapitlet er *hvordan den enkelte arbeidstakers betaling for arbeid blir fastsatt* i kommunal og fylkeskommunal sektor. Utgangspunktet er hvilket spillerom det er lokalt for å fastsette betalingen. Deretter undersøker vi ut fra både intervjuundersøkelsen og spørreskjemaundersøkelsen i hvilken grad ulike typer betaling finnes i kommunesektoren og hva det egentlig betales for. Betales det først og fremst for fremmøte, eller betales det for effektivitet og kvalitet? Vi undersøker også i hvilken grad effektiviteten og kvaliteten evalueres, fordi dette er nødvendig dersom betalingen skal knyttes til disse egenskaper ved den kommunale vare- og tjenesteproduksjon.

Kapittel 5. Her beskriver vi nærmere de *virksomhetene* som er undersøkt i intervjuundersøkelsen. Disse er valgt fordi de har forsøkt å knytte sine lønnsystemer sterkere til resultatenes effektivitet og kvalitet. I disse beskrivelsene gis konkrete eksempler på hvordan enkelte virksomheter har forsøkt å bevege seg i retning av mer resultatorienterte lønnsystemer.

Kapittel 6. Dette kapitlet utnytter igjen resultatene fra intervjuundersøkelsen og spørreskjemaundersøkelsen. Problemstillingen er hvordan dagens systemer for betaling for arbeid *faktisk påvirker effektiviteten og kvaliteten* i resultatene i kommunesektoren. Vi ser både på de direkte virkninger, og eventuelle virkninger via arbeidsmiljøet, arbeidsorganiseringen og kommunesektorens attraktivitet på arbeidsmarkedet.

Kapittel 7. Dette kapitlet ser nærmere på mulighetene for å resultatorientere de kommunale systemer for betaling for arbeid. Først ser vi på ulike typer veier å gå. Deretter ser vi på kommunesektorens *forutsetninger for å resultatorientere betalingsystemene*.

Kapittel 8. Her foreslås en mulig vei å gå dersom kommunesektoren prioriterer å bruke lønns- og personalgodesystemene til å *belønne effektivitet og kvalitet* i den kommunale vare- og tjenesteproduksjon.

- = 0

. = ikke mulig, ikke oppgitt

2 Nærmere om problemstillingen

- Når belønnes effektivitet og kvalitet?
- Når er betaling belønning?

2.1 Oversikt

Problemstillingen i prosjektet er todelt: For det første skal vi analysere i hvilken grad systemene for betaling for arbeid i kommunesektoren hittil har blitt brukt til å fremme effektivitet og kvalitet i vare- og tjenesteproduksjonen. For det andre skal vi vurdere om systemene for betaling for arbeid kan endres i retning av å stimulere effektiviteten og kvaliteten sterkere.

I dette kapitlet skal vi avklare begreper som er sentrale for problemstillingen. Dette gjelder begreper som belønning, prestasjon, resultater, effektivitet, kvalitet og kompetanse.

2.2 Betaling og belønning

Betaling for arbeid er den betalingen en arbeidstaker mottar fra arbeidsgiver i et ansettelsesforhold, der arbeidsgiver betaler en arbeidstaker for å stille en del av sine produktive, menneskelige ressurser til rådighet for arbeidsgiveren. Betaling for arbeid betyr ikke at betalingen er direkte knyttet til selve arbeidsinnsatsen. Det vanlige er heller å knytte den til arbeidstiden, til resultatene av arbeidet, til arbeidets art eller til egenskaper ved arbeidstakeren som utdanning og yrkeserfaring. Betalingen for arbeid er en generell betegnelse på arbeidsgiverens motytelse for arbeidstakerens deltagelse og prestasjoner, uansett hvordan betalingen beregnes.

Den betalingen arbeidstakerne mottar, består av det som gjerne oppfattes som *økonomiske goder*. Det kan være kontanter eller andre finansielle goder som kan gi kontanter i fremtiden, som opsjoner og billige aksjer. Det kan være forsikringer, kantine eller hjemme-pc. Karakteristisk for de økonomiske godene er at de representerer en kostnad for arbeidsgiveren.

Inntektsgivende arbeid kan gi arbeidstakerne mer enn den betalingen de mottar i form av økonomiske goder. Det kan også være en kilde til makt, sosial anseelse, sosial kontakt med andre voksne, og gi muligheter for å utvikle egne evner og realisere personlige ambisjoner. Slike *sosiale og psykiske* virkninger av å delta og prestere, regner vi - rimeligvis - ikke som en del av arbeidsgiverens betaling for arbeidet.

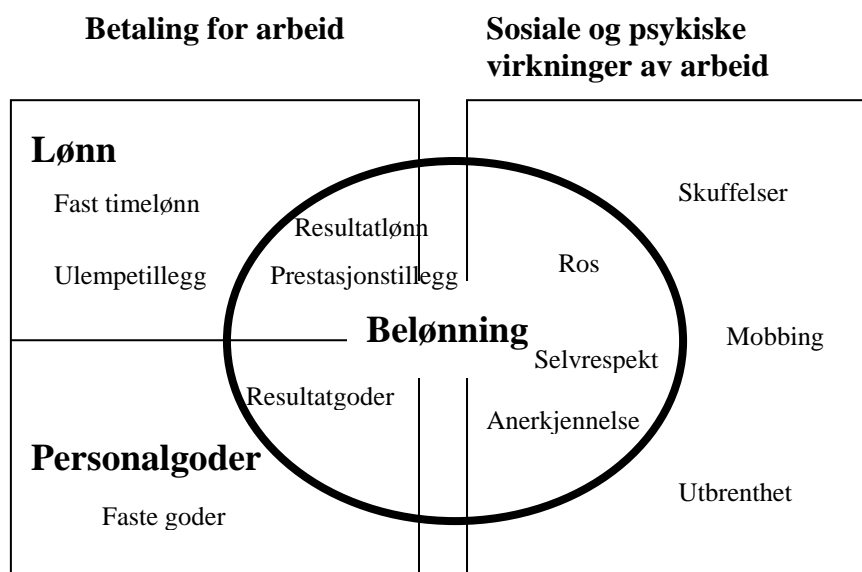
Generelt vil vi oppfatte en *belønning* for en bestemt handling som en *positiv respons* på handlingen. Vi kan skille mellom ytre og indre belønninger. En *ytre* belønning er positive tilbakemeldinger på en handling fra omgivelsene. I et ansettelsesforhold kan slike belønninger omfatte både betalinger og verbale oppmuntringer. Den *indre* belønning består i den personlige tilfredsstillelse ved å utføre handlingen.

Betaling for arbeid kan altså ha form av å være en belønning. Men vår avgrensning innebærer at det da må være en forbindelse mellom arbeidet og betalingen, en handling-respons relasjon. Betaling som mottas uansett hva en presterer, oppfattes ikke som belønning.

Vi velger å oppfatte *betaling som belønning, når betalingen er knyttet til prestasjonene* til den enkelte ansatte eller gruppe. Men siden arbeidsinnsatsen som tidligere nevnt er vanskelig å måle, vil vi stort sett se på økonomiske belønninger knyttet til resultater av arbeidet.

Også de sosiale og psykiske virkninger av arbeid kan ha form av å være belønning. Men det finnes åpenbart mange andre slike virkninger, som skuffelser, kjedsomhet, utbrenthet med videre, som ikke er belønninger.

Figur 2.1 Virkninger av arbeid



Hvorfor er det av interesse om betaling er belønning? Fordi belønning av arbeid kan *motivere* til bedre resultater, dersom belønningen er forutsigbar. Men også oppmuntringer, tilbakemeldinger på arbeidet, god veiledning og inspirerende arbeidsledelse kan være en viktig form for belønning av arbeid som kan ha stor betydning for motivasjonen.

Motivasjon er en ressurs som bidrar til å skape resultater. Men for å oppnå de ønskede resultater fra hver enkelt medarbeider, må resultatene *evalueres*. Resultatene må måles, telles eller vurderes. Deretter må evalueringene formidles tilbake til arbeidstakerne slik at de blir motivert for å gjøre mer av det som er bra og mindre av det som er dårlig. Evalueringer vil særlig kunne ha en motiverende effekt dersom de gir positive forsterkninger på det som er bra i arbeidet, altså dersom de er belønninger (Wilson, 1995).

Vår forventning er at det i mange tilfeller oppnås en *ekstra effekt* på motiveringen når evaluering og god arbeidsledelse suppleres med økonomiske belønninger.

Problemstillingen i prosjektet kan nå formuleres som om betalingen for arbeid i kommunesektoren er belønning for arbeid og hvordan betalingen i større grad kan gjøres til belønning.

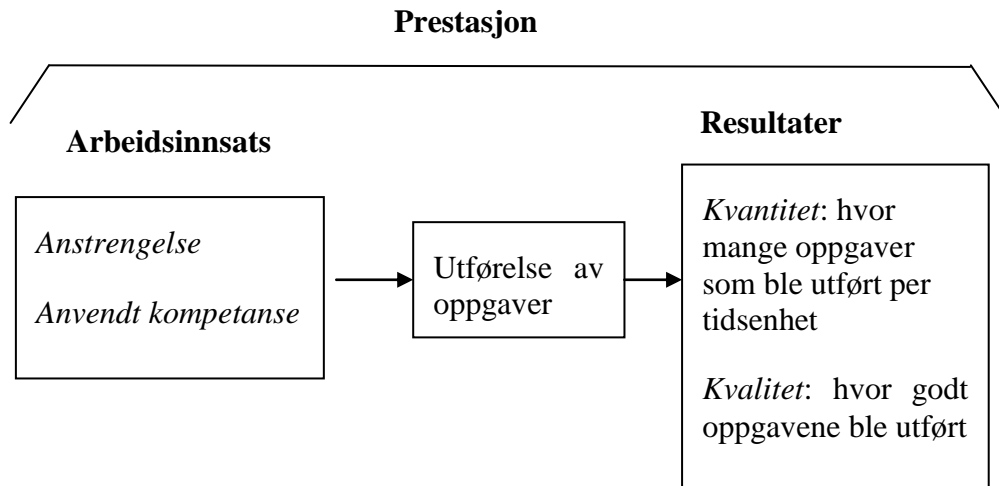
2.3 Arbeid og prestasjoner

Vi velger å oppfatte enhver produksjonsprosess som et sett av *oppgaver* som alle kan utføres av enkeltpersoner. Oppgaver som krever innsats av flere personer i samspill, kan i prinsippet deles opp i mindre oppgaver som enkeltpersoner kan utføre. Det å løse et problem, og det å ivareta et ansvar for å nå et mål, oppfattes som å utføre en oppgave. Det å bruke maskiner og utstyr til å utføre oppgaver, oppfattes som at mennesker utfører oppgaver. Maskiner utfører ikke oppgaver selv, men er redskaper for den menneskelige arbeidskraft. Den kommunale tjenesteyting er en form for produksjon og består også av en rekke oppgaver som løpende utføres.

Vi skiller mellom menneskelige ressurser arbeidstakerne setter inn i utførelsen av oppgaver og det som kommer ut i form av resultater eller utførte oppgaver, se figur 2.2.

Det arbeidstakerne setter inn i utførelsen av en oppgave, betegnes som arbeidskraft, arbeidsytelse eller *arbeidsinnsats*. Arbeidsinnsatsen kan karakteriseres ved en *anstrengelse* og av en *anvendt kompetanse*. Anstrengelsen er hvor hardt en tar i eller konsentrerer seg om oppgaven. Kvantitative egenskaper ved anstrengelsen kan være kaloriforbruk og vekttap per tidsenhet. Anstrengelsen ved å utføre en bestemt oppgave i løpet av en bestemt tidsperiode kan variere betydelig mellom personer. Anvendt kompetanse er kunnskaper og ferdigheter som faktisk brukes i utførelsen av oppgaven og holdninger til hvordan oppgaven bør utføres som faktisk preger arbeidet.

Figur 2.2 *Arbeid og prestasjoner*



Arbeidsinnsatsen medfører *resultater* som kan karakteriseres ved effektivitet og kvalitet. *Effektivitet* er antall oppgaver utført per tidsenhet. Noen ganger kan effektiviteten måles i tekniske enheter per tidsenhet. For unike oppgaver eller prosjekter kan kvantiteten oppfattes som hvor stor del av oppgaven eller prosjektet som i gjennomsnitt utføres per tidsenhet. *Kvaliteten* er hvor godt arbeidsoppgavene utføres. Også kvalitet kan noen ganger måles i tekniske enheter. Andre ganger kan den bare vurderes subjektivt.

Arbeidstakerens *prestasjon* reserverer vi for hele prosessen. En arbeidsprestasjon kan både omfatte egenskaper ved innsatsen og resultatet.

Merk at vi her ikke har regnet *arbeidstiden* som en del av innsatsen. Vi oppfatter arbeidstiden som den tiden en arbeidstaker er tilgjengelig for innsats for arbeidsgiveren. Hvor mye som faktisk presteres per tidsenhet er noe annet. Arbeidstiden er en dårlig indikator på arbeidsinnsatsen, men brukes likevel mye av mangel på direkte mål for arbeidsinnsatsen.

Noen mennesker bidrar med stor arbeidsinnsats men oppnår bare små resultater. Andre oppnår store resultater med liten innsats. *Prestasjonens størrelse* er avhengig av hvilken verdi som tillegges innsatsen i forhold til resultatene. *Noen* vil legge hovedvekten på resultatene: ”Det er fint med stor innsats, men innsatsen er ikke så mye verdt hvis det ikke blir resultater ut av den”. Eller: ”Det er resultatene som teller”. *Andre* vil legge hovedvekten på selve viljen til innsats og anstrengelsen: ”At resultatene kan bli forskjellige selv om anstrengelsen er den samme, skyldes forhold som den enkelte ofte ikke har kontroll over, som medfødte evner og oppvekstmiljø. Det er derfor urettferdig å la slike forhold ha betydning for lønnen”.

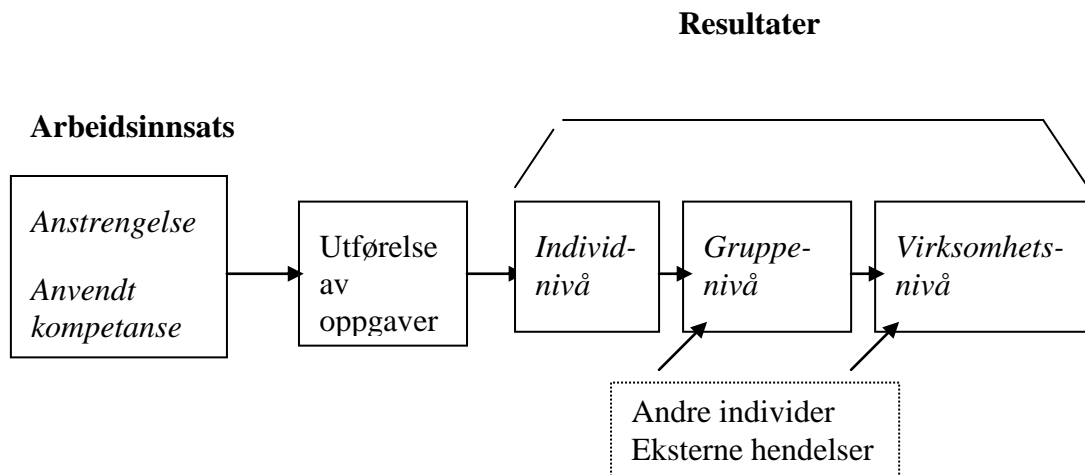
I virksomheter som lever av å selge varer og tjenester på et marked, vil den sistnevnte holdningen lett kunne komme i konflikt med markedskreftene, siden det er resultatene som omsettes og som kundene betaler for. Også kommunal

virksomhet møter i økende grad krav om å levere resultater. Det vil derfor også i kommunal sektor bli stadig vanskeligere å legge vekt på innsatsen i seg selv, dersom den i liten grad gir resultater. Den siste holdningen kan også bidra til at en aksepterer at noen yter mye uten å få så mye resultater ut av det, når dette skyldes at personen er plassert i feil jobb i forhold til sin kompetanse. Fokus på resultater kan synliggjøre at ansatte er på feil sted, og bidra til bedre utnytting av den enkeltes kompetanse.

Hva som er arbeidsinnsats, må sees i forhold til den enheten som står for prestasjonen. Denne enheten kan være *enkeltpersoner* eller *grupper* av personer.

Resultatene kan derimot betraktes på *ulike nivåer*. Enkeltpersoners eller gruppers resultater i form av utførte oppgaver, kan være innsats i andre deler av virksomhetens produksjon og dermed *bidra til resultater* også på prosessnivå, avdelingsnivå og for hele virksomheten.

Figur 2.3 Resultater på ulike nivåer



På Figur 2.3 tenker vi oss en person som utfører en type oppgave. På individnivå er resultatet kvantitet og kvalitet av de utførte oppgaver per tidsenhet. Disse resultatene kan oppfattes som innsats i produksjonen på gruppenivå eller virksomhetsnivå. Da vil resultatene bli til i et samspill med andre ansatte og kunder/klienter, og bli påvirket av eksterne forhold som vær og nasjonal økonomisk politikk. Personens resultater på individnivå blir da å anse som et bidrag til gruppens eller virksomhetens resultater.

Noen kaller lønn som er knyttet til resultater på individnivå for *lønn etter innsats*, fordi resultatene på individnivå er innsats i den videre produksjon. Vi velger en annen språkbruk, nemlig at innsatsbasert lønn er lønn som er knyttet til selve arbeidsinnsatsen. Lønn knyttet til individuelle resultater oppfattes som en form for *resultatorientert lønn*.

Med vår språkbruk blir innsatsbasert lønn et marginalt fenomen, fordi det er svært vanskelig å måle anstrengelse og anvendt kompetanse. Det er vanskelig å basere

lønnsforskjeller på forskjeller i anstrengelse og anvendt kompetanse når disse innsatsfaktorene ikke kan måles.

For å kunne gruppere ulike former for betaling for arbeid, er det nyttig å innføre et skille mellom de løpende og de samlede prestasjoner. De *løpende* prestasjoner er de som ytes til enhver tid. Hvis omfanget av dem kan måles, vil de kunne svinge opp og ned. De *samlede* prestasjoner er de oppsamlede eller akkumulerte prestasjoner frem til et bestemt tidspunkt. De kan måles fra begynnelsen av arbeidskarrieren, eventuelt innenfor et yrke, fra starttidspunktet innen en bestemt bedrift eller en stilling. De samlede prestasjoner kan aldri synke. Så lenge det presteres, vil de samlede prestasjoner øke. En arbeidstakers samlede prestasjoner presenteres gjerne i en CV, som blir stadig mer fyldig ettersom tiden går. Dersom de løpende prestasjoner over tiden øker, vil de samlede prestasjoner øke med økende hastighet.

Et tilsvarende skille kan trekkes mellom den løpende og den samlede innsats og de løpende og samlede resultater.

2.4 Effektivitet, kvalitet og produktivitet

Begrepene effektivitet, kvalitet og produktivitet brukes ofte i ulike betydninger i analyser og debatt om organiseringen av den kommunale tjenesteytingen. Vi velger å oppfatte *effektivitet* i retning av kvantitet i utførelsen av oppgaver per timeverk, se avsnitt 2.3. *Kvaliteten* er hvor godt oppgavene utføres.

Produktiviteten er et samlet mål for arbeidsinnsatsens resultater per timeverk, idet resultatene avspeiler både effektiviteten og kvaliteten.

For en privat bedrift kan de samlede resultater av arbeidsinnsatsen oppfattes som markedsverdien av det som produseres fratrukket vareinnsatsen og utgifter knyttet til bruk av realkapital. Arbeidsproduktiviteten er de samlede resultater av arbeidsinnsatsen per timeverk.

For en kommunal virksomhet som ikke omsetter sine tjenester på et marked, må resultatene som regel måles langs flere skalaer som grad av brukertilfredshet, antall behandlinger, antall saker løst med videre. For å beregne produktiviteten for en slik virksomhet eller en avdeling innen en slik virksomhet, er det nødvendig med en form for sammenveining av de ulike resultatmålene til et samlet mål for verdien av virksomhetens resultater. En slik sammenveining kan enten basere seg på observerte markedspriser dersom det finnes et marked for den typen tjenester virksomheten leverer, eller på vekter som er administrativt fastsatt. Uten en slik sammenveining, kan det ikke beregnes et samlet resultatmål og dermed heller ikke et samlet mål for produktiviteten for en slik virksomhet.

2.5 Kompetanse

Kompetanse er kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å utføre oppgaver. Dette betyr at en arbeidstakers kompetanse oppfattes som et *produktivt potensial*. Kompetanse holdes atskilt fra arbeidsmotivasjon. Kompetansen omfatter evnen, ikke viljen.

Kompetanse er ikke det samme som utdanning. Kompetansen *formes* av utdanning, yrkeserfaring og oppvekstvilkår og er avhengig av medfødte egenskaper.

Den *kapasitet* som den enkelte person har til å utføre oppgaver per tidsenhet, oppfatter vi som en egenskap ved kompetansen. Manuell kapasitet som fysisk styrke og fingerferdighet, samt mental kapasitet som hukommelse, assosiasjonsevne og evne til å mobilisere egen arbeidsmotivasjon, vil avgjøre hva slags og hvor mye kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan lagres, hvor raskt de kan lagres og hvor raskt og i hvor stor grad de kan utnyttes.

Med *holdninger* tenker vi på oppfatninger om hvordan menneskene bør oppføre seg i samfunnet og i arbeidslivet. Dette kan være generelle oppfatninger om rett og galt, godt og ondt. I arbeidslivet kan det spesielt være oppfatninger om hvordan en jobb skal utføres *dersom* den skal utføres godt og i samsvar med gjeldende yrkesetikk. Om arbeidstakeren faktisk leverer resultater i samsvar med sine holdninger, er et spørsmål om arbeidsmotivasjon, som altså holdes atskilt fra kompetansebegrepet.

En persons kompetanse kan endres over tid. Endringen kan bestå i at kompetansen blir utvidet. Da kaller vi gjerne endringen for *kompetanseutvikling*. Den kan også bli redusert ved at kunnskaper glemmes, ferdigheter ikke brukes eller ved at de oppgavene den skal brukes på endrer karakter eller faller bort.

2.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi skilt mellom å betale for arbeid og belønne arbeid. Å belønne arbeid oppfatter vi som direkte betaling for prestasjoner, særlig i form av den enkeltes resultater. Resultatene kan igjen karakteriseres ved effektivitet (hvor mange oppgaver som ble utført per tidsenhet) og kvalitet (hvor godt oppgavene ble utført). Å belønne arbeid er altså å knytte betalingen til resultatenes effektivitet og kvalitet.

Problemstillingen i prosjektet er om betalingen for arbeid i kommunesektoren er belønning for arbeid og hvordan betalingen i større grad kan gjøres til belønning.

3 Betaling for arbeid

- Ulike typer betalingskomponenter
- Ulike typer systemer for betaling for arbeid

3.1 Oversikt

Vi skal i dette kapitlet lage en gruppering av ulike typer systemer for betaling for arbeid, eller det vi kan kalle lønssystemer og systemer for personalgoder.

Fra responsen på foredrag, innlegg og samtaler vi har hatt i kommunesektoren, og samtaler med representanter for arbeidslivets organisasjoner, har det kommet frem et behov for opprydding og presisering i de begreper som brukes når en skal analysere belønningssystemer, lønssystemer eller systemer for tildeling av frynsegoder eller personalgoder. Hva er egentlig forskjellen på prestasjonslønn, resultatlønn, innsatsbasert lønn, individuell lønn, overskuddsdeling med videre?

Vi starter med å stille fem sentrale spørsmål om hvordan et lønns- og personalgodesystem er utformet. Deretter ser vi nærmere på hva lønnen eller personalgodene egentlig er betaling for. Dette bruker vi til å skille mellom ulike komponenter av lønnen og mellom ulike typer lønns- og personalgodesystemer.

3.2 Betalingsdimensjoner

Hvordan fastsettes betalingen for arbeid for en ansatt? Betalingen den enkelte mottar kan bestå av komponenter som er fastlagt på forskjellig måte. Betalingssystemet kan dermed bestå av ulike deler med hver sine prosedyrer og regler. Eksempelvis kan funksjonærene i en bedrift ha et system for å fastsette månedslønnen, et annet system for personalgoder og et tredje for å fastsette en bonus. Hver del av et betalingssystem kan karakteriseres ved fem sentrale dimensjoner, som kan angis ved følgende spørsmål:

- *Hva betales det for?* Det er i hovedsak fem forhold som det kan betales for: (1) Stillingenes og arbeidsoppgavenes viktighet, og kravene til anstrengelse og kompetanse, (2) de ansattes prestasjoner, (3) de ansattes kompetanse, (4) selve deltagelsen i inntektsgivende arbeid – i en bedrift, avdeling,

arbeidsgruppe eller team, og (5) relativ knapphet på arbeidsmarkedet. Vi ser nærmere på disse forholdene i avsnitt 3.3.

- *Hva slags betaling brukes?* Kommer betalingen i form av lønn eller personalgoder? Hvordan er den samlede betalingen satt sammen av ulike typer betaling? *Lønn* er som regel kontanter i form av penger eller innskudd på lønnskonto. *Personalgoder* kan bestå dels i ordninger for *sikring* av fremtidig inntekt (eksempelvis ved høy alder og sykdom), dels av *varer og tjenester* som direkte brukes i arbeidet, men som har en verdi for den ansatte utover å være hjelpemidler i arbeidet (eksempelvis gratis mobiltelefon og avis) og *varer og tjenester* som direkte går til privat bruk (eksempelvis tilgang til bedriftshytte).
- *Når betales det?* Uansett hva det betales for, kan spørsmålet reises om hvor raskt betalingen kommer. Betalingen kan være *midlertidig*, eksempelvis som et engangsbeløp. Dersom engangsbeløpet er knyttet til en prestasjon, kan det komme raskt eller lenge etter prestasjonen. Eksempelvis kan en betaling som er knyttet til de løpende resultater, komme etter resultater hver måned, hvert halvår eller årlig. Betalingen kan alternativt komme i form av en *permanent* inntektsstrøm.
- *Hvor forutsigbare betalinger?* Ved *ansettelse* kan det være mer eller mindre forutsigbart hva slags betaling en vil bli tilbudt. *Etter at en er ansatt*, kan betalingen gis ut fra en formel eller en regel som de ansatte kjenner på forhånd, eller mer skjønsmessig og tilfeldig. Et eksempel på lav forutsigbarhet er tilfeldige betalinger som ingen hadde ventet. Skjønsmessig fastlagte individuelle bonuser er en blandingskategori, som både kan ha tilfeldige og forutsigbare elementer. Periodiske, *permanente tillegg* i lønnen og *opprykk* til bedre betalte stillinger kan også være mer eller mindre forutsigbare. Ansiennitetsbaserte tillegg og opprykk er forutsigbare. Personlige tillegg eller konkurranseopprykk kan være mindre forutsigbare.
- *Hvem bestemmer?* Bestemmes betalingen av tariffavtaler eller ved individuelle avtaler mellom arbeidsgiver og ansatt? En tariffavtale er lokal dersom den er inngått mellom arbeidstakere og arbeidsgiver på en bestemt bedrift. Dersom en tariffavtale omfatter arbeidstakere i flere bedrifter, er den sentral. De sentrale tariffavtalene deles gjerne inn i tre hovedtyper: (1) Normallønnsavtaler, som fastsetter den lønnen de ansatte skal ha, (2) minstelønnsavtaler, som gir satser for den lavest mulige lønn og som legger opp til ulike systemer for personlige tillegg, og (3) avtaler uten sentrale lønnsbestemmelser, som er sentrale avtaler om den lokale prosedyre for lønnsfastsettelse, herunder kriterier for lønnsreguleringer.

3.3 Hva betales det for?

Når betalingen for *en ansatt* fastsettes, er det ulike forhold som det kan betales for:

- *Egenskaper ved stillingen og enkeltoppgaver.* Det betales som regel mer desto større krav stillingen/oppgavene stiller til ansvar og kompetanse og jo større

betydning stillingen/oppgavene har for produksjonen. Ledelsesoppgaver kan eksempelvis både være svært krevende og ha særlig stor betydning. Det betales ofte ekstra for utførelse av enkeltoppgaver som medfører risiko for den ansattes liv og helse og som innebærer betydelig ubehag.

- *Den ansattes prestasjoner.* Det kan betales forskjellig for ulike arbeidsprestasjoner. Vi kan skille mellom betaling for de løpende eller de samlede prestasjoner og mellom betaling for anstrengelse, den kompetanse som brukes og de resultatene som oppnås.
- *Den ansattes kompetanse.* Det kan betales for kompetanse som produktivt potensial, uavhengig av den kompetanse som faktisk benyttes i utførelsen av oppgaver. Noen virksomheter har tatt i bruk kompetansebaserte betalingssystemer, der de ansatte får poeng for å ta utdanning og kurs og for å tilegne seg ferdigheter. Poengsummen for den enkelte bestemmer betalingen. Et viktig formål er å få en mer fleksibel arbeidsstyrke som reduserer virksomhetens sårbarhet for fravær og avgang av arbeidstakere og som styrker virksomhetens omstillingsevne. Noen virksomheter støtter selve oppbyggingen av kompetansen ved å tillate opplæring i arbeidstiden, ved å betale kurs/studieavgift, transportutgifter, studiemateriell og/eller kost/losji og ved å gi stipend.
- *Den ansattes deltagelse.* Deltagelsen i inntektsgivende arbeid, som skjer ved å gå inn i en stilling og en ansettelseskontrakt, utløser nesten alltid en fast lønn per tidsenhet som er uavhengig av hvor mye som presteres, bare det presteres over et visst minstenivå slik at en ikke blir fjernet fra stillingen. Ofte er det også slik at den faste betaling per tidsenhet stiger automatisk, sprangvis, med hvor lenge den ansatte har deltatt i virksomheten, det vil si hvor lang ansiennitet den ansatte har. I noen tilfeller får en ansatt en ekstra betaling for å delta i en arbeidsgruppe, når gruppen opptjener gruppebonus som deles likt på alle uansett den enkeltes prestasjon. I en del tilfeller utløser det å undertegne ansettelseskontrakten, som er en kontrakt om deltagelse, en engangsbetaling (startpakke).
- *Relativ knapphet på arbeidsmarkedet.* Typer av arbeidskraft som det er større mangel på enn andre, kan få et markedstillegg i betalingen.

3.4 Betalingens hovedkomponenter

Vi skal her avgrense *seks hovedkomponenter* av betalingen for arbeid: grunnlønn, resultatlønn og tilfeldig lønn, og en tilsvarende inndeling for betaling i form av personalgoder: grunnogoder, resultatgoder og tilfeldige goder.

Vi starter med å etablere et skille mellom *grunnbetaling* (grunnlønn pluss grunnogoder), *resultatbetaling* (resultatlønn pluss resultatgoder) og *tilfeldig betaling* (tilfeldig lønn pluss tilfeldige goder). Disse formene for betaling avgrenses ved å ta utgangspunkt i spørsmålene om hva det betales for, når det betales og hvor forutsigbare betalingene er. I spørsmålet om hva det betales for, skiller vi her bare mellom om det betales for de løpende resultater eller ikke. I avsnitt 3.5 brukes spørsmålet om hva det betales for som utgangspunkt for en ytterligere gruppering.

Tabell 3.1 Definisjon av grunnbetaling, resultatbetaling og tilfeldig betaling

		Hva betales det for?	
		Løpende resultater	Annet
Midlertidig betaling			
Lav forutsigbarhet	Tilfeldig betaling		
Høy forutsigbarhet	Resultatbetaling	Grunnbetaling	
Permanent betaling			
<i>Ved ansettelser og opprykk</i>			
Lav forutsigbarhet	Grunnbetaling		
Høy forutsigbarhet	Grunnbetaling		
<i>Tillegg</i>			
Lav forutsigbarhet	Grunnbetaling		
Høy forutsigbarhet	Grunnbetaling		

Vi definerer først det vi kaller *tilfeldig betaling*. Dette er *midlertidige* betalinger som har *lav forutsigbarhet*. Det er usikkert om disse betalingene kommer. Det er ikke på forhånd stilt opp klare regler om sammenhengen mellom betalingen og det som det betales for. Noen ganger kommer de som en overraskelse, i form av en pris for godt arbeid eller en uventet ekstrabonus. I andre tilfeller kan sannsynligheten for å få dem påvirkes av den enkelte gjennom sine prestasjoner og ved å utvikle sin kompetanse. Et eksempel på dette er en konkurranse om å få en stilling som har en midlertidig ekstrabetaling knyttet til ansettelsen (startpakke). Dersom en får stillingen, får en den midlertidige ekstrabetalingen. Tilfeldig betaling har en flytende grense mot resultatlønn: Den nærmer seg resultatlønn når de løpende resultater kan bidra til å øke sannsynligheten for å få betalingen opp mot 100 prosent.

Resultatbetaling defineres som *midlertidige* betalinger som med *høy forutsigbarhet* er knyttet til de *løpende resultater*. Den består av en serie engangsbetalinger eller midlertidige betalinger. Resultatbetalingen svinger med de løpende resultatene. Den kan falle bort dersom resultatene er svake.

Grunnbetalingen består av to kategorier betalinger. For det første består den av *permanente* betalinger uansett forutsigbarhet eller hva de er betaling for. Det kan være den permanente inntektsstrømmen som en arbeidstaker går inn i ved å bli ansatt i virksomheten eller ved å rykke opp i en høyere stilling. Opprykk kan bli utløst av løpende resultater. Det kan også være et lønnstillegg som en ansatt fikk, som enten kan ha vært lite forutsigbart fordi det var intern konkurranse om å få det, eller som var lett forutsigbart siden det var koblet til ansiennitet. Uansett

beholdes tillegget inntil eventuelt ansettelsesforholdet faller bort eller tas opp til revisjon.

For det andre velger vi å inkludere *midlertidige* betalinger med *høy forutsigbarhet* som er *uavhengig av de løpende resultater*. Dette kan være betaling for

- *spesielle oppgaver*. Den midlertidige betalingen kan være en ekstrabetaling knyttet til utførelse av oppgaver som er spesielt ubehagelige eller risikable. Ekstrabetalingen kan eksempelvis fremtre som smusstillegg, risikotillegg eller ødemarkstillegg. Dette oppfattes som en del av grunnbetalingen, selv om den varierer med i hvilken grad denne typen oppgaver utføres.
- *oppnådd resultatnivå*. Den midlertidige betalingen kan eksempelvis være en forutsigbar ekstrabetaling for å ha solgt et på forhånd bestemt antall biler eller leksikon. Denne betalingen mottas uansett hvor lang tid den enkelte har brukt. Vi oppfatter dette som en del av grunnbetalingen. De fleste kan få den, bare de holder på lenge nok.
- *innsats*. Både den løpende og den samlede innsats er vanskelig å måle. Å knytte midlertidige betalinger til innsatsen på en *forutsigbar* måte er derfor vanskelig. Det finnes et eksempel i faglitteratur på at landbruksarbeidere fikk lønn etter vekttap i løpet av arbeidet, idet de ble veid før og etter arbeidet. Men dette er neppe en aktuell strategi i norske virksomheter. Vi antar derfor at det ikke finnes eksempler på forutsigbar, midlertidig betaling for innsats.
- *økt kompetanse*. Dette kan være utdannings- og opplæringsaktivitet. Mange virksomheter betaler for slike aktiviteter, ved å tillate at arbeidstiden brukes, ved å finansiere kurs/studieavgift, transportutgifter, studiemateriell og/eller kost/losji og ved å gi stipend. Når slik betaling er forutsigbar, inngår det ofte i ansettelsesvilkårene eller i en tariffavtale at det skal gis støtte eller at en kan bruke et bestemt beløp på kompetanseutvikling. Vi oppfatter dette som en form for grunnbetaling.
- *oppnådd kompetanse*. Dette innebærer eksempelvis at alle som tar et fagbrev eller en spesiell eksamen mens de er ansatt i en virksomhet, mottar kr. 10 000 som en engangsbetaling. At dette som regel også bringer folk opp på et permanent høyere betalingsnivå, er en annen sak. Her ser vi på midlertidige betalinger. Vi oppfatter også dette som en form for grunnbetaling. Alle får beløpet dersom de tilegner seg kompetansen, og uansett hvor mye de sliter med det.
- *løpende deltagelse*. Midlertidige endringer i betalingen kan skyldes endringer i lengden på deltagelsen, altså arbeidstiden, og endringer i betalingen per time avhengig av når deltagelsen skjer (dag, kveld, natt, skift, helg) og om det er ordinær tid eller overtid. Endringene har gjerne høy forutsigbarhet. Satser og regelverk er som regel klart presisert.
- *samlet deltagelse*. Det å ha vært ansatt i et bestemt antall år, kan eksempelvis kvalifisere til en gullklokke. Dette regnes også som en type grunnbetaling. Alle får den, uansett prestasjoner i de årene de har deltatt.

De forutsigbare, midlertidige tillegg som er betaling for andre ting enn de løpende resultater, regnes derfor for grunnbetaling, se tabell 3.1.

Hva er da grunnbetalingen? Den har et preg av sikkerhet, enten ved at *begynnerlønnen i bedriften og senere tillegg er varige* eller at *midlertidige tillegg er forutsigbare og uavhengig av hva som skapes av resultater*.

Hvis vi i tillegg til denne tredelingen, skiller mellom lønn og personalgoder, eller bare goder, vil den samlede betalingen til en person, kunne bestå av seks komponenter som vist i Tabell 3.2. *Tilfeldige goder* kan eksempelvis bestå av en overraskende påskjønnelse i form av en flaske vin eller en feriereise som premie for et forslag som ble vurdert som godt av ledelsen. *Tilfeldig lønn* er samme type betaling, bare at betalingen kommer i form av kontanter. Tilfeldige goder og tilfeldig lønn er til sammen det vi ovenfor har kalt tilfeldige betalinger. De er av midlertidig karakter og har lav forutsigbarhet.

Både lønn og goder kan være midlertidige og knyttet forutsigbart til de løpende resultater. Lønn knyttet til løpende resultater kalles *resultatlønn* og personalgoder knyttet til løpende resultater vil vi kalle *resultatgoder*. Både resultatlønnen og resultatgodene kan utebli hvis de løpende resultatene er svake.

På sammen måte kan vi skille mellom grunnbetaling i form av *grunnlønn* og *grunn-goder*.

Tabell 3.2 *Den samlede betaling for arbeid: De seks hovedkomponentene*

6 Tilfeldige goder	PERSONALGODER	<ul style="list-style-type: none">• Sikring av fremtidig inntekt ved høy alder, sykdom med mer.• Hjelpemidler i arbeidet med privat nytteverdi• varer og tjenester til privat bruk
5 Resultatgoder		
4 Grunn-goder		
3 Tilfeldig lønn	LØNN	<ul style="list-style-type: none">• Kontanter• Tilbud om eierandeler, gratis eller til underkurs• Opsjoner på kjøp av aksjer
2 Resultatlønn		
1 Grunnlønn		

Det kan oppstå avgrensingsproblemer for ordninger der en engangsbetaling forutsigbart utløses av at et mål nås. Hvis det å nå målet har tatt lang tid, eksempelvis flere år, reises spørsmålet om det å nå målet er en løpende prestasjon eller en samlet prestasjon. I det første tilfellet vil engangsbetalingen ifølge Tabell 3.1 bli vurdert som resultatbetaling, i det andre som grunnbetaling. Dette avgrensingsproblemet gjelder i hovedsak *prosjekter*, som kan oppfattes som tidsavgrensede, unike oppgaver. Vi velger å definere prestasjonene knyttet til fullføring av prosjekter som løpende prestasjoner uansett varigheten. Engangsbetalinger knyttet til fullføring av prosjekter er altså alltid resultatlønn dersom de er forutsigbare.

3.5 Ulike typer betaling for arbeid

Det følger av analysen i avsnitt 3.3 at hver av de seks mulige betalingskomponenter kan være betaling for ulike forhold. Vi kan bruke dette til å skille mellom ulike typer tilfeldig betaling, resultatbetaling og grunnbetaling. Dette er imidlertid ikke så interessant for tilfeldig betaling, som kan utløses av det meste. Vi ser derfor bare på resultatbetaling og grunnbetaling. Som en ytterligere forenkling ser vi bare på lønn. Personalgoder kan behandles på samme måte.

