

Kristin Alsos og Kristine Nergaard

Lokale særavtaler i kommunal sektor

Fafo-rapport
2018:02

Kristin Alsos og Kristine Nergaard

Lokale særavtaler i kommunal sektor

Fafo-rapport

2018:02

© Fafo 2018

ISBN 978-82-324-0420-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0421-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Trykk: Allkopi AS

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 5 |
| Sammendrag | 7 |
| Summary | 11 |
| 1 Innledning | 15 |
| 1.1 Hva er en særavtale? | 16 |
| 1.2 Data og metode..... | 18 |
| 2 Omfang og hjemmelsgrunnlag | 21 |
| 2.1 Hjemler for lokale særavtaler i det kommunale avtaleverket | 21 |
| 2.2 Omfang av særavtaler | 22 |
| 2.3 Hvor er særavtalene hjemlet? | 24 |
| 3 Hvilke tema reguleres i lokale særavtaler? | 27 |
| 3.1 Enkeltstående særavtaler | 28 |
| 3.2 Lønnstillegg – integrert del av lokale lønnsforhandlinger | 32 |
| 3.3 Forsøksordninger | 36 |
| 3.4 Særavtaler med hjemmel i SGS/SFS | 36 |
| 3.5 Avslutning | 38 |
| 4 Praksis og vurderinger | 39 |
| 4.1 Oversikt, behandling og fullmakter | 39 |
| 4.2 Kompetanse og kompetansebehov..... | 41 |
| 4.3 Bruk og ikke bruk av særavtaler | 42 |
| 4.4 Vurderinger av dagens kompetansedeling mellom sentralt og lokalt nivå | 44 |
| 4.5 Avsluttende betraktninger | 45 |
| Referanser | 48 |

Forord

Temaet for denne rapporten er bruken av lokale særavtaler i norske kommuner og fylkeskommuner. Lokale særavtaler er tariffavtaler som inngås mellom en kommune og det lokale leddet i en arbeidstakerorganisasjon, og er del av et tariffhierarki sammen med hovedavtale, hovedtariffavtaler og sentrale særavtaler.

Vi har undersøkt hvor mange lokale særavtaler kommuner og fylkeskommuner har, hvor disse er hjemlet, hvilke tema som reguleres, og hva som kjennetegner kommunenes arbeid med og vurderinger av slike avtaler. Datagrunnlaget er kvalitative intervjuer i 55 kommuner og fylkeskommuner samt gjennomgang av de lokale særavtalene som disse kommunene og fylkeskommunene har inngått.

Rapporten er finansiert av KS, og vi takker for muligheten til å studere denne typen tariffavtaler. I KS vil vi takke Karsten Kragh Langfeldt og Hege Øhrn for innspill og kommentarer. Vi vil samtidig takke alle informanter for at de har stilt opp til intervjuer og hentet fram og sendt oss lokale særavtaler.

På Fafo har Åsmund Arup Seip kvalitetssikret rapporten. Vi vil også takke Fafos informasjonsavdeling for en god og rask jobb med å ferdigstille rapporten.

Fafo, januar 2018

Kristin Alsos
Kristine Nergaard

Sammendrag

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

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

Omfang og hjemler

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

I mange av avtalene er det ikke oppgitt hjemmel til hvilken bestemmelse i det sentrale avtaleverket særavtalene bygger på. Det gjelder for 159 avtaler.

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

Tema

Vi har sett på hvilke tema som reguleres av lokale særavtaler. Her har vi tatt utgangspunkt i de avtalene og protokollene som er tilsendt i forbindelse med våre intervjuer. Gjennomgangen viser at flertallet av de lokale særavtalene er konsentrert om kjente tema i tariffsammenheng. Det er lite som tyder på et frislipp i betydningen at kommuner og fylkeskommuner – og deres motparter på arbeidstakersiden – bryter ny grunn ved å regulere saksfelt som tidligere har vært uregulert.

- Mange kommuner har avtaler om ulike typer vaktordninger (hjemmevakt eller beredskapsvakt) og da særlig ordninger som er knyttet til teknisk sektor i kommunene. Det finnes imidlertid også vaktordninger innen helse og sosial omsorg som er regulert i form av avtaler mellom partene på lokalt nivå. Avtalene innen teknisk sektor har mange fellestrekk når det gjelder arbeidstid og kompensasjon.
- Noen få kommuner har inngått avtaler om ekstra tillegg for å arbeide helg eller i sommerferien for å møte flaskehalsen innen helsesektoren. Andre refererer til at de har denne typen ordninger, men ikke i avtales form.
- Kommunene har et bredt spekter av lønnstillegg knyttet til funksjon, kompetanse, ansvar eller rekrutteringsbehov. En del av disse er avtalt i protokoller mellom partene, andre betegnes som ordninger som er innført av arbeidsgiver, og som kan avvikes av arbeidsgiver. Det er i en del tilfeller

vanskelig å avgjøre status ut fra tilsendte dokumenter, og av og til er også våre informanter usikre på status. Flere av de vi intervjuet, oppgir at kommunen over tid har redusert antall lønnstillegg som er avtalt i form av protokoller.

- Det er vanlig å ha ulike typer funksjonstillegg for lærere (pedagogisk personale). Kompetansetillegg benyttes i mange kommuner, og disse springer ut av riksmeklerens møtebok i 2008. En del av lønnstilleggene er ganske moderate i størrelse, men mange ulike tillegg kan gi et mer krevende lønssystem. Flere mindre kommuner peker på at det fra deres ståsted hadde vært like hensiktsmessig om det var en nasjonal standard for hvilke funksjoner som skal gi tillegg, og hvor mye.
- Fylkeskommunene har få særavtaler, og der de har, er disse ofte knyttet til sentrale særavtaler.
- Forsøksordninger hjemlet i hovedavtalen § 4-6 er ganske sjeldne. De vi fikk tilsendt, omfatter stort sett arbeidstidsordninger.

Praksis og vurderinger

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

- Det varierer i hvilken grad kommunene har en samlet oversikt over sine særavtaler. Flertallet sier «i hovedsak, ja», men flere av de vi intervjuet, sier at avtalene (tekstene) ligger på ulike steder og må samles inn. Noen kommuner mangler oversikt.
- Det synes ikke å være noen store utfordringer ved at særavtaler inngås av ledere som ikke har nødvendige fullmakter.
- Det er få kommuner som har rutiner som innebærer at lokale særavtaler forhandles regelmessig. Avtalene forlenges og reforhandles ved behov.
- Det er kun et mindretall som oppgir at de mangler grunnleggende kompetanse om lokale tariffavtaler, men våre informanter peker på at dette er et område hvor man ikke blir utlært. Mange synes også det i praksis

er vanskelig å skille hva som er en særavtale og ikke, og gir uttrykk for at dette er et komplisert område. Det kan derfor stilles spørsmål om hvor god denne kompetansen er. Kunnskapen er ofte begrenset til personalenheten, og det er nok en tendens til at enkelte av informantene overvurderer sin egen kompetanse.

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

Summary

This report examines the use of local special collective agreement agreements in a sample of Norwegian municipalities and counties. Local special collective agreements are entered into by the local or county administration on the one hand and the local branch of a trade union on the other. These agreements cannot conflict with the central-level agreements signed by the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) and the trade union confederations. Not all agreements or protocols signed by the parties locally are special collective agreements. To be classified as such, they need to comply with the definition in the Labour Disputes Act of what constitutes a collective agreement, cf. Section 1, litera e. Based on the data we have had access to in this project, it can be hard to make a final judgment of whether an agreement is a collective agreement or not. We have therefor mainly based our analyses on the classification made by the municipals themselves.

The report is based on qualitative interviews with municipal and county administrations. In addition, we have studied and systematised special collective agreements supplied to us by the informants or available on the local councils' websites.

Scope and legal basis

The 59 local councils included in our data material have given us access to information about 367 special collective agreements. We have excluded local special agreements that are derived from a central-level special agreement. Whether or not the agreements and protocols were in fact special collective agreements could not always be established with certainty, and our count is therefore partly based on a discretionary judgment of the design of the agreements and the classification given to them by the informants. The number of special collective agreements signed varies from one local council to the next. Having from one to five special collective agreements is the most common occurrence, found in 32 of the local councils. Eight had no special collective agreements, while 19 councils had six or more. The number of agreements signed by a local council will not necessarily be indicative of

the number of different topics that are being regulated. For example, some local councils regulate several topics within a single agreement, while others regulate the same topic in a number of different agreements, such as separate agreements for each administrative unit.

Many of the agreements include no reference to the provision in the central-level system of agreements on which they are based. This applies to 159 agreements. Moreover, there are 74 agreements founded on Section 4–5 of the central-level Basic Collective Agreement. This provision determines the conditions for establishing a special collective agreement. The large proportion that contain no reference to any central-level provisions may indicate that the topics being regulated are not linked to any particular section in the Basic Collective Agreement, or that the parties have not considered or deemed it necessary to link their special collective agreement to any specific provision. Some agreements are founded on provisions in the central collective agreement that do not authorize the conclusion of local special agreements. Fifteen agreements are based on Section 4–6 in the Basic Collective Agreement, which grants the local parties permission to enter into trial arrangements that deviate from provisions established at the central level. A little more than 40 agreements are linked to Chapter 4 of the Basic Collective Agreement and its underlying provisions. In addition to the central-level wage regulative, this chapter regulates local bargaining and related matters. In the context of such bargaining, many of the local councils have signed protocols or agreements that are not classified as special collective agreements. In our opinion, however, many of these protocols and agreements in practice amount to special collective agreements.

Topics

We have identified the topics that are regulated through local special collective agreements. Our review was based on the agreements and protocols that were made available to us in the context of the interviewing process. The review showed that the majority of the local special collective agreements concentrate on topics that are well known in the context of wage bargaining. There is little to indicate a tendency towards decentralisation in the sense of the local and county administrations – and their trade-union counterparts – breaking new ground by regulating policy areas that have previously been unregulated.

- Many local councils have agreements on various types of rota systems (on-call or contingency duty), especially arrangements linked to their technical sector. There are, however, rota arrangements for the health and social care services that are regulated in the form of local agreements between the parties. The agreements in the technical sector have many similarities in terms of working hours and remunerations.
- A few local councils have signed agreements on wage supplements for work on weekends or during the summer holidays to overcome staff shortages in the health sector. Others note that they have such arrangements, but not in the form of agreements.
- The local councils pay a wide range of wage supplements linked to functions, competencies, responsibilities or recruitment shortfalls. Some of these are laid down in protocols between the parties, while others are described as schemes that the employer has introduced and may therefore rescind. Their status is difficult to determine on the basis of the documents supplied, and sometimes even the informants are uncertain about the status of these arrangements. Many of the interviewees reported that over time, the local councils have reduced the number of wage supplements that are based on bargaining protocols.
- Various types of function-based wage supplements for teachers (educational personnel) are common. Competence supplements are used by many local councils, in the form defined in meeting transcripts from the National Mediator's Office from 2008. Some of the supplements are quite modest, but having numerous different supplements may result in a more demanding wage system. The local councils in a number of small municipalities point out that seen from their point of view, having a national standard for the functions that warrant a wage supplement, including its scale, would be more appropriate.
- The county authorities have few special collective agreements, and those that have one tend to link it to special collective agreements at the central level.
- Trial arrangements based on Section 4–6 in the Basic Agreement are quite rare. Those that were made available to us largely dealt with working hours.

Practices and assessments

The study shows that the local councils tend to take a pragmatic view of local special collective agreements. The scope of the agreements is mostly rather limited and appears to have little impact on daily operations, in the sense of being discussed or placed on the agenda in other ways. The local councils underscore their wish to have no more special collective agreements than necessary. They nevertheless refer to the need for local adaptations in some areas, and that having this possibility is practical.

