

UNIVERSITETET I
NORDLAND

Fakultet for Samfunnsvitenskap

**Bonuslønn for kommunale mellomledere
- kan det fungere...?**

En casestudie av Kongsvinger kommune

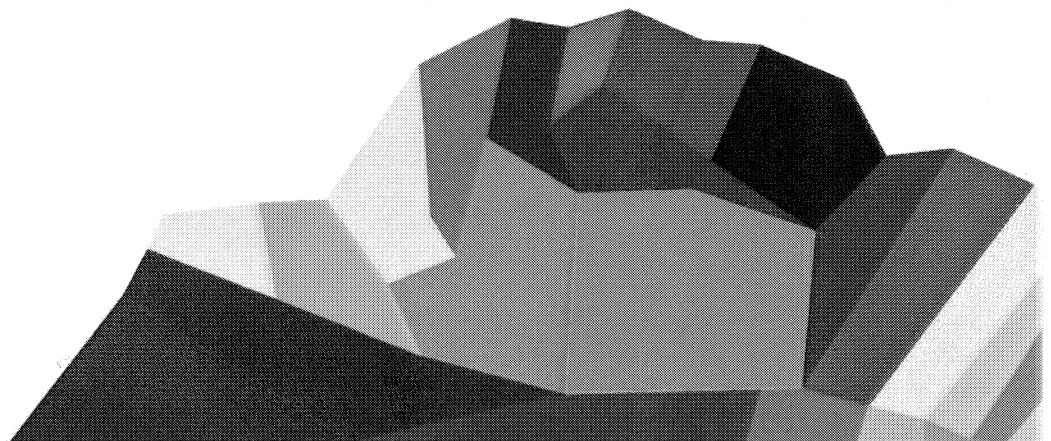
Masteroppgave i personalledelse (HRM)

HR 301S

30 STP

Sindre Jordet

Høst 2013



Innhold

1. INNLEDNING.....	2
1.1. Bakgrunn for valg av tema	2
1.2 Formål og problemstilling	4
1.3 Oppbygning av oppgaven.....	6
2. TEORI.....	7
2.1 Innledning.....	7
2.2 Lønn i HRM perspektiv	7
2.3 Kommunal lønn i endring. ”Hamskifte” og NPM.....	10
2.4 Forventninger til ledernes lønnsoppfatninger.....	14
3. METODE.....	16
3.1 Metodevalg.....	16
3.2 Casestudie.....	16
3.3. Intervju.....	17
3.4 Utvalg av informanter.....	17
3.5 Innsamling, analyse og fortolkning av data.....	18
3.6 Undersøkelsens kvalitet: Validitet, reliabilitet og overførbarhet.....	19
3.7 Forskningsetikk og personvern.....	21
4. OM CASE KOMMUNEN - KONGSVINGER.....	22
4.1 Innledning.....	22
4.2 Om Kongsvinger kommune.....	22
4.3. Administrativ ledelse og styring.....	22
4.4 Arbeidsgiverpolitikk og lønsmessige rammebetingelser.....	23
4.5 Lederlønnssystemet	25
4.6 Oppsummering	28
5. EMPIRI OG ANALYSE.....	29
5.1 Innledning.....	29
5.2 Om lønssystemets objektive lønnsgrunnlag og kriterier	29
5.3 Bonuslønn som incitament (ytre motivasjon og prinspal- agent perspektivet)	32
5.4 Bonuslønnens virkning i forhold til ledernes indre motivasjon/drivkraft	37
5.5 Den organisasjonsmessige håndteringen av bonuslønnen (fra arbeidsgiversiden) ..	39
5.6 Omgivelsene/andre interessenters syn på ledernes bonuslønnssystem - legitimitet ...	42
6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	47
LITTERATURLISTE	53
VEDLEGG	55
Vedlegg 1: Intervjuguide.....	55
Vedlegg 2. Forespørsel sendt informantene.....	57

1. INNLEDNING

1.1. *Bakgrunn for valg av tema*

Som nytilsatt personalkonsulent i en kommune høsten 1989 fikk jeg der en klar oppfatning av at lønnsforhandlinger kun ble assosiert med de sentrale lønnsoppgjørene for kommunesektoren som fant sted i Oslo hver vår. På forsommeren 1990 oppsto imidlertid en helt ny situasjon da kommunene, slik jeg opplevde det, nærmest over natta fikk ansvar for å gjennomføre lokale lønnsforhandlinger for første gang. Ved inngåelse av ny Hovedtariffavtale (HTA) mellom partene i kommunal sektor hadde det blitt enighet om at en bestemt andel av lønnsdannelsen skulle fordeles lokalt etter forhandlinger mellom partene i den enkelte kommune.

I kommunen der jeg var tilsatt ble det tatt grep om dette. Ordføreren ble forhandlingsleder, og for øvrig utgjorde den politisk valgte leder av Administrasjonsutvalget og rådmannen arbeidsgiversidens forhandlingsutvalg. Personalsjefens stab hadde sekretariatsfunksjonen for forhandlingene. Etter en sommer og høst med en del usikkerhet, famling, konfrontasjoner, møter og regneoperasjoner ble det til slutt skrevet enighetsprotokoller mellom kommunen som arbeidsgiver og de stedlige arbeidstakerorganisasjonene. Dette medførte at en rekke arbeidstakere fikk påplussset et lønnstrinn eller to utover det de trolig hadde forventet noen måneder tidligere. Og diskusjonene gikk varmt om lokale lønnsforhandlinger i kommunene var kommet for å bli - eller dømt til å mislykkes. Jeg registrerte at i diskusjonene omkring denne nye lokale forhandlingsformen var det på den ene siden noen som snakket om både ”å kunne belønne prestasjoner” og ”å motivere til innsats”. Andre snakket om at det var viktig å kunne ”rette opp skjevheter”, følge ”likhetsprinsippet” og at ”lønnen må være rettferdig.”

I bakspeilet kan disse utsagnene sees som uttrykk for en tradisjonell og relativt traust kommunal likhetskultur i møte med et nytt og annerledes tankegodt, som vi etter hvert assosierte med ideer knyttet til begrepet New Public Management (NPM). Dette skulle vi bli bedre kjent med, bl.a. gjennom bruk av eksterne konsulenter i forbindelse med endringsarbeid som egen kommune gjennomførte på 1990- tallet. Idèer og begreper fra NPM ble nærværende ved innføring av nye styringsteknikker med økt fokus på mål- og resultatstyring. Tradisjonelle politiske og administrative organisasjonsmodeller ble satt under lupen, og det var ”lov” – og nærmest forventet at organisasjonsfriheten som den nye kommuneloven fra 1993 hadde åpnet for skulle følges opp og benyttes. I tillegg var det i tidens ånd å sette fokus

på en modernisering av personalpolitikken. Egen kommune hadde fra midten av 80-tallet utarbeidet ”*Personalpolitiske retningslinjer*” i samarbeid med de tillitsvalgte. Dette var et dokument som kommunen hadde høstet anerkjennelse for fra mange andre kommuner, ikke minst fra de som ikke selv hadde utviklet noe tilsvarende dokument. Etter hvert som den nye vinden blåste, ble det imidlertid et ”tak og farvel” til denne. Kommunen satte i gang en prosess for å utarbeide en *arbeidsgiverpolitikk*, der kommunens rolle som en mer tydelig og aktiv arbeidsgiver skulle vektlegges, også på det lønnspolitiske området. Dette var helt i tråd med oppfordringen som tidligere hadde kommet fra Kommunenes Sentralforbund (KS) om å erstatte en forvaltningspreget og ”passiv” personalpolitikk med en aktiv og mer fremtidsrettet arbeidsgiverpolitikk i kommunene. Det ble her satt fokus på kobling mellom kommunens arbeidsgiverrolle og rollen som tjenesteyter, og det sentrale virkemiddelet var å løfte fram kommunal ledelse (Rødvei, 2007). I egen kommune ble også KS` tilbud om lederutvikling fulgt opp med gjennomføring av lederprogrammer for topp- og mellomlederne med særlig fokus på å styrke ledernes arbeidsgiverrolle i kommunen.

Jeg fant utfordringene ved lokal lønnsdannelse interessant denne sommeren 1990, og har siden forsøkt å følge utviklingen på dette området ut fra eget arbeidsfelt i kommunen. Jeg har eksempelvis registrert at det opp igjennom årene har kommet utgivelser om lønnsdannelse og forslag til hvordan kommunene skal kunne arbeide med å utvikle lønnspolitikken (F.eks Ingebrigtsen, 2005).

Vel 20 år etter at de første lokale forhandlingene ble gjennomført, må jeg konstatere at denne ordningen har overlevd i kommunesektoren. Lokale forhandlinger er ikke lenger et kontroversielt tema i egen kommune, selv om det en sjelden gang reises kritiske spørsmål fra enkelte hold, så vel fra ledere som fra tillitsvalgte og ansatte. Spørsmålene handler om tidsbruk i forhold til nytten ; om omfanget av arbeidet som legges ned ”koster mer enn det smaker”; at det er fare for ”trynetillegg”, og at det er vanskelig å finne gode kriterier. Etter disse årene registrerer jeg samtidig at lokal lønnsdannelse fortsatt er et område der det råder usikkerhet. Det famles lokalt mht lønnsdannelse i forhold til både enkeltansatte innen større arbeidstakergrupper, lederstillinger og ”nøkkelpersonell”. Denne oppfatningen er basert til dels på erfaringer fra egen kommune, men også i kontakt med arbeidsgiversiden i andre kommuner.

Ett av mine interessefelt er lønnsdannelsen til kommunale mellomledere, disse som er satt til å operere på nivået under rådmannsnivået, vanligvis i en såkalt ”to-nivåmodell” (Torsteinsen, 2006). Disse lederne benevnes ofte virksomhetsledere (som i egen kommune), eller (resultat-) enhetsledere. Disse er på den ene siden typisk gitt utstrakte fullmakter fra rådmannen til å styre og treffe beslutninger innen sin avgrensede virksomhet. De forventes i mange sammenhenger å opptre på vegne av rådmannen innenfor sitt ansvarsområde, bl.a. med arbeidsgiver-, personal- og økonomiansvar innen sin enhet i tillegg til et faglig ansvar for tjenestene som virksomheten skal levere. Disse lederne opererer på sin måte ”mellom barken og veden ”, der de på den andre siden arbeider tett opp mot ulike interessenter/aktører, slik som brukere og evt. brukerrepresentanter/- organisasjoner og tilsynsmyndigheter. De skal organisere sitt virksomhetsområde, lede ansatte og forholde seg til de ansattes tillitsvalgte innenfor avtalte medbestemmelsesordninger. I tillegg blir de oppsøkt av en stadig mer intervenerende presse. På toppen av det hele er kommunene politisk styrte organisasjoner, der lokalpolitikere gjennom Kommunestyret fastsetter de overordnede mål og rammer for virksomheten, og også sitter med et kollegialt, overordnet arbeidsgiveransvar. Disse mellomlederne er viet egne forhandlingsbestemmelser i HTA som innebærer at all lønnsdannelse skjer lokalt etter forhandlinger mellom partene i den enkelte kommune, og det forutsettes at kommunene har en egen lønnspolitikk. (HTA, utløp 30.04.2012)

Da jeg høsten 2011 oppdaget at en kommune benyttet bonuslønn for sine mellomledere fant jeg at dette var interessant å undersøke nærmere. Fra eget arbeid var jeg noe kjent med hovedtrekkene i de prinsipielle standpunktene til forhandlingspartene på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i kommunesektoren om dette. Arbeidsgiversiden (KS) og akademikergruppene på den ene siden arbeidet for mer lokal lønnsdannelse, gjerne basert på individuelle kriterier, mens tunge organisasjoner på arbeidstakersiden, f eks Fagforbundet og Utdanningsforbundet, var imot dette og ønsket kollektive, sentrale løsninger. I denne sammenhengen var jeg imidlertid opptatt av å undersøke hvilke oppfatninger lederne selv hadde om ordningen med bonuslønn i denne kommunen.

1.2 Formål og problemstilling

Etter kommunestyrevedtak i Kongsvinger kommune (2007) ble det fra 2009 gjennomført endringer i grunnlaget for lønnsdannelsen for enhetslederne/mellomlederne. Individuell bonus ut fra oppnådde resultater hadde tidligere blitt innført for rådmannen. Nå kom dette inn som en ny komponent i lønnsfastsettelsen også for enhetslederne, i tillegg til øvrige

komponenter. Jeg fant dette interessant, da det store flertall av norske kommuner ikke synes å ha tatt i bruk bonus som lønnskomponent (Sollund, Rødvei og Lien, 2005). Resultatbasert lønn hadde da også vært et tema som det syntes å være en stadig tilbakevendende diskusjon om. Og – i alle fall hadde ingen av mine kolleger eller andre samarbeidspartnere hørt om kommuner som brukte bonuslønn, og i faglige diskusjoner og snakk i ulike sammenhenger fikk jeg en oppfatning av at det i mange kretser var nærmest tabubelagt å snakke seriøst om det. Jeg måtte dermed undres da jeg hørte om Kongsvinger kommune: Var det likevel slik at en kommune hadde prøvd – og faktisk fått på plass en bonusordning? Og fungerte den?

Hovedformålet med denne oppgaven ble å søke å få frem oppfatninger om individuell bonuslønn fra ledere som selv var omfattet av et slikt lønnsystem, som et mulig bidrag til diskusjoner som føres om resultatlønn og bonuslønnssystemer for (mellom) ledere i kommunal sektor.

Som tidligere nevnt hadde jeg registrert en viss usikkerhet i kommunene om utforming av lønnsystemer, herunder lederlønnssystemer, og jeg hadde observert en viss ambivalens på dette området: Kommuner som arbeidsgivere formulerte gjerne en lønnspolitikk med både resultatorienterte og individuelle lønnskomponenter og kriterier, men samtidig var det ikke vanskelig å spore at dette var ”lettere sagt enn gjort” å implementere i praksis. Jeg hadde derfor grunn til å stille spørsmålet om hva som kunne være årsaken til dette. Her kunne det vært nærliggende å oppsøke ”partene” i dette systemet, altså kommunale arbeidsgivere på den ene siden og arbeidstakerorganisasjonenes tillitsvalgte på den andre siden. I denne oppgaven valgte jeg imidlertid å oppsøke lederne selv for å søke å kaste lys over noen spørsmål og antakelser om bonuslønn ut fra deres erfaringer, og sett fra deres synsvinkel. Jeg formulerte den overordnede problemstillingen slik:

” Hvordan fungerer bonuslønn i den lokale lønnsdannelsen for kommunale mellomledere i Kongsvinger kommune? ”

Til hjelp for å kunne besvare problemstillingen tok jeg utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- *Fungerer bonuslønn som incitament for å påvirke ledernes atferd (ytre motivasjon og prinspal- agent perspektivet)?*
- *Har bonuslønn noen virkning i forhold til ledernes indre motivasjon/drivkraft?*

- *Hvordan fungerer den organisasjonsmessige håndteringen av bonuslønnen - fra arbeidsgiversiden?*
- *Hvordan fungerer lønnsystemets øvrige lønnsgrunnlag og (objektive) kriterier (evt. sett i forhold til ordningen med bonuslønn)?*

I undersøkelsen var jeg også åpen for å få med oppfatninger fra informantene om evt. andre forhold ved lønnsdannelsen som de var opptatt av, og som kunne bidra til å besvare problemstillingen. Forskningsspørsmålene ovenfor ble derfor supplert med følgende:

- *Omgivelsene/andre interessenters syn på ledernes bonuslønnsystem (legitimitet)*

Disse fem punktene utgjør da også disposisjonen i kap. 5 som omhandler empiri og analyse.

1.3 Oppbygning av oppgaven

Innledningsvis i kapittel 1 redegjør jeg for bakgrunn for mitt temavalg og problemstilling i denne oppgaven, med hovedvekt på erfaringer jeg har fra mitt arbeid innenfor personalområdet gjennom mange år. I kap. 2 har jeg forsøkt å gjøre et riss gjennom noe utvalgt teori og forskning som jeg har ansett som aktuell bakgrunn i forhold til denne oppgaven, og som omhandler ulike perspektiver inn mot lønn og lønnsdannelse generelt, men mest inn mot offentlig sektor/kommunesektoren. Kap. 3 omhandler metodvalg og hvordan jeg har lagt opp og gjennomført undersøkelsen. Jeg har også med noen betraktninger om den forskningsmessige kvaliteten, samt forhold knyttet til etikk og personvern.. Kap. 4 er viet en orientering om Kongsvinger kommune med fokus på hovedtrekk i lønnspolitikken. Kapittel 5 omhandler empiri og analyse, der jeg beskriver, kommenterer og analyserer funn fra intervjuundersøkelsen. Jeg avslutter med oppsummering og konklusjon i Kap. 6, der jeg både tar for meg hovedkonklusjoner i forhold til oppgavens problemstilling, og også peker på noen forhold som jeg antar kan ha relevans ut over case-kommunen når det gjelder diskusjoner om bruk av bonuslønn for kommunale mellomledere.

2. TEORI

2.1 Innledning

I dette kapitlet tar jeg utgangspunkt i to teoretiske rammeverk inn mot oppgavens tema om individuell bonuslønn for kommunale mellomledere. Det ene sporet jeg følger her handler om lønn/belønning i et Human Resource Management (HRM) perspektiv, herunder teori knyttet til motivasjon. Det andre sporet følger kommunal lederlønn i lys av ideer fra New Public Management (NPM) og agentteori. Disse to sporene munner ut i to ulike forventninger til ledernes oppfatninger om bonuslønn som jeg kommer tilbake til i pkt. 2.4.

