

## **Lønn i kommunal sektor**

### **Nytt avtaleverk – virker det? Fra konfeksjon til skreddersøm – passer det?**

av

**Merethe Sollund  
Per Harald Rødvei  
Lise Lien**

**NF-rapport nr. 9/2005**

**ISBN-nr.: 82-7321-529-6  
ISSN-nr.: 0805-4460**

## REFERANSESIDE

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

<b>Tittel</b> Lønn i kommunal sektor Nytt avtaleverk – virker det? Fra konfeksjon til skreddersøm – passer det?	<b>Offentlig tilgjengelig:</b> Ja	<b>NF-rapport nr.:</b> 9/2005
	<b>ISBN nr.</b> 82-7321-529-6	<b>ISSN</b> 0805-4460
	<b>Ant. sider og bilag:</b> 192	<b>Dato:</b> Desember 2005
<b>Forfattere</b> Merethe J. Sollund Per Harald Rødvei Lise Lien	<b>Prosjektansvarlig</b> Merethe J. Sollund	
	<b>Forskningsleder (sign.):</b> Nils Finstad	
<b>Prosjekt</b> Nytt avtaleverk – virker det? Fra konfeksjon til skreddersøm – passer det? Utrednings- og dokumentasjonsprosjekt.	<b>Oppdragsgiver</b> KS	
	<b>Oppdragsgivers referanse</b>	
<b>Sammendrag</b> Denne rapporten er en studie av hvordan det nye avtaleverket i kommunal sektor er blitt mottatt og tatt i bruk. Data er framkommet gjennom intervju og spørreskjema. Lokal lønnsdannelse gir et virkemiddel kommunene synes å ha tatt i bruk i varierende grad. Der de har gjort det, er arbeidsgiver positiv og lokal lønnsdannelse koples til lokale utviklingsmål. Dette gjelder også innenfor skolesektoren. For å få en legitim lokal lønnsdannelse, er gode, inkluderende prosesser og skriftlige kriterier av sentral betydning. Det er ulike holdninger til lokal lønnsdannelse hos partene, arbeidsgiver er mer positiv til individuell lønnsdannelse og til bruk av innsatsbaserte kriterier. Erfaringene med kapittel 4 oppgjør, er at minstelønnsheving sentralt bidrar til å ødelegge lokale lønns- relasjoner. Få ønsker all lønnsdannelse lokalt. En videreutvikling av avtaleverket bør ta hensyn til lokale behov, slik at det ikke blir for detaljert.	<b>Emneord</b> Lokal lønn, individuell lønnsdannelse, kommunal sektor, kriterier, innsatsbaserte kriterier, formelle kriterier, rettferdighet, desentralisering, deregulering, forhandlingsnivå, arbeidsgiver, tillitsvalgt, ansatt, personalpolitisk virkemiddel, KS, hovedtariffavtale, inkluderende prosesser, kommunal arbeidsgiverpolitikk, ledelse	
	<b>Keywords</b> Local wage, individual wage settlement, municipalities, criterions, contribution based criterions, formal based criterions, fairness, decentralization, de regulation, bargaining level, employer, employed, union officials, personnel policy instrument, KS, national wage agreement, inclusive processes, municipality employer policy, leadership	
<b>Andre rapporter innenfor samme forsknings- prosjekt/program ved Nordlandsforskning</b>	<b>Salgspris</b> NOK 200,-	

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

## FORORD

Denne rapporten presenterer en undersøkelse av hvordan avtaleverket i kommunal sektor er mottatt og implementert i kommunesektoren. Tariffavtalene i kommunal sektor har beveget seg i retning av å legge til rette for mer lokal lønnsdannelse, individuell lønn, fleksibilitet og lokale løsninger. Fra 2004 kom undervisningspersonellet under KS tariffområde. Formålet med oppdraget har vært å kartlegge erfaringer og hvordan avtaleverket er tatt i bruk, med et spesielt blikk på innfasingen av undervisningspersonell. Studien er utført på oppdrag fra KS.

Undersøkelsen baserer seg på både kvalitative og kvantitative data. Det er gjennomført telefonintervju med 11 kommuner i to faser. Her er representanter for både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden intervjuet. I undersøkelsens første fase ble det gjennomført intervju med representanter for sentrale parter. Undersøkelsen omfatter også en spørreskjemaundersøkelse til representanter for arbeidsgiversiden i kommunene, samt hovedtillitsvalgte i kommunene i et utvalg av forbund. Vi retter en stor takk til informantene som sa seg villige til å bli intervjuet og ryddet plass i et stramt tidsskjema til oss. En takk også til de som fylte ut spørreskjemaet. Vi takker også for praktisk hjelp fra en rekke forbund som bidro til at vi fikk e-post adresser til hovedtillitsvalgte. Uten informantenes velvilje hadde ikke rapporten blitt mulig.

Vi vil rette en stor takk til vår oppdragsgiver – KS, for å ha gitt oss anledning til å arbeide med lokal lønnsdannelse som tema. Det har vært et interessant og spennende felt å fordype seg i. Vi takker også for et godt samarbeid. En spesiell takk til Kirsti Vassbotn som har vært faglig ansvarlig hos KS og som har fulgt prosjektet og kommet med verdifulle innspill underveis. En takk går også til Øistein Gjølberg Karlsen og andre i KS som har kommet med nyttige kommentarer i prosjektets slutfase. Vi takker også prosjektets referansegruppe; Rådmannsutvalget i Rogaland, for nyttige innspill, spesielt til datainnsamlingens siste fase.

Vi er tre forskere som har gjennomført prosjektet. Merethe Sollund, Per Harald Rødvei og Lise Lien. Rødvei har hatt spesielt ansvar for den kvantitative undersøkelsen. Sollund og Lien har stått for innsamling og bearbeiding av det kvalitative materialet. Vi er alle ansvarlige for rapportens innhold. Sollund har vært prosjektleder.

## SAMMENDRAG

Tema for rapporten er hvordan det nye avtaleverket i kommunal sektor er blitt tatt i bruk i kommunene. Hovedtariffavtalen i kommunal sektor har beveget seg i retning av økt lokal lønnsdannelse, individuell lønn, fleksibilitet og lokale løsninger som mål for utviklingen. Avtaleverket har blitt mindre detaljert, de statlige lønnstabeller er forlatt og fra oppgjøret i 2004 kom undervisningspersonellet inn under KS tariffområde. Samlet har endringene gitt kommunene økt kontroll over flere arbeidsgiverpolitiske virkemidler. Formålet med oppdraget har vært å kartlegge erfaringer med avtaleverket, både med tanke på hvordan kommunene har tatt i bruk avtaleverket generelt og spesielt innfasingen av undervisningspersonellet. Nordlandsforskning har utført studien på oppdrag fra KS.

Problemstillinger for studien har vært:

- Har kommunene tatt i bruk den frihet som avtaleverket gir med tanke på lokal lønnspolitikk?
- Har muligheten til lokal lønnsdannelse gitt større variasjon mellom kommuner?
- Hvordan har lokale forhandlinger gitt seg utslag innenfor skolesektoren?
- Er pendelvoldgift foretrukket som tvisteløsning? Hvilke erfaringer har man?
- Hva er utfordringene i videreutviklingen av en lokal lønnspolitikk?

Det er tatt i bruk både kvalitative og kvantitative data. Undersøkelsen ble innledet med intervju med sentrale ledere både av arbeidstakerorganisasjoner og KS sentralt, og fulgt opp med intervju i seks kommuner, hvorav to fylkeskommuner. Hovedvekten av intervju ble gjort av arbeidsgiverrepresentanter. Deretter ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til et utvalg av arbeidsgiverrepresentanter og lokale tillitsvalgte – i alt 1441 svar. Etter at denne var gjennomført ble det fortatt en intervjurunde i fem kommuner, hvorav to fylkeskommuner, med fokus på skolesektoren.

### **Holdninger til lokal individuell lønnsdannelse**

Partene har ulike interesser knyttet til lokal lønnsdannelse. Store arbeidstakerorganisasjoner ønsker å beholde mest mulig av lønnsdannelsen sentralt, mens arbeidstakerorganisasjoner knyttet til Akademikerne ønsker all lønnsdannelse lokalt. Arbeidsgiverne ønsker større deler av lønnsdannelsen lokalt, men få ønsker alt lokalt. Drøyt halvparten av de spurte i spørreundersøkelsen mener lederne blir stadig mer positive til individuell lønn, mens i underkant av hver fjerde respondent

sier det samme om tillitsvalgte og ansatte. Flertallet av tillitsvalgte mener individuell lønnsfastsettelse er usolidarisk, mens et flertall av arbeidsgiverne er uenige i dette.

En generelt stram kommuneøkonomi bidrar til at spesielt organisasjonene er tilbakeholdne med å ønske mer av lønnsdannelsen lokalt. Kommunene har ikke de samme virkemidler som privat sektor til å øke sine inntekter, og med store arbeidstakergrupper, er muligheten til store lønnsmessige løft lokalt begrenset. Over 60 prosent av respondentene er enige i at kommuneøkonomi er et viktig hinder for vellykket bruk av lokal lønnsfastsettelse. Men få mener at lokal lønn truer kommuneøkonomien.

Flertallet er også enige i at lokal lønnsdannelse vil føre til lønnsvekst for små arbeidstakergrupper med høy utdanning. De antar også at lokal lønn vil føre til ulikheter i lønnsutvikling mellom kommuner. En slik utvikling kan gjenspeile ulikt marked i ulike kommuner, samt ulikheter med tanke på kostnadsnivå og ulike utfordringer i arbeidsgiverpolitikken. En viktig hensikt med lokal lønnsdannelse er nettopp å kunne møte de ulike utfordringer lokalt med lokalt tilpassede virkemidler.

Tillitsvalgte antar også at lokal lønn vil bidra til å øke lønnsforskjellen mellom kvinner og menn, mens arbeidsgiverne er uenige i dette. Tall fra teknisk beregningsutvalg (TBSK) viser at tendensen er svak i motsatt retning, at lønnsveksten for kvinner er litt høyere enn for menn. Flere kommuner rapporterer at de har tatt aktive grep i lønnspolitikken for å prioritere kvinner.

#### **Viktigheten av gode lokale prosesser**

Det synes å være stor variasjon med hensyn til hvordan kommunene ivaretar sin arbeidsgiverrolle. Et klart flertall er enig i at bruken av individuell lønnsdannelse har økt i sin kommune siden 2002. Men utviklingen er nok ikke kommet så langt som forventet. Det ser ut til at kommunesektorene har et stykke igjen før den har tatt i bruk de muligheter som ligger i en aktiv og konsistent arbeidsgiverpolitikk, både generelt og med hensyn til å bruke lønn aktivt i forhold til rekruttering og kompetanseøkning.

Mange av organisasjonene og de tillitsvalgte er skeptiske til hvorvidt kommunene er profesjonelle som arbeidsgivere, faktisk halvparten av de tillitsvalgte er uenige i at kommunens arbeidsgiverpolitikk er profesjonell. For å kunne ta lønn aktivt i bruk som et virkemiddel, vil det være viktig for kommunene å bli oppfattet som profesjonell, hvis ikke vil motparten kunne mistenke at lønnsdannelsen foregår tilfeldig.

Gjennom intervju ble det klart at hvordan prosessene foregår i kommunene, er av stor betydning for å få et godt resultat som oppfattes som legitimt og aksepteres i organisasjonen. Det å ha god dialog med organisasjonene lokalt understrekes av lokale arbeidsgivere. Til grunn for forhandlinger bør det ligge en lønnspolitisk plan og skriftlige og aksepterte kriterier. Videre er det viktig å ha gode strukturer for drøftinger, god og åpen informasjon og reelle forhandlinger. Prosessen er viktig for å skape felles forståelse om den lokale lønnspolitikken. Partene er enige om at et godt resultat krever store tidsressurser, og det understrekes at tidsrammen ikke må være for stram.

Lønnsforhandlinger er i liten grad desentralisert innad i kommunene. Tendensen synes å være at forhandlinger foregår sentralt i kommunen. Gjennom intervju framkom det stor variasjon i hvordan kommunene involverer organisasjonen. Sektorer og enhetsledere trekkes med på ulike måter, noen gjennomfører deler av forhandlingene lokalt, mens andre foretar en vurdering av ansatte på bakgrunn av et skjema. Noen deltar aktivt, mens andre ikke har noe å gjøre med selve forhandlingsprosessen. Der de har desentralisert har de relativt gode erfaringer, men det blir vanskelig å føre en konsistent lokal lønnspolitikk. Bare hver fjerde av arbeidsgiverne mener at delegering fører til lønnsforskjeller på grunn av enheters ulike økonomisk evne, mens drøyt 40 prosent av de tillitsvalgte mener det. Ca halvparten av arbeidsgiverne mener delegering fører til større samsvar mellom innsats og lønn, mens bare hver fjerde tillitsvalgt er enige i det. Begge parter mener det er viktig å unngå lønnsforskjeller på grunn av enheters ulike økonomiske evne.

Utviklingen i kommunesektoren har ført til en endret lederrolle med økt fokus på personalledelse og økonomistyring. Lokal lønnsdannelse synes å forsterke denne utviklingen. Blant de krav som stilles til lederrollen i forbindelse med lønnsforhandlinger er at de må se den enkelte medarbeider, de må gjennomføre medarbeidersamtaler, de må gjøre lønnspolitikken og kriteriene kjent og sørge for at vurderingene oppfattes som rimelige.

#### **Kriterier – en betingelse for legitimitet**

Skriftlige og kjente kriterier, er en viktig forutsetning for å få til gode og legitime forhandlingsprosesser lokalt. Dette understrekes av flere informanter. Det er imidlertid kun ca 40 prosent av respondentene som svarer positivt at det finns skriftlige kriterier, og enda færre som tror de er kjent (ca 20 %). Vi ser her med andre ord at mange kommuner har en jobb å gjøre.

Et spørsmål er om kriteriene er skriftlige og omforente, og der det synes å være aktuelt svarer flere at kriteriene er utarbeidet i fellesskap enn avkrefter det.

Samtidig er partene enige i at prosessen rundt fastsettelse av kriterier er vanskelig, tillitsvalgte i større grad enn arbeidsgiver. Det synes også som enhetene i liten grad bestemmer hvilke kriterier de ønsker å legge vekt på selv, bare hver fjerde svarer positivt på det. I intervju er det flere enhetsledere som gir uttrykk for et ønske om å ha et visst rom for lokale kriterier slik at de kan tilpasses lokale mål og utfordringer.

Det er uenighet mellom tillitsvalgte og arbeidsgivere om hvilke kriterier som bør gjelde. Arbeidsgiver er betydelig mer positiv til innsatskriterier enn tillitsvalgte. *Innsats* handler om ansattes bevisste og aktive arbeidsaktivitet i bred forstand og inkluderer kriterier som endringsvillighet, positiv innvirkning på arbeidsmiljøet, utøvelse av lederskap og lojalitet. Partene er imidlertid relativt enige om at tradisjonelle og formelle kriterier bør gjelde. Dette inkluderer kriterier vi kjenner godt og som ikke er avhengig av den enkeltes innsats, eksempler på disse kriteriene er formell kompetanse, formelt ansvar, ansiennitet og rekrutteringsbehov. Ingen av partene ønsker kriterier basert på bruker- og medarbeiderundersøkelser. En årsak til at tillitsvalgte (fremdeles) i liten grad ønsker innsatsbaserte kriterier, kan skyldes at innsats kan være vanskelig å måle, og man er redd for ”trynefaktoren” – at vurderingene avhenger av hvem ledelsen liker. Dette understreker behovet for gjennomsiktlige og etterprøvbare kriterier – om innsats skal være et kriterium.

Selv om partene er uenige i hvilke kriterier som *bør* telle, er de rimelig samstemte i hvilke kriterier som faktisk *blir* anvendt. Innsats blir i liten grad anvendt, mens formalia spiller en større rolle. Det er imidlertid en klar tendens til at det å faktisk benytte innsatskriterier øker med kommunestørrelse.

En av de største prinsipielle avstandene mellom partene med hensyn til kriterier for individuell lønnsdannelse går på vurderingsnivå og vurderingsnærhet. Tillitsvalgte ønsker ikke at nærmeste leder skal foreta lønnsvurderinger av enkeltansatte, mens arbeidsgiver ønsker det. Uenighet på dette punkt kan også være en forklaringsfaktor for hvorfor desentralisering ikke er mer utbredt.

### **Hvordan fungerer avtaleverket?**

Ved siste oppgjør ble det et klarere skille mellom kapittel 4 og kapittel 5, med at samme yrkeskategori ikke kan plasseres i ulike kapitler. Kapittel 5 ble et ”akademikerkapittel”. Skillet har imidlertid ikke skapt enklere forhold, men synes å ha strukturert det noe. Flere av informantene mente det skapte usikkerhet mellom gruppene, dels fordi lønnsdannelsen foregår på ulike måter, og man tror at andre har en bedre lønnsutvikling.

Den største utfordringen er fordelingen av kapittel 4 mellom den sentrale delen av oppgjøret og den lokale. Her er det spesielt profilen på det sentrale oppgjøret som har betydning for det lokale. Minstelønnsheving sentralt bidrar til å forstyrre de lokalt opparbeidede lønnsrelasjoner, og kan gjøre det vanskelig å holde en fast profil lokalt over år. Det synes å variere noe hvordan kommunene løser dette, men det er en kilde til en viss lokal frustrasjon.

Det er så få erfaringer med pendelvoldgift som tvisteløsning at det ikke er grunnlag for å dra noen konklusjoner med hensyn til hvordan det har virket. I de tilfeller det er benyttet, har brorparten av avgjørelsene falt i arbeidsgivers favør. Lokal nemnd synes å være mer utbredt, og informanter lokalt har gode erfaringer med det. Hovedfunnet ad tvisteløsninger, er at det legges stor vekt på å oppnå enighet.

### **Innfasingen av undervisningspersonell**

Innfasingen av undervisningspersonell ser i hovedsak ut til å ha vært en positiv prosess og gir mulighet til en helhetlig personalpolitikk for denne gruppen. Det ser videre ut til at kriterier koplet mot ønsket utviklingsmål gjør lønn til et av flere virkemiddel i skoleutvikling.

Inkluderende prosesser med organisasjonene er sentrale for å skape aksept for lokal, individuell lønnsdannelse. Organisasjonene lokalt synes å ha bedre samarbeidsvilje enn sentrale føringer tilsier. Rektorene er involvert i prosessen, men i varierende grad. Store skoler på fylket gjennomfører større deler av forhandlingene lokalt enn de små skolene i primærkommuner. Det synes ikke å være noe stort ønske om større grad av forhandling lokalt på grunnskolene, men flere ønsker lokal tilpassning av kriterier.

Skoleledelsen ønsker ny og mer fleksible arbeidstidsordninger. Der dette er utprøvd er erfaringene gode. Det er gode erfaringer med unntaksforsøk. Forsøkene har hatt følge av økt ansvar og myndighet til lærerne, gjerne gjennom teamarbeid. Det er ønske om å endre kompetanselønnsystemet slik at det samstemmer med kommunal praksis forøvrig.

### **Videreutvikling av avtaleverket**

Vi har sett at gode lokale prosesser og omforente skriftlige kriterier er av sentral betydning for å få til en legitim lokal lønnsdannelse. Dette handler om å utvikle kommunene som arbeidsgivere. Det er en rekke dilemma i utviklingen av en lokal lønnspolitikk, noe dreier seg om ulike ideologiske ståsted mellom store arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverne. Utfordringen vil være å overvinne disse dilemma. Til det vil det trengs tid og åpne prosesser. Et ryddig og enkelt avtaleverk som gir rom for lokal tilpassning, vil vi anta er et virkemiddel i så måte.



## SUMMARY

In this report we present the results from a study of how the municipalities in Norway have implemented a new system for wage settlement in their sector. The development is towards increased local freedom, individualization, flexibility and local solutions. The wage agreement has less details, one has left the system of a national wage scale, and from 2004 the teachers have negotiated their wage agreement with KS. Before 2004 the Ministry of Education and the teachers' unions negotiated teachers' wages. Nordland Research Institute has examined how these changes have been implemented in the municipalities and the effects of the changes, on an assignment from KS in Norway.

Our main research questions were:

- Have the municipalities utilized the freedom that the wage agreement gives according to local wage policy?
- How has local negotiations worked in the school sector?
- What is the challenge for further development of the wage agreement?

The data gathered are both qualitative and quantitative. First representatives from the labour unions at national level and in six municipalities were interviewed, followed by a survey to both municipalities and local union officials, we got 1441 answers. Then five municipalities were interviewed with a special focus on the school sector.

### **Among the findings we can mention:**

The Unions and the employers have different interest in how wage settlement should be negotiated. Big unions want most of the bargaining to take place at central level while employers would like a greater part to be settled at local level, which coincides with the interest of the academic unions.

According to the survey the leaders are becoming more positive to individual wage settlement, while the union officials and employees are not. Ideology and municipal economy are two factors that explain this attitude. Unions are generally negative to great wage differences between municipalities, which can be the result from different market situations, challenges and cost levels in different municipalities. There is also some scepticism among the unions – both locally and centrally, towards the municipalities' professionalism as employers. The survey indicates that there are some steps left before the municipalities are fully utilizing the possibilities that an active and concise employer-policy give.

An inclusive and dialogue based process is of great importance for getting a result that achieves legitimacy among the employees and unions. Written criterions settled by consensus are also central to achieving success. Only 40 percent of the survey respondents confirm that their municipality have written criterions that govern the wage evaluation based upon. Written criterions are also important to get a good process, something which is underlined in the interview data. This indicates that a lot of municipalities have a job to complete.

The employers and union officials have different opinions according to which type of criterions that *should* count in the evaluations. Both approve of formal and traditional criterions such as educational level, responsibility, length of service and market situation. Employers are positive to use contribution based criterions, such as achievement, contribution to the workplace environment, loyalty, leadership and so on. There is considerably more scepticism among the union officials to use such criterions, but when it comes to which criterions that are actually *in use*, the respondents are more in agreement. It is the formally based criterions that are actually in use.

In the national wage agreement the provisions that refer to wage are concentrated in chapter three, four and five. Chapter three includes only leaders. Employees placed in chapter five get their whole wage negotiated at local level; here you find the academic groups. Chapter four settles one part at central level and one part at local level. The separation between the two chapters in the national wage agreement have structured the wage settlement process, but not made it simpler. When the minimum wage is raised at central level the local wage relations get blurred and it becomes difficult to keep a predictable profile over several years in the municipalities, and a lot of the local pot is used to re-establish the wage relations. However, not many of the respondents want all wage settlement according to the principles stated in chapter five.

The incorporation of the school sector seems mostly to have been a positive process at local level. Criterions for wage evaluation tied to local goals for the school makes wage one of several instruments for school development. Good and inclusive processes with the labour unions are important to get the results accepted. The school leaders are interested in changing the system for working hours to make it more flexible.

Concluding remarks according to the wage agreement is that further development should take into consideration the need for good and inclusive local processes and the need for written criterions. An agreement that is simple, with few details, room for local adjustment, so that the wage policy can support the local goals and needs.

## INNHold

<b>FORORD</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>2</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>7</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>12</b>
1.1 HVA ER LOKAL LØNNSDANNELSE? .....	14
1.2 ET SÆRSKILT FOKUS PÅ UNDERVISNINGSPERSONALET .....	14
1.3 TVISTELØSNINGER PÅ LOKALT NIVÅ .....	15
1.4 KORT OM UNDERSØKELSEN .....	15
1.5 GANGEN VIDERE I RAPPORTEN.....	16
<b>2. METODE OG DESIGN</b> .....	<b>18</b>
2.1 NÆRMERE OM STUDIENS KVALITATIVE DEL.....	20
2.1.1 Kort om intervjuene .....	21
2.2 NÆRMERE OM STUDIENS KVANTITATIVE DEL.....	24
2.2.1 Noen vesentlige forhold ved surveyen og utvalget.....	24
2.2.2 En kort introduksjon til statistiske mål og fremgangsmåter .....	28
<b>3. HISTORISK OG TEORETISK BAKTEPPE</b> .....	<b>31</b>
3.1 AVTALEVERKET OG FORHANDLINGSSYSTEMET.....	31
3.2 KS-TARIFFOMRÅDE – KORT HISTORIKK .....	33
3.2.1 Infasing av undervisningsstillinger i KS tariffområde.....	34
3.2.2 Lokale tvisteløsningsmodeller .....	36
3.3 PARTENES LØNNSPOLITISKE PROFIL .....	38
3.3.1 Arbeidstakerorganisasjonene .....	39
3.3.2 KS' lønnspolitiske profil .....	44
3.4 LØNN OG BELØNNINGSFORMER .....	45
3.5 ULIKE INNFALLSVINKLER TIL "RETTFERDIGHET" .....	46
3.6 MOT ØKT DIFFERENSIERING I FORHANDLINGSSYSTEMENE?.....	48
3.7 DEN KOMMUNALE ARBEIDSORGANISASJON .....	49
3.8 NPM – FORVALTNINGEN MØTER MARKEDET .....	51
3.8.1 Human Resource Management.....	53
3.9 HELHETLIG LØNNS- OG PERSONALPOLITIKK LOKALT.....	54
3.9.1 Lønnspolitikk og forhandlinger på hvilket nivå i kommunen?.....	54
3.10 FORHANDLINGER OG MAKT .....	55
<b>4. HOLDNINGER KNYTTET TIL LOKAL LØNN</b> .....	<b>57</b>
4.1 ULIKE INTERESSER KNYTTET TIL INDIVIDUELL LØNN.....	58
4.2 IDEOLOGISKE MOTSETNINGER I LØNNSDANNELSEN .....	59
4.3 ER RETTFERDIGHET ET RELEVANT BEGREP?.....	61

4.4	KOMMUNEØKONOMI – EN HEMSKO? .....	63
4.5	LØNNSFORSKJELLER: MELLOM HVEM? .....	64
4.5.1	<i>Ulikheter mellom kommuner</i> .....	66
4.5.2	<i>Ulikheter mellom kjønn</i> .....	67
4.6	OPPSUMMERING OM HOLDNINGER .....	69
<b>5.</b>	<b>FORHANDLINGSPROSESSEN I KOMMUNENE</b> .....	<b>72</b>
5.1	NOEN OVERORDNEDE INNTRYKK .....	72
5.2	KOMMUNENE – EN PROFESJONELL ARBEIDSGIVER? .....	74
5.3	LOKAL LØNN SOM ARBEIDSGIVERPOLITISK VERKTØY .....	77
5.4	FORHANDLINGSSYSTEMET I KOMMUNENE.....	81
5.4.1	<i>Forhandlingsprosessen</i> .....	82
5.5	DESENTRALISERING INNAD I KOMMUNENE .....	83
5.5.1	<i>Desentralisering – bildet i stort</i> .....	84
5.6	RESSURSBRUK .....	88
5.7	UTFORDRINGER FOR LEDERROLLEN .....	90
5.7.1	<i>Moderne ledelse</i> .....	90
5.7.2	<i>Krav til lederen lokalt</i> .....	91
5.7.3	<i>Skoleledelse og forhandling</i> .....	92
5.7.4	<i>Sentrale element knyttet til lederrollen</i> .....	94
5.8	OPPSUMMERING AV FORHANDLINGSPROSESSEN .....	95
<b>6.</b>	<b>KRITERIER – EN BETINGELSE FOR LEGITIMITET</b> .....	<b>97</b>
6.1	FINNES DET KRITERIER OG HVA ER DE? .....	97
6.2	VURDERING AV NÅVÆRENDE OG FRAMTIDIGE KRITERIER .....	101
6.3	SYNSPUNKTER PÅ HVILKE KRITERIER SOM BØR GJELDE .....	102
6.3.1	<i>Tre grunntema – innsats, formalia og brukerrespons</i> .....	104
6.4	HVILKE KRITERIER BLIR ANVENDT I DAG? .....	106
6.4.1	<i>To grunntema blir benyttet – innsats og formalia</i> .....	108
6.5	ASPEKT VED KRITERIEVURDERINGEN .....	109
6.6	KRITERIER SOM NØDVENDIG HJELPEMIDDEL.....	115
6.7	OPPSUMMERING .....	116
<b>7.</b>	<b>HVORDAN FUNGERER AVTALEVERKET? .....</b>	<b>119</b>
7.1	KAPITTELINNDELINGEN – EN KILDE TIL KONFLIKT? .....	119
7.1.1	<i>Kapittel fire – en kilde til lokal frustrasjon?</i> .....	119
7.2	FUNN SPESIELT I FORHOLD TIL KAPITTEL 5 .....	122
7.3	PENDELVOLDGIFT OG LOKAL NEMND .....	128
7.4	BONUSORDNINGER .....	129
7.5	OPPSUMMERING KNYTTET TIL AVTALEVERKET .....	132
<b>8.</b>	<b>LÆRERNE INN I KS OMRÅDET .....</b>	<b>134</b>
8.1	EN KORT BESKRIVELSE AV FELTET .....	135
8.1.1	<i>Lønnsulikheter mellom lærerne og andre ansatte</i> .....	136
8.2	LØNN OG SKOLEUTVIKLING: EN KOPLING? .....	137

8.3	VURDERINGS- OG FORHANDLINGSNIVÅ.....	139
8.4	SAMARBEID MED UTDANNINGSFORBUNDET.....	141
8.5	ARBEIDSTID OG KOMPETANSELØNN .....	143
	8.5.1 Gode erfaringer med unntak fra arbeidstidsavtalen.....	144
	8.5.2 Ønsker endring i arbeidstidsavtalen.....	144
	8.5.3 Lønn for kompetanse som er etterspurt .....	145
8.6	OPPSUMMERING .....	146
<b>9.</b>	<b>OPPSUMMERING OG VEIEN VIDERE.....</b>	<b>148</b>
9.1	HOVEDFUNN OPPSUMMERT.....	148
9.2	INDIVIDUELL ELLER LOKAL LØNN? .....	153
9.3	VEIEN VIDERE.....	154
	9.3.1 Prestasjonslønn og kommunale utviklingsmål.....	154
	9.3.2 utfordringer for innenfor skolesektoren framover .....	156
	9.3.3 Lønn som virkemiddel i de fremtidige utfordringer i kommunene.....	156
	<b>REFERANSELISTE .....</b>	<b>158</b>
	<b>APPENDIX – KAPITTEL 6.....</b>	<b>162</b>
	<b>VEDLEGG – SPØRREUNDERSØKELSE .....</b>	<b>176</b>

## 1. INNLEDNING

Kommunene sysselsetter store arbeidstakergrupper. Tradisjonelt har lønnspolitikken vært fastsatt gjennom sentrale forhandlinger. Dette har gitt kommunene et begrenset spillerom i den lokale arbeidsgiverpolitikken, der lønn ikke har vært et tilgjengelig virkemiddel. Fra 1990 ble det imidlertid en viss oppmykning av dette med at det ble forhandlet fram en pott som skulle avsettes til lokale forhandlinger<sup>1</sup>. I 2002 ble adgangen til lokale forhandlinger ytterligere utvidet med at det for noen stillinger ble all lønn forhandlet lokalt. KS har også vedtatt å arbeide for at det enkelte medlem skal få større handlingsrom i lønnspolitikken, noe som innebærer økt mulighet for lokal lønnspolitikk og lokal lønnsfastsettelse. I 2004 ble adgangen ytterligere utvidet og undervisningspersonalet kom med i det lokale lønssystemet.

Det er en viktig målsetting at medlemmene i KS selv i økt grad skal kunne avgjøre hvilke medarbeidere som skal få fastsatt lønnen lokalt. KS Forhandling har som mål at tariffoppgjøret i 2006 skal bidra ytterligere til å utvikle avtaleverket i retning av større grad av lokal lønnsdannelse, individuell lønn, fleksible løsninger og lokal handlefrihet. En oppmyking av avtaleverket vil gi medlemmene flere virkemidler i arbeidsgiverpolitikken. Innenfor flere områder ser vi at økt selvbestemmelse for kommunene vil være nyttig. For det første vil større fleksibilitet med hensyn til individuell lønnsfastsetting gi et viktig virkemiddel i kampen om arbeidskraften. For det andre vil lokal lønnsdannelse kunne bidra til økt styring med, og kontroll over egen økonomi. For det tredje vil lokal lønnspolitikk være et virkemiddel for å styre utviklingen i ønsket retning, noe som gir økte muligheter for en aktiv lokal politikktutforming, da belønningssystemer kan styres i retning politisk ønskede kriterier og mål. Dette vil være noe avhengig av hvor sterke føringer som legges i det sentrale avtaleverk med hensyn til hvilke kriterier som skal telle i den lokale lønnsdannelsen.

Problemstillinger for studien:

- Har kommunene tatt i bruk den frihet som avtaleverket gir med tanke på lokal lønnspolitikk?
- Har muligheten til lokal lønnsdannelse gitt større variasjon mellom kommuner?
- Hvordan har lokale forhandlinger gitt seg utslag innenfor skolesektoren?

---

<sup>1</sup> Erfaringene fra dette prosjektet framkommer gjennom bl.a. Ingebrigtsen 1994 og Ingebrigtsen og Dahl-Jørgensen 1996.

- Er pendelvoldgift foretrukket som tvisteløsning? Hvilke erfaringer har man?
- Hva er utfordringene i videreutviklingen av en lokal lønnspolitikk?

I lønnspolitikken ligger en rekke dilemma, både i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og mellom ulike arbeidstakergrupper som besitter ulik forhandlingsstyrke, og dermed vil ha interesse av ulike forhandlingsstrategier. Noen vil få mest gjennomslag i lokale forhandlinger, mens andre vil mene å ha mest gjennomslag i sentrale forhandlinger. I kommunesektoren vil man også kunne ha dilemma mellom den enkelte kommune og sentrale overordna organ som stat og til dels KS – det er for eksempel ikke sikkert at alle kommuner har interesse av og/eller kapasitet til utstrakt bruk av lokale forhandlinger og utvikling av en egen lønnspolitikk. Like fullt kan man si at kommuner som ønsker det, har fått formell muligheten til å ta i bruk lønn som virkemiddel i større grad en tidligere.

Kommunene har mange ulike yrkeskategorier sysselsatt. Innenfor områder som skole og omsorgssektoren vil det selv i små kommuner være mange personer sysselsatt. I andre yrkeskategorier er det i mange kommuner få ansatte, dette gjelder spesielt for akademikergruppene. Spennvidden mellom gruppestørrelsene vil medføre ulike betingelser for en lokalt tilpasset lønnspolitikk, spesielt i forhold til individbaserte kriterier.

Lokal lønnsfastsettelse er blitt et faktum innenfor det området der forhandlingsmotpart er Akademikerne, her forhandles all lønn lokalt. Nytt fra hovedtariffavtalen i 2004, var at det skulle forhandles på bakgrunn av funksjon og ikke på bakgrunn av forbundstilhørighet. I hovedtariffavtalen er disse forhandlingene omtalt i kapittel 5. Intensjonene med å knytte forhandlingene til funksjon og ikke til forbund, er å øke medlemmenes mulighet til strategisk og målrettet lønnspolitikk overfor denne gruppen, ikke minst med tanke på rekrutteringsmuligheter. På den andre siden vil forhandlinger på bakgrunn av funksjon kunne svekke den forhandlingsstyrke som ligger i organisasjonstilhørigheten. Dermed kan ansattes organisasjoner kunne motarbeide en slik utvikling, blant annet fordi det vil kunne føre til visse former for urettferdighet. Også for arbeidsgiver kan forhandlinger på bakgrunn av funksjon ha noen negative effekter. Man vil kunne miste den ansvarlighet som ligger i organisasjonene, og risikere at forhandlingssterke ansatte presser lønnsnivået oppover.

## 1.1 HVA ER LOKAL LØNNSDANNELSE?

Et spørsmål som kan stilles er hva lokal lønnsdannelse er og hva det innebærer i praksis. Direkte forstått betyr det at lønnen bestemmes lokalt og at forhandlinger foregår mellom partene lokalt. I motsetning til dette står sentral lønnsdannelse, der lønnen bestemmes sentralt og det er partene sentralt som forhandler. Ved sentral lønnsdannelse har det lokale nivået ingen innflytelse utover de politiske signalene de sender. Oppgjøret sentralt vil da framstå som et direktiv kommunesektoren (i dette tilfellet) må rette seg etter.

Hvordan er så sammenhengen mellom lokal lønn og individuell lønn? Lokal lønnsdannelse gir muligheten til individuell lønnsdannelse, men er ikke en nødvendig følge av det. Likevel vil vi si at slik avtaleverket er utformet og slik det i hovedsak er tolket ute i kommunene, er det stor grad av sammenfall mellom disse to begrepene. Målsettingen for videreutvikling av avtaleverket er i retning økt lokal lønnsdannelse, individuell lønn, fleksibilitet og lokale løsninger. Vi finner derfor ikke grunn til å skille mellom disse to gjennom analysekapitlene.

## 1.2 ET SÆRSKILT FOKUS PÅ UNDERVISNINGSPERSONALET

Lønnsdannelsen for utdanningsgruppene ble overført fra det statlige tariffområdet til det kommunale tariffområdet fra hovedforhandlingene i 2004. Da dette ble bestemt i 2003, vakte det stor motstand blant lærerne som var redd for at lokal lønnsdannelse vil føre til ulikhet på landsbasis. Lærerne argumenterte for kvaliteten på undervisningen vil forringes. I denne sammenheng er vi ikke opptatt av utviklingen knyttet til skolekvalitet som sådan. Her er det, ut fra vår tolkning av anbuds brevet, interessant å se på hvilke erfaringer kommunen som skoleeier har høstet fra forhandlingene i 2004, og det avtaleverk som er kommet på plass i den forbindelse. Flere elementer fortoner seg som særskilt interessant. For det første om skoleledelsen/skoleeier opplever at lønnspolitikken er blitt et middel som kan brukes i skoleutviklingen. Har man gjennom lokal lønnsfastsettelse fått et anvendbart virkemiddel? Et påfølgende spørsmål her er hva som er målet med lønnsforhandlinger videre, og på hvilke punkt arbeidsgiver følte de hadde bra gjennomslag og hvor de hadde lite gjennomslag for sine ønsker. For det andre er det interessant å se om det er blitt stor praksisvariasjon blant kommunene mht lønn som sådan, og i forhold til hvilke kriterier som brukes lokalt. Her er det også viktig å se om hovedtariffavtalen slik den foreligger gir tilstrekkelig rom for lokal lønnspolitikk. For det tredje er det interessant å se nærmere på erfaringer med fagforeningene. Man kan anta at motstanden mot lokal lønnsdannelse er stor fra sentralt hold, fordi det vil føre til at det sentrale ledd mister noe makt i



forhandlingssituasjonen. De lokale tillitsvalgte vil derimot få mulighet for økt innflytelse og gjennomslag. Hvilke erfaringer kommunene har med samarbeidet med de lokale fagforeningsrepresentantene er derfor av interesse å se nærmere på.

### **1.3 TVISTELØSNINGER PÅ LOKALT NIVÅ**

Det finnes ikke noen selvstendig streikerett for lokale oppgjør. Uenighet må løses på andre måter, eller gå helt til topps i de respektive nasjonale forbund. I avtaleverket er det derfor åpnet for ulike former for tvisteløsninger som skal kunne tre i funksjon når partene ikke kommer til enighet lokalt. Ved brudd i forhandlinger under kapittel 5 og 3.4.2. kan tvisten enten bringes inn for en lokal nemnd eller til pendelvoldgift.

Pendelvoldgift er en ny form for tvisteløsning i norsk sammenheng. Det er en tvisteløsningsform der resultatet fastsettes av en nøytral oppmann i henhold til en av partenes krav. Kompromiss er ikke en mulighet i denne sammenheng. Et mål med dette prosjektet er å få grep om noen erfaringer med, og synspunkter på, bruk av denne formen for tvisteløsninger lokalt.

### **1.4 KORT OM UNDERSØKELSEN**

Undersøkelsen er en kartlegging av erfaringene med det nye avtaleverket. Lokal lønnsdannelse har vært på kommunenes dagsorden siden begynnelsen av 90-tallet, men tidligere har det vært klare føringer fra sentralt hold om hva som skulle prioriteres i lokale forhandlinger. Dermed kan man si at et av de nye elementene har vært økt selvråderett over lokale forhandlinger. Vage føringer fra sentralt nivå medfører at kommunene må prioritere selv. Dette stiller andre og forsterkede krav til prioriteringer og prosessen lokalt. I og med at avtaleverket er såpass endret i senere tid, slik at man kan si at det har en rekke nye elementer, er det viktig å presisere at dette er en prosesstudie og ikke en evaluering som sådan. Vi har tatt "temperaturen" i en rekke kommuner, og dykket dypere ned i noen få. Formålet har i første omgang vært å foreta en kartlegging av erfaringer og gjennom det, ulikheter mellom kommuner. Vi vil derfor slå fast nå innledningsvis at reformprosessen er i gang i kommunene, den er ikke ferdig implementert.

Undersøkelsen er utført i tre faser, med ulik metodikk. I første fase ble det gjennomført intervjuer med et utvalg nøkkelinformanter. Først ble det gjennomført intervjuer med sentrale aktører innenfor de fire hovedsammenslutningene for arbeidstakerorganisasjonene, samt representanter for KS som arbeidsgiver-

organisasjon. Målet med dette var å få innblikk i og klarlagt de store linjene og historikken i den lokale lønnsdannelsen. Videre i denne fasen ble det gjennomført intervju med nøkkelinformanter i seks kommuner (fire primærkommuner og to fylkeskommuner), både innenfor arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden. Vi valgte ut kommuner som er spesielt interessante i forhold til noen av de temaene vi skulle behandle, samt ut fra en viss geografisk og størrelsesmessig spredning.

I undersøkelsens andre fase er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til et utvalg av ansatte og hovedtillitsvalgte i et utvalg av kommuner. Dette ble sendt ut elektronisk i systemet Questback. Ved hjelp av en slik undersøkelse fikk vi innblikk i erfaringer og synspunkter fra et representativt utvalg av kommuner og aktører innenfor lønnsdanning i kommunene.

I siste fase ble det gjennomført en oppfølgingsstudie der interessante tema som framkom i de to første fasene ble fulgt opp i intervju med nok et utvalg nøkkelinformanter i et utvalg av kommuner. I denne fasen ble kommunene valgt ut med fokus på skolesektoren, der vi har ønsket kommuner som driver, eller har drevet med en eller annen form for skoleutvikling.

## **1.5 GANGEN VIDERE I RAPPORTEN**

I dette kapitlet har vi redegjort for studiens bakgrunn og problemstillinger, samt redegjort kort for undersøkelsens ulike faser med hensyn til datainnsamling.

I kapittel 2 skal vi se nærmere på metode og design for studien. Vi beskriver de metoder som er benyttet, redegjør for utvalget og de ulike datakilder.

I kapittel 3 trekker vi opp bakteppet for de videre analysene. Først gjennomgås viktige trekk ved KS som tariffområde, avtalerverket samt sentrale endringer senere tid. Deretter gjennomgår vi hovedtrekkene i partenes lønnspolitiske profil. Vi gjennomgår ikke alle organisasjonene, men et representativt utvalg innenfor alle hovedsammenslutningene. Siste del av kapitlet er viet teoretiske betraktninger hvor vi blant annet går nærmere inn på New Public Management som har dannet grunnlaget for reformer i kommunal sektor de siste tiår.

I kapittel 4 ser vi på holdninger til lokal lønnsdanning, hvordan partene forholder seg til noen av de klassiske interessekonfliktenes. Tema som blir behandlet er ulike interesser, ideologiske motsetninger og oppfatninger om rettferdighet. I tillegg går vi inn på mer kommunespesifikke tema som kommuneøkonomi og

lønnsforskjeller. Begge temaene kan sies å ha betydning for partenes holdninger til lokal lønnsdannelse.

I kapittel 5 ser vi først på oppfatninger om kommunen som arbeidsgiver. Vi går også nærmere inn på de interne prosessene i kommunene. Her ser vi på lønn som et arbeidsgiverpolitisk verktøy, selve forhandlingsprosessen, hvordan forhandlinger foregår og hvorvidt det skjer noen desentralisering innad i kommunene. Vi ser også på ressursbruk og utfordringer lokal og individuell lønnsdannelse skaper for lederrollen, spesielt for nærmeste leder som får hovedansvaret for vurderinger av sine ansatte.

Kriterier viser seg å være vesentlig for å få til gode prosesser og sier også noe om hvor motsetningene i lønnsvurderingene og lønnsforhandlingene ligger. Vi vier derfor hele kapittel 6 til kriteriespørsmålet, både hvilke kriterier som bør telle i vurderinger og hvilke kriterier som faktisk teller. Vi stiller også spørsmålet om det finns lokale kriterier som er kjent i organisasjonen.

I kapittel 7 går vi nærmere inn på detaljer i avtaleverket og analyser knyttet opp mot det. Her ser vi på hvordan kapittel 4 fungerer og synspunkter på fordelingen mellom sentral og lokal del av oppgjøret og hvordan den sentrale delen virker inn på det lokale oppgjøret. Vi ser også på kapittel 5 som får all lønn forhandlet lokalt med lokalt bestemt pott. Avslutningsvis kommer vi inn på lokale tvisteløsninger og spørsmålet om bonusordninger.

Undervisningspersonellet kom inn i KS området fra hovedoppgjøret i 2004, vi har valgt å vie hele kapittel 8 til erfaringer med dette og synspunkter på videreutvikling av avtaleverket i den forbindelse.

I avslutningskapitlet, kapittel 9, trekker vi sammen trådene og forsøker å se noe framover med tanke på videreutvikling av avtaleverket.

For å lette lesingen har vi valgt å avslutte kapitlene 4, 5, 6, 7, 8 og 9 med en momentvis oppsummering fulgt av mer utfyllende avsnitt.

## 2. METODE OG DESIGN

En av studiens hovedmål er å studere effektene av dreiningen som ble gjort mot en mer *lokal* og *individuell* uforming av lønssystemet. Selv om det har vært innslag av lokal lønnsdannelse siden begynnelsen av 90-tallet, må vi kunne si at den vesentlige endringen ligger forholdsvis kort tilbake i tid (2002 og 2004), og må i utgangspunktet kunne beskrives som en omfattende og ikke minst kulturelt og ideologisk dyptgripende endring, jf kommunesektorens tradisjoner som kan sammenfattes i termer av *sentralitet*, *kollektivitet* og *likhet*. Det vesentligste i det nye systemet er som nevnt i innledningen økt grad av lokal handlefrihet og løsrivelse fra de statlige lønnstabeller til et system med minstelønn og utover det fri lønnsfastsettelse, samt at noen grupper får all lønn forhandlet lokalt og siste endring med at undervisningspersonell kom over i KS tariffområde.

Ut i fra tidligere forskning (for eksempel Christensen 1991) kan vi også ha en forventning om at tidspunktet vi forsøker å "måle" slike endringer på er av betydning. I den forbindelse hevdes det gjerne som en tommelfingerregel at studier bør skje tidlig nok til at endringene ikke for lengst er "glemt og kalde", men samtidig sent nok til at reformene har begynt å slå inn i organisasjonene (ibid). Hva som i en gitt reform er riktig tidspunkt å måle den på, har imidlertid ikke noe fasitsvar. Nettopp er vel verdien i mange studier av offentlige reformer nettopp beskrivelsen av i hvilken grad formelle endringsvedtak i praksis er omsatt. Spørsmålet er likevel høyst relevant i vårt tilfelle, og vi vil allerede nå foregripe ett av funnene i denne studien: effektene av det nye lønns og avtalesystemet som ble innført i 2002, og supplert gjennom lærernes inntreden i 2004; *er på flere områder svært uklare og ikke minst uferdige*. Men, ut i fra en forventning om at reformen jf ovenfor er dyptgripende i forhold til tunge tradisjoner og tenkemåter omkring lønnsdannelsen i kommunesektoren, tror vi likevel ikke at vi har forsøkt å "måle" denne reformen på et for tidlig tidspunkt. Siden partenes nye tariffavtale har det på studietidspunktet gått over tre år. Vi må derfor ha en forventning om at en vesentlig del av de av partene vedtatte endringer både er a) kjent og b) implementert i kommuneorganisasjonene.

Å svare på disse hypotesene og studiens problemstillinger fordrer både en kvalitativ og en kvantitativ innfallsvinkel.

Ambisjonen bak vår kvantitative kartleggingen er *for det første* å gi et bredt men rimelig grovkornet oversiktsbilde over hvordan systemendringene faktisk har virket. Dette går på i hvilken grad faktiske handlingsmønstre, prosedyrer,

samarbeidskonstellasjoner etc har endret eller ikke endret seg jf intensjonene i reformen.

*For det andre* er vi interessert i et oversiktsbilde av informantenes holdninger og vurderinger av innholdet og organiseringen av disse endringene. På bakgrunn av disse mer subjektive oppfatningene er det også naturlig og stille seg et *tredje spørsmål*, som også ligger i selve oppdraget: hvilke endringer er det man ønsker seg i avtaleverket framover?

En gjennomgående ambisjon i vår analyse vil være å sonde mellom ulike gruppers oppfatninger av disse tre spørsmålsdimensjonene. Disse sondringene vil i utgangspunktet være empiridrevet, dvs. vi vil gjøre slike sondringer der de drives fram av faktiske forskjeller i datamaterialet. En på forhånd antatt sentral sondring er mellom *arbeidstakersiden* og *arbeidsgiversiden*. Denne sondringen bekrefte som den helt sentrale også i datamaterialet, og vil være den viktigste aksene vi dreier våre kommende analyser rundt i det kvantitative datamaterialet. Mer om spørreundersøkelsen i avsnitt 2.2.

Ambisjonen bak den kvalitative innfallsvinkelen har vært todelt. *For det første* har intervjuer, dokumentanalyser og tidligere forskning blitt brukt til å *forhånds-kvalifisere* spørreundersøkelsen. Mao at vi til en rimelig grad stiller de riktige spørsmålene til de riktige gruppene. Dette har vært særlig viktig for oss fordi mange av problemstillingene vedrørende det kommunale lønns- og avtaleverket fremstår som komplekse og sammensatte.

*For det andre* har de kvalitative undersøkelsene til hensikt å utdype og følge opp funn fra spørreskjemaundersøkelsen. Dette er helt nødvendig fordi problemstillingene våre i sin natur krever en dybdeinnsikt, som uansett statistiske fremgangsmåter i en survey vil være delvis utilgjengelig.

Vår ambisjon ved metodetrianguleringen er altså å kunne nærme oss problemstillingene i forhold til både utbredelse og dybde, jf den komplementære logikken vi har redegjort for ovenfor. I henhold til denne ambisjonen ser vi det som mest hensiktsmessig å legge opp analysene i tråd med en slik logikk. Vi kombinerer derfor metodene fortløpende i analysene, i stedet for å drøfte kvalitative og kvantitative data isolert. Vi vil fortløpende i analysene redegjøre for hvilke deler av det samlede datamaterialet drøftelsene tar utgangspunkt i. I kapitlet om lærernes inntreden i KS området tar vi kun utgangspunkt i det kvalitative materialet innsamlet i datainnsamlingens siste fase da spørreskjemaet ikke hadde dette som spesifikt tema.

Tross metodetriangulering kan vi verken ha en ambisjon om å være verken *uttømmende* eller *fullt ut relevant*. Problemstillingene som ligger i oppdraget er mange og til dels svært ambisiøse - sannsynligvis for ambisiøse gitt tilgjengelig tid og ressurser. Det er likevel vår ambisjon at vi ved hjelp av framgangsmåtene beskrevet her og nedenunder, skal kunne si noe relevant og dekkende om hvordan systemendringene har virket. Eller ikke virket.

## 2.1 NÆRMERE OM STUDIENS KVALITATIVE DEL

Studien ble innledet med intervju med ledelsen i et utvalg av fagorganisasjoner. Vi la her vekt på å intervju personer som representerer fagforbund som organiserer vesentlige grupper i kommunesektoren innenfor sin hovedsammenslutning. Kommunesektoren har mange fagorganisasjoner som hver for seg er representert i de kommunale forhandlinger. Vi var nødt til å gjøre et utvalg og valgte derfor en innenfor hver hovedsammenslutning. For Akademikerne ble en av de fellesansatte intervjuet, for de andre var det ledelsen for en av hovedorganisasjonene. Til sammen ble seks personer intervjuet, i to intervju var to personer til stede. I KS ble forhandlingsledelsen intervjuet samt en representant med særskilt ansvar for undervisningsområdet, til sammen tre personer.

Formålet med denne intervjurunden var å få innblikk i partenes syn på lokal lønnsdannelse. Deres erfaringer som kan sies å dekke hele sektoren og ikke bare noen få kommuner, samt få et inntrykk av hva som er de største utfordringene for en vellykket lokal lønnsdannelse. På bakgrunn av disse intervjuene dannet vi en intervjuguide til kommunene.

I studiens første fase av datainnsamling i kommunene valgte vi ut seks kommuner som representerte en bredde i erfaringer og en viss spredning i andre kjennetegn som størrelse og geografisk beliggenhet. Utvalget ble gjort i samråd med KS sentralt. I utvalget var det kommuner som har erfaring med pendelvoldgift, kommuner med erfaring med desentralisering av lønnsdannelse lokalt i kommunen, kommuner som har snudd rekrutteringsutfordringer gjennom en aktiv personalpolitikk over tid og kommuner som har uttrykt skepsis til dreiningen mot økt lokal lønnsdannelse. I utvalget var det også to fylkeskommuner med ulike geografiske kjennetegn og ulike arbeidsmarkedsutfordringer.

Det varierte hvor mange personer som ble intervjuet i de ulike kommunene. I alle ble personalansvarlig eller rådmann intervjuet. I noen kommuner ble også representanter for ulike sektorer og noen hovedtillitsvalgte intervjuet. Samlet

mener vi å ha fått en god oversikt over de problemstillinger og utfordringer som knyttes til lokal lønnsdannelse.

Etter studiens kvantitative del foretok vi en oppfølgende intervjurunde i fem kommuner, hvorav to fylkeskommuner. Dette var andre kommuner enn de som ble intervjuet i første fase. I denne fasen ønsket vi å belyse problemstillinger som ikke ble tilstrekkelig dekt gjennom spørreskjemaundersøkelsen. Nærmere bestemt valgte vi å fokusere på skolesektoren og innfasingen av undervisningspersonellet i KS området, samt stille noen spørsmål som gikk mer direkte på utfordringer for lederne i det nye systemet.