- The local councils' overview of their special collective agreements varies. The majority state 'mainly, yes', but many of our interviewees note that the agreements (the texts) are stored in various places and need to be collected together. Some local councils have no overview at all.
- The signing of special collective agreements by managers who do not have the proper authorisations appears to present few problems.
- Few local councils have routines for regular bargaining on local special collective agreements. The agreements are extended and renegotiated as the need arises.
- Only a minority report to lack fundamental competence regarding local special collective agreements, but our informants point out that in this area, nobody is ever fully trained. Many also feel that it is difficult to exactly define what constitutes a special collective agreement, noting that this is a complicated issue. We may therefore question the level of competence in this area. Knowledge is often restricted to HR departments, and there might be a tendency for some of our informants to overestimate their own competence.

The local councils see no problems in having no opportunity to enter into local special collective agreements. Some of our interviewees, especially in small municipalities, reported to prefer central-level regulations in as many areas as possible.

1 Innledning

I denne rapporten ser vi på bruken av lokale særavtaler i et utvalg av norske primærkommuner og fylkeskommuner.¹ Lokale særavtaler er tariffavtaler som inngås mellom en kommune og en eller flere av arbeidstakerorganisasjonenes lokale ledd i kommunen. Det norske tariffavtalesystemet består av ulike avtaler. Innenfor kommunal sektor har organisasjonene inngått en hovedavtale, en hovedtariffavtale samt sentrale særavtaler. Alle disse avtalene er landsdekkende og gjelder samtlige kommuner som KS forhandler på vegne av. I tillegg kan partene i den enkelte kommune inngå lokale særavtaler. Oppbyggingen er hierarkisk, noe som innebærer at bestemmelsene i hovedavtalen og hovedtariffavtalen går foran særavtalene. De lokale særavtalene kan dermed kun inngås innenfor rammen av det sentrale avtaleverket.

Både innholdet i avtalene og på hvilket nivå de inngås, varierer. Hovedavtalen og hovedtariffavtalen forhandles av KS og forhandlingssammenlutningene på arbeidstakersiden, men formelt er det KS og de enkelte forbundene som er part i disse avtalene. Til tross for at de formelt vedtas av enkeltforbund, har hovedtariffavtalen tradisjonelt hatt lik utforming (Stokke mfl. 2013). For de sentrale særavtalene finnes et tosporet system. Her inngås likelydende avtaler enten med flere forbund eller avtaler med enkeltforbund. Førstnevnte benevnes som sentrale generelle særavtaler (SGS) og den andre gruppen som sentrale forbundsvisse avtaler (SFS).

Tradisjonelt har de ulike avtaletypene hatt ulike funksjoner. Hovedavtalen regulerer overordnede spørsmål som spilleregler mellom organisasjonene og medbestemmelsesordninger med mer, mens hovedtariffavtalen regulerer lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde mellom den enkelte kommune og dens ansatte. Særavtalene regulerer mer detaljerte spørsmål enten det skal gjelde for norske kommuner som helhet eller for den enkelte kommune, slik tilfellet er for de lokale særavtalene. I motsetning til hovedtariffavtalen forhandles særavtalene under fredsplikt. Det innebærer at det ikke ligger en direkte konfliktrett til disse forhandlingene. Uenighet mellom partene om hvordan en avtale skal forstås, kan bringes inn til en nemnd for avgjørelse,

¹ Med mindre annet er angitt, brukes betegnelsen «kommune» som betegnelse for både primærkommuner og fylkeskommuner.

jamfør hovedavtalen § 6-2. Dette gjelder imidlertid ikke for forsøksordninger som inngås med hjemmel i hovedavtalen § 4-6.

Adgangen for partene i den enkelte kommune til å inngå lokale særavtaler kan være hjemlet i hovedavtalen, hovedtariffavtalen eller de sentrale særavtalene. De lokale særavtalene kan også regulere andre tema som ikke er regulert i de overordnede avtalene.

1.1 Hva er en særavtale?

Når kommunene og de lokale ledd av arbeidstakerorganisasjonene forhandler om eller drøfter ulike tema, settes det gjerne opp en protokoll som oppsummerer hva man har blitt enige om, eller hva som har vært tema for drøftingene. Utfallet av forhandlingene kan også være at det er enighet om en lokal tariffavtale, det vil si en særavtale. Selv om mange av kommunene har en klar forståelse av hvilke protokoller og avtaler som er særavtaler, og hva som ikke er særavtaler, er det også mange som er usikre på dette. Skillet er likevel viktig i flere sammenhenger. For det første vil det ha betydning for hvem avtalen binder, hvor lenge den varer, og hvordan den kan sies opp. For det andre vil det ha betydning for hva som skal skje dersom partene er uenige om forståelsen av avtalen. En tvist om en særavtale skal i siste instans avgjøres av Arbeidsretten, mens tvister om avtaler som ikke er tariffavtaler, avgjøres av de alminnelige domstolene.

En særavtale er rent formelt en tariffavtale, og hva som er en tariffavtale, reguleres av arbeidstvistloven § 1 bokstav e: «en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold». Selv om definisjonen er vid, vil ikke alle typer avtaler mellom en fagforening og en arbeidsgiver være en tariffavtale. Evju (2015) trekker fram fem elementer som må være til stede for at det skal foreligge en tariffavtale. Partene må for det første være en arbeidsgiver/arbeidsgiverforening og en fagforening. For det andre må avtalen innholdsmessig dreie seg om lønns- og arbeidsvilkår eller andre arbeidsforhold. For det tredje må avtalen være generell, den kan ikke gjelde bestemte personer. For det fjerde må den være skriftlig og underskrevet, og for det femte må partene ha hatt en tariffhensikt – de må ha ment å forplikte seg tariffrettslig. Med andre ord – selv om partene inngår en avtale som er knyttet til en overordnet tariffavtale – er det ikke noe automatikk i at denne også er å anse som en tariffavtale. Det kommer an på hvordan den er utformet. Det er heller ikke et vilkår at partene har kalt avtalen for en tariffavtale eller en særavtale. Også andre dokumenter, som for eksempel protokoller, kan være en særavtale.

Lovbaserte avtaler, for eksempel avtaler som inngås med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 15-2 om masseoppsigelser eller arbeidstidskapitlet, er en type avtale som gjerne inngås mellom en fagforening og en arbeidsgiver, og som gjelder generelt. Det er imidlertid ikke gitt at disse i praksis er tariffavtaler (se Evju 2015; Fougner mfl. 2013).

I datamaterialet som ligger til grunn for denne rapporten, har det ikke vært vanskelig å fastslå hvem som er parter i avtalene. Dette er kommuner og de lokale leddene av fagforbundene. Kravet til avtalenes innhold er oppfylt ved at de omhandler lønns- og arbeidsvilkår eller andre arbeidsforhold. Vanskeligere har det vært å fastslå om avtalene er generelle, og at de ikke gjelder bestemte personer, samt om partene har hatt en tariffhensikt.

At skillet mellom særavtaler og andre avtaler/protokoller kan være vanskelig å trekke, har sammenheng med at informantene i kommunene ikke alltid har hatt særavtalen tilgjengelig, men kun ser spor av den i lønnsystemet eller lignende. For det andre kan det være at avtalen i seg selv har karakter av å være en særavtale, men at bakenforliggende dokumentasjon som vi ikke har fått tilgang til, tilsier noe annet. Illustrerende i så måte er Arbeidsrettens kjennelse fra 2005 i en sak mellom Norsk Lærerlag Bergen og Bergen kommune (ARD 2005 s. 173). Spørsmålet i den saken var om lokale protokoller om avlønning, var særavtaler eller ikke. Protokollene gjaldt etter sin utforming ikke bestemte personer og kunne dermed synes å oppfylle kravet om generalitet. Arbeidsretten la imidlertid til grunn at vedlegg til protokollene viste at lønnsreguleringene i realiteten bare gjaldt enkeltpersoner. At arbeidsgiver i ettertid hadde gitt tilsvarende tillegg til nyansatte og ansatte som hadde tatt tilleggsutdanning, var etter rettens mening ikke et tegn på at de hadde påtatt seg en tariffmessig forpliktelse, men ble gjort av personalpolitiske grunner og dermed som en ensidig beslutning fra arbeidsgivers side. Arbeidsretten la også vekt på at hjemmelsgrunnlaget var knyttet til hovedtariffavtalens bestemmelser om forhandlinger om fordeling av lokal lønnsnett under lønnsoppjøret, en bestemmelse som ikke hjemler inngåelse av lokale særavtaler. Konklusjonen var at de aktuelle protokollene ikke var særavtaler.

Som denne saken viser, kan det i enkelte tilfeller være vanskelig å foreta en klassifisering av de avtalene vi har fått tilgang til i dette prosjektet. Dette er fordi vi både mangler dokumentasjon og innsikt i hva som har vært partenes hensikt. Vi har likevel gjennomført en klassifisering til bruk i denne rapporten basert på avtalenes og protokollenes utforming, og vi har samtidig lagt vekt på hvordan informantene selv kategoriserer disse særavtalene. Der vi ikke har fått oversendt dokumentene, ligger informantenes oppfatning til grunn for klassifiseringen.

1.2 Data og metode

Datamaterialet som ligger til grunn for denne rapporten, er i hovedsak kvalitative intervjuer og dokumentstudier. Vi har totalt gjennomført 55 intervjuer av personalsjefer, HR-ledere eller andre personer med ansvar for særavtaler i kommunenes og fylkeskommunenes sentraladministrasjon. Kommunene ble valgt ut for å få en relativt jevn fordeling av kommuner av ulik størrelse med hensyn til innbyggertall. Formålet med dette var å få dekket kommuner med ulik kompleksitet med hensyn til organisasjonsstruktur samt med ulike ressurser i personal-/HR-avdelingen. Vi antok at mindre kommuner har mindre personalressurser, noe som gjør at ansatte i personalavdelingen må håndtere mange ulike spørsmål og i mindre grad har anledning til å spesialisere seg for eksempel på inngåelse og utforming av lokale særavtaler. Samtidig vil større kommuner ha flere tjenestetilbud og dermed kunne ha behov for å inngå flere særavtaler og særavtaler på flere ulike områder.

Vi delte først alle landets kommuner inn i fire grupper, og inndelingen ble gjort med tanke på at gruppene skulle inneholde omtrent like mange kommuner. Det var gjennomgående lettere å få større kommuner til å delta enn mindre. Tabell 1.1 gir en oversikt over antall intervjuer fordelt på kommune-størrelse. Vi har i tillegg supplert intervjuene med særavtaler fra ytterligere fire kommuner, slik at vi har opplysninger om lokale særavtaler i totalt 59 kommuner.

Tabell 1.1 Antall kommuner dekket av intervjuundersøkelsen, etter innbyggerantall

| Under 2000 (liten) | 2000-4999 (mindre) | 5000-9999 (større) | 10 000 og over (stor) | Fylker | Totalt |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|--------|--------|
| 8 | 13 | 12 | 16 | 6 | 55 |

De kvalitative intervjuene ble gjort per telefon og tok mellom 10 og 40 minutter. Vi fulgte en semistrukturert intervjuguide som tok sikte på å kartlegge hvilke ulike typer av lokale særavtaler kommunene hadde, hvilken kompetanse de hadde med hensyn til lokale særavtaler, hvem som kunne signere disse, om særavtalene ble reforhandlet, og om de ønsket mer eller mindre forhandlingsmakt lokalt. Intervjuguiden kan lastes ned fra rapportens hjemmeside.² Informantene ble kontaktet på e-post eller per telefon for å gjøre avtale, og de fikk i den forbindelse også tilsendt informasjon om hvilke tema vi ønsket informasjon om. Informantene hadde dermed mulighet til å forberede seg til intervjuene. I etterkant av intervjuene ba vi informantene

2 <http://www.faf.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/item/lokale-saeravtaler-i-kommunal-sektor>

om å sende oss de lokale særavtalene på e-post. Det gjorde så godt som alle informantene. Disse særavtalene er systematisert og er en del av datagrunnlaget. Vi har også supplert disse med særavtaler fra enkelte kommuner som har gode oversikter over gjeldende særavtaler på nettet.