2.2 Lønn i HRM perspektiv

Det synes å være en rådende forståelse at lønn og belønning hører hjemme som ett av flere sentrale virkemidler i en organisasjons HRM strategi, og forskere er opptatt av om det er sammenheng mellom slike virkemidler og tiltak (for eksempel rekruttering, utviklingstiltak, belønningssystemer) og organisatoriske resultater og effektivitet (Kuvaas, 2008).

For vel 10 år siden ble det uttrykt at lønn og lønnsdannelse over tid hadde gått fra å bli betraktet som et byttemiddel mot arbeid og en produksjonskostnad for en organisasjon, til å bli et strategisk virkemiddel for å oppnå en organisasjons målsettinger (Ingebrigtsen, 2002). Jeg skal ikke drøfte videre her om lønn i en del sammenhenger fortsatt i hovedsak kan betraktes som et rent byttemiddel mot et stykke arbeid, men heller konstatere at det allerede for mange år siden ble satt fokus på spørsmålet om lønn og belønning kunne benyttes som *virkemiddel* for å påvirke/motivere ansattes atferd til for eksempel målrettet og økt innsats og bedre prestasjoner. Dette ikke bare i forhold til den enkeltes eget utbytte, men også i en sammenheng som gavnet arbeidsorganisasjonen.

Innen faglitteratur som omhandler HRM synes det å ha festet seg en teoretisk tilnærming der det omtales to modellvarianter, såkalt ”hard” og ”myk”. Disse synes langt på vei å representerer ulike grunnoppfatninger, men der begge har fokus på viktigheten av HRM strategi i organisasjonenes samlede forretnings-/virksomhetsstrategier (F. eks Legge, 2005, Kuvaas, 2008).

Myk HRM kan sies å handle om en modell der de ansatte sees på som en viktig *ressurs*: Det legges vekt på involvering av - og investering i - medarbeiderne i et langsiktig perspektiv gjennom opplærings- og utviklingstiltak, god informasjon osv. Styrking av medarbeideres

kompetanse og tilpasningsevne ansees som et konkurransefortrinn, og de inntar en aktiv rolle i produksjonsprosessene (Legge, 2005).

Innen den harde - eller også kalt ”*økonomisk baserte*” eller ”*kontrollorienterte*” varianten av HRM (Kuvaas, 2008) er det også fokus på de ansatte fra virksomhetens/ ledelsens side, men da mer som om arbeidsstokken inngår som en av flere andre produksjonsfaktorer i bedriften, slik som for eksempel eiendom eller kapital. I dette ligger en instrumentell forståelse der medarbeiderne sees på som en mer passiv faktor inn i produksjonsprosessen. Slik sett blir de også ansett for å utgjøre en ”kostnad” mer enn en avgjørende ”ressurs” slik som i myk HRM (Legge, 2005).

Ut fra en slik forståelse kan det også sies at hard og myk HRM kan være basert på helt ulike forutsetninger om hva som antas skal til for at ansatte skal kunne gjøre en god jobb, i tråd med teori beskrevet om hhv X og Y ledere (McGregor, 1960 omtalt i Kuvaas, 2008). Kuvaas refererer til at hard HRM baserer seg på forutsetninger om jobbmotivasjon og atferd der ansatte i utgangspunktet er umotiverte og late, ”*eller smarte opportunister som kun er opptatt av å følge sin egeninteresse..*”, og som i rendyrket form tilsier at en gjør jobben ”*..utelukkende for å oppnå ytre belønninger som for eksempel lønn, bonus, frynsegoder eller forfremmelse..*”. Dette vil si at ”*Kilden til motivasjonen ligger altså utenfor det å utføre jobbaktiviteten, og er i stedet knyttet til resultatet som følger av den*” (Kuvaas, 2008:17). Ut fra en slik forståelse handler slik ytre motivasjon om at atferd drives av ytre belønninger som gjerne kan være av materiell karakter slik som økt lønn, bonuser eller forfremmelse.

Når det gjelder myk HRM baseres denne på antagelser om at ansatte egentlig ønsker å gjøre en god jobb og ”frivillig” deltar i arbeid som bidrar til at organisasjonen når sine mål. Ved å legge opp til tiltak som styrker den indre motivasjonen og båndene mellom ansatte og ledelse kan man spore de ansatte til ekstra innsats. *Indre motivasjon* viser til atferd påvirket av en opplevd mening og indre tilfredshet og glede ved selve arbeidet. Her nevnes at tiltak som eksempelvis kollektive belønningssystemer, utviklingstiltak for de ansatte, delegering av ansvar og mer autonomi antas å føre til lojale, involverte og engasjerte ansatte ”*..som igjen forventes å levere det lille ekstra som gjør at organisasjonen lykkes*”. (Kuvaas, 2008: 18)

Iflg. Kuvaas (2008) kan undersøkelser tyde på at bruk av ytre motivasjonskilder kan være egnet til å påvirke atferd ved enkle/standardiserte oppgaver som ikke påkaller den indre

motivasjonen. Videre antydes at indre motivasjon er en bedre kilde til prestasjoner når det gjelder oppgaver der kvalitet, læring og utvikling er viktigere enn kvantitet. I denne sammenhengen påpekes også at forhold som den enkeltes opplevelse av mening, ansvar og kunnskap påvirker den indre motivasjonen positivt, og at dette er nært knyttet til begreper innen behovsteori som omhandler jobbautonomi, opplevelse av kompetanse og tilhørighet. Her trekkes også inn begrepet ”*normativ indre motivasjon*” som refererer til ”*..ønske om å etterleve organisasjonens normer og verdier, gjerne som følge av at medarbeiderne identifiserer seg med organisasjonen*” (Kuvaas, 2008: 18)

I praksis vil det kunne være slik at både ytre og indre motivasjonskilder er til stede samtidig, og det kan være vanskelig å trekke et skarpt skille om hva som utgjør indre og ytre motivasjon hos ulike personer og i ulike situasjoner. Det er imidlertid et poeng å ha en oppfatning om *hovedkilden* til motivasjonen i hovedsak er av ytre eller indre karakter, og det hevdes at man vanligvis vil oppleve det slik (Kuvaas, 2008: 18)

Ut fra ovenstående kan det se ut til at vi innenfor dagens teori har grunnlag for å si at HRM har sin plass i en samlet virksomhetsstrategi, men at det samtidig ser ut til å kunne ligge grunnleggende ulike menneskesyn bak de to variantene som er omtalt. Dette kan ha følger for virkemiddelbruk i en HRM strategi, bl.a. valg av systemer for lønn og belønning. Kuvaas hevder det foreligger godt dokumentert forskning som viser at

”..egeninteresse som hovedmotiv for atferd ikke gir gode forklaringer på faktisk atferd i og utenfor organisasjoner. Samtidig virker det som om den enkeltes egeninteresse er blitt et mer legitimt motiv for atferd enn tidligere.....også internt i organisasjoner”.

(Kuvaas, 2008:15)

Han hevder dette har kommet til uttrykk bl.a. gjennom innføring av prinsipper for NPM i offentlig sektor og økende bruk av prestasjonslønnssystemer i Norge (Kuvaas 2008). Å trekke klare skillelinjer mellom NPM og HRM er imidlertid ikke uten videre enkelt, og Rødvei (2006) kommenterer da også dette i forhold til synet på ”den menneskelige ressursen”: Mens myk HRM kan sies å ta utgangspunkt i en ”high trust” tilnærming til arbeidskraften, kan det hevdes at både NPM og hard HRM i større grad kan sies å ha et ”low trust” forhold til denne (Rødvei, 2006: 46-47, note 17). Dette gir interessante perspektiver på utvikling av lønnsdannelsen i kommunene, noe som jeg kommer inn på i pkt. 2.3.

2.3 *Kommunal lønn i endring. "Hamskifte" og NPM*

Ingebrigtsen (2002) fant at kommunalt ansattes lønnsoppfatninger i Norge i stor grad var preget av likhetstankegang og at de foretrakk tradisjonelle lønnskriterier som utdanning, lederansvar og ansiennitet. Det ble her vist til at mye av arbeidet i kommunene i seg selv var preget av prinsippet om likebehandling og slik sett utgjorde et særtrekk ved denne sektoren. Det kom imidlertid også frem i hennes undersøkelser at en del av arbeidstakerne i kommunene ønsket disse lønnskriteriene supplert med kriterier koplet til utført arbeid/ytelse. Det ble her vist til at kommunene var inne i en brytningstid, der kommunene var på vei fra å være en stabil sektor med faste og forutsigbare oppgaver til en sektor i omstilling der organisatoriske strukturer og oppgaver ble endret i et stadig raskere tempo. Samtidig med dette hadde selve lønssystemet gjennomgått en reform der den sentrale lønnsdannelsen ble myket opp ved at de sentrale tariffpartene i 1990 startet en ny praksis ved å avsette en del av lønnsdannelsen til lokale forhandlinger i den enkelte kommune. (Ingebrigtsen, 2002).

Det var dermed lagt en plattform for utøvelse av lokal lønnspolitikk. Den videre utviklingen av avtaleverket i kommunalt tariffområde har fulgt opp dette, bl.a. ved å forplikte kommunene til å utarbeide egen lokal lønnspolitikk (Se f. eks. HTA, utløp 30.04.2012). De tidligere rigide systemene (se f.eks HTA 01.05.96-30.04.98) med sentralt avtalte, detaljerte lønnsinnplasseringer for de store arbeidstakergruppene ble fra 2002 erstattet med et sentralt minstelønnssystem. Akademikergruppene og ledere på nivået under rådmannen fikk egne bestemmelser om at deres lønnsdannelse kun skulle skje lokalt ved forhandlinger i den enkelte kommune. I sum var dette endringer som åpnet for tilpasninger og prioriteringer i forhold til behov og utfordringer den enkelte kommune sto overfor, og som i større grad enn tidligere legitimerte lønnsdifferensiering på individnivå.

Bakteppet for denne utviklingen og "hamskiftet" i kommunal sektor kan knyttes til tankegodt inspirert av NPM, med økt reformtakt, strukturelle endringer og omstillinger i en tid med stadig økende krav og forventninger. I kommunene ble disse endringene og ikke minst veksten i oppgavene merkbar, samtidig som de økonomiske rammene ble opplevd å bli stadig strammere (Christensen et.al, 2010). NPM førte videre med seg ideer om markedsteori, og fokus på mål og resultatstyring, service-og brukerorientering og fornyelse/innovasjon. Dette tankegodset bidro til å påvirke oppfatningene om den administrative lederrollen i kommunene. Ett sentralt poeng her var økt delegering av myndighet til rådmannen/administrasjonen. Dette innebar forventninger om en mer profesjonell ledelse til å kunne

møte det økende omstillingsbehovet og økt fokus på riktig ressursutnyttelse, effektivitet og økonomi (Sollund, Rødvei og Lien, 2005).

Et organisasjonsmessig trekk i dette bildet var å myke opp det rigide offentlige byråkratiet med mer fleksible organisasjoner, for eksempel med etablering av resultatenheter i tråd med NPM konseptet. En sentral teori bak NPM er prinsipal – agent teorien, der en definisjon av agentrelasjonen er uttrykt slik:

”A contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision-making authority to the agent”

(Jensen og Meckling, 1976:308, gjengitt i Bush et. al, 2011).

Iflg Bush et.al (2011) fokuserer prinsipal-agentteorien på styringsproblemer mellom over- og underordnet. Sentralt her er bl.a det forhold at prinsipalen sitter i en maktposisjon overfor agenten, noe som sistnevnte må akseptere for å kunne forbli i relasjonen. Samtidig er det et motsatt avhengighetsforhold, der prinsipalens egen måloppnåelse avhenger av agentens handlinger. Hovedårsakene til at agentrelasjoner ansees som problematiske er knyttet til tre forhold. Den ene er at prinsipal og agent kan ha ulike mål, f.eks at en leder (prinsipalen) har andre mål, for eksempel økonomiske, enn medarbeiderne (agenten) som legger mer vekt på kvalitet, eller å søke å få til en mest mulig behagelig arbeidssituasjon for egen del. Teorien forutsetter at det enkelte individ vil søke å maksimere egennytte. Hvis målstrukturen er forskjellig, kan det f.eks medføre at medarbeidere arbeider i det skjulte for nå sine egne mål som ikke er avklart med ledelsen (dvs. opptrer opportunistisk), og for eksempel at personlige mål prioriteres høyt i forhold til virksomhetens mål. En annen årsak kan være at prinsipal og agent gjennom ulike oppgaver og ulik kontakt med interessentene mottar ulik informasjon, slik at lederen ikke har fullstendig oversikt over hva agenten foretar seg. Dette muliggjør en opportunistisk atferd som kan være vanskelig for ledelsen å oppdage. En tredje årsak til problematisk agentrelasjon er ulik risikoaversjon, for eksempel at underordnede tar høyere risiko enn overordnede ønsker. Eksempel på det kan være at underordnede kan bryte regler eller bevege seg i gråsoner for å gi brukere et bedre eller annet tilbud enn ledelsen ønsker. Disse styringsproblemene har en kostnadsside for prinsipalen, som kan søke å bøte på dette f.eks ved å etablere kontroll-og styringssystemer for å unngå at agenten ikke handler slik prinsipalen ønsker. (Bush et al., 2011:107-109) Iflg Sollund, Rødvei og Lien (2005) vil et prestasjonsbasert lønssystem kunne bidra til at agenten handler slik prinsipalen ønsker ved at

prinsipalen kan observere innsatsen/resultatet. I kommunesammenheng innebærer dette eksempelvis at enhetslederens innsats og resultater blir kontrollert og målt etter gitte parametere av overordnet ledelse/ rådmannen, for deretter å knytte lønnsutbetalinger i forhold til resultatoppnåelsen.

Innsats regnes som et nærmest selvfølgelig lønnskriterie i mange land (Ingebrigtsen, 2002). Imidlertid kan prestasjonsbaserte lønssystemer i seg selv være problematiske og ikke alltid like enkelt å skue konsekvensene av. Eksempelvis kan dette gjelde dersom lønnsfastsettelsen oppleves urettferdig av de som er omfattet av slik lønnsdannelse. Studier har vist at ansatte (i en konkurransesituasjon) søker å forhindre andre i å gjøre en god innsats (fremfor å øke sin egen), og andre reaksjoner har vært å redusere sin egen ekstrainsats eller at det har oppstått økt turnover (Ingebrigtsen, 2002). I en internasjonal metastudie fra perioden 1977-2008 (Perry et.al, 2009) konkluderes det med at innsatsbasert lønn i offentlige virksomheter ofte er lite vellykkede og ikke har den tilsiktede effekten, og det vises bl.a. til problemer ved systemenes relevans og målbarhet. I forhold til offentlig virksomhet kan et innsatsbasert lønnsystem også utfordre tradisjonelle oppfatninger og forventninger. Hernes (2007) refererer til følgende prinsipper for den klassiske forvaltningen: Prinsippet om arbeidsdeling, hierarki, regelstyring, pliktetrokap og *avskjerming*. Sistnevnte handler om forventninger til at forvaltningen både skal opptre lojalt overfor styringssignaler fra et overordnet nivå og upåvirket av andre impulser eller ytre påvirkninger, og er uttrykt slik:

” Poenget er å beskytte enhver offentlig administrative enhet fra styringsimpulser eller fristelser utenfra som kunne drive innsatsen i en annen retning enn den ledelsen har gitt. Slike styringsimpulser kan for eksempel komme fra pressgrupper, mens fristelser kan komme for eksempel i form av bestikkelser. Organisering av forvaltningens belønningssystem - med fulltids stillinger, bra betaling, gode karriereutsikter og sikker pensjon – tar sikte på å bidra til avskjermingen mot utenverdenen. Hvis ikke det lykkes, vil man ikke få en nøytral og lojal forvaltning, men prinsippbrudd, ulikebehandling og partiske avgjørelser – og i verste fall korrupsjon.”

(Hernes 2007:40)

Hernes (2007) tar opp kritiske spørsmål knyttet til om prestasjonsbasert avlønning inviterer til en opportunistisk tilpasning av atferd og skjevprioritering av innsats. Det er ikke vanskelig å følge disse vurderingene og kritiske blikk mot elementer i NPM. Essensen i dette

må også antas å kunne være en aktuell problemstilling for ledere og lederavlønning i kommunal sektor.

I hvilken grad det ”nye” rammeverket for lønnsfastsetting har vært tatt i bruk og implementert er ikke entydig. Sollund, Rødvei og Lien (2005) fant at det i kommunene var et sprikende bilde av dette, både når det gjaldt holdninger til lokal lønn fra arbeidsgiver og tillitsvalgte, og hvilke kriterier som burde gjelde. Arbeidsgiverne fremsto som mer interessert i lokal lønnsdannelse og innsatsbaserte kriterier enn de tillitsvalgte, samtidig som de to partene syntes å være relativt enige om at de tradisjonelle og mer formelle kriteriene også burde anvendes.