Kommunene ble plukket ut av Nordlandsforskning på bakgrunn av tips fra KS om kommuner som har markert seg i forbindelse med skoleutvikling. Vi hadde en rekke kommuner å velge mellom og valgte noen få av dem. I disse kommunene intervjuet vi personalsjef og rektorer. Der det var aktuelt intervjuet vi også en på kommunalt nivå med ansvar for skolesektoren. På grunn av ulike benevnelser i ulike kommuner har vi valgt å bruke fellesbenevnelsen *skolesjef*, selv om det altså ikke er den offisielle benevnelsen i kommunen. Antallet personer som ble intervjuet varierte fra to til fire. Vi snakket først med personalsjef som ga oss navn på skolesjef og rektorer. I alle kommuner fikk vi navn på flere rektorer enn det antall som ble intervjuet.

### **2.1.1 Kort om intervjuene**

Intervju er en nyttig metode for å få kjennskap til et felt der spørsmål og svar har et visst preg av å være åpne kategorier. Vi benyttet semistrukturerte intervju. Det vil si at vi hadde en guide med spørsmål og tema som vi ønsket belyst. Imidlertid var et poeng å holde en åpen form slik at interessante tema kunne forfølges og det som var vesentlig for informanten kunne komme fram. Når hensikten er å skaffe informasjon og øke kunnskapen innenfor et felt, er det viktig å ikke låse situasjonen for det som er vesentlig for informanten.

Intervjuene med representanter for kommunene ble gjennomført som telefonintervju. Vi betraktet dette som forsvarlig ut fra en forventning om at personer i såpass ledende posisjoner som de vi intervjuet ville føle seg bekvem med dette. Intervjuene var også avgrenset tematisk og i tid. En annen viktig årsak til å gjennomføre intervjuene pr telefon, var at vi da kunne gjøre mange flere intervju i flere kommuner enn oppdragets omfang ville gitt rom for dersom vi skulle besøkt alle kommunene. Vi anså heller ikke at tema gjorde det vesentlig med besøk i kommunene for å få et visuelt inntrykk av forholdene, noe som kan være viktig i andre sammenhenger. Intervjuene ble tatt opp elektronisk og det ble skrevet et referat fra disse som igjen danner grunnlaget for de analysene som er gjort.

I første fase tok intervjuene ca en time. Tema som ble belyst kan oppsummeres i følgende stikkord: Generelt om forhandlingene, ulike problemstillinger vedrørende lokal lønnsdannelse og avtaleverket, inkluderte endringer den senere tid og synspunkter på dette. Lønn som arbeidsgivers verktøy, lønnspolitisk plan, kriterier og samarbeid med organisasjonene. Erfaringer med desentralisering innad i kommunen, eventuelt om det var vurdert. Samt erfaringer med pendelvoldgift og andre tvisteløsningssystemer. Intervjuenes form ga også rom for spesifikke spørsmål knyttet til den enkeltes posisjon, enten som personalleder, enhetsleder eller tillitsvalgt.

I siste fase med intervju begrenset vi tiden til ca 30 min. noen opp mot 45 min. Disse intervjuene var mer poengterte på avgrensede tema. Stikkordsmessig stilte vi kort spørsmål om forhandlingsprosessen, kriterier, lokal leders rolle i forhandlingene, kriterier på enhetsnivå, krav og forventninger knyttet til ny lederrolle, avtaleverket, KS sentralt. Intervjuene hadde et spesielt fokus på skoleverket herunder arbeidstidsavtale og kompetanselønnsystem.

### ***Kort om intervju som metode***

Vi valgte å benytte intervju som en av metodene fordi det er en av de mest effektive måtene å innhente kunnskap om kvalitative forhold på og således skaffe seg dybdeinnsikt innenfor et felt. I intervjusituasjonen vil både intervjueren og den intervjuede inviteres til refleksjon over det tema man snakker om, slik at man oppnår økt innsikt under samtalen (Kvale 1997). Formålet med intervjuene blir å sette sammen biter av informasjon fra flere informanter, slik at man kan danne seg et helhetlig og sammenhengende bilde (Rubin & Rubin 1995). I dette tilfellet har formålet vært tosidig, både som selvstendig datagrunnlag for analysen og som grunnlag for utarbeidelse av spørreskjema.

Et spørsmål som kan stilles, er om informantene vil svare taktisk i intervju-situasjonen? Men et særmerke ved de kvalitative metoder og studier er at de utgår fra studiesubjektets perspektiv (Alveson & Skölberg 1994). Når så interesse-motsetninger er en viktig del av virkeligheten, er det viktig å ha dette med i en fortolkning av de kvalitative aspekt ved lokal lønnsdannelse. Vi antar at spesielt de sentrale parter har lagt vekt på element som tjener til deres overordnede mål i lønnspolitikken. Det er imidlertid slik at de element som ble trukket fram representerer vesentlige sider ved de ulike parters ståsted når det gjelder lokal lønnsdannelse og er derfor viktige forhold ved den praktiske gjennomføringen av reformen.



En grunnregel i den kvalitative metodologien er at man skal tro på det som blir fortalt, folk forteller som regel sannheten (Rubin & Rubin 1995, Solvang 1994). Hvis man ikke gjør det faller hensikten med intervju bort. Imidlertid er det slik at folk vil fortelle den offisielle historien, det de vil du skal høre. Dette gjør at intervjueren også må stille seg kritisk til det som blir fortalt (Solvang 1994). Vi har i fortolkningen av intervjuene søkt å tilstrebe en kritisk refleksjon i forhold til de fortellinger vi ble presentert. Trianguleringen hvor kvantitative data utgjør en vesentlig del bidrar til å nyansere og forhindre skjevheter som kan oppstå i det kvalitative materialet.

### **Anonymitet og sitatbruk**

Vi har valgt å la informantene opptre anonymt. Det innebærer at vi ikke oppgir hvilke kommuner vi har intervjuet. Vi har også valgt å utelate detaljer om kommunene nettopp for å i størst mulig grad sikre anonymiteten. Både av den grunn og for enkelhets skyld brukes betegnelsen *kommune* om både primærkommuner og fylkeskommuner. Det er kun i situasjoner der det er nødvendig for analysens del å skille, at benevnelsen fylkeskommune benyttes.

Når det gjelder sitat, kan det være at identifiserende ord og uttrykk er skiftet ut. Likevel er meningsinnholdet det samme. Vi har valgt å bruke samlebenevnelser for grupper av informanter.

- De personene vi intervjuet sentralt innledningsvis benevnes *sentral leder*. Der det er nødvendig vil det framgå av teksten hvorvidt det er arbeidsgiver eller arbeidstaker.
- Hovedtillitsvalgte i kommunene benevnes *lokal tillitsvalgt* og vi skiller ikke mellom organisasjoner hvis det ikke er nødvendig.
- Kommunenes representanter benevnes som *lokal leder* der hvor det ikke er nødvendig å skille på funksjon. Øvrige benevnelser er *personalsjef*, *enhetsleder*, *skolesjef* og *rektor*. Benevnelsene sier noe om nivå og ikke nødvendigvis den tittel den enkelte bærer i det daglige.

Vi mener disse tiltak sikrer anonymiteten til informantene, i større grad lokalt enn sentralt. Utvalget aktuelle informanter sentralt er betydelig mindre og dermed enklere å identifisere for den svært interesserte. Vi har av den grunn valgt å ikke identifisere hvilken organisasjon i bruk av sitat, der dette ikke er nødvendig. I tillegg må vi kunne si at personene har vært informert om formålet med intervjuet og hvordan det videre forløpet var planlagt. I intervjuene ble det ved flere anledninger gitt eksplisitt uttrykk for at visse utsagn ikke måtte siteres. Dette har vi selvfølgelig tatt hensyn til i bearbeidelsen av materialet.

## 2.2 NÆRMERE OM STUDIENS KVANTITATIVE DEL

Vi vil i neste avsnitt drøfte forhold som vi anser som sentrale mht undersøkelsens kvalitet. I avsnitt 2.2.2 gir vi en kort innføring i noen av de kvantitative analyse-teknikkene vi har benyttet, og logikken bak dem. Utgangspunktet for dette er et dilemma som ofte reiser seg i oppdragsrapporter som denne: På den ene siden skal analysene være vitenskapskapelige i den forstand at de er *synlige* og *etterprøvbare* av andre forskere. Hvis de ikke er det har de verken verdi for oss eller oppdragsgiver. Dette betyr at vi må bygge en synlig argumentasjon gjennom å vise for eksempel de kvantitative analysene vi legger til grunn for forståelsene vi lanserer. På den annen side er mange av leserne av slike rapporter naturlig nok lite familiær med statistikk, noe som kan bidra til at produktet for dem i beste fall blir tunglest og i verste fall uforståelig. Vi forsøker å finne en mellomløsning gjennom å legge flest mulig tabeller og statistikkgrunnlag til et eget appendix bak i rapporten. Samtidig gir vi altså leseren i avsnitt 2.2.2 en forhåpentligvis lettfattelig innføring i noen grunntrekk ved analysemetodene vi har valgt.

### 2.2.1 Noen vesentlige forhold ved surveyen og utvalget

Målgruppen for surveyen har vært arbeidsgivere og hovedtillitsvalgte i norske kommuner, inkludert fylkeskommuner.

Spørreskjemaundersøkelsen ble distribuert til informantene gjennom firmaet Questback. Dette systemet, som bærer samme navn som firmaet, muliggjør utsendelse av spørreskjemaet pr e- post, samtidig som det tilbyr ferdig bygde datasett i for eksempel i SPSS – format, slik vi har benyttet oss av. Rent faktisk sender programmet ut en e - post til de informantene vi har lagt inn adressen til. Denne e- posten har Nordlandsforskning som avsender, og inneholder foruten vår informasjon om hensikten ved undersøkelsen en klikkbar link til selve spørreskjemaet. Dette ligger på Questbacks egen server, på et område bare Nordlandsforskning og deres egne operatører har tilgang til. Programmet opererer automatisk i forhold til definisjoner og kommandoer vi har lagt inn; for eksempel foregår purringen automatisk kun til de som ikke har besvart skjemaet i første runde. Informantenes anonymitet er sikret, og forskerne kan under ingen omstendigheter koble utfylte skjemaer og e- postadresse. Sikkerheten til anonymitet ivaretas også av den enkelte informant selv gjennom at han eller hun rett og slett krysser av for om en ønsker anonymitet.

Adresselistene vi la inn hadde to ulike opprinnelser. Mht *arbeidsgiversiden* fantes det ingen hensiktsmessig database. Disse e – post listene ble fremskaffet gjennom Internet – og telefonsøk til et representativt utvalg av kommuner og fylkeskommuner. Ledernivåene vi valgte ut var de som man på forhånd visste var

aktuelle og/eller har formelt ansvar i forhold til lokal lønnsfastsettelse, dvs Rådmenn, assisterende rådmenn, personaldirektører, kommunaldirektører / sektorsjefer og enhets - / institusjonsledere.

Mht de tillitsvalgte representerer utvalget vårt samtlige av de fire hovedsammenslutningene som er aktuelle i kommunesektoren; dvs Akademikerne, YS, Unio (tidligere UHO) og LO, samt NITO. Primært er det hovedtillitsvalgte i kommunene fra de ulike forbundene vi har siktet på og også fanget opp i datamaterialet.

Hele utvalget består av til sammen 1441 utfylte og returnerte spørreskjemaer. Den nærmere fordelingen av utvalget framgår av tabellen nedenfor

**Tabell 1: Oversikt over utvalget. Funksjon. Antall og prosent.**

		Hvilken funksjon / stilling har du?
<b>Mangler data</b>	<b>Antall</b>	<b>8</b>
	Prosent	,6
<b>Rådmann / Administrasjonssjef</b>	<b>Antall</b>	<b>92</b>
	Prosent	6,4
<b>Assisterende rådmann / administrasjonssjef</b>	<b>Antall</b>	<b>44</b>
	Prosent	3,1
<b>Personaldirektør / Personalsjef / Organisasjonssjef</b>	<b>Antall</b>	<b>64</b>
	Prosent	4,4
<b>Personalrådgiver uten lederansvar</b>	<b>Antall</b>	<b>30</b>
	Prosent	2,1
<b>Kommunaldirektør / Sektorsjef eller tilsvarende</b>	<b>Antall</b>	<b>149</b>
	Prosent	10,3
<b>Rektor / Skoleleder</b>	<b>Antall</b>	<b>182</b>
	Prosent	12,6
<b>Enhetsleder / institusjonsleder eller tilsvarende (ikke skoleledere)</b>	<b>Antall</b>	<b>250</b>
	Prosent	17,3
<b>Hovedtillitsvalgt / Tillitsvalgt</b>	<b>Antall</b>	<b>524</b>
	Prosent	36,4
<b>Ansatt (uten noen av rollene ovenfor)</b>	<b>Antall</b>	<b>98</b>
	Prosent	6,8

Mht hovedsammenslutningene er disse representert i ulik grad. Sterkest representert er Unio med 333 tillitsvalgte (32,9 prosent av alle tillitsvalgte). Deretter følger LO med 284 (28,1 prosent), Akademikerne med 217 (21,4 prosent) og YS med 51 (5 prosent). Gruppen "andre" er representert med 127 (12,5 prosent). Mht sistnevnte gruppe har vi grunn til å tro at de langt fleste tilhører en av hovedsammenslutningene, men at de har fylt ut kategorien "andre" på grunn av at de har hatt sitt eget underforbund i tankene, og ikke sett koblingen opp mot hovedsammenslutningen. En stor del av disse har vi grunn til å tro tilhører Fagforbundet, som altså hører inn under LO – paraplyen. Også NITO, et uavhengig forbund som tradisjonelt organiserer mange kommuneansatte, er representert i kategorien.

Utvalget vurderes uansett som rimelig både mht ledernivåene og tillitsvalgte. De numeriske forskjellene mellom kategoriene er for øvrig analytisk sett uproblematisk: der gruppestørrelse kan tenkes å påvirke resultatene i komparative analyser vil forskjellene bli nøytralisert gjennom ulike teknikker (for eksempel filtrering, omkodning etc). Unntaket her er utvalget av tillitsvalgte fra YS, som er så numerisk lite at analyser på denne kategorien alene blir for usikker.

Også på ett annet område er utvalget problematisk skjevt, nemlig mht representasjon av fylkeskommunale ledere og tillitsvalgte. Bare 62 spørreskjemaer av et samlet utvalg (dvs 4,4 prosent) har sin opprinnelse fra fylkeskommuner. Dette gir et så lite utvalg at vi i denne rapporten ikke har grunnlag til å diskutere problemstillinger knyttet til fylkeskommunene spesielt.

Mht primærkommunene ser vi ingen problematiske skjevheter med utvalget som vi kan tenke oss vil påvirke implementering av og holdninger til lokal lønn. Verken geografisk eller størrelsesmessig.

**Tabell 2: Kommunestørrelse. Antall og prosent**

Ca hvor mange innbyggere har kommunen?		
<b>Mangler data</b>	<b>Antall</b>	<b>54</b>
	Prosent	3,7
<b>under 3000</b>	<b>Antall</b>	<b>390</b>
	Prosent	27,1
<b>3000 - 10 000</b>	<b>Antall</b>	<b>557</b>
	Prosent	38,7
<b>10 000 - 40 000</b>	<b>Antall</b>	<b>329</b>
	Prosent	22,8
<b>40 000 - 100 000</b>	<b>Antall</b>	<b>76</b>
	Prosent	5,3
<b>over 100 000</b>	<b>Antall</b>	<b>35</b>
	Prosent	2,4

Det ble trukket ut kommuner rimelig jevnt fordelt fra hele landet, og størrelsesmessig framstår utvalget også i rimelig proporsjon til virkeligheten, jf tabellen ovenfor.

Mht svarprosenten på undersøkelsen totalt er denne rimelig beskjeden med ca 50 prosent etter en purring, men flere forhold må her kommenteres. For det første viste det seg at mange informanter opplevde tekniske problemer under utfyllingen av skjemaet som lå på Questbacks server. Vi har ikke pr dags dato fått en tilfredsstillende avklaring på om disse problemene skyldes forhold hos Questback eller om de befinner seg lokalt i kommunene. I første utsendelse fikk vi lavere svarprosent enn vi hadde regnet med – og er vant til i tradisjonelle postbaserte spørreundersøkelser – noe som gjorde at vi fikk mistanke om tekniske problemer og ba om tilbakemelding på eventuelt slike i forbindelse med purringen. Vi fikk da bekreftende svar fra ca hundre informanter om at de enten ikke hadde lykkes med å komme inn på linken til skjemaet, eller at de hadde blitt ”kastet ut” av internett-siden under utfylling. Dette var for øvrig problemer vi selv noen ganger hadde opplevd under egen uttesting av skjemaet.

For det andre inneholdt adresselistene vi fikk tilsendt fra Fagforbundet en vesentlig feil i og med at man ikke herfra hadde skilt ut tillitsvalgte som sorterte under NAVO's område (typisk tillitsvalgte i sykehussektoren, dvs statsansatte). Dette medførte at vi fikk ca tre hundre skjemaer i retur.

Trekker vi fra disse ca 400 informantene får vi en reell svarprosent som ligger betydelig høyere.

Også forhold ved selve spørreskjemaet kan ha bidratt i negativ retning mht svarprosenten, selv om vi har grunn til å tro at ovennevnte forhold mht adresselistene og tekniske problemer borger for det meste. Mht spørreskjemaet hadde vi valgt å satse på et langt skjema. Dette ut i fra at temaområdet både er komplekst og omfangsrikt, og det faktum at informantene i utgangspunktet er ressurssterke mennesker som er vant til den type øvelse som utfylling av et spørreskjema er. I tillegg forventet vi en rimelig sterk indre motivasjon blant informantene til å fylle ut skjemaet, fordi det berørte et område som skulle være både høyst relevant og viktig for dem. Skjemaet ble også forhåndskvalifisert av en egen referansegruppe bestående av nøkkelinformanter i et utvalg av kommuner. Imidlertid har vi fått – ikke mange – men noen tilbakemeldinger som trekker i retning av at skjemaet ble noe for langt. Vi vil her likevel påpeke at svarprosenten langs alle variablene er god. Det vil altså si at de som har besvart skjemaet har tatt seg tid til å besvare alle / de langt fleste av spørsmålene.

Det er ellers ingen forhold ved datasettet eller prosessene for øvrig som vi oppfatter som problematisk.

### **2.2.2 En kort introduksjon til statistiske mål og fremgangsmåter**

I store deler av rapporten har vi hatt som formål å beskrive ulike holdninger og oppfatninger om det gjeldende lønns- og avtaleverket. Metodisk fremkommer en slik kartlegging ved hjelp av bl.a. *frekvenser, krysstabeller og korrelasjoner*. Siden vi benytter oss av syvpunktsskalaer er det noen steder hensiktsmessig å benytte Mean, det vil si et gjennomsnittsmål, istedenfor å gjengi hele skalaen i en frekvens- eller krysstabell. Dette fordi vi da raskt får informasjon om hvor svarene har plassert seg i forhold til det nøytrale gjennomsnittet, som her vil si 4.

Frekvenser viser hvor ofte et svaralternativ forekommer. Krysstabeller viser sammenhengen mellom enkeltvariabler, for eksempel hvor mange av de hovedtillitsvalgte som ønsker økt eller redusert bruk av bonussystemer i kommunene. Korrelasjoner er et annet mål som uttrykker at to eller flere variabler henger sammen og påvirker hverandre. Dette målet uttrykkes som korrelasjonskoeffisient. Denne koeffisienten kan være høy eller lav, dvs. det eksisterer en sterk eller svak sammenheng mellom variablene. Koeffisienten vil variere mellom -1,0 (sterkeste negative sammenheng) og 1,0 (sterkeste positive sammenheng). Ingen korrelasjon vil uttrykkes med verdien 0.

Disse deskriptive og *uavhengige* analyseteknikkene er viktige for å gi en framstilling der interessante og viktige sammenhenger legges ut i en ”åpen” og ”observerende” form. Vi har da også valgt denne strategien i de fleste av analysene våre. Dette er likevel ikke tilstrekkelig fordi vi da ikke tar høyde for *retningen* påvirkningen har eller fra *mellomliggende* variable.

Ved siden av å vise samvariasjon, slik vi gjør i krysstabeller og bi- variate korrelasjoner, må vi derfor også bruke avhengige teknikker. En slik teknikk er *diskriminantanalyse*. Diskriminantanalyse er egnet til å påvise variasjon mellom et sett uavhengige variabler i forhold til en avhengig variabel. Teknikken har sterke likhetspunkter med regresjonsanalyser (de matematiske ulikhetspunktene skal vi av leservennligheten ikke begi oss inn på), men kan bare anvendes på variabler der den avhengige er kategorisk og a priori (for eksempel to eller flere på forhånd ulikt definerte grupper etc., for eksempel tillitsvalgte kontra arbeidsgivere) og de uavhengige er metriske (for eksempel holdningsskalaer). Vi bruker teknikken til å bestemme hvilke av de uavhengige variablene, i vårt tilfelle ulike holdningsindekser, som sterkes varierer mellom for eksempel arbeidsgiversiden og tillitsvalgte. Mht målene for disse testene gjengir vi diskriminantkoeffisientene for hver av de uavhengige variablene i modellene. Kort fortalt er det slik at jo høyere vekt disse har, jo sterkere varierer de mellom kategoriene i grupperingsvariabelen (den avhengige variabelen). Ellers angis foruten signifikansnivået to tester som nok kun har interesse for den metodisk svært interesserte leser. Disse skal vi ikke komme nærmere inn på her.

Ovenfor brukte vi ordet indeks. Når vi analyserer holdninger etc. for eksempel til lønnskriterier, har vi et behov for å *sammenstille* variabler for å skaffe et samlet uttrykk for *meningsinnholdet* i dem, for å kunne bruke dem i videre analyser som for eksempel regresjons- og diskriminantanalyse. En teknikk som kan hjelpe oss med dette er *faktoranalyser*. Dette er en uavhengig statistisk analyseform som beskriver i hvilken grad ulike variabler ”henger sammen” i den forstand at de er ulike uttrykk for den samme faktoren, eller bakgrunns- variabelen om man vil. Analyseformen er av samme grunn også egnet til å redusere antall variabler. For eksempel må man lansere mange enkeltspørsmål for å kunne skaffe en oversikt over holdninger til lokal lønn. Å gjøre en analyse for hver enkelt variabel (spørsmål) som uttrykker noe om dette, vil kunne bli både uoversiktlig og plasskrevende. I tillegg ville analysene bli knyttet opp mot enkeltvariabler. Dette er ikke akseptabelt fordi det øker sårbarheten for å fundere analysene på spørsmål som a) kan ha blitt gjennomgående misoppfattet av respondentene eller b) bare er egnet til å beskrive *deler* av kategorien det skal beskrive. Vi har derfor noen steder forsøkt å utvikle sikrere variabler gjennom å slå sammen flere spørsmål som

omhandler det samme inn i *indekser*. Disse indeksene er også sammenholdt og delvis gitt retning ut i fra teoretiske premisser om forventet sammenheng.

Et sentralt mål i faktoranalyser er *Eigenvalue*. Denne henspeiler på den enkeltes faktors forklaringsverdi i modellen. Denne vil alltid (i våre analyser) være satt til verdien 1 eller høyere. Et annet mål som benyttes i faktoranalysene er *kumulativ forklaringsverdi*, dvs. hvor mye faktorene forklarer til sammen. *Faktorladningene* er et uttrykk for korrelasjonen mellom den enkelte faktor og den enkelte variabelen. Dette er det sentrale målet nettopp for å kunne binde sammen enkelte variabler til samme faktor. Dette målet uttrykkes på samme form som korrelasjonskoeffisienten, men bør her oftest ligge relativt høyt for at vi kan snakke om at de "hører sammen". Alle målene som hører til faktoranalysene gjengis i vedlegget. I tabellene i selve rapporten tar vi kun med hvilke komponenter som inngår i den enkelte faktor, samt hvilken benevnelse vi har valgt for innholdet vi mener den uttrykker.



### 3. HISTORISK OG TEORETISK BAKTEPPE

Synet på lønn og lønnsdannelse tar gjerne utgangspunkt i om forhandlinger bør foregå mest mulig sentralt og basert på objektive kriterier, eller mest mulig lokalt basert på en kombinasjon av objektive og subjektive kriterier. Viktige objektive kriterier har tradisjonelt vært ansiennitet og utdanning. Store deler av arbeiderbevegelsens arbeid har nettopp dreid seg om kollektiv lønnsdannelse der ansiennitet har vært et bærende prinsipp. Arbeidsgiversiden har derimot vært mer interessert i å legge subjektive kriterier til grunn for i større grad å kunne benytte lønn som et virkemiddel for å fremme organisasjonens ulike mål, både med hensyn til resultatoppnåelse og med hensyn til ønsket organisasjonsatferd.

Uavhengig av hvordan lønnen bestemmes, er det viktig at lønnsdannelsen har legitimitet. Dette betyr i neste omgang at prinsippene som ligger til grunn for lønnen og lønnsdannelsen oppfattes som rettferdige. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hva som kan defineres som rettferdig, både individuell lønnsdannelse og kollektiv lønnsdannelse kan oppfattes som rettferdig alt etter hvilket ståsted man har. Vi skal senere i kapitlet se nærmere på ulike oppfatninger om rettferdighet. Dette går rett inn i de skillelinjer vi finner mellom spesielt noen av arbeidstakerorganisasjonene og hoveddelen av arbeidsgiversiden, men også mellom ulike arbeidstakerorganisasjoner. I hovedsak kan man si at jo høyere utdanning og mer forhandlingsmakt, jo mer tenderer arbeidstakerne til å akseptere og betrakte individuelt baserte kriterier som rettferdig i lønnsdannelsen.

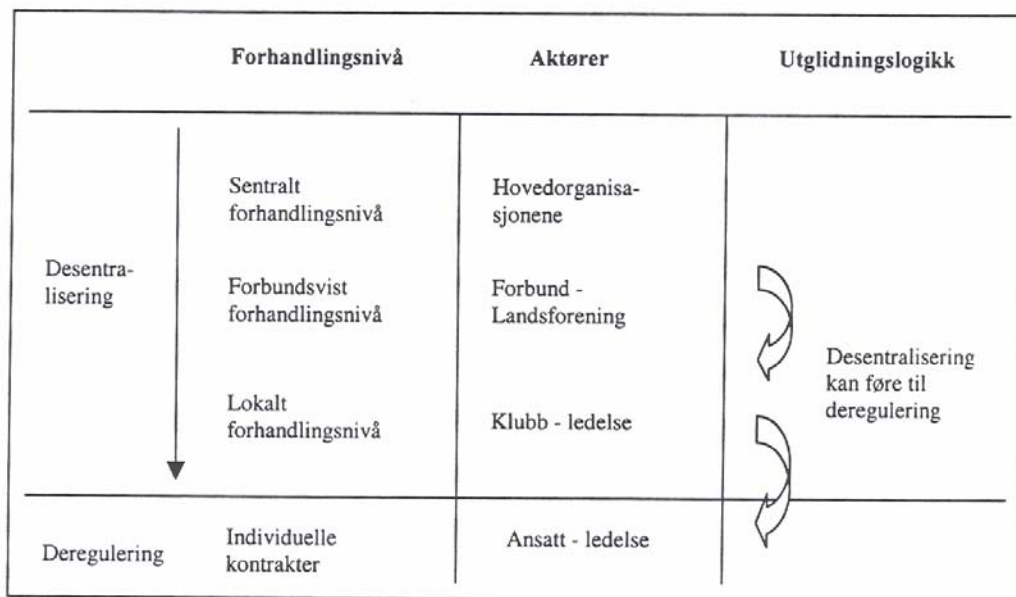
Men før vi kommer til det mer teoretiske bakteppet for undersøkelsen, skal vi først se på avtaleverket og forhandlingssystemet i kommunal sektor. Vi skal også se kort på KS tariffhistorikk og partenes lønnspolitiske profil.

#### 3.1 AVTALEVERKET OG FORHANDLINGSSYSTEMET

Det er et komplekst rammeverk bestående av legale, institusjonelle og sosiale forhold som omgir det norske arbeidslivet. Disse forholdene vil imidlertid ikke behandles nærmere i denne rapporten, med unntak av sosiale forhold som vi berører i kapittel 4. Vi ønsker i stedet å se nærmere på *forhandlingsstrukturen* mer generelt og i kommunal sektor spesielt.

*Forhandlingsstruktur* handler om hvilket nivå forhandlingene foregår på. Forhandlingsnivået kan generelt deles inn i: i) *sentralt nivå* med hovedorganisasjonene som part, ii) *forbunds nivå* med arbeidsgiver- og arbeidstaker-

organisasjonene som part og iii) *lokalt nivå* med arbeidsgiver/klubb/ansatt som part. *Hovedavtalen* inngås på det sentrale nivået hvor den enkelte arbeidstaker-organisasjon er part. *Hovedavtalen* i kommunal sektor består av tre deler: i) del A regulerer forhandlingsordningen, ii) del B regulerer samarbeid, medbestemmelse, tillitsvalgtes rettigheter og plikter og arbeidsgivers plikter overfor organisasjonene for kommuner/fylkeskommuner, samt kommunale foretak etter kommuneloven kap 11, iii) del C regulerer tilsvarende for andre selvstendige rettssubjekter med eget medlemskap i KS samt energiverk som er organisert som kommunale/ fylkeskommunale foretak etter kap 11 (*Hovedavtalen*). *Tariffavtalene* inngås på forbundsnivå og beskriver rettigheter og plikter knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Disse avtalene har vært fagforbundenes sterkeste reguleringsvirkemiddel i forholdet til arbeidsgiverne. Det som gjerne kjennetegner disse avtalene er fokuset på lønn, stilling, kompetanse og arbeidstid – parametre som skal gjøre det enklere å sammenligne på tvers av ulike sektorer. I privat sektor med lokal forhandlingsrett har man lenge fokusert på de så kalte ”fire kriterier” ved lokale forhandlinger. Disse kriteriene er virksomhetens økonomi, produktivitet, fremtidsutsikter og konkurranseevne. Partene i KS-området har de senere årene åpnet for noe av den samme logikken med deres fokus på kommunens/fylkeskommunens ”totale situasjon”, hvor blant annet individuelle lønnsforhandlinger blir koplet opp mot kommunens økonomiske situasjon og den enkelte arbeidstakers attraktivitet som i et hvilket som helst marked. Dette er et trekk ved forhandlings- og avtalestrukturen som åpner for økt desentralisering. På den ene siden åpner dette opp for mer lokalt skjønn i forhandlingene mellom partene, men samtidig kan dette åpne for svekkelse av klubbens makt og påvirkningsmuligheter. På grunnlag av dette kan man hevde at desentralisering i stor grad handler om hvilke aktører som er part i forhandlingene. Økt desentralisering vil kunne føre til utglidning av forhandlingsnivå og dermed lønnsforhandlinger. Som arbeidsgiver har KS dette som et uttalt mål. På arbeidstakersiden er det kun Akademikerne-K og NITO som er på linje med KS i disse spørsmålene. LOK, YS-K, og Unio ønsker ikke dette i samme grad, og Unio framstår som spesielt negative til denne utviklingen. Hvilket vårt innsamlede materiale underbygger.



Figur 1: Forhandlingsnivåer, aktører og utglidningslogikk. Basert på samtaler med A. Fennefoss

### 3.2 KS-TARIFFOMRÅDE – KORT HISTORIKK

En dreining mot mer lokal lønnsdannelse i KS-tariffområde startet ved tariffrevisjonen i 1990. Da ble Hovedoverenskomsten og avtalesamlingen "Diverse overenskomster" slått sammen og omredigert i en Hovedtariffavtale. En av grunnene til denne endringen var ønsket om å forenkle avtaleverket, men den viktigste grunnen var nok å utvide kommunenes muligheter til å utvikle en lokal lønnspolitikk. Det ble bl.a. oppnådd gjennom et nytt stillingsgruppesystem, eller et lønnsrammesystem. Dette ga muligheter for lønnsdifferensiering mellom enkeltansatte og grupper av arbeidstakere basert på lokale vurderinger (Finstad og Nikolaisen 1995).

Et partssammensatt utvalg ble nedsatt ved Riksmeklingsmannens forslag av 24.5.2002 med mandat til å foreta en evaluering av lønssystemet og lønnsdannelsen i KS-tariffområde, samt å foreta en vurdering av alternative tvistebestemmelser. Utvalget fikk spesielt i oppgave å vurdere lønnsutviklingen for stillinger som får fastsatt lønnen lokalt, og med muligheter til å foreslå endringer

som ivaretar ulike gruppers behov (Sluttrapport 2002-2003). I tillegg skulle utvalget utrede og komme med forslag til nye tvistebestemmelser, herav bruk av pendelvoldgift, ved lokale forhandlinger.

Inntil tariffrevisjonen i 2002 foregikk lønnsdannelsen i kommunal sektor på to nivåer – det nasjonale og det kommunale nivået. Men ved Hovedtariffoppgjøret 1. mai 2002 ble det åpnet for en desentralisering av lønnsforhandlingene, samtidig som alle bestemmelsene for lønnsystem og lønnsdannelse ble samlet i kapitlene 3, 4 og 5. I kapittel 4 (sentralt lønns- og stillingsregulativ) praktiseres fremdeles et tonivåsystem. Sentralt bestemmes minstelønn og forhandlingsbestemmelser for de stillinger som i hovedsak får lønnen fastsatt gjennom sentrale tariffbestemmelser. Dette innebærer at arbeidstakere innplassert i dette kapitlet er sikret en minstelønn basert på utdanningsnivå og ansiennitet. I tillegg settes det av en pott sentralt til fordeling lokalt, hvor organisasjonene forhandler med arbeidsgiver om fordelingen. I kapittel 3 (generelle lønns- og stillingsbestemmelser) og 5 (lokalt lønns- og stillingsregulativ) er det nå forhandlinger på ett nivå med *kun* lokale forhandlinger. Dette gjelder mange stillinger på topp- og mellomledernivå (3.4.1 og 3.4.2). De er i tillegg uten sentralt avtalt minstelønn og har heller ikke streikerett ad lønnsfastsettelse, men de har streikerett ved hovedoppgjør når det gjelder arbeidsvilkår. I 5.1 finner vi typisk stillinger med høyere akademisk utdannelse som lege, advokat og rådgivere. Disse har også kun lokale forhandlinger og ingen streikerett ved lønnsfastsettelse, men ved uenighet kan partene bringe tvisten inn for en lokal nemnd eller pendelvoldgift. Lønnsfastsettelsen i kapittel 5 skal ta hensyn til stillingens kompleksitet, den enkelte ansattes kompetanse, ansvar, innsats og resultatopnåelse. I kapittel 3.4.1, som omfatter rådmann/assisterende rådmann, administrasjonssjef/assisterende administrasjonssjef, rådmannens toppledergruppe og øverste ansvarlige for arbeidsgiverfunksjonen i kommunen, fastsettes lønn etter forhandlinger og vurderingen skal baseres på: oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål, utøvelse av lederskap, betydelige organisatoriske endringer og behovet for å beholde kvalifisert arbeidskraft. Ved brudd i forhandlingene kan tvisten ikke ankes og arbeidsgivers siste tilbud skal vedtas. De samme kriterier (med tillegg av endret ansvarsområde) gjelder for ansatte innplassert i 3.4.2 (ledere som rapporterer direkte til ledere etter HTA kap 3 pkt 3.4.1 og som har selvstendig, delegert budsjett-, økonomi- og personalansvar), men de kan bringe tvister inn for en lokal nemnd eller pendelvoldgift (Hovedtariffavtalen).

### **3.2.1 Innfasing av undervisningsstillinger i KS tariffområde**

Vedtaket om å overføre undervisningspersonellet fra staten ved Utdannings- og forskningsdepartementet til KS tariffområde skjedde i statsråd i januar 2003 med virkning fra 1. mai 2004. Det innebærer at erfaringene med lønnsforhandlinger

innenfor undervisningssektoren er relativt begrenset, noe vårt datamateriale indikerer. Etter stor motstand fra Utdanningsforbundet mot overgangen fikk de med seg flere overgangsordninger med virkning fram til 2008. Undervisningsstillinger i skolen er plassert i kapittel 4C og har både sentrale og lokale forhandlinger. Ved hovedtariffavtalerevisjonen i mai 2004 ble de sentrale parter enige om at det ved inneværende års forhandlinger om lokal pott skulle lønnsmassen fordeles pro rata mellom undervisningspersonalets stillinger og øvrige stillinger (HTA-revisjon 2004).

Ved forhandlingene i 2004 var det nært en konflikt mellom partene vedrørende lærernes kompetanselønssystem. Kompetanselønssystemet innebærer at lønsplassering skjer ut fra formell utdanning. Hvis en tar videreutdanning, la oss si et ekstra grunnfag – om det er relevant for stillingen eller ei – gir det automatisk lønnsoppykk. Dette er kjernen i Utdanningsforbundets lønnspolitikk. I kommunal sektor derimot har en kravet om at utdanningen den enkelte tar, må være relevant i forhold til dennes konkrete arbeidsoppgaver. KS har en uttalt politikk om at de ønsker seg bort fra kompetanselønssystemet og mot funksjonslønssystemet for lærere. Et slikt system innebærer at kommunen som arbeidsgiver gis mulighet til å premiere den enkelte ansatte i henhold til kommunens *etterspurte* kompetanse. Det innebærer at verken lengden eller dybden på utdanningen automatisk skal avgjøre lønnsinnplassering. Det er likevel viktig å understreke at kompetanse skal lønne seg, det er automatikken uavhengig av faktiske oppgaver man ikke ønsker.

I utgangspunktet var det flere av KS' medlemmer som ønsket å se bort fra avtalene utdanningspersonalet hadde hatt i staten og føre dem rett inn i kommunenes Hovedtariffavtale, men det var en klar erkjennelse av at dette ikke ville la seg gjøre. Denne erkjennelsen medførte at valget om å satse på noen hovedområder framfor detaljregulering ble tatt. Det første området var å få skolelederne inn i det ordinære ledersystemet i kommunal sektor, det andre området var å få lærerne inn i hovedlønssystemet (minstelønssystemet) og det tredje området var kompetanselønssystemet. De to førstnevnte områdene oppnådde partene enighet om, mens kompetanselønssystemet følger med videre til neste oppgjør.

### **Arbeidstidsavtalen – "Skolepakke 1 og 2"**

Det ble inngått en intensjonserklæring 19. mai 2000 mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og UHO (nå Unio) om å forhandle fram en ny arbeidstidsavtale. I juni samme år inngikk partene en avtale hvor det ble gjort endringer i seks særavtaler for skoleverket. Denne avtalen, som har fått navnet Skolepakke 1, ga alle skoleledere og lektorer/lærere to lønnstrinn. En del av avtalen var at alle lærere/lektorer to ganger i året må underskrive detaljerte halvårsplaner. I mars 2001 inngikk partene en avtale om sentralt initierte forsøk med alternative

arbeidstidsordninger. Avtalene har gitt mer bunden tid for undervisningspersonalet. I skolepakke 1 ble det enighet om at det ikke var den gjennomsnittlige ukentlige leseplikt som skulle legges til grunn for utarbeidelse av arbeidsplanene, slik det tidligere hadde vært, men at det var årsrammen i det enkelte fag som skulle være utgangspunktet. Skolepakke 2 ble inngått i oktober 2001. Da ble det gjort endringer i 8 særavtaler og endringene førte til 3 ekstra lønnstrinn til lærere/lektorer. Til gjengjeld skulle undervisningspersonalet jobbe 4 prosent mer. I tillegg ble det avtalt redusert leseplikt for lærere/lektorer over 58 år. Disse pakkene ga lærerne bedre lønnsutvikling enn andre grupper og representerte samtidig en utfordring for kommunene ved innfasingen av undervisningspersonalet i kommunal sektor.

I august 2004 ble det gjort en endring ved innføringen av skoletid/fellestid. Det er en ytre ramme for tilstedeværelse. Inn i denne tiden skal de forskjellige arbeidsoppgaver som undervisning, felles planlegging, møtevirksomhet etc. legges. I avtalen<sup>2</sup> som ble inngått ble det blant annet uttrykt følgende: ”Partene er enige om at en videreutvikling av denne arbeidstidsavtalen vil kreve at en vesentlig del av lærernes årsverk bør knyttes til skolen og elevenes aktiviteter”.

### **Særavtaler**

Avtaleverket for undervisningspersonalet er fremdeles noe uoversiktlig med mange ulike særreguleringer; enten som tilpasningsbestemmelser i hovedavtalen eller som særavtaler. Særavtalene kan grupperes inn i sentrale generelle særavtaler og sentrale forbundsvisse særavtaler. Eksempler på førstnevnte er reiseregulativet (SGS 1001), arbeidstøy (SGS 1002) og ledere under kapittel 3, pkt 34 – SGS 1004). Eksempel på sistnevnte er Særavtale for undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring (SFS 2213).<sup>3</sup> I tillegg til dette finnes det også henvisninger til det gamle avtaleverket i staten. Vi vil ikke gå nærmere inn på avtaler som ikke berører lønn og lønnsforhandlinger.

### **3.2.2 Lokale tvisteløsningsmodeller**

Etter endringer i Hovedtariffavtalen kapittel 5.2, gikk man bort fra sentral nemnd som ankebehandlingsinstans ved forhandlingsbrudd og over til kun lokal nemnd eller pendelvoldgift. *Lokal nemnd* består av en nøytral leder, og en representant fra arbeidsgiver og en fra angjeldende arbeidstakerorganisasjons lokale ledd/-forhandlingssammenslutningens lokale ledd. Ved uenighet om leder kan denne pekes ut av kretsmeglingsmannen. Normalt vil partene prosedere sine tilbud og krav og behandle disse i nemnda. I motsetning til ved pendelvoldgift vil nemnda

---

<sup>2</sup> Fafo har fått i oppdrag å foreta en kartlegging og evaluering av avtalen. Rapporten ferdigstilles i januar 2006.

<sup>3</sup> For mer detaljert oversikt over særavtalene se Håndbok om særavtaler m.m. for skoleverket.

ofte velge en løsning som ligger mellom arbeidsgivers tilbud og arbeidstakersidens krav. Dette skiller lokal nemndbehandling fra pendelvoldgift.

*Pendelvoldgift* har sin opprinnelse i offentlig sektor i USA og var i utgangspunktet ment for grupper som ikke hadde streikerett. Arbeidstakergrupper i Norge som ikke har streikerett er i statlig sektor embetsmenn og militære tjenestemenn, og i kommunal sektor gjelder det *lønnsfastsettelse* for arbeidstakere plassert i kapittel 3.4.2 og 5.

Det som kjennetegner pendelvoldgift som konfliktløsningsform er at voldgiftsinstitusjonen kun kan velge mellom arbeidsgivers endelige påstand *eller* arbeidstakersidens endelige påstand (NOU 2001:14). Det utelukker kompromisser som løsning på tvister slik tradisjonell voldgift gjør. Pendelvoldgift kan sies å ha to innretninger – den ene er pendelvoldgift etter *samlet krav*. Da tas valget med utgangspunkt i den samlede påstanden til en av partene. Den andre er pendelvoldgift etter *tema*. Her baserer voldgiftsinstitusjonen sitt valg på hvert enkelt tema som er fremmet av partene. I denne undersøkelsen har vi ikke skilt mellom disse. Ønsker partene bruk av pendelvoldgift oppfordres partene til å enes om dette før forhandlingene starter. Partene må bl.a. drøfte hvem som skal være oppmann for pendelvoldgiften. Ved uenighet oppnevnes oppmann av kretsmeglingsmannen. Partene lager et prosesskriv med siste tilbud/krav. Etter dette kan partene stilles til disposisjon for oppmannen hvis spørsmål. Partenes saksbehandling slutter her.

Hovedtanken bak trusselen om pendelvoldgift er at partene skal moderere kravene og dermed komme med edruelige og realistiske tilbud og krav, og på grunnlag av dette unngå å komme i en slik situasjon. Erfaringene med bruk av pendelvoldgift er ulike. Denne formen for tvisteløsning er i utgangspunktet mest utprøvd i anglosaksiske land som USA, Storbritannia og New Zealand – land med betydelig forskjellig tradisjon for partssamarbeid og forhandlingskultur. Metoden er lite benyttet i Europa og i Skandinavia. KS ble foran hovedtariffoppgjøret i 2002 enige med partene om at metoden skulle prøves ut der partene var enige om det. Som vi skal se i kapittel 7, så er det få av kommunene som har erfaring med pendelvoldgift. Bruk av pendelvoldgift skaper tydelige tapere og vinnere og Kessler (i NOU 2001) peker på at dette kan bidra til å svekke relasjonene mellom partene. Våre funn indikerer at arbeidsgiver har en pragmatisk holdning til bruken av pendelvoldgift ved at de i stor grad lar arbeidstakersiden bestemme om denne form for tvisteløsning skal benyttes. Visse unntak er det dog.

### 3.3 PARTENES LØNNSPOLITISKE PROFIL

Det er flere fordelingsprinsipper som har vært vanlige i norsk lønnsdannelse, men noen av de viktigste har vært lik lønn for likt arbeid (senere lik lønn for arbeid av lik verdi), lønn etter ansvar og/eller utdanning og lik lønn uavhengig av type arbeid. Lønn etter innsats er et relativt nytt prinsipp som en del arbeidsgiverne ønsker å gi større betydning enn det som har vært tradisjon. Høgsnes (1986) viser til at de to første fordelingsprinsippene har høy legitimitet blant norske lønnsnettverk. I følge det første prinsippet anses kun lik lønn for likt arbeid som legitim. Lønn etter ansvar/utdanning har kommet til uttrykk gjennom ulike fagforeninger med ulike lønnspolitiske profiler. Det siste prinsippet har vært ønsket om lønnsutjevning mellom arbeidstakere. Tradisjonelt kan vi plassere LO i henhold til parolen lik lønn for likt arbeid, men Høgsnes (ibid) påpeker at det på 1970-tallet skjedde en dreining mot lik lønn uavhengig av type arbeid, hvor LOs målsetting var å redusere lønnsforskjellene mellom alle typer av lønnsstakere. Han mener at dette var med på å berede grunnen for arbeidstakerorganisasjoner som AF og YS. YS var først og fremst opptatt av å være en partiuavhengig organisasjon, men samtidig har de på mange måter opponert mot LOs mannsorienterte lønnspolitikk ved å fokusere mer på typiske kvinneyrker innenfor offentlig sektor. De har vært spesielt opptatt av å fokusere på lik lønn for arbeid av lik verdi. Både YS og AF ville arbeide for høyt utdannede grupper som klart tapte på en slik lønnsutjevning. I dag jobber bl.a. Akademikerne for at lønn skal avspeile utdanning og ansvar og at dagens lønnsforskjeller mellom ulike arbeidstakere bør øke bl.a. for å prøve og gjenopprette tidligere tiders lønnsforskjeller. Dette står i sterk kontrast til LOs inntektspolitiske strategi "Solidaritetsalternativet" som har blitt oppnådd gjennom en sentralisert lønnspolitikk basert på solidaritet mellom ulike grupper i forhold til lønnsnivå og velferd. Utestengningen av de andre store organisasjonene har bidratt til at LO og NHO har hatt stor påvirkning på både arbeidsvilkår generelt, men også på lønnspolitikken spesielt – også utenfor egne medlemsgrupper. Andre organisasjoners inntreden i viktige råd og utvalg har bidratt til å svekke LO og NHOs maktbalanse, og det har blitt tydeligere at interessene på arbeidstakersiden er mer nyanserte og heterogene enn LO har villet bifalle.

Partenes politikk i forhold til desentralisering og deregulering av lønnsdannelsen er viktig for å kunne forstå deres ulike holdninger og tilnæringer til feltet. Jo større avstand det er mellom partene og deres holdninger, jo mer utfordrende blir det å komme fram til resultater begge parter kan leve med. Interessesmotsetninger kan også forklare noe om innretningen lokal lønnsdannelse får, og prosessen rundt dette. Bidrar uenigheter for eksempel til en prosessorientert tilnærming hvor begge parter ser viktigheten av å enes om de valgene som blir tatt og derigjennom legitimere prosessen, eller er det i stor grad arbeidsgiverstyrt?



### 3.3.1 Arbeidstakerorganisasjonene

De ulike arbeidstakerorganisasjonene representerer ulike interessefellesskap blant annet basert på profesjonstilknytning, utdanning og politiske preferanser. Vi skal her kort presentere de store arbeidstakerorganisasjonene i Norge. Vi har valgt et utvalg av organisasjoner som samlet representerer alle hovedsammenslutningene og som organiserer en betydelig andel i kommunal sektor<sup>4</sup>.

#### **UNIO**

Som hovedsammenslutning stadfester Unio i sin tariffpolitiske uttalelse for 2005 at de ønsker økt verdsetting av utdanning, kompetanse og ansvar. De ønsker videre fortsettelsen av en tonivåmodell for lønnsdannelsen med sentrale og lokale forhandlinger innenfor en fastsatt ramme. I tariffperioden 2004-2006 ble brorparten av lønnstilleggene for undervisningsstillinger og sykepleiere avtalt gjennom sentrale forhandlinger.

**Utdanningsforbundet** er tilsluttet Unio. Totalt har Utdanningsforbundet ca. 90 000 medlemmer innenfor KS tariffområde. De største medlemsgruppene i KS tariffområde er lærere, skoleledere (rektorer og undervisningsinspektører), førskolelærere og styrere. I tillegg har de medlemsgrupper ansatt i høgskole-/universitetssystemet, i de statlige spesialpedagogiske kompetansesentrene (utgjør ca 1 %), samt ansatte i PP-tjenesten og i administrasjonen i fylkeskommunene/kommunene. Den største medlemsgruppen befinner seg på grunnskolen med ca 55 prosent av medlemsmassen (62 000 medlemmer). Innenfor barnehage og videregående opplæring er det ca 16 000 medlemmer. De organiserer ca 15 prosent av medlemsmassen hver. Skoleledere utgjør ca 5 prosent av medlemsmassen.

Utdanningsforbundet ønsker i størst mulig grad sentrale oppgjør, og er det forbundet som stiller seg mest negativ til lokal lønnsdannelse i vår undersøkelse. Forbundet er oppatt av at alle nivåer i utdanningssektoren skal ha et lønnsnivå som gjør det lettere å rekruttere og beholde godt kvalifiserte arbeidstakere. De ønsker et lønnsnivå som skal baseres på utdanning, kompetanse og ansvar og hevder at kompetanselønnssystemet er den beste måten dette kan oppnås på. Innskrenking av forhandlingsretten og streikeretten arbeider de også aktivt mot. En undersøkelse gjennomført av Fafø og meningsmålingsinstituttet Opinion (2005) viser at Utdanningsforbundets medlemmer i stor grad støtter opp under prinsippet om kollektiv organisering, og i underkant av 40 prosent av medlemmene mener at forbundet støtter opp under deres lønnsinteresser. Minst enige i sistnevnte er de

---

<sup>4</sup> Opplysningene er i hovedsak hentet fra de ulike organisasjonenes hjemmesider høsten 2005. Adresser til disse står i referanselisten.

som er ansatt på høyskole/universitet. Undersøkelsen viser videre at det er flest skoleledere som har vurdert utmelding flere ganger – på grunnskolen i overkant av 30 prosent. Den hyppigst nevnte årsaken til misnøye blant medlemmer i grunnskolen (og i videregående opplæring) er kontingentens størrelse og forbundets lønnspolitikk. Undersøkelsen sier derimot ingenting om *hva* det er knyttet til lønnspolitikken som de er misfornøyde med.

I likhet med Utdanningsforbundet er **Norsk Sykepleierforbund (NSF)** tilsluttet Unio. KS tariffområde omfatter ansatte i kommuner og fylkeskommuner. Brorparten av NSFs medlemmer innenfor KS området, er ansatt i kommunehelsetjenesten, men de har også en del medlemmer i undervisningsstillinger bl.a. i videregående skoler. NSF organiserer, utover sykepleiere/spesialsykepleiere, også helsesøstre og jordmødre.

Norsk Sykepleierforbund ønsker, i likhet med Utdanningsforbundet, at lønnsnivået skal baseres på utdanning, kompetanse og ansvar. Men de stiller seg ikke negative til at mer individuelle forhold kan brukes som kriterier i lønnsforhandlinger slik som omstillingsevne, faglig dyktighet, lederegenskaper og arbeidsinnsats. Det som stilles som krav er at kriteriene er kjente og omforente i organisasjonen, og at kriteriene skal oppfattes som rettferdige. De erkjenner at en kombinasjon mellom sentrale forhandlinger med minstelønnsseter og lokale forhandlinger er kommet for å bli. Av den grunn ønsker de å sikre at den lokale lønnsdannelsen skjer gjennom reelle forhandlinger mellom partene, og at en må unngå arbeidsgiverstyrte forhandlinger (Debattnotat hovedtariffoppgjøret 2006).

### **LO - Kommune**

LO har tradisjonelt hatt stor makt og innflytelse over arbeidsvilkår og fordeling. Noe av grunnen til deres sterke posisjon har vært deres tallmessige overvekt av medlemmer i tilknyttede forbund. I dag er LOs tilslutning som andel av lønnstakerne ca 30 prosent. Den norske forhandlingsmodellen oppfattes ofte som ett av mange uttrykk for norsk konsensus, og er kjennetegnet av et omfattende samarbeid mellom LO, NHO og staten (Borgen 1995). I denne modellen har sentrale oppgjør vært utfyllt med lokale samarbeids- og forhandlingsstrukturer. Forhandlingene, med unntak av en kort periode på 1980-tallet, har vært preget av samarbeid mellom ulike grupper i forhold til lønnsnivå og velferd – et velkjent inntektspolitisk samarbeid er Solidaritetsalternativet hvor bekjempelse av arbeidsledigheten og lønnsmoderasjon har vært hovedmålene. Som hovedorganisasjon er LO opptatt av en inntektsutvikling som er basert på rettferdighet, gode kollektive løsninger og mindre markedsrett (Tariffpolitisk uttalelse).

**Fagforbundet** er tilsluttet LO og har samlet ca 290 000 medlemmer, og brorparten er organisert i kommunal sektor. Medlemmene kjennetegnes gjerne av lav formell utdanning, og mange av forbundet medlemmer ligger på laveste minstelønnsnivå. Medlemsgruppene i Fagforbundet har sine medlemmer innenfor hele spekteret i kommunal sektor og de plasseres etter følgende grupperinger: Helse og sosial, Kirke, kultur og oppvekst, Kontor og administrasjon og Samferdsel og teknisk.