Før vi gikk i gang med intervjuundersøkelsen, gjennomførte vi en pilot på en spørreundersøkelse blant HR-ledere i kommuner og fylkeskommuner. Dette ble gjort fordi en spørreundersøkelse kunne gitt oss data om lokale særavtaler som var representative for norske kommuner. Det ble imidlertid ganske raskt klart at det var vanskelig å samle data om lokale særavtaler på denne måten. Både kompleksiteten i problemstillingen og tidspress blant respondentene gjorde at piloten ga en veldig lav svarprosent. Svarene fra piloten inngår imidlertid i datamaterialet vi har analysert.

De kvalitative intervjuene er ikke representative og dermed i mindre grad egnet til å gi noe tall på omfang av lokale særavtaler i norske kommuner, da det ikke er mulig å generalisere de svarene vi har fått, til hele populasjon, det vil si alle kommuner. Vi har imidlertid intervjuet i et stort antall primærkommuner og fylkeskommuner og sørget for at intervjuene dekker bredden i Kommune-Norge både geografisk og størrelsesmessig. Dette taler for at undersøkelsen gir et godt bilde av situasjonen i norske kommuner. Gjennom intervjuene har vi også fått informasjon som vi ikke ville fått i en spørreundersøkelse. Flere av informantene i kommunene har vært veldig usikre på om de dokumentene de har, er særavtaler, og flere kom også underveis i intervjuet på særavtaler som de opprinnelig ikke hadde tenkt på da de forbedret seg. Vi er derfor trygge på at de dataene vi har fått, er av bedre kvalitet enn vi ville fått gjennom en spørreundersøkelse.

2 Omfang og hjemmelsgrunnlag

I dette kapitlet ser vi på hvor mange lokale særavtaler kommunene har inngått, og på hvilke områder eller hvilke hjemler som er brukt som grunnlag for å inngå avtale. At en avtale er hjemlet i en særskilt bestemmelse i det sentrale avtaleverket, innebærer ikke at det faktisk er anledning til å inngå særavtaler på disse grunnlagene. Før vi gjennomgår dette datamaterialet, vil vi gi en oversikt over hvilke hjemler i det kommunale avtaleverket som åpner for at partene lokalt kan eller skal forhandle og inngå særavtaler.

2.1 Hjemler for lokale særavtaler i det kommunale avtaleverket

Hovedavtalen har en overordnet regulering knyttet til lokale særavtaler. I § 4-5 heter det at lokal særavtale kan inngås med hjemmel i sentral tariffavtale eller for å regulere lokale forhold som ikke er regulert fra før. Uregulerte forhold må heller ikke ha vært tema under de sentrale tariffforhandlingene hvis de skal kunne reguleres i en lokal særavtale. Bestemmelsen fastsetter også hvordan forhandlingene skal skje lokalt, og at avtale enten kan inngås med enkeltforbunds lokale ledd eller en forhandlingssammenslutning. I seg selv gir imidlertid ikke denne bestemmelsen en adgang til å inngå lokale særavtaler. Hovedavtalen har andre bestemmelser som refererer til sentrale særavtaler. Det er § 1-4 som fastlegger hvem som er parter i lokale særavtaler, samt § 4-3 som regulerer forhandlinger av *sentrale* særavtaler. Enkelte av avtalene i vårt materiale er feilaktig hjemlet i disse bestemmelsene.

I § 4-6 åpner hovedavtalen også for å inngå lokale forsøksordninger. Med dette menes ordninger som fraviker de sentrale tariffavtalene. Uten en slik hjemmel ville en særavtale av denne typen vært ugyldig på grunn av at en lokal avtale ikke kan være i strid med en sentral avtale. Denne bestemmelsen gjør altså et unntak fra dette. De sentrale parter skal informeres om de avtaler som er inngått, uten at dette er et vilkår for at de lokale forsøksordningene skal anses som gyldige.

Hovedtariffavtalen er delt inn i sju kapitler, og hvert av disse er delt inn i ulike underpunkter. Kapittel 1 Fellesbestemmelser har 15 paragrafer som hver er delt inn i underpunkter. De øvrige kapitlene er delt inn i underpunkter hvor første siffer tilsvarer kapittelnummeret. I tillegg kommer vedlegg til hovedtariffavtalen. Hovedtariffavtalen inneholder flere bestemmelser som fastsetter en plikt til drøfte ulike tema mellom partene lokalt. Et eksempel på det er kapittel 1, § 4.3 som sier at behovet for og omfang av vaktordninger skal drøftes med tillitsvalgte før iverksetting. Andre bestemmelser henviser til at det skal inngås avtaler med den enkelte arbeidstaker, se for eksempel kapittel 1, § 4.7 som sier at arbeidstakere som pålegges å reise utenom ordinær arbeidstid, inngår avtale med arbeidsgiver om godtgjøring/avspasering av reisetiden. Bestemmelser kan også henvide til at de lokale parter skal inngå avtaler som vedrører enkeltpersoner, se for eksempel kapittel 4, pkt. 4.2.3 som nedfeller at dersom kommunene har spesielle problemer med å beholde eller rekruttere kvalifiserte arbeidstakere, kan partene inngå avtale om endret lønnsplassing for den enkelte arbeidstaker. Verken drøftingsbestemmelser eller bestemmelser som åpner for individuelle avtaler eller avtaler om enkeltpersoner, gir hjemmel for å inngå særavtaler.

Vi ser likevel at det ikke er uvanlig at kommunene har inngått særavtaler i tilknytning til disse bestemmelsene (se kapittel 3).

Hjemler for å inngå lokale særavtaler finnes også i de sentrale særavtalene, men avtaler som er inngått med hjemmel i disse, er ikke med i denne undersøkelsen. Vi har derimot tatt med særavtaler som er hjemlet i arbeidsmiljøloven og ferieloven der disse regulerer mer enn et unntak fra loven.

2.2 Omfang av særavtaler

Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder antallet særavtaler som de har inngått. Systematiseringen og analysen av de særavtalene vi har, må ses i lys av praksis i kommunene.

For det første er det mange av informantene som er veldig usikre på hvilken status ulike dokumenter har, og om disse er særavtaler eller ikke. Informasjon de har gitt i intervjuene om antall avtaler, har blitt nedjustert av oss når vi har gått gjennom disse dokumentene. Selv om dokumentene ikke juridisk sett er lokale særavtaler, blir de gjerne behandlet som dette ute i kommunene. Det innebærer at disse kommunene i praksis håndterer dokumentene som særavtaler, og at de kun endres dersom partene er enige om det, selv om kommunene rent juridisk kunne ha vedtatt endringer etter drøftinger. Etter det sentrale avtaleverket er for eksempel de lokale lønnsforhandlingene

tillegg som er ment å gis til navngitte personer, og som dermed ikke er særavtaler. I praksis er det imidlertid kommuner som behandler protokoller fra de lokale lønnsforhandlingene som særavtaler.

For det andre er det variasjon i hvor mange elementer avtalene inkluderer. Antallet avtaler sier med andre ord ikke noe om omfanget av forhold som er gjenstand for lokal avtaleregulering i den enkelte kommune. I materialet vårt er det kommuner som har få særavtaler, men der innholdet i én av disse omfatter en rekke ulike elementer. Dette skiller seg fra en annen kommune som har over 20 lokale særavtaler, men der hver avtale regulerer ett tema på ett tjenestested. Det er også forskjell på om man inngår én avtale med flere parter på arbeidstakersiden, eller om man har separate, men parallelle, avtaler. Det er med andre ord ikke gitt at kommuner med flere avtaler regulerer mer gjennom lokale forhandlinger enn kommuner med få avtaler. Det er heller ikke grunnlag for å si at kommuner med flere særavtaler opplever flere tvister enn de med få avtaler. Selv om kommunene med mange avtaler potensielt har mange tvistepunkter, vil muligens hver av disse være lettere å løse enn kommuner med få tvistepunkter dersom avtalene inneholder mange ulike elementer.

Til slutt har vi som hovedregel ikke bedt om å få tilsendt avtaler hjemlet i sentrale generelle særavtaler (SGS) eller sentrale forbundsvise særavtaler (SFS). Mange av kommunene har likevel sendt oss disse. Blant de avtalene vi har fått tilsendt, framkommer det at selv om disse er hjemlet i en SGS eller SFS, kan avtalene etter sitt innhold favne videre enn det de sentrale særavtalene åpner for. Vi har ikke grunnlag for å si at dette er vanlig, men vi har sett enkelte avtaler som inkluderer andre elementer enn det de sentrale særavtalene hjemler. Dette kan indikere at omfanget av forhold som reguleres i lokale særavtaler, er noe større enn det vår gjennomgang viser.

Fra de 59 kommunene som er inkludert i vårt datamateriale, har vi totalt fått tilgang til informasjon om 367 særavtaler. Vi har da sett bort fra avtaler som er hjemlet i SGS eller SFS, samt dokumenter som ikke framstår som særavtaler. Av disse er 15 særavtaler forsøksordninger som er inngått med hjemmel i hovedavtalen § 4-6. I tabell 2.1 har vi fordelt kommunene etter hvor mange særavtaler de har inngått. Som vi ser, har de fleste kommunene få avtaler, det vil si mellom null og fem avtaler. Åtte av kommunene hadde ingen særavtaler ut over avtaler hjemlet i sentrale særavtaler.

I og med at dataene våre ikke er representative, er det vanskelig å si noe sikkert om variasjon i avtaler sett i forhold til kommunestørrelse. Gjennomgangen vår viser imidlertid at kommuner med over 10 000 innbyggere gjennomgående har langt flere avtaler enn de med færre innbyggere. Av de 16 største kommunene var det bare seks som hadde fem avtaler eller mindre,

mens ingen av de minste kommunene (under 2000 innbyggere) hadde over fem avtaler. Dette er sannsynligvis et utslag av at tjenestetilbudet i de store kommunene er større, og at disse dermed har flere enheter eller områder der det oppstår et reguleringsbehov.

Tabell 2.1 Antall særavtaler i kommunene, forsøksordninger ikke inkludert

| Antall avtaler | Ingen avtaler | 1-5 | 6-10 | 11-15 | Over 15 |
|-------------------------|---------------|-----|------|-------|---------|
| Antall kommuner (n= 59) | 8 | 32 | 6 | 8 | 5 |

2.3 Hvor er særavtalene hjemlet?

Vi har kartlagt hvor mange særavtaler som er hjemlet i de ulike bestemmelsene i hovedavtalen, hovedtariffavtalen, arbeidsmiljøloven og ferieloven. Dette kan si noe om hvor vanlig det er at det forhandles og inngås avtaler lokalt i tilknytning til de ulike sentrale bestemmelsene. Som gjennomgangen ovenfor viste, er det få konkrete avtalehjemler i det sentrale tariffavtaleverket. Mange kommuner velger å inngå avtaler i tilknytning til drøftingsbestemmelser eller andre bestemmelser, selv om det faktisk ikke er åpnet for å gjøre det. Enkelte av avtalene er hjemlet i flere bestemmelser. Dette kan enten være både avtaleverket og lovverket, slik tilfellet kan være for avtaler som regulerer vaktordninger. Andre kan være hjemlet i to ulike bestemmelser i avtaleverket, for eksempel der avtalene regulerer flere ulike forhold. Det store flertallet av avtaler har imidlertid bare én hjemmel.