Det fremkom også i denne undersøkelsen at innsatskriterier i praksis ble lite anvendt. Anledningen som avtaleverket gir til å benytte *bonusordninger* syntes heller ikke å ha vært tatt nevneverdig i bruk for noen stillingsgrupper, heller ikke for ledere. Slike ordninger ble ansett å være atypiske i forhold til kommunale lønnstradisjoner, og antatt problematisk både ut fra ideologiske forhold og mht utfordringer med å finne gode kriterier. I tillegg ble det henvist til generelle problemer med å skape et overskudd i kommunal virksomhet - og i neste omgang skape legitimitet for at dette skal kunne utbetales til ansatte og ikke til en bedring i tjenesteproduksjonen. Her var også arbeidsgiversiden i større grad uenig i at en utvikling skulle gå i den retning, noe som ble tolket som at bonussystemer ble ansett som et ideologisk sett uønsket element i kommunesektoren. (Sollund, Rødvei, Lien, 2005).

For ledere med kun lokale lønnsdannelse (HTA kap. 3) fant Seip (2008) at resultatoppgjør og utøvelse av lederskap i betydelig grad ble vektlagt som kriterier. Disse kriteriene fremgikk da også av HTA's ”standard” kriterier, og det antydes at det kan være grunnen til at anslagsvis kun halvparten av norske kommuner hadde egne lønnspolitiske retningslinjer for ledere. Det fremkom imidlertid at slike egne retningslinjer ikke nødvendigvis syntes så godt i praksis, og noen av de tillitsvalgte som ble spurt i undersøkelsen så lite forskjell på lederlønsforhandlinger og de andre lønnsforhandlingene i kommunen.

I en rapport vedr kommunale topplederes syn på forhandlingssystemet i kommunene ble det trukket konklusjoner i retning av at forskningen ikke var entydig nok til å kunne fraråde bruk av individuelle prestasjonslønnsystemer, eller konsekvent si at slike systemer ikke passet i kommunale arbeidsorganisasjoner. Det ble antatt at effektene av individuell lønnsfastsettelse

basert på resultat og innsats ville kunne variere ut fra hvilke stilling(er) det var snakk om, og det ble antatt at en leder måtte være mer inneforstått med å bli målt enn øvrige ansatte. (Rødvei, Lien, 2010).

2.4 Forventninger til ledernes lønnsoppfatninger

Ut fra det teoretiske og forskningsbaserte landskapet jeg har beveget meg i innledningsvis, med et bakteppe hentet fra HRM og NPM, fant jeg grunnlag for å kunne stille opp forventninger til hva som kunne være ledernes egne oppfatninger om et resultatbasert bonuslønnssystem. Med utgangspunkt i de to ulike hovedsporene jeg skisserte innledningsvis kom jeg frem til at også disse forventningene pekte i to ulike retninger:

Forventning 1: At individuell bonuslønn for kommunale enhetsledere fungerte godt

Med bakgrunn i samfunnsutviklingen, kommunenes omstillingsutfordringer, innslag av ideer fra NPM og prinsippal-agent teori med støtte for bruk av resultatbaserte lønnsystemer, kan det synes som om grunnen har vært beredt for bruk av individuelle, prestasjonsorienterte belønningsformer for kommunale ledere. HTA's kriterier for dette ledernivået har også gjenspeilet dette, og det har lenge vært full anledning til å innføre bonuslønn. I dette bildet stilte jeg opp en forventning om at enhetslederne hadde en oppfatning om at individuell bonuslønn fungerte og hadde en virkning, og at lederne generelt var positive til at de kunne få uttelling i form av bonuslønn i forhold til oppnådde resultater.

Forventning 2: At individuell bonuslønn ikke fungerte

Forskning har antydnet at prestasjonsbaserte belønningsformer sjelden har virket etter hensikten i offentlig sektor, og også har kommet til kort i forhold til indre motivert atferd ift prestasjonsutvikling. Det kan synes som kommunal likhetskultur og tradisjonell rettferdighetstankegang har vært- og fortsatt er - en tung motvekt mot slike belønningsformer. Mellomledere i de tjenestoområdene jeg primært ønsket å undersøke har gjerne en grunnleggende profesjonsutdanning innrettet mot tradisjonelle offentlige tjenestoområder som oppvekst/utdanning (med grunnutdanning som førskolelærer eller lærer) eller helse- omsorg (med grunnutdanning fortrinnsvis som sykepleier). Jeg antok i utgangspunktet at dette preget grunnleggende oppfatninger om lønn og belønning, også i lederstillinger, i en retning som antydnet ovenfor.

Jeg stilte derfor opp en alternativ forventning om at lederes oppfatning var av mer tradisjonell og ”kommunal” karakter: At resultatbasert bonuslønn for mellomledere ikke fungerte etter hensikten, og at de heller ønsket at lønnen skulle fastsettes ut fra mer tradisjonelt aksepterte kriterier som eksempelvis størrelsen på enheten de ledet, kompleksitet eller vanskelighetsgrad, og eget utdanningsnivå. Jeg forventet da at ledernes oppfatning var at lederansvaret og arbeidet i seg selv motiverte til engasjement og innsats, som igjen ledet frem til resultater, og at utsikter til å oppnå en bonuslønn ikke utgjorde noen egentlig eller vesentlig drivkraft for dem.

3. METODE

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for metodevalg, beskrive fremgangsmåten jeg valgte å benytte i undersøkelsen, samt noen avsluttende betraktninger om metodens kvalitet.

3.1 *Metodevalg*

Iflg Johannessen, Tufte, Christoffersen (2010) tar valg av metode primært utgangspunkt i problemstillingen, og handler gjerne om å velge mellom kvantitativ eller kvalitativ metode, eller evt. kombinasjoner av disse. Tilgjengelige ressurser (tid og penger) må også vurderes. Med utgangspunkt i at jeg nærmest tilfeldig fikk anledning til å utforske bruk av bonuslønn i en enkelt kommune, og etter at en foreløpig problemstilling forelå, fant jeg at jeg primært var ute etter data som best lot seg gjøre å hente inn gjennom en kvalitativ metodisk tilnærming. Mens kvantitative metoder svært forenklet kan sies å forholde seg til data i form av kategoriserte fenomener og vektlegger opptelling og utbredelse av fenomener, er kvalitativ metode hensiktsmessig hvis vi skal undersøke fenomener der vi ønsker en dypere forståelse (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010). Gjennom min yrkeskarriere var jeg blitt relativt godt kjent med ulike sider av kommunal lederlønn i praksis. Da jeg fant å ville undersøke Kongsvinger kommunes ordning med bonuslønn nærmere, var jeg også kjent med noen hovedtrekk og funn fra tidligere undersøkelser og forskning i Norge, men hadde ikke funnet noe som direkte omhandlet erfaringer med bonuslønn i kommunene. Da jeg valgte å undersøke dette, var jeg særlig interessert i å få ta del i hva lederne selv hadde av oppfatninger om denne ordningen, og en hensiktsmessig måte å undersøke dette på var å foreta kvalitative intervju, noe jeg kommenterer nærmere i pkt. 3.3.

3.2 *Casestudie*

Ut fra at det var mulig å undersøke bruk av bonuslønn for kommunale mellomledere kun i denne ene kommunen, og jeg også ønsket å gå i dybden av deler ved dette fenomenet, ble det nærliggende å vurdere undersøkelsen med utgangspunkt i et case. I samfunnsforskning kjennetegnes et slikt design særlig av at "*...oppmerksomheten avgrenses til denne spesielle casen, og det gis en mest mulig inngående beskrivelse av casen...*" (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010:86) Undersøkelsen ble ut fra tidsmessige hensyn avgrenset til et fåtall ledere fra et spesifikt ledernivå i denne ene kommunen, da formålet var å undersøke hvordan lederne selv oppfattet ordningen med bonuslønn for dem.

3.3. Intervju

Ut fra problemstillingen ønsket jeg altså å få frem data fra ledere som selv hadde kjent et bonuslønnsystem ”på kroppen”, og hvilke refleksjoner de gjorde seg på bakgrunn av denne erfaringen, og da fortrinnsvis med sine egne utsagn. Dette innebærer en intensjon om å kunne komme noe ”under overflaten” og få frem data i form av nyanserte refleksjoner, synspunkter og oppfatninger fra den enkelte leder. Til mitt formål fant jeg at kvalitativt intervju var egnet til datainnsamlingen, i tråd med det Byrne har formulert:

“..qualitative interviewing is particularly useful as a research method for accessing individuals’ attitudes and values – things that cannot necessarily be observed or accommodated in a formal questionnaire. Open-ended and flexible questions are likely to get a more considered response than closed questions and therefore provide better access to interviewees’ views, interpretation of events, understandings, experiences and opinions...(qualitative interviewing) when done well is able to achieve a level of depth and complexity that is not available to other, particularly survey-based approaches.” (Bridget Byrne, gjengitt i Silverman, 2006: 114)

Jeg la i utgangspunktet opp til stor fleksibilitet i intervjuene, der jeg inviterte informantene til å komme med sine refleksjoner, synspunkter og oppfatninger ut fra det de var opptatt av der og da. Ut fra oppgavens problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål hadde jeg på forhånd laget en enkel skisse med punkter til en grovmasket intervjuguide. Som uerfaren forsker var det betryggende å ha en slik liste med momenter i bakhånd dersom jeg skulle oppleve å spore av underveis, og ikke minst av tidsmessige hensyn. Av respekt for informantene hadde jeg antydning at jeg var takknemlig for å kunne benytte anslagsvis 1 time av deres tid, og det aktet jeg å ikke overskride.

3.4 Utvalg av informanter

Utvalg av informanter skjedde etter henvendelse til personalleder i Kongsvinger kommune, og jeg hadde et ønske om å få snakke med ledere som representerte ulike tjenesteområder. Kommunal tjenesteproduksjon domineres av to store områder: Det ene er tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren, og det andre er tjenester innenfor oppvekst/undervisning. Jeg ønsket at disse tjenesteområdene var representert i utvalget jeg ønsket å intervju. Videre ønsket jeg at informantene hadde vært i tjeneste over en såvidt lang periode at de hadde erfart å bli målt på resultater, samt vurdert i forhold til bonuslønn ved opptil flere forhandlings-

runder. Dette fordi jeg antok at dette ville påvirke refleksjonene rundt resultatlønsordningen hos den enkelte leder noe ut over det f.eks et engangstilfelle ville gjøre, og at dette kunne bidra til å styrke undersøkelsens reliabilitet.

Personallederen i Kongsvinger tok på seg å forespørre et antall ledere og organisere tidsplan for intervjuene, og jeg overlot dermed mye til henne å velge ut hvem som skulle få henvendelsen. Det viste seg at alle de 5 lederne som først fikk forespørselen også ønsket å delta. Mitt utgangspunkt for denne kvalitative undersøkelsen var å legge til rette for å kunne få fram reflekterte og nyanserte synspunkter fra et antall ulike informanter, og tok ikke sikte på at disse måtte sies å være representative for gruppen av mellomledere i kommunen.

Et viktig forhold som jeg ble kjent med kort tid før undersøkelsen ble gjennomført var at ordningen med individuell bonuslønn trolig ville bli avviklet etter å ha vært benyttet i vel tre år. I hvilken grad dette influerte på informantenes bidrag er usikkert. Det kan f.eks tenkes at informantene på intervjutidspunktet hadde lettere for å gi uttrykk for kritiske oppfatninger når de var kjent med at ordningen ville bli avviklet, enn om den fortsatt skulle ha vært operativ.

3.5 Innsamling, analyse og fortolkning av data

Til forskjell fra kvantitative data bør kvalitative data analyseres og fortolkes av den/de som har samlet inn dataene, da teorier, hypoteser og forskerens forforståelse er viktige utgangspunkt for analysen (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010.) I tråd med dette har jeg selv gjennomført alle faser i undersøkelsen.

Intervjuene ble gjennomført den 16. og 21. mai 2012. En av informantene måtte melde avbud, og dette avlyste intervjuet ble heller ikke gjennomført senere eller erstattet med en annen informant. Jeg intervjuet dermed 4 informanter, og disse fordelte seg på helse/omsorgssektoren og skole/oppvekstsektoren. Forut for intervjuene i Kongsvinger møtte jeg også personalleder og snakket med henne om kommunens lønnspolitikk, samt at jeg fikk tilgang til noe materiale om dette.

Intervjuene ble lagt opp slik at informantene selv fikk presentere det som de var opptatt av innenfor temaet som jeg hadde skissert i forespørselen (vedlegg 2), og som jeg også kort orienterte om innledningsvis i intervjuene. På forhånd hadde jeg laget en skisse med

momenter som jeg hadde i bakhånd som en fleksibel "sjekklister" under intervjuene. Denne intervjuguiden ligger vedlagt (Vedlegg 1).

Intervjuene varte fra ca 40 til ca 60 minutter. I den grad informantene var særlig opptatt av ett eller flere tema gjorde jeg lite for å "komme videre" til nye tema, særlig når informantene gikk langt i sine refleksjoner og nyanseringer av sine oppfatninger. Dette innebar at ingen av intervjuene omhandlet absolutt alle temaene jeg stikkordsmessig hadde nedfelt i intervjuguiden, og det kom også opp tema som jeg på forhånd ikke hadde hatt vesentlig fokus på, for eksempel oppfatninger informantene hadde om reaksjoner fra omgivelsene.

Jeg gjorde opptak på en enkel manuell diktafon av de fire intervjuene, og transkriberte selv disse i etterkant. For å redusere datamengden gikk jeg igjennom tekstene flere ganger og merket av for meningsinnhold jeg antok var relevant i forhold til oppgavens problemstilling, og i utgangspunktet med et bredt perspektiv. I neste fase søkte jeg å finne mønster i datamaterialet. Jeg kodet de merkede tekstene i forhold til det jeg fant var aktuelt for problemstillingen og forskningsspørsmålene, som grunnlag for videre fortolkning av materialet. Jeg valgte å benytte et vesentlig innslag av sitater fra de transkriberte intervjuene i kap. 5, som omhandler empiri og analyse, da dette gir verdifulle uttrykk for ledernes oppfatninger og egenforståelse av de aktuelle temaene. Jeg har ledsaget disse med egne kommentarer og også tilknyttet noe teori som bidrag til å skape en ramme for forståelse og tolking av informantenes bidrag.

3.6 Undersøkelsens kvalitet: Validitet, reliabilitet og overførbarhet

Mens kvaliteten av kvantitative undersøkelser vurderes i forhold til kriteriene reliabilitet og validitet, kan kvaliteten av kvalitativ forskning vurderes noe annerledes, og også ved å ta i bruk noen andre begreper (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010.)

Validitet i kvalitative undersøkelser innebærer om metoden undersøker det den har til hensikt å undersøke, eller "*i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten*" (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010: 230).

Det er grunn til å anta at min egen faglige bakgrunn og erfaring med temaet for undersøkelsen i utgangspunktet bidro positivt til dataenes relevans i forhold til problemstillingen, samtidig

som jeg i hele forskningsprosessen har vært bevisst at jeg som forsker også har foretatt utvelgelse av data ut fra egne oppfatninger og forforståelse (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010). Ut fra tilgjengelig tid og andre ressurser valgte jeg å ikke gå inn på andre teknikker for evt å kunne styrke undersøkelsens validitet, slik som å ta i bruk flere metoder (metode-triangulering), formidle resultater fra undersøkelsen til informantene for bekreftelse, eller å la andre analysere datamaterialet (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010).

Dataenes pålitelighet (reliabilitet) handler om en undersøkelse er til å stole på, og er et grunnleggende tema i all forskning. Dette er knyttet til hvilke data som benyttes, og hvordan de samles inn og bearbeides. Påliteligheten kan styrkes ved at hele forskningsprosessen er dokumentert gjennom gode beskrivelser og at disse er åpne og tilgjengelige (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010). Jeg har forsøkt å imøtekomme dette ved selv å være kritisk til kvaliteten på mitt arbeid, selv om jeg som uerfaren forsker er ydmyk i forhold til at det er krevende å få god nok kvalitet på dette arbeidet i alle ledd. Jeg har lagt vekt på at det skal være mulig for andre å få tilgang til undersøkelsen gjennom de beskrivelser jeg har gjort, og i fremstillingen har jeg bl.a lagt vekt på relativt fyldige gjengivelser av informantenes utsagn, slik jeg har kommentert i pkt. 3.5.

Det tredje spørsmålet jeg tar opp her er overførbarhet, som reiser spørsmålet om de resultatene jeg har kommet til kan overføres til lignende fenomener: Kan mine funn og slutninger være nyttige bidrag til diskusjoner i andre kommuner om bonuslønn for kommunale ledere? De resultatene jeg presenterer i denne oppgaven bygger på data jeg har samlet inn fra et fåtall informanter fra en ensartet gruppe ledere i en kommune. En bredere anlagt undersøkelse med f.eks innsamling av data fra andre og flere informanter og aktører i kommunen kunne ha gitt andre svar og fortolkninger. Dette innebærer at en i utgangspunktet må stille seg kritisk til i hvilken grad konklusjoner fra denne undersøkelsen kan overføres til andre kommuner. Dette også fordi hver kommune på mange måter er ulike. Samtidig har kommunene i Norge også mange felles trekk og rammebetingelser: De er underlagt en felles lovgivning og politiske styresett, mange har en relativt lik organisering og grensesnittet mellom ulike aktører som innbygger/ velger/ bruker/ folkevalgt/ ansatt/ tillitsvalgt er i hovedtrekk også det samme. Kommunene (med unntak av Oslo) benytter også det samme avtaleverket som legger rammer for lønnsdannelsen.