Kjernen i Fagforbundets lønnspolitikk er heving av lønnen til lavlønnsgrupper og rettferdig lønn. Rettferdig lønn skal gjenspeiles på grunnlag av arbeidets art og innhold, utdanning og ansvar. Lønnsforhandlinger skal i hovedsak foregå på sentralt nivå. I og med at Fagforbundet organiserer store grupper av arbeidstakere ser de for seg at *alle* ikke kan få i lokale oppgjør, og at problemet med urettferdighet lett vil kunne oppstå. Fagforbundets lønnspolitikk kan karakteriseres som utjevningpolitikk.

### **Akademikerne**

**Akademikerne** har som hovedsammenslutning i underkant av 140 000 medlemmer, og av de tilhører i overkant av 10 000 kommunal sektor. Forbund tilsluttet Akademikerne er blant annet: Den norske lægeforening, Den norske tannlegeforening, Norges Juristforbund, Norsk Forskerforbund, Norsk Lektorlag, Norsk Psykologforening, Siviløkonomene, Samfunnsviterne og Tekna. Et særtrekk ved Akademikerne i kommunesektoren er at hvert forbund organiserer få personer i samme kommune, noen steder kan det være kun en representant for et forbund. Dette skaper visse utfordringer, både for forbundet og for arbeidsgiver som må forhandle med mange organisasjoner for relativt få ansatte.

Medlemsmassen består av høyutdanningsgrupper fra universitet eller vitenskapelig høyskole. Akademikerne ønsker mer desentralisert lønnsdannelse basert på samfunnets etterspørsel etter arbeidskraft (markedsprinsippet), samt at lønnsforholdene må reflektere lang utdanning, kunnskap, kompetanse, faglig og administrativt ansvar og innsats. De er oppatt av at lønnen i offentlig og kommunal sektor skal kunne konkurrere med privat sektor og at kommunal sektor skal kunne benytte lønnsystemet til å beholde og rekruttere kvalifisert personell. Fokus er også på at en må unngå at ansatte i offentlig og kommunal sektor får et lønnsmessig etterslep i forhold til privat sektor. For å oppnå dette til ser Akademikerne desentralisert lønnsdannelse som et virkemiddel

**Tekna** (Teknisk-naturvitenskapelig forening) er tilsluttet Akademikerne. Tekna er landets største profesjonsforening for akademikere med ca 36 000 medlemmer. I underkant av 2000 av disse befinner seg i kommunal sektor. De organiserer personer med utdanning på hovedfags-/mastergradsnivå med teknisk og naturviten-

skaplig bakgrunn. Den klart største medlemsgruppen er sivilingeniører (28 000). De har samlet sett drøye 42 000 medlemmer, hvorav ca 1900 er tilknyttet kommunal sektor (primærkommuner, fylkeskommuner, videregående skoler, interkommunale selskaper og kommunale foretak, herunder E-verk). De fleste medlemmer lønnes etter bestemmelser i Hovedtariffavtalen mellom Tekna og KS.

Lønnspolitisk ønsker Tekna lokale, kollektive forhandlinger som tar utgangspunkt i forholdene på arbeidsmarkedet. Begrunnelsen er fokuset på det lokale demokratiet på den enkelte arbeidsplass. De ønsker markedsbestemte lønns- og arbeidsforhold hvilket innebærer erkjennelsen av og ønsket om en differensiering mellom bransjer, sektorer, virksomheter, grupper av arbeidstakere og individuelle arbeidstakere. De mener at det er partene lokalt som best kan vurdere faktorer som virksomhetens lønnsevne, konkurransevne og økonomiske stilling. Ønsket om kollektivitet på lokalt nivå er for å unngå forhandlinger kun basert på arbeidsgivers skjønn.

### **YS- Kommune**

YS er en partipolitisk nøytral hovedorganisasjon som består av 22 ulike forbund med rundt 200 000 medlemmer, ca 37 000 av dem er i forbund tilknyttet kommunal sektor. Flesteparten av disse medlemmene er knyttet til KFO som har ca 32 000 medlemmer. Lærernes Yrkesforbund har ca 550 medlemmer og Norsk Skolelederforbund har ca 1 300 medlemmer. YS har i større grad enn LO og Unio vært med på en utvikling i retning av mer lokal lønnsdannelse. Det er spesielt Bibliotekarforbundet og Norsk Skolelederforbund som har vært talsmenn for lokal lønnsdannelse for sine medlemmer. Det er forholdsvis ulike forbund og medlemsgrupper i KFO og det anerkjennes at de ulike gruppene vil ha ulik nytte av lokal lønnsdannelse. Dette gjelder spesielt arbeidstakere plassert i kapittel 4. I forhold til disse gruppene er hovedsammenslutningen opptatt av at disse skal ha sentralt avtalte tillegg som gjør at man følger kostnadsutviklingen i samfunnet. YS ønsker å heve rammen til lokale forhandlinger, men vektlegger samtidig viktigheten av reelle lønnsforhandlinger lokalt. Dette betyr at fagorganisasjonene skal spille en rolle i forhandlingene og at det ikke bare skal være et anliggende mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver på grunnlag av for eksempel medarbeider-/lønnssamtaler. De er også opptatt av at mest mulig objektivitet i den lokale lønnsdannelsen bl.a. basert på utviklingen av kriterier, men ønsker også innslag av mer individuelt målbare forhold som arbeidsinnsats.

YS var en av forkjemperne for å teste ut pendelvoldgift som tvisteløsning i kapittel 5, men ønsket å opprettholde valget mellom pendelvoldgift og organisatorisk behandling i kapittel 4.

### ***Frittstående organisasjoner***

NITO er en frittstående og partipolitisk nøytral fagorganisasjon. De er Norges største fagorganisasjon for ingeniører og teknologer med ca 51 000 medlemmer, herav ca 5800 medlemmer i fylkeskommunale/kommunale virksomheter (inkl ca 700 i kommunale energiselskaper). NITO består av 21 avdelinger og ca 2000 bedriftsgrupper (som er underlagt avdelingene) og kontaktpersoner. Organisasjonens lønnspolitikk er basert på tre prinsipper: i) Lokal lønnsdannelse, ii) Individuell og differensiert lønn og iii) markedsbasert lønnsnivå. Organisasjonen vektlegger at lønnsforhandlingene skal foregå på den enkelte virksomhet, hvor lønnsnivået skal tilpasses lokale forhold og hvor begge parter skal ha reell påvirkning på lønnsutviklingen i egen virksomhet. I likhet med de fleste andre arbeidstakerorganisasjoner mener NITO at lønnen skal gjenspeile den enkelte arbeidstakers stilling, ansvar, kompetanse og innsats. I tillegg ønsker de resultatoppnåelse som en del av lønnskriteriene. De vektlegger også at objektive kriterier for lønnsvurdering er viktig. Som Akademikerne ønsker NITO lønnsdifferensiering mellom yrkesgrupper. De påpeker at markedslønn er et viktig utgangspunkt for bestemmelser om lønnsnivå og peker på at på dette grunnlaget er det viktig at lønnsnivået i kommunal og statlig sektor økes kraftig.

### ***Utfordringer for lokale tillitsvalgte framover***

Ser vi på hovedsammenslutningenes ideer og visjoner rundt lønnspolitikk åpner de fleste for lokal lønnsdannelse. På forbunds nivå tilpasses lønnspolitikken i stor grad til medlemsgruppene antatte interesser. Det er ikke sikkert at det som er vedtatt på sentralt nivå, er den politikken og praksis som dominerer lokalt på den enkelte arbeidsplass. De lokale klubbene har et lokalt handlings- eller spillerom som de må basere sine valg innenfor, og som åpner for ulike valg av strategier. Enkelte tillitsvalgte kan havne i en "mellom-barken-og-veden" situasjon hvor de på den ene siden har en sentralt vedtatt politikk på området, en lokalt ønsket arbeidsgiverpolitikk og det enkelte medlems holdninger. Når ulike holdninger møtes på lokalt plan og man gjennom ulike prosesser skal enes om for eksempel kriteriene for lokal lønnsdannelse vil man kunne få mange og lokale varianter. Dette vil sannsynlig kreve økt kompetanse hos tillitsvalgte. Slike lokale forhandlinger kan bli mer utfordrende enn tidligere, hvor rollen som vaktbikkje (overholdelse av regler og avtaleverk) og rettighetsfokus var mer vanlig, og mot en rolle mer kjennetegnet av virksomhetsutvikling, hvor dialog og samarbeid får økende betydning. Lykkes ikke dette kan man forestille seg at arbeidstakersidens makt vil svekkes over tid.

### 3.3.2 KS' lønnspolitiske profil

Fram til 1990 var offentlig sektor preget av sentral lønnsdannelse, dvs at partene sentralt sluttet kollektive avtaler vedrørende de fagorganisertes lønns- og arbeidsvilkår i tariffperioden. Da KS på 1990-tallet initierte en endring av avtaleverket var det, som tidligere nevnt, et ønske om å utvide kommunenes muligheter til å utvikle en lokal lønnspolitikk tilpasset den enkelte kommunes særegne utfordringer bl.a. knyttet til det å beholde og rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Endringen av avtaleverket innebar en desentralisering av lønnsdannelsen ved at de sentrale partene avtalte en pott/ramme for lokale forhandlinger. Dette åpnet muligheten for at partene lokalt kan rette opp skjevheter skapt på sentralt nivå, samt å fokusere på kompetanse, ansvar og innsats. Disse endringene må bl.a. ses i lys av den utfordringen kommunene står overfor bl.a. med tanke på den kommende eldrebølgen, og deres forventede behov for pleie- og omsorgstjenester, og bemanningsproblemet for sektoren kommunene vil komme til å oppleve. Kampen om arbeidskraften er dermed høyst reell på enkelte viktige områder i kommunal sektor. Mer fleksibilitet, rekrutteringsbehov og muligheten til å være herre i eget hus var argumentene kommunene brukte overfor KS. Kommunene ønsket en politikk som gjorde at de kunne ivareta lokale behov i tillegg til at de følte et visst press fra omgivelsene om at de ikke var effektive nok og at arbeidsgiverpolitikken måtte endres.

Blant annet på grunnlag av dette har KS en uttalt politikk om å desentralisere lønnsforhandlingene hos sine medlemmer. Ifølge KS Forhandling har de som hovedmål å:

*”(...) å videreutvikle lønnsystemet som et strategisk virkemiddel i den lokale tjenesteproduksjonen – bl.a. gjennom å prioritere lokal lønnsdannelse og alternative belønningsformer som resultatlønn. Det er en sentral målsetting å videreutvikle tariffavtalene slik at de setter medlemmene best mulig i stand til å tilby gode tjenester preget av lokale variasjoner og effektiv ressursbruk”<sup>5</sup>.*

En av grunnene til at KS forlot statens lønnstabell, rammer og stiger i 2002 var at kommunene skulle få muligheten til å se den enkelte ansatte. Valget falt da på bruk av minstelønnsystem med lokal pott og lokale muligheter slik at det skulle være mulig å ivareta alle ansatte. Ved å ha disse sentrale delene av oppgjøret ivaretas sentrale fordelingshensyn for store og tunge grupper som ikke har samme markedsverdi som andre grupper med kritisk kompetanse. KS er heller ikke opptatt av at kriteriene absolutt skal være på individnivå hvis arbeidsformen tilsier at gruppen/teamet bør belønnes. Målet med et slikt system er nettopp fleksibilitet og økt lokalt

---

<sup>5</sup> Sitatet er hentet fra KS hjemmesider: [www.ks.no](http://www.ks.no) høsten 2005.

handlingsrom. KS påpeker også at kommunene får ikke dårligere råd selv om forhandlingene føres lokalt da rammetilskuddet fra staten er det samme. Det handler mer om at det lokale nivået selv skal avgjøre hvordan pengene skal fordeles. KS er også talsmann for mer sentrale rammepregete tariffavtaler hvor detaljene utformes lokalt. Dette er i tråd med en mer desentralisert lønnspolitikk.

Spørsmålet blir så om medlemmene følger opp KS' politikk på området. For det første er det ikke gitt at alle medlemmene ønsker en slik utvikling. Andre kan ønske det, men ha stor avstand mellom teori og praksis.

### 3.4 LØNN OG BELØNNINGSFORMER

En utbredt måte å klassifisere prestasjonsbaserte belønningssystemer på er å dele lønnen inn i flere ulike komponenter: (i) Grunnlønnen/fastlønnen kan forstås som en fast avtalt rate per tidsenhet, og er den forutsigbare delen av lønnen. (ii) Resultatlønn/prestasjonsbasert lønn består gjerne av minst to komponenter: virksomhetens økonomiske situasjon og den enkeltes innsats og måloppnåelse. Dette er en mer uforutsigbar del av lønnen. For det første fordi virksomhetens økonomiske situasjon trekkes inn i vurderingen av den enkeltes innsats – forhold som den enkelte har liten eller ingen påvirkning på. For det andre innebærer bedømmelsen av den enkeltes innsats at mer subjektive og til dels personlighetstrekk trekkes inn i vurderingen. (iii) Tilfeldig lønn er de mer midlertidige og uforutsigbare former for belønning, som for eksempel bonus (Larsen 2002). Det er for øvrig verdt å merke seg at også fastlønnssystemet innebærer elementer av prestasjoner og resultatoppnåelse basert på enkeltindividets innsats, som stillingsopprykk og lokale lønnsforhandlinger (Torp 2005). Minstelønn er et *personuavhengig* element som baserer seg enten på Hovedtariffavtalen, eller markedslønsdata fra tilsvarende stillinger. Mens de personlige og *personavhengige* tilleggene er et resultat av partssammensatte forhandlinger.

Prestasjonsbasert lønn er et typisk eksempel på desentralisering og individualisering av lønn. Symbolsk kan den brukes til å introdusere ønskede endringer i arbeidsorganisasjonen, og for å oppnå en mer individualistisk organisasjonskultur. Individualisering (deregulering) av lønn innebærer et behov for et system for sammenligning og rangering av ansatte og det er spesielt utformingen av kriteriene/reglene for resultatlønn og tilfeldig lønn virksomhetene kan ha spesiell stor kontroll over. I den grad individuelle resultater og måloppnåelse er viktige i en virksomhet, krever dette at de ansatte vet hva som er i virksomhetens interesse og at den ansatte må handle i samsvar med disse interessene for å oppnå ekstra

belønning<sup>6</sup>. Utarbeidelse av belønningssystemer kan således analyseres som en form for ledelsesstrategi, hvor intensjonen er å oppnå ”commitment” blant de ansatte. Det man da søker å oppnå er kontroll over arbeidsstokkens adferd og innsats, slik at adferden kan styres i ønsket retning. I dag snakker man da også ofte om belønning for arbeid, som innebærer en positiv respons på prestasjoner i arbeidet, framfor betaling for arbeid, det vil si ”det en ansatt mottar for å stille produktive ressurser til rådighet for arbeidsgiveren” (Larsen 2002). I et slikt perspektiv kan strukturen i belønningssystemene analyseres som en form for strukturell makt, fordi de definerer hva som forventes av ytelser for å oppnå (deler av) belønningen (Hernes 1975). Hvis det i stor grad er arbeidsgiver som definerer belønningkriteriene ligger det altså muligheter for disse til å styre de ansattes innsats og handlingsvalg i ønsket retning. Som vi skal se senere, så er mange av kommunene opptatt av konsensus og legitimering av kriteriene som skal brukes.

På noen områder er det en del motstand mot høy grad av lokal differensiering. Mange arbeidstakergrupper ønsker at det skal være lik lønn for samme arbeid i ulike kommuner og de ønsker en forutsigbarhet i forhold til hvilke kriterier som skal telle i lønnsutviklingen og lønnsfastsettelsen framover.

### 3.5 ULIKE INNFALLSVINKLER TIL ”RETTFERDIGHET”

Et sentralt begrep som trekkes fram når det gjelder lønn og prinsipper for lønnsfastsettelse er *rettferdighet*. På den ene siden eksisterer det i dagens arbeidsliv en utbredt oppfatning om at også ulikhet – for eksempel slik den kan fremstå i form av differensiert/resultatbestemt lønnsfastsettelse – kan innebære rettferdighet. Hvorfor skal det for eksempel være slik at to ansatte skal ha samme lønn ut fra ansiennitet og formell kompetanse, hvis den ene legger ned betydelig større ansvar, innsats og kvalitet i utøvelsen av sitt arbeide enn den andre? Dette perspektivet på rettferdig fordeling av lønn kommer til uttrykk i avtaleverk som åpner opp for innsats og resultatbasert belønning. Slike avtaler har vært vanlige i privat næringsliv, men er et relativt nytt fenomen for arbeidstakere i offentlig sektor. Flere forskere, deriblant Tian Sørhaug (2000), fremhever at et slikt perspektiv muliggjør en mer *strategisk* lønnspolitikk. I kommunesektoren vet vi at mange kommuner sliter med å rekruttere den beste arbeidskraften. Man har også et stadig sterkere fokus på å motivere ansatte til mer effektiv og kvalitativt sett bedre

---

<sup>6</sup> Subjektive vurderinger av ansatte kan innebære mindre forutsigbarhet for den enkelte ifht hva de kan forvente fordi uforutsigbarhet til en viss grad er iboende i begrepet skjønn. Knyttes belønningen mer direkte opp mot den enkeltes på forhånd bestemte måloppnåelse vil for det første sammenhengen mellom innsats og belønning tre klarere fram og forutsigbarheten vil bli større enn ved subjektive vurderinger (HayGroup 2003).



tjenesteutøvelse. Det siste tiåret har da også medført et stadig sterkere fokus på arbeidsgiverpolitikken. Fra tidligere tiders mer passive og forvaltningsinspirerte personalpolitikk har svært mange kommuner i dag, både i retorikk og praksis, et sterkt fokus på den aktive og strategiske arbeidsgiverpolitikken. Denne blir et virkemiddel for kommunene til å styre, endre og motivere de ansatte, som stadig oftere fremheves som den viktigste ressursen. Studier har også etablert en forestilling om at dagens ansatte – spesielt de yngre og høyere utdannede – har andre og langt høyere forventninger til individualitet, utvikling og fleksibilitet i arbeidslivet (Rødvei 2002). I skarp kontrast til individualiseringen som bærer bud om viktigheten av å ”se” ansattes spesielle behov, situasjoner og ønsker; sliter kommunesektoren med et rykte som en stivbent, ”grå” og lite anerkjennende arbeidsgiver (ibid). Erkjennelsen av at kommunene har et alvorlig ”imageproblem” finner en da utbredt ikke bare generelt i samfunnet men også i kommunene selv. Bevisstheten om viktigheten av og viljen til endring er da også i dag sterk i mange kommuner. Et sentralt virkemiddel i en arbeidsgiverpolitikk, som har forutsetninger for å imøtegå slike krav og holdningsendringer i det moderne arbeidslivet, er nettopp en fleksibel og mer lokalt forankret lønnspolitikk. Ut i fra dette vil en kunne forvente at det eksisterer en utbredt legitimitet for en fortsatt utvikling av avtaleverket mot ”skreddersøm”.

På den andre siden eksisterer det sterke tradisjoner for en kollektiv og mer ”konfeksjonsbasert” lønnspolitikk. Blant annet finner Ingebrigtsen og Dahl-Jørgensen (1996) grunnleggende forestillinger om ”likhet som rettferdighet”, i skarp kontrast til individualiseringens forestilling om ”ulikhet som rettferdighet” jf ovenfor. Dette gir seg blant annet utslag i – og betinges av – en utbredt forestilling om at det er vanskelig å finne objektive kriterier som ”rettferdiggjør” ulikelønn i personalgruppen. Dette illustreres også i en studie av kommunale forsøk med resultatlønn (Eide, Ingebrigtsen og Trygstad 2000). Spesielt vises det til at mye kommunalt arbeid er av en slik karakter at det er vanskelig å enes om grunnleggende kriterier som: Hva er målene for arbeidet? Hva er god måloppnåelse og hvordan kan den måles? For en bilselger vil det være enkelt å etablere og evaluere arbeidsinnsatsen langs slike kriterier. For en lærer eller en sosionom vil det være langt vanskeligere å etablere og evaluere innsatsen på en måte som kollektivt betraktes som rettferdig. Sørhaugs (2000), og andres forestillinger om, ”urettferdig likhet” og ”rettferdig ulikhet” har således liten utbredelse i kommunale kulturer. Istedenfor å hente legitimitet fra for eksempel individuelle ferdigheter og behov, vil avtaleverk og lønnspolitikk bedømmes ut fra et rasjonale der kollektivitet og egalitet holdes opp som det eneste legitime grunnlaget for lønnsfastsettelse. Ikke bare ut fra ”inngrodde” kollektive og sentralistiske tradisjoner, men også ut fra faktiske problemer med å operasjonalisere klare og evaluerbare arbeidsmål for ansatte som utøver kompleks og ofte ”usynlig”

tjenesteproduksjon. Et viktig poeng er også at hver enkelt ansatt vil ha en formening om egen innsats og hvilken belønning han/hun fortjener. Dette faktum, kombinert med et system basert på skjønn hos arbeidsgiver, vil åpne for muligheten for konflikter og en opplevd urettferdighet. Spørsmålet blir da om et slikt system er hensiktsmessig å bruke på *alle* arbeidstakergrupper, for å oppnå en mer lønnsom drift og skape den effektivitet man som arbeidsgiver ønsker.

### 3.6 MOT ØKT DIFFERENSIERING I FORHANDLINGSSYSTEMENE?

I mange sammenhenger framheves arbeidsgivers styringsrett både når det gjelder drift og utvikling generelt, men også i forhold til ansettelser og lønsspørsmål. I den liberalistiske ideologi fremmes arbeidsgivers rett til å si opp og ansette arbeidere etter behov. Slik skal man oppnå et mest mulig sunt og levedyktig næringsliv. De skal også ha rett til å lønne arbeiderne fritt. Lønns- og ansettelsesforhold sees på som et anliggende mellom den enkelte arbeider og arbeidsgiver. Arbeideren kan bruke sin kompetanse og markedsmakt til å forhandle lønn med arbeidsgiver, som igjen kan lønne etter skjønn. I et slikt perspektiv gjøres lønns- og arbeidsforhold til en sak mellom den enkelte og arbeidsgiver.

Tidligere forhandlingsleder i KS (før 2000), Erik Bartnes, uttalte at organisasjonsfriheten, forhandlingsretten og streikeretten, er tre helligheter som må modereres for å tilpasses det moderne samfunn (Heiret 2003:239). Dette kan også sees som tre grunnleggende prinsipper i et demokratisk samfunn. Ved å utfordre disse prinsippene kan det oppfattes som at man også utfordrer grunnleggende verdier knyttet til vår samfunnsstruktur. Slike uttalelser bidrar heller ikke til å skape et godt forhandlingsklima. En avkortning av disse rettighetene vil også innebære en svekkelse av ansattes medbestemmelse og relative styrke i forhold til arbeidsgivere, spesielt gjelder dette de store yrkesgrupper som ikke har markedsmakt bak kravene sine. Forsøk på å frata organisasjonene disse rettighetene ved å overføre større deler av lønnsdannelsen til lokale oppgjør og individbaserte forhandlinger, vil da møte motstand fra arbeidstakersiden.

I 2002 skjedde en vesentlig endring i lønnsoppgjørene i kommunal sektor. Man kan si at det nærmest var en allianse mellom flere interessenter som ønsket en utvikling i retning av lokal lønnsfastsetting, økt desentralisering og individuell lønnsdannelse. Både arbeidsgiversiden (NHO, NAVO og KS) og arbeidstakersiden (Akademikerne) ønsket en slik utvikling, og fikk støtte hos daværende statsråd i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Argumentene om lokal og markeds-tilpasset lønnsutvikling slo også delvis igjennom med at Akademikergruppene fra det tidspunktet fikk all lønn forhandlet lokalt. I følge en pressemelding fra

Akademikerne representerte dette oppgjøret en helt ny måte å tenke lønn på i offentlig sektor, der det nye var en erkjennelse av at kommunenes behov og muligheter er ulike, og at de lokale betingelser må bli avgjørende for hvilken lønn som tilbys (Heiret 2003:240). Med denne modellen skulle kommunene bli i stand til å rekruttere og beholde høyt utdannet nøkkelpersonell til nødvendige stillinger og funksjoner (op.cit.).

Akademikernes lønnspolitiske standpunkt kan forstås som en reaksjon på en stadig sterkere sammenpressing av lønnsstrukturen i offentlig sektor, som har gått på bekostning av akademikergruppens lønnsutvikling. Store yrkesgrupper, som i kraft av å være mange, har brukt sin makt til å heve minstelønnen for de lavest lønnede. Bruken av kronetillegg framfor prosenttillegg har også bidratt til denne sammenpressingen. Resultatet for høyutdanningsgruppene har vært en dårlig lønnsutvikling både i statlig, men spesielt i kommunal sektor. En utvikling som mange i denne gruppen ikke føler henger sammen med verken markedsmakt eller lønnsutviklingen for tilsvarende grupper i privat sektor. Akademikergruppens brudd fra det sentrale lønssystemet representerer også et uttrykk for ønsket om økt lønnsbredning, spesielt på toppen av lønssystemet. Utviklingen henger sammen med økt etterspørsel etter personell med høy utdanning og spesialistkompetanse, samt økt betydning av personlige kvalifikasjoner og utvikling av nye lønns- og insentivsystemer (Barth og Schøne 2005:116). Det er denne utviklingene vi nå ser også i kommunesektoren.

Til tross for bevegelsen mot økt lokal lønnsdannning i 2002-oppgjøret, der individuelt orienterte systemer ble framhevet, var også store yrkesgrupper fornøyd med oppjøret. De sentrale avtalene for de store arbeidstakergruppene ble opprettholdt og store grupper fikk en betydelig heving av minstelønnen, noe som gjorde at leder i det daværende Norsk Kommuneforbund var fornøyd med oppjøret. Det samme var sykepleierne som utpekte seg som lønnsvinnere (Heiret 2003:240). Slik sett kan det forstås som et oppgjør der lønnsdannelsen i større grad enn tidligere differensieres slik at oppgjørsformen tilpasses de ulike yrkesgrupper. Hovedtariffavtalen kan også sees i et slikt rammeverk, der kapittel 4 er tilpasset de store yrkesgruppene som ønsker at hovedtyngden skal forhandles sentralt, mens kapittel 5 er tilpasset akademikergruppene som ønsker størst mulig grad av lokal lønnsdannning.

### **3.7 DEN KOMMUNALE ARBEIDSORGANISASJON**

Kommunene har en tosidig funksjon som forvaltningsnivå (statens forlengede arm) og som selvstyreorgan (innbyggernes politiske redskap). Kommunene er det

laveste forvaltningsnivået i Norge og er på mange måter de viktigste iverksetterne av tjenester knyttet til det vi forbinder med velferdsstaten. De fungerer som viktige produsenter og iverksettere av tjenester (Christensen m.fl. 2002).

Et av siktemålene med den nye kommuneloven som ble innført i 1993 var å gi kommunene større frihetsgrader på det organisatoriske området. Det skulle bli enklere å ta i bruk nye styringsredskaper, som for eksempel målstyring, og skape et klarere skille mellom politikk og administrasjon. I dette skillet ligger det nærmest implisitt at rådmannen/administrasjonssjefen skal fungere i rollen som kommunal direktør eller ”manager”. Dette forsterkes av ideene om resultat- og målstyring (Christensen m.fl. 2002). Dette er i tråd med den generelle trenden i retning av ”management”-tenkning som utviklingsfaktor (Dahl, Finstad og Mo (red) 2000).

Endringer i kommunenes rammebetingelser bl.a. i form av strammere økonomi har betydning for hvordan kommunen organiserer sine tjenester og derigjennom arbeidsorganisasjonen. Dette har vi registrert gjennom en årrekke hvor kommunene har hatt fokus på topplederprogrammer, omorganiseringer, endringer av beslutningsstrukturer og organiseringen av tjenesteproduksjonen. Med det har fokuset på mål- og resultatstyring, management framfor fagbasert ledelse og lønn som økonomisk insentiv for å nå ønskede mål økt. Dette står i kontrast til personalpolitikken på 1960- og 1970-tallet da noe var styrt gjennom nasjonale sektorer der fagforeningene og profesjonene var mektige aktører, og interesseavklaringen skjedde gjennom det nasjonale forhandlingssystemet. Beslutninger rundt personalpolitikken ble foretatt i politiske organisasjoner. Det var en oppfatning av at denne måten å organisere organisasjonen og personalpolitikken på ble for fragmentert og statisk, og arbeidsgiverpolitikken som ble introdusert på begynnelsen av 1990-tallet var et ønske om fornyelse og det som ble ansett som nødvendig omstilling i kommunesektoren.

Kommunen som arbeidsorganisasjon er kjennetegnet av høy grad av heterogenitet både i forhold til oppgaver og personalsammensetning. Den kan sies å bestå av flere ulike arbeidsorganisasjoner innenfor et spekter av bransjer. Skal man trekke fram et fellestrekk, må det være at de er jevnt over arbeidsintensive organisasjoner. Samt at finansieringen i prinsippet er uavhengig av produksjon, men knyttet til bevilgning. Kommunene har ikke anledning til å øke sine inntekter på samme vis som en privat bedrift. Det er heller ikke mulig for kommunene å stenge døren å si at det er fullt, eksempelvis i skolen. Dette er et moment som skiller kommunal sektor fra privat sektor på en grunnleggende måte.

Å være leder i en kommuneorganisasjon skiller seg fra å være leder i eksempelvis en privat bedrift. Politikere og deres beslutninger kan bidra til en lite forutsigbar

dagsorden for kommunale ledere. Politikere og medias fokus på enkeltsaker kan bidra til å ta fokuset vekk fra langt viktigere prinsipielle saker og ikke minst strategisk planlegging. Ledere i kommunale virksomheter har dermed andre utfordringer enn ledere i næringslivet.

Tidligere var det slik at privat og offentlig sektor ble sett på som fundamentalt ulike, nettopp basert på blant annet de nevnte kjennetegn. Men et slikt skarpt skille er heller ikke fruktbart for utviklingen av offentlig sektor. Det har – og er – behov for reformer også i offentlig sektor. Noen av prinsippene mest kjent fra privat sektor kan være nyttige innenfor kommunal drift. I en periode nå, har New Public Management dannet en ideologisk base for mange av de reformene som preger kommunal sektor. Vi skal derfor se litt nærmere på dette konseptet.

### **3.8 NPM – FORVALTNINGEN MØTER MARKEDET**

New Public Management (NPM) er i hovedsak et anglosaksisk konsept med røtter spesielt i New Zealand, Storbritannia og Australia. NPM kan forstås som en sekkebetegnelse på omstilling og fornying i offentlig sektor med et markedsvennlig ideologisk utgangspunkt med vekt på økonomi og økt effektivitet som søkes oppnådd gjennom særlig fokus på ledelse, indirekte kontroll og brukerfokusering. Det er ikke gitt hva det enkelte land eller den enkelte kommune velger å bruke av NPM' verktøy og ulike kommuners utvikling og praksis kan nettopp illustrere at NPM tillempes lokale forhold og utfordringer (Øgård i Baldersheim og Lawrence 2002).

I offentlig sektor, både statlig og kommunal, har NPMs idegrunnlag fått stadig sterkere fotfeste de senere årene. Rent konkret kan NPM tankegodt for eksempel komme til uttrykk gjennom desentralisering av ledelsesfunksjoner gjennom opprettelsen av resultatenheter. En slik organisatorisk endring innebærer også en kvalitativ og en kvantitativ endring av lederrollen. For ledere innebærer dette gjerne en profesjonalisering av lederrollen, økt fokus på effektivitet og økonomi og at deres egen innsats blir målt etter gitte parametere. Tidligere og mer autoritære kontrollformer blir erstattet med delegering av ansvar og myndighet ned og ut i organisasjonen, og kontrollen blir opprettholdt ved hjelp av mål- og resultatstyring. Økt brukerfokusering med fokus på brukernes valgfrihet og rettigheter er også en del av denne utviklingen.

Avtaleverket i KS-tariffområde har de senere årene åpnet for en typisk NPM forankret tankegang om at økonomiske insitamenter høyner arbeidsinnsatsen til de ansatte. I tilknytning til mandatet i denne rapporten kommer dette konkret til

uttrykk i avtaleverkets kapittel 3 pkt 3.4.1 og 3.4.2 og kapittel 5 pkt 5.1, som gir uttrykk for at økonomi og attraktivitet på arbeidsmarkedet anerkjennes og aksepteres som grunnlag for lønnsutviklingen til ansatte tilknyttet disse kapitlene. Tidligere fokus på likhet og rettferdighet som ansiennitets- og utdannelseskriterier har veket plassen til fordel for kriterier som har vært mer vanlig i privat sektor som: virksomhetens økonomi, produktivitet, fremtidsutsikter og konkurranseevne.

Mange kommuner har foretatt organisatoriske endringer basert på ønsket om økt brukerfokusering, tydeligere rolle- og ansvarsfordeling, klarere styringslinjer og fokus på resultat- og måloppnåelse. Kjernen i disse organisatoriske endringene er en inndeling av kommunens administrasjon i to nivåer – et sentralt nivå (rådmannen) og et tjenesteytende nivå, såkalt to-nivåmodellen. Denne modellen har bl.a. sine røtter i NPM som nettopp fokuserer på resultat- og måloppnåelse. Et annet kjennetegn ved denne retningen er fokuset på ledelsesfunksjonen. Ledelse forstås mer som myndiggjøring av ledere enn som administratorer av vedtak fattet på sentralt nivå, slik det normalt har vært i den tradisjonelle hierarkisk oppbygde kommuneorganisasjonen. På makronivå i kommunene kommer fokuset på ledelsesfunksjonen til uttrykk i kommuneloven, som slår fast at rådmannen/-administrasjonssjefen er øverste administrative leder. Dette innebærer at det politiske nivået har desentralisert og delegert makt og myndighet til kommunenes administrative styringsnivåer, som igjen har delegert makt ut til de enkelte enheter/virksomheter med deres enhets-/virksomhetsledere (Øgård i Baldersheim og Lawrence 2002). Med denne delegeringen følger også et større og mer omfattende personalansvar for enhetslederne bl.a. gjennom vurdering av de ansattes innsats, som på sin side knyttes til lønn.

Den tradisjonelle offentlige forvaltningens lønnspolitikk har vært preget av sentrale forhandlinger med relativt små pottter til fordeling på lokalt nivå. Tillitsvalgte har spilt en vesentlig rolle i lønnsforhandlingene. En desentralisering av lønnsforhandlingene kan føre til deregulering, hvor individuelle kontrakter mellom den enkelte ansatte og ledelse bidrar til mer eller mindre å ekskludere tillitsvalgte og den rollen de tradisjonelt har spilt. Sett fra arbeidsgivers synspunkt kan deregulering, slik endringene i avtaleverket åpner for, skape større lokalt handlingsrom og større lokal fleksibilitet rent generelt, men også i forhold til lederlønninger mer spesielt. I kapittel 3 pkt 3.4.1 og 3.4.2 åpnes det opp for å premiere dyktige ledere etter lederskap, oppnådde resultater, betydelige organisatoriske endringer og behovet for å beholde kvalifisert arbeidskraft (Hovedtariffavtalen) – typiske NPM-kriterier – og dels typisk individbaserte.

Økt fokus på markedsmekanismer innenfor offentlig sektor åpner også for nye måter å organisere driften internt i kommuneorganisasjonene. To-nivåorganiseringen mange kommuner har innført er nettopp et eksempel på dette.

### 3.8.1 Human Resource Management

Som ledelsesteori skiller NPM og Human Resource Management (HRM) seg fra hverandre i deres analyser av arbeid og av offentlig sektor. NPMs normative utgangspunkt er at offentlig sektor er for stor, byråkratisk, ineffektiv og tungrodd. Deres fokus er på prinsipal-agent-teori som bygger på en forutsetning om at prinsipalen og agenten har ulike målsettinger og at et prestasjons-/innsatsbasert lønnsystem vil kunne bidra til at agenten handler på måter prinsipalen ønsker ved at prinsipalen har mulighet til å observere innsats/resultat. Denne retningen kan sies å ha et "low trust" forhold til arbeidskraften.

HRM sies å representere en ny måte å se de ansatte på. HRM hevder at tidligere (fordistiske) ledelsesfilosofier ser de ansatte kun som en kostnad, mens HRM ser de ansatte som en verdifull sosial kapital og ressurs. Kritikere har for øvrig uttrykt skepsis til dette, og peker på at HRM kommer til uttrykk på to forskjellige måter. Den "harde" versjonen fokuserer på inkorporeringen av politikk om menneskelige ressurser, systemer og aktiviteter i bedriftsstrategien og skiller seg ikke nevneverdig fra de tradisjonelle "bunnlinje"-filosofier siden den ser de ansatte som en kostnad på lik linje med andre kostnader i bedriften. Den "myke" versjonen av HRM kan derimot sies å ha en mer "high trust" tilnærming til arbeidskraften. Denne retningen fokuserer mer på jobbutvikling, høyning av arbeidstakernes kvalifikasjoner og kompetanse enn lønn som eneste motivasjonsfaktor (Legge 1995). Ledelsen spiller i dette perspektivet en viktig rolle i utviklingen av en helhetlig personalpolitikk. Lønnspolitikken blir da ikke det eneste middelet til å styre de ansattes atferd, men en del av en helhetlig personalpolitikk som bidrar til å understøtte utviklingen av kvalifikasjoner og kompetanse hos de ansatte. Målet blir å nå bedriftens mål – ikke ved hjelp av pisk, men ved hjelp av gulrot.

Resultatbasert eller prestasjonsbasert lønn kan brukes symbolsk, som en måte å introdusere ønskede endringer i en arbeidsorganisasjon for eksempel i retning av en mer markeds- og kundeorientert organisasjon, og for å oppnå en mer individualistisk bedriftskultur (Legge 1995). Individualisering av lønn innebærer behovet for et system for sammenligning og rangering av de ansatte og prestasjonsbaserte belønningssystemer og målinger av ansattes holdninger er typiske metoder for klassifisering og rangering av ansatte innenfor HRM.

### 3.9 HELHETLIG LØNNS- OG PERSONALPOLITIKK LOKALT

Det er mange grunner til at lønnspolitikken bør sees i sammenheng med personalpolitikken for øvrig. For det første er det viktig å påpeke at lønn isolert sett sjeldent virker motiverende på arbeidsinnsats. Arbeidsmiljø, faglige utfordringer, medbestemmelse og lignende er typiske forhold som betyr noe for den enkeltes innsats og effektivitet. Ved å ha et slikt bredt fokus kan personalpolitikken bli mer konsistent og lønn kan brukes som et virkemiddel knyttet til utvikling av tjenesten. Eksempelvis kan man ved utarbeidelse av kriterier for lønnsutvikling kople disse til bestemte mål for den kommunale virksomheten.

Dette har imidlertid vært en side av kommunal virksomhet som ikke har vært underlagt det lokale nivået. Tradisjonelt ble lønn fastsatt sentralt gjennom forhandlinger mellom partene. Hva den enkelte medarbeider skulle ha i lønn kunne da kommunen lese seg til gjennom tariff tabellene. Fremdeles er det nok noen som mener lønn ikke bør være et virkemiddel på lokalt nivå, men være fastsatt sentralt og lønnsutviklingen være forutsigbar for den enkelte.

En reversering til et system uten lokal innflytelse på egen lønn er per i dag vanskelig å tenke seg. Spørsmålet blir i større grad hvor stor andel av lønnsdannelsen som skal foregå lokalt. Dette er til dels et ideologisk spørsmål, en sterk tilhenger av NPM orienterte styringsprinsipper vil ønske mest mulig lokalt, mens en med et sterkt kollektivt perspektiv vil ha alt sentralt og uavhengig av den enkeltes innsats. Dette kan sies å være ytterpunktene. Til dels er det også et praktisk, eller pragmatisk spørsmål, knyttet til hvor stor del av lønnsdannelsen det er formålstjenelig å ha lokalt. Imidlertid vil ikke det spørsmålet kunne løsrives fra det ideologiske fordi det aldri vil finnes noe fasitsvar på hva som er mest formålstjenelig. Dermed vil det alltid være et element av politikk, og med det ideologi i slike spørsmål.

Med en mer pragmatisk tilnærming kan man stille seg spørsmålene om hvilken del av lønnsdannelsen er det ønskelig å få lokal kontroll over og hvilken del av lønnsdannelsen det er praktisk å overlate til sentrale parter? I dette bildet kan man eksempelvis trekke inn vurderinger knyttet til ressursbruk knyttet til lønnsdanning, samt vurderinger knyttet til mer allmenngyldige prinsipper. For eksempel at alle skal ha en lønnsutvikling som gjør at kjøpekraften ikke reduseres.

#### 3.9.1 Lønnspolitikk og forhandlinger på hvilket nivå i kommunen?

I kommunal sektor er det også et spørsmål om det er enhetsnivået eller det kommunale nivået som skal danne utgangspunkt for en helhetlig lønns- og personalpolitikk. Hvilket nivå dette er forankret har betydning for hvor det lokale



handlingsrommet eventuelt befinner seg. Budsjetstyring gir for eksempel større lokal kontroll. Dette er avgjørende i forhold til hvor det vil være ønskelig at politikken utmeisles, og hvor stor frihetsgrad enhetene skal ha i forhold til egen politikk. Det formelle nivået har kommunen det overordnede ansvaret for - både hva angår tjenesteproduksjon og personalansvar. Så er spørsmålet om enhetene opererer som en del av kommunal virksomhet, eller om de opererer som "utøvere" og kommunen som "bestiller". Legges et slikt perspektiv til grunn, er det rimelig med større frihetsgrad for den enkelte enhet.

### 3.10 FORHANDLINGER OG MAKTT

Avtaleverket gjennom hovedavtalen, hovedtariffavtalen og de enkelte særavtaler regulerer hva partene kan gjøre, hva de kan bli enige om og hvordan uenighet skal løses. Partssamarbeidet i Norge har bidratt til et relativt jevnbyrdig maktforhold mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden og at konfliktnivået i arbeidslivet har vært relativt lavt. Før Hovedavtalen mellom NAF og LO ble skrevet under på 1930-tallet var Norge et av de landene i Europa med flest arbeidskonflikter og arbeidsgiversiden brukte hyppig lockout som middel i konflikter (Barth m.fl. 2003). Organiseringen blant arbeidstakerne med sterke sentralledd bidro til å utjevne maktforskjellen mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, slik at arbeidstakerne gjennom sine organisasjoner har blitt mer jevnbyrdige. Lovverket har også bidratt til å sikre rettighetene til begge partene. Likevel er det en viss maktskjevhet mellom partene som bunner i arbeidsgivers styringsrett, retten til å legge ned/flytte produksjonen, øke og redusere arbeidsstokken. Maktbalansen mellom partene er viktig å ha kjennskap til når man skal forstå de ulike parters handlingsmønster og standpunkter til ulike spørsmål knyttet til arbeidsvilkår og lønnspolitikk.

Sentralleddet står sterkt i flertallet av arbeidstakerorganisasjonene. Dette gjelder spesielt der arbeidstakerne er relativt lett utskiftbare, altså at hvert enkelt medlem har liten markedsrett. I denne gruppen har et sterkt sentralledd vært avgjørende for å opparbeide rettigheter og et regelverk som representerer sikkerhet og trygghet i tilknytning til arbeids- og ansettelsesvilkår og lønnsutvikling. Det er i dette lyset forståelig at noen av organisasjonene ønsker sentrale oppgjør. Unntaket blant arbeidstakerne er de som representerer et knapt gode for arbeidsgiver, de har gjerne høy utdannelse og høy markedsverdi, blant annet ved at de er få innenfor sin yrkesgruppe og vanskelig erstattbar, eksempler er leger, ingeniører, etc.

Forhandlinger er strukturerte og resultatet representerer et slags konsensus. Vårt inntrykk er at arbeidstakerorganisasjonene får bestemme innenfor områder som

ikke har avgjørende eller prinsipiell betydning for arbeidsgiver, som for eksempel hvilke tvisteløsningsmetoder som skal benyttes.

Et annet forhold som berører en sammenhengende arbeidsgiverpolitikk, er at arbeidsgiver trolig har mer innflytelse på andre områder av personal/arbeidsgiverpolitikken, mens lønnspolitikk/forhandlinger i større grad er preget av to parter med relativt lik forhandlingsstyrke, og med gjensidig avhengighet.

#### 4. HOLDNINGER KNYTTET TIL LOKAL LØNN

Kommunal sektor er på mange måter både stor og kompleks. Enhver kommune har en heterogen arbeidsstokk som spenner fra grupper med utdanning på høyskole/universitetsnivå til grupper med liten eller ingen formell utdanning. Slike forskjeller bidrar også til å skape ulike interessefelleskap, som ulike fagorganisasjoner er et godt eksempel på. De ulike yrkesgruppene vil i lokale forhandlinger ha ulik forhandlingsmakt og –posisjon. Dette vil være med på å påvirke den enkeltes arbeidstakers holdninger til lokale forhandlinger. I bunn og grunn handler det i stor grad om den enkelte arbeidstakers formening om hvordan man på best mulig måte kan realisere egeninteresser knyttet til lønn.

Den tradisjonelle måten å oppfatte begrepet lønn på, er lønn som et bytte mellom en arbeidsgiver og en arbeidstaker – arbeidstaker yter et stykke arbeid i et gitt tidsrom i bytte mot penger/godtgjørelse fra arbeidsgiver. Men en annen måte å se lønn på er å fokusere på begrepet relative lønninger. Da dreier fokuset vekk fra lønn som bytte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker til lønn som et grunnlag for sammenlikning mellom ulike grupper av arbeidstakere. En slik måte å analysere lønn på innebærer at lønnens sosiale dimensjon blir et grunnlag for analyse. Når ulike grupper av arbeidstakere sammenlikner egen lønn med andre grupper blir vektingen av hva som aksepteres som rimelig belønning satt i fokus. Lønn går da fra å være en kompensasjon for en gitt ytelse til å ha en symbolsk sosial verdi (Høgsnes 1999). Lønnen representerer da en verdsetting av det arbeidet som utføres i relasjon til det arbeidet andre utfører og er gjenstand for sammenlikning.

*Hvorfor skal det være så mye mer verdsatt å jobbe med maskiner enn å jobbe med mennesker? Det er det dette dreier seg om. Problemet ligger ikke mellom menn og kvinner innen samme yrke, vi klarer ikke å finne statistiske forskjeller der. Det er ikke der pengeproblemet ligger. Det ligger todelt: I forhold til andre sektorer og innenfor sektoren, mellom yrkesgrupper (Sentral leder).*

Denne måten å analysere lønn på blir kanskje mer og mer viktig sett i lys av den generelle samfunnsutviklingen og tidsånden med fokus på enkeltindividets selvrealisering og arbeidet som identitetsskaper. Skal kommunene klare å konkurrere om arbeidskraften kan høyere lønn for enkelte grupper/kompetanse-kritiske personer være en løsning, men høyere lønn alene er nok ikke tilstrekkelig.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på de mer ideologiske og prinsipielle spørsmålene knyttet til lokal lønnsdannelse, og individuelle vurderinger av lønn og

lønnsutvikling. I tillegg vil vi også se på de lokale betingelsene for lønnsfastsettelse i relasjon til kommuneøkonomien. I de senere årene har den anstrengte kommuneøkonomien vært et tilbakevendende tema i den offentlige debatten med fokus på hva dette har å si for kommunenes handlingsrom i forbindelse med lønnsdannelse.

#### **4.1 ULIKE INTERESSER KNYTTET TIL INDIVIDUELL LØNN**

Vi har tidligere sett at organisasjonene har forskjellige holdninger til individuell lønnsdannelse. De ulike syn har sin begrunnelse i en oppfatning av hva som tjener en gruppes eller egne interesser på en best mulig måte.

Mange av de kommunale arbeidsgiverne ønsker økt lokal lønnsdannelse, for å kunne utøve en bedre og mer strategisk lønnspolitikk tilpasset lokale behov og ønsker. Som et resultat av et større fokus på mål- og resultatoppnåelse ønsker de å ha et belønningssystem som gir rom for å premiere individuell innsats vurdert på basis av både objektive og subjektive kriterier. Et slikt belønningssystem kan være et virkemiddel i et forsøk på å endre organisasjonen i ønsket retning ved å belønne visse typer av innsats og atferd framfor andre.

På arbeidstakersiden eksisterer det en viss grad av konsensus i forhold til synet på lokal lønnsdannelse. De fleste av organisasjonene åpner for en viss grad av lokale forhandlinger. Uenigheten handler mer om størrelsen på den lokale potten. De to organisasjonene som kan sies å stå lengst fra hverandre i dette spørsmålet er Utdanningsforbundet og Akademikernes medlemsorganisasjoner. Førstnevnte ønsker i minst mulig grad lokale forhandlinger, mens Akademikernes organisasjoner ønsker mest mulig forhandlet lokalt. Dette er organisasjoner som organiserer grupper med høyere utdanning, og som har opplevd at deres medlemmers relative lønninger har sunket gjennom flere tiår. Men der Utdanningsforbundet ønsker å endre denne utviklingen ved hjelp av kollektive forhandlinger, velger altså Akademikernes organisasjoner det stikk motsatte. Utdanningsforbundet har en mer kollektivistisk ideologi preget av en ”sammen står vi sterkere” –holdning, i motsetning til Akademikerne som har en mer individualistisk tilnærming mer preget av at ”jeg klarer å forhandle min sak best på egenhånd”. Noe av grunnen til dette kan være at forbund tilknyttet Akademikerne har lang utdanning som felles kjennetegn, men ellers representerer de flere ulike profesjoner. Utdanningsforbundet er preget av mer homogenitet i profesjon.

På bakgrunn av noen av våre intervjuer ser vi at et spørsmål som vurderes gjennomgående, er hvor stor grad av individuell lønnsdannelse som er ønskelig.

Her er det heller ingen klare svar hos mange. Det ser ut til at arbeidsgiverne ønsker å trå varsomt fordi de anerkjenner at det er et problematisk område, men et ønske om mer individuell lønnsdannelse gjør at de må våge å ta de konflikter som måtte komme. En informant påpeker at denne typen avlønning har vært vanlig i det private næringsliv uten at det skaper så mye debatt, og er av den oppfatning at det burde være mulig å få til det samme i kommunene over tid. Det som også nevnes, og som deler av faglitteraturen har fokusert på, er effekten av denne type individuelle belønninger. Oppveier for eksempel kostnadene ved innføring av prestasjonslønn avkastningen av det? Hvilke gevinster og kostnader har det på arbeidsmiljø, trivsel, innsats og effektivitet at noen får og andre ikke får? Hvordan legger man opp et prestasjonslønnssystem for deltidsansatte, som er en stor gruppe arbeidstakere i kommunal sektor spesielt innenfor pleie- og omsorg? Dette er forhold arbeidsgivere bør tenke på i utformingen av sin lønnspolitikk, og sistnevnte problematikk vil en organisasjon som Fagforbundet være opptatt av.

Vi ser det nærmest som urealistisk å tenke seg at det ikke skal være en viss grad av lokal og individuell lønnsdannelse også framover. Et spørsmål er hva som skal overlates de sentrale parter og hva man skal ta lokalt. Et annet spørsmål er hvordan den lokale lønnspolitikken skal utformes i forhold til hva som skal gi lønnsmessig uttelling.

## 4.2 IDEOLOGISKE MOTSETNINGER I LØNNSDANNELSEN

Ikke overraskende finner vi motsetninger mellom de ulike aktørene når vi henter inn meninger om lønnsdannelse og lønnspolitikk. Disse motsetningene kan forklares ut fra ulike ideologiske<sup>7</sup> ståsteder. Grovt sagt går de ideologiske motsetningene mellom de som ønsker at lønnsdannelsen skal være kollektivt bestemt, ut fra kriterier som er objektive og uavhengige av faktiske prestasjoner, og på den andre siden de som mener at individuelle prestasjoner skal ha betydning for lønnsutviklingen for den enkelte arbeidstaker. I hovedsak går skillelinjene mellom ansattes organisasjoner og arbeidsgivere, men noen dels viktige unntak finnes. For arbeidstakerorganisasjoner henger i stor grad ideologien sammen med hva man antar tjener egne interesser best.

---

<sup>7</sup> Ideologi i Marx' forstand fokuserer på at de herskende klassers tanker er de herskende tanker (**Marx**). Ideologi framstilles gjerne som universelle interesser, men i realiteten tjener de særinteresser. Ideen om hegemoni er beslektet med ideologi og betegner gjerne tenkemåter som bidrar til å legitimere en gruppes dominans. Hegemoni er noe som stadig må opprettholdes, og deri ligger også muligheten for endring. Andre arbeidstakerorganisasjoners inntreden i viktige råd og utvalg har dermed bidratt til å utfordre LOs hegemoni med tanke på makten til å utforme arbeidsvilkår.

Akademikerne som gruppe, er for økt individuell lønnsdannelse. Dette antar vi også gjelder for noen frittstående fagforeninger, eksempelvis NITO. Men det er også viktig å påpeke at det er representanter fra arbeidsgiversiden som ønsker lønnsdannelse basert på kollektive kriterier. Dette kan skyldes ideologisk ståsted, avveiningen av kostnader og gevinster ved innføringen av slike systemer og nærheten mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I mange små kommuner er man kanskje ikke bare kolleger, men naboer og venner på fritiden. Dette er forhold som kan gjøre det vanskelig å innføre denne type systemer. På arbeidstakersiden går hovedskillet mellom store og små arbeidstakergrupper. De store gruppene med liten forhandlingsstyrke<sup>8</sup> har størst interesse av mest mulig kollektive løsninger, mens mindre grupper med stor forhandlingsstyrke kan være i en posisjon som fører til bedre lønnsutvikling ved bruk av individuelle forhandlinger.

De ideologiske skillelinjene – for eller mot individuelle lønnsforhandlinger – er ikke veldig tydelige (med unntak av Utdanningsforbundet). Mange av arbeidstakerorganisasjonene åpner for en viss grad av det vi kan kalle prestasjonsbasert lønn basert på enkeltindividets arbeidsoppgaver og innsats, men samtidig er mange opptatt av at alle arbeidstakere bør være sikret reallønnsvekst. Det som imidlertid har vært problemet for høyt utdannede grupper er ikke at de ikke har vært sikret en reallønnsvekst, men at deres relative lønninger har sunket sammenlignet med andre grupper. Når ansatte i stat og kommune opplever at egne og sammenlignbare utdanningsgrupper i privat sektor stadig opplever høyere lønnsvekst, oppstår også misnøyen med egen lønn.