Tabell 3.3 Hovedtyper av grunnlønn og prestasjonslønn, etter hva det betales for

Hva det betales for		Stillingsvurdert GL, smusstillegg, risikotillegg	
Oppgaver:		Samlet nivå	Løpende
Den ansattes prestasjoner:		Prestasjonsavhengig GL (Personlige tillegg i GL, Individuell GL)	Prestasjonslønn
	Innsats:	Innsatsavhengig GL	Innsatslønn
	Resultater:	Resultatavhengig GL	Individuell resultatlønn Kollektiv resultatlønn (små grupper)
Den ansattes kompetanse:		Kompetanseavhengig GL	Finansiering av utgifter til kompetanseheving, stipend (GL)
Deltagelse:		Ansiennitetsavhengig GL	Tidlønn (GL) Tidsbaserte avvikstillegg (GL) Kollektiv resultatlønn (store grupper) (GL)
Knapphet:		Markedsavhengig GL	

GL = grunnlønn

De ulike forhold som det kan betales for, står i første kolonne. Det er oppgavens krav og viktighet, og den ansattes prestasjoner, kompetanse og deltagelse, samt knapphet på arbeidsmarkedet. For både prestasjoner, kompetanse og deltagelse kan vi skille mellom den *løpende* utvikling: det som her og nå presteres, læres og disponeres av tid, og det *samlede* nivå: de samlede prestasjoner, den samlede kompetanse og den samlede tidsbruk gjennom yrkeskarrieren eller i bedriften.

Vi skal kort gå gjennom de ulike typer lønnsystemer. Vi tenker da på systemer som rendyrker betaling for bare én av de ulike forhold det kan betales for. Som regel vil det i praksis være aktuelt å kombinere ulike elementer i ett system.

Når det betales for *oppgavens* art, står vi overfor det som kan kalles *stillingsvurdert grunnlønn*. Dette omfatter også eventuelle smusstillegg, risikotillegg, ødemarkstillegg eller lignende.

Når det betales for den ansattes *prestasjoner*, skiller vi mellom om betalingen gjelder de samlede eller løpende prestasjoner. Når betalingen gjelder de samlede prestasjoner, har vi *prestasjonsavhengig* grunnlønn. Denne er *innsatsavhengig* dersom den samlede innsats vurderes og utløser et tillegg i grunnlønnen. Den er *resultatavhengig* dersom det er de samlede resultater som slår ut i grunnlønnen.

Andre navn på prestasjonsavhengig grunnlønn er *personlige tillegg* i grunnlønnen eller *individuell grunnlønn*.

Når betalingen gjelder de løpende prestasjoner, har vi *prestasjonslønn*. Denne kan være knyttet til innsatsen, og kan da kalles *innsatslønn*, eller den kan være knyttet til de løpende resultater og kalles *resultatlønn*. Innsatslønn i betydningen lønn som varierer forutsigbart med den løpende innsats forekommer nesten aldri, fordi det er så vanskelig å måle innsatsen – selve anstrengelsen og bruken av kompetanse. Prestasjonslønn blir derfor i praksis lik resultatlønn.

Innsatsen kan imidlertid ofte observeres og det er godt mulig at varige tillegg i grunnlønnen kan utløses av at den løpende innsats synes å være spesielt stor på et tidspunkt. Tilsvarende kan varige tillegg i grunnlønnen også utløses av de løpende resultater. Stor innsats eller gode resultater her og nå, er imidlertid et tynt grunnlag for etablering av et varig lønnstillegg. Antakelig er det derfor bare unntaksvis at grunnlønnstillegg utløses av de løpende prestasjoner. Derfor har vi stort sett valgt å koble grunnlønnssystemene til de samlede prestasjoner i tabell 3.3.

Betalingen kan ofte knyttes til de løpende resultater. Lønn som knyttes forutsigbart til de individuelle resultater, kalles *individuell resultatlønn*. Lønn som knyttes forutsigbart til resultater på gruppenivå, og som deles på grupped medlemmene uavhengig av de individuelle resultater, kan også bli oppfattet som betaling for den enkeltes resultater. Dette gjelder dersom gruppen er så liten at den enkelte ser sammenhengen mellom hva en selv bidrar med og hva en oppnår via gruppens resultater. *Kollektiv resultatlønn* kan derfor også oppfattes som å knytte den enkeltes lønn til den enkeltes resultater. Men så snart gruppen blir over en viss størrelse, kan den enkelte mer se på den kollektive resultatlønnen som et resultat av at en deltar i kollektivet, heller enn at en bidrar.

Også når betalingen gjelder den ansattes kompetanse, betraktet som et produktivt potensial, kan vi skille mellom den samlede kompetanse og den løpende, der den løpende kompetanse er endringen i kompetansenivået. En slik endring kan blant annet føres tilbake til utdanning og opplæring. Når lønnen knyttes til den samlede kompetanse, kan den oppfattes som *kompetanseavhengig grunnlønn*. Når betalingen er knyttet til den løpende kompetanseutvikling, er det snakk om grunnlønn som omfatter *støtte* til kompetanseheving, som kurs og utdanning.

Vi kan også skille mellom betaling for den samlede og den løpende deltagelse. Betaling for samlet deltagelse er det vi kan kalle *ansiennitetsavhengig grunnlønn*. Når den løpende arbeidstid er avgjørende, har vi *tidlønn*, som er en form for grunnlønn. Lønnen er da lik en fast lønnsats per tidsenhet, ofte per time, og lønnen blir lik produktet mellom denne satsen og antall timer som løpende arbeides. De *tidsbaserte avvikstillegg* i grunnlønnen er basert på at en definerer en normal arbeidstid, og at avvik skal kompenseres. Det etableres gjerne faste satser for avvikende arbeidstid, slik at den løpende lengde og plassering av deltagelsen eller arbeidstiden er avgjørende for hvor mye av denne typen tillegg en får.

Til sist kommer *markedsavhengig grunnlønn*. Dette kan fremstå som markedstillegg i lønnen for grupper som det er vanskelig å rekruttere. Men markedskreftene kan også oppfattes som grunnleggende krefter som ligger bak

både valget av type lønnskomponenter og størrelsen av dem. Her ser vi imidlertid på hvordan betalingssystemene fremstår i virksomhetene.

3.6 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet skilt mellom *seks hovedkomponenter* av betalingen for arbeid: grunnlønn, resultatlønn og tilfeldig lønn, og en tilsvarende inndeling for betaling i form av personalgoder: grunnogoder, resultatgoder og tilfeldige goder.

Grunnlønnen er en fast begynnerlønnen og senere tillegg dersom de er varige og midlertidige tillegg dersom de er forutsigbare og uavhengig av hva som skapes av resultater.

Resultatlønn er midlertidige betalinger som med høy forutsigbarhet er knyttet til de løpende resultater. Den består av en serie engangsbetalinger eller midlertidige betalinger. Resultatbetalingen svinger med de løpende resultatene. Den kan falle bort dersom resultatene er svake.

Tilfeldig lønn er midlertidig lønn som har lav forutsigbarhet. Det er usikkert om disse betalingene kommer. Det er ikke på forhånd stilt opp klare regler om sammenhengen mellom betalingen og det som det betales for. Noen ganger kommer de som en overraskelse, i form av en pris for godt arbeid eller en uventet ekstrabonus. I andre tilfeller kan sannsynligheten for å få dem påvirkes av den enkelte gjennom sine prestasjoner og ved å utvikle sin kompetanse.

4 Hva bestemmer den enkeltes betaling?

- **Hindrer avtaleverket belønning av prestasjoner?**
- **Finnes det resultatlønn?**
- **Blir prestasjoner belønnet?**
- **Blir prestasjoner systematisk evaluering?**

4.1 Oversikt

Vi skal i dette kapitlet kartlegge hvordan betalingen til den enkelte i kommunesektoren blir bestemt.

Først beskriver vi handlingsrommet for lokal lønnspolitikk i kommuner og fylkeskommuner. I hvilken grad gis det rom for å bruke lønn og personalgoder til å fremme effektivitet og kvalitet i kommunesektoren? Vi vil i dette avsnittet redegjøre for de formelle rammene rundt lønnsfastsettelsen til og med våren 2002. Vi kommenterer bare det som er relevant for selve lønnsdannelsen.

Deretter ser vi på i hvilken grad de seks hovedkomponentene i betalingen som ble utledet i avsnitt 3.4 er til stede i kommunesektoren og hva grunnlønnen er betaling for. Problemstillingen er i hvilken grad det betales for effektivitet og kvalitet.

Til slutt i kapitlet undersøker vi i hvilken grad kommunesektoren faktisk evaluerer effektiviteten og kvaliteten i arbeidet. Hvis effektiviteten og kvaliteten i kommunal tjenesteyting belønnes, må det finnes metoder for å evaluere hvordan den varierer over tid og mellom ansatte eller grupper av ansatte. Ellers blir det lett dårlig treffsikkerhet i belønningen.

4.2 Spillerommet for lokal lønnsdannelse

4.2.1 Tre hovedtariffavtaler innen kommunal sektor

Kommunal sektor hadde vinteren 2002 tre hovedtariffavtaler. Oslo kommune har inngått én avtale og KS har inngått to; én for virksomheter med selvstendig medlemskap i KS og én generell som gjelder for resten av kommunal- og fylkeskommunal sektor. Enkelte kommunalt hel- eller deleide bedrifter kan imidlertid være uorganiserte eller medlem av andre arbeidsgiver organisasjoner (NAVO/NHO/HSH). Hovedtariffavtalene har i utgangspunktet en varighet på to år.

I tarifforhandlingene forhandler partene om hovedtariffavtalen. Hver fagforening/forbund er part i forhandlingene, hvilket betyr at man i kommunal sektor i 2000 hadde 79 juridisk bindende avtaler (Bråten og Stokke 2001). Den enkelte fagforening/gruppe kan ha ytterligere særavtaler/bestemmelser.

Vi vil nedenfor konsentrere oss om systemet innen KS' tariffområde, nærmere bestemt den hovedtariffavtalen som gjelder for kommunal og fylkeskommunal sektor. Hovedtariffavtalen for virksomheter med selvstendig medlemskap i KS beskrives noe nærmere under omtalen av Selbu Energiverk i del 5.5, mens vi velger å ikke gå nærmere inn på avtalen for Oslo kommune.

Per 1.1.2002 er Rammeavtalen om forhandlingsordningen i KS' tariffområde knyttet til fire hovedsammenslutninger (LOK, YS-K, Akademikerne – kommune og Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon), som til sammen representerer 32 arbeidstakerorganisasjoner, samt syv frittstående arbeidstakerorganisasjoner. Disse har alle inngått en likelydende hovedtariffavtale. Avtalen beskrives nedenfor.

4.2.2 Lønnssystemet innen KS' tariffområdet

Lønnsregulativet¹ innen KS' tariffområdet består i hovedsak av en hovedlønnsstabell, lønnsrammer og et stillingsregulativet. Hovedlønnsstabellen har 79 trinn tilknyttet brutto årslønnsbeløp i kroner.

Lønnsrammesystemet består nå av 19 lønnsrammer, men ramme nr. 1 benyttes ikke. Hver lønnsramme har et nedre og øvre lønnstrinn. Rammene overlapper hverandre slik at lønnsramme nr. 2 starter på lønnstrinn 10 og går til lønnstrinn 22, lønnsramme nr. 3 starter på lønnstrinn 12 og går til lønnstrinn 26 med videre, helt opp til lønnsramme 19 som starter på lønnstrinn 39 og går til lønnstrinn 55.

Innen hver lønnsramme kan en ansatt enten plasseres på en ansiennitetsstige eller plasseres direkte på et lønnstrinn. Det er tre ansiennitetsstiger innen hver lønnsramme, med utgangspunkt i de tre laveste lønnstrinnene innen lønnsrammen. Ansienniteten måles i år og øker lønnen automatisk frem til 10 års ansiennitet. Innenfor en del lønnsrammer rykker en automatisk opp på høyere stige etter 16 års ansiennitet. Dersom en ansatt plasseres direkte på et lønnstrinn, skjer dette på det øverste lønnstrinnet i laveste ansiennitetsstige eller inntil seks lønnstrinn

¹ I beskrivelsen av lønnsregulativet baserer vi oss på de to partsammensatte utvalgenes sluttrapporten av 21.12.2001.

høyere. Det er altså syv alternativer for direkte lønnstrinnplassering innen en lønnsramme.

Innenfor en lønnsramme kan altså en ansatt plasseres på en av tre ulike stiger eller direkte på ett av syv lønnstrinn. Dette utgjør ti muligheter som hver gis en kode innenfor lønnsrammen. *Lønnsrammekode* 19.1 svarer eksempelvis til en lønnsstige fra lønnstrinn 39 til 49, mens kode 19.4 svarer til direkte innplassering på lønnstrinn 49, uten at ansienniteten gir automatiske opprykk, se tabell 4.1.

Tabell 4.1 Lønnstrinn innen ulike lønnsrammekoder og med ulik ansiennitet. Eksempler

Lønnsrammekode	Lønnsansiennitet					
	0 år	2 år	4 år	6 år	8 år	10 år
6.1	17	17	19	19	21	23
9.1	22	22	23	25	27	29
19.1	39	41	43	45	49	49
19.2	40	42	44	46	50	50
19.4	49	49	49	49	49	49

Kilde: Hovedtariffavtalen for tariffperioden 01.05.2000-30.04.2002.

Stillingsregulativet knytter stillinger til lønnsrammer/lønnsrammekoder og dermed lønnstrinn. *Stillingsregulativet* omfatter også minsteavlønning for lederstillinger.

Dagens hovedtariffavtale hjemler ikke *midlertidige* lønnstillegg i en gitt stilling. Dette medfører at det i lite grad praktiseres å gi slike midlertidige tillegg og at lønnstillegg er permanente. Resultatlønn praktiseres derfor i liten grad, fordi dette nettopp innebærer midlertidige lønnstillegg ved at tilleggene svinger med resultatene. Når resultatene øker, øker resultatlønnen. Når resultatene reduseres, reduseres resultatlønnen. Det er imidlertid ikke avtalt at midlertidige lønnstillegg ikke skal forekomme.

Bruk av tidsbegrensede beordringer/konstitueringer/etc. til stillinger med høyere lønn er imidlertid noe som trolig har et visst omfang i kommunal sektor.

4.2.3 Sentrale forhandlinger innen KS' tariffområde

I de sentrale forhandlingene hver vår forhandles det blant annet generelle lønnstillegg (til alle) og særskilte justeringer knyttet til enkeltgrupper eller stillinger. Fra 1992 og frem til i dag er det de fleste årene også satt av en pott til lokale forhandlinger (en prosentsats av total lønnsmasse).

I tillegg til at den enkelte kan få en lønnsøkning gjennom disse forhandlingene, kan en del ansatte også få lønnsøkning ved automatiske ansiennitetsopprykk.

4.2.4 Lokale forhandlinger innen KS' tariffområde

Innføringen av de lokale forhandlingene skyldes et ønske om at den enkelte arbeidsgiver skal kunne tilpasse lønnspolitikken til lokale forhold. KS anser også at lokal lønnsdannelse er en forutsetning for å skape en nødvendig sammenheng

mellom lønns- og arbeidsgiverpolitikken og utvikling av tjenestene, - for å bidra til mer effektive organisasjoner og høyere kvalitet på tjenestene (KS 2001). I kapittel 5 i hovedtariffavtalen er det hjemlet fire ulike lokale forhandlinger, som kan gi lønnsvekst enten for enkeltpersoner eller grupper av arbeidstakere.

De lokale forhandlingene gjennomføres mellom partene i den enkelte kommune/virksomhet. På arbeidsgiversiden kan dette være administrasjonen og/eller det politiske nivået, og på arbeidsgiversiden er det tillitsvalgte (representanter for de fagforeninger som har forhandlingsrett). Så lenge de lokale partene holder seg innenfor rammene av det sentrale avtaleverk, kan partene i stor grad utvikle sin lønnspolitikk og gjennomføre de lokale forhandlingene etter eget ønske.

Vi vil nedenfor kort redegjøre for de fire ulike forhandlingstypene.

5.1-forhandlinger (Lokale forhandlinger).

Lokale forhandlinger etter punkt. 5.1 i hovedtariffavtalen gjennomføres ved at partene sentralt avsetter en viss andel av den økonomiske rammen til lokale forhandlinger og fastsetter virkningstidspunkt og tidspunkt for når de lokale forhandlingene må være sluttført. I tillegg til avsatt pott fra sentralt hold kan de lokale partene velge å øke den økonomiske rammen, det vil si legge mer penger i den lokale potten. Forhandlingene gjennomføres i hver kommune/fylkeskommune, eventuelt delegert til underliggende virksomheter/avdelinger/etc. innen den enkelte kommune/fylkeskommune.

I de lokale forhandlingene kan det forhandles om faste lønnsjusteringer, både for enkeltpersoner og for grupper av ansatte. I tillegg kan det forhandles om endringer i enkeltpersoners og/eller grupper av ansattes plassering i stillingsregulativet. Dette kan gi en annen lønnsramme/lønnsrammekode og dermed et annet lønnstrinn.

5.3-forhandlinger (Rekruttere og beholde arbeidstakere)

I de tilfeller det er helt spesielle problemer med å rekruttere eller beholde kvalifiserte arbeidstakere, kan partene etter forhandlinger inngå avtale om endret lønsplassering for enkelte arbeidstakere. Forhandlinger etter punkt 5.3 i hovedtariffavtalen kan gjennomføres når som helst i løpet av året, men en forutsetning er at avtalen gjelder enkeltarbeidstakere (og ikke en gruppe arbeidstakere).

5.4-forhandlinger (Lønn til ledere)

Etter punkt 5.4 i hovedtariffavtalen kan det gjennomføres særskilte forhandlinger om lønn til ledere. Ledere kan være administrasjonssjef, leder av forvaltningsgren og lederstillinger på tilsvarende nivå og/eller med sammenlignbart arbeids- og ansvarsnivå (direktører). Vurdering av lederlønninger kan kun foretas en gang i året. Grunnlaget for vurderingene må ifølge hovedtariffavtalen være ett eller flere av følgende kriterier:

- Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens målrettede aktiviteter
- Utøvelse av lederskap i forhold til virksomhetens mål

- Betydelige organisatoriske endringer (for eksempel sammenslåing av enheter, ny kommunestruktur)
- Behov for å beholde kvalifisert arbeidskraft

5.2-forhandlinger (Særskilte forhandlinger)

Partene lokalt kan uavhengig av eventuelle forhandlinger under punkt 5.1 og 5.3 gjennomføre særskilte forhandlinger etter hovedtariffavtalen punkt 5.2. Forhandlingene kan imidlertid kun gjennomføres én gang per år, senest innen 01.10. Utgangspunktet for forhandlingene er at

- det er foretatt betydelige organisatoriske og/eller bemanningsmessige endringer
- det er gjennomført produktivitetstiltak som medfører klart målbare resultater, i forhold til bedre service eller besparelser i forhold til årsbudsjett,
- det er skjedd betydelige endringer i en stillings arbeids- og ansvarsområde
- en stillings arbeids- og ansvarsområde er betydelig endret som følge av at arbeidstakeren i stillingen har fullført kompetansegivende etter/videreutdanning.

Formålet med forhandlingen kan være å omgjøre konkrete stillinger, iverksette alternative lønnstrinnsplasseringer og/eller innføre annen godtgjøring innenfor hovedtariffavtalens bestemmelser.

Det ovennevnte illustrerer at det i dag er betydelige muligheter for lokale tilpasninger innen kommunal sektor. Omfanget, det vil si med hensyn til hvor mange som omfattes og hvor store tilleggene blir, er imidlertid avhengig av de økonomiske rammene i forhandlingene.

4.2.5 Nærmere om 5.1-forhandlingene innen KS' tariffområde

Hver høst gjennomfører de lokale partene forhandlinger etter Hovedtariffavtalen kapittel 5.1 (5.1-forhandlingene). I 2000 ble disse forhandlingene kartlagt av Andreassen og Seip (2001). Vi vil kort oppsummere en del av funnene i denne undersøkelsen.

Forhandlingsutvalg

I hver kommune er det et forhandlingsutvalg som formelt sett representerer arbeidsgiver. 43 prosent av disse var i 2000 sammensatt av administrasjonen, 32 prosent var politisk sammensatt, mens de resterende var en blanding av administrasjon og politisk.

Forhandlinger (sentralisert vs. desentralisert)

Av de 321 kommunene som svarte på undersøkelsen, var det bare én som hadde desentralisert forhandlingene til flere enheter/virksomheter innen kommunen. Blant de 17 fylkeskommunene som svarte, var det imidlertid syv som hadde desentralisert forhandlingene. Dette gjaldt imidlertid i hovedsak sykehusene, som

nå er overtatt av staten. Dette betyr at lønnsforhandlingene etter 5.1 i all hovedsak gjennomføres samlet i en instans innen kommunen.

Forhandlingssammenslutninger

Bare i fem prosent av kommunene ble det brukt forhandlingssammenslutninger. Det betyr at 5.1-forhandlingene i stor grad føres med representanter fra den enkelte primærforening, noe som bidrar til at arbeidsgiver er nødt til å forholde seg til mange parter. Større bruk av forhandlingssammenslutninger vil, etter KS sin mening, gjøre gjennomføringen av de lokale forhandlingene mer rasjonell (noe også hovedtariffavtalen legger vekt på).

Lokale lønnspolitiske planer

Lokale lønnspolitiske planer kan være et virkemiddel for å synliggjøre arbeidsgivers lønns- og arbeidsgiverpolitikk, både overfor de ansatte og ovenfor politisk nivå. I tillegg kan slike planer "binde" opp partene i forhold til for eksempel de lokale lønnsforhandlingene. De vil ikke nødvendigvis være knyttet til måling av for eksempel effektivitet eller kvalitet, men det er nærliggende å forvente at kommuner med slike planer har et noe mer bevisst forhold til hvordan lønnsystemet skal anvendes innen kommunen/virksomheten.

Det eksisterer ikke sentrale føringer, verken for form eller innhold for slike planer. Noen kan være kortsiktige planer rettet mot deler av organisasjonen, mens andre kommuner kan ha langsiktige og detaljerte planer. I kartleggingen svarte 36 prosent av kommunene at de hadde utarbeidet slik planer, mens de resterende svarte nei. Mye tyder imidlertid på at andelen med slike planer vokser.

Avsatt beløp

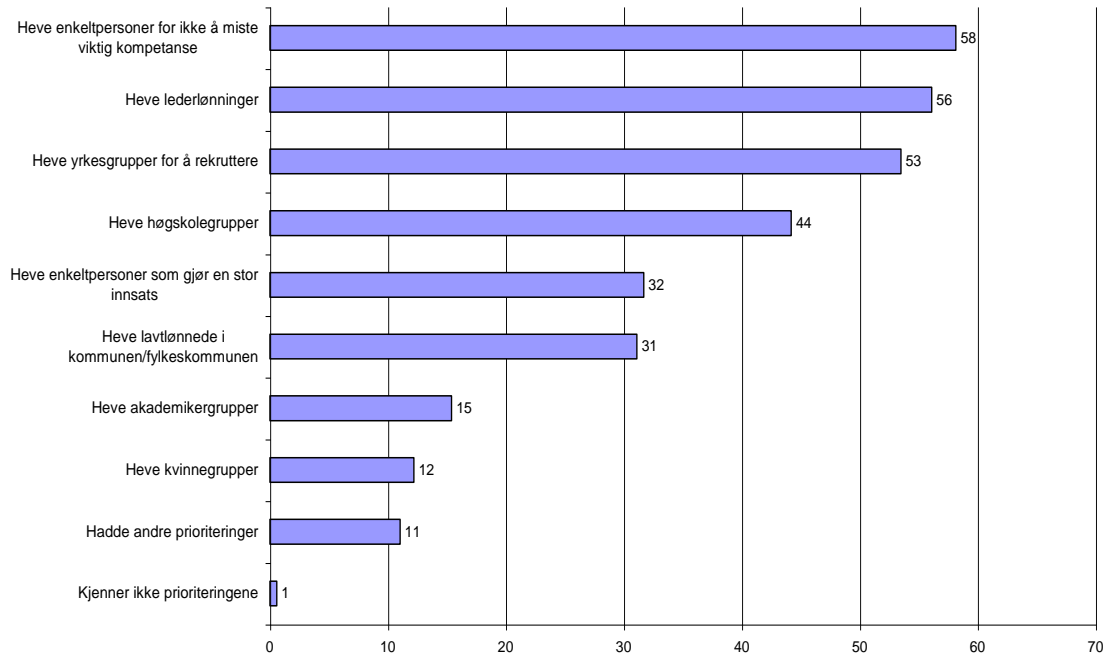
Lønsspotten som blir avsatt til de lokale forhandlingene har variert betydelig siden ordningen ble innført i 1992. I et par av årene har det ikke blitt satt av noe. I 2000, som er det året som har hatt desidert størst pott, ga den lokale potten en lønnsvekst på 1,51 prosent av den totale lønsmassen.

Det ble ikke innsamlet informasjon om hvorvidt kommunene på eget initiativ økte potten til de lokale forhandlingene, utover den satsen som ble avtalt i det sentrale oppgjøret. Kommuneledelsen ble imidlertid spurt om hva de synes potten burde være. 41 prosent av kommunene mente at den burde være "størst mulig", 45 prosent at den burde være "som ved oppgjøret i 2000" mens de resterende svarte at potten (ved fremtidige lønnsoppgjør) burde være mindre enn 2000-oppgjøret (Andreassen og Seip 2001:121).

Arbeidsgivers prioriteringer

De lokale lønnsforhandlingene er begrunnet ut fra et formål om å flytte de lønnspolitiske virkemidlene nærmere de som sitter med ansvaret for den daglige driften. Det er dermed opp til de lokale parter å utarbeide en lønnspolitisk strategi og prioritere ved de lokale lønnsforhandlingene. I Andreassen og Seip (2001) ble kommunene bedt om å angi, i forhold til 10 gitte prioritering, hvilke de mente var spesielt viktige for arbeidsgiveren i det lokale oppgjøret i 2000. Hver kommune kunne angi inntil tre prioriteringer. Resultatet vises i figur 4.1.

Figur 4.1 Hvilke generelle prioriteringer mener du var spesielt viktig for arbeidsgiver i det lokale oppgjøret i 2000? Prosent av kommunene som oppga disse prioriteringene blant de tre høyeste (N=343).



Kilde: Andreassen og Seip (2001).

Figur 4.1 viser at det særlig er fire av de oppgitte prioriteringene som svært mange av kommunene oppgir var viktige for dem. Over halvparten av kommunene oppgir som viktige prioritering er or oppgjøret i 2000 å *heve enkeltpersoner for ikke å miste viktig kompetanse*, å *heve lederlønninger* og å *heve yrkesgrupper for å rekruttere bedre*. I tillegg ser vi at *høyskolegruppene* var en prioritert gruppe, idet 44 prosent av kommunene angir at å heve lønnen for disse gruppene har vært spesielt viktig.

Hensynet til å ikke miste enkeltpersoner med viktig kompetanse, sikre dyktige ledere og rekruttering av yrkesgrupper, kan oppfattes som et ønske om å bruke lønnen for å sikre effektivitet og kvalitet i den kommunale tjenesteyting. Undersøkelsen inkluderte imidlertid ikke spørsmål knyttet til muligheten for å prioritere lønn til å belønne effektivitet og kvalitet blant de som allerede er ansatt.

I forbindelse med kartleggingen til Andreassen og Seip (2001) svarte 75 prosent av kommunene at lokale forhandlinger var et nyttig redskap for arbeidsgiver. Dette blir også bekreftet av de uttalelsene som fylkeslagene i KS har kommet med

i forbindelse med forhandlingene våren 2002. Lokal pott uten føringer kommer øverst på kommunenes ønskeliste.

4.2.6 Nærmere om 5.2-, 5.3- og 5.4-forhandlingene innen KS' tariffområdet

5.2-forhandlinger (Særskilte forhandlinger), 5.3-forhandlinger (Rekruttere og beholde arbeidstakere) og 5.4-forhandlinger (Lønn til ledere), benyttes i ulik grad i kommunene. I 2000 oppga 44 prosent av kommunene at de har hatt både 5.2- og 5.3-forhandlinger, mens 14 prosent bare har hatt 5.2 forhandlinger og 13 prosent bare 5.3-forhandlinger. 28 prosent av kommunene benyttet verken 5.2- eller 5.3-forhandlinger. 5.4-forhandlinger, om lønn til ledere, ble gjennomført i 71 prosent av kommunene. 3 prosent av kommunene oppga at de ikke hadde utnyttet noen av de tre forhandlingsbestemmelsene i 2000 (Andreassen og Seip 2001:31).

4.2.7 Sentrale og lokale lønnstiltak i KS-området siste 10 år

Utviklingen i lønssystemet innen kommunesektoren på 90-tallet har skapt debatt blant de involverte partene KS og arbeidsgiverne har lagt vekt på at de lokale forhandlingene skal bidra til å utvikle lokal lønnspolitikk, samt legge forholdene til rette for mer individorientert avlønning. Norsk Kommuneforbund (NKF), som er den desidert største fagforening innen kommunesektoren, har imidlertid i hele perioden vært skeptiske, ikke minst fordi lokal lønnsdannelse kan skape forskjeller, både mellom arbeidsgivere og mellom arbeidstakere hos samme arbeidsgiver. Akademikerne, som representerer de fleste høytutdannede innen sektoren, ønsker enda mer lokal lønnsdannelse. De anser at individuelle vurderinger bør anvendes for å honorere dyktighet, ansvar og innsats. Undersøkelser har også vist at synet på lokale forhandlinger kan variere endel innen hver fagforening (Bråten og Seip 2000).

Norsk Gallup gjennomførte i 2001 en representativ undersøkelse om de kommunalt ansattes holdninger til lønnspolitikk. Her gir et klart flertall uttrykk for at lønnen bør sees i sammenheng med hvordan den enkelte utfører sitt arbeid. Mange kommunalt ansatte er likevel skeptisk til lokal lønnsdannelse.

De siste årene har det vært gjennomført flere undersøkelser om hvordan man lokalt har tilpasset seg en desentralisering av lønnsdannelsen innen kommunal sektor. Bråten og Stokke (2001) har, basert på flere av Fafo's egne undersøkelser, oppsummert dette i følgende tre punkter:

"For det første forholdet mellom sentrale tiltak og lokalt lønnsarbeid. De lokale partene rapporterer om problemer knyttet til at profilen på de sentrale oppgjørene kan gå på tvers av det lønnspolitiske arbeidet som gjøres lokalt. Slik er det vanskelig å etablere en langsiktighet i det lokale lønnsarbeidet. Den lokale lønnsputten blir ofte brukt til å rette opp igjen de "skjevhetene" som sentrale tiltak har skapt.

For det andre har arbeidsgiverne og arbeidstagerorganisasjonene ofte problemer med å enes om kriterier for opprykk og lønnstillegg – det vil si etableringen av et lokalt lønnsystem. Problemene skyldes ikke nødvendigvis motstand mot økt

lønnsdifferanse hos arbeidstagerorganisasjonene, men bunner ofte i uenighet mellom partene om hvilke kriterier som skal ligge til grunn for lønnsdifferansen innen og mellom grupper.

For det tredje er det ofte uenighet mellom partene lokalt om hvilke hensyn som skal prioriteres i 5.1 forhandlingene, og hvilke som hører inne under de andre forhandlingsbestemmelsene (5.2, 5.3 og 5.4). Lokalt uttrykker arbeidstagerorganisasjonene misnøye med at arbeidsgiverne ofte vil legge krav til 5.1 forhandlingene som etter organisasjonenes mening hører inn under de andre bestemmelsene.” (Bråten og Stokke 2001:34).

Et problem som oppstår når kommunene lokalt utvikler en egen lønnspolitikk og en særegen lønnsstruktur, er altså spenninger mellom de sentrale og lokale forhandlingene. Dette gjelder særlig endringer i lønnsrelasjonene mellom ulike stillingsgrupper. Dersom en stillingsgruppe får endret lønns plassering i forhold til andre stillingsgrupper i det sentrale minstelønnssystemet, vil dette slå ut forskjellig i kommune, fordi disse lokalt har ulike lønnsinnplasseringer for samme stillingsgruppe. Dette har i mange kommuner skapt frustrasjoner, og har vært oppfattet som en problematisk side ved praktiseringen av dagens lønns- og forhandlingssystem (Andreassen og Seip 2001:9). Dette er noe av bakgrunnen for at de lokale forhandlingene blir brukt til å jevne ut skjevheter som springer ut fra de sentrale forhandlingene.

Dersom en del av lønnen skal gis ut fra individuelle prestasjoner, er det nødvendig med et visst innslag av lokal lønnsdannelse. Prestasjoner må nødvendigvis vurderes lokalt og i den enkelte virksomhet. Jo større vekt det skal være på prestasjoner, i form av effektivitet og kvalitet i resultatene, desto sterkere må lønnsdannelsen desentraliseres.

Når en del av de lokale forhandlinger går ut på å rette opp skjevheter som har oppstått som følge av de sentrale forhandlinger, reduseres rommet for å drive individuell lønnsfastsettelse ut fra prestasjoner og markedsituasjon. Resultatet blir at individrettede tillegg gjennom de lokale forhandlinger særlig blir brukt til å sikre nøkkelpersonell innen ledelse og administrasjon i konkurranse om personell som har privat sektor som alternativt marked. De store gruppene innen helse og omsorg blir i mindre grad berørt av de lokale forhandlinger. Deres lønnstillegg kommer i hovedsak gjennom de sentrale tilleggene, se tabell 4.2.

Tabell 4.2 Betydningen av ulike typer forhandlinger for forskjeller i grunnlønnen?

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
De sentralt fastlagte lønnsatser	1,5	1,8	2,5
De lokale tillegg (etter 5.1-4 forhandlingene)	2,7	2,5	2,2

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) betydning. Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Kort oppsummert åpner dagens avtaleverk innen kommunal sektor for resultatorienterte permanente tillegg i grunnlønnen på lokalt plan. Avtaleverket hjemler ikke muligheter for midlertidige lønnstillegg, men det er heller ikke avtalt at det

ikke skal forekomme. Omfanget av resultatorientert lønn påvirkes av hvor mye midler som er til fordeling. Midler til 5.1-forhandlinger bestemmes sentralt, men det er muligheter for å øke beløpet lokalt. De lokale partene må og kan selv velge å bevilge midler til 5.2-, 5.3- og 5.4-forhandlinger. Hittil har imidlertid en betydelig del av lønnsveksten kommet som sentrale tillegg. Lokale forhandlinger brukes dessuten ofte til å rette opp skjevheter mellom grupper av arbeidstakere og stillinger som skapes gjennom de sentrale forhandlinger, sett i forhold til lokal lønnspolitikk. Betydelige midler bindes opp gjennom automatiske ansiennitetsopprykk. Rommet for individuelle tillegg har derfor hittil som regel blitt nokså begrenset. Det har særlig blitt brukt innen ledelse og administrasjon og i liten grad innen direkte klientbehandling.

4.3 Hovedkomponenter i betalingen

I hvilken grad er de seks mulige komponentene i betalingen for arbeid, som ble utledet i avsnitt 3.4, til stede i kommunesektoren?

Vi bruker svarene fra spørreskjemaundersøkelsen til å belyse dette. De består av svar fra 60 kommuner og 9 fylkeskommuner. Vi behandler dem som 69 lokale enheter i det følgende, som regel uten å skille mellom kommuner og fylkeskommuner.

I alle disse lokale enhetene har de ansatte en *grunnlønn*. Det er fundamentet i det kommunale lønnsystemet og har ikke vært nødvendig å kartlegge. Spørsmålet er i hvilken grad de øvrige fem mulige elementer er representert.

Vi har derfor spurt om det finnes *resultatlønn* i kommunen/fylkeskommunen, som et mulig tillegg til grunnlønnen. Av de 68 kommuner/fylkeskommuner som har svart, oppgir åtte at de har resultatlønn. Vi har bedt dem om å utdype hva slags resultatlønn de eventuelt har. Det mest utbredte er bonusavtale i tannhelsetjenesten, som ligger under fylkeskommunene. Det er også eksempler på bonusordning for kommuneleger og at rådmannen har bonus knyttet opp mot økonomisk resultat. Resultatlønn er altså ikke noe utbredt fenomen i kommunesektoren. Det er bare brukt en sjelden gang i spesielle lederstillinger og for enkelte grupper i helsetjenesten.

Vi har også spurt om det finnes eksempler på det vi har kalt for *tilfeldige lønnsutbetalinger* i kommunen/fylkeskommunen. Av de 68 kommuner/fylkeskommuner som har svart, oppgir 14 at de har tilfeldige lønnsutbetalinger. Eksempler på dette er premie for gode forslag (fordi det er usikkert om en blir premiert), ekstraordinære utbetalinger knyttet til stort arbeidspress og spesielle prosjekter og midlertidige betalinger knyttet til rekruttering. Det rapporteres også om et tilfelle der det mot slutten av året velges ut et begrenset antall personer eller en gruppe som gis en påskjønnelse på inntil kr. 5-6 000 per person for særdeles godt utført arbeid.

For å kartlegge bruk av personalgoder som betaling for arbeid, har vi først stilt spørsmål om kurs, seminarer, studiereiser og andre *kompetansehevede aktiviteter* blir brukt som en form for betaling for arbeid. For å skille ut resultatgoder, har vi videre spurt om i hvilken grad slike personalgoder blir brukt som en belønning for ekstra gode resultater i arbeidet.

Tabell 4.3 viser at i 24 av de 69 kommunene/fylkeskommunene brukes kompetanseheving som personalgode. Av disse 24 har 20 besvart spørsmålet om slike personalgoder brukes som belønning. Ingen oppgir at dette skjer i stor grad, men seks oppgir at det skjer i noen grad. Vi anslår ut fra dette at 30 prosent (6/20) av de som bruker kompetanseheving som personalgoder, i noen grad bruker det som belønning for ekstra gode resultater. I tabellen anslår vi dermed at syv av de 24 som har slike personalgoder, i noen grad bruker dem som *resultatgoder*. I de øvrige 17 tilfellene oppfatter vi dette som en form for *grunnegger*.

Tabell 4.3 *Kompetanseheving som personalgode. Kommunesektoren. Våren 2002*

	<u>Blir slike personalgoder brukt som belønning?</u>				Sum
	I stor grad	I noen grad	I liten eller ingen grad	Ubesvart	
<u>Blir kompetanseheving brukt som personalgode?</u>					
Ja, i stor grad	-	1	-	-	1
Ja, i noen grad	-	5	14	4	23
Nei	.	.	.	45	45
Sum	-	6	14	49	69

Basert på svar fra ledelsen i 69 kommuner/fylkeskommuner.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Vi har videre spurt om de ansatte mottar *andre typer personalgoder*. Vi har bedt om at en ser bort fra pensjons- og forsikringsordninger og dekning av utgifter til bilhold knyttet til arbeidet. Alle har svart og 39 har svart positivt. Ni av disse positive svarene gjelder imidlertid støtte til kompetanseheving (og er altså ikke "andre" typer personalgoder) og fleksibel arbeidstid (vi ser på goder i betydningen varer og tjenester). Dette regner vi ikke som andre typer personalgoder. Vi står da igjen med 30 enheter. Disse personalgodene brukes i liten grad som belønning. Bare i fire tilfeller bekreftes dette. Personalgoder utenom kompetanseheving kan være julebord, avisabonnement, telefongodtgjørelse, bedriftshytte, gratis parkeringsplass, bedriftshelsetjeneste, hjemme-pc ordning, subsidiert kantineservering og trimtilbud med mer.

Antakelig har alle kommuner/fylkeskommuner en eller annen form for faste personalgoder, iallfall når vi inkluderer pensjonsordninger. Vi setter derfor i tabell 4.4 opp at alle har grunnegger. I hvilken grad har de resultatgoder? Vi har allerede kommet frem til at syv enheter har dette i form av tiltak for kompetanseheving. Hvis vi også trekker inn andre typer personalgoder som blir brukt som belønning for ekstra gode resultater i arbeidet, blir det ti enheter.

For å finne ut om det forekommer eksempler på *tilfeldige goder*, må vi granske de eksemplene som kommunene har oppgitt på personalgoder. Vi finner da ikke spor av tilfeldige goder.

Vi har i tabell 4.4 også beregnet det prosentvise innslaget av de ulike lønnstyper vektet med antall ansatte i kommunene/fylkeskommunene. Vi oppfatter dette som et mer representativt bilde av hele kommunesektoren. I tillegg har vi satt inn resultater fra en undersøkelse med tilsvarende spørsmål i 19 private bedrifter fra et bredt utvalg av bransjer, fra industri til tjenesteyting (Larsen og Nafstad, 2002).

Kommuner/fylkeskommuner og bedrifter er åpenbart produksjonseenheter av helt forskjellig art. Bedriftene utgjør heller ikke noe representativt bilde av hele bedriftssektoren. Likevel kan en sammenligning med disse bedriftene gi en indikasjon på forskjeller i lønns- og personalgodesystemene mellom kommunesektoren og privat sektor. Vi får imidlertid bare belyst om de ulike typer komponenter i betalingen finnes, ikke hvor store beløp det er snakk om og hvor mange som får.