Undersøkelser antyder at det kan være forskjeller i lønnsoppfatninger ut fra strukturelle forhold. Eksempelvis hadde kommunale toppledere i større norske kommuner en mer positiv oppfatning i forhold til lokal og individuell lønn enn i mindre kommuner (Rødvei, Lien, 2010). Kongsvinger kommune med sine vel 17.000 innbyggere hører etter norske forhold blant de noe større kommunene, og mange kommuner har et mellomledernivå som tilsvarer det jeg fant i Kongsvinger kommune. Ut fra dette er det grunn til å anta at min undersøkelse belyste forhold som ikke nødvendigvis kun var avgrenset til denne ene kommunen.

3.7 *Forskningsetikk og personvern*

Etikk handler først og fremst om forholdet mellom mennesker. Måten mennesker direkte eller indirekte kan påvirke hverandre på reiser etiske spørsmål. Dette gjelder også innen forskningen, og ikke minst innen samfunnsforskning ”... fordi denne så direkte berører enkelt-mennesker og forholdet mellom mennesker” (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010: 89) Dette aktualiseres særlig i forbindelse med innhenting og behandling av data, og i denne undersøkelsen la jeg vekt på god informasjon til informantene på forhånd om hva undersøkelsen gikk ut på, hvordan data ville bli innhentet og behandlet, samt hvordan jeg ville sikre anonymitet. Dette ble delvis gjort via den skriftlige henvendelsen jeg sendte i forkant (vedlegg 2) og også muntlig i forkant av intervjuene. Jeg la videre vekt på å sikre den enkelte deltakers integritet i hele prosessen. Jeg opplyste at deltakelse var frivillig, og at den enkelte informant uten begrunnelse og når som helst, både underveis og etter intervjuene, kunne si fra at de ikke ønsket å delta. Informantene var erfarne ledere med høyere utdanning, og etter først å ha sendt den skriftlige forespørselen og i etterkant gjort endelig avtale om møte, fant jeg det tilstrekkelig å få et muntlig samtykke til deltakelse fra den enkelte informant før intervjuene startet.

Jeg benyttet manuell diktafon og gjorde opptak under intervjuene, og transkriberte selv dette i etterkant. I forberedelsene til datainnsamlingen med gjennomgang av intervjuopplegget og den videre behandlingen av dataene, vurderte jeg dette slik at det ikke ville bli registrert person-opplysninger som kunne identifisere enkeltpersoner. Prosjektet ble derfor ikke meldt til personvernombudet for forskning. Informantene ble informert om dette i forkant via min skriftlige henvendelse før intervjuene (vedlegg 2). Jeg er av den oppfatning at jeg har forholdt meg til forskningsetiske prinsipper på en ryddig og god måte gjennom hele denne prosessen.

4. OM CASE KOMMUNEN - KONGSVINGER

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg først orientere noe om case-kommunen Kongsvinger, herunder hovedtrekkene i kommunes organisering, styringsmodell og arbeidsgiverpolitikk før jeg noe mer detaljert presenterer kommunens vedtatte og gjeldende lønnspolitikk på undersøkelsestidspunktet, mai 2012.

4.2 Om Kongsvinger kommune

Kongsvinger kommune ligger i Hedmark fylke og flesteparten av de ca. 17.400 innbyggere bor i tettstedet/byen Kongsvinger. Kommunestyret fikk fra kommunevalget 2011 et politisk skifte til borgerlig flertall og ny ordfører. Den administrative kommuneorganisasjonen omfatter ca. 1200 ansatte fordelt på i underkant av 1000 årsverk. Rådmannen på undersøkelsestidspunktet var ansatt fra 2011, og det ble opplyst at det var den fjerde rådmannen siden 2006, da tidligere rådmann hadde sluttet etter 17 års tjeneste.

4.3. Administrativ ledelse og styring

I tillegg til rådmannen utgjøres den overordnede ledergruppen av fire kommunalsjefer. Stabsavdelinger som omfatter personalenhet, innkjøp, økonomi, service og kommunikasjonsstab er også organisatorisk knyttet til dette rådmannsnivået. Organisasjonsutformingen bygger på en 2-nivå modell (Torsteinsen, 2006), og ledernivået under rådmannsnivået utgjøres av 25 enhetsledere.

Styringssystemet i kommunen er preget av prinsipper kjent fra NPM om oppdeling i resultatenheter der enhetsleder er delegert omfattende myndighet fra rådmannen, og det er innført prinsipper om balansert målstyring. I strategiarbeidet har Kongsvinger kommune lagt til grunn at målsettinger skal fastsettes ut fra fire styringsperspektiver, og disse er uttrykt slik i sentrale styringsdokumenter:

Samfunn	Tjenester	Organisasjon	Økonomi
Hvilke mål skal vi ha i forhold til samfunnsutviklingen i vår kommune	Hvilke mål skal vi ha i forhold til kommunale velferdstjenester og brukerne av kommunens tjenester	Hvilke mål skal vi ha i forhold til ansatte, kompetanse, ledelse og arbeidsmiljø	Hvilke mål skal vi ha i forhold til forvaltningen av kommunens økonomiske ressurser

(Kongsvinger kommune: Strategi 2008 – 2011)

Det er etablert en årlig dialogkonferanse med bred deltakelse fra kommunestyret, brukerråd, arbeidstakerorganisasjoner og administrasjonen for å drøfte og komme med innspill til overordnet utviklingsarbeid i kommunen.

4.4 Arbeidsgiverpolitikk og lønsmessige rammebetingelser

I forkant av innføringen av bonuslønnssystemet hadde Kongsvinger kommune vedtatte dokumenter innenfor arbeidsgiver- og lønnspolitikk, og det forelå en "Arbeidsgiverstrategi 2006 – 2009". Her fremgikk at det var kommunestyret, rådmannen og enhetslederne som var kommunens arbeidsgiverrepresentanter og utøvere av arbeidsgiverpolitikken. I dokumentet var det slått fast at rådmannen hadde det hele og fulle arbeidsgiveransvaret for kommunens ansatte, og at dette ansvaret var delegert videre til den enkelte enhetsleder som hadde fullt personalansvar for alle sine medarbeidere. Kommunen hadde definert arbeidsgiverpolitikk slik:

" Arbeidsgiverpolitikk er de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver praktiserer og står for i sitt forhold til medarbeiderne. En tydelig, forutsigbar og rettferdig arbeidsgiverpolitikk er et virkemiddel for å realisere kommunens visjon om et GODT OMDØMME. I dette ligger at arbeidsgiverpolitikken skal bidra til :

- *Å utvikle riktige tjenester med høy kvalitet gjennom riktig og effektiv ressursbruk*
- *Å sikre at kommunens vedtatte verdigrunnlag LIVET gjennomsyrrer handlinger og holdninger hos ledere og medarbeidere*
- *At kommunen fremstår som en attraktiv og ansvarlig arbeidsgiver med myndige medarbeidere*
- *At kommunens ledere er i stand til å utvikle og utnytte medarbeidernes kunnskaper og kreativitet*
- *A sikre at kommunen har høy og framtidsrettet kompetanse og en lønnspolitikk som understøtter dette*
- *A utvikle arbeids glede, engasjement og medinnflytelse i det daglige arbeidet "*

(Kongsvinger kommune, arbeidsgiverstrategi 2006-2009, 2006:5)

Arbeidsgiverstrategien omhandlet følgende temaområder: Verdigrunnlag, lederskap, medarbeiderskap, kompetanse, arbeidsmiljø og organisasjonskultur, medbestemmelse og medinnflytelse, informasjon - kommunikasjon, samt lønn. I 2007 utarbeidet rådmannen et forslag til lederlønnssystem som ble vedtatt i Kongsvinger formannskap i august 2007 (Sak

118/07), og denne hadde dannet fundamentet i utviklingen av lønnsgrunnlaget for resultatenhets-lederne. Før jeg går nærmere inn på hovedtrekkene i lønssystemet vil jeg skissere noen generelle og aktuelle lønsmessige rammebetingelser for de kommunale mellomlederne.

Den kommunale Hovedtariffavtalen har i de senere tariffperiodene hatt innebakt en generell forutsetning om at kommunene skulle ha utarbeidet en lokal lønnspolitikk (for eksempel Hovedtariffavtalen, utløp 30.04.2012), og denne skal ha vært drøftet med de ansattes lokale tillitsvalgte. Undersøkelser har imidlertid vist det kun var vel halvparten av kommunene som hadde en egen lønnspolitikk for lederne (Seip, 2008). I HTA har det imidlertid vært bestemmelser for hva som skulle - eller kunne - vektlegges ved de lokale lederlønsforhandlingene i kap. 3.4.2. Dette har vært en del av tariffsystemet over tid, og må kunne antas å gjennomsyre de fleste aktørenes forståelse av den lokale lønnsdannelsen i mange av kommunene. For HTA med utløp 30.04.2012 var følgende tatt inn som generelle bestemmelser for kap. 3.4.2 lederne:

” Grunnlaget for forhandlingene er blant annet ett eller flere av følgende kriterier:

- Endret ansvarsområde*
- Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål*
- Utøvelse av lederskap*
- Betydelige organisatoriske endringer*
- Behov for å beholde kvalifisert arbeidskraft”*

(Hovedtariffavtalen i KS området med utløp 30.04.2012: 42)

HTA la her opp til at lønnen skulle forhandles mellom de lokale partene, dvs. mellom representant for arbeidsgiversiden og den arbeidstakerorganisasjonen der lederen evt. var medlem. Det var opp til den enkelte kommune å velge hva som skulle legges til grunn for forhandlingene om den lokale lønnsdannelsen for enhetslederne, og HTA anviste altså til både personavhengige og personuavhengige kriterier. ”Oppnådde resultater i forhold til virksomhetens mål” var ett av de kriteriene som Hovedtariffavtalen anviste, men som nødvendigvis måtte utdypes og operasjonaliseres ytterligere i den enkelte kommune om det skulle kunne gi mening som vurderingsgrunnlag i en reell forhandlingssituasjon.

I tillegg til dette hadde HTA en generell bestemmelse om at kommunene kunne innføre godtgjøring i form av bonus for ansatte, eller grupper av ansatte. Det var denne bestemmelsen Kongsvinger la til grunn når de innførte sin bonusordning. Iflg HTA skulle en slik ordning være basert på tiltak som ga økt produktivitet, effektivitet eller økt fokus på brukere (HTA, utløp 30.04.2012).

Når det gjaldt de økonomiske rammene viste rapporter fra Teknisk Beregningsutvalg for Kommunesektoren (TBSK) at ansatte med kun lokal lønnsdannelse (HTA Kap. 3 og 5) hadde hatt en høyere lønnsutvikling enn for ansatte med sentral lønnsdannelse (stillinger i HTA Kap 4) de senere år. (Rapport fra TBSK, 2011, 2012).

De to siste tariffperiodene hadde det kommet signaler fra partene om at lønnsveksten i kap. 3 og for så vidt kap. 5 måtte holdes i sjakk og ikke ”ta av” i forhold til majoriteten av ansatte i det kommunale tariffområdet. I meklingsresultatet i kommunene 2010 ble det uttrykt at det over tid måtte være en balanse i lønnsveksten mellom de ulike gruppene (lønnskapitlene) i HTA. (HTA, utløp 30.04.2012).

Det var dermed uttrykt en tydelig forventning til arbeidsgiverne i kommunene at lønnsutviklingen for f.eks enhetsledere ikke skulle bli større enn for de øvrige kommunale arbeidstakergruppene.

4.5 Lederlønnssystemet

Kongsvinger kommunes lederlønnssystem fremgikk av et dokument med forslag utarbeidet av rådmannen, som ble behandlet i Kongsvinger formannskap den 21.08. 2007. Jeg vil i det følgende redegjøre for hovedinnholdet i dette, der jeg også benytter noen sitater fra dette dokumentet. Målsettingen med å innføre lederlønnssystemet var formulert slik:

”Målsettingen med dette dokumentet er å legge til rette for en prosess med etterfølgende beslutning som gir samlet oversikt over lederlønnssystemet i Kongsvinger kommune:

- *Hvordan ledere grunnplasseres*
- *Hvordan lederlønn reguleres årlig*
- *Hvordan resultater og innsats godtgjøres”*

Rammen om lederlønnssystemet var gitt i kommunens egen vedtatte arbeidsgiverpolitikk, og herfra ble det også sitert følgende målsettinger:

”Lønnspolitikken skal styrke kommunens tjenesteproduksjon og stimulerer til målrettet utvikling ved å rekruttere, verdsette, utvikle og beholde kvalifiserte og motiverte medarbeidere. Lønn fastsettes ved tilsetting, ved overgang til annen stilling i kommunen eller ved lokale forhandlinger....”

Hovedtariffavtalens forhandlingsbestemmelser var også en del av rammebetingelsene, men det slås fast i kommunens dokument at disse ikke inneholder bestemmelser om hvor ledere skal grunnplasseres. Det var imidlertid anført at det for mellomledere/enhetsledere skulle gjennomføres årlige forhandlinger og lønnsvurdering basert på lederlønnskriteriene i HTA som jeg har tatt inn i oppgavens pkt 4.4, side 24.

Her fulgte det også et eget pkt. om bonus/resultatlønn der det heter:

”Kommunen kan (...) innføre godtgjøring i form av bonus for ansatte eller grupper av ansatte for eksempel ledere basert på tiltak som gir økt produktivitet/effektivitet eller økt brukerorientering. Mål og resultatindikatorer bør være fastsatt på forhånd og drøftet med de ansattes organisasjoner. Bonus er ikke pensjonsgivende.”

I hovedtrekk ble lederlønnssystemet i Kongsvinger bygd opp over to sett av grunnelementer: Ett sett av objektive kriterier som utgjorde grunnplasseringen av ledere, og et sett av skjønsmessige komponenter som kunne utløse lønnstillegg, herunder evt utbetaling av bonuslønn.

Objektive kriterier for grunnplassering av ledere

- Utdanning: Utgangspunktet var HTA`s grunnlønn for grupper med ulike utdanningsnivåer som fagarbeider, høgskoleutdanning, høgskoleutdanning med spesialutdanning, samt mastergradnivå.
- Et generelt ledertillegg ble lagt oppå dette med fast sum kr. 75.000,-
- Ledertillegg – differensiert etter størrelser på virksomheten ut fra antall årsverk ble lagt til med følgende satser: Over 25 ansatte kr. 25.000/ over 50 ansatte kr. 50.000,-
- Ledertillegg – differensiert etter virksomhetens kompleksitet kunne også komme i tillegg.

Eksempler på elementer som kunne vektlegges her var døgndrift, svært sammensatt/kompleks tjenesteportefølje, eksponering mot brukere/media/lokalsamfunn, og kommunedekkende tjenester. Middels kompleks vurdering utløste kr. 25.000,-; kompleks vurdering kr. 50.000,-

I skissen til lederlønnssystem var det satt opp en oversikt over hvordan disse objektive komponentene kunne slå ut for de ulike lederstillingene, og nedenfor er det tatt inn eksempler på konsekvenser for enkelte, konkrete lederstillinger vedkommende:

Enhet	Utdanning	Ledertillegg	Størrelse	Kompleksitet	Ny basislønn
Barnehage	315000	75000			390000
Skole	332000	75000	25000	25000	457000
Sykehjem	375000	75000	50000	50000	550000
Teknisk forvaltning	332000	75000	25000	25000	457000

Det ble presisert i denne saken at det manglet konkret gjennomgang av utdanning for den enkelte leder, og at innplasseringen ift kompleksitet var foreløpig.

Skjønnsmessige komponenter:

Det gikk fram av skissen at det ut over basislønnen skulle legges opp til følgende tre skjønnsmessige lønnskomponenter:

- Markedstillegg

Denne komponenten skulle ha fokus på at kommunen skulle være konkurransedyktig mht beholde og rekruttere ledere – ift kandidater både i privat og offentlig sektor. Det ble samtidig poengtert at kommunen ikke kunne være lønnsledende, men at en kombinasjon av interessante oppgaver, lønn og andre arbeidsvilkår måtte være konkurransedyktig. Lønnskomponentens størrelse skulle vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

- Tillegg for samtidig å tiltre rådmannsteamet

Dette ble oppgitt å være en periodisk tilleggsfunksjon der godtgjøringen ble vurdert konkret i hvert enkelt tilfelle

- Resultatlønn

Resultatkomponenten skulle kunne utgjøre inntil 10 % av basislønnen, og den skulle innføres over noen tid. I et informasjonsblad fra rådmannen i 2011 (PM 11/2011) gikk det fram at resultatlønnen for enhetsledere kunne utgjøre inntil kr. 20.000,- pr. år. Denne ville avhenge av måloppnåelsen innenfor kommunens fire styringsperspektiver samt andre forhold innen det personlige lederskapet, evt indikatorer som jobbnærværet hos de ansatte samt score på medarbeiderundersøkelse.

Med utgangspunkt i denne politisk vedtatte skissen opplyste personalleder at enkelte av lønnskomponentene hadde blitt noe revidert underveis, f eks de som omhandlet størrelse og kompleksitet. Dette ble utvidet til å skulle omfatte ”alle sider ved lederansvaret” slik som antall tjenestetyper, driftsomfang/døgndrift, geografisk spredning av ansatte/arbeidsplasser, personalansvar (antall årsverk) og økonomiansvaret (budsjettets størrelse og kompleksitet).