### ***Prestasjonslønn – i hvilke sammenhenger egner det seg?***

Det er ikke nødvendigvis slik at prestasjonslønn med individuelle kriterier er et egnet virkemiddel for alle grupper av arbeidstakere. Dette erkjennes også i noen av våre intervjuer. En viss pragmatisme framfor blind ideologi er muligens en god rettesnor i arbeidet med lokal lønnsdannelse, hvis man skal få et system som begge parter kan enes om. En informant mener også å spore en oppblomstring og ny giv blant mange ansatte, fordi de nå opplever å bli verdsatt og sett på en annen måte enn tidligere.

Det er to ytterpunkter vi snakker om her. Det ene ytterpunktet er at all lønn forhandles individuelt med den enkelte arbeidstaker og dermed at all lønn fastsettes lokalt, altså deregulering. Det andre ytterpunktet er at all lønn fastsettes sentralt etter objektive kriterier. En total individualisert forhandlingssituasjon er urealistisk

---

<sup>8</sup> Høgsnes (1999:168) viser at argumentet om rettferdighet er noe gjerne denne type grupper benytter og at rettferdighetsargumentet i mange tilfeller fungerer: "(...) som et effektivt substitutt for forhandlingsstyrke". De samme sosiale normer kan dermed også bidra til å svekke grupper med i utgangspunktet sterk forhandlingsmakt.

å forestille seg. Store deler av fagbevegelsens historie er knyttet til kampen om kollektive rettigheter slik at den enkelte arbeidstaker ikke skal være prisgitt arbeidsgivers forgodtbefinnende. For store arbeidstakergrupper som er lett erstattbare, vil dette i stor grad være tilfelle uten et kollektivt maktapparat i ryggen. Dette er en viktig begrunnelse for at svært få ønsker at all lønnsdannelse skal foregå etter prinsippene i kapittel 5. For sterke arbeidstakergrupper som besitter kritisk og etterspurt kompetanse, er det derimot mer realistisk med individualiserte lønnsforhandlinger, fordi de mest sannsynlig vil tjene på et slikt system.

De aller fleste kommuner har undertegnet avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Det betyr at kommunene har forpliktet seg til å tilrettelegge arbeidet også for dem som ikke evner å yte 100 prosent. Hvordan tar et prestasjonslønnssystem hensyn til denne arbeidstakergruppen? Vil det utarbeides kriterier som en slik uensartet gruppe kan ha muligheter til å strekke seg etter og oppnå? Hva er en rimelig lønnsutvikling uavhengig av innsats? Er det for eksempel et mål at ingen skal få redusert kjøpekraft? Kan dette da overlates mest effektivt til sentrale parter? I hvor stor grad er det ideologi eller pragmatikk som skal styre utviklingen? Dette er viktige spørsmål som bør tas med i vurderingen når det gjelder framtidige lønssystemer.

Det er ulike ideologier knyttet til lønnsdannelse, noe vi ser tydelig gjennom intervjuene med de sentrale partene. Dette gir seg også utslag i at man gjerne tilskriver den andre part synspunkter som ikke nødvendigvis verifiseres i en like tilspisset form som motparten har formulert seg. Tillitsvalgte mener gjerne at KS ønsker deregulering – å gjøre lønnsforhandlingene til et anliggende mellom den enkelte ansatte og ledelse med fokus på belønning i forhold til individuelle ferdigheter og innsats. Dette er en ideologi akademikerorganisasjonene antas å støtte i stor utstrekning, mens de fleste av de andre organisasjonene ikke støtter en så utpreget individualisert lønnsdannelse. En konkurrerende ideologi går på at alle skal få ta del i den generelle velstandsøkningen i samfunnet, selv om de ikke evner å yte 100 prosent. Det man også kan kalle kompensasjon for inflasjon og kostnadsøkning i samfunnet. Tenker en slik om lønnsutvikling, vil kriterier knyttet til objektive størrelser som formell kompetanse, ansiennitet og dokumentert funksjonsansvar uavhengig av prestasjon, være det naturlige valget.

### **4.3 ER RETTFERDIGHET ET RELEVANT BEGREP?**

I dette avsnittet vil vi se på rettferdighet i tilknytning til lønnsutvikling. Som vi har vært inne på tidligere, er rettferdighet et relativt begrep. Hva som er rettferdig avhenger av perspektivet til den som ser. Derfor kan både en lønnsdannelse basert

på kollektive kriterier og en lønnsdannelse basert på individuelle kriterier betraktes som rettferdig. Hva har så våre informanter sagt om rettferdighet? I hovedsak støtter datamaterialet det mangfold av oppfatninger som eksisterer. Bevisstheten om at så mangt kan oppfattes som rettferdig, gjør at flere bevisst unngår å bruke begrepet. Følgende to intervjuer fra sentrale forbund illustrerer noe av problematikken i å lene seg til et rettferdighetsbegrep.

*”De sier jo at rettferdighet i lønsspørsmål er når det gis et likt kronebeløp og enda bedre hvis du får et fallende kronebeløp, mest til de lavest lønnede. Men vi har jo tatt en konsekvens av at – vi argumenterer fryktelig sjelden med begreper som rettferdighet. For hva som er rettferdig for meg, er ikke rettferdig for (dem) borte i kommuneforbundet eller fagforbundet. Vi har helt ulike ståsteder på hva som er rettferdig. Dessuten så operer vi i helt forskjellige virkeligheter. Alle våre medlemmer er de som er best betalt i kommunene. Og så ligger de et hav etter privat sektor. Og de ligger litt under statlig sektor også” (sentral leder).*

*”Men det som er interessant med det rettferdighetsspørsmålet er jo at alle vet jo at det ikke er noen objektiv rettferdighet. Og det er egentlig litt uinteressant for det er din opplevelse av rettferdighet som er grunnlaget for din agering på arbeidet når du kommer om morgenen. Jeg kan godt synes at det er veldig rettferdig at hun har fått lønnstillegg og du ikke har fått det, men du blir kanskje litt oppkavet og forbannet over, men den dobbeltheten ligger der” (sentral leder).*

Både arbeidsgiver og tillitsvalgte tenderer til å være enig i at individuell lønnsfastsettelse sjeldent fungerer rettferdig. Her er imidlertid tillitsvalgte mer klar enn arbeidsgiverne. Tillitsvalgte mener også at individuell lønnsfastsettelse er usolidarisk, mens arbeidsgiver er uenig i det (se tabell 24). Dette kan tyde på at individuell lønnsfastsettelse for mange arbeidsgivere er et spørsmål om verktøy. Mens det i større grad for tillitsvalgte er et spørsmål om prinsipp. Det er videre stor enighet om at det er vanskelig å finne kriterier alle kan enes om, men at det på den annen side er svært viktig at det utarbeides slike kriterier – gjerne i nært samarbeid med organisasjonene. Dette skal vi se nærmere på i kapittel 6. Her skal vi nøye oss med å fastslå at det er en motsetning mellom arbeidsgiverne og tillitsvalgte, og at denne motsetningen etter all sannsynlighet bunnar i ideologiske og interesse-messige motsetninger. Vi vil komme nærmere til dette i avslutningen.



#### 4.4 KOMMUNEØKONOMI – EN HEMSKO?

En generelt stram kommuneøkonomi bidrar til at spesielt organisasjonene er tilbakeholdne med å ønske lønnsdannelsen over på kommunale hender, og vissheten om at kommunenes mulighet til å øke inntektene er sterkt begrenset bidrar nok til dette. Flere sentrale aktører mener lønnsnivået i kommunene er en viktig årsak til at aksepten for lokal lønnsdannelse er lav i egen organisasjon, og i andre store organisasjoner.

*”En må jo ha trygghet og forvisning om at selv om økonomien i kommunen er dårlig, så blir det ikke slik at det er arbeidstakerne i kommunal sektor som skal betale for driften av kommunene ved at de skal ha lavere lønnsutvikling ved alle andre. Den tryggheten er ikke der i dag. I dag er det vi som skal betale for den dårlige kommuneøkonomien” (sentral leder).*

*”Hadde inngangsbilletten vært på et slikt nivå at den kunne sammenlignes med samfunnet for øvrig, så hadde det vært mye større aksept for lokal lønnsdannelse. Men grunnlønnsnivået sammenlignet med de med fireårig utdanning, kontra de som er i industrien, ja så er det altså 100 000 kroner i forskjell” (sentral leder).*

Det som ligger under her er frykten for at økt lokal lønnsdannelse fører til at kommunesektoren ytterligere blir hengende etter i lønnsutviklingen sammenliknet med andre sektorer. Det ble også nevnt at kommuneøkonomi brukes aktivt som et argument i forhandlinger. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 5.2, der vi stiller spørsmålet om kommunene er profesjonelle arbeidsgivere.

For akademikergruppen som får all lønn forhandlet lokalt, er kommuneøkonomi et vesentlig element da potten fastsettes lokalt i sin helhet. Akademikerne problematiserer ikke i nevneverdig grad kommuneøkonomien som et problem og påpeker at det i hvert fall ikke trenger å være slik at det blir et distriktsproblem, men at det nødvendigvis vil skape forskjeller mellom ulike kommuner. Samtidig peker de på at for å unngå et systematisk lønnsmessig etterslep i forhold til privat sektor må bevilgningene til statlige og kommunale virksomheter reflektere dette (Akademikernes høringsuttalelse NOU 2000:21).

Ser vi på arbeidstakerne og arbeidsgiversiden samlet viser det seg at av de spurte er det nærmere 60 prosent som hevder at kommunenes økonomi er det største hindret for vellykket bruk av lokal lønnsfastsettelse, mens litt over 20 prosent er uenige i dette. Det er derimot bare ca 20 prosent som mener at lokal lønnsfastsettelse truer kommuneøkonomien. Dette tyder på at man ikke har tilstrekkelig med midler til

rådighet, men at man heller ikke innvilger lønnstillegg som går utover de økonomiske rammer.

Informantene våre i kommunene påpeker at de økonomiske betingelsene kan skape stor avstand mellom de ansattes forventninger og det som blir det endelige resultatet. Ved lokale oppgjør kan det dannes en forventning om lønnsøkning, i større grad enn det man har ved sentrale oppgjør. Lokale forhandlinger gir alle en *personlig* mulighet til lønnsøkning og dermed skaper det forventninger. Denne er umulig å oppfylle for alle og resultatet kan være at flere blir skuffet. Blir gapet mellom forventning og resultat stort, kan man også forvente at en negativ holdning til lokal lønnsdannelse får økt grobunn. Det er lett å se på det som var som bedre. Kanskje det er lettere å akseptere et sentralt forhandlet lønnsresultat der man ikke har personlige muligheter eller forventninger, enn et lokalt oppgjør der man ikke får innfridd forventningene. Dette uavhengig av om man faktisk kommer bedre ut lønnsmessig i lokale forhandlinger enn det man ville gjort kun gjennom sentrale forhandlinger.

#### **4.5 LØNSFORSKJELLER: MELLOM HVEM?**

Et sentralt poeng er hvorvidt individuell lønnsfastsetting bidrar til å skape forskjeller mellom ulike grupper og mellom kommuner. I utgangspunktet ligger det selvsagt en "ulikhetenes" rasjonalitet til grunn for individuell lønn; individuelle ulikheter legitimeres pr definisjon. Imidlertid må man også tenke seg at individuelle differensieringer vil kunne føre til aggregerte, og etter hvert systematiske ulikheter mellom grupper og kommuner. Dette har å gjøre med mange mekanismer, for eksempel systematiske ulikheter i lokal forhandlingsmakt, "synbarhet", kommuneøkonomi etc som vi var inne på tidligere. I det følgende skal vi se litt nærmere på hva arbeidsgiverne og tillitsvalgte mener om slike mulige effekter.

**Tabell 3: Mean\*. I hvor stor grad mener du at individuell lønnsfastsetting i din kommune faktisk bidrar til å: (1= i svært stor grad 7= i svært liten grad).**

	Partene				Total	
	Arbeidsgiver		Tillitsvalgte		Mean	V. N
	Mean	V. N	Mean	V. N		
øke lønnsforskjellene mellom ansatte i ulike kommuner	<b>2,93</b>	743	<b>2,29</b>	550	<b>2,66</b>	1297
øke lønnsforskjellen mellom kolleger	<b>3,49</b>	772	<b>2,84</b>	587	<b>3,21</b>	1363
øke lønnsforskjellen mellom ulike yrkesgrupper	<b>3,55</b>	765	<b>2,75</b>	584	<b>3,21</b>	1353
skape lønnsvekst for små yrkesgrupper	<b>3,58</b>	728	<b>3,26</b>	556	<b>3,44</b>	1287
skape lønnsvekst for høyutdanningsgrupper	<b>3,69</b>	749	<b>3,60</b>	578	<b>3,65</b>	1331
øke lønnsforskjellene mellom kjønnene	<b>4,52</b>	746	<b>3,14</b>	574	<b>3,93</b>	1324
skape lønnsvekst for lavutdanningsgrupper	<b>4,23</b>	751	<b>4,78</b>	553	<b>4,46</b>	1308
skape lønnsvekst for store yrkesgrupper	<b>4,62</b>	734	<b>5,24</b>	561	<b>4,89</b>	1298

\*Kategorien vet ikke / ikke aktuelt er her utelatt fra utregningen av mean, som derfor tar utgangspunkt i en skala fra 1- 7. På dette spørsmålsbatteriet var for øvrig "vet ikke" kategorien utfylt av svært få informanter. (V.N. = Valid N)

Jf tabellen ser vi at partene gjennomgående er klart uenige i at individuell lønnsfastsetting faktisk er i stand til å skape lønnsvekst for lavutdanningsgrupper eller å skape lønnsvekst for store yrkesgrupper. Dette er ikke overraskende, og ett av de sentrale argumentene fra arbeidstakersiden mot økt vekt på individuell lønnsfastsettelse er jo nettopp at arbeidstakerne i slike grupper nettopp har sin forhandlingsmakt og sin synlighet i det kollektive, mens de har langt mindre ressurser til å vinne fram på individuelt nivå. Vi tar også til etterretning at dette synet langt på vei deles av arbeidsgiverne på lokalt nivå. Partene er også, i kanskje overraskende grad, enige om et annet forhold, nemlig at individuell lønnsfastsettelse bidrar til å øke forskjellene mellom *ansatte i ulike kommuner*. Påstanden: "øke lønnsforskjellene mellom ansatte i ulike kommuner", er faktisk den i dette batteriet som begge partene i desidert sterkest grad sier seg enig i. Ikke overraskende er de tillitsvalgte de som gjør det i aller sterkest grad.

Mht de andre påstandene bekreftes et tradisjonelt bilde av partenes ståsted. Tillitsvalgte er krystallklare på at individuell lønnsfastsetting vil øke forskjellene

mellom kollegaer, ulike yrkesgrupper og at det vil skape lønnsvekst for små yrkesgrupper. De to førstnevnte effektene ligger jo i kortene, men deles i mindre grad av arbeidsgiversiden lokalt, selv om også disse er mer enige enn uenige i at effektene faktisk gjør seg gjeldende. Det samme forholdet viser seg jf tabellen mht bedømmingen av lønnsveksten for høyutdanningsgruppene.

#### **4.5.1 Ulikheter mellom kommuner**

Hvorvidt, eller i hvilken grad, dette er problematisk avhenger dels av ståsted. Et av KS argumenter for lokal lønnsdannelse er at kommuner er ulike, og at det derfor ikke er rimelig med lik lønnsutvikling i alle kommuner. Man kan jo her føye til at levekostnader også vil variere mellom ulike typer kommuner, og utfordringene innenfor enkelte av tjenesteområdene vil også variere med befolknings-sammensetningen. Hvor stor lønnsdifferansen kan være er imidlertid et åpent spørsmål. Det er heller ikke nødvendigvis likegyldig hva differansen skyldes. Er det ulikheter basert på økonomisk evne, er ikke dette nødvendigvis like legitimt som eksempelvis ulikheter fundert i oppgavens karakter. Intervjuene med de store forbundene sentralt viser også at slike lønnsforskjeller ikke er akseptable, og er et av argumentene for å beholde store deler av lønnsdannelsen sentralt. Det de er spesielt opptatt av er å kunne sammenlikne egne medlemmer i ulike kommuner, men med relativt tilsvarende stillinger.

*”Vi har ikke sjanse til å sammenligne i det hele tatt. Eller vite hva de har i forhold til ansiennitet, (...) i tillegg lager de en haug med titler som gjør at det er vanskelig nok å identifisere medlemmene sine” (sentral leder).*

Videre påpekes det at profesjon ikke knyttes til tittel, noe som ytterligere vanskeliggjør sammenlikning av egne medlemmer. For et forbund vil en slik sammenlikning kunne sies å være en sentral oppgave – å påse at det ikke blir store lønnsforskjeller på landsbasis. Det er også et argument for å holde forhandlinger mest mulig sentralt. Et slikt syn tar imidlertid ikke hensyn til ulikheter mellom kommuner som nevnt over. Her kan vi med andre ord si at det er en form for interessekonflikt mellom arbeidstakergruppene på den ene siden og arbeidsgivere som ønsker mer differensiering og lokal tilpasning på den andre siden.

Et av forbundene henviste også til det å ha felles statistikk, stillingskode og struktur som et verktøy for sammenlikninger som igjen vil være et verktøy for å bygge tillit mellom partene både på sentralt plan og på lokalt plan. I den forbindelse viste de til systemet i Sverige: *”(...) så er dette her helt opplagt, at man skal ha en god og felles statistikk” (sentral leder)*. Det som her i landet bidrar til å vanskeliggjøre en slik fellesstatistikk er primært ulik stillingsstruktur, og et mangfold av stillingsbenevnelse som ikke knyttes til profesjon. Statistikk knyttes til kommunenivå og

ikke til nasjonalt nivå. En nasjonal felles statistikk kan også bidra til å innskrenke den lokale frihet i forhold til organisering og lokal tilpasning, og dermed bidra til å opprettholde eller gjeninnføre en standardisering man har ønsket seg bort fra. En grunn til å ikke knytte stillingstittel til profesjon, er muligheten til å frakople stillingen fra en bestemt profesjon, altså muligheten til å ansette noen med en annen profesjon enn den som kanskje tradisjonelt har innehatt stillingen.

Et viktig poeng som understrekes fra organisasjonene, er imidlertid dette med tillit som et grunnleggende fundament for lokale forhandlinger. En åpen og felles statistikk er et utgangspunkt i så måte. Imidlertid er over 65 prosent av de spurte enige i at tall og statistikker som utarbeides er tilgjengelige for alle parter, bare drøyt 14 prosent er uenige i en slik påstand. De kommuner vi snakket med ga også uttrykk for at statistikk som utarbeides er felles for partene. Vårt inntrykk er at der åpenhet poengteres som et viktig element i samarbeidet, er statistikkgrunlaget en selvfølgelig del av en felles plattform. Ingen nevnte at slike opplysninger ble holdt tilbake. Det vi imidlertid ikke vet, er om det faktisk er tilgjengelig statistikk alle steder og om dette er en innarbeidet del av forhandlingsgrunlaget.

Oppsummert når det gjelder ulikheter mellom kommuner, er det vanskelig å trekke noen bastante konklusjoner. Når det legges opp til større lokal tilpasning, vil en forventet konsekvens være økt differensiering mellom kommuner. En slik differensiering vil kunne sees på som et resultat av ulike forutsetninger og utfordringer. Hvorvidt dette er en ønsket utvikling vil imidlertid avhenge av interessestøstet. For organisasjoner og arbeidsgiversiden samlet vil det også kunne diskuteres hvor stor grad av differensiering som tåles, både i forhold til uro og i forhold til hva som kan ansees som politisk akseptabelt. Det er neppe noe stort politisk rom i et såpass egalitært land som Norge til høy grad av differensiering som tilskrives bosted. Vi ser i den forbindelse at organisasjonene på mange måter framstår som forsvarere av den egalitære linje.

#### **4.5.2 Ulikheter mellom kjønn**

Det punktet partene er desidert mest uenige om er interessant nok den kjønnsmessige effekten av individuell lønnsfastsetting. Her vil det være åpenbart at en systematisk økning i lønnsforskjellene mellom kjønnene som følge av individuell lønnsfastsetting, i alle hensende vil være en uønsket og ulegitimerbar sideeffekt. Arbeidsgiversiden går svært langt i å si at en slik vridning ikke er realiteten, mens arbeidstakersiden klart svarer at individuell avlønning bidrar til en slik vridning. Dette er for øvrig konsistent med argumentasjonen vi har vist til tidligere, og som gjennomgående bekrefter og – tror vi - ligger til grunn i besvarelsene her: *Individuell lønnsfastsetting skaper forskjeller mellom grupper fordi individene i noen grupper har systematisk mindre ressurser, synlighet og*

*forhandlingsmakt enn andre.* De høyt utdannende og ettertraktede i arbeidsmarkedet stiller i en helt annen posisjon enn en ”sliten ufaglært pleie-assistent i femtiåra”. Ingen forskning så vidt oss bekjent har noen gang konkludert med det motsatte.

Intervjuene med de sentrale organisasjonene bekrefter også dette bildet. Akademikerne ønsker individuell lønnsfastsettelse nettopp fordi de antar at det vil øke deres muligheter for lønnsvekst, mens de store forbundene regner med å ha størst mulighet for lønnsvekst gjennom sentrale systemer.

Når det gjelder den kjønnsmessige effekten, er det interessant å knytte noen kommentarer fra intervjuer og tidligere forskning. Tradisjonelt er det antatt at kvinner som regel kommer dårligere ut enn menn i individuelle lønnsforhandlinger, noe som har tre hovedårsaker. Det ene er at kvinner generelt er mer tilbakeholdne med å kreve for egen del, noe som kanskje er mer utbredt blant lavt utdannede grupper enn blant de med høy utdanning. Det andre er at kvinner generelt jobber i yrker hvor innsats kan være vanskelig å måle pga arbeidets karakter – hvordan måler man hva som er god pleie og omsorg på et sykehjem, eller hvordan måler man hva som er god undervisning? Der det er store arbeidstakergrupper som jobber sammen står hver enkelt i fare for å bli lite synlig, og den som ”roper høyest” er den som lettest blir lagt merke til. Tilhørende grupper som er lett erstattbare, vil heller ikke gi noen markedsrett og følgelig dårligere forhandlingskort. En tredje årsak er de strukturelle mekanismer som gjør at familienes individuelle valg fører til at det er kvinner som for en kortere eller lengre periode reduserer arbeidstiden for å ta seg av familien. I tillegg er det slik at i vårt kjønnsdelte arbeidsmarked er det i kvinneyrkene det legges til rette for deltidsarbeid, ja det er sågar slik at heltidsarbeid kan være en utopi fordi alle stillinger som lyses ut er brøkstilling<sup>9</sup>.

Til sist skal man ikke se bort fra effekten av tradisjonelle holdninger knyttet til at mannen var hovedforsørger, noe som bidrar til at menns lønnskrav lettere aksepteres. Menn er mer synlige, det aksepteres at de er mer synlige, mens det forventes i større grad av kvinner at de skal være mer beskjedne, tilbaketrasket, rett og slett være mer for andre enn seg selv. Det er slike ting kvinner får anerkjennelse i forhold til, mens menn oppnår anerkjennelse i form av å vise seg fram og oppnår med det også aksept for lønnsvekst. Synlighet og kompetanse til å selge seg selv, har vist seg å være de to faktorer som er mest karrierefremmende. Det å være til stede i de ”riktige” sammenhenger og bygge nettverk, er ikke alltid like forenelig med omsorgsansvar (Halrynjo 2004).

---

<sup>9</sup> I kommunesektoren er det innenfor pleie- og omsorgssektoren i kommunene svært vanlig med brøkstillinger (se f.eks: Trygstad m.fl. 2000).

Det er imidlertid forhold i det kvalitative materialet som peker i andre retninger. Ser vi på intervjuene med arbeidsgiversiden, er det flere som trekker fram at de er opptatt av dette perspektivet og at lik lønn mellom kjønn er et av kriteriene i den lokale lønnsdannelsen. Flere hadde eksplisitt prioritert kvinner ved lokale oppgjør. I en kommune hadde de gitt lønnstillegg til alle kvinner over en viss alder. Begrunnelsen for det var nettopp at kvinner generelt har flere perioder med fravær på grunn av familieforhold og dermed henger etter i lønnsutviklingen. Det er heller ikke legitimt at individuell lønn fører til forskjeller mellom kjønn. Dette er to årsaker til at arbeidsgiver ikke er enige i dette. Nyere statistikk fra teknisk beregningsutvalg (TBSK) viser også at kvinner har en bedre lønnsutvikling enn menn. Fra 1.10. 2003 – 1.10. 2004 økte kvinners grunnlønn med 4,8 prosent, for menn 4,4 prosent. Tallene kan tyde på at utviklingen er i ferd med å gå "riktig vei", likevel vil vi påpeke at menn fremdeles er bedre lønnet enn kvinner.

#### 4.6 OPPSUMMERING OM HOLDNINGER

I dette avsnittet skal vi kort oppsummere de viktigste funn i dette kapitlet og foreta noen samlede vurderinger av kapitlets tema.

- Ulike oppfatninger om hva lønn er, og de ulike symboler knyttet til lønn, gjør lønnsfastsettelse til et spørsmål med mange personliggjorte element, noe som bidrar til at lønn også har et følelsesbasert aspekt, hvor individuell lønnsdannelse også signaliserer hvilken verdi du har som person.
- Partene har ulike interesser knyttet til lokal, individuell lønnsdannelse og fremmer i stor grad det syn som tjener egne interesser best
- Akademikerne skiller seg ut blant arbeidstakerorganisasjonene ved at de ønsker økt lokal lønnsdannelse og markedsorientering i forhandlingene
- Individuell lønnsdannelse stiller en rekke spørsmål knyttet til lønnsutvikling for alle, spesielt i tilknytning til et inkluderende arbeidsliv
- Rettferdighet er en subjektiv oppfatning og flere prinsipper for lønnsdannelse kan være rettferdig. Hvilke avhenger av ståsted.
- Kommuneøkonomien trekkes fram av mange som et hinder for vellykket bruk av lokal lønnsfastsettelse. Dette viser tydelig at ordinære markedsprinsipper ikke er virksomme i kommunesektoren.

- Lokal lønnsfastsettelse skaper lønnsforskjeller mellom kommuner og mellom yrkesgrupper. Det antas at lønnsutviklingen vil være best for de med størst markedsmakt.
- Partene er uenige i hvorvidt lokal lønnsfastsettelse fører til økte forskjeller mellom kvinner og menn. Tillitsvalgte antar forskjellen vil øke, mens arbeidsgiverne ikke støtter dette. Statistisk er det en tendens mot økt lønnsvekst for kvinner

Klassiske skillelinjer knyttet til ideologi og holdninger til lokal lønn lever i beste velgående mellom partene. Store arbeidstakerorganisasjoner ønsker å beholde mest mulig av lønnsdannelsen sentralt og mener lokal lønnsdannelse ikke skaper lønnsvekst for deres grupper. Sistnevnte er et syn som langt på vei deles av arbeidsgiversiden. Det er stor samstemmighet om at individuell lønnsdannelse ikke skaper lønnsvekst for lavutdanningsgrupper og store yrkesgrupper. Det er imidlertid ikke noe ved lokal lønnsdannelse som *pr definisjon* fører til et slikt resultat. Dreiningen i retning av økt lønnsvekst for kvinner sammenliknet med menn, slik tallene fra TBSK (2005) viser, tyder på at oppmerksomhet mot de ”klassiske” negative utslag av lokal lønnsdannelse gjør det enklere å unngå disse. Vet man hvilke utslag som ofte gjør seg gjeldende, er det mulig å sette i verk tiltak som motvirker en uønsket konsekvens. Vi gjentar at flere av kommunene hadde gjort nettopp slike tiltak i forhold til kjønn.

Et spørsmål av mer utfordrende karakter, er forholdet mellom inkluderende arbeidsliv og individuell lønnsdannelse. Åpner man for stor grad av lønnsfastsettelse basert på prestasjon, vil de som har problemer med å holde seg i arbeidsmarkedet i stor grad bli tapere lønnsmessig. Man risikerer med det at de vil oppleve det som et dobbelt tap. De vil ikke kunne yte like mye som sine kolleger og vil i tillegg risikere en betydelig dårligere lønnsutvikling. Økt bruk av prestasjonsbaserte lønnsystemer bør innebære en vurdering av slike konsekvenser.

Kommuneøkonomien synes å spille en viss rolle for muliggjøringen av en vellykket lokal lønnsfastsettelse. Kommunene har ikke mulighet til å øke sine inntekter på linje med private virksomheter som opererer i et fritt prismsmarked. Kommunene er underlagt en rekke begrensninger i forhold til inntjeningsmuligheter. Dette gjør at økonomi er en sentral faktor i lønnsforhandlinger og bidrar til at forventninger og realiteter ikke alltid samsvarer.

Det er vanskelig å tenke seg at det ikke skal være lokal kontroll med i alle fall deler av lønnsdannelsen. I en helhetlig arbeidsgiverpolitikk er lønn et av flere virkemidler. I den fremtidige utviklingen av avtaleverket, er det i større grad et spørsmål



om hvordan man skal møte de ulike interesser som gjør seg gjeldende i den sammenheng. Vi skal i neste kapittel se på hvordan kommunene har tatt i bruk muligheten til lokal lønnsdannelse, og hvordan prosessene foregår innad i kommunene.

## 5. FORHANDLINGSPROSESSEN I KOMMUNENE

I dette kapittelet skal vi fokusere på lønn og lønnsforhandlingene som en del av arbeidsgiverpolitikken. Nærmere bestemt vil vi se på erfaringer med lokal lønnsdannelse i forhold til de målsettinger som ligger til grunn for endringene i hovedtariffavtalen. Vi vil videre se på de interne prosesser, hvordan forhandlingene foregår innad i kommunene og hva de legger vekt på. Vi skal se på om kommunene har tatt det ansvaret som følger med lokal lønnsdannelse. Man kan på mange måter si det er en ny rolle for kommunene og hvordan denne gir seg utslag i praksis må vi anta vil variere. Denne praksisen har også betydning for hvorvidt organisasjonene er positive til lokal lønnsdannelse. I dette ligger det også et krav og en forventning til ledelse på alle nivå i kommunen, noe som er tema for siste avsnitt før oppsummering. Men først skal vi se på noen overordnede inntrykk vedrørende innføringen av det nye lønssystemet.

### 5.1 NOEN OVERORDNEDE INNTRYKK

I det følgende skal vi diskutere noen overordnede inntrykk blant informantene våre mht implementeringsgraden av – og innstillingene til – lokal lønnsfastsettelse. I spørsmålene vi drøfter i dette avsnittet skiller vi ikke mellom partene; vurderingene deres av de variablene vi drøfter her, er så vidt sammenfallende at en slik sontring ikke har noen hensikt. Heller kan det noen steder være et poeng at man er så samstemte.

Jf tabell 4 nedenfor ser vi at først at utvalget i stor grad sier seg enig i at den faktiske bruken av individuell lønn har økt siden 2002. Utstrakt bruk av individuell lønnsdannelse kan ikke sies å ha blitt verken svært utbredt, eller dyptgripende i kommunesektoren. Vi skal videre nå diskutere årsaker til at det er slik. Det som altså likevel er klart er at bruken av individuell lønn har økt siden den nye tariffavtalen kom i 2002. Over 55 prosent sier seg mer enig enn uenig i at den faktiske bruken av individuell lønn har økt i kommunen (tabell 4). Dette tyder på at selv om ikke individuell lønnsdannelse er svært utbredt, skjer det en utvikling i den retning i kommunene. Igjen tyder det på at kommunene har tatt i bruk lønn som et arbeidsgiverpolitisk verktøy, om enn i begrenset grad.

**Tabell 4: Noen grunnspørsmål vedrørende innføringen av individuell lønnsdannelse. Svært enig = 1 Svært uenig = 7\*Prosent. Minste n= 1426 Høyeste n= 1436**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
Den faktiske bruken av individuell lønnsfastsettelse har økt i vår k. siden 2002	16,6	17	21,4	13,3	8,4	8,7	7,4	7
Lederne blir stadig mer positive til ind.lønn i vår kommune	9,8	20,1	21	13,5	10	10,3	7,1	7,9
Tillitsvalgte blir stadig mer positive til ind.lønn i vår kommune	3,3	5,8	12,4	13,4	10,4	18,3	26,4	9,4
Ansatte blir stadig mer positive til ind.lønn i vår kommune	2,2	6,0	13,8	17,4	11,8	20,6	20,1	7,4
Individuell lønnsfastsettelse er noe som kun eksisterer på papiret	8,8	13,7	13,6	14,6	11,9	15,5	15,6	5,8
Dagens lønssystem er godt kjent blant kommunens ansatte	7,5	17,1	17,3	20,7	11,7	12,9	6,3	5,4

\*Kategorien 'Mangler' er utelatt fra tabellen da det var så få i denne kategori at det ikke har betydning for resultatene.

En viktig faktor i fremdriften til ethvert reformforsøk er ledere og ansattes / tillitsvalgtes *innstilling* til reformene og dets innhold. I den forbindelse er det neppe overraskende å konstatere at utvalget, jf tabellen, opplever ledelsen som i langt sterkere grad positive til individuell lønn enn ansatte og tillitsvalgte. Her er det for øvrig interessant at svarene fra de ulike ledernivåene og de ulike gruppene av tillitsvalgte er så like, noe som øker sannsynligheten for at opplysningene som fremgår av tabellen er en rimelig presis "temperaturmåling" av klimaet rundt lokal lønn i kommunene.

Man kan ellers merke seg at selv om ledelsen er desidert mest positivt innstilt, er ikke tilslutningen total og overveldende. Ca femti prosent antar at lederne i egen kommune blir stadig mer positive. Ca 27 prosent antar at de ikke blir det, mens ca 22 prosent svarer "vet ikke" eller er indifferente mht ledernes voksende positivitet. Derimot er tillitsvalgte og ansatte – hvis vi skal tro tabellen – svært langt unna en positiv innstilling til lønnsreformen. Tvert i mot ser det ut til at den andre vitale parten i gjennomføringen av reformen, er særdeles negativt innstilt til den. Når utvalget tillegger tillitsvalgte og ansatte hhv. 21,5 og ca 22 prosent stadig mer positive holdninger, må dette etter vår mening faktisk tolkes som at det fremdeles eksisterer en betydelig *motstand* mot reformretningen i disse gruppene. Bruken av kategoriene på den negative delen av skalaen er da også hyppig, med godt over 50 prosent for begge gruppene. Her vil vi imidlertid påpeke at de menig ansatte selv ikke har fått være med på å tillegge seg selv positive eller manglende positive holdninger til utviklingen, fordi de ikke er representert i datamaterialet.

Det viktige i spørsmålene vi har vist i denne frekvenstabellen er ikke fintellingen av andeler på positiv eller negativ side. Isteden bør de leses som ”temperaturmålinger” av det lønnspolitiske klimaet rundt om i kommunene. I den forstand er konklusjonen rimelig klar; ansatte og tillitsvalgte er stadig kjølige i forhold til utviklingen. Dette følger de tradisjonelle skillelinjer i lønnspolitikken og er således som forventet.

Det siste spørsmålet har i likhet med det første spørsmålet i tabellen til hensikt å fange opp aspekter ved om dagens lønnsystem – det vil si et som åpner opp for individuell og lokal lønnsfastsettelse – er kjent og ”levende” i kommunesektoren. I den forbindelse er det en sentral forutsetning for implementering av et system at det må være kjent blant kommunens ansatte. Etter besvarelsen av dette spørsmålet, jf tabellen, må vi konkludere med at det blant tillitsvalgte og ledere (dvs våre informanter) hersker noe uklarhet om hvorvidt ansatte kjenner til dagens lønnsystem. Betydelig flere konkluderer riktignok med at dagens lønnsystem er godt kjent blant de ansatte enn det motsatte. Det er for øvrig igjen interessant at partene har relativt sammenfallende syn på dette spørsmålet. I og med at ”vet ikke” kategorien ikke er mye brukt på dette spørsmålet, har altså de langt fleste en formening om ansatte kjenner systemet eller ikke – men formeningene spriker i stor grad individuelt mellom de som har fylt ut skjemaet – og ikke langs kategorien arbeidsgiver – tillitsvalgt. Funnet behøver for øvrig ikke bety at lønnsystemet er dårligere kjent – eller dårligere informert om eller mer uavklart – enn andre viktige systemer som berører de ansatte i kommunene, fordi vi her ikke vet noe om den generelle kjennskapen og interessen blant ansatte til overordnet arbeidsgiverpolitikk i kommunene. Spørsmålet inneholder for øvrig adjektivet ”godt” kjent, og hva som tolkes som ”godt kjent” og bare ”tilfredsstillende kjent” vil være en individuelt basert tolkning og det er derfor vanskelig å bruke funnet til å konkludere med om synliggjøringen av dagens lønnsystem i kommunene er vellykket eller ikke.

## **5.2 KOMMUNENE – EN PROFESJONELL ARBEIDSGIVER?**

Dette spørsmålet dukket opp under de innledende intervju med hovedsammenlutningene. En forutsetning for en vellykket lokal lønnsfastsettelse, er at det er tillit mellom partene, dette innebærer også tillit til at man blir tatt på alvor og at alminnelige spilleregler følges. Arbeidsgiverpolitikk har for mange kommuner vært en praktisk øvelse i å lese regelverk vedtatt sentralt og avlese tabeller for hvor mye lønn den enkelte skal ha. Dette er selvfølgelig både et forenklet og foreldet bilde. I forbindelse med utbyggingen av velferdsstaten var det i kommunesektoren

økningen i offentlige ansatte var mest omfattende. Fra 60-tallet til slutten av 80-tallet ble antall årsverk i kommunesektoren tredoblet. For statens vedkommende var økningen i samme periode mellom 60 og 70 prosent (NOU 1990: 13)<sup>10</sup>. Kommunene har da også i mange år drevet en aktiv personalpolitikk. Det er likevel ikke til å stikke under en stol at lokal frihet i personalpolitikken, herunder lønnsforhandlinger, har vært begrenset. Dermed har kanskje ikke tradisjonene i forhold til god forhandlingsskikk kommet på plass alle steder. Et tegn på det ser vi i hovedtariffavtalen som har et eget vedlegg om god forhandlingsskikk. Formålet med dette er: ”å sikre en prosess som medfører at partene lokalt kan gjennomføre reelle forhandlinger” (HTA 2004 vedlegg 3).

En av organisasjonene trakk fram begrunnelsen for dette vedlegget:

*”Det bunner jo i en skepsis til en del av de prosessene som har gått, der man har følt at det ikke har vært reelle forhandlinger, men blitt presentert et resultat fra arbeidsgiver som har sagt at dette er lønnsfastsettingen. Vi ønsker at lønnsfastsettingen skal skje gjennom reelle forhandlinger” (sentral leder).*

Det var også flere av de sentrale lederne som mente at kommunene ikke er profesjonelle nok i sin arbeidsgiverpolitikk til at lokale lønnsforhandlinger blir gjennomført på en ordentlig måte overalt. Dette var for noen en viktig begrunnelse for å være tilbakeholdne i forhold til å øke den lokale andelen av lønnsdannelsen. Følgende utsagn fra en av lederne sentralt kan være en illustrasjon på dette:

*”Vi møter arbeidsgivere ute i kommunesektoren som vi synes har vært veldig uproffe, og det er de enda. De har ikke en gjennomtenkt personal- og lønnspolitikk. Det bør være transparent, og man må bli tatt på alvor og man må bli vurdert som likeverdige partnere og man må ville gi sine ansatte en utvikling. Både lønsmessig og i forhold til å rekruttere og beholde, og i forhold til kompetansehevede tiltak. Men holdningen er motsatt, at man gjennomgående skal saldere på de ansatte” (sentral leder).*

Organisasjonene forventer at de blir tatt på alvor lokalt og at forventninger om lønnsvekst er legitimt uavhengig av kommunens påståtte økonomiske situasjon.

---

<sup>10</sup> I de siste tiår har trenden snudd, og økningen er nå størst i staten, mens kommunene har hatt en reduksjon i antall årsverk.

Det forventes også at det skal gjennomføres reelle forhandlinger etter det som er definert som god forhandlingskikk:

*”Det står og faller veldig mye med hvordan det gjøres. Er det objektive kriterier? Blir det fulgt opp? Blir det gjort på en ordentlig måte tror ikke jeg at motstanden hadde sittet så dypt (...) Det er viktig at det er en skikkelig god og åpen personalpolitikk, hvor det er reelle forhandlinger, der de tillitsvalgte er likeverdige parter som blir tatt på alvor” (sentral leder).*

Denne skepsisen til kommunene som arbeidsgiver finner vi hos de fleste av organisasjonene.

*”Vi opplever altfor mye dumheter, når jeg sier altfor mye, så sier jeg ikke at det er de fleste men det er for mye av det hvor arbeidsgiver kommer og sier at her er første tilbudet det blir ikke mer forhandlinger. Sånn: vi bestemmer alt. Arrogant holdning og fullstendig mangel på innsikt og psykologi. Og provoserer fram unødvendige brudd og skaper et elendig klima” (sentral leder).*

Det alle sitatene over gir uttrykk for, er en manglende tillit til kommunene som arbeidsgiverorganisasjon. Ikke alle kommunene, men en manglende tiltro til at *alle* kommuner er *like profesjonelle* i sin arbeidsgiverrolle. Flere av de sentrale organisasjonene uttrykker også en delvis manglende tillit til KS sentralt. Denne bunner i at man mener KS ikke ”rydder opp” i de problemstillinger organisasjonene synes å møte lokalt. På den andre side er kommunene selvstendige organisasjoner, der KS sentralt fungerer som rådgiver. For oss gir det et bakteppe for noen sentrale utfordringer som ligger i feltet. Det sier noe om grunner til at sentrale organisasjoner er skeptiske, og det sier noe om hva kommunene må motbevise. Kommunene må gjennom praktisk handling vise at de er profesjonelle arbeidsgivere som fører reelle forhandlinger

Vi fant det nødvendig å stille spørsmål i surveyen: *om kommunene arbeidsgiverpolitikk er profesjonell*, for å kartlegge holdningene på en bredere basis. Spørsmålet er tilsynelatende egnet til å pirke fram motsatte syn hos våre to parter. Arbeidsgiverne selv sa seg langt mer enige i at arbeidsgiverpolitikken er profesjonell (46,1 prosent) enn uenige (29,8), mens tillitsvalgte sa seg langt mer uenig (51 prosent) i at den er profesjonell, enn i at den i en eller annen grad er det (21,9).

**Tabell 5: "Kommunens arbeidsgiverpolitikk er profesjonell". Svært enig = 1 Svært uenig = 7. Prosent. N = 1406**

	1	2	3	4	5	6	7	Man gler	Vet ikke
Arbeidsgiver	5,8	17,6	22,7	16,6	10,5	11,8	7,5	1,6	5,8
Tillitsvalgte	2,1	6,8	13	18	13,5	19,3	18,2	3,1	6,1

Om vi her har fanget opp en sterk mishagsytring i forhold til arbeidsgivernes generelle profesjonalitet, eller om det spesifikt er i forhold til lokal lønn, eller om det er de generelt negative holdningene til lokal lønn som her gjør seg gjeldende; skal vi ikke ha noen formening om. Vi kan likevel bruke dette spørsmålet som en misnøyekategori i forhold til arbeidsgiversiden. Her kan vi da slå ettertrykkelig fast at tillitsvalgte langt i fra oppfatter sine kommuners arbeidsgiverpolitikk som profesjonell, mens da arbeidsgiver tenderer til å svare det motsatte. Dette bør være et tankekors uansett hvordan en attribuerer årsakene til misnøyen. Et spørsmål som ligger utenfor dette oppdraget, men som melder seg med større tyngde, er *hvorfor* organisasjonene oppfatter kommunene som lite profesjonelle arbeidsgivere.

### 5.3 LOKAL LØNN SOM ARBEIDSGIVERPOLITISK VERKTØY

Et av temaene vi la ut til informantenes vurdering i surveyen, var forholdet mellom lokal lønn og kommunenes overordnede arbeidsgiverpolitikk. Vi skal i det følgende kommentere funnene i et knippe av spørsmål som vi vurderer som sentrale i den forbindelse. I det følgende er forskjellene i svarene mellom partene ofte så betydelige at vi her velger å sondre mellom dem.

Det første spørsmålet omhandler en selvfølgelig og grunnleggende premiss for lokal lønn, nemlig om ansatte blir gitt reell forhandlingsrett i de lokale forhandlingene. Funn fra de kvalitative dataene tydet på forhånd at det ikke umiddelbart var den gjengse oppfatningen blant fagforeningene at dette var tilfelle.

Som det fremgår av svaret nedenunder ser vi da også at så mange som 34,5 prosent av de tillitsvalgte faktisk sier seg uenig i at arbeidsgiversiden gir de ansatte en slik reell forhandlingsrett. Det er imidlertid langt flere, 46,5 prosent, som sier seg enig i at ansatte blir gitt en reell forhandlingsrett, noe som tyder på at det absolutt ikke er belegg for en generell svartmaling av situasjonen, slik noen innspill fra fagforeningene på forhånd kunne tyde på. Vi kan likevel konstatere at over en tredjedel av hovedtillitsvalgte i kommunen betrakter forhandlingsretten som problematisk på vegne av sine ansatte.

**Tabell 6: ”Arbeidsgiversiden i vår kommune gir ansatte reell forhandlingsrett i de lokale forhandlingene ” Svært enig = 1 Svært uenig = 7. Prosent. N= 1413.**

		1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
<b>Arbeidsgiver Tillitsvalgte</b>	Prosent	16,8	28,2	18,1	10,6	6,0	7	4,9	7,2
	Prosent	10,8	17,8	17,5	11,9	9,5	12,9	12,1	5

Med hensyn til om individuell lønnsfastsettelse blir brukt for å støtte opp under kommunens samlede arbeidsgiverpolitikk er dette i utgangspunktet – mener vi – et svært interessant tema. Her må man merke seg at nettopp ett av kjernemotivene til arbeidsgiversiden bak å desentralisere og individualisere lønnsdannelsen, har vært å bruke lønnen som et *arbeidsgiverpolitisk verktøy*. Et verktøy for å kunne adressere mange av de utfordringene som pekte seg ut under nittitallet i form av rekrutteringssvikt, gjennomtrekk, effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen osv (for eksempel Rødvei 2000; Egge & Moland 2001).

I den forbindelse må det for arbeidsgiversiden være noe nedslående å kunne konstatere, jf tabellen nedenfor, at bare 20,4 prosent av tillitsvalgte i en eller annen grad slutter seg til utsagnet om at individuell lønnsfastsettelse brukes aktivt for å støtte opp under kommunens samlede arbeidsgiverpolitikk. 20, 4 prosent blir her ”bare 20,4 prosent”, nettopp fordi formålet er så sentralt for – ja mange vil si hele beveggrunnen for – å sysle med individuell og lokal lønn. Om de tillitsvalgte tar feil, dvs at man i større grad enn det de sier faktisk bruker lønnsfastsettelsen i å støtte opp under den samlede arbeidsgiverpolitikken, ja så har man i beste fall et betydelig kommunikasjons – og holdningsproblem. Arbeidsgiversidens respons på det samme spørsmålet kan imidlertid tyde på at kommunesektoren faktisk har et reelt gap mellom intensjonene bak lokal lønn og realitetene.

**Tabell 7: ”Individuell lønnsfastsettelse brukes aktivt for å støtte opp under kommunens samlede arbeidsgiverpolitikk” Svært enig = 1 Svært uenig = 7. Prosent. N= 1421.**

		1	2	3	4	5	6	7	Mangl	Vet ikke
<b>Arbeidsgiver Tillitsvalgte</b>		7,5	15,7	18,6	13,4	9,9	10,2	9,0	0,6	15,0
		3,4	6,4	10,6	14,5	11,4	14,8	18,2	1,9	18,8

41,8 prosent sier seg i en eller annen grad enig i påstandsformuleringen. Dette må kunne betegnes som lavt, fordi den mangeårige bevegelse mot, retorikk for og



anerkjennelse av individuell lønn som *et av de mest sentrale arbeidsgiverpolitiske verktøyene*, har vært så sterk.

### **Brukes lønn som rekrutteringsvirkemiddel?**

En av de viktige verktøyfunksjonene skulle være lokal lønnsfleksibilitet som virkemiddel for å rekruttere og beholde ansatte. Hensikten her var i tråd med at kommunenes personellmessige utfordringer var *lokale* og derfor måtte *adresseres lokalt*. Her var sentrale, tungroddede og formalistiske tariff- og avtaletradisjoner utpekt som den viktigste bremseklossen, og lokal lønn ble svaret på tidligere utfordringer. Man vet fra før at lønn har et betydelig potensial, spesielt med tanke på rekruttering (ibid). Imidlertid gir våre informanter, jf tabellen under, på langt nær noen entydig tilslutning til at formålet er oppnådd. Om dette skyldes at lokal lønn ikke virker, eller om det ikke virker fordi man ikke har implementert det, kan vi ikke si her. Derimot kan vi påpeke at bare 20,3 prosent av de tillitsvalgte sier seg i en eller annen grad enig i at lokal lønnsdannelse har vært et effektivt virkemiddel i å rekruttere og beholde ansatte. Derimot sier 43,4 prosent av arbeidsgiverne at det har vært et effektivt virkemiddel, mens 28,3 av dem i en eller annen grad er uenige.

**Tabell 8: "Lokal lønnsdannelse har vært et effektivt virkemiddel i å rekruttere og beholde ansatte" Svært enig = 1 Svært uenig = 7. Prosent. N= 1416**

	1	2	3	4	5	6	7	Mangl	Vet ikke
<b>Arbeidsgiver</b>	6,7	18,0	18,7	16,2	5,9	13,3	9,1	,7	11,3
<b>Tillitsvalgte</b>	3,1	6,6	10,6	12,2	11,9	17,7	26,7	2,6	8,7

Muligens kan man argumentere for at det på dette spørsmålet er arbeidsgiversiden som uttaler seg med størst tyngde siden det er de som faktisk ansetter og nok vanligvis har det største fokuset på dette området av partene. Vi vil også anta at det er lettere å bruke lønn som virkemiddel i rekruttering når det er snakk om små yrkesgrupper, enn når det er snakk om store yrkesgrupper. En betydelig lønnsøkning for en yrkesgruppe har ingen vesentlig innvirkning på budsjettet dersom det er snakk om en eller to personer. Er det derimot snakk om mange, vil det kunne ha store budsjettmessige konsekvenser. Dette kan illustreres gjennom følgende sitat fra en lokal tillitsvalg for en gruppe det er mangel på i flere kommuner.

*"Det mest konkrete, er at slik situasjonen har vært for vår gruppe, med så mange stillinger ubesatt, er ganske spesiell. Ser at en er helt uten evne til å rekruttere nye, og et viktig element der er lønnspolitikken for å rekruttere*

*nøkkelpersonell. Ser en på de oppgjørene vi har hatt, har vi kommet ut omtrent likt med alle andre (...) Ser ikke ut som vi har fått noen lønnsmessig uttelling for å ha hatt markedet på vår side” (lokal tillitsvalgt).*

Konklusjonen må uansett bli at langt flere, av de som har hovedansvaret for å rekruttere og beholde ansatte, mener lokal lønnsdannelse har vært et effektivt virkemiddel. Dermed kan man si at en vesentlig begrunnelse for lokal lønnsfastsettelse også fungerer i praksis, om ikke i så stor grad som det kanskje var tenkt.

### **Belønnes kompetanseutvikling?**

Et annet forhold som tidligere er dokumentert er at fokus på kompetanseutvikling er sentralt i en arbeidsgiverpolitikk som fører til lavere gjennomtrekk og lettere rekruttering (ibid). Her har tidligere forskning pekt på at kommunene tradisjonelt har vært dårlige både å gi mulighet til, og til å belønne kompetanseutvikling (ibid), både i form av lønn og ansvar. I den forbindelse åpner en individuell og mer fleksibel lønnspolitikk også blant annet for å belønne folk som kompetanseutvikler seg. Dette har tidligere vært pekt på som en nøkkelfaktor i forhold til om kompetanseutvikling fører til mer motiverte og ansvarliggjorte ansatte, eller om kompetanseutvikling faktisk til at den ansatte ”vokser ut av organisasjonen” og / eller føler seg urettferdig avlønnet. Konsekvensene av begge forholdene blir uansett at faren for turnover øker dramatisk (Rødvei 2000)

**Tabell 9: ”Vi er flinke til å belønne folk som kompetanseutvikler seg” Svært enig = 1 Svært uenig = 7. Prosent. N= 1412.**

	1	2	3	4	5	6	7	Mangl	Vet ikke
Arbeidsgiver	4,7	17,9	23,8	15,4	9,7	11,5	10,4	1,4	5,3
Tillitsvalgte	3,7	9,8	18	12,5	11,9	17,8	19,6	2,4	4,2

I motsetning til i det forrige spørsmålet våger vi ikke her å mene noe om hvem av partene som ligger tettest opp mot en ”objektiv” realitetsbeskrivelse. Imidlertid er det klart at arbeidsgiversiden klart er den som her ”har noe å forsvare”. For øvrig; er man generelt positivt innstilt til lokal lønn, øker det tilbøyeligheten til å se positivt på enkeltspørsmål som trekker i retning av ens generelle innstillinger – og motsatt. Også dette forholdet kan nok ha farget svarene. Uansett kan vi se at tillitsvalgte klart sier seg uenig i at kommunen er flink til å belønne folk som kompetanseutvikler seg. Så mange som 49,3 prosent sier seg i en eller annen grad uenige i dette, mens 31,5 prosent i en eller annen grad konkluderer motsatt. Fra arbeidsgiversiden hevder 46,4 prosent at de i en eller annen grad er enige i at (de

selv) er flinke, mens 31,6 prosent konkluderer i en eller annen grad uenig. Altså grovt sett direkte det motsatt av hva de tillitsvalgte hevder.

I intervju er det flere arbeidsgivere som trekker fram at økt kompetanse er noe som gir lønnsmessig uttelling. Det er imidlertid mange av de som påpeker at det må være kompetanseøkning som gir seg utslag i arbeidshverdagen. Et kriterium kan være at de deler kompetansen med andre, at de jobber på nye måter, osv. Dermed er det ikke nok å ta et kurs, lærdommen må også gi seg utslag i praksis. Dette kan selvfølgelig være en potensiell kilde til konflikt mellom partene, da det kan være et subjektivt tolknings spørsmål hvorvidt kunnskapen faktisk tas i bruk.