I tabell 2.2 gis en oversikt over avtalene etter hvilken hjemmel som de lokale partene har brukt. Hovedtariffavtalen reforhandles hvert annet år, og i den forbindelse kan det bli gjort endringer som påvirker nummeringen av de ulike bestemmelsene. Det innebærer at bestemmelser som er oppgitt som hjemler i de avtalene og protokollene vi har fått tilsendt, ikke nødvendigvis finnes i eksisterende avtaleverk. Et eksempel på dette er hovedtariffavtalens reguleringer om lokale forhandlinger som tidligere gjerne ble referert til som pkt. 4.A.1, men som nå er 4.2.1. Disse har vi systematisert etter nåværende-nummerering. Noen særavtaler er imidlertid vanskelige å plassere, og disse er angitt som «uklar hjemmel» i oversikten. Oversikten inneholder også avtaler som innebærer forsøksordninger med hjemmel i hovedavtalen del A § 4-6. Vi har ikke funnet at noen lokale forsøksordninger er sendt til KS, selv om hovedavtalen forutsetter dette.

Oversikten viser at det store flertallet av de avtalene vi har fått oversendt, mangler hjemmel eller er hjemlet i hovedavtalen del A § 4-5. Dette kan være

et utslag av at avtalene regulerer forhold som partene mener de har et behov for å regulere, men uten at forholdet kan knyttes til konkrete avtalehjemler i det sentrale avtaleverket. Samtidig viser gjennomgangen at avtalene i stor grad relaterer seg til bestemmelser i hovedtariffavtalen, se kapittel 3. Man kan i mange tilfeller lese ut fra avtalene hvilke sentrale avtalebestemmelser de bygger på. I andre tilfeller regulerer avtalene forhold der det kan være vanskeligere å fastslå hvilke avtalebestemmelser de ulike elementene er knyttet til. Det er ikke tatt stilling til om det er hjemmel for å inngå særavtaler i disse tilfellene, men vi har lagt til grunn kommunenes egne klassifiseringer.

Tabell 2.2 Avtalebestemmelser brukt som hjemmel i lokale særavtaler med unntak av sentrale særavtaler

| Avtalebestemmelser | Antall avtaler |
|--|----------------|
| Ingen hjemmel angitt | 159 |
| Uklar hjemmel | 10 |
| Hovedavtalen § 1-4 | 4 |
| Hovedavtalen del A § 4-5 | 74 |
| Hovedavtalen del A § 4-6 | 15 |
| Hovedavtalen diverse hjemler | 6 |
| Hovedtariffavtalen kapittel 1 § 4-2 | 5 |
| Hovedtariffavtalen kapittel 1 § 4-3 (med underpunkter) | 12 |
| Hovedtariffavtalen § 5-9 | 3 |
| Hovedtariffavtalen kapittel 4 | 11 |
| Hovedtariffavtalen kapittel 4, 4.2.1 | 18 |
| Hovedtariffavtalen kapittel 4, 4.2.2 | 2 |
| Hovedtariffavtalen kapittel 4, 4.2.3 | 9 |
| Hovedtariffavtalen kapittel 4, 4.2.4 | 2 |
| Hovedtariffavtalen kapittel 5, 5.1 | 8 |
| Hovedtariffavtalen diverse hjemler | 11 |
| Arbeidsmiljøloven kapittel 10 (ulike bestemmelser) | 16 |
| Ferieloven | 2 |
| Totalt | 367 |

Der det i særavtalen er oppgitt flere bestemmelser, er disse registrert med én avtale for hver bestemmelse.

Angivelse av hjemmel i særavtalene har den fordel at det kan bidra til at avtalepartene i større grad relaterer de lokale særavtalene til de sentrale reguleringene. Fraværet av en slik angivelse kan være et uttrykk for at par-

tene ikke har tenkt på å henvise til en hjemmel, eller at de mener det ikke er viktig å gjøre det. I tilfeller der det ikke finnes noen konkret hjemmel i det sentrale avtaleverket, må særavtalene hjemles i hovedavtalen § 4-5 eller § 4-6.

Oversikten i tabell 2.2 viser for øvrig at flere avtaler oppgir bestemmelser i arbeidsmiljøloven kapittel 10 som hjemmel. Dette kapitlet omhandler arbeidstid, og dette er et område hvor kommunene kan ha behov for å avtale unntak fra loven. I vårt materiale var det langt flere avtaler som relaterte seg til arbeidsmiljøloven enn de vi har inkludert i tabell 2.2. I denne undersøkelsen har vi kun inkludert avtaler som regulerer mer enn unntak fra loven. Det kan for eksempel dreie seg om reguleringer av prosessen for hvordan turnusplaner skal settes opp, eller særskilt kompensasjon for ulike turnuser eller vakter.

Andre hjemler som brukes av flere kommuner, gjelder hovedtariffavtalen kapittel 1, § 4.3 om vaktordninger og ulike bestemmelser knyttet til kapittel 4. Kapittel 4.2 omhandler lokale forhandlinger som i utgangspunktet ikke synes å være ment å lede ut i særavtaler. Vi ser likevel at flere av protokollene knyttet til disse bestemmelsene bærer preg av å være særavtaler. Se mer om dette i neste kapittel.

3 Hvilke tema reguleres i lokale særavtaler?

I dette kapitlet går vi gjennom hvilke tema som reguleres i lokale særavtaler, og hvilke deler av den kommunale virksomheten som omfattes av avtaler. En lokal særavtale kan ikke være i motstrid med avtaler på høyere nivå, det vil si hovedavtalen, hovedtariffavtalen, sentrale generelle eller forbundsvise særavtaler og eventuelt andre forpliktende reguleringer mellom partene. Avtalerommet begrenses også av lovverket. Sentrale avtaler kan legge til grunn at det skal forhandles lokalt på enkelte saksfelt. Utover dette står partene fritt til å inngå avtaler på lokalt nivå, noe som kunne peke i retning av at vi finner et bredt spekter av tema. Samtidig har det kommunale tariffområdet en omfattende hovedtariffavtale og en tradisjon for å inngå til dels detaljerte bestemmelser i særavtaler på sentralt nivå. Dette betyr at mange saksfelt allerede er regulert, og at det derfor er lite rom for å inngå lokale særavtaler.

Vi har her gått gjennom avtaler og protokoller og gruppert disse etter hvilke tema eller saker som reguleres i avtalene. I en del tilfeller er avtalene satt opp med henvisning til hjemmelsgrunnlag, det vises til utløpsdato og oppsigelse, og avtalene er undertegnet av partene. Avtaler om ulike typer vaktordninger er vanligvis av denne typen, det samme gjelder en del andre avtaler/protokoller.

Avtaler om arbeidstid, med hjemmel i arbeidsmiljøloven, er vanligvis også satt opp på lignende måte. Her har vi kun referert elementer som kommer i tillegg til en turnusplan eller en avtale om fravik fra bestemmelsene om daglig/ukentlig arbeidstid med videre.

Når det gjelder ulike typer lønnstillegg, har vi både fått lønnsplaner og i enkelte tilfeller protokoller fra de lokale lønnsforhandlingene. Disse er skjønnsmessig vurdert, men vi har i en del tilfeller ikke tilstrekkelig informasjon til å avgjøre om tilleggene juridisk ville klassifisert som lokale særavtaler. Vi har i enkelte tilfeller derfor gått tilbake til informasjon som er gitt i intervjuene, om hvordan informantene selv klassifiserer disse.

Det finnes også eksempler på avtaler/protokoller som refererer til enkeltpersoner, men som er undertegnet av tillitsvalgt, og som praktiseres gene-

relt. I dette kapitlet har vi referert til enkelte slike tema uten å ta stilling til om dette er særavtaler eller ikke.

Avtaler som kun er referert i intervjuene, men som ikke er oversendt, er ikke behandlet i dette kapitlet (kapittel 3).

Vi har delt særavtalene i to hovedgrupper: Den første er avtaler som omfatter ulike typer tillegg i lønn basert på funksjon, kompetanse eller andre generelle kjennetegn ved arbeidstakeren. Disse synes i hovedsak å være inngått som et ledd i de lokale lønnsforhandlingene. Den andre hovedgruppen omfatter avtaler som regulerer andre områder enn lønn. Disse særavtalene er hovedtema for dette prosjektet og vil gjennomgås først. En del lokale tariffavtaler er hjemlet i en sentral generell eller forbundsvis særavtale. Disse faller utenom temaet for prosjektet. Mange av kommunene har imidlertid også sendt slike avtaler til oss, og vi har derfor tilstrekkelig informasjon til å gi en kortfattet oppsummering av hvilke sentrale særavtaler som utløser lokale avtaler.

Vi har fått avtaler for sju fylkeskommuner. Fylkeskommunene har generelt få særavtaler, og de aller fleste er hjemlet i sentral særavtale. Noen har avtaler for tannleger, men i noen tilfeller er disse på vei til å fases ut. Enkelte andre tema kan også reguleres, men dette er i hovedsak avtaler av ganske marginal betydning når det gjelder daglig drift. Et eksempel er beredskap i forbindelse med valg. Vi har ikke kartlagt avtaler innen videregående opplæring, da dette var noe fylkesadministrasjonen i liten grad hadde oversikt over. I dette kapitlet, avsnitt 3.1 til 3.4, har vi sett bort fra fylkeskommunene, det vil si at disse avsnittene kun omhandler primærkommuner.

3.1 Enkeltstående særavtaler

Vaktordninger med kompensasjon og regulering av arbeidstid, ansvar med mer

Et tema som ofte reguleres i lokale særavtaler, er vaktordninger i form av hjemmevakt eller beredskapsvakt. Denne typen avtaler skal bidra til at kommunene har personell som kan rykke ut ved behov også utenfor ordinær arbeidstid, og dermed sikre viktige funksjoner på kveld, natt eller i helgene.

Vi finner denne typen avtaler innen ulike deler av kommunenes virksomhet, men først og fremst i teknisk sektor og i noen grad innen helse- og omsorgstjenester. Det er for eksempel vanlig med denne typen vakter innen vann, avløp og renovasjon (VA-/VAR-vakt), men også andre etater kan inklu-

deres i en «teknisk vakt». Noen kommuner har egne vaktordninger knyttet til vei (vinterbrøyting), utrykning i forbindelse med viltpåkørsler med videre.

Denne typen avtaler er mindre brukt innen helse-, omsorg- og velferdstjenester. Noen kommuner har avtaler knyttet til spesielle forpliktelser (f.eks. helsetilbud i fengsel), men det er få som har inngått slike avtaler knyttet til kommunenes vanlige og løpende oppgaver. Vi har imidlertid fått tilsendt avtaler om vaktordninger innen barnevern, kriseteam og sykehjem. Noen benytter også slike avtaler for å sikre spesielle bemanningsbehov, for eksempel kommunens ansvar for helsetjenester i fengsel.