4.6 Oppsummering

Den foreliggende dokumentasjonen om lønnsystemet sammen med samtale med personalleder ga inntrykk av et lønssystem forankret i en overordnet arbeidsgiverpolitikk, med en gjennomgående ryddig form med tydelig struktur, oversiktlig ift lønnskomponenter, og med skrifteliggjorte kriterier. Ut fra at det hadde vært noen justeringer underveis ga dette også inntrykk av å ha vært et system som var ”levende” og slik sett over den første utprøvningsfasen og på vei til å bli etablert i kommunen. Personallederen opplyste imidlertid at systemet var under revisjon, og at ordningen med bonuslønn med stor sannsynlighet kom til å bli avvirket.

5. EMPIRI OG ANALYSE

5.1 Innledning

I denne delen vil jeg beskrive empiriske funn fra undersøkelsen i Kongsvinger kommune og søke å analysere disse inn mot problemstillingen og forskningsspørsmålene som fremgår av pkt. 1.2.

Jeg intervjuet fire informanter som alle hadde en viss fartstid i kommunen og ca 3 års erfaring med bonuslønn. To av informantene arbeidet som ledere innen oppvekst/skoleområdet og to innen helse-/omsorgsektoren. Alle fremsto som reflekterte ledere som hadde gjort seg opp noen meninger om lønnsdannelse. Flere av dem hadde også vært innom rollen som tillitsvalgt og dermed blitt kjent med lønnsdannelse og lokale forhandlinger fra den siden. Informantene var av begge kjønn.

De valgte forskningsspørsmålene utledet av problemstillingen i Kap. 1.2 har jeg benyttet til å disponere dette kapitlet, og de følger som pkt. 5.2 – 5.6 nedenfor. Jeg presenterer ulike oppfatninger og refleksjoner samlet til hvert av punktene, i første omgang uten å se dette opp mot de to ulike sett av forventninger jeg har presentert innledningsvis i pkt. 2.5. En oppsummerende konklusjon i forhold til dette kommer jeg imidlertid tilbake til i kap. 6. De temaene jeg introduserte innledningsvis var altså følgende, der jeg som et første punkt har med oppfatninger om den delen av lønnsystemet der det er nedfelt *objektive* kriterier for grunnplassering av enhetslederne :

- om lønnsystemets objektive lønnsgrunnlag og kriterier
- bonuslønn som incitament for å påvirke ledernes atferd (ytre motivasjon og prinsippal- agent perspektivet)
- bonuslønnens virkning i forhold til ledernes indre motivasjon/drivkraft
- den organisasjonsmessige håndteringen av bonuslønn (fra arbeidsgiversiden)
- omgivelsene/andre interessenters syn på ledernes bonuslønnssystem - legitimitet

5.2 Om lønnsystemets objektive lønnsgrunnlag og kriterier

Flere av lederne uttrykte at de opplevde det som positivt med et lederlønnssystem i seg selv, og at det i utgangspunktet var bra utformet, både når det gjaldt den delen som omhandlet objektive kriterier og den med de subjektive kriteriene. En leder uttrykte seg slik:

” Ja, vi har jo veldig klare lønnspolitiske retningslinjer i Kongsvinger, og det syns jeg er veldig ålreit for alle som skal forholde seg til det som har med lønn å gjøre. Og det er helt klare..klart skisserte kriterier for de ulike delene av det, og det syns jeg også er veldig ålreit..”

Det var imidlertid ikke slik at det var entydig bifall til den delen av lønnsystemet som var basert på objektive komponenter og de tilhørende kriteriene som ble benyttet for å grunnplassere lederne. Det kom f.eks. frem at lønnskomponenten ”kompleksitet” hadde vært omdiskutert, og en av lederne var meget kritisk til kriterier som var knyttet til dette:

” Det er ugreit, akkurat det kriteriet synes jeg var ugreit, og det tror jeg mange syntes var ugreit, for det blir alltid en diskusjon, hva er mest komplekst? Og så var det – ofte ble det knyttet til antall og størrelse, men det var jeg uenig i... .. det punktet er vel nesten blitt fjernet av seg sjøl, jeg trur det er vanskelig å bli enige om gode måleindikatorer på kompleksitet: hva er enkelt og hva er vanskelig sett i forhold til hverandre.”

En annen leder så også utfordringer i dette med kompleksitet, bl.a geografisk spredning:

”Det er vanskelig fordi, og nå snakker jeg altså igjen ut fra egen erfaring, fordi om jeg hadde hatt 60 stk fast ansatte med samme bakgrunn så tenker jeg at det hadde vært enklere for meg å lede de under samme tak enn å ha 30 stykker pluss 60 som har en sånn delvis eh..tilhørighet som er spredd rundt overalt. Geografisk spredning altså ett kriterie ift lederlønn, for det er mer krevende å forholde seg til deler av enheten som ligger på ulike hold. Eh.. så det er også kompleksitet, men kompleksitet- det er litt ulikt hvordan vi oppfatter det, så det kan nok spisses enda mer, og det er nok blitt gjort også.”

To av lederne hadde ikke særskilte kritiske oppfatninger til dette, og den ene var åpen på å ha fått god uttelling på disse kriteriene:

”...jeg hadde en veldig stor enhet og den gikk inn både på størrelse og kompleksitet...” ” ... så da fikk jeg ganske bra uttelling på det, da....” ” det er eh – fair på ett vis at du skal få uttelling for kompleksiteten....”

Den andre uttrykte følgende:

” Deler av kriteriene synes jeg er greie,..det at det differensieres i forhold til kompleksitet – det er noen enhetsledere som har veldig forskjellige yrkesgrupper, og jeg tenker at på mange måter så er det en annen type utfordring å lede. Den er grei. Jeg syns også det er helt greit at man differensierer i forhold til antall medarbeidere.

Det er enklere å lede en enhet med 15 årsverk enn en med 90 årsverk. Så det er også greit...”

I forhold til grunnutdanning som ett av de objektive lønnsselementene var det også ulike oppfatninger. For noen av lederne var dette helt greit, og kriteriene ble knapt nok omtalt, mens en av lederne uttrykte seg kritisk:

” ... det som er bånn på lederlønnssystemet i Kongsvinger kommune, det er den lønna du har som grunnutdanning – det er starten..” ”...jeg ligger veldig, veldig mye lavere i lederlønn enn noen av kollegene mine som har mye mindre enheter, mange færre ansatte og som blir målt på akkurat det samme som meg. Så det syns ikke jeg er greit..”

Det kom frem at det var noe ulik oppfatning hvorvidt det å ta videreutdanning for eksempel på masternivå faktisk ville påvirke lønna, så her virket det som kunnskapen om selve systemet kunne være noe varierende. Flere av lederne sa imidlertid at utdanning var et relevant argument å benytte under lederlønsforhandlinger.

I utgangspunktet hadde jeg forventet at lønnskomponentene og tilhørende kriterier for lønnsdifferensiering som Kongsvinger kommune praktiserte som såkalte ”objektive” kriterier ville være greit akseptert, og hadde i utgangspunktet ikke forventet at det skulle bli tematisert i større grad i intervjuene. Der kom det imidlertid fram til dels meget kritiske kommentarer, i alle fall til lønnskomponentene ”kompleksitet” og ”grunnutdanning” og de kriteriene som var knyttet til disse, derfor finner jeg det relevant å ta det med her.

Det kom fram i undersøkelsen at det ut fra disse objektive lønnskomponentene kunne skapes vesentlige differanser på grunnlønnen lederne imellom. En enkeltkomponent som ”grunnutdanning” kunne skape lønnsforskjeller på opptil 60.000,- kr. i årslønnen, noe som tilsvarte en lønnsdifferanse på 20 % mellom en leder med utdanning på Bachelornivå i forhold til en med Mastergrad. Noen av informantene sa at dette var uheldig. Det er nærliggende å forstå dette som et uttrykk for at enkelte av disse lederne ut fra kommunens organisasjonsmodell, med i prinsippet et ansvarsnivå der enhetslederne er ”på linje”, var opptatt av å forholde seg til et visst ”likhetsprinsipp”. Dette kan videre tolkes slik at grenser for hva som aksepteres av forskjeller ble utfordret her, i tråd med det Ingebrigtsen fant hos kommunalt ansatte (Ingebrigtsen, 2002).

Prinsippet om like minstelønsplasseringer for sammenlignbare utdanningsnivåer er grunnfestet for de store grupper av stillinger med sentrale lønnsbestemmelser i den

kommunale Hovedtariffavtalen. Dette kan da også forstås slik at lønnsforskjeller basert på krav til formelle utdanningsnivå i utgangspunktet er et legitimt kriterium for lønnsdannelsen. Utsagn i intervjuene kan imidlertid antyde at dette kriteriet ikke nødvendigvis var fullt ut akseptert i denne sammenhengen. En tolkning kan være at det for en *lederstilling* på dette nivået bør være noe underordnet hvor mye høgskoleutdanning du samlet har gjennomført hvis du har det som skal til (som et minimum) for å være kvalifisert til stillingen. Slik sett blir dette et spørsmål om lønnskriteriet utdanningslengde/-nivå ikke nødvendigvis har samme legitimiteten her som for øvrige stillinger, når det som et enkeltkriterium bidrar til å skape større lønnsforskjeller. Ingebrigtsen (2002: 46) peker på at ethvert fordelingskriterium skaper likheter og ulikheter, og at det er utfordringer ved finne fram til kriterier som skaper legitim differensiering ut fra varierende kontekst. At et så vidt tradisjonelt og akseptert lønnskriterium som utdanning ansees problematisk her er uansett interessant, da det bidrar til å belyse kompleksiteten i oppfatninger om kommunal lønnsfastsetting.

5.3 Bonuslønn som incitament (ytre motivasjon og prinsipal- agent perspektivet)

Dette temaet kan romme mye, og jeg har forsøkt å dele opp materialet fra intervjuene i mer avgrensede underpunkter, i et forsøk på å komme nærmere noen nyanser i beskrivelsen av ledernes bidrag. Under dette punktet nyanserer jeg mellom 4 underpunkter som jeg fant ble tematisert i intervjuene. Disse er ledernes oppfatning av:

- Selve styringssystemet- med resultatmål (kommunens system for balansert målstyring)
- Det å bli målt på resultater i forhold til styringssystemet (i henhold til avtalte mål)
- Bonuslønn - med individuell utbetaling knyttet til resultat.
- Oppfatninger om bonuslønnsens påvirkningskraft

Selve styringssystemet - med resultatmål

Lederne ga gjennomgående uttrykk for at de var godt inneforstått med kommunens styringssystem med hovedfokus på de fire strategiske perspektivområdene, og de etterlot ingen tvil om at de holdt et tydelig fokus på styringskortene og de avtalte målene knyttet til dette. Lederne bidro selv med innspill/forslag til mål som så ble avklart med overordnet ledelse/kommunalsjef, deretter formulert ferdig og nedfelt i lederavtaler. Det var ingen negative utsagn knyttet direkte til dette konseptet, og inntrykkene fra intervjuene kunne tilsi at dette var godt innarbeidet, og at lederne forholdt seg lojalt og ”profesjonelt positive” til dette.

Å bli målt på resultater ift styringssystemet (i henhold til avtalte mål)

På spørsmål om oppfatninger når det gjaldt å bli målt på resultater i forhold til styringskortene, ga lederne uttrykk for at dette også i utgangspunktet var greit, selv om det kom frem synspunkter på at det ikke hadde vært helt uten utfordringer. En av informantene pekte på at det kunne være svært krevende å innfri økonomiske mål/holde budsjettet, da dette i gitte situasjoner, for eksempel med uforutsigbare pasientgrupper, ville bli satt opp mot krav i tjenestetilbud i helselovgivningen. Når pasienthensyn ut fra lovverket måtte gå foran og for eksempel utløse ekstra omfang av tjenester, ville det kunne innebære at de økonomiske målene nærmest var umulig å nå, uansett anstrengelse. Samtidig kom det frem at enhetslederne i stor grad var premissleverandør i forhold til hvilke mål som ble satt. En av dem sa følgende:

” ...det er derfor det er så vanskelig med sånn resultatlønn, når det er den type tjenester som skal leveres og de måla da, hvem er det som setter dem; setter du dem litt lavt er du innafor.”

En annen av lederne reflekterte over styringskortene og målene som ble satt der, og var åpen på at at det her kunne gjøres ulike avveininger fra enhetslederne selv:

”Og når jeg gikk inn og utforma mål, så utforma jeg de målene sånn at jeg hele tiden måtte jobbe mot noe å strekke meg etter, eh..uansett om jeg..hvor mye jeg kunne fått bonus for å nå de måla, så tenkte jeg at her er det ikke om å gjøre å ”safe” for å få mest mulig bonus, her er det om å gjøre å lage mål for å ha noe å strekke oss etter, for å prøve å komme i utvikling og kommer videre...”

En leder ga uttrykk for at det burde være helt uproblematisk å bli målt:

” ..det er greit (å bli målt) , jeg synes vi er litt for redde jeg for å bli målt, når vi kjører kartleggingsprøver og nasjonale tester på unga, - de blir jo målt- så synes at jeg det bør være ganske ufarlig å bli målt som arbeidstaker og...”

Denne lederen sa at selve systemet hadde vært ryddig å forholde seg til, men noe ”søkt” når det skulle gjøres vurderinger på så mange ulike områder i forhold til styringskortene. Lederen sa eksempelvis at det riktig nok kunne være slik at det kunne spores en sammenheng mellom lederens innsats for egen enhet og kommunens overordnede målsetting om innbyggervekst. Lederen var imidlertid tydelig på at innsatsen ble rettet inn mot egen enhet i forhold til å levere gode og forutsigbare tjenester, å prestere bra og ha et godt miljø:

” Det er jo det som er mitt hovedfokus, og som jeg synes det er mest fair å bli målt i forhold til, da.”

Hovedinntrykket var at lederne beskrev et avklart forhold til det å bli målt slik det var lagt opp til i kommunen, og at det nærmest ble sett på som en selvfølge i forhold til det ansvaret som lå til enhetslederne.

Bonuslønn med individuell utbetaling knyttet til resultat.

Her vil jeg først trekke fram funn fra intervjuene der lederne sa noe om egne forventninger før bonuslønnsystemet ble innført. Uttalelser om dette tydet på at det i forkant hadde vært ulike forventninger, men en fellesnevner var at de i utgangspunktet hadde vært åpne for det. Samtidig hadde det også vært en del tvil til stede. En leder ga uttrykk for å ha hatt en positiv forventning. Følgende utsagn fra tre av lederne illustrerer noen av disse ulike forventningene:

”... og så begynte vi med denne resultatlønsdelen, og . (sukk..) da kjente jeg veldig på at det...verdisystemet...”

-

”...når det kom opp og skulle inn så syns jeg kanskje det ., ja kanskje det var greit...”

-

”...i utgangspunktet så tenkte jeg at det var bra. Eh ..ut i fra en oppfatning som kanskje var helt feil””... en oppfatning om at noen ...noen har større status enn andre, og opplevelsen var også at noen ledere fikk lønn fordi de var dem de var! Eh ..ikke ut fra oppnådde resultater. Så sånt sett syns jeg utgangspunktet var positivt.”

Mens en informant hadde fått noen verdimeslige betenkeligheter, og andre igjen syntes det virket greit når dette kom, skiller den siste uttalelsen seg ut. Denne informanten ga uttrykk for å ha hatt en annen og tydeligere forventning om at dette kunne gi grunnlag for en ny type lønnsvurdering som kunne medføre endringer i en positiv retning i forhold til tidligere praksis for fastsetting av lederlønninger.

I det følgende vil det handle om hva lederne ga uttrykk for *etter* selv å ha blitt ”utsatt for ” individuell bonuslønn. Jeg har forsøkt å skille ut oppfatninger i forhold til selve systemet som sådan, og som jeg omhandler nedenfor, mens jeg tar for meg oppfatninger som vedrører erfaringer med den praktiske håndtering og forvaltning av systemet fra overordnet arbeidsgivers side under pkt. 5.5.

En leder ga uttrykk for følgende oppfatning om erfaringer med bonuslønn knyttet til resultatoppnåelse, der det kan synes som om bonusen var i rimelig samsvar med egne forventninger:

” Det var for så vidt greit for meg, altså, - jeg opplevde – nå vet jo ikke jeg hvordan andres resultater var, men i forhold til egne resultater – og hva jeg fikk – så..så hang det på greip. Så det var for så vidt greit.”

En annen leder sa det slik:

”..jeg synes vi skal finne oss i å bli målt, og i den sammenhengen når vi da blir målt, så synes jeg og det er greit at man har mulighet til å gjør en forskjell. Eh...men det er jo i en størrelsesorden som ikke er veldig utslagsgivende..”

Denne informanten kommenterte her størrelsen på bonusen, som var inntil kr. 20.000,- pr. år. Denne ble kommentert å være lav, og det var det også en annen leder som ga klart uttrykk for. En av disse lederne sa at en bonus i denne størrelsesorden i andre bransjer ble kommentert som ”latterlig”. En tredje leder kommenterte også denne maksimale størrelsen på bonusen, og fulgte opp med å si at

”..når halvparten blir borte...trekkes...nei, jeg kom veldig klart til at den resultatlønnen opplevde..ikke hadde noen påvirkning i forhold til mitt engasjement og min entusiasme i forhold til jobben.” Informanten sa det også slik: *”...jeg synes ikke resultatlønn (pause)..da burde det vært litt mer...hvis man skulle få ...optimal uttelling for det, så tror jeg ikke du får til det med 10-15 – 20 tusen kroner i løpet av et år altså.”*

Et gjennomgående inntrykk var at flere av informantene mente at systemet med bruk av bonuslønn i seg selv ikke var spesielt problematisk, men at størrelsen på bonusen var liten, dog uten at det ble kommentert noe mer om hva man tenkte ville være en adekvat størrelse.