Vi fant flere eksempler i intervjuene som knytter seg til skepsis til at kommunene faktisk belønner kompetanse i tilstrekkelig grad. Vi tar med følgende eksempel som kan sies å være nokså graverende, og forhåpentligvis ikke representativt for hele sektoren:

*”En sykepleier med spesialutdanning i psykiatri og en med geriatri som skulle jobbe ved et eldrecenter. Så sier kommunen: Fint at dere har den kompetansen, men dere skal ikke få betalt for det fordi det ikke er relevant for oss. Så blir du da lønnet som vanlig sykepleier (...) Jeg skulle forstått geriatri-sykepleierens manglende uttelling hvis hun jobbet på en barneavdeling, men på et sykehjem?”*

#### 5.4 FORHANDLINGSSYSTEMET I KOMMUNENE

Hvordan er det så kommunene forhandler? Gjennom intervju har vi fått et innblikk i hvordan prosessene faktisk foregår. De vi har snakket med synes å følge rådene fra vedlegget om forhandlingsskikk og har systemer som sikrer en viss systematikk. Flere av kommunene trakk uoppfordret fram at de hadde drevet med dette i en del år, og var kommet fram til en form og systematikk i forhandlings-systemet som partene synes å være fornøyd med.

Vi ser at følgende faktorer har betydning for å få til gode prosesser ute i kommunene:

- Dialog, informasjon, kommunikasjon, drøftinger – viktig for å skape en felles forståelse/konsensus om den lokale lønnspolitikken
- Gode strukturer for drøftinger, informasjon og forhandlinger
- Lønnspolitisk plan som grunnlag for den jobben som gjøres
- Kjente og aksepterte kriterier

Kriterier vil bli grundig behandlet i neste kapittel, vi vil derfor ikke komme nærmere inn på det her.

#### 5.4.1 Forhandlingsprosessen

Et viktig budskap er at de lokalt legger stor vekt på prosessen knyttet til de lokale lønnsforhandlinger og dialogen med fagforeningene. Samarbeidet lokalt synes sentralt for å få til gode prosesser som igjen skaper legitimitet for lokal, individuell lønnsdannelse.

I dette bildet er det noen som gir uttrykk for at fristene fra KS sentralt er for knappe. De gir ikke god nok tid til det lokale arbeidet.

*”Fristene fra KS sentralt har av og til vært ugunstige for kommunen. Vi har hatt egne frister, så har KS sagt at lokale forhandlinger for kapittel 4 måtte være ferdig innen da, gjerne kort frist. Fått til svar ved forespørsel at vi måtte holde oss innen den. For deretter å få beskjed om ny frist etter kort tid. KS er blitt bedre på det, og det er nå et større rom for lokalt fastsatte frister. Kommunen avtaler lokale frister med fagforeningene” (personalsjef).*

Det gis videre uttrykk for at en oppfatning om at prosessene må oppfattes som rimelige, og at det opparbeides forståelse for lønnspolitikken, er viktige kriterier for at det er mulig å oppnå aksept for resultatene man kommer fram til lokalt. Begrepet rettferdighet benyttes ofte ikke fordi det er så ulikt hva som oppleves rettferdig. I den sammenheng er det å oppnå legitimitet gjennom prosedyrene antakeligvis det som er mulig. Det å bli hørt, tatt med på råd, og en størst mulig sikkerhet for at kriteriene som benyttes er objektive er viktig. Dette dreier seg om at det ikke går på trynefaktoren, men at kriteriene begrunnes ut fra et overordnet behov/personalpolitisk begrunnelse. Slike element synes viktige for å oppnå aksept for lønnspolitikken og i neste omgang forhandlingsresultatet. I den sammenheng er en lønnspolitisk plan et nyttig virkemiddel.

*”Rettferdig lønn er noe det sies og skrives mye om. Lik lønn kan være urettferdig, etc. Det kommer an på øynene som ser. Det som er viktig er at det er noenlunde omforente kriterier og at det er en lønnspolitisk plattform som er åpen og kjent for alle. Det er også viktig at ledelsen har kompetanse til å vurdere” (personalsjef).*

Vi ser også at en aktiv arbeidsgiverside bidrar til å skape gode prosesser

*”Etter at vi begynte med samtidig utveksling av krav og tilbud så er arbeidsgiversiden mer aktive. Tidligere kunne de sitte på gjerdet og forholde seg til de kravene som kom, nå må de prioritere aktivt”  
(personalsjef).*

De henspeiler i denne sammenheng gjerne til sektor- og enhetslederne, at disse er aktive i lønnspolitikken. Hvorvidt lønnsdannelsen er desentralisert videre ut i kommuneorganisasjonen skal vi se på i neste avsnitt.

## 5.5 DESENTRALISERING INNAD I KOMMUNENE

Ideologien knyttet til det nye avtaleverket og tanken om økt lokal skreddersøm, har også i seg ideen om at lønnsdanning skal foregå nærmest mulig den ansatte. Når den enkeltes innsats skal danne grunnlaget for lønnsutviklingen, må vurderingen av den ansatte foretas av noen som ser vedkommendes innsats i det daglige. Ut fra et slikt perspektiv er det naturlig å tenke at lokal lønnsdanning ikke foregår på kommunalt nivå, men enda lenger ned i organisasjonen, i størst mulig grad på enhetsnivå.

Hvorvidt avtaleverket legger til rette for intern delegering kan nok diskuteres. På den ene siden er det ingen hindringer i veien for det, og det signaliseres fra KS sentralt at dette er en ønsket utvikling. På den andre siden godkjennes resultatene fra oppgjørene på kommunenivå, dermed kan lokale resultat bli underkjent i det totale oppgjøret i kommunen. Konfliktretten, eller muligheten for å bringe resultatet inn til en tredjepart, er også knyttet til det kommunale nivået. Begge disse forhold kan bidra til å gjøre lokal delegering mindre attraktivt. Et tredje forhold er hensynet til en helhetlig politikk på kommunenivå. Ved stor grad av desentralisering innad i kommunen reduseres muligheten til en samla kommunal lønnspolitikk. Vi har i intervjuene spurt om hvorvidt oppgjørene er delegert innad i kommunen, erfaringer med det og eventuelle begrunnelser for hvorfor det ikke gjøres.

Det er få av de kommunale informantene som har erfaring med desentralisert lønnsdanning. I en kommune der dette har vært praktisert noen år, har de relativt gode erfaringer med det. De har opparbeidet gode systemer og har en rimelig aksept lokalt. Problemet er i større grad at det oppstår til dels store lønnsforskjeller innad i kommunen. Noen sektorer har større mulighet til å øke sin inntjening, og dermed større mulighet til å gi lokal lønnsøkning. Her kom problemet med en

samla lønnspolitikk tydelig til uttrykk, og det dilemmaet som ligger i desentralisering:

*”Fordelen er at enhetsleder har ansvaret selv. Er jo de som kjenner sine best. Avgjørelser tas blant de som kjenner folk best. (...) Bakdelen er at vi ikke får en felles politikk i sektoren, blir utydelig siden alt er delegert. Kunne vært greit å ha noe felles” (personal).*

De fleste kommuner gir uttrykk for at de ikke har desentralisert forhandlingene, men at de i forhandlingssituasjonen har tett kontakt med aktuelle ledere. Det påpekes at resultatet må oppnå legitimitet ute i organisasjonen, og med det må være i tråd med de prioriteringer som gjøres på de enkelte enheter. Det er sjeldent at kommunale ledere overprøver de vurderinger som er gjort ute i enhetene, men det hender de må prioritere i forhandlingssituasjonen. Det varierer hvor tydelig pott den enkelte enhet har fått. Noen får en ganske fast ramme, andre en antydning, mens noen kun foretar en vurdering/rangering på bakgrunn av kriteriene. Dette har vi sett nærmere på innenfor skolesektoren og kommer tilbake til denne problemstillingen i kapittel 8.

### 5.5.1 Desentralisering – bildet i stort

Hvis en med ”lokale lønnsoppgjør” henspeler på den enkelte enhet eller virksomhet, ser vi at desentralisering i liten grad synes å være tilfelle. Isteden kan vi av tabell 10 nedenunder lese at oppgjørene i alt overveiende grad fortsatt foregår på overordnet kommunalt nivå.

Vi kan også konstatere at det her eksisterer en stor samstemmighet mellom arbeidsgiversiden og tillitsvalgte, idet avvikene mellom partene er ubetydelige.

**Tabell 10: På hvilket nivå foregår de lokale oppgjørene i din kommune?  
Mean. (1= i svært stor grad 7= i svært liten grad).**

Partene		Ute på den enkelte enhet	På sektornivå	På kommunalt nivå
Arbeidsgiver	Mean	5,2	4,7	2,5
	N	422	371	765
Tillitsvalgte	Mean	5,1	4,7	2,4
	N	292	244	546
Total	Mean	5,1	4,7	2,4
	N	714	615	1311

Den manglende delegasjonen ned fra overordnet kommunenivå bekreftes også når vi direkte ber informantene ta stilling til et utsagn om at lønnsfastsettelsen i deres egen kommune i betydelig grad er delegert ned til enhets- og virksomhetsnivå, slik det fremgår av tabell 11 nedenunder. Også i forhold til denne spørsmålsstillingen er arbeidsgiver- og tillitsvalgte svært samstemmige.

Hvis vi går inn i de tre øvrige påstandene ser vi først at det er betydelig uenighet mellom partene i om delegering av lønnsforhandlingene fører til økte forskjeller mellom ansatte på grunn av ulike enheters økonomiske evne. Hos arbeidsgiver-siden er tendensen at man overveiende sier seg uenig i denne påstanden, hos tillitsvalgte vipper tendensen over på det motsatte. 27,4 prosent av arbeidsgiverne vi spurte var mer enig enn uenig i påstanden, mens 41,8 av de tillitsvalgte var mer enig enn uenig. Meningene om påstanden er likevel blandet mht begge partene, og dette bør vel her være den viktigste konklusjonen. Det er også en viktig og interessant konklusjon av så mange svarer ”vet ikke / ikke aktuelt” på dette spørsmålet, noe som indikerer betydelig usikkerhet om den virkningen som ligger i påstanden er korrekt. Det kan også bety, som vi allerede har vist, at delegering er så lite utbredt at en ikke har forutsetning for å besvare spørsmålet.

Tabell 11: Ulike holdninger til delegasjon. Prosent. Laveste N= 1432. Høyeste N=1436

		ARBEIDS- GIVER	TILLITS- VALGTE
<b>Lønnsfastsettelsen i vår kommune er i betydelig grad delegert ut til enhetsvirksomhetsnivå</b>	<b>1 Svært enig</b>	3,3	4,2
	<b>2</b>	7,4	7,6
	<b>3</b>	6,9	8,2
	<b>4</b>	7,4	7,4
	<b>5</b>	9,0	7,9
	<b>6</b>	18,5	16,6
	<b>7 Svært uenig</b>	44,0	43,7
	Vet ikke / ikke aktuelt	3,0	4,2
	<b>1 Svært enig</b>	7,9	22,3
<b>Delegering av lønnsforhandlingene fører til økte forskjeller mellom ansatte på grunn av ulike enheters økonomiske evne</b>	<b>2</b>	11,1	11,6
	<b>3</b>	8,4	7,6
	<b>4</b>	9,7	8,7
	<b>5</b>	6,0	4,5
	<b>6</b>	15,2	8,7
	<b>7 Svært uenig</b>	20,6	15,3
	Vet ikke / ikke aktuelt	21,0	20,4
	<b>1 Svært enig</b>	55,4	70,9
	<b>2</b>	20,7	9,8
<b>Det er viktig å unngå lønnsforskjeller mellom ansatte som skyldes ulike enheters økonomiske evne</b>	<b>3</b>	4,6	4,5
	<b>4</b>	4,1	2,9
	<b>5</b>	2,5	1,6
	<b>6</b>	3,0	1,4
	<b>7 Svært uenig</b>	5,9	4,3
	Vet ikke / ikke aktuelt	3,7	4,0
	<b>1 Svært enig</b>	9,5	6,9
	<b>2</b>	22,2	9,5
	<b>3</b>	16,2	10,3
<b>Delegering fører til større samsvar mellom innsats og lønn</b>	<b>4</b>	16,6	10,1
	<b>5</b>	7,6	9,8
	<b>6</b>	8,9	14,3
	<b>7 Svært uenig</b>	7,2	26,4
	Vet ikke / ikke aktuelt	11,6	12,2



På det normative planet får imidlertid påstanden et krystallklart tilsvar fra begge partene: *Det er viktig å unngå lønnsforskjeller mellom ansatte som skyldes ulike enheters økonomiske evne.* Ikke overraskende er tillitsvalgte her aller mest tydelig, tilslutningen til påstanden er likevel overveldende også fra arbeidsgiversiden. På den ene siden kan man si at dette funnet ikke er overraskende, fordi det selv ut fra en aksept av for eksempel individuell og prestasjonsbasert avlønning, for mange virker intuitivt urimelig at ytre forhold som enhetens økonomiske situasjon på en slik måte skal virke bestemmende på egen lønn.

I en kommune som har praktisert delegering ser vi at dette også er et problem i praksis, ikke bare et tenkt problem:

*”Har sett at lønnsutviklingen har utviklet seg ulikt. Mer i teknisk sektor enn i helse og sosial for eksempel. Det har det blitt litt reaksjoner på. Er jo særlig tekniske enheter med avgiftsfinansiering som bare kan øke inntektene sine ved å øke prisene. Lettere enn for helse og sosial og kultur for eksempel, å få budsjettet til å gå i balanse” (personalsjef).*

Med hensyn til påstandsknippetets siste utsagn, ser det ut til å herske stor uklarhet mht om delegering fører til større samsvar mellom innsats og lønn. Ut i fra de ideelle begrunnelsene skulle de fleste si seg svært enig i denne påstanden. At de ikke gjør det må vi her tolke både som en usikkerhet mht om det ideelt er slik, og som enda en bekreftelse på at delegering er så lite utbredt at en faktisk ikke har noen egne erfaringer som tilsier det ene eller det andre. Både nøytralitetskategorien 4 og vet ikke/ikke relevant – kategorien er hyppig benyttet av begge parter mht denne variabelen. Tvunget til å ta standpunkt er det likevel slik at nesten halvparten av arbeidsgiversiden er mest enig i påstanden mens nesten hver fjerde er mest uenig i den. Blant de tillitsvalgte er bildet snudd om, drøyt hver fjerde mest enig og halvparten mest uenig. Dette er altså den av de fire påstandene arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden uansett er mest uenige om.

Et annet problem som dukker opp i forbindelse med desentralisering er hvordan den kommunale potten skal fordeles ut til enhetene. I stor grad løses det ved å gi en pro rata fordeling, at hver sektor får etter antall ansatte sektoren eller enheten har. En slik fordeling gir imidlertid ulikt spillerom for enheter med ulik størrelse, noe som illustreres godt i følgende sitat:

*”Hvis du sammenlikner, tar eks noenlunde pro-rata, tar eiendom, de har mange i kap 4, får da en god del av lønnsmassen uansett. De får derfor et mye større spillerom enn noen av de andre har. Når de nå ikke ga noe til en stor gruppe, fikk de en stor pott å fordele på andre. Øvrige enheter har ikke et slikt*

*spillerom. Det samme skjer i ingeniørvesenet. Er også stor. Er de store som har spillerom, de andre er egentlig helt låst. Så vi styrer litt med hvordan vi skal styre disse pengene, for de ligger jo der i lønnsbudsjettet deres. Det som skjer er at de merkantile ligger høyere enn andre merkantile i sektoren på grunn av at de har stort spillerom til å flytte på sine midler. Så det blir skjevheter” (personalsjef).*

Vi har også spurt i intervju om økt grad av delegering/lokal selvbestemmelse er ønskelig. Det er vanskelig å trekke noen entydig konklusjon på dette. Mange er også usikre på hvorvidt det er ønskelig. Når det gjelder enhetslederne, vil de på den ene siden ha større lokal innflytelse, på den andre siden synes det som mange ikke ønsker det økte ansvar og den økte arbeidsbelastningen som følger med. Mange påpeker også at potten vil bli liten dersom det blir fordelt pro rata. En annen fordeling er også vanskelig å se for seg i forhold til aksept innad i kommunen. Et siste moment som trekkes fram, er usikkerhet i forhold til om de ønsker å ha forhandlinger så nært inn på enheten, at man ved det risikerer å øke konfliktnivået. For den kommunale ledelsen er det også et spørsmål om en enhetlig arbeidsgiver- og lønnspolitikk. Ved å samle forhandlinger sentralt i kommunen samtidig som de lokale lederne blir konsultert, opprettholder man en samlet styring over lønsspørsmål.

Dette henger sammen med spørsmålet vi stilte i avsnitt 3.9.1 om i hvilken grad man betrakter enheten eller kommunen som ”arbeidsgivernivået”. Dette har betydning for hvor stor grad av delegasjon som er ønskelig. Et annet moment er den samla ressursbruken desentralisering medfører. Det er uten tvil rasjonaliserende å samle forhandlingene til et nivå. Til en viss grad vil det være avhengig av kommunestørrelse. Man må anta at i store kommuner vil det tvert i mot kunne være rasjonaliserende å delegerer forhandlingene ut til et lavere nivå. Vi skal i neste avsnitt se litt nærmere på ressursbruken.

## **5.6 RESSURSBRUK**

En av kommunene vi intervjuet påpekte at et vesentlig moment ved den lønnspolitiske planen, er å etablere et system som er noenlunde enkelt og håndterlig, som ikke krever alt for mye intern administrasjon. En av de som var mer skeptisk til lokal lønnsdannelse, trakk nettopp fram ressursbruken som et sentralt moment mot å gå langt i retning av individuell lønnsdannelse.

*”Det å virkelig prøve ut det med individuell lønn med de kriterier som kreves, alle de individuelle samtale, gjør at selv små kommuner må ha en*

*personalkonsulent eller to for å gjennomføre dette. Det er ikke intern-administrasjon kommunene skal holde på med” (personalsjef).*

Andre vi intervjuet ga derimot uttrykk for at det var nødvendig å bruke tid og ressurser på dette arbeidet. Det er en betingelse for gode prosesser og dermed for å skape legitimitet for resultatet. Dette har igjen betydning for ro i organisasjonen. Tilstrekkelige ressurser er et viktig premiss for å drive en vellykket lokal lønnsfastsettelse.

Vi ser det er til dels motsatte syn som råder her. Det man antakelig kan enes om, er at i en såpass arbeidsintensiv organisasjon som kommunene, vil utstrakt bruk av individuelle kriterier i lønnsdannelsen være relativt ressurskrevende. Det vil derfor være nødvendig å finne systemer som letter dette arbeidet til en viss grad. I neste kapittel skal vi se at gode kriterier er et slikt redskap.

Ser vi på svarene fra surveyen er dette et forhold partene enes om, at et godt resultat i lokale oppgjør krever store tidsressurser.

**Tabell 12: ”Et godt resultat i lokale oppgjør krever store tidsressurser” Svært enig = 1 Svært uenig = 7. Prosent. N= 1412**

	1	2	3	4	5	6	7	Mangl	Vet ikke
<b>Arbeidsgiver</b>	28,1	26,9	18,5	10	4,4	2,3	2	1,4	6,4
<b>Tillitsvalgte</b>	50,5	17,7	10,6	5,1	4	2,1	2,7	2,4	4,8

Her har vi kanskje gått i fellen og fått informantene til å bekrefte en selvfølgelighet, men spørsmålet er interessant og viktig nettopp fordi en vet at tid er en knapp ressurs i de fleste kommuner og kommunale institusjoner. Manglende tid har som vist over, vært fremhevet i det kvalitative materialet som en viktig utfordring i forhold til lokale oppgjør. Det er åpenbart at lokal og individuell lønnsfastsettelse tar mye tid både for arbeidsgiversiden og de tillitsvalgte. Siden det også er klart at tid er en knapp og ofte presset ressurs i kommunene, blir det interessant å observere, jf tabellen ovenfor, at så mye som 78,8 og 73,5 av hhv tillitsvalgte og arbeidsgivere sier seg enig i at et godt resultat i lokale oppgjør krever store tidsressurser. Et viktig moment her, er at informantene påpeker at det går med samme mengde ressurser i forhandlingene uavhengig av pottens størrelse. De samme vurderinger og prosedyrer må gjennomføres uansett hvor mye det er å fordele. Enkelte trekker også fram at prosessen blir enda viktigere dersom det er lite midler å fordele, fordi det da er færre som får og det blir viktig å legitimere de

resultatene man kommer fram til, slik at de oppfattes som legitime og blir akseptert i organisasjonen.

Det er flere som antyder at det bør være en viss størrelse på potten for at man skal føle at det er samsvar mellom ressursbruken og resultatet. Ressursbruk er også et av argumentene for å holde deler av lønnsdannelsen sentralt. Eksempelvis at overordnede prinsipper bør ordnes der, som for eksempel sikre en lønnsvekst i tråd med prisvekst.

## **5.7 UTFORDRINGER FOR LEDERROLLEN**

Vi har spurt hva som er utfordringene for lederrollen i et system der medarbeiderne skal vurderes individuelt med tanke på lønn, krav og forventninger til lederne. Hva er endringene i forhold til tidligere lederrolle? Om de er komfortable med rollen og hvilken opplæring og diskusjoner som er lokalt i forhold til dette. Flere sier seg enige i at lederrollen i det offentlige har endret seg, ikke bare i forhold til utfordringer knyttet til lokal lønnsdannelse, men også til generelle trekk ved utviklingen. Mest typisk i så måte er overgangen mot mer selvstendige enheter som fordrer økt fokus både på personalansvar og økonomiansvar. Vurderinger i forhold til lønn er i så måte bare en del av et generelt økt ansvar. Tidligere ble en større del av personal og økonomiarbeidet utført på sektornivå, eller hos rådmannen, nå er dette overført enhetene.

### **5.7.1 Moderne ledelse**

I det nye arbeidslivet er personalledelsen strategisk og individorientert (Torp 2005:12). Dette er i tråd med New Public Management som stiller med et annet ledelsesideal enn det som tradisjonelt har preget ledelse innefor det offentlige. I den tradisjonelle offentlige forvaltningen er normen sentrale tariffavtaler og standard lønssystemer med sterke fagforeninger som motpart. Innenfor NPM er normen mer desentralisert personalansvar med lokalt arbeidsgiveransvar og lokale lønssystemer (Vanebo 2005:264). Organisatorisk er det mindre og selvstendige enheter som sees på som attraktive. Man antar at disse er mer fleksible overfor skiftende krav og forventninger og dermed omstillingsdyktige. Dette fordrer en ledelse som har stor myndighet innenfor sin enhet.

Ledelse i det offentlige har generelt sett fått økte krav og forventninger rettet mot resultater og økonomistyringsprinsipper. Dette har sammenheng med et økende innpass for den økonomiske styringslogikk i offentlig sektor. NPM har medført et økt fokus på resultater og bedriftsøkonomisk rasjonalitet. I lønnsforhandlinger bygger man på samme logikk, at ytre belønning benyttes for å påvirke ansattes

atferd (Busch 2005:74). Man antar at utsiktene til økt lønn vil motivere ansatte til økt innsats og at denne kan rettes mot organisasjonens mål. Dette kan sies å være selve kjernelogikken i lokal lønnsdannelse, der det er innsats og oppnådde resultater som teller.

### 5.7.2 Krav til lederen lokalt

En slik lønnsdannelse krever imidlertid at lederne ser den enkelte medarbeider og er i stand til å vurdere hvorvidt den enkeltes innsats er i tråd med det som skal gi lønnsmessig uttelling. Et første spørsmål er således om lederne nærmest medarbeiderne tar denne rollen. Vi har undersøkt dette langs flere spor og bildet er langt fra entydig. Det er heller slik at det samla bildet viser stor variasjon mellom kommuner. En kritikk fra sentrale organisasjoner om at kommunene ikke er kommet så langt kan i noen tilfeller synes berettiget. Samtidig er det noen kommuner som er kommet et godt stykke på vei i følge egen rapportering. Det som kanskje er mest positivt i det bildet, er at de er nokså samstemte i hva som skal til for å få til en god ledelse på dette området og dermed har vi muligens en læringseffekt.

Først til kritikken fra sentralt:

*”De må prioritere personalfunksjonen, ikke bare forholde seg. (...) I de store bykommunene hvor man nå har laget så flat lederstruktur at en leder har ansvaret for hundre stykker, som han da skal føre medarbeider-samtaler, skal innstille i forhold til lønnsforhandlinger osv – ingen kan fortelle meg at det er mulig” (sentral leder).*

Det kan synes som kommunene skal gjøre mye på en gang. Med utflating av strukturer og stort lederspenn kan det være vanskelig å ivareta personalfunksjonen på en god måte. Med et så stort lederspenn blir man gjerne avhengig av et undernivå av mellomledere, eller koordinatorene som det også gjerne heter. Med fokus på å få medarbeiderne til å yte maksimalt kombinert med en tro på rasjonell styringslogikk kan gjerne personalbehandling som en relasjonell og kommunikativ praksis bli fraværende. Det vil være en utfordring å få til de interne ledelsesprosesser som kreves for at den lokale lønnsdannelsen skal oppfattes som legitim.

Et av de viktige elementene for å få til en god ledelse og kjennskap til sine medarbeidere, er å gjennomføre jevnlig medarbeidersamtaler, eller utviklingsamtaler som det nå har en tendens til å hete. Vi vet fra tidligere undersøkelser at dette kan være en utfordring, spesielt innenfor personellintensive områder som pleie og omsorg (Sollund m.fl. 2004). I en stor undersøkelse om medarbeider-tilfredshet er det kun drøyt halvparten som sier de har hatt medarbeidersamtale med

nærmeste leder siste år<sup>11</sup>. I et perspektiv der leder skal kjenne den enkeltes hverdag for å kunne vurdere lønn, er dette et nokså nedslående resultat. Dette forsterkes også av tidligere kvalitative data som sier at årsaken til at slike samtaler ikke blir gjennomført, er stort sett at det ikke prioriteres, eller ikke er tid i et stramt tidsskjema, noe som også bekreftes i denne undersøkelsen.

I de kommuner vi her har ansett for å være kommet langt med lokal lønnsdannelse, og de føler de får det til på en måte som oppfattes som rimelig, er medarbeidersamtaler en innarbeidet del av personalarbeidet. Dette er i samsvar med funn fra undersøkelsen om myndiggjorte medarbeidere i pleie og omsorg, der de enhetene som lyktes best hadde gode systemer på dette (Sollund m.fl. 2004).

I denne undersøkelsen nevnes det at det å finne et fornuftig lederspenn, er en utfordring også når det gjelder å få til medarbeidersamtaler og at ikke alle har funnet sin form enda. Noen av kommunene vi snakket med i oppfølgingsundersøkelsen, sa at de eksplisitt prioriterte medarbeidersamtaler. En personalleder sa de hadde fokusert eksplisitt på utviklingssamtalen i lederopplæringen, det skulle derfor ikke stå på kompetanse. Når så noen ikke gjennomfører utviklingssamtaler, mener ledelsen det handler om prioritering og travelhet.

Et fellestrekk som går igjen er at kommunene jevnlig har ledersamlinger. Enten for hele kommunen, eller for en sektor, som nok er mer vanlig. Dette vil til en viss grad avhenge av størrelsen på kommunen som virker bestemmende på hvilken størrelse på ledermøter det er hensiktsmessige å ha. Opplæring av ledere skjer dels gjennom egne lederopplæringssystemer, gjerne i samarbeid med en nærliggende høyskole, og dels gjennom diskusjoner på ledermøter. Vi har valgt å se dette som en del av lederopplæringen fordi det viktigste er at det legges opp til å øke kunnskapen innefor relevante tema knyttet til det å være leder i det daglige.

### **5.7.3 Skoleledelse og forhandling**

Flere av personallederne sier det er varierende hvordan det nye lønssystemet er ivaretatt av enhetslederne ute i organisasjonen. Dette koples til hvor komfortable den enkelte er i forhold til det nye systemet og vurderinger på individnivå. I forhold til rektorene sies det at noen ikke vil ha det, mens andre er veldig fornøyd med å ha fått dette som et virkemiddel. Personallederne antyder et mønster her i forhold til store og små skoler. De synes å se at rektorer på små skoler er mindre komfortable i forhold til den rollen. Det pekes på at det blir nært, og dermed også vanskeligere å skille mellom personer. Samtidig som man må anta at de i større grad risikerer å bli utsatt for det man kan kalle ”personliggjort kritikk”, ved at de

---

<sup>11</sup> Undersøkelse om Medarbeidertilfredshet oktober 2005, 100 kommuner, 30 000 ansatte. Utdelt på KS Arbeidslivskonferanse 7-8 november 2005, Gardermoen.

møter ansatte direkte oftere og i flere situasjoner enn det rektorer på store skoler gjør.

Vi har imidlertid spurt rektorene om dette, også noen på mindre skoler. Dette er som nevnt i metodekapitlet ikke et tilfeldig utvalg, tvert i mot antar vi at de er valgt ut på bakgrunn av at disse rektorene er tenkt å kunne bidra med noe. Her vil vi imidlertid understreke at det synes som ledelsen kommunalt har tenkt variasjon og vi har fått oppgitt noen små skoler i de fleste kommuner.

For de små grunnskoler, kan man vel si at holdningen er at det er bra som det er. I de kommuner vi har snakket med, er det gjennomgående utarbeidet kriterier for vurderinger. Dette er som tidligere nevnt et sentralt virkemiddel i den lokale lønnsdannelsen. Så et fellestrekk ved den lokale lønnsdannelsen i disse kommunene, er at den skjer på bakgrunn av kriterier. Ut over det er det relativt stor variasjon.

Vi har tidligere nevnt at graden av desentralisering varierer i kommunene. Alle rektorene vi snakket med foretok en vurdering av sine ansatte på enhetsnivå. I et par av kommunene var det slik at rektor foretok en vurdering av de ansatte ut fra et skjema som skulle fylles ut. Her var da kriteriene satt opp og det skulle gis en vurdering av hver enkelt ansatt på i hvilken grad de oppfylte hvert enkelt kriterium. Noen rektorer gjorde dette alene, altså ikke i samarbeid med organisasjonene, mens andre gjennomgikk kriteriene lokalt med organisasjonene. Denne vurderingen innebar ingen klar prioritering mellom ansatte og det var ingen pott de skulle forholde seg til. Vurderingene synes å bli foretatt lenger opp i kommunen. Rektorene på de små skolene var fornøyd med dette systemet og følte ikke at det var vanskelig å vurdere så lenge det var klare kriterier å vurdere etter.

På større skoler og kanskje særskilt på videregående, var større deler av prosessen flyttet ned til lokalt nivå. Selv om forhandlingene foregikk sentralt, var det slik at store deler av oppgjøret var avgjort lokalt før de formelle forhandlingene startet. Skolene hadde fått en tentativ pott som de burde holde seg innenfor. Det var et godt samarbeid med organisasjonene og man drøftet seg fram til store deler av resultatet lokalt før man gikk inn i sentrale forhandlinger. Personalsjefer og skolesjefer påpekte at det varierte mellom skolene hvor mye de var interessert i å ha lokalt og hvor mye rektorene ønsket skulle bli avgjort sentralt. Noen ønsket avlastning for den belastningen forhandlingene kan være, mens andre ønsket alt lokalt og slutføre forhandlingene der. En av rektorene vi snakket med mente det ble uforholdsmessig mye støy rundt de siste kronene, og ville blant annet av den grunn ha alt lokalt. En annen grunn var at han mente de fint kunne ha alt lokalt, de hadde både kompetanse og interesse i tilstrekkelig grad.

#### 5.7.4 Sentrale element knyttet til lederrollen

Vi velger å oppsummere noen av de sentrale elementene knyttet til utfordringer for lederrollen gjennom en punktvis liste. Samlet er dette krav og utfordringer som stilles til lederrollen slik den framstår i dagens kommuner.

- De må se hver enkelt medarbeider
- Gjennomføre medarbeidersamtaler/utviklingssamtaler
- Gjøre lønnspolitikk og kriteriene kjent
- Sørge for at vurderingene oppfattes som rimelige

Vi kan også knytte en rekke punkt til hvordan opplæring og diskusjon foregår i kommunene

- Sjeldent ren opplæring på dette men diskuteres en god del i ledermøter
- Kriteriene og tolkningen lokalt diskuteres spesielt i tilknytning til oppgjør

I dette er det også et spørsmål om hva som bidrar til å lette arbeidet for den enkelte leder slik at oppgaven synes overkommelig, og som kan sikre at den blir gjennomført på en legitim måte.

- Det er viktig å ha systemer som gjør at en oppnår aksept
- Jo tydeligere kriterier, jo enklere er det å vurdere enkeltansatte
- Jo mer kriteriene er diskutert og forstått av den enkelte leder, jo enklere er det for denne å bruke de aktivt.
- Et godt samarbeid med tillitsvalgte trekkes fram som sentralt

Vi tar også med et par punkt knyttet til tanker om den framtidige utviklingen

- Noen ønsker mulighet for større grad av lokale kriterier enn det de har i dag. Dette for å kunne skreddersy lokale løsninger i større grad
- Det er variasjon med tanke på ønske om råderett over lokal pott. Et dilemma som er mellom store og små enheter. Pottene på små enheter blir for små til at de gir noe lokalt handlingsrom.

Vi ser at det å ha gode kriterier å jobbe etter, er et element lederne trekker fram som vesentlig for at arbeidet deres skal være overkommelig. I neste kapittel skal vi se nærmere på kriterier – som vi nå i flere sammenhenger har poengtert er et sentralt element for en vellykket lokal lønnsdannelse. Men først skal vi oppsummere de viktigste funn fra dette kapitlet.



## 5.8 OPPSUMMERING AV FORHANDLINGSPROSESSEN

Vi har vært gjennom et omfattende kapittel med mange element som er behandlet. Først i denne oppsummeringen skal vi punktvis gjøre et resymé av kapitlets hovedelement.

- Faktisk bruk av individuell lønn har økt i tariffperioden, men utviklingen er nok ikke kommet så langt som forventet. Tradisjonelle holdninger til individuell lønnsdannelse ser også ut til å vedvare
- Generelt synes det å være et stykke igjen før kommunesektoren har tatt i bruk de muligheter som ligger i en aktiv og konsistent arbeidsgiverpolitikk både generelt, og med hensyn til å bruke lønn aktivt i forhold til rekruttering og kompetanseøkning
- Gode forhandlingsprosesser avhenger av god dialog med organisasjonene, kommunisert lønnspolitikk og tilstrekkelig med tid. Det er også ressurskrevende å få til gode prosesser
- Få kommuner har desentralisert lønnsdannelsen. Lavere nivå i kommunen trekkes med gjennom vurderinger av ansatte i forkant av forhandlinger. Begge parter mener det er viktig å unngå lønnsforskjeller på bakgrunn av enheters ulike økonomiske evne
- Utviklingen i kommunene har ført til en endret lederrolle med økt fokus på personalledelse og økonomistyring. Lokal lønnsdannelse synes å forsterke denne utviklingen

Generelt sett ser vi at det er stor variasjon med hensyn til hvordan kommunene ivaretar sin arbeidsgiverrolle. I organisasjonene hersker det til dels stor skepsis til hvorvidt kommunene er profesjonelle arbeidsgivere og inviterer til reelle forhandlinger. Ser vi imidlertid på betingelser for at kommunene skal lykkes med dette, framtrer visse punkt som sentrale. Det å utvikle gode samarbeidsrelasjoner til organisasjonene lokalt synes å være et sentralt punkt. Dette gjøres blant annet gjennom å sørge for at det er reelle forhandlinger, strukturert gjennom et fast system der partene vet hva som skal skje og der god forhandlingsskikk følges.

Det er flere konkrete punkt hvor vi ser det vi kan kalle et forbedringspotensial hos kommunene. For det første synes det som individuell lønnsfastsettelse i større grad enn i dag kan brukes til å støtte opp under kommunens samlede arbeidsgiverpolitikk. Dette kan skyldes kort erfaring – at systemet er relativt nytt. Eller det kan være et uttrykk for at det er behov for ytterligere lokal frihet i lønnspolitikken for at kommunene skal få knyttet lønn tettere til arbeidsgiverpolitikken. For det andre synes det som kommunene kan benytte lønn mer aktivt med tanke på å rekruttere og beholde arbeidskraft. For det tredje synes kommunene å ha et noe frynset rykte med hensyn til å belønne kompetanse. I forhold til et ønske om å endre kompetanselønnsystemet, er dette et rykte som kommunene antakelig bør jobbe mer aktivt for å avskaffe. I stor grad henger disse punktene sammen med hvorvidt kommunene oppfattes som en profesjonell arbeidsgiver eller ikke.

Forhandlingene er i liten grad desentralisert innad i kommunene. De lokale oppgjørene foregår hovedsakelig på kommunenivå og ikke ute på enhetene. Likevel er ledere lenger ned i kommunesystemet i stor grad involvert i prosessene på ulike måter. Vurderinger av ansatte foretas stort sett av enhetslederne som gir sine vurderinger inn til de sentrale forhandlingene. Hvorvidt det er ønskelig med økt grad av desentralisering er på mange måter et åpent spørsmål. Vi finner ikke noe stort belegg for å si det. I større grad er det slik at de fleste er opptatt av å unngå negative effekter av desentralisering. Intervjumaterialet tyder på at kommuner ønsker å beholde det helhetlige perspektivet sentralt i kommunen, og at lønn blir et virkemiddel på kommunenivå, ikke på enhetsnivå. utfordringer knyttet til desentralisering bidrar nok også til at mange kommuner ikke ønsker å praktisere det i stor grad. Et annet moment er liten tradisjon for og erfaring med lokal arbeidsgiverpolitikk ute på enhetene. I store kommuner kan vi regne med at desentralisering kan fungere hensiktsmessig. I mindre kommuner blir enhetene ofte små, og med det deres interne handlefrihet relativt redusert. Hensikten med desentralisering faller da gjerne bort. utfordringen blir i større grad å involvere enhetene på en slik måte at det er reell innflytelse over de lønnsmessige prioriteringer som blir gjort i forhold til enhetens ansatte. Vi trekker den slutning at det er langt igjen før kommunene er rede til å desentralisere lønnsdannelsen innad i kommunene i vesentlig grad.

I neste kapittel skal vi se nærmere på et element som i flere sammenhenger hittil i analysen har vist seg å være svært vesentlig med hensyn til en vellykket lokal lønnsdannelse – nemlig kriterier.

## 6. KRITERIER – EN BETINGELSE FOR LEGITIMITET

Vi skal i dette kapitlet konsentrere oss om to hovedspørsmål: 1) hvilke kriterier som ligger til grunn for den individuelle lønnsfastsettelsen i kommunene og 2) ulike vurderinger av disse og framtidige kriterier. Spørsmålene er helt sentrale fordi de berører selve grunnlaget for, og muligheten til å drive individuell lønnsfastsettelse i praksis. Uten kriterier er det vanskelig å tenke seg en legitim individuell lønnspraksis.

### 6.1 FINNES DET KRITERIER OG HVA ER DE?

Det hersker gjennomgående stor usikkerhet mht kriteriene som ligger til grunn for individuell lønnsfastsettelse i kommunene, altså mht hva en *faktisk* legger til grunn. Andelen som svarer på sentrale spørsmål med kategorien vet ikke / ikke aktuelt er mange steder høyt, og man slutter seg i stor grad til påstander om at kriteriene verken er skriftliggjort eller kjent i kommuneorganisasjonen (ca 41 prosent sier seg svært enig/enig i dette utsagnet mot ca 27 prosent som sier seg uenige). Dette kan være et resultat av vanskeligheter kommunen ser ut til å ha i forbindelse med utviklingen av rettferdige kriterier for individuell lønnsdannelse. Ca 23 prosent sier seg svært enig/enig i utsagnet om at det er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse, mens nesten 59 prosent sier seg uenig/svært uenig. Med tanke på at alle våre informanter i utgangspunktet er de som er aktuelle med hensyn til individuell lønnsfastsettelse (rådmenn, kommunaldirektører, hovedtillitsvalgte og enhetsledere), og slik sett representanter for utviklingen og implementeringen av systemet, kan det se ut til at kommunene har en stor utfordring her. Uten kjente og omforente kriterier vil kommunene neppe oppnå det minimum av legitimitet og tilslutning et slikt system er avhengig av. Det er også stor enighet om at kriteriene må være objektive, hvor hele 75 prosent sier seg svært enig/enig i dette. Et svært høyt tall når hovedtariffavtalen faktisk åpner for resultat- og prestasjonskriterier – altså subjektive og personavhengige kriterier. *Samlet sett tyder dette på en stor grad av uferdighet i kommunene i deres arbeid med utviklingen og implementeringen av individuell lønn i kommunesektoren.*

Det første spørsmålet vi skal se nærmere på er om det finnes skriftlige kriterier for individuell lønnsfastsettelse i kommunen. Ideelt vil man måtte tenke seg at en slik skriftliggjøring både er en forutsetning for å få individuell lønn til å fungere, men også en god indikator på hvorvidt individuell lønn faktisk praktiseres i en kommune. Der skriftligheten og kjennskapet til kriteriene rapporteres å være høy,

vil man anta at man står ovenfor en kommune som tar individuell lønn på alvor og som implementerer idealene i hverdagen.

**Tabell 13: Finnes det skriftlige kriterier for individuell lønnsfastsettelse i din kommune? . Prosent. Minste n= 1406 Høyeste n= 1411**

		Ja	Nei	Vet ikke / ikke aktuelt	Mangler data	Total
<b>Arbeidsgiver</b>	<b>For ansatte i kapittel 3</b>	39,3	33,7	25,9	1,1	100
	<b>For ansatte i kapittel 4</b>	39,2	35,3	24,2	1,4	100
	<b>For ansatte i kapittel 5</b>	36,1	33,8	28	2,1	100
<b>Tillitsvalgte</b>	<b>For ansatte i kapittel 3</b>	41,8	28	26,5	3,7	100
	<b>For ansatte i kapittel 4</b>	43,1	34,6	19,8	2,6	100
	<b>For ansatte i kapittel 5</b>	38,1	28,9	30,5	2,4	100

Imidlertid hevder i gjennomsnitt under 40 prosent av tillitsvalgte og arbeidsgivere at det finnes skriftlige kriterier for individuell lønnsfastsettelse i egen kommune, jf tabellen ovenfor. Som det fremgår fins det noen variasjoner mellom kapitlene og mellom partene, men de er i utgangspunktet små. På toppen av dette må man legge til at vet ikke / ikke aktuelt kategoriene er betydelige, i snitt langt over tjue prosent, noe som til sammen tyder på manglende skriftliggjøring er langt mer utbredt enn det motsatte. Imidlertid er det en signifikant, men ikke sterkt, korrelasjon mellom kommunestørrelse og skriftlighet (Pearsons  $-,136$ )<sup>12</sup>. For kommuner over tre tusen innbyggere og oppover stiger andelen som rapporterer om at det finnes skriftlige kriterier, høyest andel er det i kommunegruppene 10- 100 000 innbyggere, der andelen som besvarer spørsmålet med "ja" nærmer seg og passerer noen ganger så vidt femti prosent. Denne nyanseringen er på sin plass, men den rokker imidlertid ikke ved hovedinntrykket vi har gitt foran.

### ***Er kriteriene kjent i organisasjonen?***

Med hensyn til informantenes vurdering av i hvilken grad eventuell skriftlige kriterier er kjent i kommuneorganisasjonen, er også dette svaret rimelig nedslående ut fra en forestilling om at individuell lønnsdannelse er noe som er kjent og implementert i kommuneorganisasjonene. En første observasjon er at forskjellene mellom kapitlene er svært små, noe som gjør at vi i de neste tabellene under dette

<sup>12</sup> Korrelasjon er signifikant 0.01 nivå (to halet test)

avsnittet nøyter oss med å referere til ett av dem – det i denne sammenhengen typiske og representative kapittel 4.

**Tabell 14: Hvis slike skriftlige kriterier finnes, i hvilken grad tror du de er kjent i kommuneorganisasjonen? Svært stor grad = 1 Svært liten grad = 7. Prosent. N= 1232**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke	Mang-ler	To-tal
<b>For ansatte plassert i kapittel 4</b>	4,7	7,9	9	8,4	5,8	6	6,8	36,8	14,5	100,

Som vi ser av tabellen ovenfor er det bare drøyt 21 prosent som i en eller annen grad besvarer spørsmålet bekreftende. Dette er også sammenfallende mellom partene. Svært mange har her benyttet ”vet ikke / ikke aktuelt” kategorien og et betydelig antall har ikke besvart spørsmålet overhodet (”mangler data”), noe som til sammen med den lave andelen som besvarer spørsmålet bekreftende, forsterker inntrykket av kommunenes uferdighet på dette området. I motsetning til det forrige spørsmålet er det her ingen signifikant korrelasjon til kommunestørrelse, med andre ord er kjennskapen like bra eller dårlig uavhengig av kommunestørrelse.

#### **Lokal kontroll over kriteriefastsettelsen**

Samme trend gjør seg gjeldende når de blir spurt om i hvilken grad den enkelte enhet bestemmer hvilke kriterier de legger vekt på. Det er her heller ingen signifikante forskjeller mellom partene og deres vurdering av de plasserte i de tre kapitlene.

**Tabell 15: I hvor stor grad bestemmer den enkelte enhet hvilke kriterier de ønsker å legge vekt på i lønnsfastsettelsen for sine arbeidstakere? Svært stor grad = 1 Svært liten grad = 7. Prosent. n=1364**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke	Mang-ler	Total
<b>For ansatte plassert i kapittel 4</b>	3,7	9,6	10,7	11,2	8	11,4	14,6	25,5	5,3	100

Som det fremgår av tabellen ovenfor bekreftes bildet av manglende desentralisering vi tidligere har vist under delegasjonsavsnittet. Den enkelte enhet

bestemmer i liten grad hvilke kriterier de ønsker å legge til grunn for lønnsfastsettelsen. Som det fremgår, oppfattes selve spørsmålet av svært mange som irrelevant for dem eller som noe de ikke har kunnskaper om, med andre ord forsterkes bildet av uferdighet også her.

**Er kriteriene omforent?**

Et neste spørsmål vi stilte for å nærme oss den ”objektive tilstanden” mht lønnskriterier var hvorvidt kriteriene for lønnsfastsettelse var utarbeidet i felleskap mellom partene. Nå har jo for så vidt spørsmålet blitt litt mindre interessant idet vi allerede kan konstatere jf ovenfor at et eventuelt slikt samarbeid i liten grad har gitt seg utslag i skriftlige og benyttede (?) kriterier, men vi tar med observasjonen allikevel.

**Tabell 16: I hvilken grad er kriteriene for lønnsfastsettelse utarbeidet i felleskap mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden? Svært stor grad = 1 Svært liten grad = 7. Prosent. N= 1374.**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke	Ma ng.	Total
<b>Arbeidsgiver</b>	13,9	16,3	9,7	8,3	3,7	5,9	4,4	33,0	4,7	100,0
<b>Tillitsvalgte</b>	13,3	14,5	11,9	8,8	5,6	6,9	10,5	24,4	4	100,0

Som det fremgår av tabellen ovenfor er partene igjen rimelig samstemte i sin vurdering, og her er vurderingen at flere bekrefter en slik fellesskapsutarbeidelse enn avkrefter den. Arbeidsgiversiden i noe større grad enn tillitsvalgte. Vårt overordnede poeng om uferdighet er imidlertid det viktigste også her, noe som bla kommer til uttrykk gjennom den betydelige vet ikke / ikke aktuelt kategorien. Det er ingen signifikante forskjeller relatert til kommunestørrelse.

Heller ikke mht om en har opplevd prosessene rundt fastsettelse av kriterier for individuell lønnsfastsettelse som vanskelige, er det signifikante skiller mellom hvordan en vurderer de tre ulike tariffområdene, jf de tre kapitlene. Det er heller ingen signifikante forskjeller relatert til kommunestørrelse. Her er det imidlertid noe ulike vurderinger partene imellom, disse framgår av tabellen nedenunder.

**Tabell 17: I Hvilken grad opplever du at prosessene rundt fastsettelsen av kriterier for individuell lønnsfastsettelse har vært vanskelige? I svært stor grad = 1 I svært liten grad = 7. Prosent. N= 1374**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke	Mangler data	Total
Arbeidsgiver	5,9	11,8	14,1	9,1	6,7	6,2	2,8	38,8	4,6	100,0
Tillitsvalgte	18,6	15,	10,1	8,2	5,5	4,0	3,2	31,0	4,3	100,0

Det vi kan lese klartest er imidlertid at ”vet ikke / ikke aktuelt” kategorien kombinert med ”mangler data” kategorien er svært høy, noe som igjen kan tyde på manglende utarbeiding og implementering av kriterier – en har rett og slett ikke hatt slike prosesser. Det andre vi kan lese er som nevnt at forskjellene er betydelige mellom partene: et flertall hos begge parter synes det er vanskelig i større grad enn at det ikke er det, og tillitsvalgtsiden fremhever i betydelig større grad enn arbeidsgiversiden slike kriterieprosesser som vanskelige. I neste avsnitt skal vi gå nærmere inn på hva opphavet til disse vanskelighetene kan være.

## 6.2 VURDERING AV NÅVÆRENDE OG FRAMTIDIGE KRITERIER

En første belysning av hvorfor valg av kriterier synes å være så vanskelig er rett og slett en konstatering av at partene er til dels grunnleggende *uenige i forhold til om lønnsfastsetting overhodet bør basere seg på individuelle vurderinger av enkeltansatte*. Stort sett alle informantene forholder seg til dette spørsmålet, og de polariseres langs den tradisjonelle aksene tillitsvalgt – arbeidsgiver.

**Tabell 18: Er du prinsipielt enig i at lønnsfastsettelse bør basere seg på individuelle vurderinger av enkeltansatte? Svært enig = 1 Svært uenig = 7. Prosent. N= 1397**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke	Md	Total
Arbeidsgiver	19,4	24,8	20,1	11,6	6,2	8,1	5,5	1,5	2,8	100
Tillitsvalgte	9	9,8	9,2	10,5	6,3	13,2	37,9	1,4	2,7	100

(Md= mangler data)

Ca 64 prosent av arbeidsgiversiden lokalt sier seg i en eller annen grad enige i individuelle vurderinger, mens ca 20 prosent sier seg i en eller annen grad uenige i et slikt prinsipp. Med hensyn til tillitsvalgte sier bare ca 28 prosent seg enige i et slikt prinsipp, mens ca 57 prosent sier seg i en eller annen grad enige i det.

Man skal være svært forsiktig med å slutte fra enkeltspørsmål, men ser vi dette funnet i sammenheng med spørsmål vi tidligere har drøftet i rapporten, *er det for oss uttrykk for en stor avstand mellom partenes holdninger til individuelle vurderinger*. Den svake tendensen til å ikke besvare spørsmålet overhodet (mangler data) eller krysse av i ”vet ikke / ikke aktuelt” kategorien, ser vi på som uttrykk for både at spørsmålet er relevant og at det rører ved en klar polaritet mellom partene på lokalt nivå. En korrelasjonsanalyse mellom denne variabelen og kommune-størrelse viser heller ingen signifikant sammenheng, med andre ord er polariseringen et faktum uavhengig av kommunenes størrelse.

### 6.3 SYNSPUNKTER PÅ HVILKE KRITERIER SOM BØR GJELDE

Ut fra en slik prinsipiell uenighet og også tidligere drøftelser i denne rapporten har vi også grunn til å forvente betydelige ulikheter mellom partene mht hvilke kriterier som i framtiden BØR legges til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen, uavhengig av om en anerkjenner riktigheten av en slik type lønnsfastsettelse eller ikke. Listen over mulige kriterier er naturligvis potensielt lang. Vi har her tatt utgangspunkt i to kilder for å komme fram til en ”menyliste” vi kunne legge ut som rangeringsalternativer til informantene. Det ene kvalifikasjonskriteriet var momenter som eksplisitt fremgår av partenes hovedtariffavtale. Det vil altså si de kriteriene man sentralt har blitt enige om skal være gjeldende ”veiningskriterier” for individuell lønnsfastsettelse. For det andre har vi tatt med kriterier vi har utledet fra den innledende kvalitative intervjurunden blant partene lokalt, der vi har valgt ut supplerende kriterier som framkom som potensielt viktige i disse samtalene med sentrale lokale aktører.

I det følgende skal vi behandle disse kriteriene i tråd med tre kvantitative strategier. Den første har til hensikt å skaffe et raskt overblikk over kriterienes rangering hos de to partene. Dette gjøres i form av gjennomsnittsmålet mean i tabellen nedenunder. Dette oversiktsbildet er imidlertid fragmentarisk og vi har et behov for å: 1) sammenstille dem i en faktoranalyse for å finne ut hvilke grunnleggende og mer robuste dimensjoner de eventuelt er uttrykk for og 2) rangere disse grunndimensjonene i en diskriminantanalyse for å finne ut langs hvilken dimensjon de to partene er mest samstemmige og mest uenige.

Som det fremgår av tabellen nedenunder (en prosentvis fremstilling finnes i vedlegget) får vi et første bilde av både samstemmighet og uenighet mellom partene i rangeringen av hvilke kriterier en BØR legge til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen.



En iøynefallende observasjon er avvisningen av at individuell lønnsfastsettelse bør skje med utgangspunkt i medarbeider eller brukerundersøkelser. Det samme er begge partenes sterke vektlegging av formelt ansvar. Det mest iøynefallende er kanskje likevel de mange forskjellene mellom partene vi finner, for eksempel i vurderingen av ansiennitet, innsats og resultater som individuelle lønnskriterier.