Mange av avtalene bygger på noen grunnmodeller når det gjelder arbeidstid og kompensasjon. Her henvises det til bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 10-4 (3) om beredskapsvakt og hovedtariffavtalens bestemmelser om vaktordninger (HTA 4.3.2). Avtalene regulerer lengden på vekten (sju dager er vanlig), om vekten skal regnes med i den ordinære arbeidstiden, regler for avspasering i den grad hele eller deler av vekten er lagt inn i den alminnelige arbeidstiden, og gir eksplisitt eller implisitt en omregningsfaktor fra hjemmevakt til tid som skal avspaseres eller kompenseres økonomisk. Avtalene regulerer vanligvis hvilken grunnkompensasjon i form av et månedlig fastbeløp som gis, og om denne skal økes når vaktperioden faller på høytidsdager. Det gis også regler for hvordan aktivt arbeid (for eksempel utrykninger) skal kompenseres. Etter hovedtariffavtalen skal utrykninger betales med overtidsgodtgjøring for faktisk medgått tid, men mange av kommunene har likevel regulert dette i mer detalj. Enkelte har for eksempel avtalt at det minimum skal betales to timer ved utrykning, andre har inkludert en viss arbeidsinnsats i den faste kompensasjonen. Andre forhold som kan reguleres, er hvor mange som inngår i vaktordningen, hvor ofte en arbeidstaker har vakt, krav til responstid, at arbeidstaker i vaktuka ikke kan påta seg overtid / oppgaver som gjør at man ikke er disponibel, bruk av personsøker, at arbeidsgiver kompenserer utgifter til telefon, osv.

Noen typer avtaler omhandler også forutsigbare oppgaver som skal gjøres utenom ordinær arbeidstid – flaggheising eller faste oppgaver knyttet til kommunale bygg.

Om lag halvparten av kommunene vi har intervjuet eller innhentet avtaler fra, har avtaler som regulerer slike vaktordninger. Noen store kommuner har en del like avtaler, mens andre har én eller to. I noen tilfeller kan dette forklares ved at noen kommuner inngår avtaler for mindre enheter eller separate avtaler for hvert enkelt fagforbund.

Tabell 3.1 Forekomst av særavtaler som regulerer vaktordninger

| Tema | Forekomst |
|--|-------------------|
| VA/VAR-vakt, teknisk vakt, byggvakt | Vanlig |
| Vintervedlikehold etc. | Noen tilfeller |
| Viltpåkjørsler, flagging etc. | Noen tilfeller |
| Sykepleiere – sykehjem – hvilende vakt | Noen få tilfeller |
| IKT-support og lignende | Noen få tilfeller |
| Barnevernsvakt, kriseteam, ordninger knyttet til institusjoner med spesielle behov med mer | Noen få tilfeller |

Avtaler om ekstravakter, ferieavvikling med videre

Det finnes særavtaler som regulerer arbeidstid og kompensasjon knyttet til bemanning og arbeidstidens plassering. Dette dreier seg stort sett om hel-sepersonell og da særlig utfordringer knyttet til å få fylt vakter i helgene / nattvakter generelt eller i ferien. I et par av avtalene har man avtalt at det skal jobbes flere helgevakter mot en økonomisk kompensasjon, selv om det er regulert i HTA at de fastsettes etter drøftinger. Andre er rene incentivordninger der de som ønsker å jobbe flere helger/nattevakter, får et tillegg i lønna for det. Noen slike ordninger er avgrenset til sommerferien, andre gjelder generelt.

I de drøye 50 primærkommunene vi har intervjuet i og fått avtaler fra, er det sju som har særavtaler som omhandler lønnstillegg for å jobbe flere helgevakter. I tillegg er det noen få avtaler som omhandler kompensasjon for antall nattevakter, eventuelt nattevakter der man er alene som sykepleier. I tillegg kommer faste funksjonstillegg for de som er tilsatt som nattevakt (se avsnittet om lønnstillegg). Slike tillegg brukes i noen kommuner og illustrerer utfordringen ved å få kvalifisert personell innen helse- og omsorgssektoren til å jobbe natt.

Tabell 3.2 Forekomst av særavtaler om ekstravakter, ferieavvikling osv.

| Tema | Forekomst |
|---|---|
| Ferieavvikling – lønnstillegg for å legge mer ordinær arbeidstid til ferieperioden og/eller ta ekstravakter i ferieperioden | Noen eksempler. Kan være ensidige tilbud fra arbeidsgiver |
| Avtaler som gir økonomisk kompensasjon til arbeidstakere som påtar seg flere helgevakter | Gradert (mer lønn jo flere vakter) og/eller avtale om en viss økning av helgevakter |
| Avtaler rettet mot å sikre nok personell på natt gjennom tillegg per vakt/time | Vanligere med tillegg i grunnlønn (se neste avsnitt) enn tillegg per vakt |

Ansvarsvakter

Vi fant seks–sju avtaler av typen «ansvarsvakt». Dette er et tillegg som gis enten per time eller per vakt til arbeidstakere som har større ansvar enn normalt. Vi fant kun avtaler innen helse og omsorg, enten ved at fagarbeider fyller en sykepleiervakt, eller at en sykepleier har ansvar for flere avdelinger/enheter. Vi fant ikke lignende ordninger i andre sektorer enn helse- og omsorgssektoren.

Smusstillegg

Noen få kommuner har avtaler om smusstillegg. Vi fant fem avtaler blant om lag 50 primærkommuner. Smusstillegg er i all hovedsak brukt innen teknisk etat og gir for eksempel tillegg for arbeid med kloakk. Noen få kommuner har graderte tillegg, men da er de laveste tilleggene små målt ved kroner per år. Smusstillegg synes dermed ikke å spille noen vesentlig rolle i kommunene.

Arbeidsverktøy

Vi fant et par avtaler som ga tillegg for å holde eget håndverktøy. Dette er sannsynligvis gamle ordninger, og tilleggene var lave. Ordningen ble av en informant betegnet som noe som ligner litt på klesgodtgjørelsen, og som henger igjen fra gamledager.

Arbeidstid – turnus – fleksitid

Arbeidsmiljøloven kapittel 10 om arbeidstid har ulike hjemler som gir arbeidsgiver og tillitsvalgte i virksomheter bundet av tariffavtale mulighet til å avtale unntak fra lovens bestemmelser. Slike avtaler kan være særavtaler, men trenger ikke være det. Dette vil avhenge av om avtalene oppfyller kravene til å være en tariffavtale (se kapittel 1). I Ot.prp. nr. 54 (2008-2009) heter det at avtalene «ofte vil være en tariffavtale i arbeidstvistlovens forstand, men trenger ikke å være det».

Vi finner en god del avtaler/protokoller med hjemmel i arbeidsmiljøloven (jf. tabell 2.2). Flertallet av disse inneholder ikke bestemmelser om økonomisk kompensasjon, men forplikter partene når det gjelder prosedyrer omkring turnusordninger som fordrer fravik fra arbeidsmiljøloven eller oppsett av arbeidsplaner mer generelt. Eksempler på forhold som kan reguleres, er at turnusordningen skal evalueres, at det skal føres oversikt over / begrunnelse av overtid i forbindelse med lang daglig arbeidstid, bruk av hjelpeturnus i forbindelse med helg/høytid/ferie, regler for erstatningsfridag (lønn eller avspasering), regler knyttet til praktisering av ønsketurnus osv.

Andre typer tema som reguleres i avtalene

Vi fant ganske få særavtaler som ikke faller inn under noen av kategoriene ovenfor. Det er noen få eksempler på avtaler som regulerer omstilling og/eller nedbemanning. Vi har også fått noen avtaler som regulerer arbeidstid/kompensasjon for spesielle grupper. Eksempler er kommuneadvokater med krevende saker og leger som utfører oppgaver for kommunen. Avtalene for leger kan ha form av en rammeavtale der det inngås avtale med den enkelte lege om arbeidsoppgaven, men der man har felles regler for hvordan bortfall av næringsinntekt skal kompenseres eller arbeidsoppgaven lønnes (med referanse til relevant særavtale). En kommune sendte også inn en avtale der man regulerte betingelser for sykepleiere som ønsker å jobbe noe etter å ha gått av med pensjon. En annen kommune hadde avtalefestet regler for permisjon med lønn for å delta i konfliktråd. Det finnes også andre eksempler på enkeltstående tema som dukker opp som særavtaler. Hovedinntrykket er imidlertid at det ikke er mange avtaler som faller inn under temaet «annet» slik vi har delt inn her.

3.2 Lønnstillegg – integrert del av lokale lønnsforhandlinger

De fleste kommunene har lønnstillegg knyttet til funksjoner, ansvar, kompetanse eller tillegg som er knyttet til rekruttering eller for å stimulere arbeidstakere til å påta seg oppgaver som oppfattes som krevende/belastende. Med unntak av enkelte funksjonstillegg for pedagogisk personell (og noen få andre unntak) er ikke slike tillegg fastsatt i hovedtariffavtalen eller sentrale særavtaler. Slike tillegg kan derimot fastsettes lokalt, etter drøftinger eller forhandlinger mellom kommunen og de tillitsvalgte.

Vår gjennomgang viser at det finnes mange ulike typer generelle lønnstillegg i kommunene i betydningen tillegg som følger stilling eller funksjon, og gis til alle, inkludert nyansatte. Denne typen tillegg beskrives på ulike måter i intervjuene og avspeiler at kommunene regulerer slike tillegg på ulike måter. Noen informanter legger vekt på at slike tillegg er administrativt bestemt, og at arbeidsgiver kan fjerne disse om det er ønskelig. Andre sier at «her har vi skrevet en protokoll» når de forklarer beslutningen om å innføre en bestemt type tillegg, og peker med det på at dette er noe som er avtalt med de tillitsvalgte. Enkelte deler tilleggene i lønnsplanen inn i hvilke som er administrativt bestemt, og de som man har protokoll på, eller som er gjenstand for eller er opprettet gjennom lokale forhandlinger. I noen tilfeller er beslutningen om å ha en type tillegg basert på administrativ beslutning, selv om størrelsen

på tilleggene gjøres til gjenstand for forhandlinger og man bruker av potten i de lokale lønnsoppgjørene for å heve noen typer tillegg. Disse kan igjen være formelt vedtatt av kommunestyret. En annen variant er at det først fattes et kommunestyrevedtak som deretter etterfølges av en lokal særavtale. Det er også eksempler på at man i lønnsplanen understreker at tillegg for funksjon eller kompetanse er gitt gjennom lokale forhandlinger og kan fjernes gjennom lokale forhandlinger.

Den informasjonen vi har fått, er i mange tilfeller ikke tilstrekkelig til at vi kan avgjøre om tilleggene er administrativt bestemt, avtalt på individnivå eller del av en lokal særavtale, og om særavtalen er gyldig. Selv i tilfellene der vi har protokollen, vil vi ikke vite om det opprinnelig fulgte en navneliste med eller ikke (jf. ARD 2005 s. 173). For informantene er det heller ikke alltid så lett å gi et presist svar, og de er usikre på statusen til de ulike protokollene. Dette har sammenheng med at det i praksis ofte ikke spiller så stor rolle om man definerer dokumentet eller protokollen som det ene eller det andre, siden kommunene vil ønske å få til en omforent løsning i tilfeller der slike tillegg har vært en del av de lokale lønnsforhandlingene. Spørsmålet om det er en avtale eller et administrativt vedtak, kommer dermed sjelden på spissen.

Vi har ikke fått lønnsplaner eller protokoller som omhandler lønn, fra alle kommunene. Erfaringen er at når vi spør etter lokale særavtaler og protokoller, tenker en del ikke på protokoller som undertegnes i forbindelse med de lokale forhandlingene. Når vi i det følgende bruker betegnelsen vanlig / ikke vanlig, refererer det til de kommunene vi har fått lønnsplaner og/eller protokoller om lønnstillegg fra. Ingen av fylkeskommunene har lagt ved denne typen protokoller eller planer.