Oppfatninger om bonuslønns påvirkningskraft

Lederne selv hadde en oppfatning av at bonuslønnen ikke påvirket egen atferd, for eksempel om utsikter til denne ekstra lønnen gjorde noe med hva som ble prioritert eller måten de jobbet på. Følgende utsagn fra tre av lederne kan illustrere dette:

”Nei!Eneste ville vært at det....blir på en måte et sånt klapp på skuldra. Eh...det var følelsen av å bli sett...” Og videre: *”..tenker jeg jo ikke at jeg driver noen planlagt påvirkning, for å heve lønna mi, men..men mye av det som skjer i løpet av et år som jeg drar fram i lønnsforhandlinger som argumentasjon.”*

-
” Jeg tenkte ikke på at den fantes egentlig...tenkte veldig lite på det, ikke før vi eh.. vi måtte, fordi det var snakk om å dele det ut..”

-
” .Nei, det kan jeg ikke si at det har. Det var...altså...snakka litt og fleipa litt om det akkurat i det tidspunktet når en skulle få resultatet, altså når det kom, så var det ..men det har vært lite prata egentlig om... det var ingen ting som jeg tenkte på i alle fall, underveis.”

I disse utsagnene blir det gjennomgående avvist at bonuslønnen påvirker deres egen adferd. Under noen av intervjuene falt det imidlertid kommentarer som kunne tyde på at dette i alle fall hadde vært tematisert, både internt i ledergruppa og i offentligheten/lokalpressen. En leder uttalte følgende:

”..diskutert med andre ledere også, og noen har vært veldig opptatt av at det kunne vært veldig styrende for hvordan man styrte økonomien i enheten, fordi man fikk full bonus hvis man ikke gikk utenfor de rammene man hadde..”

Dette kan tyde på at noen av lederne i alle fall hadde snakket om en slik mulig påvirkning av bonuslønnen. En annen av lederne uttrykte også noe i samme retning:

”,.. noen kunne nok ha en formening om at det var styrende, og ikke minst kunne pressen ha en formening om at det kunne virke styrende, når de tok det opp og hadde fokus på det. At vi ikke brukte midlene våre rett, at vi rett og slett sparte eh..og ikke bygde god nok kvalitet på de tjenestene, for de vi var mer opptatt av å ha en økonomi som var i balanse”.

Informantene ga altså uttrykk for at de selv ikke hadde tenkt på en mulig virkning av bonuslønnen i det daglige arbeidet, mens de samtidig var kjent med at det var et tema i ledergruppen og i fora utenfor ledergruppen.

Et interessant moment her, som kan virke noe motstridende, er utsagn fra informanter om at de ikke mener at bonuslønn har noen påvirkning på egen atferd, samtidig som de uttrykker at de gjerne skulle kunne benytte lønn mer aktivt for å belønne innsatsen til sine nærmeste underordnede ledere.

Noe av formålet for lederlønnssystemet i Kongsvinger var iflg arbeidsgiverpolitikken å styrke kommunens tjenesteproduksjon og stimulere til målrettet utvikling, og det blir et sentralt spørsmål om bonuslønnssystemet på noen måte bidro til å påvirke lederatferden i en - for

kommunen - ønsket retning. Isolert sett kan ikke ledernes uttrykk for egne oppfatninger sies å bygge opp under en slik antakelse. Enkelte uttalelser ga inntrykk av at et system med bonuslønn var en akseptabel ordning i seg selv, men at den i praksis nærmest ikke ble ofret en tanke unntatt den gangen i året som bonuslønnen skulle fastsettes. Årsaken til dette kan være at størrelsen på bonusen var satt så lavt at den uansett ikke ville fungere som et incitament for disse lederne. Det kom imidlertid fram at det hadde vært et tema i ledergruppen om bonuslønnen kunne virke styrende ut fra personlige økonomiske motiver. Denne spørsmålsstillingen ble også behandlet i interpellasjonen som ble fremmet fra enkelte politikere til Kommunestyret, og som jeg har kommentert i pkt. 5.6. Med utgangspunkt i de fire intervjuene kan jeg imidlertid ikke finne grunnlag for å kunne hevde at lederne faktisk innrettet sin atferd etter bonuslønnssystemet.

Personalleder opplyste at noe av bakgrunnen for å ta i bruk bonuslønn for lederne var at kommunen hadde hatt svært dårlig økonomi, og at de ønsket å bruke lønnen som et virkemiddel for å bedre dette. Det er imidlertid vanskelig å lese et slikt formål med lederlønnssystemet direkte ut av de foreliggende dokumentene som omhandler bonuslønnen. I min undersøkelse med fokus rettet mot ledernes egne oppfatninger var det også vanskelig å spore at de var opptatt av at- eller om – det forelå et slikt formål. Uansett har jeg innenfor det tiden jeg hadde til rådighet ikke klart å avdekke dette. I tillegg vil jeg også bemerke at undersøkelsens design neppe har vært egnet til å kunne fange opp om dette i så fall kan ha hatt den ønskede virkningen.

Min vurdering her blir at undersøkelsen ikke syntes å gi noen støtte til at bonuslønn fungerte som en ytre motivasjonskilde i forhold til å påvirke ledernes atferd i en bestemt retning. Det er imidlertid ikke utenkelig at en annen metodisk tilnærming kunne ha avdekket at lederne faktisk tilpasset atferden ut fra utsikter til en slik mulig lønnsgevinst. Det kan også reises spørsmål om dette kunne ha vist seg annerledes dersom bonuslønnen hadde hatt en større økonomisk betydning enn det informantene ga uttrykk for.

5.4 *Bonuslønnens virkning i forhold til ledernes indre motivasjon/drivkraft*

Flere av informantene kom med direkte utsagn om motivasjon og lønn, men i hovedsak ble dette snakket om i andre sammenhenger enn når det i intervjusituasjonen var tematisk fokus på selve bonuslønnen. Jeg har her forsøkt å skille ut informantenes uttalelser som jeg fant

kan bidra til å belyste oppfatninger om motivasjon, og da særlig i retning av det jeg forstår med indre motivasjon.

En informant sa om bonuslønnen at

”..det er ikke det som gjør at jeg blir ekstra motivert for å jobbe i dag eller i morra..”
og fortsatte slik: *”.., men når vi kommer til de forhandlingene og begynner å snakke om lønn, så skal vi på en måte kjenne at det skal være innafor det som jeg synes at jeg skal kunne sammenligne meg med..”*

En annen uttaltes seg slik:

” (bonuslønnen).. ga ingen motivasjon for å gjøre en bedre jobb, jeg prøver å gjøre så god jobb jeg kan hver dag. Eh..og det handler..det handler om at jeg har sagt ja til en jobb.”

En av lederne kom inn på viktigheten av det ” å bli sett” relatert til motivasjon:

”jeg mener det er mye viktigere å synliggjøre det i form av de resultatene jeg har sagt noe om nåhelheten i form av det å vise at man både evner å omstille seg, evner å ta imot nye ting som kommer inn, evner å se nye muligheter og endringer og få folk til å trives på jobb, og være på jobb i størst mulig grad, og samtidig være åpen for å endre også på sammensetningen innefor enheten. Være fleksibel - ...kunne klare å ha en dynamikk som går ut av det som alltid har vært. Og også hvis du tar på deg ekstraoppgaver utenom. For min egen del så er det viktig at andre ser at jeg sier ja til å ta på meg en ekstraoppgave som er så vidt stor...”

Et gjennomgående trekk i intervjuene var at disse lederne stadig snakket om det å fylle lederrollen og gjøre en god jobb. Dette blir særlig tydeliggjort ved det siste utsagnet, der lederen er opptatt av å både fylle – og utvide sitt arbeidsområde og ta på seg ekstra ansvar, men informanten kommer også med en klar hentydning til at det også er viktig at dette blir lagt merke til av andre.

En rød tråd i ledernes fremstillinger synes å være det genuine ønsket om at den virksomheten de ledet skulle levere gode tjenester, at de selv fremsto som omstillingsdyktige og kort sagt gjorde et godt stykke lederjobb. Inntrykkene fra intervjuene var også at det personlige engasjementet økte når det var *innholdet* i jobben det ble snakket om. Det kom fram at lederne var opptatt av at godt arbeid ble verdsatt, men det som ble sagt gikk mer i retning av at den verdsettingen de i tilfelle var ute etter ikke nødvendigvis var knyttet til bonuslønn.

Det gikk gjerne i retning av anerkjennelse på andre måter, bl.a å bli satt til nye og mer krevende oppgaver. Dette kan forstås som en oppfatning av ”å bli sett”, og derigjennom vurdert til å ha gjort en god jobb, og også vurdert til å ha potensiale og kapasitet til å utvikle seg som leder.

Det ble kommentert fra en leder at det var viktig ”å være *innafor*.”, som slik jeg oppfattet det var å forstå dithen at lønnen, antatt ut fra en subjektiv vurdering, skulle tåle sammenligning med lønnsnivået til andre med noenlunde tilsvarende stillinger. I dette utsagnet kan det ligge implisitt en oppfatning av at det vil være uheldig og kanskje virke negativt og demotiverende hvis en *ikke* opplever å være ”*innafor*” når en foretar en slik sammenligning av lønnsnivå. Slik jeg oppfattet dette handlet kommentaren om lønnsnivået for lederne generelt, ikke bonuslønnen spesielt. Slike uttalelser kan trekke i den retningen at lederne ikke var spesielt opptatt av lønnens motiverende betydning.

På den andre siden ble det heller ikke formidlet oppfatninger som tydet på at utbetalt bonuslønn, eller mangel på sådan, hadde motsatt effekt, dvs at den på noen måtte hadde hatt direkte negativ effekt ved å bryte ned den indre motivasjonen.

Ut fra det som ble formidlet av lederne i intervjuene er det nærliggende å anta at bonuslønn ikke syntes å ha hatt noen nevneverdig effekt på lederne i forhold til å øke engasjementet eller påvirke den indre drivkraften for å endre eller utvikle jobbutførelsen.

5.5 Den organisasjonsmessige håndteringen av bonuslønnen (fra arbeidsgiversiden)

Informantene ga uttrykk for at håndteringen av bonuslønnen i Kongsvinger kommune fra overordnet arbeidsgivers side (rådmannsnivået/ kommunalsjefene) ikke alltid hadde vært like bra, men det var også nyanser her. To av informantene refererte til tilfelle der enhetsleder ikke hadde oppnådd full score i systemet og dermed, slik den alminnelige oppfatningen var, ikke skulle ha full bonus. Det hadde likevel skjedd at arbeidsgivers ”skjønn” hadde medført at enhetsleder hadde fått bonusen uten å ha scoret full pott. Det ble også sagt at det motsatte hadde skjedd: At en annen enhetsleder ikke hadde fått full pott med bonus selv om alle mål skulle ha vært oppnådd.

En av lederne sa det slik i forhold til et eksempel der det ville vært umulig å forene lovmessige krav om helsetjenester i forhold til en stram budsjettsituasjon:

”..ingen vil si at den personen vil klare seg – og utgiftene går opp. Da er det tillatelse til å bruke pengene, og da får du et merforbruk....” ”...og sånn som systemet var lagt opp så skal ikke lederen ha maks. Eh..men...fikk det likevel. Og da så vi hvor meningsløs hele greia er....vi forsto ikke logikken.”

Det ble også sagt noe tilsvarende på denne måten:

”..det blir fort litt sånn; ”ja, hva er det jeg har gjort da, som får full pott uten å nå måla, ikke sant, for vi tenker jo det? Ikke sant?”

I et av intervjuene kom det frem følgende: (I= informant S= intervjuer):

I: ”.....Og jeg erfarte også selv at kriteriene som lå knyttet opp mot lederlønninger generelt ble brukt inn i resultatlønnsberegningen. Og det skulle også knyttes opp mot styringskortene våre, hvilket i seg sjøl er veldig ålreit, men erfaringen var også at de kriteriene ble ikke lagt til grunn når man skulle dele ut resultatlønnen. Så det opplevdes lite ålreit fra både de som fikk avskjært sin.. eh.. bonus, og de som fikk full pott, for det var flere som også fikk full pott som var helt klar på at det skulle de ikke hatt”

S: ”Okei...?”

I: ”Da kommer det inn et helt annet element og da kommer elementet personlige relasjoner inn og blir avgjørende for det.”

Denne lederen satte her ord på en antatt årsak til et fenomen som flere ledere beskrev; at kjørereglene for å håndtere bonuslønnordningen ikke alltid ble opplevd å bli fulgt opp på en god nok måte i praksis fra overordnet arbeidsgiver.

En annen side som ble omtalt var nærmere informasjon om vurderingene som ble gjort før endelig fastsetting av bonuslønnen, gjerne knyttet til bruk av ledersamtaler/lønnssamtaler. En leder uttrykte seg slik:

”.. ... og vi visste jo i forhold til styringskort hva som var,... hva som var fokus, men da var vi jo klart..når vi fikk poengsum så fikk vi en sum med penger, da, og ikke noe særlig mer forklaring i forhold til det, så da må vi tenke sjøl da, hva som var..hva som ligger til grunn for det””man toucher jo innom,.. resultater, men det er ingen lønnssamtale, det vil jeg ikke ha definert at jeg har vært med på..”

En annen leder sa følgende:

” Samtalen var direkte mellom kommunalsjef og meg, og så kom det en mail etterpå om summen. Ikke noen begrunnelser. Bare summen. Men det hadde vi gått igjennom, så det hang på greip i forhold til det vi hadde snakka om, så.. ”

Det skal også sies at kommunen fikk ros fra flere av informantene for å ha ”orden i huset” på selve lønssystemet, og i det store og hele var ryddige på det som hadde med lønnsforhandlinger å gjøre. Dette gjaldt også det å forholde seg som profesjonell part til arbeidstakerorganisasjonene i forbindelse med lønnsforhandlinger.

Det kan dermed synes som lederne nyanserte mellom inntrykk av kommunens organisering og prosesser for lønnsforhandlinger generelt, og den konkrete og praktiske håndteringen av bonuslønnssystemet.

Essensen i kommentarene rettet mot arbeidsgivers håndtering av ordningen synes å være at det ikke hadde vært en konsistent praktisering fra overordnet ledelse i forhold til kriteriene. Basert på noen av utsagnene i intervjuene kan det antydes å være flere årsaker til dette. En mulig årsak kan være knyttet til selve organiseringen av forhandlingene, f eks manglete samstemmighet/ felles forståelse kommunalsjefene imellom om håndteringen av dette fra arbeidsgiversiden. Ved at selve systemet ble håndtert av ulike personer kan dette ha bidratt til å skape enkelte uforståelige resultat. Det kan også være at årsaken mer lå hos en eller flere kommunalsjefer som personlig ikke klarte å håndtere den praktiske siden av bonusordningen slik den var ment.

Her vil jeg påpeke at disse antakelsene er basert på utsagn fra noen få informanter som kan sies å representere én side i saken, der jeg også har inntrykk av at de kritiske merknadene muligvis kunne ha sin rot i én – eller evt. et fåtall episoder som hadde blitt oppfattet som uheldig håndtert.

Uansett vil jeg imidlertid bemerke at disse funnene fra undersøkelsen går langt i å vise hvor viktig organisering av selve prosessen knyttet til bruk av bonuslønnssystemet var, og at dette sammen med de personlige egenskapene hos de som håndterte denne ordningen var en av de virkelig kritiske faktorene i anvendelsen av dette systemet.

5.6 *Omgivelsene/andre interessenters syn på ledernes bonuslønnssystem - legitimitet*

Gjennom intervjuene og kontakten med Kongsvinger kommune kom det frem at lønnssystemet ikke kun var et ”internt” anliggende i det administrative apparatet i kommunen. Her er de sentrale ”forhandlingsrollene” til vanlig tillagt den administrative ledelsen og tillitsvalgte for de respektive arbeidstakerorganisasjonene. Jeg vil i det følgende presentere funn som jeg mener er interessante i forhold til anvendelsen av bonuslønnen i kommunen, og som omhandler at andre ”interessenter” også meldte seg på og målbar til dels sterke oppfatninger om dette, nemlig brukerrepresentanter, politikere og media/lokalpressen.

Et tema for brukerne

Flere av informantene trakk fram eksempler på at brukere (eller representanter for brukere) av kommunens tjenester hadde kommet med utsagn og synspunkter om bonuslønnen. Dette gjaldt minst to ulike tilfelle, muligens flere, da jeg ikke gikk langt i å forfølge dette i intervjuene. Det var imidlertid tydelig under intervjuene at informantene var opptatt av å få formidlet denne siden av det å være omfattet av ordningen med bonuslønn.

En av informantene fortalte dette:

”Jeg hadde en samtale med pårørende, eh, som.. da sier vedkommende: ”Så håper jeg ikke du har gjort deg fortjent til bonuslønnen, for da....” Dette var pårørende til en som trengte èn- til- èn (bemanning)..” - hvis du klarer de økonomiske måla dine, så får ikke ...min det han skal ha.” Ikke sant?”

En annen informant sa følgende:

”Fordi folk hadde jo fått med seg at økonomi var en av noen... indikator i denne avtalen, og da er det klart at da er det noen ansatte og noen foreldre som mener atte rektor prioriterer kommunen i forhold til lønn – ikke sant - sjøl om resultatlønnen da var på maks 20.000 i året, og at økonomi var en av fem-seks indikatorer, så var det det som ble snakkisen. Og jeg ser jo det..”