**Tabell 19: Mean\*. I hvilken grad BØR kriteriene listet nedenfor legges til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen? Sammenligning mellom partene. (1= i svært stor grad 7= i svært liten grad).**

	Partene				Total	
	Arbeidsgiver		Tillitsvalgte		Mean	Valid N
	Mean	Valid N	Mean	Valid N		
Formelt ansvar	<b>1,83</b>	803	<b>1,66</b>	608	<b>1,76</b>	1411
Endret ansvarsområde i tilknytning til betydelige organisatoriske endringer	<b>2,17</b>	798	<b>1,83</b>	603	<b>2,02</b>	1401
Formell kompetanse	<b>2,33</b>	802	<b>1,68</b>	610	<b>2,05</b>	1412
Utøvelse av lederskap	<b>1,80</b>	795	<b>2,45</b>	592	<b>2,07</b>	1387
Behov for å rekruttere og beholde arbeidskraft	<b>2,42</b>	793	<b>2,40</b>	602	<b>2,41</b>	1395
Innsats	<b>2,01</b>	797	<b>3,10</b>	594	<b>2,48</b>	1391
Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål	<b>2,14</b>	794	<b>3,12</b>	594	<b>2,56</b>	1388
Positiv innvirkning på arbeidsmiljøet	<b>2,24</b>	795	<b>3,11</b>	587	<b>2,61</b>	1382
Endringsvillighet	<b>2,38</b>	790	<b>3,40</b>	585	<b>2,82</b>	1375
Ansiennitet	<b>4,04</b>	799	<b>2,43</b>	603	<b>3,35</b>	1402
Lojalitet	<b>3,17</b>	791	<b>3,98</b>	586	<b>3,51</b>	1377
Medarbeiderundersøkelser	<b>3,61</b>	776	<b>4,20</b>	571	<b>3,86</b>	1347
Brakerundersøkelser	<b>3,89</b>	774	<b>4,58</b>	562	<b>4,18</b>	1336

\*Kategorien vet ikke / ikke aktuelt er her utelatt fra utregningen av mean, som tar utgangspunkt i en skala fra 1- 7.

Disse forskjellene fremgår for mange kanskje enda sterkere i en prosentvis fremstilling av svaralternativene, som finnes i vedlegget. Det blir klart at gjennom-

snittsbildet vist over riktignok kan gi mange interessante enkeltsammenligninger mellom partene, men bildet blir likevel rimelig kaotisk. Spørsmålet vi raskt vil reise er derfor; hvilke grunnleggende temaer / understrømmer er bildet et uttrykk for? Svaret på det fremgår av tabell 20.

**Tabell 20: Faktorladninger. Rotert Varimax. BØR- Kriterier for individuell lønnsdannelse. N= 1441**

BØR - kriterier	Faktorer		
	1	2	3
Positiv innvirkning på arbeidsmiljøet	<b>,844</b>	,120	,227
Innsats	<b>,841</b>	,070	,177
Endringsvillighet	<b>,835</b>	,073	,225
Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål	<b>,796</b>	,079	,201
Utøvelse av lederskap	<b>,779</b>	,255	,123
Lojalitet	<b>,661</b>	,069	,372
Formell kompetanse	,006	<b>,871</b>	- ,024
Formelt ansvar	,245	<b>,855</b>	- ,060
Endret ansvarsområde i tilknytning til betydelige organisatoriske endringer	,220	<b>,794</b>	- ,007
Ansiennitet	- ,381	<b>,614</b>	,263
Behov for å rekruttere og beholde arbeidskraft	,343	<b>,532</b>	,253
Brukerundersøkelser	,340	,016	<b>,849</b>
Medarbeiderundersøkelser	,361	,069	<b>,829</b>

Metode: Principal Component Analyse. Rotasjon: Varimax med Kaiser Normalization.

a Rotation converged in 4 iterations. Øvrige mål og tester fremgår av vedlegget i rapporten

Tabellen er et resultat av en faktoranalyse og viser oss at våre innledende tretten variabler empirisk sett er uttrykk for tre grunnleggende dimensjoner. Disse forskjellige kriteriene har således noen sterke fellesnevner, som er mer hensiktsmessig og mer robust å bruke i våre videre analyser av dette spørsmålet.

### 6.3.1 Tre grunntema – innsats, formalia og brukerrespons

Det første grunntemaet (faktor 1) som peker seg ut som en fellesnevner handler om den ansattes bevisste og aktive arbeidsaktivitet i bred forstand. Endringsvillighet, positiv innvirkning på arbeidsmiljøet, utøvelse av lederskap og lojalitet handler i en eller annen forstand om lederens eller den ansattes personlige *innsats og måloppnåelse*. Dette er ikke bare en klar faktor i statistisk forstand slik den

fremstår i vår analyse, den er også en spesielt interessant grunn dimensjon fordi den er uttrykk for et sett av kriterier som ikke tradisjonelt har vært legitim i kommunal lønnsfastsettelse, men som under gjeldene idealer og tariffbestemmelser i dag *skal være* en legitim plattform.

Det andre grunntemaet tolker vi til å omhandle mer tradisjonelle eller formelle kriterier. Formell kompetanse, formelt ansvar, endret ansvarsområde, ansiennitet og behovet for å rekruttere og beholde arbeidskraft har alle en klar ting til felles: kriteriene beror i ingen grad på ansattes innsats, men på en passiv og personuavhengig kompensasjonslogikk. Grunntemaet tilkjenner en slags rettighetslogikk som vi svært lett kjenner igjen fra kommunenes tradisjonelle og i stor grad eksisterende lønnspraksiser.

Det tredje grunntemaet som utkrystalliseres har sin forankring i de to variablene medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser. Samlet uttrykker faktoren evaluering og tilbakemelding. Mht evaluering- tilbakemeldingslogikken ligger det her et åpenbart slektskap også til faktoren innsats – som vi ser av faktorladningsmatrisen. Disse to variablene står likevel i et sterkt nok selvstendig slektskapsforhold, og skal i det følgende være uttrykk nettopp for dette spesifikke og tydelige evalueringaspektet. I motsetning til den forrige faktoren vi drøftet, deler denne bruker- og medarbeidertilfredshetsdimensjonen også det slektskap med innsatsfaktoren at den er uttrykk for noe atypisk i kommunal sammenheng. Lønn etter tilbakemelding på prestasjon (og her ligger det i variablene sannsynligvis implisitt også evaluering av innsats) er noe tidligere nærmest ukjent i kommunale organisasjoner, som det nå er åpnet opp for både i hovedtariffavtale og ikke minst i hva som er *legitime diskurser* innenfor kommunal sektor og dens autoritative organer.

### ***Ulike syn mellom partene***

Disse tre grunn dimensjonene er nå et bedre utgangspunkt – både statistisk og praktisk - til å undersøke følgende viktige spørsmål: På hvilke av BØR kriterie-settene er det størst forskjell mellom partene?

Svaret får vi ved å kjøre en diskriminantanalyse med de to partssidene som avhengig variabel og de tre faktorene som uavhengige variabler. Det vi da får svaret på er hvor det sterkeste avviket befinner seg. Dette fremgår av tabell 21 nedenfor. Øvrige mål og tester for modellen finnes i vedlegget.

**Tabell 21: Diskriminantanalyse. Avhengig variabel: Partene. Uavhengige variable: kriterieindekser**

	Funksjon
	1
”Innsats”	,801
” Tradisjonell / formell”	-,509
Bruker- og medarbeidertilfredshet	,042

For å si det enkelt er det slik at faktoren med den høyeste koeffisienten er den som partene er mest uenige om. Her ser vi at innsats er den faktoren som klart skiller partene. Modellen har også (som vi ser gjennom ulike tester jf vedlegget) generelt en høy statistisk pålitelighet og relevans. Mao: forskjellene mellom partene er betydelige og de er størst mht innsatsfaktorene. Ut fra kodingen av den avhengige variabelen kan vi også lese at forskjellen har en retning som tilsier at arbeidstakersiden gjennomgående er langt mer negative til innsatsbaserte lønnskriterier enn arbeidsgiversiden. Dette bekrefter altså klart den forskjellstendensen vi til nå har sett mellom partene, både i det kvalitative og kvantitative materialet. Nå behøver en ikke ha fulgt den offentlige diskurs lenge for å kunne konkludere med at, ”dette visste vi fra før”. Funnet har likevel her en betydelig dokumentarisk verdi: polariseringen mht innsatskriterier er klar og den lever i beste velgående også i dagens kommuner. Et annet funn er at partene er rimelig samstemte med hensyn til (diskrepansen er ikke signifikant) hvilken rolle bruker- og medarbeidertilfredshet bør spille. Fra gjennomsnittstabellen på de to variablene husker vi også at denne rollen bør være minimal. Mao distanserer begge partene seg fra et slikt kriteriesett, i forhold til de øvrige kriteriene som fremgikk av ”menyen” i spørreskjemaet og som vi har redegjort for ovenfor.

For øvrig kan vi tilføye at kommunestørrelse ikke påvirker noen av kriterieindeksene i signifikant grad. Det gjør heller ikke kjønn.

#### **6.4 HVILKE KRITERIER BLIR ANVENDT I DAG?**

Et interessant spørsmål i forlengelsen av BØR- kriteriene er selvsagt hvilke kriterier som i dag BLIR anvendt i kommunenes individuelle lønnsfastsetting. Som det fremgår av tabellen nedenfor, er det spesielt to observasjoner som peker seg ut. Den første er at kriterierangeringen i svært stor grad ligner på den over: BØR – kriteriene (utvalgsmenyen er den samme), men at kriterier som tidligere ble satt inn

i innsatsfaktoren gjennomgående blir omtalt som i en eller annen grad å ha liten betydning, mens kriterier knyttet til formalia etc, gjennomgående i større grad havner mer mot den motsatt siden av syvpunktsskalaen. En annen interessant observasjon er at partene langs BLIR kriteriene er *langt mer enige* om hvilke kriterier en i praksis bruker. For nærmere studier av forskjellen mellom enkeltvariabler kan leseren gå til prosenttabellen i vedlegget.

**Tabell 22: Mean\*. I hvilken grad BLIR kriteriene listet nedenfor lagt til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen? Sammenligning mellom partene. (1= i svært stor grad 7= i svært liten grad).**

	Partene				Total	
	Arbeidsgiver		Tillitsvalgte		Mean	Valid N
	Mean	Valid N	Mean	Valid N		
Formelt ansvar	<b>2,46</b>	725	<b>2,57</b>	555	<b>2,51</b>	1280
Formell kompetanse	<b>2,59</b>	725	<b>2,71</b>	560	<b>2,64</b>	1285
Endret ansvarsområde i tilknytning til betydelige organisatoriske endringer	<b>2,97</b>	713	<b>3,12</b>	549	<b>3,04</b>	1262
Utøvelse av lederskap	<b>3,28</b>	700	<b>3,55</b>	520	<b>3,39</b>	1220
Behov for å rekruttere og beholde	<b>3,36</b>	715	<b>3,68</b>	549	<b>3,50</b>	1264
Ansiennitet	<b>3,54</b>	727	<b>3,48</b>	552	<b>3,51</b>	1279
Innsats	<b>3,59</b>	714	<b>3,90</b>	536	<b>3,72</b>	1250
Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål	<b>3,66</b>	697	<b>3,87</b>	519	<b>3,75</b>	1216
Endringsvillighet	<b>3,76</b>	698	<b>3,92</b>	499	<b>3,83</b>	1197
Positiv innvirkning på arbeidsmiljøet	<b>3,84</b>	698	<b>4,35</b>	503	<b>4,05</b>	1201
Lojalitet	<b>4,13</b>	688	<b>4,10</b>	498	<b>4,12</b>	1186
Medarbeiderundersøkelser	<b>5,01</b>	643	<b>5,34</b>	457	<b>5,15</b>	1100
Brukerundersøkelser	<b>5,15</b>	643	<b>5,33</b>	463	<b>5,22</b>	1106

For videre analyser må vi likevel gjøre de samme grepene som med BØR – kriteriene, få dem inn i en form som skaper et mer robust uttrykk. Igjen starter vi med en faktoranalyse.

#### 6.4.1 To grunntema blir benyttet – innsats og formalia

Som det fremgår i tabell 23 nedenfor deler BLIR- kriteriene seg – altså realitetene – i to grunndimensjoner og ikke i tre.

**Tabell 23: Faktorladninger. Rotert. Varimax. BLIR- Kriterier for individuell lønnsdannelse. N= 1441**

BLIR - kriterier	Faktorer	
	1	2
<b>Endringsvillighet</b>	<b>,847</b>	,219
<b>Positiv innvirkning på arbeidsmiljøet</b>	<b>,842</b>	,229
<b>Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål</b>	<b>,818</b>	,290
<b>Medarbeiderundersøkelser</b>	<b>,788</b>	,104
<b>Innsats</b>	<b>,798</b>	,318
<b>Lojalitet</b>	<b>,784</b>	,215
<b>Brukerundersøkelser</b>	<b>,761</b>	,101
<b>Utøvelse av lederskap</b>	<b>,737</b>	,339
<b>Formell kompetanse</b>	,142	<b>,877</b>
<b>Formelt ansvar</b>	,297	<b>,837</b>
<b>Ansiennitet</b>	,038	<b>,737</b>
<b>Endret ansvarsområde i tilknytning til betydelige organisatoriske endringer</b>	,422	<b>,686</b>
<b>Behov for å rekruttere og beholde arbeidskraft</b>	,485	<b>,603</b>

Metode: Principal Component Analysis. Rotation: Varimax with Kaiser Normalization.

a Rotation converged in 4 iterations. Øvrige mål og tester fremgår av vedlegget i rapporten

Medarbeider- og brukersamtaler integreres – ikke overraskende – inn i innsatsvariablene, som vi i det videre vil døpe til ”innsats- og resultatvurderinger”, som for øvrig utgjøres av kriteriene vi fant i innsatsvariabelen. ”tradisjonell / formell” faktoren fra BØR kriteriene videreføres med hensyn til BLIR kriteriene. For å holde dem fra hverandre døper vi den i det videre til ”formalia”. Vi har allerede sett at *innsatskriteriene generelt spiller langt mindre rolle i den reelle lønnsfastsettelsen enn formalia/objektive – kriterier*. Vi har også sett at *partene er rimelig samstemte* i denne oppfatningen, så en diskriminantanalyse blir unødvendig (testresultatet på en slik modell ble da heller ikke signifikant) her. Vi har likevel et behov for å eventuelt ”sjekke ut” eventuelle forhold som påvirker dette hovedbildet.

I en regresjonsanalyse viste deg seg at verken partstilhørighet, kjønn eller noe annet tenkelig trekk ved informantene i signifikant grad påvirket tilbøyeligheten til å

mene at innsatskriterier blir mer eller mindre anvendt enn vår innledende tendens skulle tilsi. Det finnes imidlertid ett viktig unntak: *kommunestørrelse*. Denne variabelen har akseptabel signifikans i en multivariat regresjonsmodell (med tidligere nevnte parts- og kjønnsstilthørighet), og tilkjenner at tendensen til å faktisk benytte innsatskriterier *øker* med kommunestørrelse. Modellens samlede forklaringskraft (adj R2) er imidlertid så svak at vi ikke tar med funnet her fordi modellen rett og slett ikke er pålitelig nok. I en bivariat korrelasjonsstudie (Pearsons R) får vi derimot bekreftet at det er en – om enn svak – sammenheng mellom kommunestørrelse og ”innsats- og vurderingsfaktoren” (-,114 \*\*) <sup>13</sup>. Ut i fra gitte omstendigheter ved datasettet (bla settets størrelse og andre vurderinger) bedømmer vi korrelasjonen som svak. Det er altså en sammenheng – og et påvirkningsforhold – men de er relativt svake.

## 6.5 ASPEKT VED KRITERIEVURDERINGEN

Den siste delen av spørreskjemaet som skulle fange opp ulike aspekter ved kriterievurderinger ved fremtidig individuell lønnsfastsetting besto av et fritt batteri av 18 enkeltpåstander. Disse påstandene ble designet både for å fange opp temaer utledet fra BØR- og BLIR- kategorien (deres ”opphav” fremgår tidligere i dette kapitlet), tidligere forskning på lønn i kommunene og ikke minst de kvalitative dybdeintervjuene vi gjorde på forhånd av surveyen. Vi påstår ikke at de verken er fullt ut dekkende eller alltid relevante – men vi påstår at disse forutsetningene gir oss grunn til å tro at vi kan fange noen vesentlige strømninger blant partene lokalt ute i kommunene.

På grunn av det høye antallet påstander følger vi vår tidligere strategi med å ”koke ned” variablene til mer robuste og håndterlige faktorer, som vi deretter setter inn i avhengige analyser.

Den detaljinteresserte leseren finner enkeltvariablene gjengitt i tabellen nedenfor, i en partssammenlignende oppstilling rangert etter gjennomsnittlig viktighet i forhold til den syvpunkts likert – skalaen vi hyppig har benyttet i denne surveyen.

---

<sup>13</sup> Korrelasjonen er signifikant på 0,01 nivå (to halet test)

**Tabell 24: Mean\*. Ta stilling til følgende påstander om kriterier for individuell lønnsfastsettelse. Sammenligning mellom partene. (1= i svært stor grad 7= i svært liten grad).**

	Partene			
	Arbeidsgiver		Tillitsvalgte	
	Mean	V.N	Mean	V. N
Kriteriene må være skriftlig formulerte og omforente hos alle	1,92	780	1,48	583
Nærmeste leder er den som bør foreta vurderingen av den ansatt	2,37	786	<b>3,63</b>	578
Individuell lønnsfastsettelse bør skje i samarbeid med tillits	2,72	785	1,80	576
Det er viktig å ha mulighet til å utarbeide kriterier på enhetsnivå	2,74	763	2,80	563
Kriteriene må være objektive	2,78	774	1,80	586
Behovet for å rekruttere og beholde viktig kompetanse bør best	<b>3,10</b>	780	<b>3,19</b>	585
Arbeidsgivers skjønn bør tillegges vesentlig vekt i fastsettelsen	3,11	779	<b>4,79</b>	569
Individuell lønnsfastsettelse skaper uro i organisasjonen	<b>3,29</b>	762	2,31	586
Det er uenighet om hvilke kriterier en skal legge til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen	<b>3,39</b>	694	2,86	540
Lønnsutvikling bør knyttes til formelle funksjoner	<b>3,46</b>	757	2,72	556
Individuell lønnsfastsettelse bør delegeres ned til lavest mul	<b>3,80</b>	764	4,74	553
Individuell lønnsfastsettelse fungerer sjelden rettferdig	<b>3,87</b>	755	2,34	585
Individuell lønnsfastsettelse vanskeliggjør samarbeid i kollegiet	<b>4,01</b>	760	2,71	583
Kriteriene vi bruker i dag er godt kjent blant ansatte i kommunen	4,31	661	4,67	519
Individuell lønnsfastsettelse bør gis til grupper / team som utmerker seg, ikke til enkeltarbeidstakere	4,37	752	3,62	555
Det er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse	4,69	768	5,23	580
Individuell lønnsfastsettelse er usolidarisk	4,71	769	<b>3,14</b>	583
Individuell lønnsfastsettelse bør foretas av noen som ikke kje	5,10	785	3,50	563

Vi skal i det følgende primært bruke gjennomsnittstabellen til å si noe om opplevd viktighet blant informantene. Når vi kommer til systematiske forskjeller mellom



partene blir vi på grunn av de mange variablene helt avhengig av faktor- og diskriminant analyse.

Men vi vil påpeke at for det første er det noen kriterier partene enes om som svært viktige. Dette er åpenbart kravene til *skrifflighet og omforenhet*, at kriteriefastsettingen bør skje i et *samarbeid mellom partene*, at de bør være *objektive* og at de bør være mulighet til å utarbeide *kriterier på enhetsnivå*. Det er for det andre også lett å finne kriterier som begge partene er uenige i skal ligge til grunn. De er for eksempel enige om at det *absolutt ikke er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse*. Noe som ikke er overraskende. Overraskende er det heller ikke at de er *svært uenige i påstanden om at kriteriene de bruker i dag er godt kjent blant ansatte i kommunen*. Dette har vi jo tidligere i rapporten også bekreftet både er et problematisk område, og et resultat av at individuell lønnsfastsettelse faktisk ikke er vanlig, samt at kriterier for slik lønnsfastsettelse derfor naturligvis ofte glimrer med sitt fravær. Partene er også til en viss grad samstemte i sin uenighet med påstanden om at individuell lønnsfastsettelse bør gis til grupper / team som utmerker seg og ikke til enkeltarbeidstakere. Med andre ord – individuell lønn bør være individuell lønn og ikke teambasert avlønning. Men fra denne variabelen og utover blir bildet blandet og vanskeligere tilgjengelig på enkeltvariabel nivå. Det er likevel for det tredje lett å blinke ut noen enkeltpåstander der *uenigheten* mellom partene er store. Dette går på vurderinger som (retningen for hvilke vei arbeidsgiver og tillitsvalgte tar finner leseren igjen i tabellen):

- Individuell lønnsfastsettelse er usolidarisk
- Individuell lønnsfastsettelse vanskeliggjør samarbeidet i kollegiet
- Individuell lønnsfastsettelse skaper uro i organisasjonen
- Det er uenighet om hvilke kriterier en skal legge til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen
- Lønnsutvikling bør knyttes til formelle funksjoner
- Individuell lønnsfastsettelse bør delegeres ned til lavest mulig nivå
- Individuell lønnsfastsettelse fungerer sjelden rettferdig
- Nærmeste leder er den som bør foreta vurderingen av den ansatte

Der finnes også andre viktige forskjeller, men det er nå klart at vi har behov for å gå til en faktoranalyse for å få overblikk over hovedlinjene.

**Tabell 25: Faktorladninger. Rotert. Varimax. Vurdering av ulike påstander om kriterier N= 1441**

	Component			
	1	2	3	4
Individuell lønnsfastsettelse vanskeliggjør samarbeid i kollegiet	<b>,843</b>	-,135	,137	- ,065
Individuell lønnsfastsettelse fungerer sjelden rettferdig	<b>,838</b>	-,177	,134	- ,094
Individuell lønnsfastsettelse skaper uro i organisasjonen	<b>,822</b>	-,045	,077	- ,100
Individuell lønnsfastsettelse er usolidarisk	<b>,712</b>	-,242	,183	- ,031
Individuell lønnsfastsettelse bør gis til grupper / team som utmerker seg, ikke til enkeltarbeidstakere	<b>,595</b>	,089	,192	,048
Det er uenighet om hvilke kriterier en skal legge til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen	<b>,510</b>	,134	,072	,188
Kriteriene må være objektive	<b>,404</b>	-,119	,321	,364
Nærmeste leder er den som bør foreta vurderingen av den ansatt	-,097	<b>,801</b>	,047	,122
Individuell lønnsfastsettelse bør delegeres ned til lavest mul	,048	<b>,767</b>	,043	,060
Arbeidsgivers skjønn bør tillegges vesentlig vekt i fastsettelse	-,175	<b>,711</b>	,105	,204
Individuell lønnsfastsettelse bør skje i samarbeid med tillitsvalgte	,161	,094	<b>,704</b>	- ,051
Kriteriene må være skriftlig formulerte og omforente hos alle	,253	,163	<b>,660</b>	,078
Individuell lønnsfastsettelse bør foretas av noen som ikke kje	,225	-,316	<b>,571</b>	,038
Behovet for å rekruttere og beholde viktig kompetanse bør best	,025	,377	<b>,546</b>	,102
Det er viktig å ha mulighet til å utarbeide kriterier på enhetsnivå	-,028	,484	<b>,523</b>	- ,006
Lønnsutvikling bør knyttes til formelle funksjoner	,400	-,048	<b>,462</b>	,140
Kriteriene vi bruker i dag er godt kjent blant ansatte i kommunen	,086	,128	-,033	<b>,795</b>
Det er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse	-,156	,237	,120	<b>,718</b>

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a Rotation converged in 6 iterations.

Som det fremgår av tabell 25 blir resultatet av faktoranalysen at de atten påstandene bindes sammen i fire ulike grunnkomponenter<sup>14</sup>.

### **Rettferdighetsbetraktninger, vurderingsnivå, rettsikkerhet og viten**

Et sentralt tema i den første faktoren, er åpenbart ulike konfliktdimensjoner som tilsynelatende har noe å gjøre med *rettferdighetsbetraktninger*. Vi har derfor valgt å simpelthen kalle faktoren ”rettferdighetskonflikter”, fordi det etter vår mening sannsynligvis griper det sentrale grunnleggende meningsinnholdet i denne faktoren. Vi merker oss også at variabelen ”kriteriene må være objektive” plasserer seg mest her, men at den åpenbart deler slektskap både med faktor tre og fire.

Den andre faktoren handler etter vår tolkning om både *nivå og nærhet i vurderingen* som skal ligge til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen. Denne faktoren fremstår som mer rendyrket i og med at de tre variablene i liten grad deler slektskap med noen av de andre faktorene.

Den tredje faktoren er det litt mer problematisk å finne en kort og treffende benevnelse på. Noen av variablene i denne faktoren plasserer seg da også noe uklart i forhold til andre faktorer. Imidlertid er det noen fellesnevnerer som passer til alle de inkluderte variablene i denne faktoren; påstandene sier noe om forutsigbarhet, skriftlighet, rettsikkerhet og ”ikke- prestasjonsorienterte” fastsetting av de ansattes lønn. *Rettsikkerhet* er et begrep som vi mener fanger essensen i denne faktoren.

Den fjerde faktoren er lettere å begrepssette: den inneholder to påstander som omhandler det vanskelige i finne rettferdige kriterier og den manglende kjennskapen til kriteriene blant de ansatte i kommunen. Ut i fra våre kunnskaper hittil i rapporten mener vi begrepet ”kunnskaps- og implementeringsfrustrasjoner” i uttrykker en essens i disse to påstandene, eller rett og slett ”viten”.

Forutsatt at vi her har fanget noen grunndimensjoner, blir så det viktige spørsmålet hvor har partene det mest avvikende synet? Igjen velger vi å bruke en diskriminantanalyse.

---

<sup>14</sup> Som det fremgår av vedlegget er kumulativ forklaringskraft på disse fire faktorene litt over 55 prosent. Noen vil argumentere for at forklaringskraften ideelt helst bør være over 60 prosent. Imidlertid har vi i analysene tatt med ambivalensen som ligger i at noen av variablene (dvs de som deler slektskap til to flere faktorer) gjennom å bruke SPSS – programmets mulighet for autogenerering (”save as regression variable” under faktoranalysemenyen). Alternativt kunne vi kastet ut de ”ambivalente” variablene og heller bygget indekser for eksempel gjennom ”compute” – funksjonen, og derved skapt mer polariserte faktorer og også sannsynligvis øket forklaringskraften. Vi har imidlertid valgt ”ambivalensstrategien” fordi vi mener den gir et mest edruelig bilde her. Vi viser ellers til mål og tester som fremgår i vedlegget.

Som det fremgår av tabellen nedenfor er det faktoren ”vurderingsnivå og vurderingsnærhet” den som sterkest skiller partene. Dette funnet fremstår som svært meningsfullt også på bakgrunn av et helhetsinntrykk fra studiens kvalitative analyser. Tillitsvalgte trekker oftest i en retning av at man ikke ønsker skjønnsvurderinger av de ansatte av nærmeste leder og dennes skjønnsutøvelse. Det ligger et lite dilemma her. Man skulle intuitivt tro at for å kunne gi en adekvat vurdering av den enkelte ansatte på bakgrunn av subjektive forhold, er nærmeste leder den som i utgangspunktet skulle være best i stand til å foreta slike vurderinger. Jo større avstand mellom vurderer og den som blir vurdert, jo mer umulig skulle man tro at gode vurderinger var resultatet, men det kan se ut til at frykten for ”trynefaktoren” overskygger dette. På den annen side er arbeidsgiver langt mer både optimistiske og villige i forhold til å plassere lønnsfastsettelsen lengst mulig ned i nivå, og nærmest mulig egen beslutningsmyndighet – noe som også framstår som mest logisk. Dette vil være naturlig ut fra muligheten til å faktisk kunne bruke lønnspolitikken til en av de tingene den faktisk skal være et verktøy for, nemlig den strategiske arbeidsgiverpolitikken.

**Tabell 26: Diskriminantanalyse. Avhengig variabel: Partene. Uavhengige variable: påstandsindeksjer om kriterier**

	<b>Funksjon</b>
	<b>1</b>
”Vurderingsnivå og vurderingsnærhet”	<b>-,714</b>
”Rettferdighetskonflikter”	<b>,467</b>
”Rettsikkerhet”	<b>,340</b>
”Kunnskaps- og implementeringsfrustrasjoner”	<b>-,052</b>

Pooled within-groups correlations between discriminating variables and standardized canonical discriminant functions Variables ordered by absolute size of correlation within function.

Med hensyn til ”kunnskaps- og implementeringsfrustrasjoner” er det ingen viktige uenigheter mellom partene – begge sidene fremstår som i betydelig grad frustrerte, slik vi husker fra gjennomsnittsmålene vist i forrige tabell.

Med hensyn til faktorene ”rettferdighetskonflikter” og ”rettsikkerhet” er det også forskjeller mellom partene, selv om de her begge stilles i skyggen av faktoren ”vurderingsnivå og vurderingsnærhet”. Bildet er imidlertid på begge disse to faktorene blandet, og vi vil istedenfor å forsøke en sammenfattende problem-

atisering av dem henviser leseren tilbake til gjennomsnittsmålene for å se enkeltvariablene i disse to faktorene.

### **Hva påvirker grunn dimensjonene?**

Et annet viktig spørsmål er hvilke andre trekk ved informantene og kommunene som påvirker disse fire grunn dimensjonene? Vi kjørte fortløpende inn alle fire grunn dimensjonene som avhengige variabler i multivariate regresjonsmodeller med kjønn, kommunestørrelse, ulike typer fagforeninger og kategorien arbeidsgiver – arbeidstaker. Vi fikk her bekreftet antagelsen om at partsmedlemskap er det eneste trekket som i signifikant grad – og i så måte i sterk grad – påvirker synet på grunn dimensjonene.

Imidlertid kom vi her ikke overraskende på sporet av at det finnes variasjoner mellom de ulike fagforbundene i synet på mange av de spørsmålene vi har drøftet tidligere. Informasjon basert på våre kvalitative intervjuer, og også fra den offentlige debatten, er det klart at spesielt en hovedsammenslutning – Akademikerne – har et sterkt avvikende syn i forhold til de andre forbundene på mange aspekter mht individuell lønnsfastsettelse. De er i utgangspunktet langt mer positive i sin grunn holdning, og de presiserer selv – fra organisasjonen sentralt – at en utvikling mot individuell lønnsfastsettelse nettopp er i deres medlemmers interesse. Før vi konkluderer kriteriekapitlet skal vi gjennomgå nærmere noen funn fra det kvalitative materialet.

## **6.6 KRITERIER SOM NØDVENDIG HJELPEMIDDEL**

Kriterier er en del av en profesjonell og systematisk lønnspraksis. Dette bekreftes gjennom intervju med kommunene. Vi har som tidligere nevnt, intervjuet kommuner som er kommet lenger i dette arbeidet enn det ”gjennomsnittskommunen” har – i følge resultatene basert på spørreskjemaundersøkelsen.

De fleste av de kommunene vi snakket med, har utarbeidet kriterier for bruk i den lokale lønnsdannelsen. Dette gjelder både de vi intervjuet i første runde og de vi intervjuet i oppfølgingsrunden. I den sammenheng minner vi om at vi har intervjuet kommuner som har skilt seg ut på ett eller annet vis i tilknytning til lokal lønnsdannelse eller skoleutvikling. Det er derfor rimelig å anta at de har jobbet mer aktivt med lønnspolitikk spesielt og dels med arbeidsgiverpolitikken generelt, enn ”gjennomsnittskommunen” kan forventes å ha gjort. Det er derfor som forventet at det er ulike funn i det kvalitative og det kvantitative materialet.

Vi fikk imidlertid et ”forvarsel” fra de sentrale organisasjonene ad ”tilstanden” i kommunene, da flere av dem påpekte at arbeidet med lokal lønnsdannelse ikke er kommet langt nok i kommunene.

Det varierer noe hvorvidt partene har utarbeidet omforente kriterier. I de tilfeller det er arbeidsgivers kriterier, er de gjerne drøftet med organisasjonene og de er gjort kjent i organisasjonen. Vi ser tydelige tegn på at dette er en forutsetning for en vellykket og legitim lokal, individuell lønnsdannelse.

Vi har også inntrykk av at kommunene i stor grad har utarbeidet egne kriterier som er tilpasset virksomheten og de mål som er satt for utvikling og drift. Kriteriene er for det meste gjennomarbeidet og tilpasset de kommunale mål. Det skal imidlertid ikke underslås at enkelte av informantene mente de kommunale kriteriene var for runde, slik at det var vanskelig å gjøre vurderinger som skiller mellom personer på bakgrunn av dem. Et konkret eksempel som kan nevnes er ”innsatsvilje” som flere trakk fram som vanskelig. Enhetsledere mente de hadde et team som sto på og det var derfor vanskelig å skille ut noen når alle viste innsatsvilje i jobben.

Hvorvidt de enkelte enheter har mulighet til å utarbeide egne kriterier eventuelt prioritere mellom de kommunale, er også noe som varierer. I noen kommuner synes de å være opptatt av å ha felles kriterier for kommunen. Andre igjen har muligheter for lokal tilpassning, mens en tredje variant er muligheten til å utarbeide egne kriterier lokalt. Vi skal i kapitlet som omhandler skoleverket drøfte dette nærmere i forhold til ulike ståsted og synspunkt blant personalansvarlige og enhetsledere.

En viktig konklusjon fra både det kvantitative og det kvalitative materialet er at kriterier er viktig, både med tanke på at de er drøftet og oppfattes som legitime, samt at de er gjort kjent i organisasjonen. Kjente og legitime kriterier kan vi anta er en sikkerhet mot tilfeldige ”trynetillegg”.

## 6.7 OPPSUMMERING

Vi skal avrunde kapitlet med å summere opp de viktigste aspektene ved kriterier; synspunkter, ulikheter mellom partene og hvilke kriterier som er i funksjon. Vi summerer først gjennom en punktvis oppstilling, før vi trekker opp noen lengre vurderinger, også med tanke på utviklingen framover

- Partene er sterkt uenige i om lønnsfastsettelsen overhodet bør basere seg på individuelle vurderinger av enkeltansatte. Tillitsvalgte er oftest

prinsipielt mot dette. Begge parter finner det ofte svært vanskelig å fastsette kriterier

- Det er stor grad av uferdighet i arbeidet med kriterier for individuell lønn i kommunesektoren. Det mangler skriftlige kriterier mange steder og et stort flertall mener kriteriene ikke er kjent i organisasjonen
- Arbeidsgiversiden er oftest positiv til innsatsbaserte lønnskriterier mens tillitsvalgte heller ønsker bruk av tradisjonelle og formelle kriterier
- Partene er i stor grad enige om hvilke kriterier en hovedsakelig legger til grunn for dagens lønnsfastsetting i kommunesektoren. Disse er primært forankret i en type formalia, og ikke i innsats- eller prestasjoner
- En av de største prinsipielle avstandene mellom partene mht kriterier for individuell lønnsfastsettelse går på hvilket vurderingsnivå og hvilken vurderingsnærhet man ønsker. Tillitsvalgte ønsker ikke at ledere nær den ansatte skal foreta lønnsvurderinger, mens arbeidsgiverne ønsker at vurderinger skal foretas av nærmeste leder
- Kommunestørrelse påvirker noen steder de nevnte forholdene, men i beskjeden grad. Tillitsvalgte i Akademikerne skiller seg ut med hensyn til de fleste forhold som nærmere arbeidsgiversiden enn sine kolleger fra de andre forbundene

I dette noe nedslående bilde som spesielt spørreskjemaundersøkelsen gjenspeiler, er det interessant å se hva kommunene har lagt vekt på når det gjelder kriterier. Det er tydelig at der man opplever at lokal lønnsdannelse fungerer godt, har man skriftlige kriterier. I stor grad er disse omforent på den måten at de er drøftet med organisasjonene og dels besluttet i fellesskap. Ved omforente løsninger kan partene få inn kriterier som de betrakter som sentrale. En viktig faktor er også at forhandlingsklimaet har bedre vilkår dersom man kan enes om kriterier som skal gjelde.

En kilde til motstand mot lokal, individuell lønnsdannelse, er nettopp frykten for at "trynefaktoren" skal ha betydning for den enkeltes lønnsutvikling. Spesielt arbeidstakersiden har alltid vært opptatt av at lønnen din ikke skal være avhengig av om sjefen liker deg eller ikke. Lønn skal være en funksjon av arbeidet du utfører, kompetansen du innehar og de oppgaver og ansvaret som tilligger

stillingen. Disse prinsipper har gjerne blitt ”omsatt” til objektive kriterier uavhengig av personen som innehar stillingen. Ved å holde lønnsfastsettelsen på det sentrale nivået unngår man enhver kontakt mellom person og lønnsvurderinger – dette kan i alle fall synes å være holdningen.

Spørsmålet er om individuell lønnsdannelse, der den enkeltes innsats teller med i vurderingen, kan framstå som rimelig og legitim – og hva er betingelsene for det? Skriftlige og aksepterte kriterier er en slik betingelse. Vårt inntrykk er at dersom kriteriene er kjent og har en slik karakter at de er etterprøvbare, oppnår man også aksept for de vurderinger som gjøres og med det resultatet av forhandlingene.

Samlet sett viser dette kapittelet hvor sentralt arbeidet med kriterier er ute i organisasjonene. Selv om det er vanskelig å finne rettferdige kriterier, er det ikke umulig. En anbefaling kan være å ta dette arbeidet alvorlig, sette av tid og få til gode prosesser. Her er det også viktig for organisasjonene å bidra i prosessen, gjør de ikke det risikerer de å bli satt på sidelinjen – uten innflytelse. Arbeidsgiver må også være villig til å ta inn over seg hva ansatte ser på som sentrale kriterier. Et siste aspekt er at kriteriene bør tilpasses de mål man setter for virksomheten, og at de må gjøres kjent og virke over tid slik at det er mulig for ansatte å strekke seg etter dem. Hvis kriteriene ikke er kjent over tid, er det vanskelig å se hvordan de kan virke styrende for måloppnåelse – og det må vel være en sentral målsetning.

Vi har hittil i rapporten trukket fram den betydningen interne forhold i kommunene har for en vellykket lokal lønnsdannelse, og nevner i den sammenheng gode prosesser og etterprøvbare kriterier som to sentrale elementer. I neste kapittel skal vi gå nærmere inn på ulike forhold ved avtaleverket, inkludert kapittelinnstillingen, spesielle aspekter ved kapittel 5, samt se på erfaringer med tvisteløsningsmodeller og bonusordninger.



## 7. HVORDAN FUNGERER AVTALEVERKET?

I dette kapittelet hvor avtaleverket står i fokus, skal vi blant annet se på hvilken betydning den sentrale innretning på oppgjøret har for det lokale oppgjøret. Et element er de lokalt opparbeidede lønnsrelasjoner og minstelønnsheving sentralt – forholdet mellom dem. Herunder også noe om formeninger kommunene har til avtaleverket og ønsker om utvikling i forhold til det. Vi skal også drøfte fordelingen av potten i kapittel 4, og andre forhold relatert til dette. I tillegg skal vi se på tvisteløsningsmekanismer og bonusordninger.

### 7.1 KAPITTELINDELINGEN – EN KILDE TIL KONFLIKT?

Ved hovedoppgjøret i 2004 ble det ryddet i kapitlene i hovedtariffavtalen. Tidligere var det mulig å nærmest "velge" hvilket kapittel man skulle plasseres under, men nå ble denne dupliseringen fjernet. I denne prosessen fikk ansatte og organisasjonene til en viss grad bestemme den enkeltes plassering, der dette var mulig. Dette dreide seg i hovedsak om ansatte i en slik stilling at de kunne plasseres både i kapittel 5 og i kapittel 4. Prosessen medførte diskusjoner internt om hvor den enkelte skulle plasseres. Noen organisasjoner vil helst ha sine i kapittel 4, mens Akademikerne vil ha flest mulig av sine i kapittel 5. Arbeidsgiver ønsker ryddige forhold og kanskje også flest mulig i kapittel 5. Plasseringen av medarbeidere førte enkelte steder til en del konflikt, ikke bare med arbeidsgiver men også i noen tilfeller mellom arbeidstaker og dennes organisasjon. Partene har selvfølgelig akseptert resultatet, men vi har inntrykk av at det er en del misnøye knyttet til kapittelinnstillingen. Noen gir eksplisitt uttrykk for at de ikke ønsker kapittelinnstillingen, men ser heller ikke hvordan skillet mellom kapittel 4 og 5 kan løses i praksis. Slik det er nå, framstår de i stor grad som to separate tariffavtaler.

Kapittel tre er lederkapitlet. Under 3.4.1. er topplederne plassert, mens andre ledere kan plasseres i kapittel 3.4.2. Mange av de kommunene vi snakket med hadde plassert alle sine enhetsledere i kapittel tre.

#### 7.1.1 Kapittel fire – en kilde til lokal frustrasjon?

Arbeidsgiversiden tenderer mot å være uenig i at oppdelingen mellom kapittel 4 og 5 ikke har skapt enklere forhold. 32 prosent av tillitsvalgte mener det i svært stor grad.

*"Det er klart at når vi lager en struktur lokalt, er det viktig at den ikke blir ødelagt ved de sentrale oppgjørene. Når det skjer ting på stigen og vi har kanskje laget opprykks- og fagstiger lokalt, så skjer det ofte at det blir helt*

*feil i forhold til de oppgjørene som skjer sentralt. Og det er jo veldig frustrerende når en har brukt mye tid og innhold i forhold til å lage en struktur” (personalsjef).*

Et spørsmål er om de som er i kapittel 5 har en bedre lønnsutvikling enn de i kapittel 4. I intervju er det noe forskjellig hva arbeidsgiversiden svarer, noe som tyder på at det kan variere mellom kommuner. Hovedvekten synes å ligge blant de som signaliserer at oppgjøret i kapittel 5 følger oppgjøret i kapittel 4 med tanke på størrelse på økningen. Mens noen gir uttrykk for at de ønsker en bedre lønnsutvikling i kapittel 5, også av ideologiske årsaker – de vil rett og slett ha flere over i kapittel 5. En bedre lønnsutvikling for rådgiveren kan være et lokkemiddel for saksbehandleren på kontoret ved siden av.

Men ulikhet i lønnsutvikling var ikke det som opptok intervjuobjektene mest med tanke på skillet mellom kapitlene. Flere av dem vi intervjuet trakk fram det som må kalles en pedagogisk utfordring i forhold til forestillinger om lønnsøkning blant personalet. Denne dreier seg om at flere oppfatter det slik at de i kapittel 5 har en bedre lønnsøkning. Problemstillingen kan illustreres gjennom følgende sitat som må sies å være representativt for flere. Spørsmålet som stilles er nettopp om lønnsutviklingen for de i kapittel 5 er bedre enn for de i kapittel 4:

*”Nei, men jeg tror nok at den generelle oppfatningen fort kan bli sånn fordi all lønnsøkning for de i kapittel 5 skjer lokalt, mens lønnsøkningen i kapittel 4 skjer delvis sentralt og delvis lokalt. Den enkelte ser ofte på hva som skjer lokalt og glemmer det sentrale tillegg de har fått på et tidligere tidspunkt. Dermed så tror jeg at opplevelsen er at det virker som tilleggene lokalt for kapittel 5 er større, men så glemmer de alt som har skjedd sentralt” (personalsjef).*

Med andre ord er det kun et spørsmål om på hvilket nivå tillegget kommer, mens mange oppfatter kun det som kommer lokalt som tillegg. Dette er et problem forbausende mange trekker fram i forbindelse med kapitelinndelingen.

Et annet problem flere trakk fram var nettopp dette mellom rådgiveren og saksbehandleren på samme gang som gjør omtrent samme type jobb, men fordi den ene er organisert et sted og den andre et annet, er de plassert i ulike kapitler og har ulike titler. Dette kan skape kunstige skiller mellom ansatte som i utgangspunktet har like oppgaver.

Deler av potten i kapittel 4 fordeles sentralt og der bestemmes også hvor mye som skal overlates til lokale forhandlinger. De som er for størst mulig grad av kollektiv

lønnsdannelse og nasjonal likhet, vil tilstrebe at mest mulig blir fordelt sentralt. Andre ønsker igjen at mest mulig skal være lokalt.

En fordeling er å ta de store, mer prinsipielle spørsmål sentralt og resten lokalt. En begrunnelse for å ha noe sentralt kan illustreres gjennom følgende utsagn:

*”En ting er å belønne de flinke og la være å belønne de ubrukelige, men det finnes tross alt inflasjon og det finnes velstandsøkning som bør komme flere til gode også de som ikke er så dugelige som noen skulle ønske. Og det ordnes jo mye bedre ved at det gis sentrale tillegg. At alle får litt mer så kan du kalle det for kompensasjon for inflasjonen eller du kan kalle det for andel av den generelle velstandsøkningen” (lokal tillitsvalgt).*

### **Minstelønn og lokale lønnsrelasjoner**

Nesten 64 prosent av utvalget vårt er ”svært enig/enig” om at den lokale potten i kapittel 4 er for liten. På spørsmål om potten er stor nok til at den kan brukes som virkemiddel i en strategisk arbeidsgiverpolitikk svarer nesten 60 prosent seg ”uenig/svært uenig” i dette. Samtidig ønsker et flertall ikke at mer av lønnen til gruppene i kapittel 4 skal forhandles lokalt (ca 40 prosent mot og ca 30 prosent for).

Det å splitte oppgjøret i kapittel 4 i en sentral del og en lokal del byr på en del utfordringer lokalt. Profilen på det sentrale oppgjøret knyttet til kapittel 4 fører mange steder til at de lokalt opparbeidede lønnsrelasjonene ødelegges. Dermed bruker kommunene det de selv mener er uforholdsmessige store deler av potten til gjenopprettelse av de lokale relasjonene, og det blir vanskelig å føre en planmessig lokal lønnspolitikk. I intervjuene våre er det flere kommuner som rapporterer om at det sentrale minstelønnsystemet er med på å undergrave de lokale lønnsrelasjonene.

*”Ja. Mange som ble innhentet. Har hatt en politikk selv på å heve minstelønnen. Bruker en del av potten til det. Blir oppspist sentralt. Men nå har vi hatt en del protokoller der det står at det som blir gitt lokalt skal ligge på toppen (flyte oppå) av det sentrale tillegget, parallellforskyvning. Har jo opplevd i forhold til kompetansebaserte forskjeller, at vi har opparbeidet en lønnsrelasjon, eks 10.000, og så har det blitt innhentet.”*

*”Hender det kommer føringer fra sentralt hold. Slik som det har vært de siste år har minstelønnen vært hevet så mye. Så har vi noen som ligger en del over, eks mellomledere. Så de siste årene har potten rett og slett gått til å opprette skjevheter som har oppstått på grunn av oppgjøret sentralt.”*

*”Minstelønna har ødelagt lønnsrelasjonene. Knapt at potten har vært stor nok til å gjenopprette disse relasjonene. Vi har faktisk et år inngått avtale, begynte nederst og gjenopprettet lønnsrelasjoner så langt potten strakk til, resten tok vi ved årsskiftet.”*

*”Minstelønnsatsene ødelegger politikken vår.”*

Flere har opplevd at personer de ikke har ønsket å gi lønnstillegg har kommet svært gunstig ut gjennom sentrale oppgjør og nærmest blitt lønnsvinnere. Kommunene rapporterer om en stor grad av frustrasjon i forhold til det sentrale oppgjøret i denne sammenhengen. Resultatet av minstelønnshevingen sentralt er at det blir vanskelig å opprettholde en lokal lønnspolitikk over tid, da store deler av det lokale oppgjøret går til å rette opp skjevheter forårsaket av det sentrale oppgjøret. Det er også noen som løser problemet ved å si at lønnsøkningen kun varer til de blir tatt igjen av minstelønnsatsene og dermed gir lokale tillegg et visst preg av midlertidighet.

## **7.2 FUNN SPESIELT I FORHOLD TIL KAPITTEL 5**

I dette avsnittet skal vi se nærmere på erfaringene knyttet til lønnsdannelsen i kapittel 5 som er løsrevet fra sentrale forhandlinger, og alt avgjøres lokalt. Her er det også slik at potten, eller størrelsen på oppgjøret, bestemmes lokalt. Det følger ingen pott med penger fra noe sentralt oppgjør slik det er i kapittel 4.

Spørreskjemaet inneholdt en egen bolk der vi hadde som formål å gå nærmere inn på implementeringen og vurderingen av kapittel 5 i hovedtariffavtalen.

Et hovedinntrykk fra surveyen er at svært mange av spørsmålene som berører kapittel 5 er besvart med kategorien ”vet ikke / ikke aktuelt”. Dette mener vi betyr to ting. For det første er det et uttrykk for at kapittel 5 problematikken er ny og i liten grad har satt seg i kommunesektoren. For det andre er det også klart at kapittel 5 berører relativt sett få personer og grupper i forhold til hele utvalget vårt. Mange av lederne og de tillitsvalgte som har fylt ut skjemaet har derfor med rette ansett spørsmålene som lite aktuelle for dem, rett og slett fordi de ikke er – eller sannsynligvis kommer til å bli – aktuelle i forhold til å få all sin lønn forhandlet lokalt.

Imidlertid mener vi det er riktig at alle informantene, uansett forbund og ledersituasjon, skulle ha ”uttalelsesrett” i forhold til kapitlet. Dette fordi en sentral

avklaring som skal gjøres i forhold til framtidige tariffavtaler nettopp er plasseringen av ulike grupper i forhold til de lokale forhandlingssystemene.

Vi skal først forsøke å belyse noen effekter av kapittel 5, deretter skal vi la informantene komme til ordet med hensyn til hvilken utvikling man ønsker seg videre, spesielt i forhold til en eventuell framtidig plassering.

Først starter vi imidlertid med å se på hvor mange som faktisk er plassert i kapittel 5. Her er det selvsagt stor forskjell avhengig av hvor stor kommunen er, og det er en sterk positiv korrelasjon mellom kommunestørrelse og andel arbeidstakere som pt er plassert i kapittel 5. Dette betyr altså at jo større kommunene er, jo flere ansatte er plassert i kapittel 5. Sammenhengen fremgår mer detaljert av tabellen nedenunder.

**Tabell 27: Vet du hvor mange av din kommunes arbeidstakere som pt er plassert i kapittel 5?\***

For deg som er ansatt i en primærkommune: Ca hvor mange innbyggere har kommunen?												
	Mangler data		under 3000		3000 - 10 000		10 000 - 40 000		40 000 - 100 000		over 100 000	
	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent
<b>0</b>	5	9,3	8	2,1	15	2,7	5	1,5	1	1,3		
<b>Ingen</b>			9	2,3	2	,4	3	,9	1	1,3	1	2,9
<b>1-10</b>	5	9,3	168	<b>43,1</b>	93	<b>16,7</b>	11	3,3	3	3,9	1	2,9
<b>11-30</b>	5	9,3	49	<b>12,6</b>	198	<b>35,5</b>	46	<b>14,0</b>	2	2,6	1	2,9
<b>31-100</b>	9	16,7	3	,8	37	6,6	103	<b>31,3</b>	21	<b>27,6</b>	5	<b>14,3</b>
<b>Over 100</b>	7	13,0	5	1,3	5	,9	17	5,2	24	<b>31,6</b>	17	<b>48,6</b>
<b>Vet ikke</b>	23	42,6	148	37,9	207	37,2	144	43,8	24	31,6	10	28,6

\*Vi har merket av de to svaralternativer som får høyest oppslutning i hver av kommunetyperne

Vi tror ikke dette funnet bare skyldes volummessige forhold. Det er også en tilsynelatende klart tendens til at flere av de større kommunene er kommet *lengre* i implementeringen av lokal lønn, enn de små kommunene. Dette er et forhold vi dels visste om på forhånd gjennom KS – systemet, og som de kvalitative analysene også bekrefter.

Jf neste tabell – og her behøver vi heller ikke skille mellom partene – er det imidlertid klart at det generelt har vært en *økning* i antall arbeidstakere som faktisk har blitt individuelt plassert som følge av innføringen av kapittel 5.

**Tabell 28: Har innføringen av kapittel 5 ført til at flere arbeidstakere faktisk har blitt individuelt plassert? Svært enig = 1 Svært uenig = 7**

	Antall	Prosent
<b>Mangler data</b>	21	<b>1,5</b>
<b>1</b>	193	<b>13,4</b>
<b>2</b>	225	<b>15,6</b>
<b>3</b>	144	<b>10,0</b>
<b>4</b>	86	<b>6,0</b>
<b>5</b>	49	<b>3,4</b>
<b>6</b>	78	<b>5,4</b>
<b>7</b>	84	<b>5,8</b>
<b>Vet ikke / ikke aktuelt</b>	561	<b>38,9</b>

Med hensyn til virkningene av å bli plassert i kapittel 5, har det vært mange spekulasjoner. En av dem har vært at de som forhandler under kapittel 5 får høyere – eller for den saks skyld lavere – lønnsvekst enn de øvrige arbeidstakerne i kommunene. Fra noen fagforbunds side, spesielt Akademikerne, har nettopp troen på lønnsvekst for egne medlemmer vært et kjernemotiv for å stille seg bak opprettelsen av kapittel 5. For andre, for eksempel Fagforbundet, har man trodd på den samme virkningen som Akademikerne, men da sett på nyordningen med skepsis på vegne av egne medlemmer.

Som tabellen nedenunder viser er det betydelig sprik mellom partene i synet på de faktiske konsekvensene her. Av arbeidsgiverne er 22,9 prosent mer enige i påstanden mens 23,8 prosent er mest uenige. På arbeidstakersiden er imidlertid så mange som 36,8 prosent enige mens bare 21,4 prosent er uenige. Et forhold som forklarer forskjellene, er at det i kategorien tillitsvalgte er svært mange som ikke forhandler under kapittel 5. Unntaket her er Akademikerne. Analyser, som vi ikke skal ta oss plass til å vise her, forteller oss da også at Akademikerne er helt på linje med arbeidsgivernes oppfatninger på dette spørsmålet.

**Tabell 29: Har de som forhandler under kapittel 5 høyere lønnsvekst enn de som forhandler under kapittel 4 Svært enig = 1 Svært uenig = 7**

	Partene			
	Arbeidsgiver		Tillitsvalgte	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Mangler data	5	,6	16	2,6
1	47	5,8	112	18,
2	67	8,3	73	11,7
3	71	8,8	44	7,1
4	73	9,	40	6,4
5	51	6,3	32	5,1
6	73	9,	42	6,8
7	69	8,5	59	9,5
Vet ikke / ikke aktuelt	355	43,8	204	32,8

Med andre ord; det er de tillitsvalgte som betrakter de *andre* (dvs de i kapittel 5) som tror / mener at lønnsveksten har vært høyere her enn i deres egen kategori, og som her får gjennomslag. Her viser vi også til diskusjonen knyttet til det kvalitative materialet i avsnitt 7.1.