Tabell 4.4 Hovedkomponenter i kommunesektorens betaling for arbeid. Våren 2002

	Kommunesektoren			Privat sektor
	Kommuner/ fylkeskommuner	Prosent	Vektet prosent	Prosent
Grunnlønn	69	100	100	100
Resultatlønn	8	12	14	74
Tilfeldig lønn	14	20	27	42
Grunngoder	69	100	100	100
Herav kompetanseutvikling	17	25	25	.
Resultatgoder	10	14	17	16
Herav kompetanseutvikling	7	10	13	.
Tilfeldige goder	0	0	0	53

Kilde: Kommunesektoren: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002. Basert på svar fra ledelsen i 69 kommuner/fylkeskommuner. Privat sektor: Basert på ledelsens svar i 19 bedrifter fra ulike bransjer i privat sektor (Larsen og Nafstad, 2002).

I alle kommuner/fylkeskommuner antar vi at de ansatte har *grunnlønn* og visse *grunngoder*. Slike er det også i de private bedriftene. I 14 prosent av kommunene/fylkeskommunene er det eksempler på *resultatlønn*, men bare for spesielle lederstillinger og innen spesielle deler av helsevesenet. I privat sektor er det langt vanligere med resultatlønn. I 14 av de 19 bedriftene var det resultatlønn, og det omfattet en langt større del av de ansatte enn i kommunesektoren (Larsen og Nafstad, 2002). I 27 prosent av kommunene/fylkeskommunene er det eksempler på *tilfeldig lønn*. Resultatene fra bedriftene tyder på at dette er enda mer utbredt i privat sektor. Det å bruke personalgoder som belønning for løpende resultater, er omtrent like utbredt i kommunesektoren som i de bedriftene som er studert. I kommunesektoren kommer *resultatgoder* som regel i form av kompetanseutvikling. I de private bedriftene forekommer denne typen betaling særlig i tilknytning til salg og består ofte i forbruksgoder, eksempelvis feriereiser. *Tilfeldige goder* finner vi ikke eksempel på i kommunesektoren, mens slike forekommer ofte i private bedrifter.

4.4 Hva betales det for?

4.4.1 Informasjon fra intervjuundersøkelsen

Når arbeidet betales, hva betales det for? Intervjuene i de utvalgte virksomhetene i kommunesektoren gikk detaljert inn på dette spørsmålet. I hver virksomhet ble det valgt ut inntil to ulike belønningsområder, hvor forholdene kunne være

forskjellige både i funksjoner, typer arbeidskraft og personalpolitikk. Samlet oppsummerer vi her svarene fra ni slike belønningsområder i fem av de valgte virksomhetene (resultatene fra PBE i Oslo kommune inngår ikke i tabellene).

Spørsmålene til ledelsen og de tillitsvalgte gikk på betydningen av egenskaper ved stillingene, de ansatte og markedet, for forskjeller i grunnlønnen. De nevnte forholdene kan ha betydning for den gjennomsnittlige grunnlønnen på et belønningsområde i forhold til *andre* belønningsområder og de kan ha betydning for forskjellene i grunnlønnen *innen* det enkelte belønningsområde. Vår vurdering er at svarene gjelder forskjellene innen hvert belønningsområde.

Vi ønsket gjennom intervjuene informasjon om hva det betales for gjennom grunnlønnen og vi antar at våre spørsmål om betydningen av ulike forhold for grunnlønnforskjellene gir oss en indikasjon på dette. Logisk sett er imidlertid ikke dette opplagt. Dersom en egenskap ved stillinger eller ansatte er like for alle, er det riktig å svare at egenskapen ikke er av betydning for forskjellene i grunnlønn, selv om det kanskje faktisk er stor betalingsvillighet for nettopp denne egenskapen. Normalt vil imidlertid egenskaper variere mellom stillinger og ansatte slik at dette ikke er noe problem.

Tabell 4.5 *Betydningen av ulike forhold for forskjeller i grunnlønnen.*
Belønningsområder

	<u>Ledelsen</u>			<u>Tillitsvalgte</u>			Gj.snittlig betydning
	Stor	Noen	Liten	Stor	Noen	Liten	
Egenskaper ved <i>stillingene</i>	9	-	-	9	-	-	3,0
Egenskaper ved de <i>ansatte</i>	2	5	-	-	7	-	2,1
I hvilken grad påvirkes forskjeller i grunnlønn av det <i>lokale arbeidsmarked?</i>	3	2	4	2	1	6	1,7
I hvilken grad har <i>lønn i tidligere jobb</i> betydning for den lønnen en oppnår i virksomheten som nyansatt?	1	6	2	2	3	4	1,8

Den gjennomsnittlige betydning er beregnet per svar, det vil si for hvert belønningsområde for ledelse og tillitsvalgte, idet ingen, noen og stor betydning gis hhv. verdien 1, 2 og 3.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Tabell 4.5 viser at det først og fremst er egenskapene ved *stillingene* som er av betydning for forskjellene i grunnlønn på de ni belønningsområder. Her er ledelsen og de tillitsvalgte fullt ut enige. På to av områdene mener ledelsen at egenskaper ved de *ansatte* også er av stor betydning, mens de tillitsvalgte er mer dempet i sin karakteristikk. *Arbeidsmarkedet* er også av betydning for forskjellene i grunnlønnen. Ledelsen betoner dette sterkere enn de tillitsvalgte. En spesiell side ved arbeidsmarkedets virkemåte er at rekruttering fra andre virksomheter ofte krever at en tilbyr minst like god lønn som arbeidstakeren har fra før. Dette har også en viss betydning for lønnsforskjellene i kommunesektoren.

Vi belyser betydningen av de ulike forholdene ved et gjennomsnitt per belønningsområde og per vurdering (ledelse, tillitsvalgte), idet "ingen" betydning settes til 1, "noen" betydning settes til 2 og "stor" betydning settes til 3. Størst betydning har da egenskaper ved stillingen med gjennomsnitt 3,0. Deretter følger egenskaper ved de ansatte som får 2,1. Minst betydning har arbeidsmarkedet.

Tabell 4.6 Betydningen av ulike egenskaper ved stillingene for forskjeller i grunnlønnen. Belønningsområder

	Ledelsen			Tillitsvalgte			Gj.snittlig betydning
	Stor	Noen	Liten	Stor	Noen	Liten	
Krav til utdanning	7	2	-	6	3	-	2,7
Krav til erfaring	7	2	-	5	2	2	2,6
Krav til lederevner/erfaringer	-	5	4	-	2	7	1,4
Stillingens viktighet for virksomheten	3	5	1	5	3	1	2,3
Ulemper i stillingen	3	1	5	-	4	5	1,6

Den gjennomsnittlige betydning er beregnet per svar, det vil si for hvert belønningsområde for ledelse og tillitsvalgte, idet ingen, noen og stor betydning gis hhv. verdien 1, 2 og 3.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Tabell 4.6 viser nærmere hva slags egenskaper ved stillingene det betales for. *Utdanningskravene* har stor betydning ifølge både ledelsen og de tillitsvalgte. Alle stillinger kan sies å stille noen krav til utdanning. Det interessante er om det stilles krav utover grunnskolen. Når krav til utdanning har stor betydning, betyr det som regel at iallfall noen stillinger krever utdanning utover det obligatoriske, og ofte også helt spesielle utdanninger, og at dette har betydning for grunnlønnen i disse stillingene.

Også stillingenes *krav til erfaring* har stor betydning for grunnlønnen. I forhold til ledelsen mener de tillitsvalgte at slike krav betyr noe mindre.

Ledelsen mener at *krav til lederevner/erfaringer*, som et kompetansekrav som går mer på krav til personlige evner, har en viss betydning for grunnlønnen på fem av de ni belønningsområdene. De tillitsvalgte mener stort sett at dette har liten betydning.

Alle jobber kan sies å være av en viss *viktighet* og krever at innehaveren tar ansvar. Spørsmålet er om noen stillinger på belønningsområdet blir ansett som viktigere enn andre og av den grunn har høyere grunnlønn en mindre viktige stillinger. Det er en viss tilslutning til at dette har betydning for grunnlønnen. Særlig mener de tillitsvalgte dette. De rangerer betydningen av denne egenskapen på linje med betydningen av erfaring.

I mange stillinger kan det trekkes frem forhold som oppleves som *ubehagelige* og som innebærer en ulempe for innehaveren. Spørsmålet gjelder om det tas spesielle hensyn til slike forhold i fastsettelsen av grunnlønnen. Dette momentet er av en viss betydning. Ledelsen mener dette i større grad enn de tillitsvalgte.

Gjennomsnittsberegningen i tabell 4.6 indikerer at krav til utdanning og erfaring har størst betydning, med 2,7 og 2,6 i gjennomsnitt, som er nær "stor" betydning. Deretter kommer stillingens viktighet som oppnår 2,3. Ulemper står bare for 1,6 og krav til lederevner eller ledererfaring kommer på sisteplass med 1,4.

I tabell 4.7 ser vi på betydningen av egenskapene ved arbeidstakerne for forskjeller i grunnlønnen. Både ledelsen og de tillitsvalgte mener at *tidligere prestasjoner* har stor betydning for grunnlønnen. Vi skiller mellom ulike dimensjoner av prestasjoner og finner at det er enighet om at *kvaliteten* i

resultatene har stor betydning. Det er også samstemmighet om at *arbeidstempoet* har mindre betydning. Kvaliteten får 2,7 som gjennomsnitt og arbeidstempoet 2,3. Betydningen av resultatene vurdert som samlet *bidrag* til virksomhetens økonomiske resultater har stor betydning på de fleste områder ifølge ledelsen. De tillitsvalgte er litt mer reserverte på ett av områdene. Ledelsen mener også at *innsatsviljen* har stor betydning for grunnlønnen, mens de tillitsvalgte heller mer i retning av noen betydning.

De *forventede prestasjoner* har ikke spesielt stor betydning for grunnlønnen. Antakelig er dette et moment som er mest interessant for nyansatte og ved opprykk til overordnede stillinger. Siden vi her ikke skiller mellom betydning for grunnlønnen ved nyansettelse, opprykk eller tillegg innenfor en gitt stilling, er ikke momentet spesielt interessant her. Vi strukturerer disse spørsmålene mer treffende i spørreskjemaundersøkelsen.

Lojaliteten til virksomheten oppfatter vi som en dimensjon ved prestasjonene til den enkelte ansatte som angir relevans og målrettethet i resultatene. Dette har stor betydning for grunnlønnen.

Tabell 4.7 *Betydningen av ulike egenskaper ved de ansatte for forskjeller i grunnlønnen. Belønningsområder*

	<u>Ledelsen</u>			<u>Tillitsvalgte</u>			Gj.snittlig betydning
	Stor	Noen	Liten	Stor	Noen	Liten	
Prestasjoner							
Tidligere prestasjoner	6	-	1	6	-	1	2,7
innsatsvilje	6	-	1	4	2	1	2,6
arbeidstempo	4	-	3	4	2	1	2,3
kvalitet i resultatene	6	-	1	6	-	1	2,7
bidrag til virksomhetens økonomiske resultater	6	-	1	5	1	1	2,6
Forventede prestasjoner	2	4	1	-	2	5	1,7
Lojalitet til virksomheten	6	-	1	6	-	1	2,7
Kompetanse							
Formell utdanning fra skole/høyskole eller universitet	1	5	1	3	4	-	2,2
Ideell utdanning	3	3	1	2	2	3	2,1
Bred utdanning	-	5	2	1	6	-	1,9
Høyt utdanningsnivå	1	4	2	1	3	3	1,8
Fagbrev	3	3	1	-	2	5	1,8
Ideelt fagbrev	3	3	1	-	2	5	1,8
Flere fagbrev	-	3	4	-	2	5	1,4
Kurs/opplæring i hvordan oppgaver i virksomheten kan utføres bedre	1	5	1	2	3	2	2,0
I egen jobb	3	1	3	2	3	2	2,0
For å mestre ulike jobber	-	6	1	-	5	2	1,8
Erfaring fra yrket	5	2	-	3	-	4	2,3
Erfaring fra ulike jobber i virksomheten	1	5	1	-	2	5	1,6
Sosiale egenskaper	4	2	1	2	2	3	2,1
Deltagelse							
Ansiennitet i virksomheten	3	4	-	1	2	4	2,0
Alder	-	-	7	-	2	5	1,1
Kjønn	-	1	6	-	3	4	1,3

Svarene er knyttet til syv belønningsområder (Trondheim er ikke med). Tallene svarer til antall belønningsområder.

Den gjennomsnittlige betydning er beregnet per svar, det vil si for hvert belønningsområde for ledelse og tillitsvalgte, idet ingen, noen og stor betydning gis hhv. verdien 1, 2 og 3.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Hva er betydningen av den enkeltes kompetanse for grunnlønnen dersom kravene til kompetanse allerede i stor grad har fastlagt lønnsnivået? Spørsmålet er om den enkeltes kompetanse har en tilleggs effekt på lønnen.

En stillings krav til kompetanse kan enten være et absolutt *minstekrav* eller et *ønske* om en type utdanning som arbeidsgiver mener er viktig for å gjøre jobben

godt. I kommunesektoren er det i mange stillinger absolutte minstekrav, som regel bestemt gjennom lover eller offentlig regelverk. Da forblir en ledig stilling ubesatt dersom ingen med de tilstrekkelige kvalifikasjoner melder seg. Når det er fleksibilitet i kravene, kan en ledig stilling bli besatt av en person som ikke fyller kravene.

I begge tilfeller kan stillingens krav til kompetanse, som regel til utdanning og i noen grad til praksis, ha betydning for grunnlønnen. I tillegg kan den faktiske utdanningen ha en selvstendig betydning. I tilfellet med absolutte minstekrav, må den ansatte oppfylle minstekravene. Mer kompetanse kan noen ganger gi høyere lønn, andre ganger ikke. I det fleksible tilfellet kan den ansattes faktiske utdanning være mindre eller større enn kravet og begge deler kan slå ut i lønnen, - eller ikke gi utslag.

Tabell 4.7 tyder på at den *formelle utdanningen* har en viss betydning for grunnlønnen, men mindre enn prestasjonene. De tillitsvalgte mener, i større grad enn ledelsen, at den formelle utdanningen har betydning. Det sentrale er å ha den ideelle utdanning for jobben. Bredde i utdanningen eller mest mulig utdanning gir i mindre grad uttelling.

Ledelsen mener at det å ha *fagbrev*, og særlig det ideelle for stillingen, har stor betydning på tre av de syv områdene og noen betydning på tre andre områder. De tillitsvalgte mener at fagbrev stort sett gir liten uttelling. Ifølge ledelsen betyr det lite for grunnlønnen å ha flere fagbrev.

Kurs og opplæring av nytte for virksomheten har en viss betydning for grunnlønnen, men stor betydning har slik kompetanseutvikling bare når den er rettet mot nytte i egen jobb. Det er av noe mindre betydning å utvikle kompetanse for å mestre ulike jobber i virksomheten.

Erfaring fra yrket er av stor betydning på en rekke områder, iallfall ifølge ledelsens vurdering. De tillitsvalgte mener i langt større grad at erfaring ikke har betydning. Erfaring fra ulike jobber i virksomheten har heller ikke stor betydning. Ledelsen vektlegger noen betydning.

Betydningen av *sosiale egenskaper* er det en viss uenighet om. Ledelsen mener at slike egenskaper er av stor betydning for grunnlønnen på fire av de syv belønningsområdene som inngår i tabellen, og av noen betydning på to. De tillitsvalgte mener at sosiale egenskaper er uten betydning på tre områder og av stor betydning bare på to.

Deltagelse i inntektsgivende arbeid kan belyses dels med ansiennitet i virksomheten og delvis med alderen. Alder kan indikere den samlede lengde på deltagelsen for uavbrutte yrkeskarrierer.

Ansienniteten i virksomheten er ifølge ledelsen av stor betydning på tre områder og noen betydning på de øvrige. De tillitsvalgte mener at den er av liten betydning på fire av områdene.

Alderen har svært liten betydning for grunnlønnen. Noen kommuner/fylkeskommuner har spesielle tiltak for å holde seniorer lengre i arbeid.

Kjønn har vi ført opp under deltagelse. Bakgrunnen er at kjønn er et moment for å oppnå en mer balansert kjønns sammensetning i ulike yrker og typer stillinger. Kjønn har ifølge svarene liten betydning for forskjellene i grunnlønnen på de utvalgte belønningsområder.

Eventuell kjønnsdiskriminering i lønnsfastsettelsen går vi ikke inn på i denne rapporten. Kjønnsdiskriminering vil kunne komme inn på de fleste punkter i tabell 4.7. Hvordan verdsettes kvinners prestasjoner i forhold til menns? Hvordan verdsettes kvinners kompetanse i forhold til menns? Dette var i liten grad et temaet i intervjuene. De tillitsvalgte mener i større grad enn ledelsen at kjønn har betydning. Dette kan kanskje avspeile synspunkter på diskriminering. Det er imidlertid ikke tema her.

Opprykk til en høyere stilling er en viktig vei til høyere grunnlønn for mange. Tabell 4.8 viser at det på tre til fire av syv belønningsområder er det betydelige muligheter for opprykk. Vi har holdt Brundalen sykehjem i Trondheim kommune utenom, fordi fagstignene her er et alternativ til opprykk. De tillitsvalgte mener i noe større grad enn ledelsen at det er muligheter for opprykk.

Tabell 4.8 Mulighetene for opprykk. Belønningsområder

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Ingen	3	1
Noen få	1	2
Ganske mange, men underhalvparten	1	
Omtrent halvparten eller flere	2	4
Sum	7	7

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Intervjuene tydet også på at opprykk til høyere stilling alltid øker grunnlønnen men ikke medfører mer personalgoder. Det medfører ofte større kontor. Det medfører også nesten alltid mer administrasjon og ledelse men gir likevel ofte fortsatt muligheter for å arbeide med faglige oppgaver. Også her er Brundalen sykehjem utelatt. Fagstignene som blir benyttet der, innebærer i stor grad at en skal kunne rykke opp faglig uten nødvendigvis å få mer administrasjon og ledelse.

Muligheter for opprykk kan være en viktig motivasjonsfaktor i kommunesektoren. Fra intervjuene har vi ikke grunnlag for å lage en tabell over hva som er av betydning for hvem som får opprykk. Årsaken er at det i intervjuene ble gitt uttrykk for at opprykksmulighetene var så små at de hadde liten betydning for lønnsforskjellene. Vi beskriver dette nærmere i neste kapittel om de seks virksomhetene vi har intervjuet.

Oppsummert betaler de virksomhetene vi har intervjuet, gjennom grunnlønnen, særlig for stillingenes krav til utdanning og erfaring. Grunnlønnen er også i stor grad betaling for prestasjoner. Kompetanse har ikke så stor betydning utover å tilfredsstille stillingens krav, og en får lite uttelling for kompetanse utover det som er nyttig i stillingen. Kvaliteten i den enkeltes resultater er viktigere enn arbeidstempoet. Sosiale egenskaper er av en viss betydning for forskjellene i grunnlønn. Ansiennitet er også av betydning for grunnlønnen, men mindre enn

sosiale egenskaper og langt mindre enn prestasjoner og krav til utdanning og erfaring.

4.4.2 Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen

For å tegne et representativt bilde av hvordan arbeid betales i hele kommunesektoren, har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant et tilfeldig utvalg kommuner/fylkeskommuner. Mange av de samme temaene som ble tatt opp i intervjuene er gjentatt her. Erfaringene fra intervjuene har også gjort at spørsmålene i spørreskjemaet er endret og supplert for å passe bedre til forholdene i kommunesektoren.

Vi skiller mellom hva det betales for ved ansettelse, ved tillegg *etter* ansettelsen - for ansatte som har et fast sett av oppgaver eller ansvarsområder og ved opprykk.

Tabellene fra spørreskjemaundersøkelsen viser gjennomsnittet av svarverdiene for "ingen" betydning (=1), "noen" betydning (=2) og "stor" betydning (=3). Hvis like mange har svart ingen, noen og stor betydning, blir gjennomsnittsverdien lik 2. Hvis spredningen er langt større, eksempelvis at halvparten har svart ingen og resten stor, blir også gjennomsnittet lik 2. Hvis tyngden i svarene ligger i retning av stor, øker snittet opp mot 3. Hvis tyngden ligger mer mot ingen, går snittet mot 1. Vi har vektet svarene for å ta hensyn til at størrelsen på kommunen er av betydning for svarene. Vektingen har til hensikt å sikre et representativt bilde av hele kommunesektoren.

Tabell 4.9 viser at ved ansettelse er *stillingens egenskaper* av størst betydning for grunnlønnen. Ved rekruttering av ledere er dette særlig klart, men det er tilfelle også ved rekruttering av saksbehandlere og personell til direkte klientbehandling. Ved rekruttering av ledere er selve lederansvaret av stor betydning for lønnen.

Prestasjonenes betydning måles her som dyktighet, som svarer til det vi i kapittel 2 har kalt resultater. Den *forventede dyktighet* er av størst betydning for grunnlønnen ved ansettelse av ledere. Den er av noe mindre betydning for saksbehandlere. Den betyr lite ved rekruttering av personell til direkte klientbehandling.

Arbeidstakernes *formelle utdanning* utover minstekravene er av noen betydning. Den er av størst betydning ved lederansettelser hvor det i mindre grad er minstekrav til utdanning i selve stillingen, og av minst betydning i direkte klientbehandling der det i stor grad er minstekrav til utdanning i selve stillingen.

Yrkeserfaringen er av størst betydning ved lederansettelser og minst i direkte klientbehandling.

Nest etter stillingens egenskaper er det *knappheten* på personell på arbeidsmarkedet som er av størst betydning for grunnlønnen ved ansettelse.

Tabell 4.9 *Betydningen av ulike forhold for grunnlønnen ved ansettelse*

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Stillingsens egenskaper			
Arbeidsoppgavenes art (ansvar, viktighet, utdanningskrav, ulemper)	2,9	2,5	2,4
Prestasjoner			
Arbeidstakerens forventede dyktighet	2,2	1,9	1,5
Kompetanse			
Arbeidstakerens formelle utdanning utover minstekrav for å få stillingen	2,0	2,1	1,9
Arbeidstakerens yrkeserfaring	2,2	2,1	2,0
Knapphet på arbeidsmarkedet			
Arbeidsmarkedet/rekrutteringssituasjonen	2,4	2,2	2,3
Arbeidstakerens lønn i tidligere jobb	2,1	2,0	1,7

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) betydning. Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Etter ansettelsen kan en ansatt få økt grunnlønn gjennom tillegg i den stillingen en er i eller ved opprykk. Tabell 4.10 viser betydningen av ulike forhold for tillegg i grunnlønnen for ansatte som har et fast sett av oppgaver eller ansvarsområder. Den siste avgrensningen er tatt inn for å eliminere det forhold at en stilling kan få endret innhold og dermed få en annen lønn. Dette ser vi altså bort fra i tabell 4.10.

Ansatte som over tid beholder de samme oppgaver og de samme ansvarsområder, får tillegg i grunnlønnen bestemt gjennom sentrale forhandlinger. De kan også få tillegg bestemt gjennom lokale 5.1-forhandlinger, 5.3-forhandlinger (for å beholde arbeidstakere) og 5.4-forhandlinger (om lederlønn). I spørsmålet var det presisert av vi er opptatt av hva som i hovedsak bestemmer disse tilleggenes samlede størrelse for den enkelte.

Lederstillingenes egenskaper har ganske stor betydning for tillegg i grunnlønnen, men mindre betydning for tillegg enn for nivået ved ansettelse. Det siste gjelder også for saksbehandlerstillinger, der *stillingens egenskaper* i gjennomsnitt bare har noen betydning. For direkte klientbehandling har stillingens egenskaper samme betydning for tillegg som for nivået på begynnerlønnen.

Dyktigheten, som altså svarer til resultatdelen av en prestasjon, består av de to dimensjonene arbeidstempo og kvalitet. For ansatte som har vært i stillingen en tid, er det den faktisk utviste dyktighet som er viktig for tilleggene i grunnlønnen. Den utviste dyktighet er av større betydning for tilleggene enn den forventede dyktigheten var for begynnerlønnen. Tabellen viser også at kvaliteten i arbeidet er av tildels vesentlig større betydning for grunnlønnstilleggene enn arbeidstempoet.

Siden stillingens egenskaper er av stor betydning, må vi anta – som i tolkningen av intervjuene – at betydningen av *kompetanse* måler tilleggseffekten av å ha

kompetanse utover minstekravene. Den ansattes kompetanse synes å ha i underkant av noen betydning.

Den oppsamlede *deltagelse* i form av ansiennitet har liten betydning for lønnstillegg for ledere og saksbehandlere men noen betydning i direkte klientbehandling. Alder og kjønn har nesten ingen betydning.

Knappheten på arbeidsmarkedet har ganske stor betydning for tilleggene for alle de tre kategoriene personell. For saksbehandlere betyr den mer enn stillingens egenskaper. Dette betyr antakelig at en del av tilleggene brukes for å holde på viktig arbeidskraft (5.3-forhandlinger).

Tabell 4.10 Hva bestemmer tilleggene i grunnlønnen etter ansettelsen, for ansatte som har et fast sett av oppgaver eller ansvarsområder?

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Stillingens egenskaper			
Betydningen av å ha en spesiell type stilling	2,6	2,1	2,4
Prestasjoner			
Dyktighet	2,4	2,3	1,9
Arbeidstempo	1,8	1,9	1,6
Kvalitet i arbeidet	2,3	2,5	1,9
Kompetanse			
Formell utdanning	1,8	1,8	2,0
Yrkeserfaring	1,7	1,7	1,8
Sosiale egenskaper	1,9	1,8	1,6
Deltagelse			
Ansiennitet	1,4	1,6	2,0
Alder	1,2	1,2	1,2
Kjønn	1,1	1,3	1,3
Knapphet på arbeidsmarkedet			
Arbeidsmarkedet/Rekrutteringssituasjonen	2,3	2,3	2,3

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) betydning. Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Vi har i spørreskjemaundersøkelsen også kartlagt hvilke forhold som kan ha betydning for hvem som får *opprykk* til stillinger med større ansvar og høyere lønn, når det er flere som ønsker opprykket.

Tabell 4.11 viser at den utviste *dyktighet* her er av stor eller ganske stor betydning. Betydningen av dyktighet er størst ved opprykk til lederstillinger. Her oppgir nesten alle kommuner/fylkeskommuner som har svart at dyktighet er av stor betydning. Også for opprykk til saksbehandlerstillinger eller opprykk innen klientbehandling er dyktigheten av ganske stor betydning. Kvaliteten i arbeidet er av større betydning enn arbeidstempoet.

Kompetansen har i gjennomsnitt litt over noen betydning for opprykk i alle personellkategorier. For opprykk til lederstillinger har imidlertid betydningen av sosiale egenskaper ganske stor betydning.

Deltagelsen i form av ansiennitet er nesten uten betydning for opprykk til lederstillinger. Den har en viss betydning ved opprykk til saksbehandlerstillinger og noen betydning innen direkte klientbehandling. Alder og kjønn betyr lite.

Knappheten på arbeidsmarkedet har noen betydning for hvem som får opprykk. Dette kan bety at opprykk brukes for å holde på viktig arbeidskraft.

Tabell 4.11 *Hva bestemmer hvem som får opprykk til høyere stillinger ?*

	Til leder- stillinger	Til saks- behandling	Innen direkte klient- behandling
Prestasjoner			
Dyktighet	2,9	2,6	2,5
Arbeidstempo	2,3	2,1	2,1
Kvalitet i arbeidet	2,8	2,6	2,5
Kompetanse			
Formell utdanning	2,2	2,2	2,2
Yrkeserfaring	2,3	2,2	2,1
Sosiale egenskaper	2,6	2,1	2,1
Deltagelse			
Ansiennitet	1,2	1,4	1,9
Alder	1,2	1,2	1,2
Kjønn	1,2	1,1	1,1
Knapphet på arbeidsmarkedet			
Arbeidsmarkedet/rekrutteringssituasjonen	1,9	1,9	2,0

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) betydning. Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Som *oppsummering* av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen, er stillingens egenskaper stort sett av størst betydning for grunnlønnen både ved ansettelse og ved lønnstillegg, men de betyr stort sett mindre ved lønnstillegg enn for begynnerlønnen. Unntaket er saksbehandlere, der dyktigheten og arbeidsmarkedet blir viktigere enn stillingens egenskaper når tilleggene etter hvert skal bestemmes. Også for ledere og klientbehandlere blir dyktighet mer viktig etter hvert. Den utviste dyktighet er av større betydning for tilleggene enn den forventede dyktigheten var for begynnerlønnen. Kvaliteten i arbeidet er av tildels vesentlig større betydning for grunnlønnstilleggene enn arbeidstempoet. Ansiennitet har størst betydning innen direkte klientbehandling. Dyktigheten betyr mest ved opprykk. Også da betyr kvaliteten mer enn arbeidstempoet. Sosiale egenskaper betyr mye for opprykk til lederstillinger mens ansiennitet betyr mest for opprykk innen direkte klientbehandling.

4.5 Evaluering av resultater i kommunesektoren

4.5.1 Informasjon fra intervjuundersøkelsen

Vi har funnet at de ansattes resultater har betydning for både grunnlønnen, tilleggene i grunnlønnen og for hvem som får opprykk. Særlig er kvaliteten av betydning. Spørsmålet i dette avsnittet er i hvilken grad prestasjonene faktisk måles. Foretas det regelmessige målinger på individnivå, gruppenivå eller virksomhetsnivå av effektivitet og kvalitet, eller blir den delen av lønnsfastsettelsen hvor resultater er av betydning basert på et skjønn fra gang til gang?

Intervjuene ga som resultat at det i liten grad skjer regelmessige målinger, se tabell 4.12. Av de ni belønningsområdene forekommer det regelmessige målinger av effektivitet (kvantitet) bare på ett. Kvaliteten blir bare målt regelmessig på ett av ni områder på individnivå, på to av ni på gruppenivå.

Samlede mål for individuell dyktighet i form av dyktighetspoeng, prestasjonspoeng eller lignende forekommer ikke. Det lages målinger eller anslag på individuelle bidrag til virksomhetens resultater på ett av de ni belønningsområdene. Det er noe vanligere å måle bidraget fra den enkelte avdeling, gruppe, prosjekt eller team til virksomhetens resultater.

Tabell 4.12 Måling av kvantitet (effektivitet) og kvalitet

	Ja	Delvis	Nei
Blir det regelmessig utført målinger av den enkelte i forhold til kvantitet?	1	-	8
Blir det regelmessig utført målinger av kvantiteten på gruppenivå?	1	-	8
Blir det regelmessig utført målinger av kvaliteten i den enkeltes arbeid?	1	-	8
Blir det regelmessig utført målinger av kvaliteten i arbeidet på gruppenivå?	2	-	7
Blir mål for kvantitet og kvalitet slått sammen til et samlet mål eller anslag på individuell dyktighet? (Dette blir en slags hovedkarakter, dyktighetspoeng, prestasjonspoeng el.l.)	-	-	9
Bli det laget målinger eller anslag på individuelle bidrag?	1	-	8
Måles bidraget fra den enkelte avdeling, gruppe, prosjekt eller team til virksomhetens overordnede resultater?	2	-	4

Spørsmålene var knyttet til ni belønningsområder. Tallene svarer til antall belønningsområder.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Intervjuene tyder altså på at resultater stort sett ikke blir evaluert regelmessig, verken kvantitet eller kvalitet. Det blir gjort i noe større grad på gruppenivå enn på individnivå. I spørsmålene bruker vi verbet ”å måle”, og det kan kanskje bety at det finnes en del vurderingspregede evalueringer som ikke fanges opp. På den annen side spør vi om ”regelmessige” målinger. Vårt inntrykk fra intervjuene, er at resultatvurderinger som er satt i system og som gjennomføres regelmessig ville

blitt oppfattet som målinger og at det faktisk er svært lite av denne typen evalueringer.

For å kunne måle effektivitet, er det nødvendig å ha informasjon om hvor lang tid det har tatt å oppnå resultatene. Effektivitet er i prinsippet oppgaver utført per tidsenhet. Dette kan gjøres enkelt ved å avgrense resultatene til uker, måneder eller år. Mer krevende er det å lage anslag på resultater per time.

Arbeidstiden kan i stor grad observeres på fem av de ni belønningsområdene, eksempelvis ved at en ser at ansatte er på kontoret. På de øvrige fire belønningsområdene er det i liten eller ingen grad mulig å observere arbeidstidens lengde. Dette gjelder eksempelvis hjemmetjenesten.

Bare en av virksomhetene måler arbeidstidens lengde med stemplingsur. Selvrapportering, eksempelvis ved egenutfylte timelister, brukes bare på ett belønningsområde. Ellers skjer registreringen av arbeidstiden av overordnet eller mer uformelt ved at det registreres når noen uteblir. Bare på ett belønningsområde fordeles arbeidstiden på ulike aktiviteter.

Konklusjonen blir dermed at når resultater har en viss betydning i intervjuene, så må resultatene være basert på lite systematiserte evalueringer, antakelig ofte på skjønn fra gang til gang. Vurderinger gjøres antakelig ofte ut fra avtalte kriterier om hva som skal ha betydning. Som det fremgår av intervjuene i de seks virksomhetene, er imidlertid kriteriene ofte bare nevnt med noen stikkord, og i liten grad utdypet.

4.5.2 Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen

Spørreskjemaundersøkelsen skal gi et representativt bilde av hele kommunesektoren. Den bekrefter resultatene fra intervjuene. Regelmessige målinger av effektivitet, kvalitet eller av bidrag til virksomhetens resultater forekommer i liten grad, se tabell 4.13.

Svarene viser eksempelvis at kvaliteten i den enkeltes arbeid ikke blir regelmessig målt i 74 prosent av kommunene/fylkeskommunene for personell innen ledelse, i 85 prosent innen saksbehandling og 73 prosent innen direkte klientbehandling. Der hvor det skjer måling, er svaret stort sett at det skjer i noen grad. Nesten ingen kommuner/fylkeskommuner utfører målinger av den enkeltes arbeidstempo.

Tabell 4.13 Måling av kvantitet (effektivitet), kvalitet og dyktighet i de ansattes resultater

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Blir det utført målinger av den enkelte ansattes arbeidstempo?	1,0	1,0	1,1
Blir det regelmessig utført målinger av tempoet på gruppenivå?	1,0	1,1	1,1
Blir det regelmessig utført målinger av kvaliteten i den enkeltes arbeid?	1,3	1,2	1,3
Blir det regelmessig utført målinger av kvaliteten i arbeidet på gruppenivå?	1,2	1,1	1,2
Blir mål for kvantitet og kvalitet slått sammen til et samlet mål eller anslag på individuell dyktighet? (Dette blir en slags hovedkarakter, dyktighetspoeng, prestasjonspoeng el.l.)	1,3	1,3	1,3
Bli det laget slike målinger eller anslag på individuelle bidrag?	1,1	1,0	1,0
Blir bidraget fra kvaliteten i arbeidet tatt med i slike målinger/anslag?	1,1	1,1	1,1

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) grad. Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

For å vurdere de ansattes arbeidstempo må det skje en regelmessig oppfølging av den enkeltes tidsbruk. Tabell 4.14 viser at i om lag ¼ av kommunene/fylkeskommunene skjer registrering av arbeidstiden ved stemplingsur. Særlig har fylkeskommunene en slik registrering av arbeidstiden. I kommunene er det mer vanlig med selvrapporing av arbeidstiden.

Tabell 4.14 Hvordan måles de ansattes arbeidstid? Prosent

	Ledelse			Underordnede		
	Kommuner	Fylkes- kommuner	Samlet	Kommuner	Fylkes- kommuner	Samlet
Stemplingsur	15	50	24	17	63	27
Annen type overvåkning	4	-	4	4	13	6
Selvrapporing	47	31	44	45	25	41
Måler ikke, eller ubesvart	34	19	29	34	-	26
Sum	100	100	101	100	101	100

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Dersom effektiviteten skal vurderes på ulike aktivitetsområder, må arbeidstiden fordeles på de ulike områder. Dette gjøres ifølge tabell 4.15 i om lag 16 prosent av kommunene og 21 prosent av fylkeskommunene.

Tabell 4.15 Fordeles den registrerte arbeidstiden på ulike aktiviteter? Prosent

	Kommuner	Fylkeskommuner	Samlet
Ja	16	21	17
Nei	84	79	83
Sum	100	100	100
N	(57)	(8)	

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Tabell 4.16 viser i hvilken grad kommunene/fylkeskommunene foretar brukerundersøkelser for å få evaluert sine tjenester. Bare 16 prosent av kommunene/fylkeskommunene gjør ikke dette. Undersøkelser av brukernes tilfredshet gjennomføres på sentralt nivå i 36 prosent av kommunene/fylkeskommunene. Slike undersøkelser gjøres ved enkelte virksomheter i 77 prosent av kommunene/fylkeskommunene. Nesten halvparten av kommunene gjennomfører slike undersøkelser i sentral regi. Dette er ikke så vanlig blant fylkeskommunene.

Tabell 4.16 Blir det jevnlig foretatt analyser av brukernes tilfredshet med kommunens/fylkeskommunens tjenester? Prosent

	Kommuner	Fylkeskommuner	Samlet
Ja, i sentral regi	47	6	36
Ja, ved enkelte virksomheter	77	75	77
Nei	11	25	16
Sum	135	106	129
N	(60)	(9)	

Summene er større enn 100 fordi noen kommuner/fylkeskommuner har både undersøkelser i sentral regi og ved enkeltvirksomheter

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Når det gjennomføres undersøkelser av brukernes tilfredshet med de ulike virksomhetenes tjenester, er det mulig å premiere virksomheter som oppnår gode resultater og straffe de som får dårlige. I hvilken grad og på hvilken måte dette skjer, er usikkert. Tabell 4.17 viser imidlertid at brukerundersøkelsene i noen grad påvirker fordelingen av mulighetene for lønnstillegg mellom de ulike kommunale virksomheter i 20 prosent av kommunene og halvparten av fylkeskommunene.

Tabell 4.17 Påvirker brukerundersøkelsene fordelingen av mulighetene for lønnstillegg mellom de ulike kommunale virksomheter? Prosent

	Kommuner	Fylkeskommuner	Samlet
I stor grad	-	-	-
I noen grad	20	50	26
Forekommer ikke	80	50	74
Sum	100	100	100
N	(43)	(7)	

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

4.6 Oppsummering

Som *oppsummering* vil vi trekke frem at *avtaleverket* hittil ikke har hjemlet muligheter for midlertidige lønnstillegg. Det er imidlertid heller ikke avtalt at det ikke skal forekomme. Det er åpent for resultatorienterte, permanente tillegg i grunnlønnen på lokalt plan. Hittil har imidlertid det meste av lønnsveksten kommet i form av generelle tillegg til grupper av stillinger og arbeidstakere. Rommet for individuelle tillegg har hittil i hovedsak blitt brukt innen ledelse og administrasjon og i liten grad innen direkte klientbehandling.

I alle kommuner/fylkeskommuner antar vi at de ansatte har *grunnlønn* og visse *grunnposter*. I 14 prosent av kommunene/fylkeskommunene er det eksempler på *resultatlønn*, men bare for spesielle lederstillinger og innen spesielle deler av helsevesenet (tannhelsetjenesten). I 27 prosent av kommunene/fylkeskommunene er det eksempler på *tilfeldig lønn*. Kommunesektoren bruker personalgoder som belønning for løpende resultater, som regel i form av kompetanseutvikling. *Tilfeldige goder* finner vi ikke eksempel på i kommunesektoren.

Grunnlønnen i kommunal sektor er i stor grad *betaling for stillingenes egenskaper*. Krevende og viktige stillinger betales bedre enn andre, både ved ansettelse og når det gis lønnstillegg. *Kompetansens* betydning ligger først og fremst i å tilfredsstille stillingenes minstekrav. Det betales også for *prestasjoner*, særlig for høy kvalitet, i mindre grad for høy effektivitet, og særlig blant ledere og saksbehandlere. Men det foretas *sjelden regelmessige målinger* av arbeidstempo eller kvalitet. *Sosiale egenskaper og ansiennitet* har en viss betydning for lønnen. Det første er særlig viktig innen ledelse og ansiennitet er særlig viktig innen direkte klientbehandling.

5 Intervjuer i utvalgte virksomheter

- **Virksomheter som har forsøkt resultatorientering i lønssystemet**
- **Resultatlønn i plan- og bygningsetaten, tannhelsetjenesten og energiproduksjon?**
- **Vanligst med resultatavhengige tillegg i grunnlønnen**

5.1 Oversikt

Vi vil i dette kapitlet beskrive nærmere de seks utvalgte virksomhetene hvor vi har gjennomført intervjuer med ledelsen og de tillitsvalgte om systemene for betaling for arbeid:

- Sentraladministrasjonen, Nedre Eiker kommune
- Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune
- Pleie- og rehabiliteringsavdelingen, Dovre kommune
- Tannhelsetjenesten, Buskerud fylkeskommune
- Brundalen sykehjem, Trondheim kommune
- Selbu Energiverk AS.

Virksomhetene ble valgt dels fordi de ble vurdert til å ha kommet lengst i å individ-, resultat- eller markedsorientert sitt lønssystem, dels ønsket vi en spredning i oppgaver og tjenester.