En tredje informant:

”..vi hadde et år hvor virksomhetsområde oppvekst gikk med flere millioner i overskudd, og at det også var mye klager på at man ikke oppfylte vedtak i forhold til spesialpedagogiske tiltak og den biten der, og da kan lederlønnen bli...eller..da kan den innsparinga bli tatt til inntekt for noe annet enn det det kanskje egentlig er..”

Det som kan synes å ha vært sentralt i dette, var et spenningsforhold mellom ”resultatrelasjoner” som går på økonomi på den ene siden og tjenestetilbudet til brukerne på den andre siden - sett opp mot lederens personlige økonomiske interesse. Eller sagt på en annen måte:

Ved at lederens egen lønn og økonomiske utbytte til dels var gjort avhengig av å holde et stramt grep for å nå det økonomiske målet (holde budsjettrammen), kunne dette bli så viktig for leder at vedkommende kunne mistenkes for – om nødvendig - å skjære ned på tjenestetilbudet til brukere av kommunens tjenester for å oppnå bonusen. En interessant vinkling her var at det kan synes som om brukernes innspill var relativt uavhengig av størrelsen på bonusen. Den var satt til inntil kr. 5.000,- pr. resultatmål (max kr. 20.000,- hvis alle mål ble nådd), noe som var ”latterlig” lite etter enkelte ledes oppfatning, og som jeg har antydning kan være satt så lavt at ønsket virkning ift den arbeidsgiverpolitiske målsettingen kunne utebli. Jeg har imidlertid ikke grunnlag for å si noe videre om brukernes innspill var knyttet til størrelsen på bonusen (jfr. det vi av og til ser som oppslag i media om toppledere med bonusordninger i millionklassen), eller om det kan ha vært uttrykk for noe annet. Uansett ble informantenes oppfatning at ordningen var uønsket fra brukersiden.

Et tema for politikerne

Bonuslønnssystemet for enhetslederne var vedtatt gjennom politisk behandling i Kommunestyret, og rådmannen var gitt myndighet til å håndtere dette. Saken dukket imidlertid opp på den politiske arena igjen, gjennom en interpellasjon til Kongsvinger kommunestyre i 2010. Tre representanter viste der til at de var blitt kjent med innføring av ordningen om resultatlønn for enhetslederne gjennom NRK radio, og stilte konkret forslag om at ordningen med bonuslønn for enhetslederne skulle oppheves og avvikles f.o.m. 2011. Interpellantene henviste til at den norske velferdsmodellen bygger på individuelle rettigheter som utløser ekstra ressurser og skrev følgende:

”I en slik sammenheng er det uheldig at enhetslederne har bonuslønn knyttet opp imot økonomisk resultat. Enhetslederne innenfor skole og velferd har både et ansvar i forhold til de økonomiske rammene fastsatt av kommunestyret, og et ansvar i forhold til at innbyggerne får de velferdsgodene de har rett på. I en slik sammenheng kan bonuslønnssystemet svekke kommunenes legitimitet og integritet som forvaltningsorgan og som utfører velferdsordninger. ”

(Amundsen m.fl.,2010)

Interpellasjonen ble besvart av daværende ordfører Bones som tok opp det prinsipielle i interpellasjonen:

”....Det prinsipielle i interpellasjonen er at interpellantene mener at bonusordningen bidrar til at enhetslederne får et større incitament til å holde budsjettrammene enn å

ivareta innbyggernes og brukernes rettighet og interesser. Ordføreren skjønner at en kan stille et slikt spørsmål i en ekstrem utgave av bonussystemet som ensidig vektlegger økonomisk resultat og der det knyttes store bonuser til gode resultater. Men ordføreren deler ikke interpellantenes bekymring i forhold til slik dette praktiseres i Kongsvinger fordi:

- Bonusen knyttes til en likeverdig vurdering av oppnådde resultater innenfor de fire styringsperspektivene samfunn, tjenester/brukere, organisasjon/ansatte og økonomi.
- Bonusen utgjør en svært liten del av samlet lederlønn – for enhetslederne under 5 %”

(Bones, 2010)

Ordføreren hadde videre anført at ledelsen og organisasjonen må ha noen verktøy for å stimulere til ønskede resultater, og frarådet Kommunestyret å overstyre rådmannen i denne saken, og heller overlate til en ny rådmann å evaluere og videreutvikle lønnsystemet.

Sak for lokalpressen

Bruk av bonuslønnssystem var også en sak for lokalpressen:

”Kongsvinger kommune er nå den eneste kommunen i landet som har bonuslønn til samtlige sjefer, og kommunen betaler opp mot 770.000 kroner i året i bonus til sine ledere hvis de når målene som er satt.

Det er Kommunal Rapport som i dag offentliggjør bonusordningen for de kommunale sjefene i Kongsvinger. Bortsett fra Bærum kommune, der lederne som rapporterer til kommunalsjefene har resultatlønn, har ikke KS, tidligere Kommunenes Sentralforbund, kjennskap til at noen kommuner i Norge praktiserer bonuslønn til sine ansatte.

Lunner kommune på Hadeland gjorde et forsøk med bonuslønn for sin rådmann for to år siden, men avvirket ordningen. Det samme gjorde Spydeberg kommune i Østfold etter å ha prøvd ut systemet i to år. Dermed troner Kongsvinger alene på bonustoppen blant Norges 430 kommuner.”

Glåmdalen, nettutgave, 16.06.2011)

Leserne ble invitert til å si sin mening om dette, og reaksjonene uteble ikke med til dels sterke utfall mot denne ordningen i kommunen. Det ble oppfølgende artikler i nettavisa, og redaktøren hadde også sine betraktninger rundt dette. I ”Redaktøren mener” omtales ordningen med bonuslønn for lederne, der det ble søkt tatt opp det prinsipielle i ordningen i følgende avsnitt:

”Kongsvinger troner alene om å ha en bonusordning for sine ledere. Mer enn 30 ledere kan få bonus, og sist ble det utbetalt bonuser for rundt en halv million kroner. Det er ikke forskrekkende mye, men her snakker vi først og fremst om et prinsipp som det er grunn til å diskutere om vi skal ha i offentlig virksomhet. Der handler det ikke først og fremst om å tjene penger, som i det private næringsliv, men om å sikre innbyggerne et godt tjenestetilbud innenfor de budsjetttrammer man har tildelt. Det er en krevende oppgave, særlig innenfor helse og omsorg der hensynet til liv og helse iblant må veie tyngre enn hensynet til budsjetttrammene.”

Redaktøren ga videre uttrykk for et ønske om at ordningen evalueres:

” Vi vil ikke kritisere Kongsvinger for å ha innført ordningen i 2008, fordi det må være lov for kommuner å prøve ut nye ordninger. Men det er grunn for Kongsvinger til å evaluere ordningen, og spørre seg om den har hatt dokumentert virkning. Samtidig bør man analysere om ordningen kan ha hatt uheldige effekter. Kan det oppstå situasjoner der noen ledere bevisst har holdt igjen på budsjettmidlene for å sikre et økonomisk overskudd i egen sektor, som igjen kan utløse bonus? Vi påstår på ingen måte at det er slik, men det er nødvendig også å stille de spørsmålene.”

Glåmdalen, nettutgave, begge utdrag fra 17.06.2011)

Redaktørens innlegg ble avsluttet med å referere til andre lokale rådmenn og to andre kommuner som har gjort forsøk med bonuslønn, der samtlige uttrykker seg negativt om dette.

Informantene ga uttrykk for at omgivelsenes interesse for- og respons i forhold til bonuslønnssystemet i noen grad hadde vært vanskelig å forholde seg til, og det tok mye av tiden og oppmerksomheten under intervjuene å snakke om dette. Artikler om topplederlønninger og bonusordninger blir fra tid til annen slått opp i media med noe ulik vinkling, ikke minst av løssalgsavisene. Jeg var også innforstått med at topplederlønninger i en kommune også hadde en viss interesse i omgivelsene og det en kan kalle interessenter i forhold til lederskapet i en kommune. Slik jeg oppfattet flere av informantene så hadde imidlertid de kritiske innspillene fra brukerrepresentanter gjort spesielt stort inntrykk, og jeg

hadde ikke hatt videre fokus på denne vinklingen i mine forberedelser til intervjuene. Jeg var ikke minst uforberedt på dimensjonene i - og effekten av dette.

Ut fra undersøkelsen kan det hevdes at den noe utradisjonelle ordningen med bonuslønn for kommunale ledere levde et usikkert liv i Kongsvinger kommune, blant annet ved å bli satt under press i forholdet mellom politikerne som overordnede arbeidsgivere og administrasjonen representert ved rådmannen. I Kongsvinger hadde det i den perioden som bonuslønnsordningen var innført vært et politisk skifte, og det var også ustabilitet i rådmannsstillingen, med flere utskiftninger over en 3-4 års periode. Det er ikke usannsynlig at også disse forholdene over noen tid hadde vært egnet til å skape usikkerhet rundt en ordning som var ny og kontroversiell, selv om den også kunne ha vært sett på som moderne.

I dette bildet hørte da også "folkets røst" i Kongsvinger med, der lokalpressen satte fokus på ordningen, og også inviterte innbyggerne til å si sin mening i det offentlige rom. Informantene kommenterte ikke dette i særlig grad, og det hadde jo også gått ett år fra saken hadde vært oppe i media og til intervjuene ble foretatt. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmålet om ikke den lokale pressen her, ved å sette et kritisk søkelys på ordningen, satte et betydelig press på både den/de ansvarlige (rådmannen/ledergruppen) i administrasjonen som skulle borge for ordningen, og også de enhetslederne som var omfattet av den. Det må kunne antas at disse oppslagene heller ikke gikk upåaktet hen hos brukere og brukerrepresentanter, og det politiske miljø ble også satt under press.

I sum er det ikke vanskelig å forstå at disse "eksterne" aktørene som kom på banen her samlet sett ble oppfattet som så vidt sterke motkrefter til bonusordningen at de direkte eller indirekte ville kunne påvirke beslutningen om ordningen skulle avvikles eller ikke.

6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Første gang jeg hørte Kongsvinger kommune hadde en ordning med bonuslønn, tenkte jeg at dette både var interessant - og på tide. Interessant, fordi jeg hadde kommet over en kommune som faktisk gjennomførte i praksis noe som det mange så langt hadde snakket om, men ikke realisert. I tide, fordi jeg ut fra mitt arbeidsmessige ståsted og faglige ”forforståelse” hadde ansett det for å være et tidsspørsmål før individuelle, resultatbaserte ordninger for lønnsdannelse, for eksempel individuell bonuslønn, ville få en viss utbredelse i kommunal sektor, i alle fall på ledernivå. Det var faktisk med en viss undring jeg over mange år hadde registrert at ord ikke hadde blitt til handling på dette området.

Ut fra mitt møte med Kongsvinger kommune har jeg sett at det jeg vil kalle et hederlig forsøk med å etablere en bonuslønnsordning for mellomlederne i kommunen hadde flere positive elementer i seg, men at det også i praksis viste seg å være en rekke utfordringer og motkrefter som tæret på overlevelsessevnen til en slik ordning.

Utgangspunktet med en skriftliggjort, vedtatt og kjent lønnspolitikk som også inneholdt en bonuslønnsordning for lederne virket lovende. Etter min oppfatning fremsto Kongsvinger kommune også mer generelt som en ambisiøs og moderne kommune med klare innslag av nyere styrings og ledelsesformer i god ”New Public Management” ånd. Kommunen satset på innbyggerrekruttering, og serviceutvikling og omdømmebygging var blant virkemidlene både i ord og handling. Lederne jeg møtte ga tilsvarende inntrykk av å være ”oppegående” og reflekterte.

Inntrykket var da også at informantene i utgangspunktet ikke hadde hatt noe spesielt problematisk forhold til innføring av bonuslønn. Selve designet av ordningen basert på avtalte mål innenfor kommunens 4 strategiske perspektiver hadde vært akseptert, og lederne var tydelig opptatt av at kommunens satsingsområder og avtalte mål skulle følges opp. Ut fra egen erfaring kjenner jeg igjen at en slik situasjon kan tilsi at det gjerne blir snakket om muligheter til å innføre resultatbasert lønn/ evt. bonuslønn på en måte som er i tråd med det Kongsvinger gjorde. Enkelte studier viser også at ledere (og akademikere) i kommunene i større grad enn øvrige ansatte ønsker individuell prestasjonslønn (Sollund, Rødvei og Lien, 2005). Ut fra dette skulle det derfor være rimelig å anta at det lå godt til rette for at et system med bonus som en av flere lønnskomponenter skulle kunne fungere.

Gjennom undersøkelsen registrerte jeg imidlertid oppfatninger fra informantene som i hovedsak gikk i retning av at det var problematisk å videreføre dette systemet i kommunen, selv om selve systemet med lønnskomponenter og kriterier som var beskrevet i lønnspolitikken var akseptert og hadde fungert over en lengre periode. I det følgende vil jeg kommentere dette nærmere før jeg avslutningsvis antyder noen konklusjoner.

Innenfor NPM og HRM er påvirkning av atferd og motivasjon sentrale elementer. Slik jeg tolker undersøkelsen hadde bonuslønnen ingen nevneverdig virkning i denne retningen ut fra ledernes egne oppfatninger og refleksjoner. Mitt klare inntrykk var at ”den indre motivasjonen” var der i fullt monn uavhengig av bonuslønnen, og at den var svært viktig og nødvendig for å kunne fylle disse komplekse og ansvarsfulle jobbene på en god måte. Jeg fant slik sett støtte for noe av teoribakgrunnen ved at det var sider ved selve lederjobben som virket motiverende og fremkalte engasjement. Jeg klarte heller ikke å spore at bonuslønnen på noen måte fortrenget eller virket nedbrytende på denne ”indre” motivasjonen (Jfr. Kuvaas, 2008).

Det kom imidlertid også fram at bonuslønnens størrelse ble ansett så vidt liten at den nærmest ble ”glemt” i ledernes daglige virke. Dette svekket i seg selv muligheten til effekt av bonuslønn som et incitament for å oppnå bedre resultater slik hensikten var uttrykt i Kongsvinger kommunes planverk, og som henspiller til NPM og prinsippal-agent teori. Når lederne i tillegg i stor grad også var premissleverandører ift de kriteriene som ble satt for måloppnåelse, kan det stilles spørsmål om en slik modell like gjerne var egnet til å virke mot sin hensikt; i verste fall at målene kunne bli satt (for) lavt, og at lønnsystemet heller ikke gjorde det spesielt attraktivt å nå dem. Slik jeg tolker undersøkelsen bekrefter det antakelsen om at når slike ”instrumentelle” effekter er for svake eller mangelfulle, kan det innebære at en ” *verken opplever økning av ytre motivasjon eller reduksjon av indre motivasjon*” (Kuvaas, 2008: 30)

I forhold til antakelser knyttet til *kommunal likhetskultur og rettferdighet* ga lederne uttrykk for en tenkning der de som enhetsledere, som kan sies å utgjøre et nærmere definert ledernivå i kommunen, gjerne kunne ha ulik lønn, men innenfor visse rammer. Det syntes å være vesentlig at grunnlaget for lønnsforskjeller måtte være forståelig for å kunne aksepteres, uansett om disse ble basert på ”objektivt” eller mer ”subjektivt” grunnlag. Min tolkning fra undersøkelsen går i retning av at selve systemet som Kongsvinger kommune la opp til for

bonuslønnen ikke var mer uegnet til å ivareta et behov for å oppleve ”rettferdighet” eller å imøtekomme ”likhetstankegangen” enn de øvrige ”objektive” deler av lønnsystemet. Den beskjedne størrelsen på bonusen som jeg har vært inne på tidligere, kan ha spilt en rolle også her. Den kom i tillegg til annen lønnsutvikling, og en måte å forstå dette på var at bonuslønnen, med ubetaling som kunne variere fra kr. 5.000,- til kr. 20.000,-, ikke var stor nok til å skape inntrykk av større lønnsforskjeller enn det flere andre lønnskomponenter medvirket til.

Så langt kan det virke som selve systemet med bonuslønn ikke møtte på store eller helt spesielle hindringer hos lederne selv, i alle fall ikke større enn at det med videre utvikling og tilpasninger kunne ha fungert i denne kommunen. Enkelte av informantene formidlet imidlertid at lederne selv hadde foreslått at ordningen burde opphøre, som et innspill i en presset økonomisk situasjon i kommunen. Dette kan forstås slik at ordningen ikke hadde noen dyp forankring i enhetsledergruppen, noe som enkelte av informantene da også antydte.

Jeg vil også bemerke at jeg i undersøkelsen ikke har tematisert hvordan fagforeningene har stilt seg til denne ordningen, men det kom heller ikke noen særskilte innspill i den retning fra informantene.

I min undersøkelse fant jeg imidlertid andre faktorer som, slik jeg vurderer det, veide tungt i ledernes vurderinger og refleksjoner i forhold til ordningen med bonuslønn, og dette var forhold som jeg i utgangspunktet ikke hadde forventet ville bli viet vesentlig oppmerksomhet.