Hva som egentlig er realitetene med hensyn til lønnsveksten for de som forhandler under kapittel 5 kan vi altså ikke svare på ut fra vår survey. Det kvalitative materialet spriker også i så måte. Vi kan imidlertid konkludere med at tillitsvalgte fra forbund som har få medlemmer som faller inn under kapittel 5 mener at lønnsveksten her er høyere enn hos dem selv. For arbeidsgiversiden og hos Akademikerne er man tilsynelatende noe i villrede om påstanden i tabellen er riktig eller ikke – i hvert fall har man ikke noe klart svar.

### **Ønsket utvikling framover**

Også med hensyn til hvilken utvikling man ønsker seg framover er det betydelige forskjeller mellom partene.

Som vi kan lese av tabellen nedenunder er nesten 60 prosent av de tillitsvalgte i en eller annen grad uenige i at gruppene som i dag forhandler i kapittel 4 skal forhandle mer av lønna lokalt i fremtiden. Av disse velger hele 46 prosent "ekstremkategorien" 7.

**Tabell 30: Ønsker du at mer av lønnen til de gruppene som i dag forhandler i kapittel 4 skal forhandles lokalt? Svært enig = 1 Svært uenig = 7. Prosent. N= 1200**

	1	2	3	4	5	6	7	Mangl	Vet ikke
Arbeidsgiver	11,8	13,6	12,1	8,9	5,2	7,9	8,9	19,2	12,5
Tillitsvalgte	5,5	4,2	3,9	3,9	2,7	11,1	46	13	9,8

Mao er det en sterk *motstand* mot å forhandle lokalt i denne gruppen. Arbeidsgiversiden er mer positivt innstilt, og flere i denne gruppen sier seg enig i en utvikling mot at mer av lønna til kapittel 4- gruppene skal forhandles lokalt. Tilsutningen til dette er, som det fremgår, likevel langt fra overveldende.

Det neste spørsmålet vi lanserte for å ”måle” temperaturen i forhold til kapittel 5 ute i kommunene, var spørsmålet om en ønsker at flere arbeidstakere skal plasseres i kapittel 5 i framtiden. Blant de tillitsvalgte er svaret unison nei, slik det fremgår av tabellen nedenunder.

**Tabell 31: Ønsker du at flere arbeidstakere skal plasseres i kapittel 5 i framtiden (1 = Ja, absolutt 7= Nei, absolutt ikke)? Prosent. N= 1398**

	1	2	3	4	5	6	7	Mangl	Vet ikke/i
Arbeidsgiver	7,2	9,9	7,6	9,7	4,9	6,8	8,9	2,5	42,5
Tillitsvalgte	4,8	2,7	3,1	3,7	3,7	7,7	47,6	3,2	23,5

Arbeidsgiversiden er igjen mer balansert i sin besvarelse, og her er det bare ca tre prosents overvekt på at de som gruppe er mer enig enn uenig i at flere arbeidstakere skal plasseres i kapittel 5 i framtiden.

I det neste spørsmålet formulerte vi oss mer spisset, idet vi spurte utvalget om det er ønskelig at *all* lønnsdannelse skal foregå etter prinsippet i kapittel 5 (altså lokalt og individuelt basert) i framtiden. De tillitsvalgte svarer her – ikke overraskende – et unisont og utvetydig nei, jf tabellen nedenunder.



**Tabell 32: det ønskelig at all lønnsdannelse skal foregå etter prinsippene i kapittel 5 i framtiden? (1 = Ja, absolutt 7= Nei, absolutt ikke)? Prosent. N= 1404**

	1	2	3	4	5	6	7	Mangl	Vet ikke / i
Arbeidsgiver	5,3	7,6	8,4	10	4,2	8	12,6	1,7	42,2
Tillitsvalgte	4,3	3,5	1,4	4,3	2,4	4,5	52,6	3,4	23,5

Også arbeidsgiversiden heller her svakt over til nei-siden med hensyn til dette spørsmålet, men det mest påfallende med hensyn til denne gruppen er vel i utgangspunktet ”vet ikke” – kategorien, som hele 42,2 prosent slutter seg til. Dette er nok klart et uttrykk for – som vi har vært inne på – at også mange av arbeidsgiverne i utvalget ikke har noen befatning med lønnsfastsetting etter kapittel 5. Men vi tror også det er et uttrykk for en reell ambivalens og usikkerhet i forhold til problemstillingen.

*Ut i fra disse ”framtidsoønskene” med hensyn til kapittel 5 kan vi trekke en veldig klar konklusjon: det eksisterer til dels sterke meningsmotsetninger mellom arbeidsgiversiden og tillitsvalgte. Vi kan konkludere – grovt sett – med at arbeidsgiversiden er langt mer positivt innstilt til at mer lønnsdannelse for flere plasseres lokalt, mens tillitsvalgte ser med dyp skepsis på en slik utvikling.*

#### **Har oppdelingen mellom kapittel 4 og 5 skapt enklere forhold?**

Et siste spørsmål vi skal undersøke i forhold til kapittel 5, berører en av de viktige beveggrunnene for å introdusere skillet mellom kapittel 4 og 5 i den gjeldende hovedtariffavtalen. Denne var at en oppdeling mellom kapittel 4 og 5 skulle skape enklere og mer ryddige forhold, og derved så å si kunne berede grunnen for lokale lønnsforhandlinger.

Også på dette punktet, jf tabell 33, er tillitsvalgte i utgangspunktet negative. 46,6 av de tillitsvalgte svarer i en eller annen grad benektende på spørsmålet, mens bare 12,2 prosent mener at skillet i en eller annen grad har skapt enklere forhold. Også arbeidsgiversiden sier seg imidlertid mer uenige i at skillet har skapt enklere forhold (23,1 prosent) enn enige (16,8 prosent).

**Tabell 33: Har oppdelingen mellom kapittel 4 og 5 skapt enklere forhold? (1 = Ja, absolutt 7= Nei, absolutt ikke)? Prosent. N= 1398**

	1	2	3	4	5	6	7	Mangl	Vet ikke /i
Arbeidsgiver	3,1	6,9	6,8	12,2	6,8	7,4	8,9	2,2	45,7
Tillitsvalgte	3,2	3,1	5,9	5,5	4,7	9,6	32,6	3,7	31,7

Her kan vi således trekke en konklusjon om at ingen av partene ser forenkling som en konsekvens av det gjeldende tariffskillet i hovedavtalen. Et sitat fra en lokal tillitsvalgt kan illustrere noe av utfordringen med kapittel 5. Vi viser også til den innledende diskusjon i avsnitt 7.1

*”Det strukturerte det, men det lettet det ikke. Før kapittel 5 var lønnsforhandlinger en vits, snakk om at en eller to skulle ha et lønnstrinn, de andre fikk ingenting. Nå har vi jo forhandlingen for alle, blir et helt annet arbeid og en helt annen sak” (lokal tillitsvalgt).*

Holdningene til avtaleverket generelt, er at det er blitt mer ryddig og mer rammepreget, til tross for problemer i forhold til kapittelinnndelingen. Spesielt kommunenes personalsjefer sier seg fornøyde med at detaljreguleringer er redusert og avtalen er blitt mer rammepreget. Kapittelinnndelingen var et av elementene ved den nye hovedtariffavtalen fra 2004. Vi skal før vi avslutter kapitlet se nærmere på tvisteløsninger og bonusordninger.

### 7.3 PENDELVOLDGIFT OG LOKAL NEMND

Pendelvoldgift er en ny tvisteløsningsform som har vært noe utprøvd, men spesielt organisasjonene er skeptiske. Vårt inntrykk er at arbeidsgivere er mer prinsipielt for denne løsningen, og mener den har noen attraktive elementer ved seg i form av de prinsippene den bygger på. Denne holdningen deles av flere av de sentrale organisasjonene, men det er ikke alle som har fulgt opp lokalt. Tilbakemeldinger fra de kommunene vi har snakket med tyder på at det i stor utstrekning er NITO som har ønsket denne tvisteløsningen, samt noen av akademikerorganisasjonene i enkelte kommuner.

Noen kommuner har erfaringer med pendelvoldgift. Men i de kommunene vi foretok intervjuer synes det som pendelvoldgiften hadde falt ut i arbeidsgivers favør i alle tilfeller. Sentralt mente de fordelingen ikke var riktig så skjev, og antok at det er i størrelsesorden 40-60, eventuelt 30-70 i arbeidsgivers favør. Det har ikke

vært mulig å måle dette i surveyen, da måtte vi hatt en undersøkelse til alle kommuner på dette tema. Erfaringene er så få at det er vanskelig å trekke noen konklusjoner fra det kvantitative materialet. Spørsmålene som går til ulike holdninger etc til de ulike tvisteløsningsystemene er ubrukbare fordi ”vet ikke / ikke relevant” andelen er så høy (i snitt mellom 70 og 80 prosent). Konklusjonen blir nærmest at det er vanskelig å si noe om hvordan de nye tvisteløsningsmekanismer er blitt mottatt og implementert i kommunene. Det er kun erfaringsutsagn fra et fåtall kommuner, samt synspunkter på pendelvoldgift fra de samme og fra sentrale parter. Vi vil likevel understreke at selv om vi ikke kan si noe om hvordan det har fungert i praksis, gir ikke det grunnlag for å si at pendelvoldgift som tvisteløsning ikke fungerer. Det er rett og slett ikke erfaringer nok til å dra noen konklusjoner verken i den ene eller den andre retning.

Arbeidsgiverne overlater ofte til organisasjonene å bestemme tvisteløsningsmodell. Dette avtales før forhandlingene starter. Etter dårlige erfaringer med pendelvoldgift, er det flere forbund i de få kommunene som hadde erfaring som har valgt andre tvisteløsningsmodeller i neste runde. Vi er derfor redd for at det heller ikke i framtiden blir mange erfaringer å spille på i så henseende.

Lokal nemnd blir gjerne foretrukket fordi det bidrar til å øke konsensus mellom partene. Det bidrar også til å opprettholde et godt samarbeidsklima, fordi det blir tatt hensyn til begge parter ved en konflikt. Erfaringene med lokal nemnd synes gode. En grunn til det som nevnes er at man da har meklingsmenn/oppmenn som kjenner problemstillingene og de lokale parter. Det tar dessuten mindre tid enn sentral nemnd, som det ikke er spesielt gode erfaringer med.

Vi anser det også som viktig å nevne at partene lokalt i stor grad bestreber seg på å bli enige. Flere av kommunene vi intervjuet hadde ikke hatt noen konflikter på mange år.

#### **7.4 BONUSORDNINGER**

En av de ordningene som det ble åpnet opp for i det gjeldende avtaleverket, er muligheten til å etablere bonussystemer lokalt i de enkelte kommunene. Dette er kanskje den ordningen som fremstår som mest atypisk i forhold til kommunale lønnstradisjoner, og som har sin bakgrunn i helt andre organisatoriske og kontekstuelle forutsetninger enn de man typisk finner i kommunesektoren.

På forhånd vil man derfor måtte anta at bonussystemer både vil pådra seg betydelig motstand, både praktisk og ideologisk. Vi skal i det følgende utelate og kommentere det ideologiske aspektet ved bonussystemer.

Slike og tilsvarende systemer, blir uansett ofte møtt med mange kritiske spørsmål. Bonussystemer er for eksempel bygget på en klar forutsetning om *målbarhet*; bonusutbetalinger utløses der for eksempel prestasjoner, innsats og resultater antas å oppfylle gitte og på forhånd definerte målsettinger.<sup>15</sup> Erfaringer fra offentlig sektor tyder imidlertid ofte på at arbeidet og den konteksten det inngår i ofte er av en slik karakter at det er vanskelig å oppnå ”målbarhet”, både med hensyn til selve målsettingene, og i forhold til å måle faktisk innsats og resultat (Ingebrigtsen 2002) Sagt på en annen måte: det er enklere å meisle ut et fungerende bonussystem for telefonselgere enn lærere. Læreren har – i motsetning til telefonselgeren – mange komplekse og ofte motstridene hensyn å ivareta som både enkeltvis og sett i sammenheng blir lite målbart.

På den andre siden finnes det åpenbart arbeidsområder etc også i kommunal sektor som passer bedre med premisene som forutsettes i bonussystemer. Debatten om bonussystemer handler imidlertid om mer enn kun organisasjonsfaglige forutsetninger og empirisk forskning, debattene er også i høyeste grad ideologiske og langt på vei politiske. I sistnevnte forbindelse skal vi nøye oss med å konstatere at bonusordninger ikke bare må ses på som et teknisk– administrativt system, men også som et ”ideologisk og politisk statement”.

Som det framgår av tabellen nedenfor er det ingenting som tyder på at åpningen som ligger i avtaleverket, har blitt benyttet til å lage og iverksette bonussystemer rundt omkring i kommunene.

**Tabell 34: Gis det bonus i tillegg til ordinær lønn i din kommune til: (Prosent. Laveste n= 1410 Høyeste n= 1422)**

	Ja	Nei	Mangl	Vet ikke
Ledere?	9,4	74,1	1,3	15,2
Enkeltansatte?	5,9	82,1	1,7	10,3
Yrkesgrupper?	3,3	83,4	2,2	11,1
Arbeidsplasser / enheter?	3,5	83,3	2,2	11

---

<sup>15</sup> For en nærmere innføring i hvilke generelle forutsetninger som bør eksistere for implementering av bonussystemer, se Buchanan & Huczynski 1991

Partene er her igjen så samstemte i sine syn at vi ikke sonder mellom dem på dette spørsmålet. Som det framgår av tabellen kan vi slå fast at det som hovedregel ikke gis bonus i tillegg til ordinær lønn, verken til ledere, enkeltansatte, yrkesgrupper eller arbeidsplasser / enheter. Tabellen gir oss ikke grunnlag for å ha noen formening om hvorfor det er slik. Imidlertid kan vi anta at både kriterieproblemet (problemet med å finne og enes om objektive målekriterier) og det ideologiske problemet spiller kraftig inn. I tillegg kommer manglende tradisjoner for bonusordninger, samt generelle problemer med å skape et overskudd i kommunal virksomhet og i neste omgang legitimere at dette går til *utbetalinger* til de ansatte og ikke økt eller forbedret tjenesteproduksjon.

Disse problemene vil vi anta spiller en hovedrolle også med hensyn til å forklare spesielt de tillitsvalgte sterke motvilje mot en utvikling der det brukes mer bonus i kommunesektoren, jf tabellen nedenunder.

**Tabell 35: Er du prinsipielt for en utvikling der det brukes mer bonus i kommunesektoren (1 = Svært enig 7= Svært uenig)? Prosent. n= 1410**

	1	2	3	4	5	6	7	Mangl	Vet ikke
Arbeidsgiver	7,6	11,7	15	9,6	5,3	13,6	24,2	1,7	11,2
Tillitsvalgte	4	4,5	5,8	4,8	4,2	11,3	56,1	2,4	6,9

Det som er interessant å merke seg her er at også arbeidsgiversiden sier seg mer uenige enn enige i om en prinsipielt er for en slik utvikling. Dette bekrefter, mener vi, både at bonussystemer er noe helt nytt og – sannsynligvis for mange – et både skremmende og ideologisk uønsket element i kommunesektoren. Det bekrefter også sannsynligvis de betydelige praktiske og målbarhetsmessige utfordringene som ligger i å implementere slike systemer på ofte komplekse og mangeartede kommunale arbeidskontekster.

Når dette er sagt, er det også viktig å ta med at det i mange år har eksistert en bonusordning for tannleger i fylkestannhelsetjenesten. I korthet går denne ut på at tannklinikker som har en produksjon *ut over* det som er forventet får en viss bonus av overskuddet. Bonusordningen har vært begrunnet i konkurransen med private klinikker og har vært et virkemiddel for å holde tannleger i den offentlige tannhelsetjenesten selv om lønnen er betydelig lavere enn det de oppnår i det private. Bonusordningen er også et incitament til å drive klinikkene effektivt. Det er kun av ”overskuddspasienter” de har mulighet til å opparbeide seg bonus.

## 7.5 OPPSUMMERING KNYTTET TIL AVTALEVERKET

Vi skal før vi går videre oppsummere de viktigste funn knyttet til erfaringer med avtaleverket og relasjonene mellom sentralt og lokalt nivå.

- Skillet mellom kapittel 4 og 5 har skapt ryddigere forhold, men er også en kilde til lokal frustrasjon. Oppgjørene har heller ikke blitt enklere
- Mange *tror* at de som er i kapittel 5 har en bedre lønnsutvikling enn de i kapittel 4. Det er imidlertid høyst usikkert hvorvidt dette er en realitet
- Fordelingen av oppjøret i kapittel 4 mellom sentral og lokal del, skaper utfordringer for kommunene og fører til at det er vanskelig å føre en strategisk og konsistent lønnspolitikk over år
- Arbeidsgiver tenderer mot å ønske større grad av oppjøret i tråd med prinsippene i kapittel 5, mens arbeidstakerne er sterkt imot dette. Få ønsker all lønnsdannelse etter prinsippene i kapittel 5
- Det er få erfaringer med pendelvoldgift som tvisteløsning. I de tilfellene det er benyttet har brorparten av avgjørelsen falt i arbeidsgivers favør. Lokal nemnd er mer utbredt, og informanter lokalt har gode erfaringer med det
- Bonusordninger er i liten grad innført i kommunal sektor. Det er heller ikke uttalt noe ønske om å innføre det

Et hovedproblem knyttet til avtaleverket og oppgjørsformen, er forholdet mellom sentral og lokal fordeling i kapittel 4. Det at resultatet av de lokale kapittel 4 oppgjør, etter all sannsynlighet vil endres ved neste sentrale oppgjør, fører til at det blir problematisk for kommunene å drive en langsiktig lønnspolitisk strategi for denne gruppen. Dersom man ønsker å dra en gruppe opp et år og det ligger i planen at en annen gruppe skal opp neste år, slik at balansen gjenopprettes, kan dette rett og slett ødelegges gjennom det mellomliggende sentrale oppjøret. Lønnsutviklingen for de ulike gruppene innenfor kapittel 4 blir på mange måter uforutsigbar.

Dette er en problemstilling man kan si ikke har vart så lenge, men ved økt bruk av lokal lønnsdannelse må vi anta at problemet forsterker seg. Det er forskjell på å ha en lønnspolitikk og lokale oppgjør for alle grupper i kapittel 4, og det å ha en lokal

politikk knyttet til små beløp, der en ansatt får økning ett år og en annen neste. Når alle grupper inkluderes, stiller dette større krav til den lokale lønnspolitikken og konsistensen og planmessigheten i den. En forventning vil være at kommunene har en plan som gjelder for flere år, og ikke en politikk som endres år for år. Utfordringen framover blir å finne en god balanse mellom den sentrale delen av oppgjøret, samt å finne en form på det sentrale oppgjøret som også tillater en lokal konsistent og planmessig lønnspolitikk over år.

Forholdet mellom kapittel 4 og kapittel 5 synes å være noe problematisk. Spesielt er det utfordringer knyttet til det at mange kun ser på den lokale delen av oppgjøret og "glemmer" at det for kapittel 4 var en sentral del. Hvorvidt lønnsveksten er høyere i kapittel 5 enn i kapittel 4, er fremdeles et åpent spørsmål. De ulike dataene spriker i flere retninger, slik at vi ikke har noe grunnlag for å trekke noen entydig slutning. Synet på selve kapittelinnndelingen spriker også noe. Flere informanter ønsker ikke kapittelinnndelingen, men ser ikke noen umiddelbar løsning på de utfordringer dette fører med seg.

Et generelt syn er at tariffavtalen er blitt mer ryddig. Arbeidsgiverne i kommunene ønsker minst mulig detaljreguleringer, men et avtaleverk som er åpent for lokal tilpassning og gir rom for en lokal politikk. Gjennom datainnsamlingen har det imidlertid ikke kommet konkrete forslag til hvordan avtaleverket bør utvikles videre. Det informanter har påpekt, er noen av de problemer og utfordringer som ligger i lokal lønnsdannelse. Svært få – om noen – tar til orde for å overlate all lønnsdannelse til de lokale parter, selv om flere mener de vil være kompetente til å gjennomføre dette lokalt.

Et nytt element ved avtaleverket ved siste hovedoppgjør var undervisningspersonellens inntreden i KS tariffområde. I neste kapittel skal vi se nærmere på erfaringer knyttet til dette.

## 8. LÆRERNE INN I KS OMRÅDET

I dette kapitlet skal vi se spesifikt på erfaringer og holdninger knyttet til at undervisningspersonellet kom inn under KS området. Dette skjedde formelt fra tariffoppgjøret i 2004, da KS ble forhandlingsmotpart for lærerne. Overgangen fra statlig forhandlingsmotpart til kommunene skjedde ikke uten motstand fra lærerorganisasjonene. Fra KS sin side derimot, var dette en lenge ønsket utvikling. Arbeidsgiveransvaret for lærerne var i kommunene, og det kan da synes rimelig at forhandlingsansvaret også skal ligge der. Sett fra arbeidsgivers ståsted må man kunne si at muligheten for en helhetlig arbeidsgiverpolitikk økte betraktelig.

Man kan si at et år er ikke lang tid til å opparbeide verken rutiner eller erfaring med den nye modellen. Vi har heller ingen intensjoner om å gi en fyllestgjørende evaluering av overgangen. På den andre siden har kommunesektoren mange steder drevet med preliminære forhandlinger på skolesektoren tidligere. Dermed er erfaringstilfanget i kommunesektoren større enn et år skulle tilsi. Dette handler blant annet om at noen rutiner var på plass og partene har hatt en viss kjennskap til hverandre. Vår ambisjon i dette kapitlet er å si noe om erfaringer så langt og hva arbeidsgiver ser som utfordringer videre. Fokus har vært på hvordan og hvor forhandlingene skjer i kommunen, samarbeidet med Utdanningsforbundet og synspunkter og erfaringer med arbeidstidsavtalen og kompetanselønssystemet til lærerne. I hovedsak baserer det empiriske tilfanget seg på intervju gjort med rektorer, ”skolesjefer” og personalsjefer. Kommunene er ikke tilfeldig valgt, men har drevet med en eller annen form for skoleutvikling, eller har vist seg interessant i en annen sammenheng på området. Det er gjort intervju i tre primærkommuner og to fylkeskommuner.

Videre skal vi først ta et raskt blick på avtaleverket, og det feltet vi beveger oss inn i. Deretter skal vi se eksplisitt på hvordan kommunene kople lønnsdannelse til skoleutvikling gjennom forhandlingsprosessen og de elementene som styrer den. Vi stiller så spørsmålet om samarbeidet med Utdanningsforbundet er så problematisk som enkelte tunger hvisker og som protesten fra forbundet skulle tilsi når overgangen til kommunalt tariffområde var et faktum. Hvilke erfaringer er det egentlig gjort lokalt? Til sist ser vi mer eksplisitt på arbeidstidsavtalen og kompetanselønssystemet, og tanker knyttet til disse to avtalene videre.



## 8.1 EN KORT BESKRIVELSE AV FELTET

Lærerne ble som nevnt overført til det kommunale tariffområdet fra hovedoppgjøret i 2004. Motstanden fra organisasjonene, spesielt Utdanningsforbundet var stor. De mente også at de ble overkjørt i prosessen, da vedtaket ble gjort i departementet uten at organisasjonene var involvert i slutfasen. De opplevde det dermed som en ensidig bestemmelse fra arbeidsgiver. Saken hadde vært oppe til drøfting i mange år og i mange runder, så det var nok ingen stor overraskelse at spørsmålet kom opp. Partene hadde også vært grunnleggende uenige på dette punktet, så man kan si at arbeidsgiver, ved Statsråden, benyttet sin styringsrett. Det kan imidlertid ikke sies å være det beste utgangspunkt for samarbeid, verken sentralt eller lokalt. Dermed blir dette et spenningsmoment videre, spesielt i overgangsfasen. Vi spurte en av de lokale tillitsvalgte i Utdanningsforbundet om bakgrunnen for motstanden, og den synes å være todelt:

*”KS hadde lite greie på skole, for hele tiden er det departementet som har gjort dette. (...) Men de skolerte seg litt. Det var det ene. Det andre var den filosofien som var i KS (...), nemlig det at du har den lokale lønnsdannelsen, de lokale avtalene som ligger veldig mye på individplan mellom sjef og ansatt. Vi har hele tiden ønsket å ha en avtale som ligger så langt unna at de blir objektive – at alle behandles likt” (lokal tillitsvalgt).*

Vi ser at den første begrunnelsen går inn i skepsisen til arbeidsgivers kompetanse som vi også har vært inne på tidligere, men her gjelder det hele KS. Kompetanse er imidlertid noe man kan tilegne seg, noe informantene gir uttrykk for at er gjort. Den andre begrunnelsen går inn i det prinsipielle skillet mellom kollektiv og individuell lønnsdannelse, der Utdanningsforbundet er sterkt kollektivt orientert.

Undervisningspersonalet hadde en rekke særavtaler og en veldig sterk sentralistisk holdning til avtaleverk og lønnsdannelse. Viljen til å overlate spesielt lønns-spørsmål til lokale aktører har ikke vært spesielt påtrengende. Arbeidsgiversiden, representert ved KS sentralt, har derfor hatt en utfordring når avtaleverket i skolesektoren skulle innlemmes i, og harmoniseres med, det kommunale avtaleverket. Ved hovedtariffoppgjøret i 2004 ble det en felles hovedtariffavtale, dette klarte KS å få gjennomslag for. Men i denne er det en rekke tilpasningsbestemmelser for undervisningspersonalet. Noen av disse bestemmelsene er overgangsordninger med virkning til 2008, etter det er de gjenstand for nye forhandlinger. Undervisningsstillingene i skolen har fått et eget lønns- og stillingsregulativ gjennom kapittel 4 C. De har også et ekstra ansiennitetstrinn i minstelønnsregulativet. Arbeidsgiversiden ønsket også å endre det spesielle

kompetanselønssystemet og arbeidstidsavtalen til lærerne, men begge ble videreført ved forhandlingene i 2004.

### 8.1.1 Lønnsulikheter mellom lærerne og andre ansatte

Harmonisering og innfasing av lærerne byr på flere utfordringer. En av dem er at lærerne generelt har høyere lønn enn andre grupper innenfor kommunal sektor med tilsvarende utdanning, og som nevnt et ekstra ansiennitetstrinn. Det er derfor rimelig å anta at andre grupper i kommunen vil henvise til lærernes lønn når de argumenterer for egen lønnsøkning. Dette er en problemstilling flere av informantene våre ser som en utfordring. Følgende utsagn kan illustrere dette:

*”Vi har jo sett en økende trend de siste årene, og det er at de andre kommunale vil gjerne opp på lærernes nivå, også når det gjelder lederstillinger, for veldig mange av rektorene ligger godt over mange andre kommunale enhetsledere. Organisasjonene bruker dette veldig aktivt” (lokal leder).*

Denne lønnsøkningen kan i stor grad tilskrives skolepakke 1 og 2, som bidro til at lærerne fikk et betraktelig lønnsmessig hopp sammenliknet med andre grupper med tilsvarende utdanning. En tillitsvalgt innenfor et annet forbund i en annen kommune uttrykte dette slik:

*”Det er kanskje litt flåsete, men det er jo ingen som har så mye særordninger som undervisningspersonell. De skal jo ha ekstra lønn for det meste” (lokal tillitsvalgt).*

Dette føles ikke rimelig for øvrige ansatte og vedkommende trakk videre inn en rettferdighetsbetraktning om dette:

*”Det er ikke rettferdig i det hele tatt, for så spesiell jobb har de ikke. Hvis du sammenligner en lærer med en som jobber i omsorgsyrker, barnehager osv. Lærerne har jo verken mer ansvar eller utfordringer enn folk som pleier dødssyke. I den grad folk tenker over det så synes nok folk at det er veldig urettferdig”*

Det stilles også spørsmål ved hvordan man skal få alle inn under samme system til 2008, tidspunktet som er satt til at tariffavtalen skal være samkjørt. Spørsmålet er om det kreves at det til da er blitt et betydelig lønnshopp for øvrige kommunalt ansatte, eller om lærerne har fått reduksjon i lønnen. Det siste er det vel ingen som går inn for, eller betrakter som realistisk.

I tillegg til at lønnsgapet er en utfordring i forhold til øvrige ansatte, fører det også til at lønn i liten grad er et virkemiddel i forhandlinger om andre bestemmelser. KS kan eksempelvis ikke love lønnsøkning ”i bytte” med lesepliktsystemet. I alle fall ikke uten at man da kan forvente stor grad av uro – for ikke å si bråk – fra de andre organisasjonene. Dermed må andre virkemidler og andre argumenter benyttes dersom arbeidsgiver skal få gjennomført endringer i avtaleverket. Dette vil være en utfordring framover og noe svar er ikke gitt. Det vi har registrert gjennom datainnsamlingen – spesielt den kvalitative, er at det synes å skje endringer i forhold til skoleverket. Endringsprosesser starter oftest lokalt med at noen setter i gang prøveprosjekt tilpasset egne behov. Noen slike forsøk blir etter hvert en nasjonal standard. Derfor er det interessant å se på erfaringer fra kommuner som har drevet med en eller annen form for skoleutvikling.

## 8.2 LØNN OG SKOLEUTVIKLING: EN KOPLING?

I andre runde med datainnsamling har vi intervjuet personalsjefer, skolesjefer og rektorer. Vi har gjort utvalget blant kommuner som har drevet aktivt med skoleutvikling. Formålet med det har primært vært å se om lønnsdannelse koples til skoleutvikling. Vi skal ikke gå i detalj på hva som er gjort i forhold til skoleutvikling, men flere av kommunene har erfaringer med forsøk på andre arbeidstidsordninger, noe som er spesielt interessant i denne sammenheng<sup>16</sup>.

Det synes å variere noe hvor bevisst denne koplingen er. Det vi synes å se, er at kriteriene for lønnsutvikling er knyttet til mål for utviklingen, enten på kommunalt nivå eller mer spesifikt til skoleutviklingsmål. Lønn er imidlertid et kriterium blant flere. Noen kommuner har et svært bevisst forhold til koplingen, og sier eksplisitt at det er hensikten med lokal lønnsdannelse.

*”Vi prøver å bruke det bevisst. De som strekker seg etter våre pedagogiske strategier, de skal få belønning for det” (rektor).*

Intensjonen er imidlertid enklere enn den faktiske gjennomføringen. Vedkommende rapporterte også at det er noe diskusjon om hva det er å ”strekke seg”, samt at organisasjonene vil ha flat struktur på oppgjøret, mens arbeidsgiver ønsker å bruke det som et strategisk verktøy.

---

<sup>16</sup> En årsak til at vi ikke går i detalj på former for skoleutvikling, er at de ulike kommuner ikke skal kunne identifiseres. Detaljene er heller ikke relevante i denne sammenheng. Kommunene er plukket fra en liste med flere kommuner etter tips fra KS. Vi gjentar at det er både primær- og fylkeskommuner.

Vi ser imidlertid også eksempler på at kriterier og skoleutvikling er tett koplet i den lokale lønnspolitikken, noe de følgende utsagnene kan være en god illustrasjon på:

*”De skolespesifikke kriteriene har vært knyttet til konkrete målsetninger knyttet til skoleutvikling. Eksempelvis: Grad av aktivitet i forhold til det å etablere nye strukturer, fleksibel organisering, fleksitid for elevene, pådriver i teamet” (skolesjef).*

Her ser vi at kriteriene er tilpasset utviklingsmålene for skoleverket og at de dermed er ment å virke motiverende for den enkelte med hensyn til å arbeide for å nå målsettingene.

*”Vi mener det er viktig å se personal- og utviklingspolitikk i sammenheng. Ser vi på de ressursene vi bruker på lokale forhandlinger, så er de enorme i forhold til de summene vi har til disposisjon. For å kunne rettferdiggjøre det, så må vi se det i en videre sammenheng. Vi må se det som en mulighet til å utvikle en egen personalpolitikk, og til å fokusere på det vi mener er viktig, for å kunne nå de ulike målene på en bedre måte” (skolesjef).*

Dette siste sitatet viser at det er viktig å se de ulike elementene i sammenheng. Lokal, individuell lønnsdannelse må være et aktivt virkemiddel for utvikling og måloppnåelse. Dette er også i tradisjon med de teorier om lønn og belønning som danner normen for de nye styringssystemene i kommunal sektor (se kapittel 2). Vi fant også eksempler på at rektor kopler motivasjon og skoleutvikling, og ser lønnsvurdering i naturlig sammenheng med det.

*”Vi hadde ikke fått til den skoleutviklingen hvis jeg ikke hadde hatt personer som var motiverte, sto på. Noen ganger er det noen som drar litt ekstra, andre ganger noen andre. Jeg kopler det slik, og sier det til tillitsvalgte. Ofte har prioriteringene våre hatt fullstendig sammenfall” (rektor).*

Lønn er som nevnt ett virkemiddel blant flere. Vi ser at det er naturlig å bruke dette også for å fremme utviklingsmål i kommunen. Vi har inntrykk av at kommunene også bruker dette nokså aktivt i forbindelse med skoleutvikling. Flere fra arbeidsgiversiden har nok ønske om å gjøre koplingen enda tettere, men organisasjonene har vært tilbakeholdne fordi de ønsker å holde lønnsvurderinger i størst mulig grad knyttet til et sett av mer objektive kriterier, gjerne funksjon.

### 8.3 VURDERINGS- OG FORHANDLINGSNIVÅ

Vi fikk inntrykk av at skolesektoren er en sektor med en relativt omfattende sentraladministrasjon i en rekke kommuner. Flere av personalsjefene vi snakket med – både i første og andre runde – ga uttrykk for at det innenfor andre sektorer gjøres flere oppgaver lokalt på enhetene, mens det innenfor skole overlates mer til det sentrale nivået. Dette gjelder både personalsaker generelt og forhandlingene. Skole er også den sektoren man er mest uvant med lokale forhandlinger og individuelle vurderinger.

Bildet er imidlertid ikke entydig. Vi fant forskjeller både mellom kommuner og mellom videregående og grunnskole. Generelt sett synes rektorer i videregående skoler å ha et større lokalt ansvar, mens grunnskolene mer er knyttet til kommunenivået. En forklaring på det kan være størrelse, at videregående skoler generelt er større skoler, mens innenfor grunnskoler er det en del små skoler med få elever og ansatte. En annen faktor kan være geografi, at grunnskolene er samlet innenfor et mindre område, noe som gjør kontakt og styring enklere. Mens det for videregående skoler er større geografisk avstand til fylkeskommunesenteret. I noen kommuner skjer det imidlertid også mye lokalt i grunnskolen, spesielt med tanke på lønnsdannelse.

I alle kommuner rapporteres det om at rektor, eller andre i ledergruppen lokalt på skolen vurderer den enkelte av personalet. Man kan si at prinsippet om at nærmeste leder vurderer synes å gjelde til en viss grad. Variasjonen går på hvor tett knyttet det lokale nivået er til forhandlingsinstitusjonen i kommunen. Elementer som gir variasjon er: om det er muligheter til lokale kriterier, om rektor samarbeider med fagorganisasjonene lokalt, om de forholder seg til en pott og rektors rolle i selve forhandlingene. Grovt sagt kan man si at følgende trinn i lokal innflytelse gjør seg gjeldende i de undersøkte kommuner:

1. Rektor vurderer i henhold til skjema, har ingen pott, samarbeider ikke med noen.
2. Rektor vurderer, og har en pott å forholde seg til.
3. Rektor vurderer og drøfter med organisasjonene, gjerne uformelt, kan ha pott.
4. Det er mulig å utarbeide lokale kriterier eller å tilpasse kommunale kriterier til lokale behov. Vurdering foretas lokalt. Drøftinger.
5. Rektor forhandler for sin skole, størsteparten av potten eller alt.

Foregår forhandlingene etter førstetrinnsprinsippet, er rektor lite involvert i selve forhandlingsprosessen, da blir prioriteringer og vurderinger på enkeltpersoner gjort

på sentralt nivå av andre. Det varierer også i hvor stor grad rektor trekkes inn i den videre prosessen.

Hvorvidt rektorene selv er fornøyd med sin innflytelse varierer også mye. Noen ønsker ikke å ha forhandlingene lokalt, mens andre gjerne skulle slutført forhandlingene selv. Noen påpekte at de vurderingene de gjorde ble endret på i prosessen sentralt i kommunen, og at viktige element dermed forsvant.

*”Jeg ønsket å gi ganske mye til noen. De plukket ut, men innenfor dem igjen. Jeg både prioriterte på rekkefølge, men også veldig ulik sum. Et par jeg ønsket ganske høy sum, et par som jeg ikke mente fortjente like mye. Denne differensieringen ble helt borte i den videre prosessen. Alle fikk noe men de fikk likt, og det ble feil ut fra hva jeg hadde tenkt” (rektor).*

På bakgrunn av dette utsagnet skulle man anta det hadde vært mer korrekt å trekke rektor med i den videre prosessen med forhandlingene.

Likevel er det viktig å påpeke at de fleste rektorer i grunnskolen, der forhandlingene foregikk etter dette prinsippet, i stor grad er fornøyd med at selve forhandlingsprosessen skjer sentralt, og at de ikke er involvert. Begrunnelsen for det går i hovedsak ut på at det er så små forhold på skolene slik at det er greit å slippe å ha de personlige vurderingene så nært. Flere finner det også vanskelig å prioritere mellom personer som jobber sammen i team og påpeker at det kan være et paradoks med individuell lønnsvurdering, samtidig som lærerne i økende grad skal jobbe teambasert. Når kriteriene blir vage, blir dette enda vanskeligere.

*”Syns jo at jeg har en gjeng med utviklingsorienterte lærere. Det var veldig vanskelig å si at du er mer utviklingsorientert enn deg. Vi jobber jo veldig på team og sammen, grunnleggende ting som gjennomsyrer alle mer eller mindre” (rektor).*

Samlet kan man si at det er en utfordring å gjøre vurderinger av enkeltpersoner. I hovedsak forenkles dette arbeidet når kriteriene er så klare at det er enkelt å skille på bakgrunn av dem. Slike kriterier har gjerne en objektiv basis som gjør begrunnelsen gjennomiktig også for andre.

En annen slutning vi kan trekke av materialet, er at det varierer veldig mellom rektorene hvor stor lokal innflytelse de ønsker å ha på lønnsdannelsen i forhold til det å være direkte involvert i forhandlingene.

#### 8.4 SAMARBEID MED UTDANNINGSFORBUNDET

På bakgrunn av at Utdanningsforbundet har en offisiell lønnspolitikk som sier de er motstandere av lokal lønnsdannelse, var vi interessert i å undersøke hvordan samarbeidet er lokalt.

Rektorene rapporterer om et godt samarbeid med forbundet lokalt. På kommunalt nivå får vi inntrykk av at det varierer noe, men at det generelt sett er bra. Arbeidsgiver er opptatt av å ha et ryddig og godt forhold til organisasjonene. Betydningen av et godt samarbeidsklima framheves generelt som viktig lokalt. Følgende utsagn om hvordan det nye lønnsystemet var blitt mottatt på skolene i kommunen, kan være en illustrasjon på betydningen av et godt samarbeidsklima.

*”Kan være at andre skoler har hatt en sterkere motstand mot systemet enn det vi har hatt hos oss. Vi synes egentlig det har gått forholdsvis greit for seg. Vi har tillitsvalgte vi har et åpent og godt samarbeid med, og tror at det også preger det som går ut fra dem ad dette” (rektor).*

Det er imidlertid tydelig at Utdanningsforbundet ikke er spesielt positive til lokal, individuell lønnsdannelse. En måte å protestere på i så måte, er å melde seg ut av forhandlingene og tilhørende drøftinger. Men å sitte på sidelinja reduserer i stor grad muligheten til å påvirke. I lengden er det dermed en lite fruktbar strategi, noe som gjerne fører til at organisasjonene ”tvinges” inn av egeninteressen. En kommune hadde følgende erfaring med Utdanningsforbundet som illustrerer en slik omdreining fra forbundets side.

*”Vi oppfattet at Utdanningsforbundet snudde på sin politikk fra det ene året til det andre, at de ville prøve å imøtekomme oss. Være med å styre litt, istedenfor å sitte på bakerste benk der vi og rektor hadde styringen. De ville være med, men hadde ikke forutsett den kulturen som henger så sterkt i veggene” (personalleder).*

Siste setning refererer til at det ble ganske mye bråk og misnøye på skolene etter at oppgjøret var i havn og det faktisk var gjort noen prioriteringer som innebar differensiering i lønn som ikke kunne tilskrives forbundets aksepterte kriterier. Likevel var det ikke en entydig reaksjon på skolene og forskjellene kan også her tilskrives det vi tidligere har vært inne på når det gjelder betydningen av prosess. Dette er utsagnet under et uttrykk for:

*”Reaksjonen var forskjellig på skolene. Der rektor og tillitsvalgte informerte og holdt møter, der det var en god dialog med de ansatte, der var det minst støy. Det har vi bygd videre på nå” (personalleder).*

Flere av informantene fremhevet at samarbeidet i stor grad er personavhengig. Her er det ledere sentralt i kommunen som gjerne framhever at dette varierer mellom skoler. På noen skoler er ikke samarbeidet like godt. Likevel trekker de fram at det jevnt over er bra og at det gjerne er godt på kommunalt nivå.

Stort sett gjennomføres det drøftinger med forbundet lokalt. Dette gjelder både lønn og utviklingsspørsmål. Noen steder er det mer utstrakt samarbeid enn det avtaleverket og KS legger opp til. I disse tilfellene understrekes det at erfaringene med å invitere forbundet inn, er så gode at det er ønskelig å gjøre det slik.

Det gis også inntrykk av at forbundet lokalt i mange tilfeller er mer fleksible enn de mener forbundet sentralt er. På spørsmål om forbundene synes å være styrt sentralt kan følgende utsagn være illustrerende for flere:

*”Ja, jeg opplever det. Særlig Utdanningsforbundet og Sykepleierforbundet bærer preg av at de er sentralt styrt. Men vi samarbeider godt lokalt. Får tilbakemeldinger på at de syns det har fungert greit” (personalsjef).*

*”Lokalt har det vært veldig greit. Problemet har vært at det har vært veldig sterke føringer fra Utdanningsforbundet sentralt. Det skaper problemer lokalt, når de sentralt går ut og binder opp hele organisasjonen. Det blir liksom ikke reelle forhandlinger når de har fått beskjed om hva de skal mene på forhånd” (skolesjef).*

Vi har også fått beskjed om at KS sentralt kan være mer konfliktorientert enn partene lokalt, noe sistnevnte ikke synes å være spesielt tilfreds med. De ønsker i større grad at deres form for samarbeid skal være toneangivende.

*”Samarbeidet med Utdanningsforbundet har vært ypperlig. Der er det også at vår kommune skiller seg ut når det gjelder dette samarbeidet. Og det har KS hatt litt vanskelig for å skjønne. KS har aktivt arbeidet for å etablere en VI og DU forståelse mellom virksomhetene og Utdanningsforbundet. Mens her opererer vi med et VI. Det er jo en stil og en arbeidsmåte som vi ønsker å bringe videre, og som gjør at vi kan bli temmelig irriterte på KS av og til” (rektor).*



Utsagnet illustrer igjen viktigheten av et godt samarbeidsklima og vektleggingen av dette lokalt. I denne sammenhengen kommer vi igjen til at samarbeidsklimaet synes vel så viktig lokalt som sentralt, og illustrerer at det ikke bare er organisasjonene som har en utfordring her, men at dette er en utfordring som også strekker seg inn i arbeidsgiverorganisasjonene sentralt. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at sentrale parter er mer konfliktorienterte. Dette er kanskje mer forståelig, da det sentralt i større grad enn lokalt rendyrker partsforholdet og rollene er mer definerte. Lokalt har man i større grad et fellesskap utenfor forhandlings-situasjonen, og de tillitsvalgte innehar også andre roller enn rollen som tillitsvalgt. De er gjerne ansatt og det kreves da samarbeid mellom de samme personer også i andre sammenhenger. Selv om rollene er klare i partssammenheng, er et høyt konfliktnivå i liten grad ønskelig nettopp fordi man også skal samarbeide i det daglige.

## 8.5 ARBEIDSTID OG KOMPETANSELØNN

Det er to sentrale tema for skoleverket som har betydning for utviklingsmulighetene og for undervisningspersonellens lønns- og arbeidsvilkår. Det ene er arbeidstidsavtalen med en til dels detaljert lesepliktordning der det skilles mellom tid med elevene, eller undervisningstid og annen tid. Undervisningstiden er også vektet ulikt for ulike fag når man kommer opp i skolesystemet. Annen tid er til dels også inndelt i ulike typer som tid til forberedelse og etterarbeid, tid som rektor disponerer og fri tid der eksempelvis kompetanseutvikling skal kunne foregå. Det andre er kompetanselønssystemet som tilsier at undervisningspersonell får endret stillingsinnplassering og med det økt lønn på bakgrunn av formell kompetanse og formell videreutdanning som er definert inn i systemet, uavhengig om det er behov for denne type kompetanse i arbeidet. Dette gjør at prinsippet er lønn etter kompetanse uavhengig av stilling og arbeidsoppgaver. Hovedprinsippet i kommunal sektor for øvrig, er at kompetanse lønnes, men at det er stillingens karakter og kompetansekrav som bestemmer lønnen.

KS ønsket å endre på både arbeidstidsavtalen og kompetanselønssystemet ved hovedoppgjøret i 2004. Bakgrunnen var at arbeidstidsavtalen oppleves som en hindring for fleksibilitet i skoleverket, mens når det gjelder kompetanselønssystemet ønsker KS at det skal være likt i kommunal sektor, ikke at en gruppe skal være i en særstilling. Det ble imidlertid ikke gjennomslag for så dyptgripende reformer som KS ønsket. Temaene er dog ikke tatt av plakaten, så spørsmålene vil komme opp igjen ved senere anledninger. Dette er bakgrunnen for at vi, spesielt i andre runde med kvalitative intervju, spurte om erfaringer, eventuelle problemer og synspunkter på lærernes arbeidstidsavtale og kompetanselønssystemet.

### 8.5.1 Gode erfaringer med unntak fra arbeidstidsavtalen

Flere av de skolene/kommunene i utvalget hadde i flere år hatt unntak fra arbeidstidsavtalen. Unntakene varierte noe, og vi skal ikke gå inn på detaljer her, men flere hadde en mer fleksibel leseplikt enn det som ligger til grunn i avtaleverket. Arbeidstidsordningene var knyttet sammen med andre former for skoleutvikling og det var til dels andre ”gulrøtter” knyttet til ordningen for lærerne.

Som overskriften antyder, kunne rektorer og skolesjefer rapportere om gode erfaringer med de resultater de hadde fått til på bakgrunn av dispensasjonsordningen<sup>17</sup>. Blant det de mente å ha oppnådd, var økt fleksibilitet et viktig element. Dette gjaldt både i forhold til elevene, altså undervisningen, men også i forhold til samarbeidet innad i kollegiet. Ved grunnskolene var fleksibiliteten sentral for utviklingen av teamarbeid. Teamene hadde i stor grad fått økt selvstendighet til å løse sine oppgaver og med det også disponere tiden selv innenfor teamet. Rektorer la vekt på at de ansatte måtte få ansvar og at det var viktig å stole på dem. Dette var gjerne et ansvar de forventet av elevene og dermed var det viktig at også skoleledelsen lar personalet ta det ansvaret. Vårt inntrykk var at de fristilte teamene skapte myndiggjorte medarbeidere som både tok ansvar og planla framover. Dette skapte også engasjement hos medarbeiderne og de fikk stor frihet i arbeidshverdagen. Det var heller ikke rektors oppfatning at lærerne ønsker seg tilbake til en detaljert arbeidstidsavtale. Ut fra disse erfaringene synes en mer fleksibel arbeidstidsavtale å være positiv for alle parter.

### 8.5.2 Ønsker endring i arbeidstidsavtalen

I flere av de kommunene som hadde unntak var avtaleperioden i ferd med å løpe ut. Ny arbeidstidsavtale skal forhandles sentralt i 2006, og flere av dem vi intervjuet forventer en endring da. Dette gjaldt også kommuner som ikke hadde unntaksbestemmelser som var virksomme nå. Jevnt over var det slik at rektorene og skolesjefene ønsket en endring og flere mente at lesepliktavtalen er til hinder for utvikling og er ikke i tråd med de arbeidsformer som nå er i skolen, spesielt grunnskolen.

*”Lesepliktavtalen må bare bort nå, den har ingen betydning. Praktisk så er den direkte urettferdig med at folk jobber mye sammen i team og jobber mye tverrfaglig, at det da skal være noe som heter leseplikt” (skolesjef).*

---

<sup>17</sup> Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er den bebudede evaluering av arbeidstidsordningen.

Flere av skolelederne vi snakket med ga det samme uttrykk for at det er på høy tid å gjøre noe med arbeidstidsavtalen og det kom fram en klar forventning om at KS skulle gjøre noe med denne i neste forhandlingsrunde.

Innenfor videregående skoleverk var det en mer variert holdning til avtalen. Noen ønsket å kvitte seg med den totalt og ga uttrykk for at den både er håpløst lite fleksibel, gammeldags i forhold til moderne arbeidsformer og nærmest en hindring for både elever, lærere og ledelsen. Følgende ”kraftsalve” kom fra en av rektorene på spørsmål om hva vedkommende synes om lesepliktsystemet:

*”Forferdelig. Helt håpløst. Syns at arbeidsavtalene i norsk skoleverk er så ødeleggende for alle parter, er ingen som er fornøyd med det. Skal jeg strengt tatt følge tariffavtalen, skal jeg sitte å detaljplanlegge alle lærernes arbeidsår. Kan da for neste skoleår si at Kari skal ha pause 20. mars kvart på ni, uansett. Er jo helt ødeleggende. Finns ikke noen fleksibilitet, skal jo planlegge hvert minutt. Der er jo skolesystemet ekstremt” (rektor).*

Andre mente det burde være skille mellom elevtid og annen tid, og påpekte at det er ulik arbeidsbelastning mellom de ulike fag. Likevel var det ikke ønske om en detaljert avtale, men at den skal gi rom for en viss fleksibilitet og lokal tilpasning. En av rektorene hadde et resonnement knyttet til arbeidstidsavtalen som kan være en illustrasjon på denne holdningen:

*”Vi er godt fornøyd her med det vi har fått av skoletid. Tilstedeværelse har vi klart å håndtere. Leseplikten er nok et større løft. Ligger reell ulikhet i arbeidsbyrden knyttet til ulike fag en jobber i. Løses det opp måtte vi ha gjort noe internt og det spørres hvor mye gevinst det er i det. Er egentlig det spørsmålet jeg har knyttet til en total oppløsning av lesepliktsystemet. Kan kanskje forenkle det. Vi har jo et mye mer detaljert leseplikt enn grunnskolen. Jeg ville nok helst sett hvordan det var mulig å forenkle det” (rektor).*

Samlet sett synes det som skoleledelsen både på videregående og i grunnskolen har ønske om endring i lesepliktsystemet, men at det varierer hvor langt de vil gå i oppløsning av skille mellom tid med elevene og annen tid.

### **8.5.3 Lønn for kompetanse som er etterspurt**

Når det gjelder kompetanselønnssystemet, ønsker de fleste bort den automatikken som er i dagens system. Dette er i tråd med KS holdning. Dette framstår imidlertid ikke som så viktig for skoleledelsen som arbeidstidsavtalen. De fleste er prinsipielt for at det er kompetanseøkning som ledelsen etterspør, som den enkelte benytter i

det daglige, som skal belønnes. Dette innebærer at man går bort fra den automatikken som er i dag. På den andre side poengteres viktigheten av å belønne kompetanse. Ledelsen mener det er korrekt at kompetanse belønnes, men at det burde være i tråd med behovet på den enkelte skole.

*”Det bør jo være slik at skolen har behov for den kompetansen før det lønnes for den. (...) Ser ikke skolen at kompetansen er anvendbar, skal man heller ikke betale for den” (rektor).*

Kompetanselønssystemet skaper i liten eller ingen grad praktiske problemer lokalt. Dette er derfor i større grad et spørsmål som er av prinsipiell art og ikke praktisk. Selv om ledelsen både ved den enkelte skole og kommunalt ønsker en endring av dette systemet, er det ikke viktig av praktiske årsaker. Prinsipielt dreier det seg både om at det er den anvendte kompetanse som skal lønnes og det at samme prinsipp skal gjelde for kommunen som helhet.

## 8.6 OPPSUMMERING

Vi skal oppsummere de viktigste funnene knyttet til undervisningspersonellens inntreden i KS tariffområde. Vi minner om at dette kapitlet baserer seg på et kvalitativt materiale. Det vi ser er tendenser fra kommuner som er aktive med tanke på skoleutvikling.

- Innfasingen av undervisningspersonell ser i hovedsak ut til å ha vært en positiv prosess og gir mulighet til en helhetlig personalpolitikk for denne gruppen
- Kriterier koplet mot ønsket utviklingsmål gjør lønn til et av flere virkemiddel i skoleutvikling
- Inkluderende prosesser med organisasjonene er sentrale for å skape aksept for lokal, individuell lønnsdannelse. Organisasjonene lokalt synes å ha bedre samarbeidsvilje enn sentrale føringer tilsier
- Rektorene er involvert i prosessen, men i varierende grad. Spesielt på større skoler ønsker flere økt grep om prosessene.
- Skoleledelsen ønsker ny og mer fleksible arbeidstidsordninger. Der dette er utprøvd er erfaringene gode

At undervisningspersonellet kom inn under KS området, var ønsket fra arbeidsgivers side. Overgangen bidro til å samle arbeidsgiveransvaret hos kommunen. Utfordringene kan sies å ha vært på to felt. Det ene var motstanden fra arbeidstakerorganisasjonene, spesielt Utdanningsforbundet, som ønsket å forbli under statlig tariffområde. Dermed var ikke forhandlingsklimaet det beste, spesielt ikke sentralt. Det andre feltet kan sies å være opp mot de øvrige kommunalt ansatte. Undervisningspersonellet hadde egne lønnsstiger og en høyere grunnlønn enn andre grupper i kommunesektoren med tilsvarende utdanningslengde. Andre grupper sammenlikner seg med lærerne i sine lønnskrav. Lønn kan dermed bli vanskelig å benytte som et forhandlingsselement for andre reformer i skolesektoren.

Et spørsmål var om lønn blir brukt som et virkemiddel i skoleutvikling. Svaret på det må bli ja, men som et av flere. Skoleledelsen mente jevnt over det er viktig å ha muligheten til å belønne ekstra innsats. Ledelsen rapporterte at lønn til en viss grad var benyttet aktivt for å rette innsatsen i retning av en ønsket utvikling. Kriterier for lønnsutvikling var også koplet opp mot utviklingsmål.