Beskrivelsene fokuserer generelle trekk ved de valgte virksomhetene og det lønssystemet og de lønnsstrategier som preger disse i dag. Vi har i våre beskrivelse brukt tilgjengelig skriftlig materiale fra virksomhetene og til dels også fra de kommuner/fylkeskommuner de tilhører, samt informasjon gitt under intervjuene. Mye av det materiale vi har basert oss på er policydokumenter, som ikke nødvendigvis fullt ut er iverksatt.

5.2 Sentraladministrasjonen, Nedre Eiker kommune

5.2.1 Nedre Eiker kommune

Nedre Eiker er en forholdsvis stor kommune med om lag 1 000 årsverk. Kommunen hadde i 1998 en omstillingsprosess der den ble delt opp i fire ulike etater. Innen hver av etatene er det fra to til fem fagområder, til sammen 14 områder. I forbindelse med omstillingen ble en del av oppgavene knyttet til personalfunksjonen lagt til leder av de respektive fagområdene. Den sentrale personal enheten ble dermed redusert. I etat sentraladministrasjonen ble personalansvaret samlet hos de to fagområdelederne, hvilket betyr at ingen under lederen av et fagområde har personalansvar, noe som kunne være situasjonen tidligere.

5.2.2 Kommunens lønnsystem og strategier for lønn

Nedre Eiker kommune har utviklet en felles arbeidsgiverpolitikk for hele kommunen². I kommunes arbeidsgiverpolitikk for 2002-2005 heter det følgende i forhold til lønn:

- Fastsettelse av lønn og vurdering av lønnsnivå krever god kompetanse.
- Øke bruken av lønnsdifferensiering og resultatlønn³.
- Videreutvikle og bekjentgjøre kriterier for individuell lønnsvurdering, inkl. resultatmål og andre kriterier som er utarbeidet i fellesskap.
- Det skal finnes alternative karriereveier der fagstillinger også kan sidestilles lønnsmessig med lederstillinger.
- Strategier for å tiltrekke og beholde kvalifisert arbeidskraft skal utvikles fortløpende.

Nedre Eiker skriver videre at kommunes lønnspolitikk skal være en aktiv og motiverende del av kommunens personalpolitikk som bidrar til oppnåelse av kommunens vedtatte mål. De legger også vekt på at de ansatte skal vite og erfare at det er mulig å påvirke sin egen jobb- og lønnsutvikling.

Lønnspolitikken skal bidra til:

- å tiltrekke, beholde og utvikle dyktige medarbeidere på alle plan i organisasjonen,
- å gi ansatte en lønn som står i forhold til:
 - stillingens ansvar, oppgaver og myndighet
 - den ansattes kvalifikasjoner og kompetanse i forhold til kommunens behov
 - den ansattes innsats og resultatoppnåelse i forhold til avtalte mål.

² Vi baserer oss nedenfor i hovedsak på dokumentet; Nedre Eiker kommunes arbeidsgiverpolitikk for 2002-2005.

³ Nedre Eiker kommune bruker begrepet resultatlønn på en annen måte enn det vi gjør i denne rapporten. Begrepet må forstås som det vi kaller resultatavhengig *grunnlønn* gjennom lønnstillegg gitt i lokale forhandlinger.

- å utvikle interne lønssystemer som
 - bygger på Hovedtariffavtalens bestemmelser
 - fremmer likelønn mellom kvinner og menn
 - er enkle å forstå og administrere
 - gir riktig lønnsdifferensiering
 - gir forutsigbar lønn.

5.2.3 Etat sentraladministrasjonen

Etter at Etat sentraladministrasjonen ble organisert som egen etat i 1998, har antall sysselsatte blitt redusert fra om lag 46 til 43. Etaten er delt i Fagområdet interne tjenester og Fagområdet informasjon og utvikling. Hvert av de to fagområdene er igjen delt i tre faggrupper. Disse to fagområdene ble valgt som våre *to belønningsområder* i intervjuene.

Fagområdet *interne tjenester* har ansvaret for personal, lønn, merkantile tjenester, trykkeri, innkjøp og systemtjenester. I tillegg er det en faggruppe for regnskap og en faggruppe for skatt og innfordring. Hovedvekten av de ansatte har grunnskole eller grunnkurs i videregående skole som høyeste fullførte utdanning. En del har imidlertid utdanning i økonomi eller administrasjon fra videregående skole eller høyere. Området preges av relativt stor grad av stabilitet i arbeidsstokken. I området jobber om lag 25 personer.

Fagområdet *informasjon og utvikling* består av følgende tre faggrupper; Innbyggerkontakten, IT og Plan og utvikling. De ansatte har generelt mer utdanning enn i det andre fagområdet. Det fører til en mer sammensatt gruppe ansatte, og det er betydelig høyere turnover. I området jobber om lag 19 personer.

5.2.4 Etatens lønssystem

Én gang pr. år har kommunen og etaten 5.2-forhandlinger (Særskilte forhandlinger). Vurderingene er da spesielt knyttet til eventuelle produktivitetsovervåkinger. Ledelsen sender forslag og enkeltpersoner sender inn "krav" til 5.2-forhandlinger gjennom de tillitsvalgte. Det har vært store variasjoner i omfanget av slike forhandlinger fra år til år. Etaten har i en viss utstrekning også benyttet 5.3-forhandlinger (Rekruttere og beholde), og da spesielt innen de to områdene der man har problemer med å rekruttere, dvs. innen IT og arkitekter/arealplanleggere. Den viktigste lokale lønnsforhandlingen er imidlertid knyttet til de årlige 5.1-forhandlingene (Lokale forhandlinger). Det er under disse forhandlingene at flest ansatte får ett lønnsloft.

Individuell plassering

De fleste ansatte er plassert i lønnsrammekoder som har ansiennitetsstiger. Ledelsen mener at mulighetene for å gi lokale tillegg utover dette bidrar til at ansatte i større grad er villige til å ta på seg nye oppgaver/ansvar og at det bidrar til større oppmerksomhet rundt den jobben de gjør. I tillegg stiller systemet krav til at lederne må følge opp sine ansatte. Generelt preges merkantile tjenester av ansatte med meget lang ansiennitet. De har samtidig liten mulighet til å finne andre stillinger. Det oppleves som veldig positivt å få lokale tillegg.

Det legges opp til å synliggjøre for den enkelte hvor stor del av grunnlønnen som er gitt som tillegg i de lokale forhandlinger.

Opprykkspraksis

Alle opprykkstillinger blir utlyst eksternt. I tillegg til fagutdanning, som er en forutsetning, teller tidligere prestasjoner og personlige egenskaper. Som regel er det eksterne søkere som bli ansatt. De tillitsvalgte sier at det viktigste er at de har den nødvendige kompetansen/kvalifikasjonen. Ansiennitet blir ikke tillagt vekt. Dyktighet i faget kan til en viss grad kompensere for manglende utdanning. Siden det i hovedsak blir ansatt eksterne i opprykkstillingene, gir mulighet for opprykk lite incentiver til de ansatte.

5.3 Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune

5.3.1 Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten ble etablert i januar 1992 ved sammenslåing av byplankontoret, oppmålingsvesenet og bygningskontrollen. Etaten er i dag organisert i seks fagavdelinger og en stabsavdeling og hadde pr. 31.12.2000 i alt 400 stillingshjemler.

”Plan- og bygningsetaten er kommunens service- og kompetansesenter for brukere av kart- plan- og byggesakstjenester. Etaten skal stå for profesjonell og brukerorientert forvaltning av sitt myndighetsområde, og tilstreber høy kompetanse, forutsigbarhet og estetisk høy standard på de tjenester vi yter våre kunder. Etaten skal ta et aktivt, tverrfaglig ansvar for byens arealmessige og arkitektoniske utvikling.

Etaten skal bidra til å sette dagsorden for byutvikling i hovedstadsområdet, og ta ansvar for at Oslo ved sin byutvikling får en framtidsrettet rolle i det regionale bysystemet, gjennom å gi råd og samhandle på en løsningsorientert måte med politiske oppdragsgivere og samfunnet for øvrig” (hentet fra etatens hjemmeside).

Plan- og Bygningsetaten (PBE) i Oslo kommune gjennomfører i periode 01.02.-30.06.2002 et produktivitetsprosjektet. Bakgrunnen for prosjektet er at bystyret i Oslo i forbindelse med budsjettet for 2001 hadde følgende verbalvedtak; ”Byrådet vurderer om resultatlønn kan være et mulig virkemiddel i effektivisering av saksbehandlingen”⁴.

5.3.2 Produktivitetsprosjektet

I prosjektet er det tatt utgangspunkt i følgende tre uttestingsenheter; *Klagesak, Avdeling Vest* og *Avdeling Indre by*. De to sistnevnte avdelingene består av henholdsvis 6 og 7 seksjoner. I prosjektet berøres imidlertid kun *Seksjon Vest Indre Planer* og byggesaksseksjonen *Indre By*, som er de to fagseksjonene. I tillegg berøres de to tilhørende ekspedisjoner.

⁴ Verbalvedtak fra Byutviklingskomiteens behandling av budsjett for 2001 : B46 - Resultatlønn som virkemiddel i effektivisering av saksbehandling. Senere vedtatt av bystyret.

Det betyr at 44 personer i ovennevnte fem seksjoner inngår i prosjektet. I noen av seksjonene berøres alle ansatte, mens i andre berøres et utvalg av de ansatte. Det har vært noe diskusjon rundt hvilke enheter og ansatte som skal delta i prosjektet. PBE har følgende begrunnelse for valg av uttestingsenheter:

”Enheter som hører sammen og påvirker resultatet, bør utgjøre samme resultatenehet. Dette kan avføde muligheter for nye måter å organisere arbeidet på og at enhetene i uttestingsenheten lettere fjerner skott, endrer arbeidsmåter mv og ser nytten av å påvirke hverandre i positiv retning slik at svartiden blir kortere.”
(internt notat)

Klagesak og de to berørte fagseksjonene har selv konkretisere sine produksjonsmål, med utgangspunkt i statustall pr. 31.12.2001. De har også lagt vekt på at måleindikatorerne er utarbeidet slik at man oppfyller de føringer om saksbehandlingstid som bystyret har satt.

Hovedmålsetting for prosjektet er 25 prosent økning i antall behandlede saker i løpet av fem måneder. Graderingen av produktivitetsskalaen vises nedenfor:

Produktivitetsindikator/gradering	Belønning/gradering for 5 mnd.er
25% økning i produserte saker	Kr. 10 000 pr. person i uttestingsenheten
20% økning i produserte saker	Kr. 8 000 pr. person i uttestingsenheten
15% økning i produserte saker	Kr. 6 000 pr. person i uttestingsenheten
10% økning i produserte saker	Kr. 4 000 pr. person i uttestingsenheten
5% økning i produserte saker	Kr. 2 000 pr. person i uttestingsenheten

Man har også satt 25 prosent reduksjon i saksbehandlingstiden som et tilleggsmål, men dette er ikke konkretisert nærmere i de papirene vi har mottatt.

De to ekspedisjonene, som er knyttet opp mot de to fagseksjonene, har separate operative mål de skal måles etter. De viktigste målene er som følger:

- Byggesaker som på forhånd blir klargjort for uttalelse til andre kommunale instanser, skal sendes ut samme dag
- Enhver produktivitetsøkning på byggesøknadsseksjonen skal bety tilsvarende produksjonsøkning på ekspedisjonen
- Saker som er lagt til utsendelse før kl. 12.00 skal være journalført og pakket for utsendelse samme dag
- Førstegangsvedtak skal være gebyrført og fakturert påfølgende dag før første postutsendelse kl. 09.00

Den maksimale potten for måloppnåelse er satt til kr. 10 000 pr. person i uttestingsenhetene. Det er ikke helt avklart hva pengene kan brukes til, men det er bestemt at ”beløpet omregnes til kollektive goder (for eksempel kompetanseutvikling og/eller studiereiser) som tilfaller de tre uttestingsenhetene”.

PBE har de siste årene brukt ressurser både til kjøp av tjenester fra eksterne, bruk av vikarer og bruk av overtid, når det gjelder søknadsbehandling. Med bakgrunn i dette har man bestemt at det skal ”lages en oversikt over overtidsforbruk forut for 31.12.01 og gjennomsnittlig antall månedsverk, som skal vurderes opp mot tilsvarende tall i uttestingsperioden.” Dette blir gjort for å identifisere eventuelle

konsekvenser av prosjektet, både når det gjelder uttestingsenhetene og eventuelle ekstra kostnader for andre deler av PBEs virksomhet.

Etaten ser på produktivitetsprosjektet også som et teamutviklingsprosjekt. Lederne skal holde månedlige møter med de involverte medarbeiderne. De ønsker også å legge til rette for at effektive og praktiske tips om arbeidsmetoder blir diskutert i uttestingsenhetene og i prosjektgruppen.

5.3.3 Refleksjoner rundt produktivitetsprosjektet

Produktivitetsprosjektet ble igangsatt med bakgrunn i at bystyret i Oslo gjorde et vedtak om at byrådet skulle vurdere om resultatlønn kan være et mulig virkemiddel i effektivisering av saksbehandlingen. Det betyr at prosjektet ikke ble initiert av PBE. PBE er for tiden under betydelig omstilling. Etaten skal omorganiseres og den skal i løpet av 2003 flytte inn i nye lokaler. Etaten har dermed mange små og store interne aktiviteter/prosjekter som gir etaten en ekstrabelasting. Inntrykket vi sitter igjen med er at produktivitetsprosjektet ble igangsatt uten at prosjektet hadde tilstrekkelig forankring i alle ledd i organisasjonen. Delvis har også vedtak blitt fattet før alle detaljer er på plass. De har ført til noe usikkerhet om hva produktivitetsprosjektet innebærer.

De tillitsvalgte gir uttrykk for at de ansatte er usikre på innholdet i prosjektet. En del problemstillinger, som har dukket opp underveis, hadde man i utgangspunktet ikke tatt stilling til. Slike prosjekter vil som regel alltid ha visse implikasjoner som det kan være vanskelig å forutsi, men samtidig er det viktig å avklare mest mulig før et prosjekt igangsettes.

Et eksempel på sentrale rammebetingelser som, ifølge de tillitsvalgte, ikke var kommunisert godt nok ved oppstartet, var den økonomiske rammen for hver enkelt medarbeider (endte med maksimalt kr. 10 000 pr. person). Det er videre avtalt at disse pengene skal benyttes til kollektive goder, for eksempel kompetanseutvikling og/eller studiereiser, men det var også etter prosjektstart noe usikkert hva dette egentlig innebar. For eksempel om de ansatte kan bruke pengene på noe alene, eller om det må gjøres sammen med andre kollegaer.

Et annet aspekt, som i følge de tillitsvalgte var uavklart ved prosjektstart, var håndteringen av ansatte som i løpet av prosjektets fem måneder, bytter jobber innen PBE eller slutter. I tillegg var det usikkerhet knyttet til håndtering av eventuelle nyansatte i avdelingen. Hvem som til slutt kan ta del i de kollektive godene var dermed også noe uavklart.

Det er imidlertid viktig å være klar over at ECON gjorde intervjuene med ledelsen rett før prosjektet ble igangsatt, og intervju med tillitsvalgte rett etter. Vi valgte PBE, fordi vi ønsket å få erfaringer, refleksjoner og innspill fra en virksomhet som var midt i en prosess med å utvikle et mer resultatorientert belønningssystem. Vi hadde dermed ikke til hensikt å vurdere selve gjennomføringen av dette prosjektet.

Intervjuene i PBE dreier seg i hovedsak om produktivitetsprosjektet. Den ordinære lønnspolitikken ble i liten grad drøftet. Vi har derfor ikke resultater fra PBA i tabellene fra intervjuundersøkelsen i denne rapporten.

5.4 Pleie- og rehabiliteringsavdelingen, Dovre kommune

5.4.1 Dovre kommune

Dovre har i underkant av 3 000 innbyggere, og er dermed blant de mindre kommuner i Norge. Politisk nivå har i stor grad delegert myndigheten til administrasjonen. Kommunen var i 2001 organisert med tre etater under rådmannen. Hver etat har 3-4 underliggende avdelinger. I løpet av 2002 vil imidlertid en av etatene splittes opp, hvilket gjør at toppledergruppen blir større.

Kommunen har hatt jevnlig omorganiseringer siden 1983. Den siste store endringen var i 1993/94. Da reduserte man antall ledd i organisasjonen, ved å samle flere oppgaver hos virksomhetslederne. Et eksempel på dette var at renholder på skolen begynte å rapportere til rektor, i stedet for til vaktmester (som tidligere).

5.4.2 Kommunens arbeidsgiverpolitikk og lønssystem

Dovre kommune har et arbeidsgiverpolitisk dokument som gir en samlet fremstilling av arbeidsgiverpolitiske rammebetingelser, overordnet prinsipiell arbeidsgiverpolitikk, ansvars- og oppgavefordeling og arbeidsgiverspolitiske satsningsområder.

Dokumentet gir blant annet følgende lønsmessige strategier:

- Ved *rekruttering* og behov for å *beholde* etterspurt kompetanse og særlig kvalifisert arbeidskraft gir organisasjonen aksept for utvidet bruk av lønn som virkemiddel.
- Dovre kommune skal nytte lønn som verktøy i *motivasjons- og utviklingsarbeidet* i organisasjonen
- Lønnsutvikling knyttes til ovenstående punkter, basert på bruk av utviklingsverktøy og vurderinger gjort av leder ved bruk av *kriterier* for lokal lønnspolitikk og individuell avlønning.

I den lokale lønnspolitiske strategien har man lagt vekt på følgende forhold knyttet til *stillingen*; Resultater, Ansvar, Initiativ/innsats, Fleksibilitet, Faglighet, Selvstendighet, Helhetsevne og -vilje, Innstilling og Arbeidsbelastning. I forhold til *egen rolle/funksjon* har de lagt vekt på følgende; Positiv/inspirerende og godt humør, Samarbeidsevne og -vilje, Lojalitet til organisasjonen, Lojalitet til systemer/regler, Lojalitet til verdier/normer og Forbedrer arbeidsmiljøet. I forhold til *kompetansegivende etter og videreutdanning* har de lagt vekt på; Reell kompetanse, Ta i bruk kompetansen og Tilegnet kompetanse etter organisasjonens behov.

De ovennevnte kriteriene er imidlertid ikke konkretisert nærmere av kommunen, hvilket gjør praktiseringen relativt åpen. I en liten kommune som Dovre vil dette kanskje ikke være noe stort problem for ledelsen og tillitsvalgte som deltar i de lokale forhandlingene. For den enkelte ansatte kan det imidlertid skape usikkerhet om hva som vektlegges ved lønnsforhandlingene.

5.4.3 Pleie- og rehabiliteringsavdeling

Vi ser spesielt på kommunens pleie- og rehabiliteringsavdeling som er organisert under helse og sosialetaten, med helse- og sosialsjefen som øverste leder. Pleie- og rehabiliteringsleder er faglig ansvarlig for avdelingen. Hele avdelingen er samlet på Fredheim omsorgssenter, som er nybygd. Avdelingen tilbyr både hjemmetjenester og institusjonstjenester til alle i kommunen som har behov for slike tjenester.

Pleie- og rehabiliteringsoppgavene ble slått sammen i 1996 og består av i alt 85 personer. Avdelingen er delt inn i to geografiske soner, én for nord og én for sør, innen kommunen. De ansatte er knyttet opp til én av de to sonene, men jobber både med oppgaver knyttet opp mot hjemmetjenesten og institusjonstjenesten.

Innen pleie- og rehabiliteringsavdelingen er det *små muligheter for opprykk*. Det skyldes ikke minst at et opprykk for de fleste krever ny utdanning. Innen avdelingen er det kun stillingene til de to sonelederne og pleie og rehabiliteringsleder som kan anses som en opprykksmulighet. Sonelederne administrerer de ansatte innen sonen, men har kun et par lønnstrinn ekstra. I dag er det få ansatte sykepleiere som er aktuelle som soneledere, ikke minst fordi det er få som har nødvendig formell kompetanse.

I forbindelse med intervjuene ble pleie- og rehabiliteringsavdelingen delt inn i *to belønningsområder*. Det ene området var alle ansatte knyttet til pleie og omsorg og det andre området var resterende ansatte (merkantil/vaktmester/mat/renhold etc).

5.4.4 Avdelingens lønssystem

Kommunen og avdelingen benytter i liten grad 5.2-forhandlinger (Særskilte forhandlinger). De tillitsvalgte begrunner dette med at de ofte føler at de mangler grunnlag for et slikt krav, samtidig som de anser det som vanskelig å få gjennomslag for det. Dessuten brukes 5.1-forhandlinger (Lokale forhandlinger) til en viss grad i forhold til kriteriene som ligger til grunn for 5.2-forhandlinger. Kommunen og avdelingen benytter heller ikke i særlig grad 5.3-forhandlinger (Rekruttere og beholde), ikke minst fordi det er få som slutter i kommunen, siden det ikke er mange alternative arbeidsplasser. Avdelingen har imidlertid brukt 5.3-forhandlinger i forbindelse med rekruttering av nyutdannede hjelpepleiere.

De lokale lønnsforhandlingene gjennomføres sentralt i kommunen. Pleie- og rehabiliteringsleder er ikke med på forhandlingene, men har i forkant samtaler med forhandlingsdelegasjonen om prioriteringer m.m.

Grunnlønnen

Grunnlønnen og lønnsrammeplasseringen for faggruppene er i stor grad bestemt på sentralt hold (KS og fagforeningene). Generelt opplever nok de ansatte dette som greit. Belønning ut fra stillingens egenskaper skaper få interne konflikter eller misnøye med ledelsen. Eventuell misnøye vil i tilfelle rettes mot sentralt hold (KS og fagforeningene).

De ansatte på lavere nivåer anser at sprangene mellom lønnsrammeplasseringene for de ulike ansattegruppene er for store. Siden dette er bestemt fra sentralt hold (KS og fagforeningene), aksepteres det imidlertid av de ansatte. Verken kommunens sentrale ledelse eller avdelingens ledelse blir skyteskive. De tillitsvalgte anser at stillingsplasseringen bidrar til oppslutning om ledelsen.

Lokale lønnsforhandlinger (individuelle forskjeller)

Generelt fordeles det få lønnstrinn i 5.1-forhandlingene (Lokale forhandlinger). En del ansatte opplever nok selve forhandlingene som motiverende, men de tillitsvalgte er i utgangspunktet skeptiske til lokale lønnsforhandlinger. De hadde helst sett at alt ble bestemt sentralt. De har imidlertid akseptert at lokale lønnsforhandlinger finner sted, og at fokus skal ligge på individuelle krav, i motsetning til gruppekrav.

En del ansatte oppfatter de lokale lønnsforhandlingene som urettferdige, og opplever at det legges vekt på det de kaller ”trynefaktor”. Ledelsen mener at de ansatte som hevder dette, ikke har forstått prosessen og de vurdering som ligger bak. Enkelte ansatte er derfor misfornøyd med praktiseringen. De tillitsvalgte anser at de lokale lønnsforhandlingene oppleves av de ansatte som ”både og”; De som får er fornøyde, de som ikke får er misfornøyde. Rett etter at forhandlingene er ferdig kan det oppstå noe skuling og misunnelse, men dette forsvinner relativt fort. En del kan også glede seg på andres vegne og tenker at ”neste år kan det kanskje bli meg”.

Opprykk

Det er små muligheter for opprykk og det har heller ikke vært noen konflikter knyttet til de få opprykk som har vært. De fleste ansatte i opprykkstillinger har vært eksterne.

Eneste opprykksmulighet er til de to sonelederne og pleie- og rehabiliteringsleder. For det første er det ikke sikkert at så mange ønsker å bli soneleder, blant annet gir det liten lønnsmessig uttelling. I tillegg er kravene i forbindelse med rekruttering såpass høye, at de fleste ikke ser på seg selv som en aktuell kandidat. Avdelingen har dermed små incentivvirkninger av opprykk.

5.5 Tannhelsetjenesten, Buskerud fylkeskommune

5.5.1 Tannhelsetjenestens organisatoriske plassering

Den siste tiden har tannhelsetjenestens fremtidige organisatoriske plassering vært til vurdering. Regjeringen har i St. meld. nr. 19 (2001-2002) signalisert at de ønsker å videreføre den offentlige tannhelsetjenesten som en fylkeskommunal tjeneste. Meldingen er for tiden til behandling i Stortinget. Tannhelsetjenesten i Buskerud er én av fem etater innen fylkeskommunen. Fylkestannlegen rapporterer til rådmannen.

5.5.2 Bonusordningen i den fylkeskommunale tannhelsetjenesten

Partene sentralt har inngått særavtale nr 2309 *Rammeavtale om bonusordning i tannhelsetjenesten*. Bakgrunnen for avtalen var følgende: ”Partene har i fellesskap registrert at det er behov for stimulerings tiltak, bl.a. på grunn av sviktende rekruttering, stabilitet og for best mulig å sikre befolkningens behov for tannhelsetjenester. Partene legger til grunn at ordningen vil kunne virke stimulerende, øke inntjeningen og styrke den faglige kvaliteten innen den offentlige tannhelsetjenesten.” (avtalens punkt 3.1).

Avtalen gir mulighet for variert praksis ved behandling av alle typer klientell, bedre inntjening til fylkeskommunen og bedre avlønning av tannhelsepersonellet som omfattes av avtalen. Bonus utbetales i tillegg til regulativlønn etter lokal avtale basert på fylkeskommunens planlagte virksomhet vedrørende tannhelsetjenesten.

5.5.3 Tannhelsetjenesten

I intervjuet ble tannhelsetjenesten behandlet som *ett belønningsområde*.

I Tannhelsetjenesten i Buskerud jobber det om lag 170 personer (150 stillingshjemler). Tjenesten består av en sentraladministrasjon på fire ansatte og syv distrikter (geografiske) som hver ledes av en overtannlege. Innen hvert distrikt er det klinikker, til sammen 45 stykker i hele fylket. 11 av disse er enmanns, dvs. én tannlege (som regel) i full stilling, samt eventuelt én tannpleier og én tannhelsesekretær. Tannpleiernes arbeidsuke er oftest delt på flere klinikker i distriktet. Det er også enkelte mindre klinikker som ikke har tannpleier.

På de klinikkene som består av flere tannleger, vil én av tannlegene være klinikkleder. Klinikklederne rapporterer til overtannlegen (distriktsleder). Det er en del variasjoner i oppgaver mellom overtannlegene, blant annet på grunn av antall klinikker og geografiske forhold, men om lag halvparten av tiden administrerer de tannhelsetjenesten i distriktet og følger opp den enkelte klinikk. Resten av tiden er de utøvende tannlege.

Fylkestinget vedtar budsjettet for tannhelsetjenesten. Med bakgrunn i at tjenesten de siste årene i stor grad har holdt budsjettet, og nådd de vedtatte mål, har tjenesten i liten grad blitt utsatt for nedskjæringer. Hvert tertial rapporteres nøkkeltall, inkludert regnskap, for hver klinikk.

5.5.4 Tjenestens lønssystem

De ansatte er i stor grad plassert i utdannesspesifikke stillingsbetegnelser. De fleste tannhelsesekretærene har lønnstrinn 20-23, tannpleierne begynner i lønnstrinn 25, tannleger begynner i lønnstrinn 45, og overtannlegene er plassert i lønnstrinn 55. I tillegg har tannlegene og overtannlegene en tilleggsavlønning i form av T-trinn. Første året vedkommende er ansatt mottas 20 tusen kroner ekstra og de påfølgende tre år øker tillegget med 10 tusen ekstra pr. år. Det vil si at det fjerde året får utbetalt 50 tusen kroner mer, enn det lønnsrammeplasseringen skulle tilsi. Fra det femte året er tillegget uforandret, dvs. 50 tusen kroner pr. år.

Lønnen kan variere noe innen de ulike faggruppene. Delvis gir ansvar og ekstra oppgaver, som for eksempel klinikksjef, ledende tannpleier og sekretær I hos overtannlegen, lønnsmessig uttelling. Vanligvis er det snakk om 1-2 lønnstrinn. Tilleggsutdanning kan også gi noe uttelling. Tannpleiere og tannhelsesekretærer er i tillegg plassert i lønnsrammekoder som har ansiennitetsstiger.

Lokale lønnsforhandlinger

I 2001 ble 0,9 prosent av lønsmassen satt av til lokale 5.1-forhandlinger. I hovedsak blir de lokale lønnstillegg gitt grupper av ansatte etter ”objektive” kriterier, for eksempel for å utjevne lønnsendringer fra de sentrale forhandlingene, til ansatte som har fått særskilte oppgaver/ansvar, erfaring etc. Det har imidlertid også blitt individuelle vurderinger, det vil si at utvalgte ansatte har fått, eventuelt blitt utelatt fra, tilleggene.

Opprykk

De ansatte opplever i liten grad opprykksmuligheter, blant annet fordi man i stor grad er avhengig av vakante stillinger for å få opprykk. Generelt har også de ansatte lang ansiennitet i virksomheten, hvilket har ført til lite utskiftninger. Tannhelsesekretærene og tannpleierne kan imidlertid få opprykk til ny stillingskode, og dermed noe høyere lønn (et par lønnstrinn), hvis de har noe ekstra utdanning og/eller ansvar. I tillegg er tannhelsesekretærene som arbeider som fullmektig i distriktet generelt noe høyere lønnet.

For tannlegene er det opprykksmuligheter ved å bli klinikkleder, overtannlege og fylkestannlege. For å bli overtannlege stilles det krav om at vedkommende har videreutdanning/kurs innen ledelse og/eller helseadministrasjon. Det er imidlertid relativt liten utskifting i disse stillingene, samtidig som det er få søkere ved de få utlysninger som har vært. Opprykksmuligheter ser dermed ut til i liten grad å stimulere til effektivitet og kvalitet.

5.5.5 Nærmere om bonussystemet i Buskerud

Buskerud fylkeskommune har siden 01.01.1999 hatt en rammeavtale for bonusordning innen tannhelsetjenesten. Denne ble reforhandlet, og fikk dermed en del justeringer, høsten 2001. Avtalen er hjemlet i den nevnte Rammeavtale om bonusordning i tannhelsetjenesten. De fleste fylkeskommuner har bonusavtaler, men det er betydelige variasjoner mellom disse. Buskeruds avtale vurderes som en av de som generelt gir potensielt mest bonus til den enkelte tannlege.

Bonusavtalen som er inngått mellom Buskerud fylkeskommune og de berørte tannlegene/teamene ble inngått primært for å *sikre rekruttering og stabilitet* av tannlegene. Avtalen skal imidlertid også stimulere til *økt produktivitet og effektivitet* for både prioriterte og ikke prioriterte grupper i tannhelsetjenesten.

Ordningen omfatter tannhelsepersonell som utfører kliniske og/eller administrative fellesoppgaver på distriktsnivå. Bonusavtalen er knyttet til én enhet/team. Ett team består som regel av én tannlege og én tilknyttet tannpleier og én tilknyttet tannhelsesekretær. En klinikk med flere tannleger kan dermed bestå av flere team, eventuelt. at en/flere tannleger har valgt å stå utenfor bonusavtalen. Flere tannleger på en klinikk kan imidlertid også velge å danne en enhet sammen.

Det inngås en egen avtale med mål for inntjening med hver bonusenhet. Ved allmennpraksis skal store deler av brukerne behandles vederlagsfritt, men for ungdom 19-20 år kan de ta inntil 25 prosent av gjeldende takster. I tillegg tilbyr klinikkene, spesielt i fylkets ytterdistrikter hvor tilbudet ellers er minimalt, tannbehandling til voksne til gjeldende takst. Hver enkelt avtale skal inneholde produksjonsmål, dvs. produktivitetsanslag for driften målt i antall pasienter under behandling, antall ferdigbehandlede pr. år, samt inntektsanslag. For kjeveortopedisk klinikk, som det finnes én av i fylket, er pasientarbeidet i stor grad inntektsgivende. Bonusen er der basert på at de ansatte får utbetalt en viss prosentandel av honorarinntekten.

Det faktum at tannhelsetjenesten har egne inntekter, som er ment å dekke de faktiske utgiftene for enkelte av tjenestene/oppgavene, skiller tannhelsetjenesten fra de fleste andre kommunale tjenester. Deler av tjenesten kan dermed sammenlignes med en tradisjonell privat virksomhet, der innsatsen kan knyttes til virksomhetens økonomiske resultat.

Ved årsskiftet måles oppnådde resultater og en eventuell bonus fordeles til hvert enkelt team. Ved tildeling går 58 prosent av bonusen til tannlegen, 24 prosent til tannpleier og 18 prosent til tannhelsesekretær. Med bakgrunn i at målene kun er knyttet opp mot behandling av pasienter, vil tannlegens og tannpleiernes innsats være essensiell for hvilken bonus som eventuelt utbetales.

Av 36 påmeldte bonusenheter i 2000 i Buskerud var det kun tre som ikke oppnådde bonus. Blant de team som oppnådde bonus, varierte utbetalingene fra om lag 11 000 til 150 000 kroner. I gjennomsnitt ble det utbetalt om lag 25 000 til hver tannlege.

5.5.6 Evaluering av prestasjonene

Høsten 2001 ble det gjennomført en brukerundersøkelse. Fokus i undersøkelsen ble lagt på responstid på telefon, hvordan brukerne ble mottatt ved behandling, informasjon etc. Den fulgte i liten grad opp kvaliteten i selve tannpleien, ikke minst fordi dette er forhold som pasienten selv vanskelig kan vurdere. Undersøkelsen er knyttet til hver klinikk, men siden rapporten ikke foreligger, har en ikke tatt stilling til i hvilken grad svarene skal splittes på klinikknivå.

Medarbeidersamtaler skal gjennomføres én gang i året. Kravet om samtaler ble imidlertid først innført i 2000. Fylkestannlegen skal ha medarbeidersamtaler med de andre ansatte i sentraladministrasjonen, samt de syv overtannlegene og spesialtannlegen. Overtannlegene skal ha med alle innen sitt distrikt, og spesialtannlegen med de ansatte på kjeveortopedisk klinikk.

5.6 Brundalen sykehjem, Trondheim kommune

5.6.1 Trondheim kommune

Trondheim kommune innførte i 1995 en flat organisasjonsstruktur bestående av 2 nivåer, rådmann og enhetsleder. "Rådmannen" består av én rådmann samt seks

underliggende kommunaldirektører som har ansvaret for hver sin del av det kommunale ansvarsområdet (Helse og omsorgstjenester, Utdanning og sosiale tjenester, Organisasjon, Byutvikling, Finansforvaltning og Kultur). Enhetslederne har ansvar for en enhet (én barnehage, skole, sykehjem, sosialtjeneste, etc.) og rapporterer til én av kommunaldirektørene. Hver kommunaldirektør har en fagstab som hjelper/utreder for politikerne og enhetene.

Hver av de om lag 259 enhetene får et budsjett som enhetsleder i stor grad kan disponere på egenhånd. Kommunen opererer ikke med stillingshjelmmer. Enhetsleder har ansvaret for enheten og kan for eksempel ansette folk uten involvering av kommunen sentralt. Enhetsleder fastsetter lønn, men ønsker vedkommende å gå utover de retningslinjer som gjelder, må dette behandles av kommunens sentrale lønnsutvalg.

Hver enhetsleder har en lederavtale med rådmannen (kommunaldirektøren) som inneholder generelle mål (som gjelder alle i Trondheim kommune), spesifikke mål for tjenesten/området (for eksempel for sykehjemssektoren) og konkrete mål for enheten og enhetsleder. Hvert år blir enheten og enhetsleder vurdert av en brukerundersøkelse og medarbeiderundersøkelse. Resultatene er enhetsleders "eiendom", men blir også brukt av rådmannen i forbindelse med medarbeider-samtalen med enhetsleder (som gjennomføres en gang i året). Trondheim kommune jobber nå med et kriteriesett for avlønning av enhetslederne.

Den enkelte enhetsleder har det fulle og hele ansvaret for enheten. Det eksisterer ikke formelt en nestkommanderende, men enhetsleder blir oppfordret til å delegerer fra seg enkeltoppgaver til de som "er best skikket".

5.6.2 Fagstigen i Trondheim kommune

Trondheims flate struktur gir færre muligheter for en administrativ karrierevei. Fagstigen ble i sin tid opprettet for å skape en alternativ karrierevei, men har blitt ennå viktigere etter innføringen av 2-nivåmodellen. Fagforeningene sentralt i kommunen har vært med å fastlegge kriteriene for fagstigen, men det gjelder kun de overordnede krav til det enkelte trinn i de ulike stigen. Trondheim har ved årsskiftet 2001/2002 følgende fagstiger⁵:

- sykepleiere
- hjelpepleiere
- bibliotekarer
- ergoterapeutere
- vernepleiere, barnevernspedagoger og sosionomer
- fysioterapeutere
- førskolelærere
- ingeniører
- jurister

En fagstige inneholder fire eller fem trinn, der hvert trinn er knyttet til en lønnsrammekode. Ved nyansettelse blir de fleste plassert på trinn 1, som er knyttet til krav om formalkompetanse. Hvis den nyansatte har tilleggsutdannelse/kurs er det vanlig at vedkommende jobber om lag et halvår, for å gi enhetsleder mulighet

⁵ De har også utviklet fagstiger innen merkantile området, som blir iverksatt i løpet av 2002.

til å vurdere realkompetansen. Hvis enhetsleder anser at den nyansatte klarer å utnytte sin tilleggsutdanning, kan vedkommende bli plassert høyere opp i fagstigen (dvs. trinn 2 til 4/5).

De overordnede krav innen en fagstige ble gitt da den ble opprettet. Kravene for opprykk kan for eksempel være; ”Videreutdanning tilsvarende 20 vekttall”, ”Relevant etter/videreutdanning”, ”Spisskompetanse innen et relevant område”, etc. Kravene til opprykk varierer imidlertid noe mellom de ulike fagstigenes. Enhetslederen har relativt store muligheter til å tilpasse bruken av fagstigenes til egen enhet, siden det ikke eksisterer sentralt utviklede kriterier for praktisering, utover de overordnede rammene for fagstigenes. Det betyr at praktisering kan variere mellom likartede enheter innen kommunen.

Opprykk innen en fagstige kan foregå hele året. Enhetsleder har fullmakt til å plassere den enkelte ansatte og det eksisterer ikke noen ankemulighet. De tillitsvalgte kan imidlertid være involvert når enhetsleder vurderer den enkeltes plassering i fagstigen. Flere av fagstigenes er plassert i lønnsrammekoder som gir automatisk opprykk i lønnstrinn ved ansiennitet. Det har vært satt av forholdsvis små beløp til 5.2-Særskilte forhandlinger og 5.3-forhandlinger (Rekruttere og beholde) de siste årene, siden opprettelsen av fagstigenes har krevd betydelig økonomiske ressurser.

Formelt sett er man ansatt i Trondheim kommune. Det betyr at man kan bli omplassert til andre enheter innen kommunen. Hvis en ansatt søker seg til en annen enhet innen kommunen, har vedkommende imidlertid ingen garanti for at lønnen beholdes, i og med at det er opp til lederen i den nye enheten å plassere vedkommende lønnsmessig (i fagstigen). Det betyr at opparbeidede trinn i fagstigen kan forsvinne hvis ny enhetsleder legger vekt på andre forhold når lønnen fastsettes.

Ansatte som er plassert i fagstiger, har ikke mulighet til å få individuell lønnsøkning gjennom de lokale 5.1-forhandlingene. En eventuell uttelling i disse forhandlingene foregår ved at et eller flere trinn innen en fagstige løftes kollektivt. Ansatte kan imidlertid gå i 5.3-forhandlinger ”Rekruttere og beholde”, men da vil det være det sentrale forhandlingsutvalget, og ikke enhetsleder, som avgjør.

5.6.3 Brundalen sykehjem

Brundalen sykehjem ble startet i 1984, i en nybygd bygning. Sykehjemmet har i hovedsak hatt de samme oppgavene siden den gang. I 1997 var det om lag 133 ansatte, men dette har blitt redusert til om lag 120 personer i 2001. Før 2-nivå modellen ble innført var Trondheim kommune delt inn i bydeler/distrikt, der ansvarlig for helse- og sosialtjenestene ble avgrenset av geografi/soner.

Én leder var da ansvarlig for både hjemmetjenesten og institusjonsomsorgen for et mindre geografisk område/sone. Det betydde at Brundalen sykehjem dekket institusjonsomsorgen for flere soner. Sykehjemmet hadde dermed ikke én leder, men flere soneledere, som til sammen administrerte sykehjemmet og hjemmetjenesten. Etter omleggingen i 1995 ble hjemmetjenesten og institusjonsomsorgen skilt, og sykehjemmet fikk én enhetsleder.

I intervjuene ble sykehjemmet delt inn i to belønningsområder. Det ene området var alle ansatte knyttet til pleie og omsorg og det andre området var resten av de ansatte (merkantil/vaktmester/mat/renhold etc).