Funksjonstillegg for undervisningspersonale

Det finnes mange typer funksjonstillegg for pedagogisk personale, inkludert høyere satser for kontaktlærer og rådgiver enn det som er fastsatt i den sentrale særavtalen for skoleverket (SFS 2213). Særavtalen åpner også for at man kan forhandle om andre typer funksjonstillegg på lokalt nivå. Ganske mange kommuner har tillegg for kontaktlærer utover det som er regulert i sentral særavtale, og tillegget kan være regulert etter antall elever læreren har ansvar for. Det er mindre vanlig med tillegg for rådgiver, selv om en del kommuner også har høyere tillegg for denne gruppen. I tillegg er det ikke uvanlig med tillegg for teamlærere, IKT-ansvarlig, spesialpedagogisk rådgiver og samlingsbestyrer (inkludert biblioteksansvarlig). Vi har ikke fått oversikt over denne typen funksjonstillegg fra alle kommuner. Materialet gir imidlertid et klart inntrykk av at slike tillegg er vanlig. I intervjuene oppgir også flere at de

i særlig grad får krav om slike tillegg fra Utdanningsforbundet. Et mindretall kommuner – blant annet noen av de minste kommunene – oppgir at de ikke gir mer enn det som er fastsatt på sentralt nivå.

Funksjonstillegg for undervisningspersonale synes i hovedsak å håndteres i de lokale forhandlingene. I de tilfeller det refereres til konkrete protokoller, er disse også datert på tidspunkter som peker i retning av at tilleggene gis i lokale forhandlinger.

Det finnes også tilfeller av andre typer tillegg. For eksempel har et fåtalls kommuner oppgitt å ha tillegg til lærere med lang ansiennitet. Det er få tilfeller av rekrutteringstillegg eller lignende som er rettet inn mot pedagogisk personale i skoleverket spesielt.

Funksjonstillegg for andre grupper

Et hovedinntrykk er at funksjonstillegg i mindre grad benyttes for andre stillingsgrupper enn undervisningspersonalet. Unntaket er barnehager der en god del kommuner har tillegg for pedagogisk leder. Når slike tillegg brukes i andre sammenhenger, er det ofte for mindre vanlige funksjoner, for eksempel helsepersonell som fyller spesielle funksjoner.

En type tillegg som er avtalt i noen kommuner, er tillegg der arbeidstakere som fyller stillinger som de formelt ikke er kvalifisert for, for eksempel helsefagarbeider i stilling der man skal ha sykepleier, skal lønnes høyere enn de ellers ville blitt. En annen type tillegg som går igjen i en god del kommuner, er tillegg for å være veileder for lærling. Noen kommuner har også bestemmelser om lønnsstillegg for verneombud, eventuelt også hovedtillitsvalgt, men dette synes i all hovedsak å være ordninger som er fastsatt av arbeidsgiver.

Kompetansetillegg

I 2008 ble en formulering knyttet til kompetanse tatt inn i riksmeglerens møtebok. Møteboken fastsatte et tillegg på 20 000 som et veiledende lønns- tillegg for ett års relevant videre- og etterutdanning og/eller vurdert realkompetanse. Det ble videre vist til at man kunne benytte denne lønnsrelasjonen forholdsmessig for utdanninger av kortere varighet (ned til tre måneder).

Vi gjenfinner formuleringen fra denne møteboken i lokale særavtaler i mange av kommunene i form av tillegg knyttet til vektall i utdanning. Det vanlige er en inndeling i tre–fire kategorier, med tillegg på 20 000 kroner for utdanninger på 60 vektall, 10 000 kr for utdanninger på 30 vektall og 5000 kroner for etter- og videreutdanning som tilsvarer 15 vektall. Noen kom-

muner har også bestemmelser for realkompetanse, og ganske mange har et tillegg for 45 vektall.

Praktiseringen av ordningen er gjerne del av kommunens lønnsplan og kan innebære at arbeidstakere ikke får tillegg for lønn for utdanninger som ikke er avtalt på forhånd, at arbeidsgiver bestemmer om utdanningen er relevant (og dermed berettiget for tillegg), og/eller at man har to tidspunkter i året hvor slike tillegg vurderes og deles ut. Inntrykket er at lønnstilleggene (20 000 kroner og nedover) er ganske standardisert, og at beløpene ikke har vært hevet over tid.

De avtalene/bestemmelsene vi har fått tilsendt, avklarer i mange tilfeller ikke om slike ordninger er administrativt bestemt, eller om de er regulert gjennom protokoller. Tilleggene er imidlertid individuelle tillegg i betydningen at det gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om utdanningen er relevant eller ikke, eventuelt at det må være avtalt på forhånd om ny utdanning skal gi tillegg eller ikke. Noen av dem vi intervjuet, viste til at endringene i tariffavtalen i 2016 har gjort slike bestemmelser mindre aktuelle. Med dette pekes det på innføring av egen stillingskategori for fagarbeider med fagbrev og endring av bestemmelsene for høyskolegrupper (med unntak for pedagogisk personale).

Belastning - motivering

Noen kommuner har avtalt at sykepleiere, eventuelt også annet helsepersonell som jobber mye natt, skal ha høyere lønn. Dette er gjerne utformet som et fast kronetillegg, selv om vi ovenfor (avsnitt 3.1) omtalte enkelte ordninger der det ble kompensert per vakt.³ I de tilfellene vi har fått protokollene fra vedtakene/avtalene, framgår det gjerne hvordan dette beregnes. Det framgår at tillegget gjelder arbeidstakere som jobber et visst antall netter, eller som har en viss andel av stillingen på natt.

Slike tillegg kan både være utformet som rene administrative vedtak og som forhandlingsprotokoller som er undertegnet av partene. De kommunene som har slike ordninger, viser til at det kan være vanskelig å fylle sykepleier-vakter på natt, og at det er enighet om at dette er en belastende oppgave.

Enkelte kommuner har også ferieordninger/-avtaler. Også disse gjelder for helse- og omsorgssektoren og skal bidra til at kommunen har tilstrekkelig med sykepleiere i ferietiden.

³ Vi har skilt mellom ordninger som gir et fast årlig tillegg (omtalt her), og ordninger som gir et variabelt tillegg basert på antall vakter/timer (avsnitt 3.1).

Tillegg i grunnlønn

Enkelte kommuner har avtalt tillegg i grunnlønna for enkelte stillingsgrupper. Også her peker sykepleiere seg ut, selv om noen kommuner har denne typen bestemmelser også for andre stillingsgrupper – da særlig grupper med høyskoleutdanning. Eksempler er at nyutdannede sykepleiere, førskolelærere, barnevernspedagoger eller andre sikrer en startlønn som tilsvarer minstelønn gitt minst åtte eller ti års ansiennitet.

Også her varierer det om dette er et administrativt vedtak, eller om dette er regulert i protokoll fra lokale forhandlinger/annet.

Det praktiseres også andre ordninger som kan grupperes som tillegg i grunnlønn. Ett eksempel er studentlønn – der studenter innen relevante fag får høyere lønn enn de ellers ville fått (som assistenter). Selv om det finnes unntak, er hovedinntrykket at sistnevnte ordning som oftest er administrative vedtak. Begrunnelsene er knyttet til ønsket om bedre rekruttering.

3.3 Forsøksordninger

Hovedavtalen § 4-6 gir partene lokalt adgang til å inngå forsøksordninger som avviker fra sentral tariffavtale. Slike ordninger skal nedfelles i en lokal særavtale, og ordningen bortfaller når avtalen utløper, med mindre partene blir enige om en ny avtale. Som nevnt i kapittel 2 var det få av kommunene som hadde benyttet seg av denne adgangen. Av de vi intervjuet, var det bare seks informanter som sa at kommunen hadde slike avtaler, og til sammen fant vi 15 avtaler. Det er ikke sikkert at alle disse særavtalene i realiteten innebærer fravik fra bestemmelsene i det sentrale avtaleverket, slik at det er nødvendig å bruke hjemmelen for å igangsette forsøksordningen.

Tema for disse avtalene var i all hovedsak arbeidstid. To av kommunene hadde flere forsøksordninger som alle regulerte ulike typer vaktordninger og kompensasjon for disse. Andre hadde særlige arbeidstidsreguleringer for grupper av ansatte, for eksempel ansatte i administrasjonen, på NAV-kontorene eller på legevakten. Dette kunne innebære regulering av fleksitid, reisetid med mer. Øvrige eksempler er nedsatt leseplikt for lærere med mange elever med utfordringer og at en gruppe av ansatte pålegges ekstra arbeidsoppgaver.

3.4 Særavtaler med hjemmel i SGS/SFS

Vi har ikke bedt om denne typen avtaler fra alle kommuner siden denne typen særavtaler ikke var en del av prosjektets problemstillinger. De fleste

kommunene la likevel ved disse. Her oppsummer vi kort tema og omfang av slike avtaler.

Klesgodtgjørelse/arbeidstøy

Mange kommuner hadde avtaler om klesgodtgjørelse eller arbeidstøy, til dels detaljerte avtaler. Disse er hjemlet i SGS 1002: Arbeidstøy og musikkinstrumenter. I en del tilfeller ble det gitt kompensasjon for bruk av egne klær, men avtalene regulerte også hvilke klær kommunen skal tilby, hvor mange sett arbeidsklær arbeidstakere på heltid og deltid får, osv. Vi fant avtaler om klesgodtgjørelse i drøye halvparten av kommunene (og i et par av fylkeskommunene). Noen samlet alle bestemmelsene i én særavtale med mange parter, andre hadde avtaler for ulike virksomhetsområder, mens noen få oversendte protokoller inngått med én og én organisasjon.

Musikkinstrumenter

Det er færre kommuner som har avtaler om musikkinstrumenter, enn det er som har avtaler om klesgodtgjørelse/arbeidstøy. Vi fant kun sju avtaler som dreier seg om dette. Forhold som ble regulert, var kompensasjon for å bruke egne instrumenter i undervisningen, gradering etter stillingsstørrelse og hvem som har ansvar for forsikringer og innkjøp av materiell. Det finnes også ett eksempel på en lokal særavtale om musikkinstrumenter med hjemmel i SFS 2211, en avtale som er falt bort.

Reiseregulativet

Lokale særavtaler med hjemmel i sentral avtale om reiseregulativet dreier seg i hovedsak om godtgjørelse for å benytte / stille med egen bil. I de åtte avtalene vi fikk oversendt, er slike avtaler begrenset til ganske få (men ikke navngitte) personer, og det fastslås klart hva som skal til før en arbeidstaker faller innenfor ordningen, det vil si hvilken stilling eller posisjon vedkommende må ha.

Brann og redning

Ti kommuner oversendte særavtaler som var hjemlet i den sentrale særavtalen om brann og redning. Et par kommuner hadde delt opp reguleringene i to/flere avtaler/protokoller. En del kommuner oppga at de ikke lenger hadde avtaler på dette området, fordi oppgavene var lagt til et interkommunalt foretak eller til en større kommune. Avtalene kan inneholde bestemmelser knyttet til kompensasjon, oppmøtetid, gjensidig forpliktelse til opplæring med videre.

Lønn og arbeidstid i skoleverket

Vi har ikke kartlagt bruk av arbeidstidsavtalen i skoleverket. Funksjonstillegg for pedagogisk personell utover det som er avtalt sentralt, er behandlet i avsnittet om lønn (se 3.2).