Forløpet av forhandlingsprosessene varierer. Rektor er involvert på ulike måter. Den enkleste er at rektor vurderer sine ansatte i henhold til gitte kriterier og at prosessen videre foregår sentralt. Der hvor lønnsdannelsen er mest desentralisert blir store deler av forhandlingene slutført på skolene.

Samarbeidet med Utdanningsforbundet og øvrige organisasjoner synes i hovedsak å være godt. Både rektorer og kommuneledelsen rapporterte om konstruktive prosesser med organisasjonene. Her synes det også å være en utvikling i retning av økt samarbeid, der organisasjonene ser nytten av å være med istedenfor å plassere seg selv på sidelinja.

Erfaringer med unntak fra arbeidstidsavtalen var jevnt over positive. En mer åpen arbeidstidsavtale ble satt i sammenheng med teamarbeid og bidro til økt fleksibilitet for både elever og lærere. Sistnevnte gruppe fikk mer selvstendighet og planla selv innenfor teamet hvordan de vil organisere arbeidet. Ingen av dem vi snakket med erfarte noe ønske om å gå tilbake til en detaljert arbeidstidsavtale. Når det gjaldt kompetanselønnsystemet, ønsket de fleste bort automatikken, men la vekt på at kompetanse skal belønnes. Systemet skapte ikke praktiske problemer.

I neste kapittel skal vi oppsummere og samle trådene fra de ulike funn. Vi skal også forsøke å se litt framover. Hvilke utfordringer er det som tegner seg og hva er det som er viktig i en videre prosess dersom økt lokal lønnsdannelse og økt lokal handlefrihet er målet?

## 9. OPPSUMMERING OG VEIEN VIDERE

I dette kapitlet skal vi først trekke sammen trådene fra det empiriske materialets mangfoldighet. Deretter skal vi løfte blikket mot fremtiden. Det er ingen tvil om at kommunenes erfaringer og implementering av lønnsreformen fordeler seg langs et stort spenn. Holdningene til individuell, lokal lønnsdannelse følger på mange måter de tradisjonelle linjer, selv om vi kanskje ser en bevegelse i retning av større aksept for lokal lønnsdannelse hos noen grupper.

Slik vi ser det er lokal lønnsdannelse etter all sannsynlighet kommet for å bli i en eller annen grad og form. Det gir et lokalt virkemiddel og kan således sees på som en naturlig del av arbeidsgiverpolitikken. Men det er varierende i hvilken grad kommunene aktivt har tatt lønn i bruk som et faktisk virkemiddel. Vi tilskriver denne tilbakeholdenheten dels til tradisjonell motstand fra organisasjonene og dels til hvorvidt kommunene ønsker og har ressurser tilgjengelig. Her dreier det seg både om tid, kunnskap og opplevd økonomisk handlingsrom.

Vi ser det er en skepsis i organisasjonene med hensyn til kommunen som arbeidsgiver. En hovedårsak bunner i frykten for lønnsøkning basert på det som oppfattes som ”trynetillegg”. Individuelle vurderinger bør og må basere seg på etterprøvbare kriterier som er oppnåelig for alle, ikke bare for de som har en spesiell personlighet eller som sjefen liker.

### 9.1 HOVEDFUNN OPPSUMMERT

Vi skal nå først foreta en kort oppsummering av de viktigste funnene fra de forutgående analysekapitlene.

- Partene har ulike interesser og ulikt ideologisk ståsted knyttet til lokal lønnsdannelse. Synet varierer også blant organisasjonene hvor Akademikerne ønsker å ha lokal lønnsdannelse, mens store arbeidstakerorganisasjoner og Utdanningsforbundet spesielt, ønsker sentral lønnsdannelse.
- Ulike ståsted knyttet til rettferdighet, holdninger til lønnsforskjeller mellom ansatte innad i kommunene og mellom kommuner, samt en stram kommuneøkonomi påvirker partenes holdninger til lokal lønn.

- Faktisk bruk av individuell lønn har økt i tariffperioden. Men det synes generelt å være et stykke igjen før kommunesektoren har tatt i bruk de muligheter som ligger i lønn som virkemiddel.
- Den lokale prosessen er sentral for en vellykket bruk av lønn som virkemiddel. Det å involvere organisasjonene skaper aksept og legitimitet for forhandlingsresultatene ute i organisasjonen.
- Det å ha kriterier som er kjent, akseptert, begrunnet og etterprøvbare, er viktig for legitimitet og gjør det mulig for lokale ledere å foreta vurderinger. Kriteriene bør også gjenspeile mål og satsninger i kommunen.
- Partene er uenige i om lønnsfastsettelsen bør basere seg på individuelle vurderinger av enkeltansatte. Begge parter finner det ofte svært vanskelig å fastsette kriterier.
- Arbeidet med kriterier for individuell lønn er i stor grad uferdig. Mange steder er det ikke skriftlige kriterier og et stort flertall mener de ikke er kjent i organisasjonen.
- Partene er uenige om hvilke kriterier som *bør* gjelde, men er i stor grad enige om hvilke kriterier som *faktisk* gjelder. Arbeidsgiver er oftest positiv til innsatsbaserte kriterier. Størst prinsipiell uenighet er det med hensyn til hvilket vurderingsnivå og vurderingsnærhet som er ønskelig. Arbeidsgiver ønsker at vurderinger skal foretas av nærmeste leder.
- Selve lønnsforhandlingene er i liten grad desentralisert i kommunene. Det er stor variasjon i hvilken grad og på hvilken måte det lokale nivået innad i kommunene er involvert, fra total desentralisering (få) til at enhetsledere vurderer på bakgrunn av skjema. I dette ligger også en variasjon med tanke på samarbeid med plasstillitsvalgte.
- Utviklingen i kommunene har ført til en endret lederrolle, med økt fokus på personalledelse og økonomistyring som lokal lønnsdannelse synes å forsterke. Dette gjelder også for rektorrollen.
- Skillet mellom kapittel 4 og 5 har skapt ryddigere forhold, men har ikke forenkelt oppgjøret. Mange tror at de som er i kapittel 5 har en bedre lønnsutvikling enn de i kapittel 4, uten at dette bekreftes.

- Fordelingen mellom sentral og lokal pott i kapittel 4 og profilen på oppgjøret sentralt skaper utfordringer for det lokale oppgjøret. Arbeidsgiver tenderer til å ønske større deler av oppgjøret lokalt, men ønsker ikke all lønnsdannelse etter prinsippene i kapittel 5. Det største problemet knyttes til lokale lønnsrelasjoner og minstelønnsøkning sentralt.
- Erfaringene med pendelvoldgift som tvisteløsning er så få, at det er vanskelig å si noe om erfaringene lokalt. Hovedinntrykket er at det strebes etter konsensus i de lokale oppgjørene.
- Bonusordninger har ikke fått innpass i kommunal sektor, verken med hensyn til bruk eller at det er interessant å ta i bruk. Visse unntak finnes imidlertid.
- Innfasing av undervisningspersonell i KS området ser i hovedsak ut til å ha vært en positiv prosess, der kriterier for lønnsdannelse koples til skoleutvikling. Det legges i stor grad vekt på et godt samarbeid lokalt, både fra arbeidsgiver og Utdanningsforbundet.
- Skoleledelsen ønsker en mer fleksibel arbeidstidsordning og erfaringer med unntak fra arbeidstidsavtalen er positive. Prinsipielt ønsker skoleledelsen en endring i kompetanselønnsystemet, men dette skaper ikke praktiske problemer i hverdagen og er ikke så viktig å endre på som arbeidstidsordningen.
- Et samlet inntrykk er at kommunene har tatt muligheten til lokal lønnsdannelse i bruk i varierende grad. Noen kommuner har utviklet gode systemer for forhandlingene, har lønnspolitisk plan og omforente og aktive kriterier, og mener de kan gjøre store deler av forhandlingene selv. Variasjonen i de kvantitative data tyder imidlertid på at det er langt igjen til alle kommuner har fått disse grunnleggende systemer på plass.

Innledningsvis i rapporten trakk vi opp noen problemstillinger knyttet til endringene i avtaleverket og lokal lønnsdannelse. Vi skal nå gå noe nærmere inn på hver av disse.

### ***Utnyttes friheten?***

Første problemstilling var: *Har kommunene tatt i bruk den frihet som avtaleverket gir med tanke på lokal lønnspolitikk?* Dette handler om hvorvidt kommunene har tatt lokal lønnsdannelse i bruk som et aktivt virkemiddel i arbeidsgiverpolitikken og knytter lønn til mål for den kommunale virksomhet. Vårt inntrykk ut fra de data



vi har behandlet, tilsier at dette varierer i stor grad. Flertallet mener bruken av individuell lønnsfastsettelse har økt siden 2002, men likevel sier hver tredje det motsatte.

Under halvparten av arbeidsgiverrespondentene er enige i at individuell lønnsfastsettelse brukes aktivt for å støtte opp om kommunens samlede arbeidsgiverpolitikk. Bare hver femte tillitsvalgt er enig i det. Samme forholdstall finner vi også på spørsmål om lokal lønnsdannelse har vært et effektivt virkemiddel til å rekruttere og beholde ansatte. På spørsmål om kommunen er flink til å belønne folk som kompetanseutvikler seg, er det fremdeles i underkant av halvparten av arbeidsgiverne som er enige, mens her er det nesten hver tredje tillitsvalgt som er enig. Dette nærmest systematiske skillet mellom arbeidsgivere og tillitsvalgte finner vi igjen i spørsmålet om kommunenes arbeidsgiverpolitikk er profesjonell hvor i underkant av halvparten av arbeidsgiverne er enige, mens bare hver femte av tillitsvalgte er enig.

Vi må anta at det er flere årsaker til at ikke flere kommuner mer aktivt synes å ha koplet lokal lønnsdannelse og arbeidsgiverpolitikken. En årsak ligger nok i tradisjonelle ideologiske motsetninger. Endringene i avtaleverket har i stor grad sitt ideologiske ståsted i New Public Management, hvor det antas økonomiske incitamenter høyner arbeidsinnsatsen. Videre fokuseres det på økt lokal kontroll, fleksible løsninger og markedstilpasning. På den andre siden står arbeidstakerorganisasjonene fremdeles forankret i kollektive verdier, hvor objektivitet, rettferdighet og likhet står sterkt. Vi har funnet at disse holdninger fremdeles preger partenes syn, selv om det nok er blitt mer nyansert – blant annet gjennom Akademikernes organisering i egen sammenslutning og aktive arbeid for lokalt fastsatt lønn. På den andre siden antar vi det også er kommuner som arbeidsgiver som fremdeles er forankret i kollektive verdier. Lønnsdannelse er også et ideologisk og politisk spørsmål også for arbeidsgiversiden.

En annen grunn til at prosessen ikke synes å ha kommet lengre, kan være at det er svært ressurskrevende å få til gode prosesser lokalt. Begge parter er enige om at det kreves store ressurser for å få til gode prosesser. Samstemmigheten bekreftes i stor grad gjennom det kvalitative materialet. Gode prosesser krever tid til å føre en konstruktiv dialog med tillitsvalgte slik at det skapes legitimitet for resultatene. For kommunene er det en avveining mellom hva de får igjen for ressursinnsatsen og kostnadene.

### **Variasjon mellom kommuner**

Neste problemstilling var: *Har muligheten til lokal lønnsdannelse gitt større variasjon mellom kommuner?* Dette handler her om prosess og ulike måter kommunene har implementert lokal lønnsdannelse. Som diskusjonen knyttet til forrige problemstilling viser, må vi her svare ja. Vi har sett ulikheter med hensyn til hvordan prosessen gjennomføres og hvem som er involvert på hvilken måte på de ulike nivå.

Få kommuner har desentralisert selve lønnsdannelsen, de fleste forhandler sentralt i kommunen. Ledere lenger ned i systemet er som regel involvert i prosessen, men det varierer hvordan og i hvilken grad. I noen kommuner gjennomføres mye av de faktiske forhandlinger lokalt, mens i andre kommuner så inngir enhetslederne en innstilling, prosessen for øvrig kjøres sentralt i kommunen.

Det er også variasjon med tanke på kriterier. Mange kommuner har ikke skriftlige kriterier. Kriteriene har framkommet gjennom ulike prosesser. Noen kommuner har arbeidet fram omforente kriterier, mens andre kjører en arbeidsgiverprosess. I noen kommuner er det anledning for sektorer og enheter å utarbeide egne kriterier for sin virksomhet, mens i andre kommuner er det kun sentrale kriterier.

Det er mange som tror at lokal lønnsdannelse vil skape lønnsforskjeller mellom ansatte i ulike kommuner. Dette vil være i tråd med tanken om lokal handlefrihet og et prinsipp om at kommunene er ulike med hensyn til utfordringer i personalpolitikken og strategiske behov. Det er også ulikheter med tanke på levekostnader i ulike kommuner. Men dette er også et felt hvor arbeidstakerorganisasjonene holder på en norm om nasjonal likhet. De ønsker at lønnen skal være den samme for samme arbeid over hele landet.

### **Skolesektoren**

*Hvordan har lokale forhandlinger gitt seg utslag innenfor skolesektoren?* Med hensyn til denne problemstillingen tok vi utgangspunkt i et utvalg av kommuner som har drevet aktivt med skoleutvikling. Vi fant at kommuner i stor grad kopler kriterier for lønnsfastsettelse til skoleutvikling. Men der de har kommunale kriterier uten mulighet til å tilpasse de til lokale forhold så er det et ønske fra rektorene og kriteriene er ikke like godt tilpasset skolenes mål som de kunne ønske.

Rektorene er i varierende grad delaktige i lønnsforhandlingsprosessen, fra å gi en vurdering av sine ansatte, til å forhandle selv. Spesielt på store skoler ønsker rektor økt kontroll over forhandlingene.

Samarbeidet med Utdanningsforbundet har gått bra. Det legges stor vekt fra arbeidsgivers side på å ha gode forhold og gode prosesser lokalt. Det å komme fram til resultat partene kan enes om og som bidrar til å opprettholde gode relasjoner lokalt sees på som svært viktig for en vellykket prosess. I så måte skiller ikke skolesektoren seg fra de andre deler av kommunal sektor.

### ***Tvisteløsninger***

Pendelvoldgift er en forholdsvis ny tvisteløsningsmekanisme, og en av oppgavene var å se nærmere på hvordan dette har blitt mottatt i kommunene. En problemstilling var derfor: *Er pendelvoldgift foretrukket som tvisteløsning? Hvilke erfaringer har man?* Svaret på begge disse spørsmål er nærmest negative. Det er svært få som foretrekker pendelvoldgift som tvisteløsning. Vårt inntrykk er at det i stor grad er organisasjonene som velger konfliktløsningsmekanisme. Det er noen av forbundene innenfor Akademikerne og NITO som har villet benytte pendelvoldgift. Andre organisasjoner har holdt seg til mer kjente voldsformsformer. Vi antar også at der arbeidsgiver velger tvisteløsning, er det lite sannsynlig at de presser igjennom bruk av pendelvoldgift mot organisasjonenes vilje – nettopp fordi dette er en ny og ukjent voldsformsform.

I de kommuner vi snakket med hvor de hadde benyttet pendelvoldgift, var utfallet gått i arbeidsgivers favør. Til en viss grad dempet det lysten hos organisasjonene til å prøve dette igjen. Teoretisk var det imidlertid flere som synes prinsippet med pendelvoldgift er tiltrekkende. Våre data gir heller ikke noe grunnlag til å ta det bort som en mulighet.

Få erfaringer med tvisteløsningsformer kan også tilskrives en stor vilje i kommunene til å bli enige gjennom forhandlinger. Dette er kanskje et vel så viktig funn, og indikerer at det er viktig å ta prosessen på alvor og de ressurser den krever for å bli god.

Siste problemstilling for studien var: *Hva er utfordringene i videreutviklingen av en lokal lønnspolitikk?* Dette spørsmålet tar vi opp i siste avsnitt i rapporten, hvor vi løfter blikket. Men først skal vi foreta en kort drøfting av et eventuelt skille mellom individuell og lokal lønn.

## **9.2 INDIVIDUELL ELLER LOKAL LØNN?**

I denne rapporten har vi i liten grad skilt mellom lokal og individuell lønnsdannelse. Vi berørte så vidt innledningsvis at dette ikke nødvendigvis er det samme og i dette avsnittet vil vi problematisere dette noe nærmere.

Individuell lønnsdannelse forutsetter at lønnsdannelsen også er lokal, noe annet er vanskelig å tenke seg praktiske løsninger i forhold til. Lokal lønnsdannelsen medfører derimot ikke nødvendigvis individuell lønnsdannelse. Lokalt kan man også ha gruppevis oppgjør. Vi ser imidlertid at en rekke, eller de fleste kommuner har valgt å knytte den lokale lønnsdannelsen til individet i oppgjørene.

Arbeidstakerorganisasjonene har derimot dratt inn denne nyansen i større grad. Dette ser vi blant annet gjennom lønnspolitikken hos noen av akademikerorganisasjonene som ønsker lokale, men *kollektive* oppgjør.

Også i forhold til arbeidsformer der man blir stadig mer avhengig av samarbeid, vil gruppevis lokale oppgjør kunne være relevant. Eksempelvis innenfor skole og pleie og omsorg der man skal jobbe i team i økende grad, og der den enkeltes innsats er avhengig av mange andres innsats for at den skal bidra til en forbedret tjeneste. Samtidig er det nødvendig å ha individuell lønnsdannelse som en mulighet dersom lønn skal brukes til å påvirke den enkeltes innsats.

Et spørsmål vi ønsker å stille er om man i for stor grad har satt likhetstegn mellom lokal lønnsdannelse og individuell lønnsdannelse? En av de sentrale fordelene med å ha oppgjøret lokalt, er den fleksibilitet som medfølger lokal kontroll. Dette forutsetter ikke at det lokale lønnsvurderinger kun skal følge en individuell mal. For arbeidsgiver kan det være verdt å vurdere å ta flere prinsipper i bruk.

### **9.3 VEIEN VIDERE**

Vi nevnte over at New Public Management som arbeidsgivers ideologi trekker i ”ekstrem” retning av lokal lønnsdannelse på den ene siden. På den andre siden står fagforeningene og holder på mer klassiske kommunale verdier som kollektivitet, likhet og rettferdighet. Vi skal i det følgende trekke opp noen av de dilemma og problemstillinger som tegner seg.

#### **9.3.1 Prestasjonslønn og kommunale utviklingsmål**

Å knytte prestasjonslønn tettere opp mot kommunale-/enhetsmål, samt nedtone de skjønsmessige kriteriene i vurderingen av de ansatte, vil gjøre det tydeligere og mer forutsigbart for de ansatte om de vil nå/ikke nå de målene som er satt. Skjønnsvurderinger inneholder alltid et element av usikkerhet og stor diskrepans mellom egen oppfatning av personlig innsats og leders oppfatning av det vil kunne bli problematisk. Er det den som roper høyest som blir sett?

Om man ønsker individuelle eller objektive kriterier hører nok i stor grad sammen med ønsket om lokal lønnsdannelse versus sentral lønnsdannelse. Dette handler i bunn og grunn om hvem som skal ha makt over lønnsdannelsen. Noen organisasjoners sterke motstillinger mot for store innslag av lokal lønnsdannelse kan nok forklares ved hjelp av dette.

Det er store metodiske problemer med å måle effekten av prestasjonslønn. Hva er kostnadene ved innføring av prestasjonslønn sammenlignet med avkastningen? (Bruk av tidsmessige og økonomiske ressurser, faren for at premieringen av noen bidrar til lavere innsats hos de som ikke får, fare for feilprioritering av arbeidsoppgaver ved at de ansatte fokuserer på å gjøre den jobben som gir uttelling for seg selv). Spørsmål om hvor mye uro organisasjonen tåler og hvor mye uro man kan akseptere/tolerere når det blir så mye uro at det blir dysfunksjonelt og skaper problemer i arbeidsmiljøet (=kostnad). Muligens fungerer prestasjonslønn bedre blant noen arbeidstakergrupper enn andre alt avhengig av hvor stor og ensartet gruppen er, stilling, utdanning og kompetanse.

Når det gjelder likelønnsproblematikken er det mange av arbeidstakerorganisasjonene som frykter at prestasjonslønn vil bidra til at menn får høyere lønnsøkning enn kvinner. Som vi har vist tidligere, er de imidlertid tendenser til at det går motsatt vei. Sammenlikner vi med Danmark, ser man der at man ennå ikke kan se klare tendenser til at prestasjonslønn har bidratt til nevneverdige forskjeller mellom kjønnene. De viser blant annet til at innenfor de danske amtene har enkelte grupper av kvinner (ledere i kontor og ikt og sosialpedagoger) oppnådd større lønnsutvikling enn menn i perioden 1998-2002 – dette riktignok i motsetning til utviklingen i kommunene som viser et mer broget bilde. De viser til det faktum at det at menn har større lønnsutvikling enn kvinner skyldes at de har mottatt større og flere tillegg og at dette kan tilskrives at menn jobber innenfor områder hvor slike tillegg er mer vanlig – altså kan det tilskrives et kjønnsdelt arbeidsmarked. Vi har også vist til undersøkelse i denne rapporten som tilsier at tendensen er i ferd med å gå andre veien enn det man tradisjonelt har antatt.

### ***Sentralt avtaleverk og lokal fleksibilitet***

Et detaljert sentralt avtaleverk kan bidra til at den lokale fleksibiliteten, som søkes oppnådd ved hjelp av større grad av lokal lønnsdannelse og et mer individualisert avtaleverk, kan motarbeide/undergrave dette. Med mer rammepregete sentrale avtaler hvor detaljene utformes lokalt kan være en vei å gå for å unngå dette. Dette er derimot ikke ukontroversielt og vil nok møte stor motstand hos enkelte arbeidstakerorganisasjoner.

Fordelingen lokal og sentral andel av kapittel fire er et spørsmål om skjønn, men det er et poeng at den lokale delen er såpass stor at det gir et lokalt handlingsrom (50-50 er nevnt). Ser vi nok en gang til Danmark, opplever de det samme problemet med for liten pott, og at for mye bestemmes sentralt. Dette oppleves som frustrerende for både arbeidsgiversiden, men også hos arbeidstakersiden. Problemet med for små pott, og dermed det som kan deles ut til individuelle tillegg, kan beløpsmessig bli så små at de ikke oppfyller de ansattes forventninger til hvor høye de personlige tilleggene bør være rent beløpsmessig og i forhold til rettferdighetsbetraktninger. I Danmark har også den topptunge avtalestrukturen vanskeliggjort muligheten for å få til en skikkelig lokal lønnsdannelse slik det var tenkt.

### **9.3.2 Utfordringer for innenfor skolesektoren framover**

For skoleledelsen er det viktigst å få gjort noe med arbeidstidsavtalen, men kommunene vil nok møte mye motstand fra Utdanningsforbundet når det gjelder å gå i retning av mer lokal lønnsdannelse. Etter at Danmark innførte Ny Lønnsdannelse i april 1998 har de danske kommunene fremdeles ikke maktet å få det danske utdanningsforbundet til å endre standpunkt til lokal lønnsdannelse. En del av dette skyldes blant annet at undervisningssektoren føler seg fremmedgjort i forhold til de motivasjons- og belønningsfilosofier som ligger til grunn for dette. Det kan gi en pekepinn på at skal prestasjonslønn kunne få legitimitet hos de ulike gruppene må det utarbeides kriterier som er tilpasset de ulike gruppenes faktiske arbeid, hvis ikke vil prestasjonslønn kunne virke mot sin hensikt, rett og slett risikerer man at det vil virke demotiverende.

### **9.3.3 Lønn som virkemiddel i de fremtidige utfordringer i kommunene**

Lønn som et virkemiddel til å holde på kritisk kompetanse kan være reelt innenfor enkelte arbeidstakergrupper (for eksempel leger, tannleger, psykologer), men argumentet holder nødvendigvis ikke for mange andre arbeidstakergrupper som ikke har samme markedsrett som nevnte grupper. Mange ansatte i kommunal sektor har ikke et arbeidsmarked utenfor det kommunale og vil derfor ikke kunne bruke lønn som et kampmiddel. Dette vil kunne bidra til at store organisasjoner som Fagforbundet vil være kritiske til mer lokal lønnsdannelse.

Arbeidskraftsbehovet vil være stort innenfor enkelte sektorer i kommunene i årene som kommer (spesielt innenfor eldreomsorgen). Undersøkelser viser at unge, og dermed framtidige mulige arbeidstakere i kommunen, har høye forventninger til arbeidet. Ikke bare i forhold til lønn, men også i forhold til arbeidsinnhold. Mange er opptatt av å ha interessante og utviklende jobber. Kommunene står her overfor utfordringer som overskrider lønn og som handler om å gjøre kommunene til attraktive arbeidsplasser hvor unge mennesker ønsker å velge kommunene som arbeidsplass fordi de har gode og interessante jobber å tilby. Drar vi tråden til

Human Resource Management og KS egen satsning på myndiggjorte medarbeidere, er fokus på arbeidstakere som en *ressurs* sentralt. Vi har sett at mange tillitsvalgte og sentrale organisasjoner er høyst skeptiske til kommunenes profesjonalitet som arbeidsgiver. Dette er et rykte det er påtrengende å bli kvitt skal et videre arbeid mot lokal lønnsdannelse lykkes i større grad. I den forbindelse vil det være aktuelt å foreta noen aktive grep, både med tanke på forestillinger om kommunenes kompetanse, og med tanke på faktiske tiltak for å øke denne kompetansen.

### ***Hva kan lokal lønnsdannelse bidra til?***

Kommunesektorene er en sektor med mange ansatte i et uttall av yrkesgrupper. Mellom de ulike yrkesgrupper er det stor variasjon med hensyn til faktisk lønn, opprykks- og lønnsutviklingsmuligheter, utdanningsnivå og etterspørsel, stillings-type og størrelse, for å nevne noen av de mest åpenbare forskjeller.

Det er yrkesgrupper med like lang utdanning som har ulike lønnsbetingelser. Her kan vi nevne lærerne og andre med høyskoleutdanning på samme nivå. Skal lokal lønnsdannelse bidra til å utjevne disse ulikhetene?

Et kjønnsdelt arbeidsmarked bidrar til at kvinner jevnt over har lavere lønn enn menn, også korrigerert for utdanning og ansiennitet. Det er yrkeskategori som slår ut. Eksempelvis at en sykepleier i lederstilling har lavere lønn enn en ingeniør med lederstilling. Det synes som ledelse verdsettes ulikt i ulike sektorer. Skal lokal lønnsdannelse bidra til å opprette disse skjevhetene? I tilfelle – på hvilken måte?

Skal akademikergruppene som har høy markedsverdi og et alternativt arbeidsmarked i privat sektor stille seg solidarisk med lavtlønnsgruppene i kommunal sektor fordi de har samme arbeidsgiver og i den sammenheng er høyt lønnet. Eller skal lokal lønnsdannelse bidra til at akademikergruppene kan forhandle på egne premisser? Her snakker vi i tilfelle om lokal variasjon, at arbeidsgiver må akseptere de ulike yrkesgruppers legitime rett til å forhandle på egne premisser – ikke fordi man ønsker å tvinge dem inn i en form andre har lagt (dette kan også være arbeidsgivers form).

Spørsmålene er flere og omfattende. Det er en rekke dilemma som dukker opp når man begynner å nøste i kommunal sektor. Lønn er et område som er favner over de fleste arbeidsgiverpolitiske områder. Kanskje må man velge sine kamper med omhu, og diskutere og vurdere hva som er nødvendig. Små skritt og omforente løsninger? Er det veien å gå?

## REFERANSELISTE

Alveson, M. & Sköldberg, K. (1994): *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur.

Akademikerne (2000): *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Høringsuttalelse NOU 2000:21

Barth, E., Moene, K., Wallerstein, M.(2003): *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo

Barth, E, og Schøne, P. (2005): "Lønnsdannelse og lønnsforskjeller" i Schøne (red.): *Det nye arbeidsmarkedet. Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Forskningsrådet | Forskningsprogrammer: Oslo

Buchanan & Huczynsky (1991): *Organizational behaviour*. Prentice Hall.

Busch, T. (2005): "Grensen mellom privat og offentlig sektor i endring", i Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor*. Universitetsforlaget

Christensen, T (1991) *Virksomhetsplanlegging: myteskaping eller instrumentell problemløsning?* /Oslo. Tano.

Christensen, T. og Egeberg, M. (1997): *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug, Otta

Christensen, T. (m.fl.) (2002): *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo

Dahl, T., Finstad, N. og Opdahl Mo, T. (red.) (2000): *Tid for forandring. Arbeidsgiverpolitikk i kommunesektoren*. Kommuneforlaget. Oslo

Debattnotat hovedtariffoppgjøret 2006, KS, OSLO, STAT, HSH

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



Eide A.K , Ingebrigtsen, B & Trygstad, S (2000) *Lønn som strategi for bedre kommunale tjenester* / av Ann Kristin Eide, Bente Ingebrigtsen, Sissel Trygstad. Rapport nr 7 2000. Bodø: Nordlandsforskning

Fagforbundet: *Omtanke, solidaritet, samhold. Sterkere med – enn uten.*  
Fagforbundets prinsipp- og handlingsprogram 2005-2009

Finstad, N., Nikolaisen, R. (1995) *Utvikling av lokal lønnspolitikk i kommunene.* Nordlandsforskning/Høgskolen i Bodø, rapport 28/95

Halrynjo, S. (2004): "Kætttere eller trendsettere? Nye aktørers møte med gammel symbolsk kapital i et mangfoldig arbeidsliv". I Hviid Jacobsen og Tonboe (red.) *Arbejdssamfunnet.* Hans Reitzels Forlag; København

Heiret, J (2003): "Et nasjonalt system i en internasjonal verden 1978-2003" i Heiret, Korsnes, Vennesland og Bjørnsom (red.): *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv.* Fagbokforlaget.

Høgsnes, G. (1999): *Krone for krone. Lønnsforhandlinger og –fordelinger.* Ad Notam Gyldendal, Oslo

Håndbok for særavtaler m.m. for skoleverket

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

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

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

Ingebrigtsen, B (1994): *Kommunen som forhandlingsarena.* STF82 A94006 Trondheim: SINTEF IFIM

Jordfald, B. (2005): *Utdanningsforbundets medlemsundersøkelse 2004,* Fafo-rapport 472

KS/HayGroup (2003): *Lønn og belønning i en resultat- og kvalitetsorientert kommunal organisasjon. Tilrettelegging og utvikling av verktøy for fast og variabel resultat- og prestasjonslønn i kommunal sektor.* Utvikling og dokumentasjon.

Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju.* Ad Notam Gyldendal

Larsen, K.A. (2002): Foredrag holdt hos EL&IT Forbundet 13.03.02

Legge, K. (1995): *Human Resource Management. Rhetorics and Realities.* Palgrave, New York.

Lien, L. (2003): *Fleksibiliseringens tvetydigheter. En studie av ikt-ansattes opplevelser av fleksibilisering.* Hovedoppgave i sosiologi. ISS, UiO, Oslo.

LO (2001): *Tariffpolitisk uttalelse.*

NOU 1990: 13: *Forslag til nye lov om kommuner og fylkeskommuner.*

NOU 2001: 14: *Vårens vakreste eventyr . . .?* Innstilling fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. mai 1999.

Olaussen, Å. (2004): *To-nivåkommuner. Fokus på kvalitetsutvikling og medbestemmelse,* Avdeling for utredning i Utdanningsforbundet, rapport 2004:3

Pedersen, D. og Rennison, B.W. (2002): *Kampen om lønnen. Politikk, strategi & ledelse i Ny Løn.* København

Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (1995): *Qualitative Interviewing. The art of hearing data.* SAGE Publications.

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

Rødvei, P.H (2002): *Generasjon x – finnes det gode arbeid i kommunal sektor ?* NF rapport nr 11 / 2002

Sluttrapport. Partssammensatt utvalg 2002/2003 (2004): *Evaluering av lønnsystemet og lønnsdannelsen i KS-tariffområde. Vurdering av alternative tvistebestemmelser.* Oslo

Sollund, M., Trygstad, S. og Johansen, B. (2004): *Myndiggjorte medarbeidere i pleie og omsorg – hvorfor og hvordan?* Rapport Nordlandsforskning nr 11-2004

Sølvang, P. (1994): *Biografi, normalitet og samfunn. En studie av handikappedes veier til utdanning og arbeid i Skandinavia.* Avhandling for dr.polit.-graden. Sosiologisk institutt/Senter for samfunnsforskning (SEFOS) Universitetet i Bergen. Særavtale for undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring (SFS 2213)

Sørhaug, T. (2000) Arbeidslivet i den "nye" økonomien. Horisont nr 1 / 2000

TBSK (2005): Rapport fra det tekniske beregnings- og statistikkutvalg (TBSK) for kommunesektoren. 6. april 2005.

Torp, H. (red.) (2005): *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning.* Gyldendal Norsk Forlag AS

UHOs prioriteringer 2005

Utdrag fra protokoll HTA-revisjon pr. 01.05.2004 (vedlegg til Riksmeklingsmannens møtebok)

Vanebo, J. O. (2005): "NPM, ledelse og organisering" i Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor.* Universitetsforlaget

YS (2001): *Prinsippprogram for YS*

**Nettsteder:**

www.akademikerne.no

[www.tekna.no](http://www.tekna.no)

[www.fagforbundet.no](http://www.fagforbundet.no)

www.ks.no

[www.lo.no](http://www.lo.no)

[www.nito.no](http://www.nito.no)

[www.norsklektorlag.no](http://www.norsklektorlag.no)

**APPENDIX – KAPITTEL 6**

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	5,544	42,643	42,643	5,544	42,643	42,643	4,411	33,930	33,930
2	2,517	19,363	62,007	2,517	19,363	62,007	2,885	22,194	56,124
3	1,109	8,528	70,535	1,109	8,528	70,535	1,873	14,411	70,535
4	,801	6,162	76,696						
5	,589	4,529	81,225						
6	,465	3,579	84,804						
7	,432	3,320	88,123						
8	,380	2,922	91,046						
9	,285	2,196	93,242						
10	,242	1,859	95,101						
11	,229	1,765	96,866						
12	,221	1,703	98,569						
13	,186	1,431	100,000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotated Component Matrix<sup>a</sup>

	Component		
	1	2	3
I hvilken grad BØR:Formell kompetanse	,006	,871	-,024
I hvilken grad BØR:Formelt ansvar	,245	,855	-,060
I hvilken grad BØR Endret ansvarsområde i tilknytning til betydelige organisatoriske endringer	,220	,794	-,007
I hvilken grad BØR:Innsats	,841	,070	,177
I hvilken grad BØR: Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål	,796	,079	,201
I hvilken grad BØR: Behov for å rekruttere og beholde arbeidskraft	,343	,532	,253
I hvilken grad BØR: Brukerundersøkelser	,340	,016	,849
I hvilken grad BØR: Medarbeiderundersøkelser	,361	,069	,829
I hvilken grad BØR: Ansiennitet	-,381	,614	,263
I hvilken grad BØR: Lojalitet	,661	,069	,372
I hvilken grad BØR: Endringsvillighet	,835	,073	,225
I hvilken grad BØR: Positiv innvirkning på arbeidsmiljøet	,844	,120	,227
I hvilken grad BØR: Utøvelse av lederskap	,779	,255	,123

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 4 iterations.

**Group Statistics**

Partene		Valid N (listwise)	
		Unweighted	Weighted
Arbeidsgiver	Bør:Innsats	811	811,000
	Bør:Formalia	811	811,000
	Bør: Bruker- og medarbeidertilfreds het	811	811,000
Tillitsvalgte	Bør:Innsats	622	622,000
	Bør:Formalia	622	622,000
	Bør: Bruker- og medarbeidertilfreds het	622	622,000
Total	Bør:Innsats	1433	1433,000
	Bør:Formalia	1433	1433,000
	Bør: Bruker- og medarbeidertilfreds het	1433	1433,000

**Wilks' Lambda**

Test of Function(s)	Wilks' Lambda	Chi-square	df	Sig.
1	,789	338,600	3	,000

**Tabell. I hvilken grad BØR kriteriene listen nedenunder legges til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen.**

		1	2	3	4	5	6	7	vet ikke / ikke aktuelt
Arbeidsgiver	Formell kompetanse	31,1%	29,2%	24,2%	8,3%	2,8%	2,1%	1,2%	,5%
	Formelt ansvar	45,7%	36,4%	11,3%	2,1%	1,4%	1,0%	1,1%	,5%
	Endret ansvarsområde i	33,7%	33,9%	19,9%	6,0%	2,3%	1,6%	1,0%	,9%
	Innsats	40,9%	34,4%	12,9%	5,3%	1,4%	2,0%	1,4%	,7%
	Oppnådde resultater i	38,2%	32,3%	14,9%	5,9%	2,3%	2,8%	1,4%	1,1%
	Behov for å rekruttere og	22,7%	35,6%	24,5%	9,2%	2,8%	1,6%	1,2%	1,1%
	Brukerundersøkelser	4,9%	11,3%	23,9%	26,4%	12,9%	9,9%	6,0%	3,3%
	Medarbeiderundersøkels	5,5%	16,5%	25,6%	25,8%	10,6%	7,6%	3,9%	3,1%
	Ansiennitet	7,5%	12,3%	21,1%	20,0%	13,4%	13,3%	10,9%	,6%
	Lojalitet	14,9%	22,9%	22,4%	18,6%	8,8%	6,5%	3,3%	1,2%
	Endringsvillighet	26,3%	35,8%	20,6%	7,9%	2,7%	2,0%	2,2%	,7%
	Positiv innvirkning på	31,8%	35,8%	18,0%	6,5%	2,0%	1,5%	2,5%	,7%
	Utøvelse av lederskap	47,8%	35,3%	8,9%	3,0%	,6%	,9%	1,6%	,7%
	Tillitsvalgte	Formell kompetanse	61,4%	20,4%	9,0%	3,9%	1,4%	,6%	1,3%
Formelt ansvar		59,2%	23,8%	9,0%	3,2%	,6%	,6%	1,3%	1,1%
Endret ansvarsområde i		49,8%	27,5%	11,9%	4,7%	1,0%	1,3%	,8%	1,8%
Innsats		26,0%	19,6%	15,0%	12,9%	6,4%	6,9%	8,7%	2,6%
Oppnådde resultater i		22,5%	20,7%	18,3%	13,5%	5,5%	6,8%	8,2%	3,1%
Behov for å rekruttere og		30,2%	26,0%	24,8%	9,0%	2,9%	1,8%	2,1%	1,6%
Brukerundersøkelser		5,8%	7,2%	14,3%	18,2%	10,8%	14,6%	19,5%	7,1%
Medarbeiderundersøkels		7,9%	12,1%	16,4%	16,7%	10,8%	12,1%	15,9%	5,9%
Ansiennitet		38,1%	20,6%	18,0%	9,2%	4,3%	3,1%	3,7%	1,8%
Lojalitet		14,1%	13,0%	16,2%	14,8%	7,2%	10,9%	17,8%	3,7%
Endringsvillighet		15,9%	21,7%	18,6%	11,9%	8,2%	7,6%	10,1%	3,5%
Positiv innvirkning på		22,2%	22,8%	16,9%	11,6%	5,5%	6,8%	8,7%	3,2%
Utøvelse av lederskap		34,1%	26,7%	15,6%	8,0%	2,6%	3,9%	4,3%	2,7%

**Tabell. I hvilken grad BLIR kriteriene listen nedenunder lagt til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke / ikke aktuelt	
Arbeidsgiver	Formell kompetanse	21,2%	27,5%	21,7%	11,2%	3,1%	3,2%	1,5%	8,8%
	Formelt ansvar	23,2%	31,7%	18,5%	8,3%	3,1%	3,0%	1,7%	8,8%
	Endret ansvarsområde i	13,2%	26,1%	22,9%	12,1%	6,2%	4,1%	3,3%	10,0%
	Innsats	10,6%	19,2%	18,0%	13,9%	9,5%	8,0%	8,8%	10,2%
	Oppnådde resultater i	11,0%	16,9%	16,2%	15,0%	8,6%	9,6%	8,6%	12,1%
	Behov for å rekruttere og	8,4%	22,3%	22,9%	14,1%	9,1%	6,5%	4,8%	10,1%
	Brukerundersøkelser	2,0%	4,8%	8,0%	14,8%	9,6%	15,3%	24,8%	18,7%
	Medarbeiderundersøkelse	2,1%	5,8%	9,5%	13,9%	11,3%	13,7%	22,9%	19,0%
	Ansiennitet	11,6%	16,9%	20,3%	15,7%	10,1%	7,5%	7,5%	8,3%
	Lojalitet	5,7%	12,0%	16,0%	18,1%	10,2%	11,1%	11,7%	13,1%
	Endringsvillighet	7,6%	17,5%	18,4%	14,9%	8,6%	9,7%	9,2%	11,6%
	Positiv innvirkning på	9,2%	15,8%	15,4%	16,4%	8,8%	9,6%	10,9%	11,3%
	Utøvelse av lederskap	14,7%	19,6%	19,7%	12,2%	6,8%	6,0%	7,3%	10,7%
	Tillitsvalgte	Formell kompetanse	27,5%	21,1%	17,0%	11,4%	5,3%	3,4%	4,3%
Formelt ansvar		23,5%	26,4%	19,1%	11,9%	3,9%	2,4%	2,1%	7,6%
Endret ansvarsområde i		14,8%	21,7%	19,9%	14,0%	9,2%	5,0%	3,7%	8,8%
Innsats		8,5%	11,9%	17,2%	19,1%	10,9%	8,7%	9,8%	11,1%
Oppnådde resultater i		10,8%	11,4%	14,0%	17,4%	11,4%	8,5%	10,0%	13,5%
Behov for å rekruttere og		10,1%	14,3%	20,6%	15,8%	11,4%	8,7%	7,4%	9,2%
Brukerundersøkelser		2,4%	4,8%	6,4%	10,1%	7,7%	14,1%	28,8%	22,0%
Medarbeiderundersøkelse		2,7%	3,7%	6,6%	9,6%	8,4%	15,3%	27,2%	23,0%
Ansiennitet		15,9%	16,6%	16,6%	14,0%	8,4%	9,3%	8,0%	8,2%
Lojalitet		10,3%	10,9%	10,6%	14,3%	8,8%	12,5%	12,5%	17,2%
Endringsvillighet		10,0%	11,4%	14,5%	15,8%	8,4%	8,7%	11,6%	15,9%
Positiv innvirkning på		7,2%	9,2%	10,5%	17,4%	9,8%	11,6%	15,3%	15,8%
Utøvelse av lederskap		12,7%	17,2%	16,6%	13,2%	5,9%	8,7%	9,3%	12,4%

**KMO and Bartlett's Test**

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,909
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	14782,904
	df	78
	Sig.	,000



**Total Variance Explained**

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	7,153	55,027	55,027	7,153	55,027	55,027	5,615	43,190	43,190
2	1,776	13,665	68,692	1,776	13,665	68,692	3,315	25,501	68,692
3	,933	7,174	75,866						
4	,656	5,050	80,915						
5	,475	3,652	84,567						
6	,408	3,137	87,704						
7	,352	2,709	90,413						
8	,319	2,457	92,870						
9	,246	1,890	94,760						
10	,199	1,528	96,288						
11	,190	1,459	97,746						
12	,155	1,190	98,936						
13	,138	1,064	100,000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotated Component Matrix<sup>a</sup>

	Component	
	1	2
I hvilken grad BLIR:Formell kompetanse	,142	,877
I hvilken grad BLIR:Formelt ansvar	,297	,837
I hvilken grad BLIR Endret ansvarsområde i tilknytning til betydelige organisatoriske endringer	,422	,686
I hvilken grad BLIR Innsats	,798	,318
I hvilken grad BLIR: Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål	,818	,290
I hvilken grad BLIR: Behov for å rekruttere og beholde arbeidskraft	,485	,603
I hvilken grad BLIR: Brukerundersøkelser	,761	,101
I hvilken grad BLIR: Medarbeiderundersøkelser	,788	,104
I hvilken grad BLIR: Ansiennitet	,038	,737
I hvilken grad BLIR: Lojalitet	,784	,215
I hvilken grad BLIR: Endringsvillighet	,847	,219
I hvilken grad BLIR: Positiv innvirkning på arbeidsmiljøet	,842	,229
I hvilken grad BLIR: Utøvelse av lederskap	,737	,339

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 3 iterations.

**Tabell. Ta stilling til følgende påstander om kriterier for individuelle lønnsfastsettelsen**

	<i>Mangler data</i>	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
Kriteriene må være skriftlig formulerte og omforente hos alle	2,0%	55,3%	23,5%	8,6%	3,7%	1,5%	1,7%	,6%	3,1%
Individuell lønnsfastsettelse bør skje i samarbeid med tillits	1,5%	41,4%	21,3%	13,3%	7,7%	3,4%	3,9%	3,7%	3,7%
Kriteriene må være objektive	1,3%	37,8%	22,4%	14,0%	10,6%	4,9%	2,7%	2,2%	4,0%
Det er viktig å ha mulighet til å utarbeide kriterier på enhe	1,9%	27,1%	24,9%	14,4%	10,1%	4,9%	5,2%	5,7%	5,7%
Individuell lønnsfastsettelse skaper uro i organisasjonen	1,7%	26,9%	19,9%	18,5%	11,0%	6,4%	7,1%	4,0%	4,4%
Individuell lønnsfastsettelse fungerer sjelden rettferdig	1,6%	26,1%	16,0%	14,1%	10,6%	8,2%	13,1%	5,3%	5,1%
Nærmeste leder er den som bør foreta vurderingen av den ansatt	1,2%	22,1%	27,8%	18,3%	10,3%	4,9%	4,6%	7,1%	3,7%
Individuell lønnsfastsettelse vanskeliggjør samarbeid i kollegiet	1,8%	21,5%	13,2%	15,4%	14,2%	10,1%	12,8%	6,4%	4,6%
Individuell lønnsfastsettelse er usoledarisk	1,4%	17,5%	10,5%	12,1%	12,1%	9,8%	17,2%	14,9%	4,4%
Lønnsutvikling bør knyttes til formelle funksjoner	1,9%	17,4%	19,4%	21,2%	14,8%	7,4%	7,0%	4,2%	6,6%

Det er uenighet om hvilke kriterier en skal legge til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen	1,5%	15,3%	19,8%	18,5%	15,0%	6,5%	6,9%	3,9%	12,6%
Individuell lønnsfastsettelse bør gis til grupper / team som utmerker seg, ikke til enkeltarbeidstakere	1,6%	12,5%	12,9%	14,2%	13,7%	8,0%	14,8%	14,9%	7,4%
Behovet for å rekruttere og beholde viktig kompetanse bør best	1,7%	11,0%	22,1%	30,5%	16,5%	7,0%	4,7%	3,2%	3,2%
Individuell lønnsfastsettelse bør foretas av noen som ikke kje	1,2%	10,7%	12,6%	11,6%	10,9%	8,7%	18,1%	21,3%	4,9%
Individuell lønnsfastsettelse bør delegeres ned til lavest mul	1,5%	9,5%	15,2%	13,3%	12,8%	10,2%	12,2%	18,6%	6,7%
Arbeidsgivers skjønn bør tillegges vesentlig vekt i fastsettelse	1,9%	9,4%	19,5%	19,4%	14,9%	7,3%	8,7%	14,7%	4,2%
Kriteriene vi bruker i dag er godt kjent blandt ansatte i kommunen	1,4%	5,6%	9,0%	11,9%	15,3%	10,8%	14,1%	15,3%	16,5%
Det er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse	1,5%	3,8%	6,9%	11,5%	13,7%	14,3%	21,7%	21,9%	4,6%

**KMO and Bartlett's Test**

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	,875
Bartlett's Test of Approx. Chi-Square Sphericity	11366,010
	df 78
	Sig. ,000

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	4,518	25,101	25,101	4,518	25,101	25,101	3,749	20,826	20,826
2	3,136	17,421	42,522	3,136	17,421	42,522	2,472	13,731	34,557
3	1,206	6,699	49,221	1,206	6,699	49,221	2,293	12,739	47,296
4	1,096	6,087	55,307	1,096	6,087	55,307	1,442	8,011	55,307
5	,912	5,068	60,375						
6	,800	4,443	64,817						
7	,775	4,307	69,125						
8	,721	4,007	73,132						
9	,666	3,701	76,833						
10	,617	3,427	80,260						
11	,600	3,332	83,592						
12	,549	3,050	86,642						
13	,516	2,864	89,506						
14	,473	2,630	92,136						
15	,456	2,533	94,669						
16	,416	2,310	96,979						
17	,299	1,660	98,639						
18	,245	1,361	100,000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotated Component Matrix<sup>a</sup>

	Component			
	1	2	3	4
Kriteriepåstander: Det er uenighet om hvilke kriterier en skal legge til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen	,510	,134	,072	,188
Kriteriepåstander: Det er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse	-,156	,237	,120	,718
Kriteriepåstander: Kriteriene må være objektive	,404	-,119	,321	,364
Kriteriepåstander: Kriteriene vi bruker i dag er godt kjent blandt ansatte i kommunen	,086	,128	-,033	,795
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse er usoledansisk	,712	-,242	,183	-,031
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse bør gis til grupper / team som utmerker seg, ikke til enkeltpersoner	,595	,089	,192	,048
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse skaper uro i organisasjonen	,822	-,045	,077	-,100
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse fungerer sjelden rettferdig	,838	-,177	,134	-,094
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse vanskeliggjør samarbeid i kollegiet	,843	-,135	,137	-,065
Kriteriepåstander: Nærmeste leder er den som bør foreta vurderingen av den ansatt	-,097	,801	,047	,122
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse bør foretas av noen som ikke kje	,225	-,316	,571	,038
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse bør delegeres ned til lavest mul	,048	,767	,043	,060
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse bør skje i samarbeid med tillits	,161	,094	,704	-,051
Kriteriepåstander: Det er viktig å ha mulighet til å utarbeide kriterier på enhe	-,028	,484	,523	-,006
Kriteriepåstander: Arbeidsgivers skjønn bør tillegges vesentlig vekt i fastsettelse	-,175	,711	,105	,204
Kriteriepåstander: Kriteriene må være skriftlig formulerte og omforente hos alle	,253	,163	,660	,078
Kriteriepåstander: Behovet for å rekruttere og beholde viktig kompetanse bør best	,025	,377	,546	,102
Kriteriepåstander: Lønnsutvikling bør knyttes til formelle funksjoner	,400	-,048	,462	,140

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 6 iterations.

**KMO and Bartlett's Test**

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	,873
Bartlett's Test of Approx. Chi-Square Sphericity	8105,217
df	153
Sig.	,000

**Total Variance Explained**

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	4,518	25,101	25,101	4,518	25,101	25,101	3,749	20,826	20,826
2	3,136	17,421	42,522	3,136	17,421	42,522	2,472	13,731	34,557
3	1,206	6,699	49,221	1,206	6,699	49,221	2,293	12,739	47,296
4	1,096	6,087	55,307	1,096	6,087	55,307	1,442	8,011	55,307
5	,912	5,068	60,375						
6	,800	4,443	64,817						
7	,775	4,307	69,125						
8	,721	4,007	73,132						
9	,666	3,701	76,833						
10	,617	3,427	80,260						
11	,600	3,332	83,592						
12	,549	3,050	86,642						
13	,516	2,864	89,506						
14	,473	2,630	92,136						
15	,456	2,533	94,669						
16	,416	2,310	96,979						
17	,299	1,660	98,639						
18	,245	1,361	100,000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotated Component Matrix <sup>a</sup>

	Component			
	1	2	3	4
Kriteriepåstander: Det er uenighet om hvilke kriterier en skal legge til grunn i den individuelle lønnsfastsettelsen	,510	,134	,072	,188
Kriteriepåstander: Det er lett å finne rettferdige kriterier for individuell lønnsfastsettelse	-,156	,237	,120	,718
Kriteriepåstander: Kriteriene må være objektive	,404	-,119	,321	,364
Kriteriepåstander: Kriteriene vi bruker i dag er godt kjent blandt ansatte i kommunen	,086	,128	-,033	,795
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse er usoledansk	,712	-,242	,183	-,031
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse bør gis til grupper / team som utmerker seg, ikke til enkeltarbeidstakere	,595	,089	,192	,048
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse skaper uro i organisasjonen	,822	-,045	,077	-,100
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse fungerer sjelden rettferdig	,838	-,177	,134	-,094
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse vanskeliggjør samarbeid i kollegiet	,843	-,135	,137	-,065
Kriteriepåstander: Nærmeste leder er den som bør foreta vurderingen av den ansatt	-,097	,801	,047	,122
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse bør foretas av noen som ikke kje	,225	-,316	,571	,038
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse bør delegeres ned til lavest mul	,048	,767	,043	,060
Kriteriepåstander: Individuell lønnsfastsettelse bør skje i samarbeid med tillits	,161	,094	,704	-,051
Kriteriepåstander: Det er viktig å ha mulighet til å utarbeide kriterier på enhe	-,028	,484	,523	-,006
Kriteriepåstander: Arbeidsgivers skjønn bør tillegges vesentlig vekt i fastsettelse	-,175	,711	,105	,204
Kriteriepåstander: Kriteriene må være skriftlig formulerte og omforente hos alle	,253	,163	,660	,078
Kriteriepåstander: Behovet for å rekruttere og beholde viktig kompetanse bør best	,025	,377	,546	,102
Kriteriepåstander: Lønnsutvikling bør knyttes til formelle funksjoner	,400	-,048	,462	,140

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

<sup>a</sup>. Rotation converged in 6 iterations.



Wilks' Lambda

Test of Function(s)	Wilks' Lambda	Chi-square	df	Sig.
1	,746	418,172	4	,000

Group Statistics

Partene		Valid N (listwise)	
		Unweighted	Weighted
Arbeidsgiver	Rettferdighetskonflikter	811	811,000
	Vurderingsnivå	811	811,000
	Rettsikkerhet	811	811,000
	Kunnskaps- og implementeringsfrustrasjoner	811	811,000
Tillitsvalgte	Rettferdighetskonflikter	622	622,000
	Vurderingsnivå	622	622,000
	Rettsikkerhet	622	622,000
	Kunnskaps- og implementeringsfrustrasjoner	622	622,000
Total	Rettferdighetskonflikter	1433	1433,000
	Vurderingsnivå	1433	1433,000
	Rettsikkerhet	1433	1433,000
	Kunnskaps- og implementeringsfrustrasjoner	1433	1433,000

## VEDLEGG – SPØRREUNDERSØKELSE



