5.6.4 Sykehjemmets lønssystem

Da 2-nivåmodellen ble opprettet forsvant avdelingslederstillingene på sykehjemmet. I dag har imidlertid sykehjemmet tre sykepleiere som er plassert på nest høyeste trinn i fagstigen. Disse er ”ansvarlig” for hver sin etasje, og fungerer på mange måter som de tidligere avdelingssykepleierne. Personalansvaret ligger imidlertid hos enhetsleder. Før var ansvaret til en viss grad delegert til avdelingslederne. Siden Brundalen sykehjem er ett av Trondheim kommunes største enheter, er noe mer oppgaver delegert enn hva som er vanlig i en del mindre enheter. Sykehjemmet har i dag fagstiger for sykepleiere og hjelpepleiere, men vil i løpet av 2002 også få en fagstige for de merkantilt ansatte. De to førstnevnte fagstigene presenteres nedenfor:

Fagstige for sykepleiere

- LK 14.3 Sykepleier Klinisk godkjenning
- LK 13.3 Sykepleier III Kombinasjon av I+II
- LK 12.3 Sykepleier II Off. godkjent sykepleier med spesialutdanning
- LK 11.3 Sykepleier I Off. godkjent sykepleier med relevant tilleggskompetanse
- LK 10.3 Offentlig godkjent sykepleier

Fagstigen for sykepleierne fungerer på følgende måte. Ved ansettelse blir man plassert i det trinnet i fagstigen som tilsvarende den formelle kompetansen som vedkommende har. En forutsetning for at man skal få uttelling for spesialutdanning og/eller tilleggskompetanse er at enhetsleder anser at den er relevant for den stillingen som vedkommende skal fylle. Når en sykepleier ønsker å klatre i stigen, ved å ta tilleggskompetanse eller videreutdanning, gjelder det samme; den må være relevant for enheten. I tvilstilfeller vil det også være relevant for enhetsleder å vurdere om sykepleieren klarer å nyttiggjøre seg den tilleggskompetansen-/videreutdanning som vedkommende har tatt. Vurderingen har dermed også ett resultatorientert element.

Fagstige for hjelpepleiere

- LK 8.2 Hjelpepleier III Kombinasjon av I + II
- LK 7.2 Hjelpepleier II Offentlig godkjent hjelpepleier med 1/2 års videreutdanning
- LK 6.2 Hjelpepleier I Offentlig godkjent hjelpepleier med relevant kompetanse.
- LK 5.1 Offentlig godkjent hjelpepleier

Alle hjelpepleiere kan etter en del erfaring bli *Hjelpepleier I*. Det forutsetter imidlertid at både ervervet kompetanse er relevant for jobben og at vedkommende klarer å nyttiggjøre seg tilleggskompetansen. For å bli *Hjelpepleier II*, må vedkommende ha godkjent 1/2 års videreutdanning som er relevant for jobben. Hvis en hjelpepleier har både *Hjelpepleier I* og *Hjelpepleier II* kompetanse skal de i utgangspunktet automatisk plasseres som *Hjelpepleier III*. Basert på intervjuene i Brundalen sykehjem var det imidlertid noe usikkerhet om hvordan sistnevnte ble praktisert. Enkelte anså at dette skulle skje automatisk, mens praktiseringen nok

hadde være noe avvikende tidligere. I dag eksisterer det ikke tak på antall *Hjelpereier III* innen sykehjemmet.

På Brundalen sykehjem vurderer enhetsleder den enkeltes plassering på fagstigen 2 ganger i året. I vurderingen involveres også de tillitsvalgte og de tre sykepleierne III (en i hver etasje). Opprykk på fagstigen kan foregå på flere måter. Noen ansatte kan sende en formell søknad om ny plassering i fagstigen. Andre kan ha blitt oppfordret av ledelsen om å søke, men det kan også hende at ansatte får ny plassering uten at de har bedt om det.

I tillegg til vurdering av om ervervet kompetanse/utdanning er relevant for enheten tillegges også vedkommendes evne til å anvende den stor vekt. Det kan imidlertid virke som at ledelsen i større grad ønsker å vektlegge egnethet og dyktighet, enn de tillitsvalgte, når man vurderer om utdanningen/kompetanseutviklingen skal gi opprykk på fagstigen. De tillitsvalgte ønsket i større grad å vektlegge at utdannelsen var fullført.

Et viktig aspekt ved praktiseringen av fagstigen er i hvilken grad man er åpen og tydelig på hva som vektlegges ved opprykk. Siden en legger vekt på at tilleggs-kompetanse/utdanningen skal være relevant er det viktig for de ansatte at de opplever kriteriene som tydelige og klare. De tillitsvalgte ga signaler om at en del ansatte nok opplevde at ledelsen ikke var flinke nok til å informere om hva som gir uttelling i opprykk på fagstigen. På den andre siden ble det sagt at de ansatte kanskje var uenig i kriteriene, heller enn at kriteriene ikke var tydelige nok.

Ifølge de tillitsvalgte opplevde de ansatte fagstigen som motiverende, ”noe å strekke seg etter”. Initiativet til å ta videreutdanning/kompetanseheving hadde blitt betydelig større etter at fagstigen kom.

5.7 Selbu Energiverk AS

5.7.1 Virksomhet

Selbu energiverk har eksistert siden 1923. Den 1. januar 1999 ble energiverket omorganisert til et aksjeselskapet der kommunen eier alle aksjene. Siden opprettelsen har det vært lite endringer i hovedvirksomheten. De har hele tiden produsert kraft og distribuert strøm. Rammebetingelsene for kraftsektoren har imidlertid gjennomgått store endringer på 90-tallet. Fri konkurranse på strøm ble innført i 1991 og i 1997 ble virksomheten skattelagt. Disse endringene har naturligvis påvirket organisasjonen.

Selbu energiverk er et forholdsvis lite energiverk. I 2001 er det 18 ansatte, mot om lag 20 i 1997. Energiverket er delt i to avdelinger, samt en liten stab. Den ene avdelingen er Nett, som er monopolvirksomheten og styres indirekte av NVE. Den andre avdelingen er Energi som har ansvaret for de konkurranseutsatte tjenestene. I forbindelse med intervjuet ble de to avdelingene behandlet som bedriftens *to belønningsområder*.

5.7.2 Hovedtariffavtalen for energiverk og datterselskap med selvstendig medlemskap i KS

Partene sentralt har inngått en egen hovedtariffavtale for energiverk og datterselskap med selvstendig medlemskap i KS for tariffperioden 01.06.2000-31.05.2002. Partenes målsetting "var å utvikle et moderne avtaleverk som skal tilpasses bransjens konkurransesituasjon og støtte opp om bedriftens forretningsmessige og organisatoriske utvikling. Avtalen skal dessuten bidra til et felles samarbeid om bedriftens utvikling og gi virksomhetene et fortrinn i kampen om kompetansen. Et viktig mål for partene var dessuten å utforme et avtaleverk som skaper færre konfliktsituasjoner."⁶ (UtviklingsPartner 2001).

I avtalens overordnede lønnsprinsipper (§ 3-1) heter det at de lokale parter skal avholde lønnspolitiske drøftinger en gang pr. år. Lønnen skal fastsettes etter tariffavtalens minstelønnsprinsipp og bedriftens eget lønnssystem. Lønnsdifferensiering mellom arbeidstakere i bedriften skal foretas etter kriterier fastsatt lokalt. Avtalen legger dermed opp til et betydelig ansvar for de lokale partene.

"Ved den enkelte bedrift skal partene utarbeide et lønnssystem som ivaretar stillingsstruktur, stillingenes grunnplasseringer, faktiske lønnsnivå og prinsippene for stillings-/lønnsvurdering. Ved lønnsfastsettelsen skal det tas hensyn til kompetanse, ansvar, kompleksitet og verdiskapning. Det skal legges vekt på hvordan den enkelte medarbeider fyller disse kriterier. Det skal være en naturlig sammenheng mellom arbeidstakerens kompetanseutvikling og lønnsutvikling. Ved skifte av stilling eller vesentlig endring av stillingens arbeidsområde, herunder også endring av arbeidstidens lengde, skal det foretas en lønnsvurdering for stillingsinnehaver basert på ny eller endret stilling." (§ 3-3 Lønnssystem)

Tarifforhandlingene består av et sentralt og et lokalt oppgjør, der partene sentralt kan avsette en andel av det sentrale oppgjøret til lokale forhandlinger. I etterkant skal det avholdes lokale forhandlinger mellom bedriften og tillitsvalgte om den eventuelt sentralt avsatte potten. I tillegg skal det forhandles om en lokal pott på grunnlag av bedriftens økonomiske forhold. Avtalen legger også til rette for at man lokalt utvikler og anvender resultatbaserte avlønningsformer, men foreløpig er dette kommet kort.

UtviklingsPartner gjennomførte vinteren 2001 en undersøkelse/evaluering av status blant de energiverk som faller innunder tariffavtalen. De skriver blant annet følgende:

"Undersøkelsen viser at de største utfordringene innenfor tariffavtalen knytter seg til utvikling av lønnssystemene i det enkelte energiverk. Med lønnssystemene menes her ikke bare stillingsstruktur med tilhørende lønnsinnplassering, men i like stor grad de verktøy, ledelsesprosesser og prinsipper systemene skal bygge på." (UtviklingsPartner 2001)

5.7.3 Selbu Energiverks lønnssystem

Selbu Energiverk har laget et omfattende dokument over virksomhetens lønnssystem. Den beskriver de prinsipper og retningslinjer som virksomheten

⁶ Målsetningen har Utviklingspartner hentet fra et Prosjektdokument fra KS.

nytter når lønn blir brukt som et personalpolitisk virkemiddel. I tillegg angis rammer for hvorledes lønnsfastsetting foregår, hvilke prinsipper som gjelder for lønnsutvikling og lønnsdifferensiering, samt hvem som fastsetter lønn. Overordnede mål for energiverkets lønnspolitikken er;

- å ha et lønnsnivå som er tilpasset virksomhetens lønnsevne
- å ha et lønnsnivå som er tilpasset arbeidsmarkedets lønnsnivå slik at de kan rekruttere og beholde kompetente medarbeidere ved å kunne tilby konkurransedyktige lønnsbetingelser
- å ha et lønnsnivå som i hovedsak oppleves som riktig i forhold til arbeidets verdi og det resultat som blir skapt i virksomheten
- å ha et lønnsnivå som stimulerer til innsats, engasjement og utvikling
- at alle ansatte skal ha lønn over Hovedtariffavtalens minstesatser

Energiverkets lønnspolicydokument er hjemlet i Hovedtariffavtalen for energiverk og datterselskap med selvstendig medlemskap i KS.

Selbu Energiverks ambisjoner om å innføre resultatbaserte avlønningsformer, er foreløpig på planleggingsstadiet. Da vi intervjuet virksomheten i november 2001, var de imidlertid i ferd med å avklare retningslinjene for en kollektiv resultatbonus (andel av overskuddet). Energiverkets lønnsystem i dag er dermed i hovedsak et fastlønnssystem. Målene for lønnsystemet skal oppnås ved å ha et fleksibelt lønnsystem primært bestående av:

I: Stillingsavhengig grunnplassering.

Grunnlønnsystem relatert til stilling og som angir intern stillingsstruktur, stillingenes minstelønn.

II: Spesialtilfeller.

Tillegg for spesialtilfeller, dels personavhengige, dels relatert til stillingen og dels for å beholde godt kvalifiserte arbeidstakere.

III: Personavhengig lønnsvurdering.

Personavhengige tillegg relatert til i hvilken grad den enkelte oppfyller stillingens krav. Den enkelte medarbeiders samlede lønn betraktes som individuell lønn.

I: Stillingsavhengig grunnplassering.

Den stillingsavhengig grunnplasseringen skal kun ta utgangspunkt i stillingen og ikke relateres til stillingsinnehaveren. Som grunnlag for vurderingen skal virksomheten's stillingsstruktur og stillingsbeskrivelser benyttes. Ved vurdering av stillingen skal følgende faktorer vektlegges; Krav til utdanning, Krav til minimum erfaring, Personalansvar, Fagansvar, Resultatpåvirkning, Arbeidets kompleksitet/grad av rutine og Arbeidsbelastning/-risiko. Disse faktorene er igjen konkretisert noe nærmere.

Den nye plasseringen av grunnlønnen for stillingene ble gjennomført våren/sommer 2001. Energiverket startet opp med en stillingsvurderingsprosess, men i løpet av prosessen anså man at resultatet ble beheftet med betydelig

usikkerhet. Man forkastet derfor ideen om å anvende en stillingsvurdering. De tok isteden kontakt med sammenlignbare virksomheter innen fylket og fikk kartlagt deres lønnsnivå. Basert på innsamlet lønnsinformasjon satte man lønnen, for hver stilling innen energiverket, lik 90 prosent av det gjennomsnittet man fant for sammenlignbar stilling. Dette ble gjort for alle stillingene. De tillitsvalgte anså at denne fremgangsmåten ble oppfattet som rettferdig av de ansatte, ikke minst fordi lønnen ble satt på grunnlag av eksterne forhold (og ikke gjennom en stillingsvurdering gjennomført av dem selv).

Siden innplasseringen ble foretatt sommeren 2001 har man ikke nok erfaring til å vurdere hvordan dette har fungert. Ved nyansettelse vil det imidlertid være aktuelt å gjennomføre separate lønnsforhandlinger. Det kan dermed hende at nyansatte oppnår høyere lønn enn det som ble resultatet sommeren 2001. En slik situasjon kan i fremtiden skape legitimitetsproblemer for den måten den stillingsavhengigige grunnplasseringen ble fastsatt på.

III: Spesialtilfeller.

Energiverket har utviklet kriterier for at ytterligere formell kompetanse kan gi lønnsmessig uttelling. En vurdering vil bli relatert til stillingens basiskrav til formell kompetanse. I tillegg har man åpnet for at det kan gjøres individuelle vurderinger ved spesielle tilfeller. Det kan være knyttet til nyopprettede stillinger, endringer i stillingens innhold, ved nyansettelser, for å beholde godt kvalifiserte arbeidstakere eller ved å innføre en tidsavgrenset individuell lønnsvariasjon. Med sistnevnte menes særskilte tidsavgrensede lønnstillegg som gis i tilknytning til arbeidsoppgaver/oppgaver/prosjekter som er av tidsavgrenset art, som vurderes som særskilt betydningsfull for bedriften og som vurderes å falle utenom hva en med rimelighet kan forvente er tillagt stillingen.

III: Personavhengig lønnsvurdering.

Den personavhengige lønnsvurderingen av alle arbeidstakere er relatert til i hvilken grad den enkelte oppfyller stillingens krav. Valgte faktorer tilpasses endringer i bedriftens betingelser over tid. Personavhengige lønnstillegg vurderes utfra følgende faktorer; Kompetansekrav, Ivaretagelse av ansvar, Endringsvilje, Effektivitet, Engasjement/kreativitet og Serviceinnstilling.

Hver enkelt ansatt blir av avdelingsleder plassert på ett av fire nivåer innen hver faktor, der nivå 1 gir ett poeng, nivå 2 gir 2-3 poeng, nivå 3 gir 4-6 poeng og nivå 4 gir 7-10 poeng. Laveste nivå betyr at de er under stillingens normale krav og prestasjonsforventninger, mens høyeste nivå betyr at de ligger betydelig over disse. Antall poeng, maksimalt 10 pr. faktor, vektet i forhold til "viktighet for bedriften", laveste vekt er 1,5 og høyeste vekt er 1,9. Til sammen gir dette en sluttsum for den enkelte ansatte, som maksimalt kan være 100 poeng.

De ansatte må ha en totalsum på over 30 poeng for å være berettiget til å få noe av potten. Fordelingen av potten gjøres ved å dele potten på total poengsum og multiplisere opp med det antall den enkelte har fått ved lønnsvurderingen ved virksomheten. Den personavhengige lønnsvurdering gir et lønnstillegg som er å anse som resultatavhengig tillegg til grunnlønnen, i og med at tillegget ikke kan mistes.

Rutiner for den personavhengig lønnsvurdering

- Vurderingsfaktorene for individuell vurdering av arbeidstakerne benyttes ved fordeling av den årlige lokal lønnpott (sentral pott + lokal pott), hvis ikke annet blir avtalt mellom partene. Tillegg gis etter vurdering og anbefaling fra avdelingsleder.
- Adm. dir og administrasjonssjef (virksomhetens lønnsutvalg) foretar endelig vurdering og fastsetter lønnstillegget. Vurderingene skal begrunnes og dokumenteres på utarbeidet vurderingsskjema.
- Arbeidstakerorganisasjonene skal ha melding om alle endringer i lønn.
- Den berørte arbeidstakerorganisasjon har med arbeidstakerens godkjenning innsynsrett i vurderingene.
- Vurderingene skal praktisk gjennomføres ved at avdelingsleder, med bakgrunn i valgte vurderingsfaktorer, foretar en vurdering av den enkelte medarbeider. Vurderingen skal gjøres ut fra i hvilken grad stillingsinnehaveren oppfyller stillingens krav og prestasjonsforventninger, og har nådd vedtatte mål.
- For å sikre en mest mulig enhetlig vurdering på tvers av avdelingsgrensene vil det bli foretatt en felles gjennomgang hvor alle avdelingslederne og virksomhetens lønnsutvalg deltar.
- Deretter avgir lønnsutvalget endelig beslutning.

De tillitsvalgte var noe kritisk til hvordan de lokale lønnsforhandlingene har foregått. Det har vært en del misnøye blant de ansatte. De tillitsvalgte anser at verken de ansatte eller ledelsen er fullt ut modne for å gjennomføre lokale lønnsforhandlinger på den måten virksomheten har lagt opp til. Overgangen har blitt for brå. Svakheten er at forskjellene blir større og større, siden man ikke kan miste tillegget når man først har fått det. De tillitsvalgte mente derfor at tillegg i større grad burde være midlertidige, slik at man ved neste forhandling kan starte ”med blanke ark”.

I dag er ikke resultatet av den personavhengig lønnsvurdering kjent blant de ansatte. De tillitsvalgte anså at det bør være åpenhet rundt lønnen til den enkelte, selv om det trolig også vil skape konflikter. Begrunnelsen er at det er viktig å få fakta på bordet, slik at man slipper rykter. I tillegg får da den enkelte ansatte mulighet til å vurdere sin situasjon/posisjon.

De ansatte som kommer dårligst ut i den personavhengige lønnsvurderingen, kan bli både negative og deprimerte. Det kan fremkalle ”det verste” i dem. Over tid tror imidlertid de tillitsvalgte at den personavhengig lønnsvurdering vil skape mindre konflikter.

Opprykk

De tillitsvalgte rapporterte at det hender at de ansatte får nye arbeidsoppgaver, men det er sjeldent at de samtidig får opprykk i ny stilling. De ansatte opplever derfor få avansemuligheter. I tillegg har flere stillingstitler de siste årene forsvunnet. Dette tror de tillitsvalgte er uheldig, i og med at det ville vært bra om flere hadde mulighet til å klatre. De stiller spørsmål ved om kanskje titler er viktigere for de på gulvet, enn oppover i systemet. De tillitsvalgte ønsker derfor

flere stillinger, slik at flere kan få tradisjonelle opprykk. Med bakgrunn av små muligheter for opprykk, har virksomheten dermed liten incentivvirkning av opprykk.

5.8 Oppsummering

De seks virksomhetene hvor vi har intervjuet ledelse og tillitsvalgte, har i ulik grad og på ulik måte utviklet sine lønssystemer i retning av å belønne resultater. Tannhelsetjenesten i Buskerud fylkeskommune har innført *resultatlønn*, i form av en bonus som er knyttet til blant annet honorarinntekter. Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune har utviklet indikatorer på måloppnåelse både på individ og gruppenivå som er knyttet til en belønning som beregnes per person. Belønningen skal imidlertid brukes til kollektive goder, eksempelvis kompetanseutvikling, og det er uklart i hvilken grad dette kan oppfattes som betaling for arbeid. Kompetanseutvikling kan dessuten medføre kostnader knyttet til bruk av arbeidstid. Selbu Energiverk AS planlegger retningslinjer for en kollektiv resultatbonus.

For øvrig har resultatorienteringen i virksomhetene form av *resultatavhengige og permanente tillegg* i grunnlønn. Sentraladministrasjonen i Nedre Eiker kommune vil i fastsettelse av tillegg i grunnlønnen trekke inn som et moment den enkeltes resultater i forhold til avtalte mål. Det legges opp til å synliggjøre for den enkelte hvor stor del av grunnlønnen som er gitt som tillegg i de lokale forhandlinger. Pleie- og rehabiliteringsavdelingen i Dovre kommune skal nytte lønn som verktøy i motivasjons- og utviklingsarbeidet i organisasjonen og det skal legges vekt på resultater. Brundalen sykehjem i Trondheim kommune har fagstiger der det er mulig å rykke opp ved å skaffe seg økt kompetanse, men forutsetningen er at den ansatte greier å nyttiggjøre seg tilleggskompetansen. Dermed kommer det et resultatorientert element inn i fastleggingen av opprykkene. Selbu Energiverk har utviklet et individrettet poengsystem for beregning av resultatavhengige tillegg i grunnlønnen.

Det kom også frem i intervjuene at når misnøye med stillingsbaserte lønnsforskjeller i liten grad skaper konflikter lokalt, skyldes det at disse forskjellene som regel skyldes de sentrale forhandlinger. Videre ble det hevdet at et problem med resultatavhengige permanente tillegg i grunnlønnen er at det over tid kan bygges opp urimelige lønnsforskjeller. Det kan derfor være ønskelig at resultatavhengige tillegg er midlertidige.

Det er i liten grad muligheter for motivering gjennom konkurranse om opprykk til høyere stillinger i virksomhetene. De fleste ansatte har små muligheter for slike opprykk. Motivering for effektivitet og kvalitet må i hovedsak komme på andre måter.

6 Betalingens betydning for effektivitet og kvalitet

- **Dagens system for betaling for arbeid er lite stimulerende for effektivitet og kvalitet i selve arbeidet. Særlig blir effektiviteten lite stimulert**
- **Dagens system kan gi noe bedre arbeidsmiljø og oppleves som mer rettferdig enn å knytte grunnlønnen sterkere til egenskaper ved de ansatte, dersom ikke prestasjoner evalueres mer systematisk.**
- **Det sterke stillingsfokus i kommunesektorens lønssystem kan friste mange til å gå over i administrative stillinger for å få høyere lønn, istedenfor å bli i der de kunne gjort best nytte for seg, med personlig tillegg.**
- **Kompetanseutvikling brukes som betaling for arbeid. Dette innebærer redusert effektivitet.**
- **Å knytte grunnlønnen til de ansattes egenskaper, gir muligheter for å styrke attraktiviteten på arbeidsmarkedet og dermed rekrutteringen av personell som har gode forutsetninger for å yte effektivitet og kvalitet i arbeidet.**

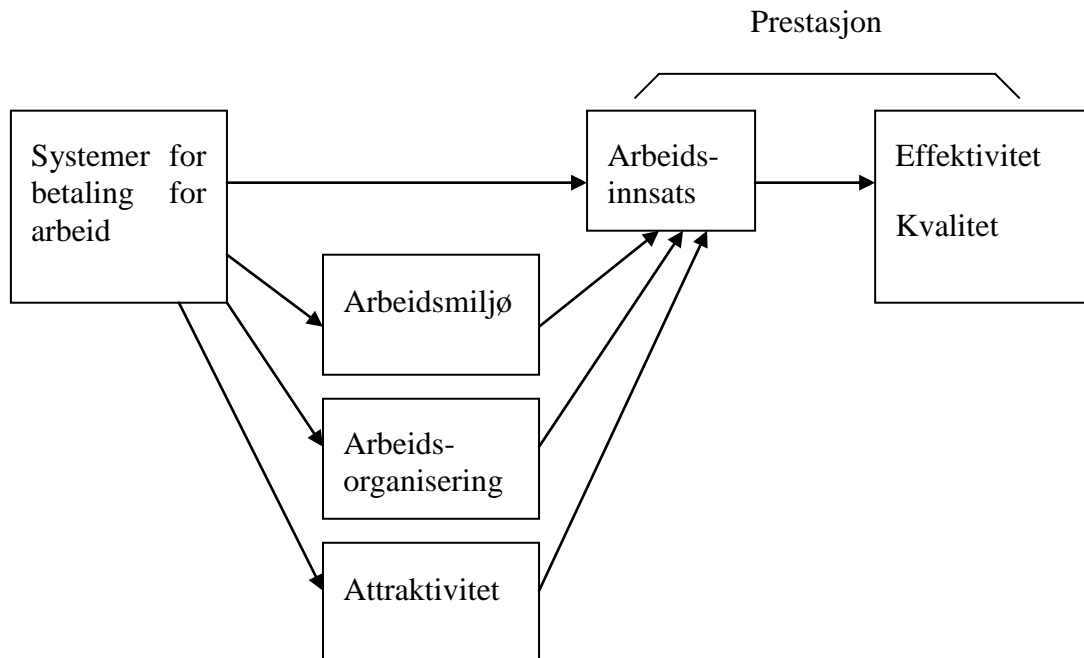
6.1 Oversikt

Vi har tidligere i kapittel 4 sett på hvordan betalingen til den enkelte blir fastsatt i kommunesektoren. Kapittel 5 gir mer detaljerte eksempler for enkelte virksomheter. Spørsmålet i dette kapitlet er hvordan formen for betaling for arbeid påvirker effektiviteten og kvaliteten i kommunesektoren.

Først ser vi på hvordan lønnsfastsettelsen direkte påvirker effektiviteten og kvaliteten for dem som allerede er ansatt. Effektivitet og kvalitet kan imidlertid også påvirkes indirekte, via virkninger på arbeidsmiljøet, arbeidsorganiseringen

og attraktiviteten på arbeidsmarkedet, se figur 6.1. Eksempelvis kan trivselen og følelsen av å bli rettferdig behandlet ha stor betydning for innsatsviljen. Disse momentene tar vi opp hver for seg, og samler til slutt trådene i et oppsummerende avsnitt.

Figur 6.1 Direkte og indirekte virkninger på prestasjoner



6.2 Virkninger på prestasjoner

6.2.1 Informasjon fra intervjuundersøkelsen

Vi har sett at grunnlønnen særlig er knyttet til stillingenes egenskaper. Bidrar dette til å stimulere prestasjonene? Tabell 6.1 belyser dette med data fra de seks intervjuede virksomhetene. Motivasjonsvirkningen av opprykk er der forsøkt holdt utenom.

Den enkeltes prestasjoner i form av effektivitet eller kvalitet blir ikke direkte stimulert når betalingen knyttes til stilling. Arbeidet drives da av de ansattes indre motivasjon og av responsen på arbeidet fra ledelse og andre ansatte og fra kunder eller klienter. En mulig hypotese er at preferansene vil trekke i retning av kvalitet heller enn effektivitet i et slikt system, altså at det for de fleste er viktigere å gjøre oppgavene godt enn fort. Selve systemet retter dessuten oppmerksomheten mot å innfri stillingens krav, ikke mot høyt arbeidstempoet. Alt i alt vil vi derfor forvente at å betale stillingen i større grad enn prestasjoner vil befordre en kvalitetsorientert holdning til arbeidet av typen ”vi betales for å gjøre jobben skikkelig, ikke for å gjøre den så raskt som mulig”.

De tillitsvalgte i de intervjuede virksomhetene mener at å knytte grunnlønnen til stillingens egenskaper verken har betydning for innsatsen, arbeidstempoet, kvaliteten eller lojaliteten på noen av de kartlagte belønningsområdene.

Ledelsen mener derimot at både innsatsvilje og kvalitet blir stimulert i nokså stor grad. I tråd med våre forventninger mener ledelsen at arbeidstempoet i liten grad blir stimulert. Viljen til ekstrainsats når det gjelder og lojaliteten til virksomheten blir i noen grad stimulert ifølge ledelsen.

Viljen til hjelp og støtte mellom de ansatte blir i liten eller ingen grad påvirket av at grunnlønnen er koblet til stillingens egenskaper. Denne viljen kan godt tenkes å være stor, men den påvirkes altså ikke av denne delen av lønnsfastsettelsen.

Ledelsen mener at systemet i ganske stor grad stimulerer til å gi bidrag til virksomhetens økonomiske resultater, som kan tolkes som virksomhetens måloppnåelse. Dette kan kanskje oppfattes som at fokuset på stillingenes krav bidrar til å rette arbeidet mot måloppnåelsen for virksomheten.

Tabell 6.1 Hvordan blir prestasjonene til de ansatte påvirket av grunnlønnens kobling til stillingens egenskaper?

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Individnivå		
Stimulerer til større prestasjoner	2,66	1,00
større innsatsvilje	2,66	1,00
høyere arbeidstempo	1,66	1,00
høyere kvalitet i arbeidet	2,66	1,00
Styrker viljen til ekstrainsats når det gjelder	2,00	1,00
Styrker lojaliteten til virksomheten	2,00	1,00
Gruppenivå		
Stimulerer til hjelp og støtte mellom de ansatte	1,66	1,00
Stimulerer til større bidrag til virksomhetens økonomiske resultater	2,66	1,00

Svaralternativene var at påstanden ikke gjelder (=1), gjelder i noen grad (=2), gjelder i stor grad (=3). Tallene er et uvektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Grunnlønnen er også koblet til de ansattes prestasjoner. I kapittel 4 fant vi at det i de intervjuede virksomhetene var særlig vekt på å betale for innsatsvilje, kvalitet og bidrag til virksomhetens økonomiske resultater. Det var mindre vekt på arbeidstempoet. Dette passer med at tabell 6.2 viser at arbeidstempoet stimuleres i liten grad ifølge både ledelsen og de tillitsvalgte, og at begge parter er enig i at det særlig er innsatsviljen, kvaliteten og bidragene til virksomhetens økonomiske resultater som blir stimulert. Ledelsen mener dette sterkere enn de tillitsvalgte.

Tabell 6.2 *Hvordan blir prestasjonene til de ansatte påvirket av grunnlønnens kobling til egenskaper ved de ansatte?*

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Individnivå		
Stimulerer til større prestasjoner	2,60	2,43
større innsatsvilje	2,60	2,71
høyere arbeidstempo	1,80	1,57
høyere kvalitet i arbeidet	2,60	2,14
Styrker viljen til ekstrainsats når det gjelder	2,60	1,86
Styrker lojaliteten til virksomheten	2,00	2,43
Gruppenivå		
Stimulerer til hjelp og støtte mellom de ansatte	1,80	1,00
Stimulere til større bidrag til virksomhetens økonomiske resultater	2,60	2,14

Svaralternativene var at påstanden ikke gjelder (=1), gjelder i noen grad (=2), gjelder i stor grad (=3). Tallene er et vektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Resultatene fra intervjuene tyder på at det er stimulering av både effektivitet og kvalitet i dagens systemer for lønnsfastsettelse. Særlig stimuleres kvaliteten og i mindre grad effektiviteten. De tillitsvalgte mener at det er lite stimulering i å knytte grunnlønnen til stillingen, og større stimulans av å knytte den til de ansattes egenskaper. Ledelsen mener at det ligger betydelig stimulans i begge metoder.

6.2.2 Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen

Intervjuene er gjort i virksomheter der en har som ambisjon å utvikle lønssystemet i retning av å styrke effektiviteten og kvaliteten. I spørreskjemaundersøkelsen forsøker vi å gi et representativt bilde av hele kommunesektoren. I motsetning til intervjuene er bare ledelsen spurt.

Spørreskjemaundersøkelsen ser på virkningene på prestasjonene av den måten *tilleggene* i grunnlønnen fastlegges på. I kapittel 4 fant vi at stillingens egenskaper og prestasjonene stort sett er av størst betydning for tilleggene, med varierende vekt for ledelse, saksbehandling og direkte klientbehandling. Kvalitet betyr mer enn arbeidstempo. Ifølge tabell 6.3 medfører dette, både innen ledelse, saksbehandling og direkte klientbehandling, at både arbeidstempoet og kvaliteten stimuleres, men det stimuleres i liten grad (mellom ingen og noen), og det er særlig kvaliteten som stimuleres. Det er også en viss stimulans av viljen til hjelp og støtte mellom de ansatte. Det er også mulig i undersøkelsen å besvare spørsmålene med at virkningen er tvert imot. Innen direkte klientbehandling blir det for fem kommuner/fylkeskommuner svart at tilleggene i grunnlønnen blir fastsatt slik at viljen til hjelp og støtte mellom de ansatte blir redusert.

Den måten *opprykkene* skjer på, bidrar i noen grad til høy kvalitet i arbeidet, men i liten grad til høyt arbeidstempo. At kvaliteten stimuleres er ifølge tabell 6.3 den mest utbredte virkning av dagens lønns- og opprykkssystem. Blant lederstillinger og saksbehandlerstillinger bidrar opprykk i noe mindre grad enn tillegg til å stimulere til hjelp og støtte mellom de ansatte. Dette kan skyldes at konkurransen om opprykk er individuell mens tillegg ofte er gruppevis, og at individuell

konkurransen kan svekke viljen til å hjelpe andre fordi det svekker en selv i konkurransen. Forskjellene er imidlertid små.

Tabell 6.3 Hvordan blir prestasjonene påvirket av lønnstillegg og opprykk?

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Tilleggene i grunnlønnen			
Stimulerer til høyt arbeidstempo	1,6	1,6	1,6
Stimulerer til høy kvalitet i arbeidet	1,8	1,8	1,8
Stimulerer til hjelp og støtte mellom de ansatte	1,6 (1)	1,6 (2)	1,6 (5)
Opprykk			
Stimulerer til høyt arbeidstempo	1,6 (1)	1,6	1,5
Stimulerer til høy kvalitet i arbeidet	1,9	1,9	1,8
Stimulerer til hjelp og støtte mellom de ansatte	1,5 (2)	1,5 (2)	1,6 (4)

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) grad, eller om virkningen er tvert imot (=4). Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt av svarene 1 til 3. Antallet som svarte 4 er satt i parentes.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Konklusjonen er at kommunene/fylkeskommunene mener at lønnstilleggs- og opprykkssystemet i liten grad stimulerer effektivitet og kvalitet i arbeidet, og at kvaliteten stimuleres mest.

6.3 Virkninger via arbeidsmiljøet

De *mulige* indirekte virkningene på effektiviteten og kvaliteten av lønns- og opprykkssystemene, via virkninger på arbeidsmiljøet, er i prinsippet inkludert i de virkninger som er analysert i forrige avsnitt. Her skal vi studere nærmere *om* det er virkninger på arbeidsmiljøet og vurdere om det er sannsynlig at det er slike indirekte virkninger. For å belyse dette har vi bare informasjon fra intervjuene.

Tabell 6.4 tyder på at koblingen mellom grunnlønnen og *stillingens egenskaper* oppleves som nokså rettferdig, konfliktdepende og dependende på "smisking" og opportunistisk atferd både av ledelsen og de tillitsvalgte. Ledelsen mener koblingen mellom grunnlønnen og stillingens egenskaper har liten betydning for det sosiale miljøet og oppslutningen om ledelsen, men mener at det snarere er en positiv effekt i retning av godt miljø og oppslutning enn det motsatte. De tillitsvalgte markerer i sterkere grad en slik positiv effekt. Verken ledelsen eller de tillitsvalgte mener at koblingen mellom grunnlønnen og stillingens egenskaper har betydning for ulykker og skader eller sykefraværet. De tillitsvalgte mener at effekten er heller positiv, i retning av mindre skader og lavere sykefravær, enn negativ.

I kapittel 5 ble det nevnt at i en av virksomhetene som ble studert, var det en del misnøye med de stillingsbaserte lønnsforskjeller. Slike forskjeller er altså ikke alltid uproblematisk. Det kom også frem at slik misnøye i liten grad skaper konflikter lokalt, fordi disse forskjellene som regel skyldes de sentrale forhandlinger. Dette er en annen type virkning på konfliktnivået enn den vi omtaler ovenfor, der poenget er at stillingsbaserte forskjeller i lønn er konfliktdepende fordi de kan forklares ved objektive egenskaper ved jobbene.

Tabell 6.4 *Hvordan blir arbeidsmiljøet påvirket av grunnlønnens kobling til stillingens egenskaper?*

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Opplevs som rettferdig av de ansatte eller som urettferdig	1,78	1,89
Konfliktdempende ved at forskjeller kan forklares ved objektive egenskaper ved jobbene, eller konfliktskapende	1,78	1,89
Demper ”smisking” og opportunistisk atferd eller fremmer slik atferd	2,11	1,44
Bidrar til godt sosialt miljø , eller til dårlig sosialt miljø	2,33	1,22
Bidrar til oppslutning om ledelsen, eller til misnøye med ledelsen	2,78	1,89
Bidrar til færre ulykker og skader, eller til flere ulykker og skader	3,00	2,78
Bidrar til mindre sykefravær eller til mer sykefravær	3,00	2,56

Skalaen var fra 1 til 5 der tallet 3 er nøytral. Tall lavere enn 3 betyr at arbeidsmiljøet påvirkes i noen (=2) eller stor (=1) grad i retning av første leddet i setningen, mens tall høyere enn 3 betyr at arbeidsmiljøet påvirkes i noen (=4) eller stor (=5) grad i retning av siste leddet i setningen.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Tabell 6.5 tyder på at også koblingen mellom grunnlønnen og *de ansattes egenskaper* oppleves som nokså rettferdig av ledelsen. De tillitsvalgte mener at den i noen grad oppleves som urettferdig. Ledelsen mener at denne koblingen ikke akkurat demper konflikter, men hvis den har noen virkninger går den heller i denne retningen enn i den motsatte retningen. Verken ledelsen eller de tillitsvalgte mener at koblingen mellom grunnlønnen og de ansattes egenskaper fører til noe ”smisking” av betydning eller betydelige endringer i oppslutningen om ledelsen, frekvensen av ulykker og skader eller sykefraværet. De tillitsvalgte heller i retning av noe mer misnøye med ledelsen og mer sykefravær. De tillitsvalgte mener at det sosiale miljøet blir noe dårligere. Ledelsen er mer nøytral men heller litt i samme retning som de tillitsvalgte.

Hovedinntrykket er at å knytte grunnlønnen til stillingens egenskaper gir noe bedre arbeidsmiljø enn å knytte grunnlønnen til egenskaper ved de ansatte. De tillitsvalgte står klarere på en slik vurdering enn ledelsen.

Hvordan dette virker på effektivitet og kvalitet er vanskelig å si. En hypotese kan være at negative virkninger på arbeidsmiljøet kan hindre at grunnlønnens kobling til prestasjoner faktisk stimulerer prestasjonene. Det er imidlertid særlig de tillitsvalgte som mener at det er mer stimulerende for prestasjonene å koble grunnlønnen til de ansatte enn til stillingen og som samtidig er klare på at koblingen til de ansatte er urettferdig, konfliktskapende og uheldig for det sosiale miljøet. Vi minner også om at dette er basert på intervjuer i et lite utvalg virksomheter.

Vi viste også i kapittel 4 at resultater i liten grad blir systematisk evaluert i kommunesektoren. Dette kan være en viktig årsak til at det kan oppleves som urettferdig å koble grunnlønnen til de ansattes egenskaper, som i stor grad betyr de ansattes prestasjoner ifølge kapittel 4. Det er derfor et potensial i kommunesektoren for å gjøre koblingen mellom grunnlønn og prestasjoner mer rettferdig, mindre konfliktfylt og gunstigere for det sosiale miljøet.

Tabell 6.5 *Hvordan blir arbeidsmiljøet påvirket av grunnlønnens kobling til egenskaper ved de ansatte?*

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Oppleveres som rettferdig av de ansatte eller som urettferdig	1,71	4,00
Konfliktdempende ved at forskjeller kan forklares ved objektive egenskaper ved jobbene, eller konfliktskapende	2,71	4,29
Demper ”smisking” og opportunistisk atferd eller fremmer slik atferd	3,29	2,86
Bidrar til godt sosialt miljø , eller til dårlig sosialt miljø	3,29	3,86
Bidrar til oppslutning om ledelsen, eller til misnøye med ledelsen	3,00	3,29
Bidrar til færre ulykker og skader, eller til flere ulykker og skader	3,00	3,00
Bidrar til mindre sykefravær eller til mer sykefravær	3,00	3,29

Skalaen var fra 1 til 5 der tallet 3 er nøytral. Tall lavere enn 3 betyr at arbeidsmiljøet påvirkes i noen (=2) eller stor (=1) grad i retning av første leddet i setningen, mens tall høyere enn 3 betyr at arbeidsmiljøet påvirkes i noen (=4) eller stor (=5) grad i retning av siste leddet i setningen.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

6.4 Virkninger via arbeidsorganiseringen

6.4.1 Informasjon fra intervjuundersøkelsen

Den måten lønnsfastsettelsen organiseres på, kan ha betydning for den måten arbeidet organiseres på, og derigjennom betydning for effektiviteten og kvaliteten i produksjonen. For å belyse slike virkninger, har vi valgt å konfrontere ledelsen og de tillitsvalgte med en del påståtte virkninger av stillingsorienterte og prestasjonsorienterte lønssystemer fra faglitteraturen, se eksempelvis Lawler (1990).