3.5 Avslutning

Det er stor variasjon i hva kommuner avtaler gjennom særavtaler/protokoller. Hovedinntrykket er likevel at flertallet av avtalene gjelder ganske kjente tema. Ulike typer vaktordninger utgjør en viktig del av særavtalene, og flertallet av disse gjelder tekniske tjenester. Tradisjonelle særavtaler spiller mindre rolle innen helse og omsorg, men vi ser at kommunene avtaler ordninger som skal bidra til å lette rekrutteringsutfordringene og løse «flaskehals» knyttet til vakt på natt og i helgene. En utfordring som trekkes fram i flere intervjuer – særlig knyttet til ordninger som gir høyere grunnlønn – er at kommuner som ligger nær hverandre, ender opp med å konkurrere om arbeidskraften. Når det gjelder en tredje stor gruppe i kommunene, undervisningspersonalet, finner vi en god del funksjonstillegg. Flere av dem vi intervjuet, trekker også fram lærerorganisasjonene som de som er særlig aktive når det gjelder krav om funksjonstillegg. En del av disse tilleggene er ganske moderate i størrelse, men enkelte oppfatter det som krevende å holde orden på alle bestemmelsene. Flere mindre kommuner peker på at det fra deres ståsted hadde vært like hensiktsmessig om det var en nasjonal standard for hvilke funksjoner som skal gi tillegg, og hvor mye. Fylkeskommunene har få særavtaler, og der de har, er disse ofte knyttet til sentrale særavtaler. Et siste poeng er at det er ganske få avtaler som peker seg ut ved å være helt annerledes eller regulere noe som få andre gjør. Det er lite som tyder på et frislipp i betydningen at kommuner og fylkeskommuner – og deres motparter på arbeidstakersiden – bryter ny grunn ved å regulere saksfelt som tidligere har vært uregulert.

4 Praksis og vurderinger

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilken kompetanse kommunenes personalavdelinger har når det gjelder hvordan lokale særavtaler skal utformes, og hva som er en særavtale eller ikke. Vi ser videre på om kommunene har retningslinjer for behandling og inngåelse av slike avtaler, og hvordan særavtaler behandles i praksis. Det er de sentrale forhandlingene som legger rammer for hva som skal avtales sentralt, og hva som skal ligge til de lokale partene å forhandle om. Mot slutten av dette kapitlet ser vi nærmere på hva våre informanter mener om dagens kompetansedeling mellom sentralt og lokalt nivå.

4.1 Oversikt, behandling og fullmakter

Oversikt

Det varierer i hvilken grad kommunene har en samlet oversikt over sine særavtaler. Flertallet svarer «i hovedsak ja» på spørsmål om man har oversikt over særavtalene, selv om enkelte sier at dette var noe de måtte skaffe seg på grunn av henvendelsen vedrørende undersøkelsen. Noen få – fire–fem av drøye 50 – sier at de ikke har oversikt. I tillegg kommer noen som sier at de vet noenlunde hvilke avtaler som finnes, men at det vil ta tid å finne dem fram.⁴ En del viser til at man har datasystemer der protokoller og særavtaler ligger sammen med andre typer dokumenter. Her vil ansvarlige, eventuelt også alle ansatte i kommunen, ha tilgang til hvilke bestemmelser som finnes.

Vi spurte også om kommunen opplevde at det dukket opp protokoller og avtaler som personalavdelingen (vår informant) ikke kjente til. Noen få svarte at dette hadde skjedd – en av våre informanter betegnet dem som «spøkelses som plutselig dukker opp», men de aller fleste sa at dette sjelden eller aldri hendte. Enkelte viste imidlertid til at det nok kan finnes gamle avtaler som ikke lenger blir praktisert. I hovedsak synes ikke ukjente avtaler å være et problem.

⁴ Det var også noen som sa nei til å delta i undersøkelsen, fordi de ikke hadde noen samlet oversikt og det ville ta tid å finne fram til de avtalene vi spurte etter.

I den grad kommunene har problemer med å holde oversikt, finner vi at dette først og fremst er knyttet til at avtalene ikke er samlet ett sted, eller at kunnskapen om avtalene er knyttet tett til de som har ansvaret for dem. Selv om personalavdelingen har oversikt over avtalene, kan det by på problemer å overføre denne kunnskapen når erfarne medarbeidere slutter og nye ansettes.

Vi har det i hodet vårt, vi jobber så tett på de tingene. [...] Da jeg begynte som ny her, måtte jeg grave for å finne ut av dette. (liten kommune)

Inngåelse og fullmakter

Vi har spurt om hvilke rutiner kommunene har for behandling av særavtaler. De fleste av de intervjuede oppgir at det er klare retningslinjer for dette, og i en del tilfeller vises det til at dette framgår av delegasjonsregelverket. I noen tilfeller er det personalsjef eller HR-direktør som signerer avtaler, i andre tilfeller rådmann. Noen viser også til at det er forhandlingsutvalget som har fullmakt til å underskrive avtaler, eventuelt at denne fullmakten er delegert. I større kommuner kan også kommunalsjef/virksomhetsleder ha fullmakter til å signere avtaler på sine områder. Eksempler kan være avtaler innen skoleverket og avtaler som angår arbeidstid for avgrensede grupper arbeidstakere (turnusavtaler og vaktavtaler). Hovedinntrykket er imidlertid at fullmakten til å inngå særavtale / underskrive protokoller ligger på sentralt nivå i kommunens administrasjon.

Svært få av dem vi intervjuet, opplevde at det er et problem at det inngås avtaler/protokoller uten nødvendige fullmakter. Der slike eventuelt framgår, blir det «tatt hånd om». Flere forteller at man fra rådmann/personalsjef sin side har sørget for at ledere på ulike nivåer kjenner til rutinene omkring inngåelse av særavtaler, og at dette følges lojalt opp.

Reforhandlinger

Det er få kommuner som har systematiske rutiner for å si opp og reforhandle avtalene, selv om noen kommuner jevnlig vurderer om de skal be om reforhandlinger. Her er det imidlertid forskjeller mellom avtalte lønnstillegg (funksjonstillegg etc.) som følger av lønnspolitisk plan, og andre typer lokale særavtaler. Lønnsplanen tas opp til drøfting annet hvert år, og størrelsen på ulike typer tillegg vil ofte inngå i de lokale forhandlingene, og justeringer tas av lokal pott.

Når det gjelder andre typer avtaler, varierer det mer. I oversiktene som ble sendt oss, fant vi enkelte avtaler som var inngått på 1990-tallet. Eksempler er

vaktavtaler av ulik type. Her knyttes gjerne lønnskompensasjon til en faktor som justeres automatisk, for eksempel arbeidstakers månedslønn. Det vises til at reforhandlinger gjerne skjer når en eller begge av partene tar initiativ til dette.

4.2 Kompetanse og kompetansebehov

I motsetning til andre typer avtaler stiller både lov- og avtaleverk krav til hvordan særavtaler skal utformes, og innholdet, herunder varigheten, kan ha stor betydning for mulighetene til å endre de inngåtte avtalene. Dette innebærer at man fort kan trå feil dersom man mangler kompetanse om disse forholdene. Vi spurte i intervjuene om kommunen hadde god nok kompetanse når det gjelder lokale særavtaler, i betydningen når man kan/bør inngå slike avtaler, hvordan de utformes, osv. Formålet med spørsmålet var først og fremst å få kartlagt eventuelle behov for systematisk opplæring og annen støtte.

Vi har i all hovedsak intervjuet personalsjefer, HR-direktører eller personer med lignende posisjon. I noen større kommuner har vi snakket med den som har ansvar for forhandlinger og avtaleverk, mens vi i enkelte mindre kommuner har intervjuet rådmann. Informantenes vurderinger er subjektive, og det er ikke nødvendigvis slik at de som selv mener at kompetansen er god, er de som objektivt sett kan mest om dette. Dette kan like godt være et utslag av at de kjenner problemstillingene dårlig og av den grunn mener å ha oversikt. En annen forklaring er at kommunen har få særavtaler, og at de dermed sjelden har behov for kompetanse på dette feltet.

Flertallet av de intervjuede oppgir at de selv har rimelig god kompetanse på inngåelse av lokale særavtaler, men ganske mange viser samtidig til at dette er et område hvor man ikke blir utlært. Mange synes også det i praksis er vanskelig å skille hva som er en særavtale, og hva som ikke er det, og de gir uttrykk for at dette er et komplisert område. Det er også en god del informanter som sier at de med fordel kunne hatt bedre kompetanse på dette området, blant annet fordi de er ganske nye i jobben. Her finner vi også informanter fra mindre kommuner som har mange oppgaver, og som er alene om ansvaret for lokale særavtaler. Flere sier også at de bruker KS hvis det kommer opp saker de er usikre på.

Det vises videre til at kompetansen omkring lokale særavtaler i all hovedsak finnes hos personalenheten. Andre ledere, for eksempel på virksomhetsnivå, vil henvende seg til personalsjef/personal enhet hvis de trenger informasjon eller råd. Valgte politikere synes å ha lite å gjøre med lokale sær-

avtaler. Det er ulike vurderinger av hvilken kompetanse tillitsvalgte (organisasjonene) har. Her refererer enkelte til at de største organisasjonene har et apparat å støtte seg på i eget forbund, i tillegg til at disse ofte har erfarne tillitsvalgte.

Det er noe ulike vurderinger av om den støtten KS gir, er tilstrekkelig eller ikke. Flertallet viser til KS sine rådgivere som de man ville henvendt seg til i forbindelse med spørsmål. Mange har deltatt på kurs i regi av KS. Mens noen sier at de får gode svar og god hjelp, er enkelte mer kritiske og mener at svarene er for knappe, eller at KS er for lite ute blant medlemmene. Det er imidlertid kun tre–fire respondenter som uttrykker denne typen misnøye.

I intervjuene er det imidlertid mange – ikke minst fra mindre kommuner – som viser til hva KS har gitt av anbefalinger omkring lokale særavtaler. De refererer til at de forsøker å inngå så få særavtaler som mulig, fordi dette er KS sin anbefaling. Ett eksempel er den intervjuede som sier «Når vi har kurs med KS, så merker vi av og til at det er ting vi ikke skulle ha gjort. Tror ikke vi gjør noe som ikke er innenfor regelverket, men noe som KS mener ikke er lurt.»

I avsnittet nedenfor har vi tatt inn enkelte sitater. Når vi refererer til størrelsen på kommunen i disse, benyttes størrelsesinndelingen i tabell 1.1.

4.3 Bruk og ikke bruk av særavtaler

Særavtalene begrenser arbeidsgivers styringsrett, noe som fra et arbeidsgiversynspunkt taler for å begrense de forhold som reguleres av avtale. Samtidig kan avtalene gjøre det enklere å få til gode løsninger. I praksis trenger ikke forskjellen mellom å regulere noe i eller utenfor en tariffavtale å ha stor betydning hvis man uansett er opptatt av å få til en enighet om hvordan ulike områder skal reguleres. Vi spurte om kommunene har noen politikk som gjelder bruk av lokale særavtaler, det vil si når man skal inngå slike avtaler, og når man ikke skal gjøre det. Her er det i hovedsak to typer svar. Mange kommuner sier at de forsøker å ha færrest mulig særavtaler, og at dette er en bevisst politikk. Andre oppgir at de ikke har noen prinsipiell holdning til dette, og at man inngår avtaler etter behov.

De som sier at de forsøker å ha færrest mulig avtaler, begrunner dette på flere måter. Noen sier at dette er forankret i en sentral beslutning i kommunen, for eksempel fordi man ønsker å ikke binde seg opp mer enn nødvendig, eller fordi det oppfattes som uryddig eller uoversiktlig.

Vi har jobbet med holdningsendring. Vi trenger ikke å avtale alt. [...] Politikk: minst mulig særavtaler, lett å avtale seg til for mye, vanskelig å holde avtalene à jour. (stor kommune)

Vi er restriktive med å lage egne avtaler. [...] Har det som en policy – å lage mange lokale særavtaler er ikke ønskelig, vanskelig å komme ut av. Full enighet i rådmanns stab. (større kommune)

Flere kommuner sier også at de har hatt flere særavtaler tidligere, men at de har hatt en opprydning og avvirket avtaler.