For det første ble det formidlet erfaringer som antydte noe uheldig håndtering av systemet fra overordnet ledelse/arbeidsgiversiden når det gjaldt konkrete avgjørelser om utbetaling av bonuslønnen. Dette var en vesentlig del av det samlede bildet som informantene formidlet. Det må på generelt grunnlag kunne forventes at en kommune som Kongsvinger hadde sørget for skolerte og profesjonelle ledere/forhandlere på arbeidsgiversiden til å håndtere slike vurderinger. Jeg hadde ikke muligheter til å gjøre grundigere faktaundersøkelser vedrørende det som ble fortalt under intervjuene; omstendighetene rundt hva som faktisk hadde skjedd, for eksempel om det gjaldt flere episoder, en eller flere ledere eller hele lederteamet som sådan. Uansett virket det som om dette hadde medført at holdningen til bonusordningen fra flere av informantenes side hadde gått i negativ retning. Viktigheten av den menneskelige faktor og gode prosesser ifm lønnsforhandlinger er for øvrig nevnt og problematisert også i

andre studier (F.eks Sollund, Rødvei og Lien, 2005, Tanggaard Andersen, Bloksgaard, 2005).

For det andre viste undersøkelsen at enhetslederne i Kongsvinger opplevde å bli fulgt tett fra tjenestemottakerne ut over det som ble levert av faglige tjenester og tjenestekvalitet: Det viste seg at disse også hadde en stemme når det gjaldt enhetsledernes lønnsbetingelser - og de brukte den. I kommunal sammenheng er dette interessant. Min erfaring så langt har vært at kommunale lønnsbetingelser er et fullstendig uinteressant tema i befolkningen generelt, kanskje med unntak av hvis en lokalavis slår opp en sak om rådmannslønn. At enhetslederne fikk fokus direkte på seg og sine motiver for arbeidsinnsatsen ut fra lønnsbetingelser har neppe vært vanlig, i alle fall ikke med denne vinklingen. Denne siden ved undersøkelsen antydte for så vidt at det var en reell oppfatning, evt. bekymring og kanskje også mistanke hos brukere av kommunens tjenester at det kunne oppstå problematiske dilemmaer for lederne ved bruk av en slik lønnskomponent. Jfr her det jeg har referert til foran i teorikapitlet om en nøytral og upåvirkelig forvaltning og også teori knyttet til agentproblemer og opportuniste. Informanter i undersøkelsen som omtalte dette la ikke skjul på at ledere hadde opplevd det som ubehagelig å bli konfrontert med slike mistanker.

For det tredje kom det frem i undersøkelsen at kommunens administrasjon, til tross for en omfattende delegering av myndighet til rådmannen, til enhver tid var undergitt en politisk myndighet med et overordnet arbeidsgiveransvar. Det viste seg at den politisk vedtatte bonuslønsordningen, der skissen var lagt og lønnsfastsettingen og bonusutdelingen til enhetslederne var delegert til rådmannen, ble et tilbakevendende politisk tema. Dette skjedde både gjennom interpellasjonen til Kommunestyret og gjennom eksponering av saken i lokalpressen. Det kom der tydelig frem at kommunens øverste arbeidsgiverorgan var splittet i saken, noe som var egnet til å skape usikkerhet om den reelle forankringen av dette systemet i kommunens ledelse.

Jeg kan ikke se at det er gjort tilsvarende forskning om bruk av bonuslønn i kommunal sektor i Norge, og jeg ser denne undersøkelsen som et bidrag til å nyansere bildet i forhold til oppfatninger om bruk av resultatorientert lønn for mellomledere i norske kommuner.

For det første konkluderer tidligere forskning langt på vei at kommunale arbeidsgiveres ønske om mer individuell differensiering av lønn ikke blir realisert på grunn av sterk motstand både

nasjonalt og lokalt fra tunge arbeidstakerorganisasjoner som Utdanningsforbundet og Fagforbundet (Rødvei,Lien,2010). Min undersøkelse har som tidligere nevnt ikke fokusert på partsforholdet i kommunen og evt. konflikter som måtte ha oppstått dem imellom når det gjaldt innføring av bonuslønn. Jeg kan imidlertid konstatere at ordningen med bonuslønn for lederne ble realisert og gjennomført som en del av kommunens lønnspolitiske strategi. Det synes heller ikke å ha vært motstand fra fagorganisasjonene som medførte at ordningen etter noen år ble avvirket.

For det andre antyder undersøkelsen at systemet basert på utbetaling av ekstra bonus ut fra kjente kriterier og resultatmål i seg selv var akseptert internt i organisasjonen, både av enhetslederne selv og organisasjonen for øvrig. Dette er også et hovedfunn fra undersøkelsen, da både nasjonal og internasjonal forskning (F.eks Ingebrigtsen 2002, Sollund, Rødvei, Lien, 2005, Perry et.al. 2009) har pekt på kriterier og målinger som sentrale problemområder ved bruk av innsatsbasert lønn i offentlig sektor. Undersøkelsen har vist at det har vært mulig å etablere og benytte et system med individuell resultatlønn/ bonuslønn for de kommunale enhetslederne.

På den andre siden ble det i undersøkelsen ikke gjort noe funn i retning av at bonuslønnen hadde noen egentlig effekt som arbeidsgiverpolitisk virkemiddel. Undersøkelsen antyder videre at arbeidsgivers vurderinger og håndtering av bonusordningen var en kritisk faktor, noe som også virker bekreftende i forhold til tidligere funn (f.eks Tanggaard Andersen, Bloksgaard,2005).

Gitt at arbeidsgivers håndtering av dette likevel hadde fungert godt, så ble ordningen med bonuslønn også satt fokus på i det offentlige rom ved kritiske spørsmål og kommentarer fra brukere, innbyggere og deler av det politiske miljøet. Det ble sagt av enkelte informanter at dette hadde vært vanskelig å måtte forholde seg til. Denne siden av undersøkelsen kan tolkes som en illustrasjon av at bonuslønnssystemer ikke kun handler om organisasjonsfaglige forutsetninger, men også om ideologiske og politiske forhold (Sollund, Rødvei, Lien, 2005).

Innledningsvis stilte jeg meg undrende til at ikke flere kommuner praktiserte individuelle, resultatorienterte lønnsystemer (som for eksempel bonuslønn), da jeg hadde registrert at flere kommuner hadde nedfelt at de tok sikte på å gjøre noe i denne retningen i sine lønnspolitiske planer. Jeg har vært av den oppfatning at hovedutfordringene har vært knyttet til å få frem et

lønnsgrunnlag basert på omforente, eller i alle fall aksepterte, kriterier, eller at det har vært så vidt stor motstand fra tunge fagforeninger at arbeidsgiver ikke har orket ”å ta kampen”, i tråd med det jeg har oppfattet som sentrale funn fra forskning på området.

Slik jeg ser det kan dette bildet nyanseres noe av funn i denne undersøkelsen. Å håndtere motstand fra fagforeninger, samt å få på plass kriterier og resultatmål i organisasjonen som kan brukes som grunnlag for bonusavlønning vil trolig være krevende nok, men undersøkelsen i Kongsvinger viste at det altså lot seg gjøre. Ut fra det jeg har vært inne på tidligere kan det slik sett antydes at det kan være tvilsomt om en ordning med bonuslønn egentlig vil ha noen positiv virkning, men den kan fungere.

I evt diskusjoner som måtte bli ført i kommuner om innføring av bonuslønn vil jeg også hevde at undersøkelsen gir grunnlag for kritisk å vurdere mulige utfordringer knyttet til kommunens omdømme i forhold til innbyggerne/omgivelsene, og ikke minst tillitsforholdet til brukerne av de kommunale tjenestene.

LITTERATURLISTE

Amundsen, Steinar (SV) m.fl. (19.05.2010) *Interpellasjon om resultatlønn for enhetsledere*. Kongsvinger kommunestyre.

Bones, Arve (ordfører). (08.06.2010) *Svar på interpellasjon fra Steinar Amundsen om resultatlønn for enhetsledere*. Kongsvinger kommunestyre.

Byrne, Bridget (2004) "Qualitative interviewing" i C.Seale (ed.) *Researching Society and Culture*, 2. utgave. London. Sage.

Bush T., Johnsen E., Klausen K.K, Vanebo, J.O (2011) *Modernisering av offentlig sektor. Trender, idèer og praksiser*". Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O., Lægreid, Per og Roness, Paul (2010) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Glåmdalen (nettutgave). "Sjefer på bonustoppen". Utdrag fra artikkel publisert 16.06.2011, hentet 03.04.2013 fra <http://www.glomdalen.no/nyheter/article5640982.ece>

Glåmdalen (nettutgave). "Tid for å evaluere bonussystemet". Utdrag fra artikkel publisert 17.06.2011, hentet 03.04.2013 fra <http://www.glomdalen.no/debatt/leder/article5643669.ece>

Hernes, Gudmund (2007). *Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Fafo-rapport 2007: 09. Oslo: Fafo.

Ingebrigtsen, Bente (2002) *Lønn og rettferdighet: en undersøkelse om lønnsoppfatninger blant kommunalt ansatte – Av Bente Aina Ingebrigtsen*. Dr. Philos avhandling. NTNU: Trondheim

Ingebrigtsen, Bente (2005) *Lokal lønnspolitikk og praksis – hvordan arbeide med lønn lokalt*. Kommuneforlaget AS, Oslo.

Jensen, Michael C. and Meckling, William H. (1976) *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, 1976, V.3, No 4. pp. 305-360.

Johannessen, A, Tufte P.A, Christoffersen, L.(2010) *Introduksjon til vitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag

Kongsvinger kommune: *Arbeidsgiverstrategi 2006-2009*. Kongsvinger kommunestyre 14.12.2006, sak nr. 091/06

Kongsvinger kommune (2007): *Lokale lønnsforhandlinger 2007- lederlønnsystem*. Kongsvinger Formannskap, Vedtak FS-Sak 118/07

Kongsvinger kommune: PM 11/2011

KS: *Hovedtariffavtalen utløp 30.04.2012*. Kommuneforlaget. Oslo

KS: *Hovedtariffavtalen 01.05.96 – 30.04.98*. Kommuneforlaget. Oslo

KS: Rapport fra Det Tekniske beregnings og statistikkutvalget for kommunesektoren 2010 og 2011: Hentet 21.04.2013 fra

<http://www.ks.no/tema/Okonomi/Lonns--og-personalstatistikk/Lonnsvekst-i-KS-tariffomrade-2010/>

<http://www.ks.no/tema/Okonomi/Kommuneokonomi1/Lonns--og-personalstatistikk/TBSK-Lonnsvekst-i-KS-tariffomrade-2011/>

Kuvaas, Bård (red.) (2008) *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser*. Fagbokforlaget

Legge, Karen (2005) *Human Resource Management. Rhetorics and Realities. Anniversary Edition*. Palgrave macmillan.

McGregor, D. 1960. *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.

Perry, James L., Engbers, Trent A. og Youn, So J. (2009) "Back to the future? Performance-Related pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence". *Public Administration Review* (69) 1: 39-51.

Rødvei, Per H. (2006) *Den mekaniske arbeidsgiverpolitikken- En analyse av spenningen mellom kommunal arbeidsgiverpolitikk og individualiserte krav og forventninger*. Doktorgradsavhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø.

Rødvei, Per H.& Lien, L. (2010) *Kommunale topplederes syn på sektorenes lønns- og forhandlingssystem som arbeidsgiverpolitisk virkemiddel*. NF-rapport nr. 1 2010. Nordlandsforskning. Bodø

Rødvei, Per H. (2012) *Kommunale topplederes erfaringer med lokal og individuell lønn: Er det faktisk likevel verdt det?* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 02/2012 : 81-100. idunn.no. Universitetsforlaget, Oslo.

Seip, Åsmund Arup (2008) *Lederlønn i kommunal sektor*. Fafo –rapport 2008:8

Silverman,D.(2006) *Interpreting qualitative data. Third Edition. Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. Sage

Sollund, M., Rødvei P.H. og Lien,L (2005). *Lønn i kommunal sektor* NF –rapport nr. 9 2005. Nordlandsforskning. Bodø

Tanggaard Andersen, Pernille & Lotte Bloksgaard (2005) *Individuell løn – reel forhandling eller symbolpolitikk?* Tidsskrift for Arbejdsliv, 7:62-77

Torsteinsen, Harald (2006) *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon: instrument, symbol eller maktmiddel?* Avhandling (dr. polit.). Tromsø. Universitetet i Tromsø.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide

Innledende:

Om meg selv

Hvorfor intervjuet – om oppgaven

Tilbakemelding-resultat

Ustrukturert intervju - opptaker – skrives av/transkriberes – slettes

Anonymitet

Kan avbryte når som helst!

Kort om respondenten:

- Yrkeserfaring
- Ansettelsestid i nåværende stilling
- Hva er hovedinnholdet i jobben din
- Hva er viktigst i din lederjobb
- Vi skal snakke om lønn – og lønnsdannelse i Kongsvinger kommune. Før vi går mer inn på det - har du noen generelle betraktninger om lønn i kommunal sektor?

Lønnssystemet

Lønnsgrunnlaget:

- Hvilken oppfatning har du når det gjelder bruk av de ulike *lønnselementene* i lederlønnssystemet fra 2007?
 - o Utdanning
 - o Ledertillegg
 - o Virksomhetens størrelse
 - o Virksomhetens kompleksitet
 - o Resultatlønn
 - o Markedslønn
 - o Rådmannens lederteam
- Hvilken oppfatning har du mht *kriteriene* som er knyttet til disse lønnskomponentene?
 - o Utdanning (nivåer)
 - o Ledertillegg (+ fastsum)

- Virksomhetens størrelse (+ 2 nivåer)
 - Virksomhetens kompleksitet (+ 2 nivåer)
 - Resultatlønn
 - Markedslønn
 - Rådmannens lederteam
- Hvordan oppfatter du lønnsystemet mht din forståelse av rettferdighet?
 - Hvordan oppfatter du bruk av lønnsystemet mht å skape lønnsforskjeller?
 - Påvirker resultatlønnselementet arbeidet ditt som leder? I tilfelle – hvordan?

Prosedyre/fremgangsmåte:

- Hvordan fastsettes lønnen din :
 - Hvordan opplever du måten lønnsfastsettingen er organisert på - når det gjelder de deltagende aktørene i forhandlingsystemet-arbeidsgiverrepresentanter og tillitsvalgte? (Eller forhandler du selv?)
- Hvordan oppfatter du måten lønnsfastsettingen skjer på når det gjelder selve forhandlingsprosedyren? (Lederlønnssamtaler ?)
- Er det viktig for deg å kunne påvirke lønnen din i den stillingen du har?
 - Hvordan oppfatter du i tilfelle mulighetene til å kunne påvirke egen lønnsutvikling?
 - Endrer dette seg nå når bonusordningen/resultatlønnskompenten fjernes?
- Det å skifte jobb kan være en annen måte å øke lønnen på. Er det noe du ser på som et alternativ til å øke lønnen i den stillingen du har?

Avslutning

- Noe du ”brenner inne med” som du gjerne skulle ha sagt? Eller som har dukket opp i løpet av samtalen?

Takk for hjelpen!!

Vedlegg 2. Forespørsel sendt informantene

Ottestad 08.05.2012

Hei!

Jeg henvendte meg for en tid tilbake til personalsjef Tove Hendnes om det kunne være anledning til å forespørre ledere i Kongsvinger kommune om å delta i en undersøkelse jeg skal gjennomføre som del av min videreutdanning i personalledelse ved Universitetet i Nordland (Bodø). Jeg fikk positiv tilbakemelding, og når dette ble aktuelt har hun også vært hjelpsom med å finne respondenter, ordne med aktuelle tidspunkter for avtale om intervju, samt formidle tidspunkter og kontaktinformasjon til meg. Denne forespørselen blir derfor sendt direkte til din epostadresse som jeg har fått oppgitt fra Hendnes.

Jeg skal gjennomføre en kvalitativ undersøkelse der jeg intervjuer kommunale ledere som lønnes etter Hovedtariffavtalens kap. 3, pkt. 3.4.2. Undersøkelsen skal etter planen inngå som del av min Masteroppgave i personalledelse (Human Resource Management) som skal handle om kommunal lederlønn. Din kommune er interessant da jeg har fått opplyst at det har vært benyttet resultatlønn som et av flere kriterier for lønnsfastsettelsen til lederne. Med denne undersøkelsen søker jeg kunnskap om hvilke oppfatninger lederne selv har om dette lønnsystemet.

Innsamlede data i form av manuelle lydopptak, notater og/eller utskrifter av intervju vil være anonymisert, og blir makulert når oppgaven er ferdigstilt, etter planen senest i løpet av 1. halvår 2013. Undersøkelsesopplegget forholder seg til de formelle og etiske retningslinjene som gjelder ved Universitetet i Nordland. Etter å ha konferert med min veileder er det ikke funnet grunnlag for å melde undersøkelsen til Personvernombudet for forskning. Min veileder på oppgaven er førsteamanuensis Per-Harald Rødvei, Universitetet i Nordland, tlf. 41 62 72 22/ 75 51 73 43.

Jeg kan ellers opplyse om at jeg til daglig er tilsatt i Stange kommune som rådgiver i organisasjon- og informasjonsavdelingen.

Hvis du har spørsmål, eller ønsker mer informasjon kan du ta kontakt på tlf. eller epost oppgitt nedenfor. Jeg vil også påpeke at deltakelse selvfølgelig er frivillig, og at du når som helst – både før intervjuet og underveis - og uten nærmere angitt grunn kan melde fra at du ikke ønsker å delta i undersøkelsen.

Med vennlig hilsen

Sindre Jordet
Skogvegen 18
2312 OTTESTAD
Tlf. 91349361
Epost: sijorde@online.no
Epost arbeid: sindre.jordet@stange.kommune.no