En mulig virkning av å koble grunnlønnen og *stillingenes egenskaper*, er at det *vanskeliggjør endringer i stillingenes innhold*. Hvor vanskelig dette kan bli, er avhengig av hva slags system for stillingsvurdering som brukes. I formaliserte poeng-faktor-systemer, kan det bli svært ressurskrevende med større organisasjonsendringer fordi nye stillingsbeskrivelser eller instruksjoner må lages, verdien av stillingenes egenskaper må måles og stillingenes verdi må beregnes på nytt. I enklere systemer, hvor det ikke foretas poengberegninger, må kanskje ledelsen og de ansattes organisasjoner forhandle om hva endringene i en stilling skal bety for grunnlønnen.

Dette kan medføre at stillingsvurderinger passer best i virksomheter med lite behov for endringer i den enkeltes oppgaver. I virksomheter med behov for stor fleksibilitet i arbeidsdelingen kan slike systemer bli for rigide. Tabell 6.6 tyder på at dette ikke er noe problem i de kommunale virksomhetene som vi har intervjuet ledelsen i. Bare de tillitsvalgte heller litt i retning av at det kan ligge *hindringer for fleksibilitet* i å koble grunnlønnen til stillingens egenskaper.

Et annet mulig problem med å koble grunnlønnen og stillingens egenskaper, er at dette kan oppmuntre de ansatte til *kostnadskrevende jobbutvidelser*, eksempelvis ved å stimulere til flere underordnede. Dette skyldes at stillingen da vil bli

viktigere og dermed kvalifisere til høyere grunnlønn. Dette er heller ikke en virkning som ledelsen eller de tillitsvalgte i virksomhetene kjenner igjen.

Et tredje problem med å koble grunnlønn og stillingens egenskaper, er at den enkelte ansatte får et motiv for å *overdrive betydningen av stillingen*. Ofte fungerer slike systemer slik at den ansatte bidrar i prosessen med å beskrive sin egen stilling. Det blir da naturlig nok viktig å lage en gunstig beskrivelse i forhold til hva som slår ut i grunnlønnen. Det inviteres altså til et snev av uærlig kommunikasjon. Dette er selvfølgelig et problem også i evalueringer av de ansattes egenskaper. Ledelsen heller litt i retning av dette, mens de tillitsvalgte mener at dette ikke gjelder.

En mulig effekt av en kobling mellom grunnlønnen og stillingenes egenskaper kan være at det *letter intern mobilitet*. Dette blir ofte fremhevet som en positiv egenskap ved stillingsvurderingssystemer. Poenget er at systemet sikrer lik grunnlønn for stillinger av lik verdi. Så lenge en person holder seg til stillinger med de samme eller høyere krav og av samme eller større viktighet, kan en skifte stilling uten å gå ned i lønn. Dette er etter ledelsens mening heller ikke noen aktuell problemstilling i virksomheten. De tillitsvalgte støtter dette svakt.

Å koble grunnlønnen med stillingens egenskaper stimulerer i noen grad *motivasjonen for kompetanseutvikling*. Dette følger naturlig av at krav til kompetanse er den viktigste egenskap ved stillingene. Dette kan ha betydning for arbeidsorganiseringen i den grad kompetanseutvikling gjøres til en aktivitet innenfor virksomhetene.

Tabell 6.6 Hvordan blir arbeidsorganiseringen påvirket av den måten grunnlønnen fastsettes på?

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Grunnlønnens kobling til stillingens egenskaper		
Vanskeliggjør endringer i jobbenes innhold, fordi da må jobbene vurderes på nytt	1,00	1,40
Oppmuntrer de ansatte til kostnadskrevenende jobbutvidelser, f.eks. ved å stimulere til flere underordnede	1,00	1,00
Stimulerer til å overdrive betydningen av stillingen	1,33	1,00
Letter intern mobilitet til andre like krevende eller mer krevende jobber fordi dette aldri medfører nedgang i grunnlønn	1,00	1,40
Stimulerer motivasjonen for kompetanseutvikling	2,33	2,20
Grunnlønnens kobling til egenskaper ved de ansatte		
Øker mulighetene for å beholde de ansatte i de jobber der de best bidrar til virksomhetens resultater	1,80	2,14
Reduserer betydningen av opprykk	1,40	1,86
Stimulerer motivasjonen for kompetanseutvikling	2,20	2,43

Svaralternativene var at påstanden ikke gjelder (=1), gjelder i noen grad (=2), gjelder i stor grad (=3). Tallene er et uvektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

En viktig egenskap ved å koble grunnlønnen til *egenskaper ved de ansatte* er at det gir større muligheter for å beholde de ansatte i de stillinger *der de best bidrar* til virksomhetens resultater. Det er da ikke nødvendig å søke seg til en

administrativ stilling for å få høyere lønn. Dyktige fagfolk kan bli i en faglig stilling og få bedre lønn basert på økende personlig dyktighet. Både ledelsen og de tillitsvalgte mener at dette i noen grad gjelder ifølge tabell 6.6.

En annen måte å se dette på er at å koble grunnlønnen med de ansattes egenskaper kan *reducere betydningen av opprykk*. De tillitsvalgte støtter dette, mens ledelsen mener at dette i liten grad gjelder.

Begge parter mener at å koble grunnlønnen til de ansattes egenskaper, *stimulerer motivasjonen for kompetanseutvikling*. Vi har tidligere funnet at kompetanse i hovedsak har betydning for lønnen ved å tilfredsstille stillingens krav. Kompetanse har ikke så stor betydning utover dette – i den enkelte stilling. Men den enkeltes kompetanse vil være sentral for hvilke stillinger en kan få. Siden det i stor grad er den enkeltes prestasjoner som gir uttelling blant de ansattes egenskaper, blir det dessuten viktig å styrke sine prestasjoner ved kompetanseutvikling.

Konklusjonen blir at den måten grunnlønnen bestemmes på, ifølge intervjuene særlig har betydning for effektiviteten i utnyttningen av arbeidskraften. En kobling av grunnlønnen til egenskaper ved de ansatte gir større muligheter for å beholde arbeidstakere i de stillinger der de best kan bidra enn et stillingsorientert system.

Intervjuene tyder også på at både å knytte grunnlønnen til stillingenes krav og til de ansattes egenskaper vil stimulere til kompetanseutvikling. Intervjuene tyder ikke på noen vesentlig forskjell mellom systemene på dette området.

6.4.2 Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen

Også i spørreskjemaundersøkelsen har vi tatt inn noen spørsmål om hvordan lønnsdannelsen kan påvirke arbeidsorganiseringen.

Tabell 6.7 *Hvordan påvirkes motivasjonen for kompetanseutvikling av den måten grunnlønnen fastlegges på?*

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Tillegg i grunnlønnen			
Stimulerer motivasjonen for kompetanseutvikling	1,8	2,1	2,1 (1)
Opprykk			
Stimulerer motivasjonen for kompetanseutvikling	2,0 (1)	2,1 (1)	2,0 (1)

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) grad, eller om virkningen er tvert imot (=4). Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt av svarene 1 til 3. Antallet som svarte 4 er satt i parentes.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Tabell 6.7 ser på i hvilken grad tilleggene i grunnlønnen og opprykkene påvirker motivasjonen for kompetanseutvikling. Vi fokuserer spesielt på dette siden kompetanseutvikling ifølge kapittel 4 i noen grad brukes som en form for belønning i kommunesektoren. Motivasjonen for kompetanseutvikling påvirkes i noen grad både for ledelse, saksbehandling og direkte klientbehandling. Særlig er det den måten opprykk skjer på som skaper motivasjon for kompetanseutvikling. Dette er i samsvar med at vi i kapittel 4 fant at kompetansen er viktigere for hvem som får opprykk enn for tilleggene i grunnlønnen i en gitt stilling.

I intervjuene gikk vi i liten grad inn på mulige virkninger av den måten opprykkene skjer på. I spørreskjemaundersøkelsen har vi imidlertid konfrontert kommunene/fylkeskommunene med to mulige negative virkninger av opprykk.

Tabell 6.8 Hvordan blir arbeidsorganiseringen påvirket av den måten opprykk fastlegges på?

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Stimulerer aktiviteter som styrker mulighetene for opprykk, på bekostning av god utførelse av den jobben en har	1,5 (5)	1,5 (5)	1,5 (5)
Konkurransen om opprykk skaper dårlig klima for samarbeid og utveksling av kompetanse	1,4 (5)	1,5 (5)	1,5 (4)

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) grad, eller om virkningen er tvert imot (=4). Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt av svarene 1 til 3. Antallet som svarte 4 er satt i parentes.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

Den første er at muligheten for opprykk kan stimulere til en form for opprykksposisjonering som har negative virkninger for utførelsen av den jobben en har. I opprykk til lederstillinger blir det viktigere å markere sine mulige lederevner enn å utføre de oppgaver som ligger i nåværende stilling. Dette er et problem nå det ikke er lederoppgaver i nåværende stilling. Denne virkningen gjelder ifølge tabell 6.8 i liten grad. I fem av de 69 kommuner/fylkeskommuner mener en heller tvert imot; som antakelig betyr at det nettopp er ved å gjøre jobben godt at en får opprykk.

Den andre er at konkurranse om opprykk kan skape dårlig klima for samarbeid og utveksling av kompetanse, fordi dette kan styrke de andre i konkurransen om opprykk. Heller ikke dette oppleves i kommunesektoren som noe problem. Det gjelder i liten grad. Faktisk mener en del kommuner/fylkeskommuner at det heller er motsatt; at konkurranse om opprykk fremmer godt samarbeid og deling av kompetanse.

6.4.3 Kompetanseutvikling

Vi fant i kapittel 4 at kompetanseutvikling i noen grad blir brukt som et personalgode. Tabell 6.9 ser nærmere på hva kommunens/fylkeskommunens bidrag da består i.

Tabell 6.9 Kommunens/fylkeskommunens bidrag når kompetanseheving brukes som personalgode. Prosent

	Brukes i stor grad	Brukes i noen grad	Brukes sjelden eller aldri	Sum
Ved å vise fleksibilitet i organiseringen av arbeidet	13	88	-	101
Ved å tillate slik kompetanseheving i arbeidstiden	38	63	-	101
Ved å betale kurs/studieavgift, transportutgifter, studiemateriell og/eller kost/losji	33	67	-	100
Ved å betale stipend	14	64	23	101

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

De to første typene bidrag som er nevnt i tabell 6.9, er bidrag som kan ha konsekvenser for arbeidsorganiseringen i virksomhetene. Det første er å vise fleksibilitet i organiseringen av arbeidet slik at kompetanseutvikling blir mulig, eksempelvis ved å tillate kompetanseutvikling innen ordinær arbeidstid mot innarbeiding etter ordinær arbeidstid. I nesten 90 prosent av tilfellene gjøres dette i noen grad og i de resterende i stor grad. Den andre typen bidrag er å tillate at arbeidstiden brukes til kompetanseheving. Dette gjøres i stor grad i ett av tre tilfeller, i noen grad i to av tre.

I kapittel 4 viste vi at i 24 av de 69 kommunene/fylkeskommunene, som er om lag en av tre, brukes kompetanseheving som personalgode, altså som en form for betaling for arbeid. Vi ser nå at dette blant annet innebærer at arbeidstiden i noen grad kan brukes til kompetanseheving. Denne formen for betaling for arbeid innebærer altså kostnader ved å antakelig i betydelig grad å *senke effektiviteten* målt som utførte oppgaver per registrert timeverk. Merk at vi her ser på kompetanseheving som personalgode. Vi har i spørreskjemaet presisert at dette betyr at kompetansehevingen er ”en form for betaling for arbeid”. Stort sett skal kompetanseaktiviteter rettet inn mot virksomhetenes behov for kompetanse ikke komme med, selv om det kan finnes tilfeller som er i en mellomkategori.

6.5 Virkninger via kommunesektorens attraktivitet på arbeidsmarkedet

6.5.1 Informasjon fra intervjuundersøkelsen

Tabell 6.10 viser at å koble grunnlønnen til stillingens egenskaper oppfattes av ledelsen som i nokså stor grad å bidra til økt attraktivitet på arbeidsmarkedet. De tillitsvalgte mener at dette ikke er tilfellet. Begge parter er imidlertid enige i at å knytte grunnlønnen til de ansattes egenskaper, har ganske stor betydning for rekrutteringsmulighetene.

Tabell 6.10 Hvordan blir attraktiviteten påvirket av den måten grunnlønnen fastsettes på?

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Grunnlønnens tilknytning til stillingens egenskaper		
Styrker muligheten for å rekruttere dyktige medarbeidere	2,33	1,00
Stimulerer motivasjonen for å bli i virksomheten	2,67	1,00
Grunnlønnens tilknytning til person		
Styrker muligheten for å rekruttere dyktige medarbeidere	2,60	2,14
Stimulerer motivasjonen for å bli i virksomheten	2,60	2,43

Svaralternativene var at påstanden ikke gjelder (=1), gjelder i noen grad (=2), gjelder i stor grad (=3). Tallene er et uvektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

6.5.2 Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen

Spørreskjemaundersøkelsen fremhever også tilleggene i grunnlønnen og opprykkspraksisen som av ganske stor betydning for å rekruttere dyktige medarbeidere. Begge er også viktige, men ikke like viktige for å beholde arbeidstakere. Det må mer fristelser til for å tiltrekke seg personell enn for å holde på personell. Dette skyldes en rekke forhold, blant annet kan flyttekostnader spille inn, samt den tilknytning til kommunen som etableres, og den virksomhetsspesifikke kompetanse som bygges opp og som hovedsakelig har verdi der den er bygget opp.

Tabell 6.11 Hvordan blir attraktiviteten påvirket av den måten de årlige tilleggene i grunnlønnen fastlegges på?

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Tillegg i grunnlønnen			
Styrker muligheten for å rekruttere dyktige medarbeidere	2,3 (1)	2,2	2,2 (1)
Styrker motivasjonen for å bli i kommunal sektor	2,2 (3)	2,1 (1)	2,2 (1)
Opprykk			
Styrker muligheten for å rekruttere dyktige medarbeidere	2,2 (2)	2,2 (2)	2,1 (2)
Styrker motivasjonen for å bli i kommunal sektor	2,1 (1)	2,1 (1)	2,0 (1)

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) grad, eller om virkningen er tvert imot (=4). Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt av svarene 1 til 3. Antallet som svarte 4 er satt i parentes.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

6.6 Oppsummering

Hovedinntrykket av analysene er at dagens systemer for betaling for arbeid ikke er spesielt stimulerende for effektiviteten og kvaliteten i arbeidet. Spesielt blir effektiviteten lite stimulert, samtidig som systemene beforder vekt på kvalitet fremfor effektivitet. Vekten på stillingenes krav til kompetanse bidrar antakelig til å forsterke fokuset på kvalitet.

De tillitsvalgte mener at det er lite stimulering i å knytte grunnlønnen til stillingen, og større stimulans av å knytte den til de ansattes egenskaper. Ledelsen mener at det ligger betydelig stimulans i begge metoder.

Å knytte grunnlønnen til stillingens egenskaper gir noe bedre arbeidsmiljø enn å knytte grunnlønnen til egenskaper ved de ansatte. De tillitsvalgte står klarere på en slik vurdering enn ledelsen.

De tillitsvalgte mener at det i noen grad oppleves som rettferdig og konfliktdempende å knytte grunnlønnen til stillingens egenskaper, og som i stor grad urettferdig og konfliktskapende å knytte grunnlønnen til egenskaper ved de ansatte. Årsaken til dette kan være at de ansattes prestasjoner i liten grad blir systematisk evaluert i kommunesektoren.

En kobling av grunnlønnen til egenskaper ved de ansatte gir større muligheter for å beholde arbeidstakere i de stillinger der de best kan bidra enn et stillingsorientert system. Det sterke stillingsfokuset i kommunesektorens lønnsystem kan medføre at mange må gå over i administrative stillinger for å få høyere lønn, istedenfor å bli i faglige stillinger hvor de kanskje ville gjort best nytte for seg og med et personlig tillegg i lønnen.

Kompetanseutvikling brukes som betaling for arbeid i en av tre kommuner/fylkeskommuner. Dette innebærer blant annet at arbeidstiden i noen grad kan brukes til kompetanseutvikling. Denne formen for betaling for arbeid innebærer antakelig å senke effektiviteten målt som utførte oppgaver per registrert timeverk.

Å knytte grunnlønnen til de ansattes egenskaper gir muligheter for å styrke attraktiviteten på arbeidsmarkedet og dermed rekrutteringen av personell som har gode forutsetninger for å yte effektivitet og kvalitet i arbeidet.

7 Muligheter for sterkere resultatorientering

Har kommunesektoren forutsetninger for

- **individuell resultatlønn?**
- **kollektiv resultatlønn?**
- **resultatavhengig grunnlønn?**
- **resultatavhengige opprykk?**
- **resultatavhengig tilfeldig lønn?**
- **bedre systemer for å evaluere resultater?**

7.1 Oversikt

Vi skal i dette kapitlet drøfte mulighetene for en sterkere resultatorientering av de kommunale betalingssystemer for arbeid. Resultatorienteringen oppnås ved å belønne resultater som bidrar til å fremme effektivitet og kvalitet i den kommunale vare- og tjenesteproduksjon.

Vi går først i kapitlet inn på hva vi mener med resultatorientering av arbeidet. Deretter går vi inn på forutsetningene for ulike typer resultatorientert betaling.

Vi ser deretter nærmere på hva slags typer virksomhet som finnes i kommunesektoren og hva slags problemer som er knyttet til å måle resultater på virksomhetsnivå. Vi studerer også i hvilken grad produksjon og arbeidsorganisering legger til rette for ulike typer resultatorientert betaling.

Finansieringen og organiseringen av kommunale virksomheter skaper spesielle problemer for å utvikle mer resultatorientert betaling for arbeid. Dette drøftes i avsnitt 7.4.

Deretter viser vi resultater fra intervjuundersøkelsen og spørreskjemaundersøkelsen om mulighetene for å måle prestasjoner.

Til slutt beskriver vi aktuelle prosesser med sikte på å utvikle rammeverket for den lokale lønnsdannelse i kommunesektoren.

7.2 Resultatorientering

7.2.1 Hovedstrategier

Et betalingssystem for arbeid kan gjøres mer resultatbasert på i hovedsak fire måter:

- Innføre eller øke innslaget av *resultatbetaling*, altså betaling knyttet til de løpende resultater. Betalingen kan knyttes til *individuelle* eller *kollektive* resultater og den kan bestå av lønn og personalgoder.
- Gjøre *grunnbetalingen* mer resultatavhengig. Dette innebærer i hovedsak å la de oppnådde resultater få større betydning for hvem som får og hvor mye de får som permanente tillegg i grunnbetalingen.
- Gjøre *opprykk* til høyere stilling mer resultatavhengig. Dette innebærer i hovedsak å la oppnådde resultater få større betydning for hvem som får opprykk. Sannsynligheten for å få opprykk knyttes klarere til den enkeltes resultater.
- Gjøre *tilfeldige betalinger* mer resultatavhengige. Dette gjelder i hovedsak midlertidige betalinger knyttet til resultatorienterte konkurranser, der sannsynligheten for å vinne kobles til den enkeltes oppnådde resultater.

Eksempler på resultatorientering kan være å istedenfor lønn ut fra utdanningsnivå, gi lønn ut fra de resultater som utdanningen kan bidra til å frembringe. Istedenfor lønn etter ansiennitet, gi lønn etter de resultater som lang deltagelse i bedriften kan bidra til. I tillegg til denne måten å resultatorientere et betalingssystem på, kommer muligheten for å øke resultatorienteringen i opprykk til høyere stillinger.

Vi har tidligere definert betaling som belønning når betalingen er knyttet til den enkeltes eller en gruppes prestasjoner. Vi vil nå vurdere de tre hovedtypene betaling, det vil si grunnbetaling, resultatbetaling og tilfeldig betaling ut fra om de er belønning eller ikke.

Grunnbetalingen for arbeid varierer ikke systematisk med hvor godt arbeidet løpende utføres, og er derfor ikke en belønning. Men de prestasjoner den enkelte oppnår over tid, kan likevel påvirke *om* en får permanente tillegg i grunnbetalingen og eventuelt *hvor store* tillegg. Når slike tillegg kommer, som regel en gang i året, og de kan føres tilbake til oppnådde prestasjoner, er selve *tillegget* en belønning. Mellom justeringstidspunktene er imidlertid grunnbetalingen ingen belønning.

Resultatbetaling er per definisjon en form for belønning av arbeid, som vi vil forvente har en motiverende effekt i retning av å frembringe resultater. Resultatlønn er en løpende belønning som en hele tiden må gjøre seg fortjent til.

Tilfeldig betaling kan være belønning dersom den utløses av prestasjoner. Når slike betalinger har lav forutsigbarhet, har de begrenset motiverende effekt. En kan ikke på forhånd regne med at en vil bli betalt ekstra for et bestemt arbeid og kan da vanskelig bli motivert på forhånd. Men slike tilfeldige betalinger kan styrke lojaliteten og tilknytningen til arbeidsgiveren. Dersom sannsynligheten for å få slike betalinger er koblet til resultater, er de i større grad en belønning.

7.2.2 Individuell resultatbetaling

Når passer individuell resultatlønn? Dette spørsmålet er analysert i den såkalte prinsippal-agent teorien. Se eksempelvis Milgrom og Roberts (1992), som analyserer seg frem til hvor sterk resultatorienteringen bør være ut fra et mål om profittmaksimering. Deres resultater er imidlertid like relevante for en virksomhet som søker størst mulig måloppnåelse innen et gitt budsjett.

De finner at det bør være større vekt på individuell resultatbetaling,

- jo mer en økning i den enkeltes *innsats betyr* for virksomhetens resultater. Den faktiske betydning den enkeltes innsats har, er videre avhengig av i hvilken grad
 - den enkelte har kontroll over noe av betydning for virksomhetens resultater. Det må finnes et individuelt *handlingsrom* dersom det skal være noen vits med individuell resultatbetaling.
 - den enkelte *vet* hva som er i virksomhetens interesse. Dette impliserer en viktig ledelsesoppgave som følger dersom en ønsker å innføre individuell resultatbetaling: Virksomhetens mål må brytes ned på individnivå slik at de ansatte vet hva de skal gjøre dersom de skal tjene virksomhetens interesser.
 - det faktisk er samsvar mellom virksomhetens mål og den ansattes mål. Det er ikke nok at de ansatte vet hva som er i virksomhetens interesse. Betalingssystemet og andre belønningssystemer må også være slik utformet at de ansatte *motiveres* til å handle i virksomhetens interesse, eksempelvis at de motiveres til en ønsket balanse mellom kvantitet og kvalitet.
- jo mer presist den enkeltes resultater kan *måles*.
 - Problemet er dels *eksterne* hendelser som konjunkturer, værforhold og politiske beslutninger om rammebetingelser, som kan gjøre det vanskelig å måle de ansattes bidrag til resultatene. Dette problemet kan takles hvis det er mulig å dokumentere virkningen av slike eksterne hendelser på resultatene.
 - Ofte er de ansattes arbeid *avhengig* av hverandre, slik at det er vanskelig å måle den enkeltes bidrag.
- jo mindre *risikoaversjon* den enkelte har. Individuell resultatbetaling innebærer vanligvis å ta mer risiko i form av lavere fastlønn, mot å få en del av en mulig gevinst. Kanskje noen ikke vil ta en slik risiko, slik at rekrutteringen påvirkes. Men teorien antyder heller at personer med stor tro på egne evner gjerne vil ta en slik risiko og at det å innføre individuell resultatbetaling vil tiltrekke høyproduktive og skyve ut lavproduktive. Det har videre vært hevdet at unge mennesker i dag har en annen verdiorientering enn tidligere, i retning av å foretrekke resultatbetaling.

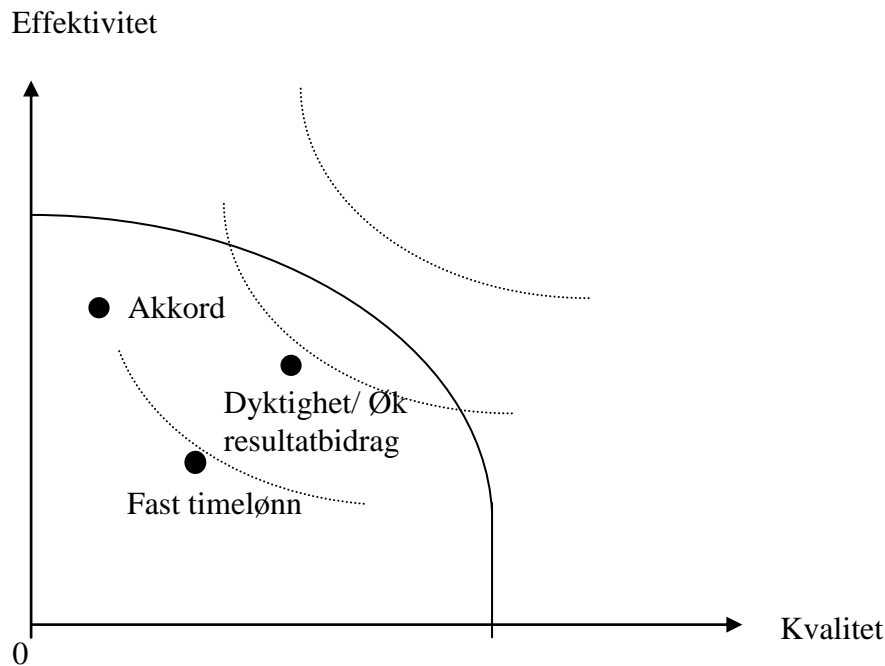
- jo større *fleksibilitet* det er i den enkeltes innsats. Hvis det er liten fleksibilitet i den enkeltes innsats, må virksomheten betale veldig mye mer for å få bare en liten økning i innsatsen. Da er det ikke sikkert det er lønnsomt å innføre resultatbetaling. Eksempelvis kan de ansatte i enkelte yrker ha en sterk indre motivasjon for sitt arbeid, slik at det nesten ikke er mulig å få mer innsats ut av dem ved å innføre individuell resultatbetaling. På den annen side er det mange eksempler på at ansatte viser stor kreativitet og innsats i å tilpasse arbeidet slik at de kan få litt ekstra lønn. I en del tilfeller har det vært hevdet at økonomiske belønninger snarere virker for sterkt enn for svakt.

Problemet med å motivere de ansatte til å handle i virksomhetens interesse, kan illustreres som på figur 7.1 som viser en persons muligheter for å utføre en bestemt type oppgave. Den buede, heltrukne kurven viser personens kapasitet for å tilby effektivitet og kvalitet i resultatene. Kurven viser den maksimale effektivitet personen kan oppnå for en gitt kvalitet. Jo høyere kvalitet, desto færre oppgaver kan personen utføre per tidsenhet. Den laveste kvalitet som er forenlig med å si at oppgave er utført, er tilordnet tallet 0.

Figuren antyder en tilpasning for personen dersom lønnen kommer i form av *fast timelønn* og det er mulig å fritt velge effektivitet og kvalitet. Som følge av indre motivering, vil personen velge en viss effektivitet og kvalitet. Det kan også ved regler, overvåking, tekniske forhold og aktiv ledelse skapes arbeidsmotivasjon. Muligheten for opprykk og for å miste jobben ved for svak innsats kan også virke motiverende. Men på figuren tenker vi oss at den indre motivering alene bestemmer tilpasningen i tilfelle fast timelønn.

Individuell resultatlønn i form av *akkord*, kan illustreres ved at en får belønning ut fra individuell effektivitet. Dette vil en forvente at stimulerer effektiviteten. Men økt effektivitet er mer anstrengende, og den enkelte vil lett kunne være fristet til å redusere kvaliteten.

Nye former for resultatlønn forsøker å ta hensyn til *både effektivitet og kvalitet*. Dette kan i prinsippet gjøres på to måter. En kan lage systemer som beregner *poeng* for dyktigheten i utførelsen. Slike systemer kan illustreres ved de stiplede kurvene på figuren, som er nivålinjer for dyktighetspoeng. Belønning ut fra slike poeng vil stimulere både effektivitet og kvalitet. Et alternativ er å oppfatte de stiplede kurvene som nivålinjer for *resultatbidrag*, dvs. arbeidstakerens bidrag til virksomhetens måloppnåelse.



Figur 7.1 Ulike lønssystemer og utførelsen av en bestemt type oppgave

7.2.3 Kollektiv resultatbetaling

I arbeidsmiljøer hvor *samarbeid og deling av kompetanse* er viktig for måloppnåelsen, kan sterk konkurranse mellom enkeltpersoner dempe produktiviteten. Dette kan skje ved at den enkelte vil kvie seg for å hjelpe andre, og ved en mild form for "hverdagssabotasje" som kan være svært ødeleggende for arbeidsmiljøet og for produktiviteten. Dette kan tale for å innføre kollektiv resultatbetaling, det vil si at resultatlønnen beregnes ut fra resultater på gruppenivå og fordeles på grupped medlemmene.

Også problemer med å måle resultater på individnivå kan tale for kollektiv resultatlønn.

Problemet med kollektiv resultatlønn ligger i den måten resultatlønnen fordeles på og i antall medlemmer.

To mulige fordelinger er følgende:

- *Dele resultatlønnen likt* på gruppens medlemmer. Det vil da være slik at jo flere medlemmer det er i gruppen, jo mindre betyr egen innsats for hvor mye en selv får i resultatlønn. Med mange medlemmer, ligner dette på tilfellet med fast timelønn som ble behandlet i tilknytning til figur 7.1. Det oppstår med mange medlemmer, et *gratispassasjerproblem*, som svekker motivasjonseffekten. En kan få sin del av resultatlønnen uten å yte noe selv. Gratispassasjerproblemet kan motvirkes på ulike måter, gjennom sosialt

press og ved snedige lønnsformler (Petersen, 1992a,b). Det er antakelig minst der det er sterk indre motivasjon hos arbeidstakerne. I en gruppe med kollektiv resultatlønn vil dessuten avkastningen for den enkelte av å veilede og motivere de andre i gruppen kunne bli betydelig. Det blir lønnsomt å dele sin kompetanse med de andre dersom det kan bidra til at hele gruppen får bedre resultater.

- Dele resultatlønnen ut *etter den enkeltes bidrag*. Da reduseres den kollektive resultatlønnen til en form for individuell resultatlønn.

7.2.4 Resultatavhengig grunnbetaling og opprykk

Hvor stort innslag av resultatorientering vil passe i justeringene av grunnbetalingen og i utvelgelsen av hvem som skal få opprykk? Vi ser nå på *permanente* tillegg i grunnlønnen.

Før tillegget eller opprykket kommer, gjelder mange av de samme momentene som for individuell resultatlønn. Resultatorienteringen må tilpasses den enkeltes mulighet for å påvirke bedriftens resultater, muligheten for å måle resultater, med videre.

Etter at tillegget eller opprykket er gitt, dukker det opp et nytt moment: Det må forespeiles et nytt opprykk. Ellers får virksomheten bare den indre motivasjon, eller den motivasjon som følger av arbeidsledelse. Eventuelt kan andre typer økonomiske belønninger settes inn.

Dersom grunnlønnstilleggene fordeles etter konkurranse mellom de ansatte, som ofte er tilfelle i Norge der det er en gitt lokal pott til fordeling, kan det oppstå negative motivasjonseffekter som beskrevet i avsnitt 7.2.3. For å unngå dette må enten konkurransen reduseres ved at mange kan få tillegg, gevinsten reduseres slik at tilleggene ikke betyr så mye, eller formen for konkurranse må endres. Et eksempel på det siste er å lage systemer som begrenser konkurransen til en konkurranse med seg selv, ved at en får et bestemt tillegg dersom en når et bestemt nivå for de samlede resultater.

Når det er konkurranse om lønnstillegg eller opprykk, kan premien for økte resultater utebli for noen. Ofte er det slik at ikke alle får tillegg eller opprykk. Hvis noen stadig taper slike konkurranser, kan det etter hvert virke demotiverende. Hvis dette gjelder godt kvalifiserte og nyttige medarbeidere, kan det være et betydelig problem for virksomheten.

Et problem med å bruke permanente tillegg som belønning, er at det etter hvert bygger seg opp en betydelig fast lønnskostnad i virksomheten. Midlertidige tillegg, altså resultatlønn eller resultatorientert tilfeldig betaling, gir langt større muligheter for å gi belønninger det enkelte år og derfor også bedre muligheter for å motivere.

7.2.5 Resultatorientert tilfeldig betaling

Også for denne typen betaling gjelder mange av de samme momenter som for individuell resultatlønn *før den kommer*. Men idet en har fått en slik betaling, er motivasjonsvirkningen av selve ordningen borte.

7.3 Kommunal virksomhet

7.3.1 Resultater på virksomhetsnivå

Resultatene av de oppgaver som den kommunale tjenesteyting står overfor, kan i varierende grad avgrenses og måles. Som regel kan resultater på individ- og gruppenivå avgrenses. Det er da snakk om en form for mellomresultater, i virksomhetens samlede bestrebelser for å nå sine mål. Både effektivitet og kvalitet kan noen ganger måles presist, og i alle fall evalueres av overordnede, underordnede, kolleger og kunder/klienter.

På virksomhetsnivå kan det være mer problematisk å avgrense og måle resultatene, fordi det ikke skjer noen verdsetting av resultatene gjennom omsetning på et marked. I stedet må resultatene på virksomhetsnivå oppfattes i retning av grad av måloppnåelse for virksomheten, noe som kan være vanskelig å verdsette. Når det er vanskelig å verdsette virksomhetens samlede resultater, blir det også vanskelig å verdsette den enkeltes eller den enkelte gruppes bidrag til virksomhetens resultater.

Vi kan skille mellom følgende typer oppgaver i den kommunale tjenesteyting:

Samfunnsstyring. Dette består av aktiviteter som å utrede, planlegge, prioritere og budsjettere på sentralt nivå i kommunen eller fylkeskommunen. Resultatene på individuelt nivå og administrativt nivå i form av dokumenter, presentasjoner, gjennomførte beslutningsprosesser med videre kan avgrenses. Både effektivitet og kvalitet kan vurderes. Det kan imidlertid i blant være vanskelig å identifisere den enkeltes bidrag. Resultatene på virksomhetsnivå kan være utviklingen i den kommunale økonomi og innbyggernes tilfredshet med de kommunale tjenester generelt. Det kan imidlertid være problematisk å skille ut hvor mye av resultatene som skyldes arbeidsinnsatsen i kommunene og fylkeskommunene sentralt, og hvor mye som skyldes spesielle forutsetninger i befolkningsgrunnlaget og næringslivet. Dette er et kjernepunkt i spørsmålet om hvordan de sentrale myndigheter skal fordele overføringene til kommunene.

Kontrollere og sanksjonere. Dette består i å kontrollere at lover og regler følges og å iverksette sanksjoner dersom de brytes. Resultatene kan også for slike oppgaver klart avgrenses på individuelt og administrativt nivå i form av utførte oppgaver av ulike typer. Både effektivitet og kvalitet kan vurderes. På virksomhetsnivå er resultatene vanskelig å avgrense fordi situasjonen uten kontroll er vanskelig å spesifisere.

Forebygge. Mange kommunale tjenester har som formål å forhindre en fremtidig forverring av en tilstand. Dette innebærer å gjøre noe i dag som hindrer noe uheldig å skje i fremtiden, som eksempelvis ulykker og kriminalitet. Forebygging kan bestå i å investere i fysisk infrastruktur som tryggere lekeapparater i en barnehage eller anlegg for sikring mot flom. Infrastrukturen oppfattes som å levere tjenester. Forebygging kan også bestå i aktiviteter som barnevern og tiltak mot rusmisbruk. Også i tilfellet forebygging kan resultatene av den kommunale arbeidsinnsats avgrenses på individuelt og administrativt nivå i form av aktiviteter

som utføres. Både effektivitet og kvalitet kan vurderes. Resultatene på virksomhetsnivå, eksempelvis for barnevernet, er langt vanskeligere å avgrense og måle. Dette skyldes både at resultatene er av en langsiktig karakter og at det er usikkert i hvilken grad aktivitetene faktisk har bidradd til å forebygge. Selv om det skjer noe uheldig, kan en ha forebygget noe enda verre. I noen tilfeller ville en mulig negativ utvikling blitt unngått også uten forebyggingen. Resultatene av forebyggingsaktiviteter kan aldri observeres direkte fordi det alltid er usikkerhet om hva som ellers ville skjedd.

Gjenopprette. Dette er kommunale tjenester med formål å gjenskape eller reetablere en tidligere kjent tilstand. Det kan innebære å reparere skader på fysisk infrastruktur eller helbrede sykdom. Resultatene av denne typen tjenesteyting kan som regel klart avgrenses. Effektivitet og kvalitet kan i prinsippet måles som antall gjenopprettede tilstander og ved hvor godt tilstanden er gjenopprettet. Det kan likevel være problematisk å identifisere virkningene av eksterne hendelser og å skille mellom ulike personers bidrag.

Opprettholde. Dette er tjenester med sikte på å vedlikeholde en kjent tilstand. Dette kan gjelde både fysisk infrastruktur og mennesker. En betydelig del av den kommunale tjenesteyting går på å yte syke, uføre og eldre den nødvendige daglig omsorg og pleie. Aktiviteter med sikte på opprettholdelse kan ikke forhindre at høy alder og sykdom kan bidra til å svekke helsetilstanden. Slike aktiviteter kan også bidra til forbedret tilstand. Imidlertid kan slike bidrag være vanskelig å identifisere. Resultatene må i hovedsak avgrenses som de direkte vedlikeholdsaktiviteter, og resultatene av disse kan klart avgrenses og evalueres på alle nivåer.

Utvikle. Dette er tjenester som innebærer å skape en ny tilstand. En hovedaktivitet av denne typen er opplæring og utdanning. Denne typen aktiviteter kan klart avgrenses på individuelt nivå og gruppenivå internt i en virksomhet. Resultatene kan også i evalueres, både av de som mottar opplæringen og ved å teste resultater av opplæringen. Verdien av resultatene på virksomhetsnivå er i prinsippet avhengig av den samlede avkastningen av kompetanseoppbyggingen i fremtidige år. Dette er vanskelig å vurdere.

7.3.2 Produksjonsmetoder

Produksjonsmetodene i en virksomhet kan være sentrale for mulighetene for å innføre ulike typer lønssystemer. Tabell 7.1 tyder på at kommunesektoren i stor grad gir *handlingsrom* til sine ansatte. Det er ganske store muligheter for individuelle prestasjoner i jobbene, størst innen ledelse og minst innen direkte klientbehandling.

Produksjonsmetodene legger i varierende grad til rette for presise *målinger* av prestasjoner. Innen saksbehandling og direkte klientbehandling er det i noen grad standardiserte oppgaver som gjentas om og om igjen. Dette gjør det enklere å måle resultater på individuelt nivå enn innen ledelse, der den typiske jobb i større grad består i å delta i stadig nye, unike prosjekter. Jobbene innen saksbehandling er i større grad enn for ledelse og klientbehandling bestemt av teknologiske forhold. Dette kan av og til medføre problemer med å vurdere hvor mye arbeidskraften betyr, ikke minst ved tilfeldige tekniske driftsavbrudd.

I noen grad er det sammenhenger mellom de ansatte i produksjonen ved at måloppnåelsen er *avhengig* av en eller noen få personers kompetanse. Dette innebærer at når noen av disse ikke er tilstede, reduseres de øvrige bidrag til måloppnåelsen. Dette er likevel ikke mer utbredt enn at det i noen grad er mulig å skille mellom ulike ansattes bidrag til virksomhetens måloppnåelse. Dette underbygges også av at det i noen grad er det mulig å utføre en del av jobben hjemme innenfor ledelse og saksbehandling, hvilket betyr at deler av arbeidet i høy grad er individuelt – det kan utføres alene og uavhengig av lite mobil realkapital. For direkte klientbehandling er det åpenbart små muligheter for å ta med jobben hjem.

Det karakteristiske for *ledere* er at de i ganske stor grad deltar i stadig nye, unike prosjekter samtidig som det er store muligheter for individuelle prestasjoner i jobben.

Saksbehandlerstillinger har en del felles trekk med lederstillinger, men er mer standardiserte og bestemt av teknologiske forhold. Saksbehandlere kan lettere erstatte hverandre.

I *direkte klientbehandling* er jobbene enda mer standardiserte, og de ansatte kan i ganske stor grad erstatte hverandre.