En annen begrunnelse for å være restriktiv med å inngå særavtaler er behovet for oversikt og at det tar tid å følge opp / reforhandle avtalene. En lignende begrunnelse gis av enkelte av de minste kommunene: De har ikke administrative ressurser til å håndtere flere reguleringer enn nødvendig og ønsker å forholde seg til sentrale bestemmelser i hovedtariffavtale og hovedavtale.

Det viktigste er jo å følge det sentrale avtaleverket, vet at vi kan gjøre avtaler som er bedre [om ønskelig]. Det som er utfordringen – vanskelig å ha et godt system om at avtalene blir rullert og oppfylt. (mindre kommune)

En siste forklaring – som ganske mange trakk fram – var at KS har sagt at man skal være restriktiv med å inngå lokale særavtaler. Her oppfatter man dette som en klar anbefaling som følges opp lokalt.

Mer restriktiv. Tok det med meg fra annen kommune. Har hatt kontakt med KS der de sier at de anbefaler så få lokale særavtaler som mulig. (mindre kommune)

En god del kommuner oppgir at man ikke har noen politikk utover at man vurderer behovet i de enkelte tilfeller. Det vises til at man i en del tilfeller trenger slike avtaler, og at det er en praktisk/pragmatisk vurdering som ligger til grunn.

Ikke noe politikk på det [...] Går i drøftinger og hører hva de [arbeidstakerorganisasjonene] har å si [...] Høres det rimelig ut, så går vi videre. (mindre kommune)

Ingen diskusjon i de to årene jeg har jobbet her. Inngår vel avtaler når en ser behov for å løse en utfordring. (større kommune)

En stor kommune har også en politikk om at alt skal avtales: «Vi har en gjennomgående policy på at vi har med organisasjonene på alt vi gjør. Alt vi gjør, signeres.»

Det er også variasjon i hvor mange henvendelser kommunene får fra organisasjonene om ønske om særavtaler. Noen sier at de får en del slike henvendelser, men hovedinntrykket er at det kommer få henvendelser, eller at man i hovedsak er enige om praksis. Ett unntak er lærerorganisasjonene som i en del intervjuer trekkes fram som en gruppe der det ofte kommer krav om ulike typer funksjonstillegg.

Noen reflekterer også over avveiningen mellom administrative (arbeidsgiver-) beslutninger vs. det å inngå en forpliktende avtale knyttet til spesielle tema. Enkelte typer ordninger – for eksempel tiltak for rekruttering – er gjerne formulert som administrative ordninger selv om de drøftes med de ansattes organisasjoner.

4.4 Vurderinger av dagens kompetansedeling mellom sentralt og lokalt nivå

Hovedvekten av lønns- og arbeidsvilkårene i kommunesektoren er per i dag regulert på sentralt nivå gjennom hovedtariffavtalen og de sentrale særavtalene. Færre sentrale reguleringer vil kunne gi partene lokalt større fleksibilitet til å tilpasse reguleringene til lokale forhold, men vil samtidig være mer ressurskrevende for de lokale parter. I intervjuene undersøkte vi om informantene hadde synspunkter på dagens kompetansedeling mellom sentralt og lokalt nivå: Vi stilte spørsmål om det var områder kommunene skulle ønske at ble regulert av de sentrale partene, som i dag ikke reguleres sentralt. Eventuelt, var det områder de heller ønsket skulle vært lagt til den enkelte kommune å forhandle om?

Innledningsvis kan vi konstatere at dette er et krevende spørsmål og antakelig noe som ville krevd mer refleksjon og intern diskusjon i kommunen for å få et fyllestgjørende svar på. Svarene reflekterer dermed ståstedet til de som jobber med lønn, personal og avtaleverk i kommunene, og er ikke kommunenes offisielle vurderinger.

Flertallet av de som svarer, mener at dagens fordeling stort sett fungerer greit. Det er mulighet for å inngå lokale avtaler ved behov, og de ser ikke behov for større fullmakter på lokalt nivå. Det kom knapt nok fram noen klare synspunkter på områder der de sentrale avtalene i dag oppfattes som hindre for lokal tilpassing. Et unntak er arbeidstid for undervisningspersonalet, der en del viser til at det er vanskelig å oppnå noe annet enn det som ligger i sen-

tral særavtale. Noen legger også til at man fra sentralt nivå ikke kan forvente at partene lokalt skal finne løsninger i saker der man ikke klarte å komme fram til en avtale sentralt. Også dette dreiet seg særlig om arbeidstid for undervisningspersonell. Enkelte trakk fram eksempler på andre sentrale særavtaler som de mente burde revideres, uten at det var kritikk av at avtalene ble forhandlet sentralt. Det var heller ingen felles enighet om hvilke dette er.

De fleste mindre kommuner og en god del av de større kommunene sier at de ser det som en fordel at så mye som mulig er regulert sentralt. Dette gjelder også ulike lønnstillegg knyttet til funksjoner og kompetanse. Et eksempel er informantene fra en større kommune som sier følgende:

Jeg er takknemlig for alt det er inngått avtale med sentralt. Etterspør ikke større frihet på dette området. (større kommune)

Et par av de som ble intervjuet, viste til at man på enkelte områder konkurrerer om arbeidskraft, og at ordninger som innføres i én kommune, raskt fører til tilsvarende krav andre steder.

Vi kunne nok tenke oss mer sentralt styrt på en del ting. Vi ser at kommunene er ganske tette, og at vi på en del områder konkurrerer om ansatte og arbeidskraft. Da blir det gjerne sånn at vi møter at den kommunen har dette, den andre har hint ... (mindre kommune)

En annen mindre kommune trakk fram at man likevel har behov for å inngå avtaler for å møte lokale behov:

Greit med viss mulighet lokalt, er så mange lokale forskjeller. Når vi har problemer med rekruttering, må vi ha spesielle tiltak periodevis, og vi trenger lokale muligheter for å inngå vakt/bakvakt. (mindre kommune)

4.5 Avsluttende betraktninger

Vi har i denne undersøkelsen kartlagt bruken av lokale særavtaler i kommunal og fylkeskommunal sektor. Vi har sett på hvor mange avtaler som finnes, hvilket hjemmelsgrunnlag som benyttes, hvilke tema som reguleres, og hva som kjennetegner praksis ved og vurderinger av lokale særavtaler og det disse krever av kommunene.

Antallet lokale særavtaler varierer mye fra kommune til kommune. Store kommuner har flere avtaler enn små kommuner, men også innenfor de ulike gruppene er det store variasjoner. Noe av variasjonen kan knyttes til strukturen på reguleringer i de ulike kommunene, for eksempel om kommunen inn-

går avtale med flere forbund samlet eller med enkeltforbund, eller for flere enheter sammen eller hver for seg.

En gjennomgang av hvor avtalene er hjemlet, viser at kommunene jevnt over synes å være lite opptatt av å knytte avtalene til bestemte bestemmelser i avtaleverket. Dette kan være et problem dersom kommunene ikke er bevisste på hvordan avtalen forholder seg til det sentrale avtaleverket, og om de områdene som reguleres, kan eller bør reguleres i en særavtale.

Hvis man ser på hvilke områder som reguleres, er det liten variasjon. Det er i hovedsak de samme områdene som går igjen. De vanligste temaene som reguleres, er ulike typer vaktordninger (hjemmevakt, beredskapsvakt, ansvarsvakt) og ulike typer funksjonstillegg / andre typer lønnstillegg knyttet til kompetanse, ansvar eller rekrutteringsbehov. Få av kommunene har benyttet muligheten til å inngå forsøksordninger som fraviker de sentrale reguleringene. Dette kan ha sammenheng med at de ikke nødvendigvis har behov for å regulere flere forhold lokalt enn det de allerede har mulighet for. Mange av informantene gir uttrykk for at de mener at dagens kompetansedeling mellom sentralt nivå og lokalt nivå er god.

Det varierer hvor god oversikt kommunene har over sine lokale særavtaler. Personalenheter har vanligvis oversikt, selv om man ikke nødvendigvis kan framskaffe en liste på kort varsel. I hverdagen praktiseres avtalene gjennom at de er lagt inn i lønssystemet eller rutiner, og det er i liten grad nødvendig å forholde seg til avtaleteksten. Selv om det av og til dukker opp protokoller som personalavdelingen ikke kjenner til, synes ikke dette å være noe stort problem.

Mange kommuner forsøker å begrense bruken av lokale særavtaler. Begrunnelsene er flere, blant annet et ønske om å unngå å binde opp kommunen og ønsket om enkelhet. Samtidig gir de fleste informantene uttrykk for at de tilstreber enighet med organisasjonene. Dette innebærer at det i praksis vil gjennomføres drøftinger til man oppnår enighet, også der man vil innføre ordninger gjennom administrative vedtak og ikke avtaler. Det er kun i saker der det oppstår en konflikt, at skillet mellom administrativt vedtak og tariffavtale får betydning, og det var få av våre informanter som hadde erfart slike tvister.

Flertallet av de vi har intervjuet, mener de i hovedsak har god kompetanse på lokale særavtaler. Samtidig kan det stilles spørsmål om hvor god denne kompetansen er. For det første er kunnskapen ofte begrenset til personalenheter. Dette kan være tilstrekkelig, da det vanligvis er her man har fullmakt til å inngå avtaler, og personer fra denne enheten vil være med i forhandlingene. På den annen side er det nok en tendens til at enkelte av informantene overvurderer sin egen kompetanse. Kollektiv arbeidsrett og særavtaler er et

komplisert fagfelt, og grunnkunnskapene om dette mangler generelt i samfunnet. I mange kommuner er inngåelse av særavtaler kun et lite område av ansvaret som informantene har, og det er dessuten et område hvor det i praksis oppstår få tvister. For disse informantene vil det dermed være lite hensiktsmessig å bruke for mye tid på å tilegne seg spesialisert kunnskap på dette området sammenlignet med andre områder.

Oppsummert kan vi på bakgrunn av våre data konkludere med at kommunene i hovedsak har et pragmatisk forhold til å inngå lokale særavtaler. Selv om kommunene inngår en del avtaler, er omfanget relativt begrenset, og i hverdagen synes ikke dette å ha stor betydning. Dette betyr likevel ikke at det ikke er behov for å øke kompetansen og bevisstheten noe. Hvorvidt kommunene til sjuende og sist vil inngå lokale særavtaler, vil imidlertid avhenge av hva de ser som hensiktsmessig. Som vi også finner eksempler på i vårt materiale, inngår kommunene særavtaler til tross for at de mener dette strider mot råd fra KS, når andre faktorer veier tyngre. Vi har i intervjuene heller ikke registrert noe stort ønske om større frihet til å inngå lokale særavtaler.

Referanser

- Evju, S. (2015). Tariffavtalebegrepet – prosessuelt og materielt. *Arbeidsrett og arbeidsliv* bd. 2 hefte 1, s. 112 flg.
- Fougner, J., Holo, L. Sundet, T. L. & Thorkildsen, T. (2013). *Arbeidsmiljøloven*. Kommentartutgave.
- Stokke, T., Nergaard, K. & Evju, S. (2013). *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler og lønnsoppgjør*.

Lokale særavtaler i kommunal sektor

Temaet for denne rapporten er bruken av lokale særavtaler i norske kommuner og fylkeskommuner. Vi har undersøkt hvor mange lokale særavtaler kommuner og fylkeskommuner har, hvor disse er hjemlet, hvilke tema som reguleres, og hva som kjennetegner kommunenes arbeid med og vurderinger av slike avtaler. Datagrunnlaget er kvalitative intervjuer i 55 kommuner og fylkeskommuner samt gjennomgang av de lokale særavtalene som disse kommunene og fylkeskommunene har inngått. KS er oppdragsgiver for rapporten.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2018:02
ISBN 978-82-324-0420-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20651