Tabell 7.1 *Egenskaper ved kommunal tjenesteyting*

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Består den typiske jobb av standardiserte oppgaver som skal gjentas om og om igjen?	1,3	1,9	2,2
Består den typiske jobb i å delta i stadig nye, unike prosjekter?	2,3	1,9	1,5
Er det mulig å utføre deler av jobben hjemme?	1,9	1,9	1,1
Er måten oppgavene utføres på bestemt av teknologiske forhold?	1,9	2,3	1,9
Kan de ansatte overta hverandres arbeidsoppgaver i tilfellet fravær?	2,2	2,3	2,5
Er måloppnåelsen avhengig av en eller noen få personers kompetanse?	2,0	2,0	1,8
Er det mulig å skille mellom ulike ansattes bidrag til virksomhetens måloppnåelse?	2,1	2,0	1,9
Hvilke muligheter er det for individuelle prestasjoner i jobbene?	2,7	2,6	2,5

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) grad. Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

7.3.3 Arbeidsorganisering

Hvordan organiseres arbeidet gitt de egenskaper ved produksjonen som er beskrevet i forrige avsnitt? Vi har ikke stilt spørsmål om dette i spørreskjemaundersøkelsen. Vi kan derfor ikke belyse dette for ledelse, saksbehandlere og direkte klientbehandling. Fra intervjuene i virksomhetene har vi imidlertid en del opplysninger.

På syv av de ni belønningsområdene arbeider de ansatte i en gruppe eller et team, se tabell 7.2. På to områder arbeider de stort sett alene. På fire områder er arbeidet organisert i team. Tabell 7.3 viser at på syv av belønningsområdene finnes det innslag av teamorganisering, definert som grupper der personer med til dels ulik kompetanse arbeider sammen for et felles resultat. På bare tre områder brukes team i stor grad.

Tabell 7.2 Arbeidsorganiseringen. Belønningsområder

	Alene	Gruppe	Gruppe/team	Team
Jobber de ansatte stort sett alene, sammen med andre i grupper med utveksling av informasjon og kompetanse eller i <i>team</i> med felles ansvar for resultatet?	2	2	1	4

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

I et *team* er deltagerne avhengig av hverandres bidrag og siden det er teamets resultat som er i fokus, passer det med resultatorientert lønn på teamnivå. Dette kan være en form for resultatlønn, der teamet får en bonus avhengig av teamets løpende resultater, eller et lønnsopprykk for alle i teamet avhengig av de resultater teamet har oppnådd.

Tabell 7.3 Teamarbeid. Belønningsområder

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ingen grad
I hvilken grad blir arbeidet organisert i <i>team</i> der personer med til dels ulik kompetanse arbeider sammen for et felles resultat?	3	1	3	2

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Tabell 7.4 tyder på at de ansatte i virksomhetene blir oppmuntret til å ta *egne initiativ* og gjennomføre sine ideer uten å spørre om lov, men det forutsetter at initiativene holdes innenfor visse rammer. Den enkelte ansattes har imidlertid,

Tabell 7.4 Blir de ansatte oppmuntret til å ta egne initiativ og gjennomføre sine ideer uten å spørre om lov? (Forutsetter innenfor visse rammer, hvis ikke så svarer alle nei.) Belønningsområder

	<u>Ledelsen</u>		<u>Tillitsvalgte</u>	
	Ja	Nei	Ja	Nei
Blir de ansatte oppmuntret til å ta <i>egne initiativ</i> og gjennomføre sine ideer uten å spørre om lov? (Forutsetter innenfor visse rammer, hvis ikke så svarer alle nei.)	7	2	7	2

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

ifølge tabell 7.5, oppgaver som er klar avgrenset. Ledelsen mener at de ansatte i begrenset grad selv *bestemmer de daglige oppgaver*, mens de tillitsvalgte mener mulighetene er langt større. Selvstendigheten kommer inn i hvordan oppgavene skal utføres. De tillitsvalgte mener i noe større grad enn ledelsen at de ansatte selv kan velge hvordan oppgavene skal utføres.

Tabell 7.5 Fastlegging av den enkeltes oppgaver. Belønningsoppgaver

	Ledelsen			Tillitsvalgte		
	Stor grad	Noen grad	Liten/ingen grad	Stor grad	Noen grad	Liten/ingen grad
Er den enkelte ansattes oppgaver klart avgrenset?	8	1	-	7	2	-
Kan den enkelte ansatte selv bestemme de daglige oppgavene?	-	4	5	3	5	1
Kan den enkelte ansatte selv velge hvordan oppgavene skal utføres?	3	5	1	4	5	-

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Autonomien i hvordan oppgavene skal løses, bidrar antakelig også til ulikheter i resultater på individuelt nivå, som kan belønnes i et individorientert system.

Ledelsen mener at virksomhetskulturen er sterkt preget av *likhetsverdier*. De tillitsvalgte er mer blandet i sin vurdering, fra at det er verken det ene eller det andre, til noe vekt på likhet og sterk vekt på likhet.

Denne vekten på likhet innebærer viktige utfordringer for et mer resultatorientert lønssystem. Dersom det skal virke stimulerende i en likhetsorientert kultur, bør det klargjøres hva som gir opphav til ulikhet. Videre må et slikt lønssystem bygge på systemer for evaluering av resultater, med kriterier, indikatorer og metoder som gir tillit til at alle behandles likt.

Tabell 7.6 Er virksomhetskulturen preget av *likhetsverdier* eller av at ansatte har *forskjellig betydning* for virksomheten? Belønningsområder

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Sterk vekt på ulikhet	-	-
Noen vekt på ulikhet	-	-
Verken eller	1	3
Noen vekt på likhet	1	3
Sterk vekt på likhet	7	3
Sum	9	9

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Ledelsen mener at virksomhetskulturen er sterkt preget av *samarbeid*. De tillitsvalgte er enige i at kulturen er preget av samarbeid, men mener på to områder at den er mest preget av konkurranse.

For å understøtte en samarbeidskultur, kan resultatorienteringen gis et kollektivt element, hvor det eksempelvis opparbeides en bonus på kollektivt nivå som fordeles på alle uavhengig av individuelle bidrag eller gis et midlertidig tillegg i grunnlønnen et år som følge av gode resultater. Bonusens eller tilleggets størrelse gjøres avhengig av resultatene på kollektivt nivå.

Tabell 7.7 Er virksomhetskulturen preget av *samarbeid* eller *konkurrans*?
Belønningsområder

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Sterkt preget av samarbeid	7	4
Mest preget av samarbeid	2	3
Verken eller	-	-
Mest preget av konkurranse	-	2
Sterk vekt på konkurranse	-	-
Sum	9	9

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Kollektiv resultatlønn kan som nevnt potensielt medføre et gratispassasjerproblem, hvor få føler ansvar for å bidra til gruppebonusen. Tabell 7.8 tyder på at de ansatte i stor grad har en *indre motivasjon* for sitt arbeid. Ledelsen mener at det i stor grad er slik at jobben er noe de ansatte har glede av i seg selv. De tillitsvalgte betoner sterkere at dette varierer. Sterk indre arbeidsmotivasjon vil bidra til å redusere gratispassasjerproblemet og gjøre det enklere å innføre kollektiv resultatlønn.

Tabell 7.8 Er jobben noe de ansatte har *glede av* i seg selv? Belønningsområder

	Ledelsen	Tillitsvalgte
Stor	8	6
Varierende	1	3
Sum	9	9

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

7.4 Finansiering og organisering

7.4.1 Oversikt

Det er betydelig forskjeller mellom privat sektor og store deler av kommunal sektor i måten en er organisert på. Det vil igjen påvirke muligheten til å vurdere måloppnåelse. I privat sektor vil virksomhetens økonomiske resultater være den viktigste suksessfaktoren. Dette er en målsetning som det er relativt lett å identifisere. De fleste kommunale virksomheter er imidlertid bundet opp av et budsjett, med klare rammer og føring på hva pengene skal brukes til. I en slik situasjon må måloppnåelse som regel knyttes til andre aspekter enn virksomhetens økonomiske resultater, selv om selvfølgelig også dette er viktig.

Det er betydelig variasjoner i hvordan kommunene er organisert og hvordan de styres. Tilnæringer som for eksempel mål- og resultatstyring, balansert målstyring, total kvalitet og benchmarking har de siste årene fått innpass innen sektoren. Disse kjenner vi også fra privat sektor, men for å kunne anvende dem i kommunal sektor, er det blitt gjort tilpasninger.

Hver enkelt kommune, og/eller kommunale virksomheter, utvikler i dag et betydelig antall planer. Betegnelser som strategi-, års-, handlings-, aktivitets- og/eller virksomhetsplan er de vanligste. Noen er årlige, mens andre kan være

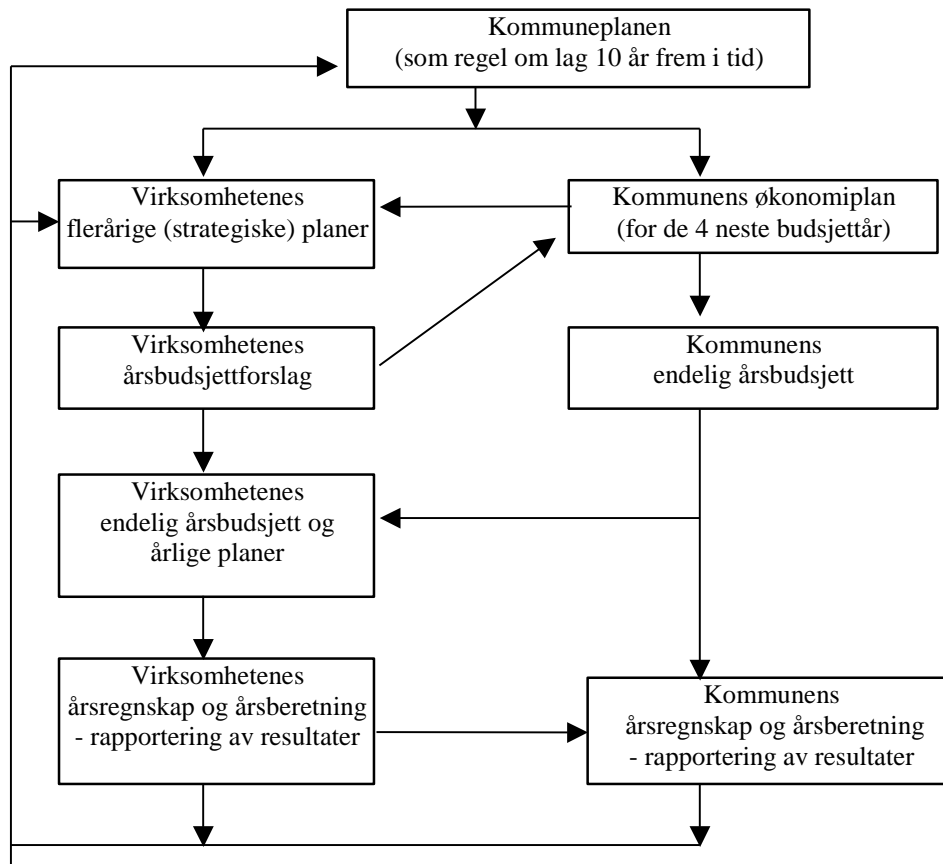
flerårige (ofte 3-5 år). De kan være avgrenset til tjenester/områder innen den kommunale forvaltningen, eller knyttet til brukergrupper eller temaer, på tvers av tjenesteapparatet. Enkelte planer er lovpålagte, andre er initiert av politisk ledelse, mens andre igjen er initiert av den kommunale forvaltningen.

Kommunal sektor har de siste årene også fokusert sterkere på å utvikle informasjonsmateriell og brosjyrer, blant annet på kommunenes internettsider. Disse gir informasjon om innholdet i ulike kommunale tjenester/produkter. Mange har også utviklet serviceerklæringer som gir en oversiktlig og realistisk informasjon om innhold og kvalitet ved en konkret kommunale tjenesteyting og/eller saksbehandling. Erklæringen skal også bidra til å avklare forventinger mellom brukerne og tjenesteyterne. Noen ganger kan det være formulert som en avtale, der begge parter signerer. Enkelte kan være mer forpliktende, i forhold til fastsatte kvalitetskrav for tjenesteytingen og/eller saksbehandlingen, og da brukes ofte betegnelsen servicegarantier. Hvis gitte krav ikke innfries, kan det ved garantier ligge inne en "straff" for den kommunale tjenesteyter og/eller kompensasjon til bruker.

Kommunens valg i forhold til organisering og styringsprinsipper, samt omfang og konkretisering av målsettinger etc. i form av ulike planer/erklæringer/e.l., vil være essensielt for å vurdere måloppnåelsen av en kommunal virksomhet/kommune. Dette stiller kommunal sektor ovenfor betydelig større utfordringer enn private virksomheter, i og med sistnevnte alltid kan bruke økonomiske resultater som ett av sine viktigste suksesskriterier.

Alle kommuner skal i dag rapportere til staten gjennom KOSTRA (kommune-stat-rapportering), som blant annet skal gi grunnlag for utviklings-, omstillings-, og produktivitetsarbeid i den enkelte kommune. I KOSTRA vil det også være mulig å identifisere informasjon om kommunen/virksomheter som kan knyttes til et resultatbasert lønssystem.

Figur 7.2 Illustrasjon av styringsprosessen og -dokumenter i en kommune



I følge Plan- og bygningslovens § 20-1 skal kommunene ”utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder”. Alle kommunene skal dermed utarbeide en kommuneplan, som skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. ”Den langsiktige del omfatter mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser. Den kortsiktige del omfatter samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år.” Kommuneplanleggingen skal bygge på de økonomiske og øvrige ressursmessige forutsetninger for gjennomføring, og strekker seg som regel over en 10-15 års periode. Planen revideres/rulleres jevnlig. Vi kjenner ikke til hva som er vanlig blant kommunene, men et anslag kan være at dette gjøres hvert 3-5 år (dvs. at også planens tidshorizont utvides med 3-5 år).

I følge §44 i kommuneloven er kommunestyrene pålagt årlig å vedta en rullerende økonomiplan for de fire neste budsjettårene. Økonomiplanen skal gi en oversikt over forventede inntekter og utgifter og prioriterte oppgaver i perioden. Økonomiplanen skal legges til grunn for kommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet.

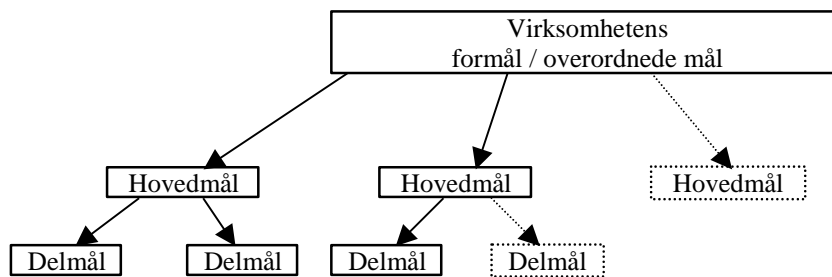
Det er trolig betydelig variasjoner i hvordan kommunene planlegger og utformerer sine styringsdokumenter. Med utgangspunkt i den enkelte kommunes organisering utvikles det som regel flerårige (strategiske) planer, som legger rammer, føringer, målsetninger etc. for den enkelte virksomhet/tjeneste/etat/etc. (heretter kalt virksomhet). Hvert år utarbeides det budsjettforslag for hver virksomhet, kommunens

Økonomiplan legges til med ett år og det utarbeides et samlet årsbudsjett for kommunen, inkludert rammer for den enkelte virksomhet. Måten dette gjennomføres på varierer også mellom kommunene, men trolig foregår dette til en viss grad samtidig, dvs. at informasjon utveksles mellom de ulike aktørene frem mot kommunens endelige årsbudsjett (kommuneloven § 45). Basert på rammene utvikler deretter hver virksomhet ett årsbudsjett og eventuelt én eller flere planer for året.

Ved årsskifte utarbeides ett regnskap og en årsmelding for kommunen som helhet. I tillegg utarbeides det som regel regnskap og/eller årsmelding for virksomhetene, men omfang, innhold, etc. varierer trolig stort, både mellom kommuner og mellom virksomheter innen én kommune. Regnskap og årsmeldinger blir brukt som grunnlag for utvikling/revidering av styringsdokumenter for påfølgende år.

Et lønssystem som støtter opp om effektivitet og kvalitet på tjenestene krever at kommunen/virksomhetene har et bevist forhold til de målsetningen som settes. Det er disse målene som et eventuelt resultatbasert lønssystem må relateres til.

Figur 7.3 Illustrasjon på en virksomhets målstruktur



I kommunal sektor er det vanlig å utvikle virksomhetsspesifikke målstrukturer, som er en systematisk konkretisering av formål og overordnede mål for den enkelte virksomhet/tjeneste. Disse brytes som regel igjen ned i et begrenset antall hovedmål. Ofte vil denne delen av målstrukturen kun bli endret hvis det skjer vesentlige forandringer i ytre betingelser, f.eks. i brukergruppers sammensetning og behov, eller forandringer i rammebetingelser knyttet til politiske prioriteringer. Disse målene gjenfinnes gjerne i de flerårige (strategiske) planene.

Nedre del av målstrukturen (delmål og eventuelt "underdelmål") danner grunnlag for konkretisering av resultatmål i de årlige planene. En del av delmålene kan være klare resultatmål, og kan gå uforandret inn i de årlige planene. Andre delmål må konkretiseres nærmere. Det er imidlertid viktig at man utvikler målsetninger som tar utgangspunkt i virksomhetens overordnede målstruktur, knyttet til brukerne og samfunnet.

En viktig del av årsplanleggingen er dermed å spesifisere de årlige resultatmål og/eller resultatindikatorer. Resultatmålene kan for eksempel settes som produksjonsvolum (kvantitet). Produktivitet, kvalitet eller effektivitet kan ofte være vanskeligere å måle direkte. En løsning er da å utvikle resultatindikatorer, som i større grad forteller indirekte om måloppnåelsen. Resultatindikatorer vil også være kvantifiserte størrelser, men som regel i form av et forholdstall. Det kan i mange sammenhenger være å aktuelt å anvende flere måltall og/eller indikatorer for å vurdere ett konkret resultatmål.

Mulighetene til å utvikle et kommunalt lønssystem, som styrker tjenesteytingens effektivitet og kvalitet, vil dermed i stor grad avhenge av hvilke styringssystemer som anvendes, men ikke minst hvilke styringsdokumenter som utarbeides. De mer operative dokumentene (årsplaner etc.) må ha resultatmål og/eller resultatindikatorer som, i tillegg til å være knyttet opp mot virksomhetens overordnede mål, må være så konkrete at en måloppnåelsen kan vurderes (ved årets slutt). Trolig er det betydelig variasjoner mellom kommuner, og mellom virksomheter innen én kommune, når det gjelder status for dette i dag.

7.4.2 De seks virksomhetene

Vi har identifisert visse eksterne rammebetingelser ved de seks virksomhetene vi har studert. En oppsummering vises i tabell 7.9.

Tabell 7.9 *Ekstern organisering i 2001*

	Ja	Delvis	Nei
Får tildelt samlet budsjett som må holdes	5	1	-
Har virksomheten virksomhetsplan?	6	-	-
Er det stilt opp klare resultatmål for virksomheten?	4	2	-
Har virksomheten målstyring?	4	2	-
Har virksomheten inntekter fra salg av varer og tjenester til brukere?	3	3	-
	Stor	Noen	Ingen
I hvilken grad påvirkes budsjettet av virksomhetens resultater i tidligere år.	-	4	2
I hvilken grad kan virksomheten omdisponere mellom lønn og andre poster innenfor det samlede budsjett?	3	3	-

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Som vi kan se fikk fem av virksomhetene et samlet budsjett som må holdes. Alle har en virksomhetsplan. Fire virksomheter har målstyring og har klare resultatmål for virksomheten, mens to delvis anvender målstyring. Halvpartene av virksomhetene har betydelige inntekter fra salg av varer og tjenester til brukere (PBD i Oslo kommune, Tannhelsetjenesten og Selbu Energiverk). De andre har også inntekter fra salg av varer og tjenester til brukere, men dette gjelder kun en liten del av det totale budsjettet for virksomheten.

Vi kan videre se at budsjettet for virksomheten i relativt liten grad påvirkes av resultater tidligere år. Tre av virksomhetene har store muligheter til å omdisponere mellom lønn og andre poster innenfor det samlede budsjett, mens de resterende kan gjøre det noe grad. Slike omprioriteringer må imidlertid ofte gjøres i dialog med kommunens sentrale ledelse.

Vi har også identifisert visse interne rammebetingelser ved våre seks virksomheter. En oppsummering vises i tabell 7.10.

Tabell 7.10 Intern organisering i 2001

	Ja	Nei
Er virksomheten inndelt i resultatenheter med klart definert myndighet og resultatansvar?	4	2
Er virksomheten organisert med klare grenser mellom avdelingene og etablerte spilleregler for kjøp og salg av varer og tjenester mellom disse?	1	5
Er det gjennomført prosessforbedringstiltak som "Just in time", "Total kvalitetsledelse" eller "Business Process Reengineering" de siste 5 år?	2	4
	Riktig	Galt
Virksomheten er nå organisert med færre beslutningsnivåer (enn tidligere)	1	5
Virksomheten er nå organisert med mer delegering av myndighet enn tidligere	4	2

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Fire av virksomhetene er inndelt i resultatenheter med klart definert myndighet og resultatansvar, mens én virksomhet er organisert med klare grenser mellom avdelingene og etablerte spilleregler for kjøp og salg av varer og tjenester mellom disse. To av virksomhetene har prøvd prosessforbedringstiltak de siste fem år. Kun én virksomhet er organisert med færre beslutningsnivåer enn tidligere, men for fire er det mer delegering av myndighet enn tidligere.

7.5 Muligheter for å måle prestasjoner

7.5.1 Informasjon fra intervjuundersøkelsen

I kapittel 4 fant vi at effektivitet og kvalitet i liten grad blir målt regelmessig i kommunesektoren, verken på individ- eller gruppenivå. Spørsmålet er nå i hvilken grad det er mulig å gjennomføres slike målinger.

Tabell 7.11 viser at arbeidsinnsatsen i form av selve anstrengelsen i arbeidet, i stor grad kan observeres på tre av belønningsområdene, og i noen grad på fire. Vi har imidlertid ikke spurt om anstrengelsen kan måles.

Tabell 7.11 viser også at ledelsen på syv av de ni områdene mener at effektiviteten ikke kan måles i fysiske enheter per tidsenhet. Den kan måles på denne måten på ett område, og delvis på et annet. Effektiviteten kan heller ikke måles i antall utførte oppgaver per tidsenhet på seks av områdene. På to områder er dette mulig, på ett er det delvis mulig. Selv om det er vanskelig å måle effektivitet, er det iallfall på noen områder muligheter for målinger av effektivitet som ikke er utnyttet. Det fremstår likevel som et problem i gruppen av virksomheter hvordan effektivitet skal måles.

*Tabell 7.11 Anstrengelse og kvantitet (effektivitet) ved arbeidet.
Belønningsområder*

	Stor	Noen	Liten
Kan den anstrengelsen som den enkelte ansatte legger i sitt arbeid observeres?	3	4	2
	Ja	Delvis	Nei
Kan den enkelte ansattes arbeid måles i fysiske enheter per tidsenhet (Kvantitet)	1	1	7
Kan den enkelte ansattes arbeid måles i antall utførte oppgaver per tidsenhet (Kvantitet)	2	1	6
Kan den enkelte ansattes arbeid best måles som samlet tidsbruk i forhold til budsjett (Kvantitet)? (Typisk for individuelt prosjektarbeid)	3	-	4

Spørsmålene var knyttet til ni belønningsområder. Tallene svarer til antall belønningsområder.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Tabell 7.12 ser nærmere på mulighetene for å måle kvaliteten i arbeidet. Først fremgår det at det er variasjon mellom de ansatte i hvor godt oppgavene utføres. Det er imidlertid heller ikke for kvaliteten mulig å måle i fysiske enheter. Mulighetene er større for evalueringer, der det trekkes inn brukerevalueringer, medarbeiderevalueringer eller fagfelleevalueringer. På seks av de ni belønningsområdene er dette mulig i noen grad og på to områder i stor grad. I forhold til det vi fant i kapittel 4, er mulighetene for kvalitetsevalueringer langt større enn det som faktisk gjennomføres av slike evalueringer.

Tabell 7.12 Kvalitet ved arbeidet. Belønningsområder

	Stor grad	Noen grad	Liten grad
Er det variasjoner mellom de ansatte i hvor godt oppgavene utføres?	2	7	-
Kan kvaliteten i den enkeltes arbeid måles i fysiske enheter? (For eksempel feilprosent, forbruk av råvarer)	1	-	8
Kan kvaliteten i den enkeltes arbeid måles ved evalueringer? (For eksempel ved brukerevalueringer, medarbeiderevalueringer eller fagfelleevalueringer)	2	6	1

Spørsmålene var knyttet til ni belønningsområder. Tallene svarer til antall belønningsområder.

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

Tabell 7.13 viser at ledelsen også mener det er muligheter for å måle bidrag til virksomhetens resultater

Tabell 7.13 Resultatbidrag. Belønningsområder

	Stor	Noen	Nei
Er det mulig å måle den enkelte ansattes bidrag til virksomhetens resultater?	3	4	2
	Ja		Nei
Er det mulig å måle bidraget fra den enkelte avdeling, gruppe, prosjekt eller team til virksomhetens overordnede resultater?	3	4	2
Blir evalueringer regelmessig tilbakeført til de ansatte gjennom medarbeidersamtaler?	5		4

Kilde: ECON. Intervjuundersøkelse høsten 2001.

7.5.2 Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen

Spørreskjemaundersøkelsen gir et bredere bilde av kommunesektoren. I kapittel 4 kom det fram at det nesten ikke utføres noen målinger av effektivitet, kvalitet eller dyktighet i kommunesektoren. Det var likevel noe mer målinger av kvalitet enn av effektivitet og noe mer av samlet dyktighet på individnivå.

Tabell 7.14 tyder på langt større muligheter enn det som faktisk gjøres. Igjen synes mulighetene å bli vurdert som minst for å måle effektivitet. Men for både saksbehandling og direkte klientbehandling er det i noen grad mulig å måle effektivitet ved å telle antall oppgaver (av ulike slag) utført per tidsenhet eller antall enheter produsert per tidsenhet.

Tabell 7.14 Mulighet for måling av kvantitet, kvalitet og resultatbidrag

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
I hvilken grad er det mulig å måle hvor mye den enkelte ansatte oppnår ved å telle antall oppgaver (av ulike slag) utført per tidsenhet eller antall enheter produsert per tidsenhet?	1,2	1,8	2,0
Er det variasjoner mellom de ansatte i hvor godt oppgavene utføres?	2,7	2,7	2,6
Kan kvaliteten i den enkeltes arbeid måles kvantitativt? (For eksempel ved feilprosent og ressursutnytting)	1,5	1,6	1,6
Kan kvaliteten i den enkeltes arbeid måles ved evalueringer? (For eksempel ved brukerevalueringer og fagfelleevalueringer)	2,3	2,3	2,4
Er det mulig å måle eller anslå den enkelte ansattes bidrag til måloppnåelsen for den enkelte virksomhet?	1,9	1,8	1,8
Er det mulig å måle bidraget fra den enkelte avdeling, gruppe, prosjekt eller team til virksomhetenes overordnede måloppnåelse?	2,0	2,0	2,1

Svaralternativene var ingen (=1), noen (=2) og stor (=3) grad. Tallene i tabellen er et vektet gjennomsnitt.

Kilde: ECON. Spørreskjemaundersøkelse våren 2002.

7.6 Fremtidige rammer for den lokale lønnsdannelse

I august 2000 ble det nedsatt to parts sammensatte utvalg, bestående av representanter fra KS og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden. Det ene utvalget skulle gjennomføre en gjennomgang av avtalestrukturen, mens det andre skulle ha en gjennomgang av lønns- og forhandlingsbestemmelsene. I løpet av prosessen ble det imidlertid vurdert som svært vanskelig å skille de to områdene, hvilket resulterte i at de to utvalgene leverte en felles sluttrapport den 21.12.01.

Utvalgene tok utgangspunkt i at man primært ønsket å bevare sektoren innenfor et helhetlig avtalesystem. En målsetning var imidlertid å ha en avtalestruktur som fanger opp kommunesektorens og partenes ulike behov, være fleksibelt og tilpasset en sektor under stadig utvikling og omstilling. I tillegg var det enighet om at mange oppfattet avtalestrukturen som komplisert og vanskelig å forholde seg til. Utvalget jobbet derfor ut fra en målsetning om ”å etablere et avtalesystem som både tar hensyn til brukervennlighet og oversikt, samtidig som de ulike parters behov for reelle forhandlinger ivaretas” (Sluttrapport 21.12.2001).

I tillegg til arbeidet innen de to utvalgene startet partene i 2001 opp med forhandlinger om en ny hovedavtale. Planen var å bli ferdig med forhandlingene i løpet av høsten 2001, men de fortsatte også på nyåret. Den 29. januar 2002 brøt imidlertid LO Kommune, som omfatter om lag 70 prosent av de kommunalt ansatte, ut av forhandlingene med KS. De andre partene på arbeidstakersiden har imidlertid i etterkant akseptert den nye hovedavtalen.

De LO ansatte er p.t. dermed fortsatt knyttet opp mot ”den gamle” hovedavtalen fra 1996, mens de andre arbeidstakerforeningene, fra 1. mars 2002, er knyttet opp til den nye hovedavtalen. I vårens tariffoppgjør må KS derfor forholde seg til forskjellige regelverk. Det betyr også at tariffforhandlingene mellom KS og LO Kommune vil inkludere forhandlinger om en ny hovedavtale.

7.7 Oppsummering

En sterkere resultatorientering i de kommunale lønnsystemer kan skje ved å

- øke innslaget av resultatbetaling, altså midlertidige, forutsigbare betalinger knyttet til løpende resultater.
- gjøre tillegg i grunnbetalingen mer resultatavhengig
- knytte sannsynligheten for å få opprykk klarere til den enkeltes resultater
- gjøre tilfeldige betalinger mer resultatavhengige, det vil si knytte sannsynligheten for å få slike betalinger til den enkeltes resultater.

En forutsetning for at dette skal ha gode virkninger på effektivitet og produktivitet, er at det satses på å utvikle bedre systemer for å måle den enkeltes effektivitet og kvalitet.

Likhetsverdier preger i noen grad kommunesektoren. Dersom et mer resultatorientert lønssystem skal virke stimulerende, er det viktig å klargjøre hva som skal gir opphav til ulikhet. Et slikt lønssystem må bygge på systemer for evaluering av resultater, med kriterier, indikatorer og metoder som gir tillit til at alle behandles likt.

Kommunesektoren er også langt mer preget av samarbeid enn konkurranse. For å understøtte en samarbeidskultur, kan resultatorienteringen gis et kollektivt element.

Det er i stor grad variasjoner mellom de ansatte i hvor godt oppgavene utføres både innen ledelse, saksbehandling og direkte klientbehandling. Det er mulig å evaluere både effektivitet og kvalitet i langt større utstrekning enn i dag. Særlig kan kvaliteten evalueres i større utstrekning, men også effektiviteten kan i noen grad måles. Utfordringen ligger særlig i å utvikle metoder for å måle effektiviteten.

8 Resultatorientert betaling i kommunesektoren

- Stillingsvurdert lønn i bunn
- Resultatavhengige tillegg, midlertidige/permanente, individuelle/kollektive
- Midlertidige markedstillegg

8.1 Innledning

Utfordringen for lønns- og personalgodesystemene i enhver virksomhet er å

- bidra til å gjøre virksomheten *attraktiv* på arbeidsmarkedet, slik at den maker å tiltrekke seg og å holde på arbeidstakere med riktig kompetanse og motivasjon for å arbeide i virksomheten.
- bidra til å *motivere* de ansatte til best mulig måloppnåelse for virksomheten.
- være *kostnadseffektive*.

Attraktivitet sikres gjennom å markedstilpasse det samlede nivå for lønn og personalgoder. Betalingen kan *motivere* til måloppnåelse ved å belønne oppnådde resultater. *Kostnadseffektivitet* oppnås ved å utvikle systemer som gir best mulig attraktivitet og motivasjon per krone brukt til å betale for arbeid.

8.2 Resultatorienterte betalingskomponenter

En *resultatorientering* av de kommunale lønssystemene kan skje ved å vri betalingen bort fra stillingenes krav og viktighet og bort fra de ansattes kompetanse og deltagelse og over mot resultatene av den enkeltes innsats. Stillinger med høye krav og av stor viktighet skal betales godt når den person som utfører den enkelte stilling frembringer resultater som er mye verdt i forhold til virksomhetens måloppnåelse. De ansatte skal i mindre grad betales for å *ha* kompetanse, i større grad for det kompetansen *gir* av resultater. De ansatte skal i mindre grad betales for å delta, i større grad for det deltagelsen gir av resultater.

Ansiennitet er et mål på oppsamlet deltagelse. Resultatorientering kan bety mindre innslag av ansiennitetsbestemte tillegg.

Attraktivitet krever at betalingen må ha en sikker komponent. Ikke all betaling kan være resultatavhengig. Den sikre komponenten kan oppfattes som en *minstebetaling*. For å sikre attraktiviteten til krevende og viktige stillinger, må minstebetalingen øke med krav og viktighet. Minstebetalingen kan oppfattes som betaling for deltagelse og for stillingens krav og viktighet. Hvor mye som er ren betaling for deltagelse, er ikke så viktig å fastslå. På figur 8.1 har vi tatt utgangspunkt i at en del av minstebetalingen er sentralt bestemt og en del lokalt bestemt, for å ta hensyn til lokale forskjeller i stillingenes krav og viktighet. Vi reserverer betegnelsen *minstebetaling* for de sentralt bestemte komponenter. På sentralt nivå kan en eksempelvis ha 10 ulike minstelønnsseter.

Inndeling i ulike stillingskategorier bør gjøres enkelt på sentralt nivå. Et stillingsvurderingssystem med verdsetting av ulike dimensjoner som veies sammen til verdier for de ulike stillinger, frarådes som element i et resultatorientert system. Det kan bidra til intern likhet, eksempelvis mellom kjønn, men tar bort oppmerksomheten fra resultatorienteringen. Det er gjennom resultatvurderingene forskjellene i lønn først og fremst skal komme i et slikt system. Et stillingsvurderingssystem kan være ressurskrevende og føre til rigiditet i arbeidsdelingen mellom de ansatte. I et resultatorientert system bør de administrative ressurser i hovedsak brukes på resultatevalueringer. Likestilling bør sikres gjennom resultatbelønningen.

Kompetanse er et produktivt potensial og ikke det samme som utdanning og yrkeserfaring. Kompetansen *formes* av blant annet utdanning (formalkompetanse) og yrkeserfaring (realkompetanse). Selve kompetansen kan være vanskelig å måle. Derfor brukes gjerne mål for de forhold som har formet den, særlig utdanning og lengde på yrkeserfaringen, som indikatorer på kompetansen.

Kommunesektoren trenger høy og spesialisert kompetanse i en rekke stillinger. I mange stillinger er kravene til utdanning og yrkeserfaring nedfelt i lover og forskrifter for å sikre kvaliteten. Det vil derfor være naturlig, som nå, å knytte den stillingsvurderte minstebetaling til stillingenes krav til utdanning og yrkeserfaring.

De stillingsvurderte komponentene kan også knyttes til viktighet og andre typer krav enn utdanning og yrkeserfaring, eksempelvis lederansvar. Men de bør være uavhengig av ansiennitet og marked.

Kompetanse utover det som skal til for å tilfredsstille kravene, bør i et resultatorientert betalingssystem bare lede til ekstra betaling dersom den bidrar til bedre resultater.

En mulig innvending kan være at det i mange tilfeller er viktig for kommunesektoren at de ansatte har mye kompetanse som en beredskap for å kunne løse mange ulike typer oppgaver. Kompetanse kan derfor ha en verdi selv om den ikke brukes eller faktisk gir resultater på ethvert tidspunkt. Dette kan imidlertid oppfattes som at et behov for bredde i kompetansen bør inn som en del av kravene i stillingene. Hvis bredde i kompetansen er viktig, vil den dessuten ofte før eller siden slå ut i resultatene.

I en gitt stilling, kan minstebetalingen få fire ulike typer tillegg:

- Resultatavhengige, permanente tillegg i grunnbetalingen. Dette er varige tillegg som er avhengig av de oppsamlede resultater
- Resultatavhengige, midlertidige tillegg med høy forutsigbarhet. Dette er resultatbetaling. Den kan kalles bonus. Den kan være kollektiv eller individuell, der vekten på hver komponent er avhengig av forhold nevnt i kapittel 7: individuelt spillerom, måleproblemer med videre. Hvis mulig kobles bonuspotten til virksomhetens måloppnåelse.
- Resultatavhengige tilfeldige tillegg. Tilfeldige tillegg som har karakter av konkurranser, der sannsynligheten for å vinne er avhengig av resultater.
- Midlertidige markedstillegg som sikrer attraktiviteten under skiftende markedsforhold.

I tillegg kommer opprykk til høyere stilling, som også gjøres resultatorientert.

Kommunesektoren bør synliggjøre både sin lønn og sine personalgoder som en del av betalingen. I tabell 8.1 har vi sett spesielt på lønn.

Tabell 8.1 Resultatorientert kommunalt lønssystem

Lønnskompontener	Forhandlingsnivå	Funksjon	Hovedkomponenter
Midlertidige markedstillegg	Lokalt	Attraktivitet. Indirekte styrke effektivitet og kvalitet	Tilfeldig lønn
Resultatavhengige, tilfeldige tillegg		Motivere for effektivitet og kvalitet	
Resultatavhengige, midlertidige tillegg			Resultatlønn
Resultatavhengige, permanente tillegg			Grunnlønn
Stillingstillegg		Sentralt	Betaling for stillingens egenskaper og for deltagelse. Sikker komponent, viktig for attraktivitet
Stillingsvurdert minstelønn, ikke ansiennitetsbestemt			

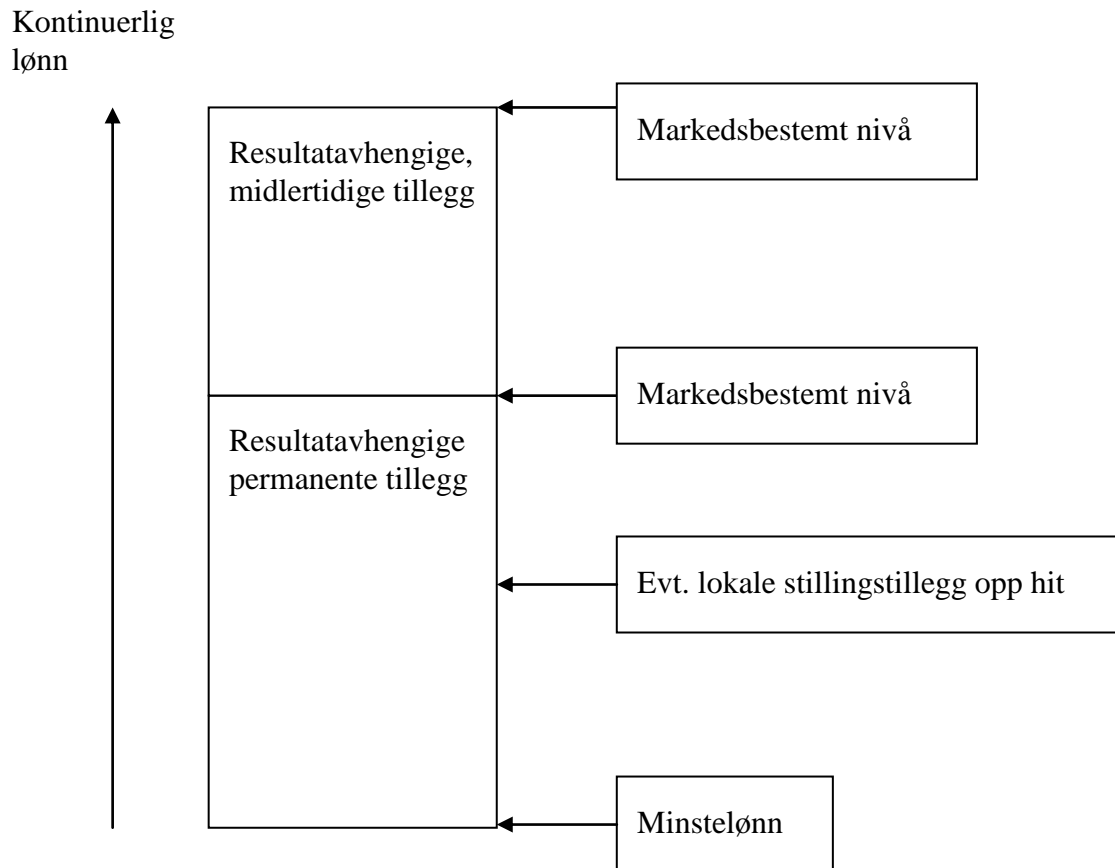
8.3 Markedstilknytning

For å sikre tilgangen på arbeidskraft må betalingen for arbeid knyttes til arbeidsmarkedet. Dette gjøres på to måter:

Lønnsrammeplassering. Det utarbeides en lønnsramme til hver sentral minstelønnsatts. Det betyr at en eksempelvis bare har ti lønnsrammer. Hver av dem består av minstelønnsatts, som er nedre grense, og en øvre grense. De permanente, resultatavhengige grunnlønnstilleggene kan gå opp til en bestemt grense. Over denne grensen gis det bare midlertidige tillegg i form av bonus. De kan være halvårslige eller årlige. De må fortjenes hvert år. Det kan eventuelt settes en grense på at eksempelvis bare 30 prosent av de ansatte i den enkelte stillingskategori kan få bonus. Tallet bør være så stort at det ikke utvikler seg destruktiv konkurranse (manglende deling av kompetanse, manglende vilje til gjensidig hjelp og støtte). Den absolutte øvre grense og den øvre grense for de permanente tillegg bør knyttes til markedslønnings, eksempelvis x prosent over/under et observert gjennomsnitt.

Midlertidig markedstillegg. Den lønnen som bygges opp for den enkelte gjennom den stillingsvurderte grunnlønn og lønnsrammeplasseringen kan i enkelte tilfeller ikke være tilstrekkelig til å rekruttere spesielle typer personell. Det bør derfor åpnes for midlertidige markedstillegg. Siden markedssituasjonen skifter, bør slike tillegg være midlertidige. Dette kan muliggjøre at en kan betale mer på kort sikt, uten at det blir en varig stor belastning, samtidig som en midlertidig karakter på tillegget kan bli mer akseptert blant andre ansatte.

Figur 8.1 Lønnsramme for en stilling



8.4 Evaluering

Som nevnt tidligere er evaluering av de ansatte viktig for å skape legitimitet for et mer individ og resultatorientert lønnsystem. Det er viktig at evaluering foregår på en systematisk og gjennomtenkt måte. Arbeidsgiver bør derfor legge betydelig arbeid i å utvikle rutiner og målemetoder. Disse bør igjen, så langt det er mulig, kommuniseres til de ansatte.

I forkant av lokale forhandlinger vil det være nødvendig at en evaluering har funnet sted. Kriteriene som den enkelte skal måles etter må tilpasses organisasjon, den enkelte ansattes arbeidsoppgaver, etc. Vi anser at det vil være fornuftig å identifisere kriterier og gruppere disse etter følgende tre hovedgrupper:

- felleskriterier som kan favne alle ansatte innen virksomheten,
- kriterier som er felles for alle som har samme type arbeidsoppgaver etc. og
- individuelle kriterier (gjerne knyttet til hva som har blitt avtalt i medarbeider-samtaler etc.).

De ansatte evalueres i forhold til de vedtatt kriteriene, men konkretisering og detaljeringsgraden vil delvis måtte avhenge av arbeidsoppgaver m.v. En mulig operasjonalisering er at hver enkelt ansatte gis poeng i forhold til hvert enkelte kriterium. Disse summeres, og eventuelt vektet, til poengsummer innenfor hver av de tre hovedgruppene. I forhold til å kommunisere resultatet til den enkelte vil det ofte være en fordel om man kan sammenligne med for eksempel et gjennomsnitt for de ansatte.

For nyansatte kan en sammenligning med gjennomsnittet for de ansatte oppleves som "urettferdig", i og med at de som regel vil havne dårlig ut de første årene de er ansatt. Dette skyldes naturligvis at de mer erfarne medarbeiderne flyter på sin opparbeide erfaring og rutine. I organisasjoner med mange ansatte kan det dermed være et poeng å beregne flere gjennomsnitt, for eksempel ett for de nyansatte, ett for de som er noe mer erfarne og ett for de som har vært der en god stund.

I kommunal sektor vil det som hovedregel være nødvendig å budsjettere med et konkret beløp som skal fordeles som lønnstillegg til de ansatte. Hvis man benytter ovennevnte innspill på bruk av poengberegninger vil man, ved å summere (eventuelt vektet) de ansattes poengsummer, beregne den enkeltes andel av totalen. Denne andelen gir et uttrykk for hva vedkommende bør ha av den totale lønnsmassen som skal fordeles i lønnsforhandlingene. Det betyr at hvis enkelte ansatte utmerker seg i positiv retning, og enkelte ansatte utmerker seg i negativ retning, vil forskjellene mellom de individuelle tilleggene kunne bli store. Hvis de ansatte i større grad gjøre en like god jobb vil tilleggene bli likere (men lavere).

8.5 Oppsummering

Et mer resultatorientert system for betaling for arbeid, kan bidra til (1) å gjøre kommunale virksomheter mer attraktive på arbeidsmarkedet, (2) motivere de ansatte til å bidra til best mulig måloppnåelse for virksomhetene og (3) være kostnadseffektive. Attraktivitet sikres gjennom å markedstilpasse det samlede nivå for lønn og personalgoder. Betalingen kan motivere til måloppnåelse ved å belønne resultater. Kostnadseffektivitet oppnås ved å utvikle systemer som gir best mulig attraktivitet og motivasjon per krone brukt til å betale for arbeid.

Attraktivitet krever at betalingen må ha en *sikker komponent*. Denne komponenten knyttes til stillingenes krav til kompetanse og til lederansvar, men ikke til ansiennitet. Oppå dette kan det komme resultatavhengige, permanente tillegg, som blir en del av grunnlønnen. Dertil kan komme resultatavhengige, midlertidige tillegg eller resultatavhengig bonus, som kan være individuell eller kollektiv, avhengig av arbeidets art. Resultatavhengige, tilfeldige tillegg kan også vurderes.

Summen av disse komponentene kan i varierende grad være tilstrekkelige for å sikre attraktivitet på arbeidsmarkedet. Det kan derfor være aktuelt med midlertidige markedstillegg. Midlertidighet er viktig fordi markedssituasjonen endres over tid, og det kan være lite kostnadseffektivt å gi varige tillegg ut fra en kortsiktig mangelsituasjon.

Arbeidsmarkedssituasjonen og observasjoner av lønnsatser i privat sektor bør fastlegge rammer for hvor store de resultatavhengige komponentene bør være, for å hindre urimelige og unødvendig høye tillegg i forhold til å sikre attraktiviteten.

Referanser

Andreassen, Jorun og Åsmund Arup Seip (2001): *Lokale lønnsforhandlinger i kommunal sektor – Organisering og gjennomføring av det lokale oppgjøret i 2000*. Fafo-rapport 361

Bråten, Mona og Torgeir Aarvaag Stokke (2001): *Lønnsdannelse og avtalestruktur i kommunal sektor i Norden*. Fafo-rapport 358

Kommunenes Sentralforbund (2001): *Ny lønn. Hvordan utvikle en strategisk lønnspolitikk lokalt*. Kommuneforlaget

Lawler III, Edward E. (1990); *Strategic Pay. Aligning Organizational Strategies and Pay Systems*. Jossey-Bass Publishers, San Fransisco

Milgrom, Paul and John Roberts (1992): *Economics, organization and management*. Prentice-Hall

Norsk Gallup (2001) *Holdninger til lønn- og lønnspolitikk blant kommuneansatte*

Petersen, Trond (1992a): Individual, Collective, and Systems Rationality in Work Groups: Dilemmas and Market-type Solutions. *American Journal of sociology* 98(3), 469-510

Petersen, Trond (1992b): Individual, Collective, and Systems Rationality in Work Groups: Dilemmas and Nonmarket Solutions. *Rationality and Society* 4(3), 332-355

Sluttrapport 21.12.2001 – Rapport fra to parts sammensatte utvalg nedsatt ved Riksmeklingsmannen forslag av 26.05.2000 til løsning ved tariffrevisjonen per 01.05.2000.

Wilson, Thomas B. (1995); *Innovative Reward Systems for the Changing Workplace*. McGraw-Hill

Vedlegg

Vedlegg 1. Gjennomføringen av intervju-undersøkelsen

Vedlegg 2. Gjennomføringen av spørreskjemaundersøkelsen

Vedlegg 3. Spørreskjema

Vedlegg 1. Gjennomføringen av intervjuundersøkelsen

Valg av virksomheter

Etter diskusjon med oppdragsgiver ble det enighet om at vi skulle velge seks kommunale virksomheter blant de som har kommet lengst i individ-, resultat- eller markedsorientert retning i sitt lønssystem. I utgangspunktet hadde vi tenkt å ha tre virksomheter som hadde kommet langt og tre med et tradisjonelt lønssystem, slik at en sammenligning kunne gi indikasjoner på effekter av å utvikle lønssystemet i en slik retning. Etter hvert ble det klart at vi neppe ville finne klare eksempler på de to typene kommuner. Vi gikk derfor bort fra å dele virksomhetene i to grupper.

Basert på en gjennomgang av Kommunal rapport for perioden 1.6.00-1.10.01, samt noe søking på andre relevante internettsider, ble det laget en oversikt over fylkeskommuner, kommuner og kommunale virksomheter som så ut til å ha gjort noe spesielt, utover det normale, i retning av mer individuelle og resultatorienterte systemer. Oversikten ble diskutert med oppdragsgiver og listen ble utvidet med noen flere virksomheter.

Basert på den nye oversikten ble KS' lokalkontorer kontaktet av oppdragsgiver for tilbakemelding på om virksomhetene kunne være aktuelle for intervjuer i prosjektet. Etter et par uker ble det konstatert at relativt få virksomheter var interessante. ECON tok dermed, etter en samtale med oppdragsgiver, direkte kontakt med enkelte nye fylkeskommuner/kommuner med forespørsel om de hadde forslag om interessante virksomheter.

Vi endte opp med 11 mulige virksomheter. Basert på en gjennomgang av tilsendt materiale, samtaler med aktuelle personer innen enheten og to møter i referansegruppen endte vi opp med seks virksomheter.

Vi la også vekt på at virksomhetene skulle dekke flest mulig av de ulike typene oppgaver som ble skissert i avsnitt 1.3. En oversikt over casene er vist i tabell VI.1, der vi også har vist hva slags type oppgaver vi i utgangspunktet antok at de særlig kunne representere. Innslag av de fleste typer oppgaver kan imidlertid finnes innen hver enkelt virksomhet. Ingen av virksomhetene er spesielt orientert mot forebygging, men dette inngår som en av flere oppgaver for Pleie- og rehabiliteringsavdelingen i Dovre kommune.

Tabell VI.1 Sammenheng mellom oppgave og valgte virksomheter

Type oppgave	Illustrerende virksomhet
Samfunnsstyring	Sentraladministrasjonen, Nedre Eiker kommune
Kontrollere, sanksjonere	Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune
Forebygge	Pleie- og rehabiliteringsavdelingen, Dovre kommune
Gjenopprette	Tannhelsetjenesten, Buskerud fylkeskommune
Opprettholde	Brundalen sykehjem, Trondheim kommune
Forretningsmessig drift	Selbu Energiverk

Vi vil nedenfor kort presentere virksomhetene, samt kort begrunne hvorfor disse ble valgt.

- Trondheim kommune (Brundalen sykehjem)
 - Kommunen melde selv sin interesse for å delta i prosjektet.
 - Kommunen hadde kommet langt i bruk av fagstiger, som gir mulighet for karriere uten å bli leder. Vi anså at disse fagstigenes var et interessant utgangspunkt for å oppnå et mer individuelt lønnsystem.
 - En representant for en storkommune.
- Dovre kommune (Pleie- og rehabiliteringsavdelingen)
 - Hadde kommet langt i sin lønnspolitikk, blant annet forelå det en relativt omfattende lønnspolitisk plan.
 - De hadde et kriteriesett som ble brukt aktivt under de lokale lønnsforhandlingene. Blant annet ble det lagt vekt på at den enkeltes innsats og kompetanse skulle ha stor betydning når lønnen skulle justeres.
 - En representant for de små distriktskommunene.
- Nedre Eiker kommune (Etat sentraladministrasjonen)
 - Hadde kommet langt i å konkretisere hva kommunen la vekt på i sin lønnspolitikk. De hadde fokusert muligheten for en individuell utvikling.
 - De hadde et kriteriesett for lønnsforhandlingene som ble brukt aktivt.
 - En representant for de mellomstore kommunene som ligger nær befolkningstette områder.
- Buskerud fylkeskommune – Tannhelsetjenesten
 - Det var ønskelig, fra oppdragsgiver, at en fylkeskommune deltok.
 - Partene (fagforeninger og KS) har inngått en Rammeavtale om bonusordning i tannhelsetjenesten (2309). Med utgangspunkt i denne har de fleste fylkeskommunale tannhelsetjenestene utviklet bonusordninger. Vi anså at denne avtalen kunne være interessant som eksempel på et belønningssystem basert på resultater.
 - Buskerud fylkeskommune så ut å være blant de fylker som hadde kommet lengst. De hadde flere års erfaring med bonusordningen og den var blitt evaluert og videreutviklet underveis.
- Selbu Energiverk
 - Energiverkene har egen tariffavtale med KS. Denne avtalen åpner for at man lokalt innfører en resultatbasert avlønning. Selbu Energiverk så ut til å være det energiverket som hadde kommet lengst i å utvikle et (formelt) belønningssystem med fokus på resultater.
 - I kommunal sektor blir stadig flere virksomheter konkurranseutsatt og/eller fristilt fra den kommunale forvaltningen. Selbu Energiverk representerer en type virksomhet som vil bli stadig vanligere.
 - Det ble også ansett som interessant å få med en virksomhet som hadde KS Bedrift som arbeidsgiverorganisasjon.
- Oslo kommune – Plan- og bygningssetaten (PBE)
 - Kommunen meldte selv sin interesse for å delta i prosjektet.
 - Saksbehandling etter Plan- og bygningsloven er trolig et felt der belønningssystemer kan være særlig aktuelt. Vi anså at en slikt virksomhet ville være nyttig å ha med, som eksempel for andre kommuner, både når det gjaldt saksbehandling etter Plan- og bygningsloven og saksbehandling generelt innen kommunal sektor.

- Etaten startet høsten 2001 opp prosessen med å utvikle et belønningssystem for resultatlønn. Prosessen ble initiert av bystyret, og PBE var dermed ”spydspissen” i Oslo kommunes satsing.
- Prosjektet/systemet i PBE skulle bli implementert høsten 2002. Siden planlegging, utvikling, forankring og oppstart skulle forgå parallelt med vårt prosjekt, anså vi at dette kunne gi nyttige innspill og perspektiver, underveis i arbeidet.
- Representerer storkommunene.

Intervjuene

I forkant av intervjuene innhentet vi årsrapporter og annen skriftlig informasjon om kommunen/fylkeskommunen og den valgte virksomheten. Fokus lå på det materialet som kunne si noe om tenkningen rundt lønssystemet og kommunen/virksomhetens lønnspolitiske strategier.

I november/desember 2001 ble fem av virksomhetene oppsøkt av ECONs prosjektmedarbeider (PBE i Oslo kommune ble intervjuet vinteren 2002). I alle virksomhetene hadde vi intervjuer med ledelsen. Intervjuet tok 2-3 timer. I fire av virksomhetene hadde vi også et separat intervju med en representant fra sentralledelsen i kommunen. Disse intervjuene tok om lag 1 time. I tillegg hadde vi intervjuer med 2-3 tillitsvalgte i hver av de utvalgte virksomhetene. Intervjuene ble som regel gjennomført umiddelbart etter ledelsesintervjuet, og tok om lag et par timer. Ingen representanter fra ledelsen eller arbeidsgiverorganisasjonen var til stede under intervjuene med tillitsvalgte.

Det ble utarbeidet to intervjuguider:

- *Intervjuguide, arbeidsgivere.* Denne var lang på vei utformet som en kombinasjon av et spørreskjema og en temaoversikt. Spørsmål med strukturerte svaralternativer ble valgt for å få sammenlignbar informasjon om virksomhetene. I tillegg ønsket vi en åpen samtale om temaer knyttet til lønns- og personalgodesystemenes utforming og mulige virkninger av systemene.
- *Intervjuguide, tillitsvalgte.* Denne hadde ikke med spørsmål om virksomhetenes organisering, mål og arbeidsmetoder. Den konsentrerte seg om lønns- og personalgodesystemenes utforming, virkninger, endringer i dem og ønskede endringer i fremtiden. På disse temaene hadde den de samme spørsmål som arbeidsgiverguiden.

Guiden for intervjuene med ledelsen ble drøftet med prosjektets referansegruppe.

Sentrale temaer var:

- Rammebetingelsene for virksomhetens systemer for lønn og personalgoder
- Hvordan er systemene utformet?
- Hvordan evalueres prestasjoner?
- Hvordan bestemmes betalingen for arbeid?
- Virkninger av lønns- og personalgodesystemene på arbeidsmiljøet og prestasjonene

Utkast til omtale av virksomhetens lønssystem har blitt sendt virksomhetene til kommentar.

Vedlegg 2. Gjennomføringen av spørreskjemaundersøkelsen

I februar/mars 2002 gjennomførte vi en spørreskjemaundersøkelse for å få et representativt bilde av kommunesektorens lokale systemer for betaling for arbeid. Spørreskjemaet gikk til ledelsen i tilfeldig utvalgte kommuner/fylkeskommuner. Formålet var å få en vurdering av i hvilken grad lønn faktisk brukes til å fremme kvalitet og effektivitet i kommunesektoren, og i hvilken grad lønn kan brukes til dette. Mulighetene for å måle resultatene av arbeidet i tjenesteytingen sto også sentralt.

Nærmere om spørreskjemaet

I spørreskjemaundersøkelsen ønsket vi blant annet å kartlegge kommunens betaling for arbeid, i form av *lønn* og/eller *personalgoder*. Lønn er penger eller innskudd på lønnskonto, mens personalgoder er varer og tjenester som de ansatte mottar til privat bruk. I tillegg ble følgende forhold berørt i undersøkelsen:

- Hva bestemmer forskjellene i grunnlønn mellom de ansatte (i forbindelse med ansettelse, etter at man er ansatt, ved opprykk og om 5.3-forhandlinger benyttes)?
- Hvordan måles arbeidstid og prestasjoner? Hva er mulig å måle?
- Virkninger av lønssystemet?
- Egenskaper ved kommunal tjenesteyting
- I hvilken retning ønsker ledelsen å endre lønssystemet

Nærmere om utvalget

Vi vil nedenfor vise en oversikt der kommunene er fordelt i forhold til antall innbyggere og landsdel. Fordelingen på kommunestørrelse danner grunnlaget for vårt utvalg av kommuner som skulle delta i spørreskjemaundersøkelsen.

Tabell V2.1 *Oversikt over sammenhengen mellom kommunestørrelse og landsdel*

	Kommunestørrelse etter antall innbyggere				Totalt
	Under 5000	5000-10000	10000-50000	Over 50000	
Oslo og Akershus	2	3	16	2	23
Hedmark og Oppland	22	16	10		48
Sør Østlandet	36	12	22	2	72
Agder og Rogaland	28	13	12	3	56
Vestlandet	58	25	14	1	98
Trøndelag	32	8	8	1	49
Nord-Norge	67	13	8	1	89
Totalt	245	90	90	10	435
Antall uttrekk	46	22	21	6	95

Som vi kan se av tabell V2.1 ble i alt 95 kommuner trukket ut til å delta i undersøkelsen. Disse ble trukket tilfeldig innenfor hver størrelsesgruppe for kommunene som er vist i tabellen. I tillegg trakk vi tilfeldig 12 fylkeskommuner.

Vi kontaktet i alt 107 kommuner/fylkeskommuner. Først tok vi kontakt med personalansvarlig eller tilsvarende ved hjelp av telefon. Etter en del forsøk i løpet av februar/mars hadde vi etablert kontakt med en aktuell person i alle utvalgte kommuner/fylkeskommuner. Disse fikk så tilsendt et spørreskjema, i hovedsak sendt med e-post, men noen skjemaer ble også sendt over faks. I utgangspunktet var det 6 kommuner som nektet å delta.

Etter et par uker ble alle mottakerne av skjema, som ikke hadde svart, purret over telefon og/eller ved hjelp av E-post. Da ga flere uttrykk for at de ikke ønsket å delta. Vi endte opp med 69 utfylte skjemaer, som gi en svarprosent på 65 prosent.

Vekting

Vi har i rapporten presentert vektete svar fra spørreskjemaundersøkelsen for å gi et representativt bilde av kommunesektoren. Vi har valgt å vekte svarene fra hver kommune og fylkeskommune med forholdet mellom enhetens sysselsetting (N_i) og gjennomsnittlig kommunal sysselsetting i de kommuner/fylkeskommuner som har svart. I tillegg har vi korrigert for ulik trekksannsynlighet mellom størrelsesgruppene i tabell V2.1. Dette er gjort for hvert enkelt spørsmål. Det betyr at de kommuner som har mange kommunalt ansatte (/årsverk) betyr mer for det samlede resultatet, enn kommuner med få ansatte. Vektene beregnes slik:

$$\text{vekt}_i = N_i / (1/n \sum_n N_i),$$

der n er antall kommuner som har svart på spørsmålet. Disse vektene multipliseres med koeffisienter for å korrigert for ulik trekksannsynlighet mellom størrelsesgruppene i tabell V2.1.

Hvis eksempelvis a_i angir betydningen av utdanning for lønnen i kommune/fylkeskommune nr. i , blir det veide gjennomsnitt for utdanningens betydning lik

$$a = 1/n \sum_n a_i \text{vekt}_i.$$

Hvis eksempelvis alle kommuner og fylkeskommuner svarer det samme på spørsmålet om kompetansens betydning, slik at a har verdien 3 for alle, blir

$$a = 3/n \sum_n \text{vekt}_i.$$

Summen av vektene blir lik n . Dermed blir også $a=3$. Vi har da sett bort fra ulik trekksannsynlighet mellom størrelsesgruppene.

Vedlegg 3. Spørreskjema

Konfidensielt

Spørreskjema om kommunal lønn

Dette spørreskjemaet går til ledelsen i tilfeldig utvalgte kommuner/fylkeskommuner. Formålet er å få vurderinger av i hvilken grad lønn faktisk brukes til å fremme kvalitet og effektivitet i kommunesektoren, og i hvilken grad lønn kan brukes til dette. Mulighetene for å måle resultatene av arbeidet i tjenesteytingen står sentralt.

1 Om kommunen/fylkeskommunen

Den enkelte kommune/fylkeskommune vil ikke bli identifiserbar i rapporteringen fra prosjektet.

1.1 Oppgi kommunens/fylkeskommunens navn :.....

1.2 For å kunne oppklare misforståelser ved tolkningen av svarene, ber vi Dem om å oppgi navnet på en kontaktperson:

Navn:..... Telefon:.....

E-post adresse:.....

1.3 Hvor mange ansatte (målt i antall årsverk) hadde kommunen/fylkeskommunen per 01.01.2002?

Antall:

2 Betaling for arbeid

Betalingen for arbeid kan komme i form av *lønn* eller *personalgoder*. Lønn er penger eller innskudd på lønnskonto. Personalgoder er varer og tjenester som de ansatte mottar til privat bruk.

Vi skiller videre mellom tre hovedtyper av lønn:

- *Grunnlønn*. Dette er den faste lønnen per tidsenhet som en ansatt mottar. Størrelsen av den kan være knyttet til arbeidsoppgavens art og til den ansattes utdanning og ansiennitet. Den er også avhengig av eventuelle varige lønnstillegg gitt i lokale lønnsforhandlinger. Grunnlønnen kan endres periodisk, som regel en gang i året. Lønnssatsen kan også variere mellom ordinær arbeidstid og overtid, være avhengig av når arbeidet skal gjøres (dag, kveld, natt, skift, helg) og mellom oppgaver av ulik art innen en jobb (smusstillegg, risikotillegg). Grunnlønnen varierer *ikke* systematisk med de resultater den enkelte oppnår i arbeidet. Men de

resultater den enkelte oppnår over tid, kan likevel påvirke tillegg i grunnlønnen.

- *Resultatlønn.* Dette er en komponent av lønnen som, på en *forutsigbar* måte for de ansatte, er knyttet til de *løpende resultater* som oppnås i arbeidet. Dersom resultatene reduseres over tid, reduseres også resultatlønnen. Den kan falle helt bort, dersom resultatene faller under en viss grense. Dersom resultatene øker, så øker resultatlønnen. En komponent av lønnen som øker når resultatene blir bedre, men som er garantert mot å gå ned dersom resultatene forverres, er ikke resultatlønn. Det er en form for resultatavhengig grunnlønn.
- *Tilfeldig lønn.* Dette er *engangs*-utbetalinger som de ansatte ikke kan regne med på forhånd, som kan komme uventet eller overraskende, eksempelvis i form av premiering for et godt forslag, anerkjennelse for en spesiell innsats, pris for høy kvalitet på et spesielt område eller en uventet bonus.

3 Lønn

Lønnsystemet i kommunesektoren er i hovedsak et grunnlønnssystem. Vi ønsker å kartlegge i hvilken grad det også finnes eksempler på resultatlønn og tilfeldig lønn, som mulige tillegg til grunnlønnen.

3.1 Finnes det *resultatlønn* i kommunen/fylkeskommunen? (Sett ett kryss)

Ja Nei

Hvis ja, beskriv hvor i kommunen/fylkeskommunen det er resultatlønn, hvordan den blir beregnet og fordelt blant de ansatte:

.....

Bruk gjerne et eget ark og vedlegg gjerne skriftlig informasjon.

3.2 Finnes det eksempler på det vi ovenfor har kalt *tilfeldige lønnsutbetalinger* i kommunen/fylkeskommunen? (Sett ett kryss)

Ja Nei

Hvis ja, beskriv:.....

Bruk gjerne et eget ark og vedlegg gjerne skriftlig informasjon.

4 Personalgoder

4.1 Blir kurs, seminarer, studiereiser og andre kompetansehevende aktiviteter brukt som en form for *personalgode*, det vil si som en form for betaling for arbeid ? (Sett ett kryss)

Ja, i stor grad Ja, i noen grad Nei

4.2 Hvis ja på spørsmål 4.1, i hvilken grad blir slike personalgoder brukt som *belønning* for ekstra gode resultater i arbeidet? (Sett ett kryss)

I stor grad I noen grad I liten eller ingen grad

4.3 Hvis ja på spørsmål 4.1, hva er kommunen/fylkeskommunens bidrag når kompetansehevende aktiviteter kan oppfattes som personalgoder? (Sett ett kryss på hver linje)

	I stor grad	I noen grad	Sjelden eller aldri
Ved å vise fleksibilitet i organiseringen av arbeidstiden.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ved å tillate slik kompetanseheving i arbeidstiden.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ved å betale kurs/studieavgift, transportutgifter, studiemateriell og/eller kost/losji.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ved å betale stipend.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.4 Finnes det andre typer personalgoder som de ansatte mottar? (Se bort fra pensjons- og forsikringsordninger og dekning av utgifter til bilhold knyttet til arbeidet. Sett ett kryss)

Ja Nei

Hvis ja, beskriv:.....

4.5 Hvis ja på spørsmål 4.4, i hvilken grad blir disse andre typer personalgoder brukt som *belønning* for ekstra gode resultater i arbeidet? (Sett ett kryss)

I stor grad I noen grad I liten eller ingen grad

5 Hva bestemmer forskjellene i grunnlønn mellom de ansatte?

5.1 Hva bestemmer grunnlønnen ved ansettelse i kommunen/fylkeskommunen?

Vi har nedenfor stilt opp ulike forhold som kan ha betydning for grunnlønnsplasseringen ved en ansettelse. Prøv å angi om hver av dem har *stor* (=3), *noen* (=2) eller *ingen* (=1) betydning for størrelsen på grunnlønnen innen ledelse, saksbehandling eller direkte klientbehandling. (Sett 3,2 eller 1 i hver rute).

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Arbeidsoppgavenes art (ansvar, viktighet, utdanningskrav, ulemper).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidstakerens formelle utdanning utover minstekrav for å få stillingen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidstakerens yrkeserfaring.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidstakerens forventede dyktighet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidsmarkedet/rekrutteringssituasjonen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidstakerens lønn i tidligere jobb.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.2 I hvilken grad benyttes 5.3-forhandlinger i forbindelse med ansettelser? (Sett ett kryss)

- Ofte Av og til Aldri

5.3 Hva bestemmer tilleggene i grunnlønnen etter ansettelsen, for ansatte som har et fast sett av oppgaver eller ansvarsområder? (Vi ser altså her bort fra tillegg knyttet til endringer i arbeidsoppgaver eller ansvarsområder)

Ansatte som over tid beholder de samme oppgaver og de samme ansvarsområder, får tillegg i grunnlønnen bestemt gjennom sentrale forhandlinger. De kan også få tillegg bestemt gjennom lokale 5.1-forhandlinger, 5.3-forhandlinger (for å beholde arbeidstakere) og 5.4-forhandlinger (om lederlønn). Vi er opptatt av hva som i hovedsak bestemmer disse tillegggenes samlede størrelse for den enkelte. Vi har nedenfor stilt opp ulike forhold som kan ha betydning for tilleggene. Prøv å angi om hver av dem har *stor* (=3), *noen* (=2) eller *ingen* (=1) betydning for størrelsen på tilleggene i grunnlønnen for ansatte som i hovedsak driver med ledelse, saksbehandling eller direkte klientbehandling. (Sett 3, 2 eller 1 i hver rute).

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Betydningen av å ha en spesiell type stilling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Betydningen av egenskaper ved den enkelte arbeidstaker			
Formell	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yrkeserfaring.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansiennitet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alder.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kjønn.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dyktighet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidstempo.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kvalitet i arbeidet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosiale egenskaper.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidsmarkedet/rekrutteringssituasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Betydningen av ulike typer forhandlinger			
De sentralt fastlagte lønnsatser.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De lokale tillegg (etter 5.1-4 forhandlingene) ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.4 I hvilken grad blir lønnstillegg som følge av bedre resultater kamuflert som tillegg knyttet til en endring i stillingens innhold, beordringer eller konstitueringer? (Sett ett kryss)

Ofte Av og til Forekommer ikke

5.5 Hva bestemmer hvem som får opprykk til høyere stillinger ?

Når stillinger skal besettes, kan det skje ved opprykk innen den enkelte kommunale/fylkeskommunale virksomhet. Vi har nedenfor stilt opp en rekke forhold som kan ha betydning for hvem som får opprykk til stillinger med større ansvar og høyere lønn, når det er flere som ønsker opprykket. Prøv å angi om hvert av forholdene er av *stor* (=3), *noen* (=2) eller *ingen* (=1) betydning for hvem som får opprykk til en ledende stilling, innen saksbehandling eller innen direkte klientbehandling. (Sett 3, 2 eller 1 i hver rute).

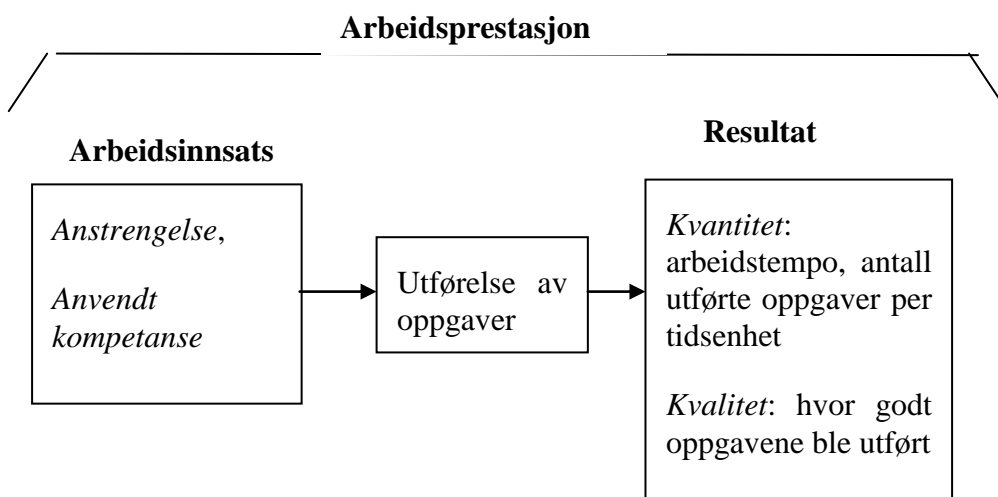
	Til ledende stilling	Innen saksbehandling	Innen direkte klientbehandling
Betydningen av egenskaper ved den enkelte arbeidstaker			
Formell utdanning.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yrkeserfaring.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansiennitet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alder.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kjønn.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dyktighet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidstempo.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kvalitet i arbeidet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosiale egenskaper.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidsmarkedet/rekrutteringssituasjonen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6 Hvordan måles arbeidstid og prestasjoner? Hva er mulig å måle?

Mulighetene for å bruke lønn til å fremme effektivitet og kvalitet er avhengig av mulighetene for å måle den enkeltes arbeidstid og prestasjoner. For å kunne vurdere lønssystemene i kommunesektoren, ber vi om informasjon om i hvilken grad det skjer faktiske målinger og i hvilken grad slike målinger er mulig.

Vi velger å oppfatte alle typer arbeid i kommunal sektor som det å *utføre oppgaver*. En *arbeidsprestasjon* består i å sette inn anstrengelse og kompetanse i utførelsen av en spesiell type oppgave, og å få ut et resultat som kan karakteriseres ved kvantitet og kvalitet.

Vi velger her å ikke oppfatte arbeidstidens lengde som en type prestasjon. Arbeidstidens lengde er den tiden de ansatte *deltar* i inntektsgivende arbeid. Arbeidsprestasjonen er hvor mye som presteres per tidsenhet.



6.1 Hvordan måles de ansattes arbeidstid? (Sett ett kryss på hver linje, for den vanligste målemetode)

	Stemplingsur	Annen type overvåkning	Selvrapportering
Ledelse.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Underordnede.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.2 Fordeles den registrerte arbeidstiden på ulike aktiviteter? (Hva er eventuelt vanligst?)

Ja Nei

6.3 Blir det jevnlig foretatt analyser av brukernes tilfredshet med kommunens/fylkeskommunens tjenester? (Sett inntil to kryss)

Ja, i sentral regi Ja, ved enkelte virksomheter Nei

6.4 Hvis ja på spørsmål 6.3, påvirker disse resultatene fordelingen av mulighetene for lønnstillegg mellom de ulike kommunale virksomheter? (Sett ett kryss)

I stor grad I noen grad Forekommer ikke

6.5 Måling av kvantiteten i de ansattes resultater (Hvor mye den enkelte person eller gruppe oppnår per tidsenhet). Prøv å besvar spørsmålene nedenfor ved å angi *stor* (=3), *noen* (=2) eller *ingen* (=1) grad, separat for ansatte som i hovedsak driver med ledelse, saksbehandling eller direkte klientbehandling. (Sett 3,2 eller 1 i hver rute).

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
I hvilken grad er det <i>mulig</i> å måle hvor mye den enkelte ansatte oppnår ved å telle antall oppgaver (av ulike slag) utført per tidsenhet eller antall enheter produsert per tidsenhet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Blir det utført målinger av den enkelte ansattes arbeidstempo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Blir det regelmessig utført målinger av tempoet på gruppenivå?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.6 Måling av resultatenes kvalitet. Prøv å besvar spørsmålene nedenfor ved å angi *stor* (=3), *noen* (=2) eller *ingen* (=1) grad, separat for ansatte som i hovedsak driver med ledelse, saksbehandling eller direkte klientbehandling. (Sett 3,2 eller 1 i hver rute).

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Er det variasjoner mellom de ansatte i hvor godt oppgavene utføres?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kan kvaliteten i den enkeltes arbeid måles kvantitativt? (For eksempel ved feilprosent og ressursutnytting)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kan kvaliteten i den enkeltes arbeid måles ved evalueringer? (For eksempel ved brukerevalueringer og fagfellevurderinger)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Blir det regelmessig utført målinger av kvaliteten i den enkeltes arbeid?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Blir det regelmessig utført målinger av kvaliteten i arbeidet på gruppenivå?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.7 Måling av dyktighet og resultatbidrag. Prøv å besvar spørsmålene nedenfor ved å angi *stor* (=3), *noen* (=2) eller *ingen* (=1) grad, separat for ansatte som i hovedsak driver med ledelse, saksbehandling eller direkte klientbehandling. (Sett 3,2 eller 1 i hver rute).

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Blir mål for kvantitet og kvalitet slått sammen til et samlet mål eller anslag på individuell dyktighet? (Dette blir en slags hovedkarakter, dyktighetspoeng, prestasjonspoeng el.l.) ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er det mulig å måle eller anslå den enkelte ansattes bidrag til måloppnåelsen for den enkelte virksomhet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bli det laget slike målinger eller anslag på individuelle bidrag?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Blir bidraget fra kvaliteten i arbeidet tatt med i slike målinger/anslag?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er det mulig å måle bidraget fra den enkelte avdeling, gruppe, prosjekt eller team til virksomhetenes overordnede måloppnåelse?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.8 Hvis prestasjoner måles, blir resultatene regelmessig tilbakeført til de ansatte gjennom den løpende arbeidsledelse eller medarbeidersamtaler? (Sett ett kryss)

- Ja, i stor grad Ja, i noen grad I liten eller ingen grad

7 Virkninger av lønssystemet

7.1 Hvordan blir arbeidsprestasjonene påvirket av den måten de årlige tilleggene i grunnlønnen fastlegges på? Vi ser bort fra tillegg som følge av endrede oppgaver eller ansvarsoppgaver. Vi har nedenfor stilt opp mulige virkninger. Prøv å angi om virkningene gjelder i *stor* (=3), *noen* (=2) eller *ingen* (=1) grad, eller om virkningen er *tvert imot* (=4), altså at virkningen er motsatt av det som er beskrevet. Separat for ansatte som i hovedsak driver med ledelse, saksbehandling eller direkte klientbehandling. (Sett 3, 2 eller 1, eventuelt 4, i hver rute).

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Stimulerer til høyt arbeidstempo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stimulerer til høy kvalitet i arbeidet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stimulerer til hjelp og støtte mellom de ansatte.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styrker muligheten for å rekruttere dyktige medarbeidere.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styrker motivasjonen for å bli i kommunal sektor.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stimulerer motivasjonen for kompetanseutvikling....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.2 Hvordan blir arbeidsprestasjonene påvirket av den måten opprykk til høyere stillinger blir gjennomført på? Vi har nedenfor stilt opp mulige virkninger. Prøv å angi om virkningene gjelder i *stor* (=3), *noen* (=2) eller *ingen* (=1) grad, eller om virkningen er *vert imot* (=4), altså at virkningen er motsatt av det som er beskrevet. Separat for ansatte som i hovedsak driver med ledelse, saksbehandling eller direkte klientbehandling. (Sett 1,2,3 eller 4 i hver rute).

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Stimulerer til høyt arbeidstempo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stimulerer til høy kvalitet i arbeidet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stimulerer til hjelp og støtte mellom de ansatte.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styrker muligheten for å rekruttere dyktige medarbeidere.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styrker motivasjonen for å bli i kommunal sektor.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stimulerer motivasjonen for kompetanseutvikling....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stimulerer aktiviteter som styrker mulighetene for opprykk, på bekostning av god utførelse av den jobben en har	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konkurransen om opprykk skaper dårlig klima for samarbeid og utveksling av kompetanse.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8 Egenskaper ved kommunal tjenesteyting

Vi har nedenfor stilt opp mulige egenskaper ved kommunal tjenesteyting. Prøv å angi om virkningene gjelder i *stor* (=3), *noen* (=2) eller *ingen* (=1) grad, separat for ansatte som i hovedsak driver med ledelse, saksbehandling eller direkte klientbehandling. (Sett 1,2 eller 3 i hver rute).

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Består den typiske jobb av standardiserte oppgaver som skal gjentas om og om igjen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Består den typiske jobb i å delta i stadig nye, unike prosjekter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er det mulig å utføre deler av jobben hjemme?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er måten oppgavene utføres på bestemt av teknologiske forhold?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kan de ansatte overta hverandres arbeidsoppgaver i tilfellet fravær?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er måloppnåelsen avhengig av en eller noen få personers kompetanse?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er det mulig å skille mellom ulike ansattes bidrag til virksomhetens måloppnåelse?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hvilke muligheter er det for individuelle prestasjoner i jobbene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9 I hvilken retning kan det fra ledelsens side være ønskelig å endre lønssystemet?

Angi hvilke påstander som gjelder. Angi *mindre* (=1), *samme* (=2) eller *større* (=3) grad, separat for ansatte som i hovedsak driver med ledelse, saksbehandling eller direkte klientbehandling. (Sett 1,2 eller 3 i hver rute).

Grunnlønn

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Grunnlønnen bør i <i>mindre/samme/større</i> grad ta hensyn til kravene i stillingene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grunnlønnen bør i <i>mindre/samme/større</i> grad ta hensyn til individuelle forskjeller i prestasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grunnlønnen bør i <i>mindre/samme/større</i> grad stimulere til kompetanseutvikling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grunnlønnen bør i <i>mindre/samme/større</i> grad tilpasses forholdene på det lokale arbeidsmarkedet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Betaling for arbeid

	Ledelse	Saks- behandling	Direkte klient- behandling
Lønssystemet bør i <i>mindre/samme/større</i> grad brukes til å belønne de ansatte for å oppnå bedre resultater	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalgoder bør i <i>mindre/samme/større</i> grad benyttes til å stimulere de ansattes resultater	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10 Kommentarer: